

**Tesis**

**MERIT SYSTEM DALAM PROMOSI DAN MUTASI JABATAN APARATUR  
SIPIL NEGERA  
(STUDI KASUS PASCA TERPILIHNYA BUPATI DAN WAKIL BUPATI  
KABUPATEN MAJENE 2020)**

Disusun dan diajukan oleh

**SOFYAN**

**E012201014**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

## LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**MERIT SYSTEM DALAM PROMOSI DAN MUTASI JABATAN APARATUR  
SIPIL NEGERA  
(STUDI KASUS PASCA TERPILIHNYA BUPATI DAN WAKIL BUPATI  
KABUPATEN MAJENE 2020)**

Disusun dan diajukan oleh

**SOFYAN**

E012201014

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
pada tanggal **23 Februari 2023**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si.  
NIP. 1957050771984031001

Pembimbing Pendamping,

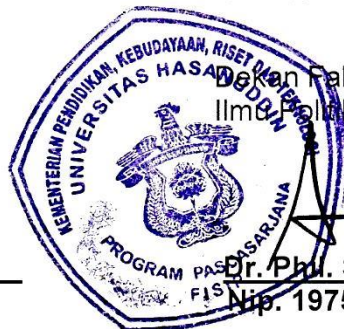


Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.Ap.  
NIP. 197205072002121001

Ketua Program Studi  
Ilmu Administrasi Publik,



Dr. Suryadi Lambali, MA.  
Nip. 195901181985031006



Ketua Program Studi  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Phu. Sukri, S.I.P., M.Si.  
Nip. 197508182008011008

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama Lengkap : Sofyan  
NIM : E012201014  
Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan bahwa Karya Tulis yang saya ajukan sebagai persyaratan menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Hasanuddin adalah benar-benar karya asli saya sendiri, saya akan bersedia menanggung segala tuntutan jika dikemudian hari ada pihak yang merasa dirugikan baik secara pribadi maupun tuntutan secara hukum yang berkaitan dengan karya tulis saya.



Makassar, 22 Februari 2023

  
Sofyan

## ABSTRAK

SOFYAN, Merit System Dalam Promosi Dan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negera (Studi Kasus Pasca Terpilihnya Bupati Dan Wakil Bupati Kabupaten Majene 2020). (dibimbing oleh Moh. Thahir Haning dan Muh. Tang Abdullah)

Sistem merit merupakan sistem yang saat ini dianggap paling ideal untuk mengatasi permasalahan manajemen ASN yang kini melanda beberapa negara berkembang, khususnya Indonesia. Hadimya UU ASN No. 05 Tahun 2014 menjadi pemantik dalam mereformasi tata kelola ASN berdasarkan merit system, terutama masalah yang ditimbulkan dalam promosi dan mutasi jabatan struktural setelah berganti pimpinan kepala daerah yang baru. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi penerapan prinsip merit system dalam promosi dan mutasi di Kabupaten Majene pascapergantian kepemimpinan dengan menggunakan prinsip merit sytem menurut Grundman dalam U.S. Merit Systems Protection Board (2016), yaitu recruitment, selection. and advancement, equity, utilization, retention, neutrality, dan public interest. Dalam menganalisis permasalahan tersebut, peneliti menggunakan penelitian kualitatif deskriptif untuk mendeskripsikan secara objektif fakta-fakta peristiwa yang diteliti melalui data primer berupa wawancara mendalam dan data sekunder berupa arsip dan dokumen Melalui penelitian ini diperoleh temuan bahwa adanya perbedaan perlakuan dalam pengisian jabatan eselon di Kabupaten Majene berdasarkan prinsip merit system tidak terlaksana dengan baik pada pengisian jabatan eselon III. Faktor kedekatan politis dan emosional kepala daerah masih mendominasi dalam pengisian jabatan tersebut. Sebaliknya, pada eselon II terlaksana sedikit lebih baik daripada eselon III. Ada tiga mekanisme pengisian jabatan di Kabupaten Majene, yaitu atas seleksi terbuka, job fit, dan analisis berdasarkan baperjakat (seleksi tertutup).

**Kata kunci:** *meritokrasi, sistem merit, promosi, mutasi, jabatan*



## ABSTRACT

SOFYAN. Merit System in the Promotion and Transfer of Positions of the State Civil Apparatus: A Case Study After the Election of Regent and Deputy Regent of Majene Regency in 2020 (supervised by Moh. Thahir Haning and Muh. Tang Abdullah)

The merit system is currently considered the most ideal system in dealing with the problems of State Civil Apparatus (ASN) management that are currently affecting several developing countries especially Indonesia. The presence of ASN Law No. 05 of 2014 became the trigger for reforming ASN governance based on a merit system especially the problems arising in promotions and transfers to structural positions after changing the leadership of the new regional head. This study aims to find out the application of the merit system principle in promotions and transfers in Majene Regency after the change of leadership by using the merit system principle according to Grundman in U.S. Merit Systems Protection Board (2016). e recruitment, selection, advancement, equity, utilization, retention, neutrality, and public interest In analyzing these problems, the researcher used descriptive qualitative study to objectively describe the facts of the events studied through primary data in the form of in-depth interviews and secondary data in the form of archives and documents. The results show that there are differences in treatment in filling echelon positions in Majene district. The first finding is that the merit system principle is not implemented properly in filling echelon III positions, Political and emotional closeness factors of regional heads are still dominant in filling these positions but vice versa in echelon II they are implemented slightly better than in echelon III There are three mechanisms in filling positions in the Majene Regency. ie the open selection, job fit, and analysis based on Baperjakat (closed career system)

**Keywords:** *meritocracy, system merit, promotions, transfers, positions*



## GLOSARIUM

Assessment	: Penilaian, Penaksiran
Birokrasi	: Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.
Demosi	: pemindahan suatu jabatan ke jabatan yang lebih rendah
Eselon	status tingkatan pangkat aparatur sipil negara (ASN) atau pegawai negeri sipil (PNS) dalam jabatan struktural
Human capital	: usaha mengembangkan dan mengelola sumber daya manusia demi mencapai tingkat paling penting yang lebih tinggi jika dinilai dari sisi kinerja
Jabatan Administratur	: sekelompok Jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan
Jabatan Fungsional	: sekelompok Jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu
Jabatan Pimpinan Tinggi	: sekelompok Jabatan tinggi pada instansi pemerintah
Kualifikasi	: keahlian yang diperlukan untuk melakukan sesuatu, atau menduduki jabatan tertentu.
Kompetensi	: kemampuan kerja setiap individu yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan, dan sikap kerja yang sesuai dengan standardisasi yang diharapkan
Kinerja	: hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dapat dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai pegawai sesuai dengan tanggung jawab yang dibebankan
Meritokrasi	: bentuk sistem politik yang memberikan penghargaan lebih kepada mereka yang berprestasi atau berkemampuan
Merit sytem	: kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi
Mutasi	: suatu perubahan posisi/ jabatan/ tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu lingkungan kerja

Promosi	: sebuah penghargaan ( <i>reward</i> ) berupa kenaikan jabatan dalam suatu organisasi atau instansi dalam pemerintahan maupun non pemerintah
Patronase	: dukungan, dorongan, hak istimewa, atau bantuan keuangan yang diberikan oleh organisasi atau individu kepada orang lain.
Punishment	: ancaman hukuman yang bertujuan untuk memperbaiki kinerja karyawan pelanggar, memelihara peraturan yang berlaku dan memberikan pelajaran kepada pelanggar
Reward	: bentuk penghargaan atau imbalan balas jasa yang diberikan kepada seseorang atau kelompok karena telah melakukan suatu hal
seniority system	: mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari pegawai bersangkutan
spoiled system	: mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan

## KATA PENGANTAR

Assalamu'Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul "*Merit sytem* dalam promosi dan mutasi jabatan aparatur sipil negeri (studi kasus pasca terpilihnya bupati dan wakil bupati kabupaten majene 2020)). Tesis ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Magister Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M. Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S2 di Universitas Hasanuddin.
2. Dr.Phil. Sukri, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S2 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si. selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktunya membaca dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat kepada penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan.



4. Dr. Muhammad Tang Abdullah, S. Sos., M. Si.. selaku Pembimbing II yang senantiasa meluangkan waktunya membimbing dan mengarahkan penulis bagi kesempurnaan tesis ini.
5. Dr. Suryadi Lambali, MA. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S2 Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan penguji dalam seminar.
6. Prof. Hamsinah, M.Si, Dr. Badu Achmad, M.Si dan Dr. Gita Susanti, M.Si. selaku penguji dalam seminar maupun ujian tutup
7. Dr. Edi Sutarto, M.Si orang tua sekaligus guru kami di BTA 8 Jakarta Cab. Sulawesi Selatan serta para Manajemen BTA 8 Jakarta Cab. Sulawesi Selatan Iksan, S.Si, Oktaviani, S.Pd, Herlina Usman, S.Pd.,M.Pd, Nidia Mustika, S.E dan Fatul Jannah, S.Pd.,M.Pd yang selalu memberikan dorongan serta masukan yang membangun dalam penyelesaian studi ini.
8. Para dosen dan staf yang tidak sempat penulis sebutkan namanya satu persatu yang telah memotivasi, mendorong dan berdiskusi dengan penulis hingga menyelesaikan program studi pada Jurusan Ilmu Administrasi Publik di Universitas Hasanuddin.
9. Ucapan terima kasih kepada para Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Majene atas kesediannya untuk menjadi informan terkhusus pada bapak Sekretaris Daerah H. Ardiansyah, S. STP dan para ASN di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Kabupaten Majene serta para ASN yang memperoleh promosi dan mutasi baik eselon II ataupun

eselon III yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengambil data dalam rangka merampungkan penelitian

10. Penulis berterima kasih secara istimewa atas segala doa, keikhlasan, cinta, kasih sayang, motivasi dan segala pengorbanannya untuk kesuksesan penulis, kepada kedua orang tua saya tercinta, ayahanda Hammadin dan ibunda Jamilah, saudara-saudaraiku serta seluruh keluarga besar saya yang tidak sempat saya sebutkan namanya satu persatu, terima kasih banyak atas segala dukungan dan doanya selama ini.
11. Teman-teman dari kelas reguler angkatan 2020, teman-teman seperjuangan Jurusan Ilmu Administrasi Publik 2020. Penulis ucapkan terima kasih.
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu yang telah membantu dalam penyelesaian tugas akhir ini baik secara langsung maupun tidak langsung.

Demi kesempurnaan tesis ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya tesis ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Makassar, 23 Februari 2023

Sofyan

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN .....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT .....	v
GLOSARIUM .....	vi
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL .....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
I.1 Latar Belakang.....	1
I.2 Rumusan Masalah .....	8
I.3 Tujuan Penelitian .....	8
I.4 Manfaat Penelitian .....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
II.1. Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Konteks Administrasi Publik	11
II.2. Manajemen Sumber Daya Aparatur .....	13
II.3. Konsep Meritokrasi .....	14
II.3.1 Pengertian <i>Merit system</i> .....	18
II.3.2 Dasar Pelaksanaan <i>Merit system</i> di Indonesia .....	20
II.3.3 Kelembagaan dan Jaminan <i>Merit system</i> dalam Pengelolaan ASN	22
II.4.4 Indikator <i>merit sytem</i> .....	25

II.3.5 Manfaat Penerapan <i>Merit system</i> .....	34
II.4. Konsep Jabatan.....	36
II.4.1 Definisi Jabatan.....	36
II.4.2 Jenis-Jenis Jabatan.....	36
II.5. Konsep Promosi .....	39
II.5.1 Definisi Promosi Jabatan.....	39
II.5.2 Dasar Pelaksanaan Promosi Jabatan.....	41
II.5.3 Asas Promosi Jabatan.....	41
II.5.4 Tujuan Promosi Jabatan.....	42
II.5.5 Syarat Promosi Jabatan .....	43
II.5.6 Jenis-Jenis Promosi Jabatan.....	44
II.5.7 Indikator Promosi Jabatan .....	45
II.6. Konsep Mutasi .....	47
II.6.1 Definisi Mutasi.....	47
II.6.2 Dasar-Dasar Pelaksanaan Mutasi .....	48
II.6.3 Tujuan Mutasi.....	49
II.6.4 Syarat-Syarat Mutasi.....	51
II.6.5 Jenis-Jenis Mutasi.....	51
II.6.6 Indikator Mutasi.....	52
II.7. Penerapan Merit Sistem dalam Promosi dan Mutasi Aparatur Sipil Negara di Pemerintahan Daerah .....	53
II.8. Kerangka Pikir Penelitian .....	62

### **BAB III METODE PENELITIAN**

III.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	66
III.2. Lokasi Penelitian.....	66
III.3. Fokus Penelitian .....	67

III.4. Informan Penelitian .....	70
III.5. Sumber Data.....	70
III.6. Teknik Pengumpulan Data.....	70
III.7. Teknik Analisis Data .....	71
III.8. Teknik Pengabsahan Data.....	72

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

IV.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	74
IV.1.1 Deskripsi Lokasi Penelitian .....	74
IV.1.2 Profil Pemerintah Daerah Kabupaten Majene .....	76
IV.1.3 Strategi Dan Arah Kebijakan Daerah .....	78
IV.1.3 Data Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Majene .....	82
IV.2 Hasil Penelitian.....	87
IV.2.1 Prinsip-prinsip Merit System dalam Promosi dan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Pemerintahan Kabupaten Majene .....	87
1. <i>Recruitment, Selection and Advancement</i> .....	87
2. <i>Equity</i> .....	99
3. <i>Utilization</i> .....	103
4. <i>Retention</i> .....	107
5. <i>Neutrality</i> .....	112
6. <i>Public Interest</i> .....	117
IV.3 Pembahasan Penelitian.....	123
IV.3 1 Prinsip <i>Merit System</i> dalam Promosi dan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kabupaten Majene .....	123
1. <i>Recruitment, Selection and Advancement</i> .....	123
a. <i>Recruitment</i> .....	123
a) Prinsip <i>Recruitmen</i> pada Eselon II .....	125

b) Prinsip <i>Recruitmen</i> pada Eselon III .....	126
b. <i>Selection and Advancement</i> .....	127
a) Prinsip <i>Selection and Advancement</i> pada Eselon II .....	127
b) Prinsip <i>Selection and Advancement</i> pada Eselon III .....	131
2. <i>Equity</i> .....	134
a. Prinsip <i>equity</i> pada eselon II dan eselon III.....	134
3. <i>Utilization</i> .....	136
a. Prinsip <i>Utilization</i> pada eselon II .....	137
b. Prinsip <i>Utilization</i> pada eselon III .....	138
4. <i>Retention</i> .....	139
a. Prinsip <i>Retention</i> pada eselon II .....	140
b. Prinsip <i>Retention</i> pada eselon III .....	142
5. <i>Neutrality</i> .....	143
a. Prinsip <i>neutrality</i> pada eselon II .....	144
b. Prinsip <i>neutrality</i> pada eselon III .....	146
6. <i>Public Interest</i> .....	147
a. Prinsip <i>Public Interest</i> pada eselon II .....	148
b. Prinsip <i>Public Interest</i> pada eselon III .....	149

## **BAB V PENUTUP**

V.1. Kesimpulan .....	151
V.2. Saran .....	152

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	154
-----------------------------	-----

<b>LAMPIRAN</b> .....	157
-----------------------	-----

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Operasional Konsep Penelitian .....	69
Tabel 2. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Jabatan Dan Jenis Kelamin di Kabupaten Majene Desember 2020 .....	83
Tabel 3. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Jabatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Majene Desember 2021 .....	83
Tabel 4. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Kepangkatan Dan Jenis Kelamin di Kabupaten Majene Desember 2020 .....	84
Tabel 5. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Kepangkatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Majene Desember 2021 .....	85
Tabel 6. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Dinas/Instansi Pemerintah dan Jenis Kelamin di Kabupaten Majene 2021 .....	86
Tabel 7 Intisari Hasil Penelitian prinsip Recruitment, Selection, and Advancement.....	98
Tabel 8 Intisari Hasil Penelitian prinsip Equity.....	103
Tabel 9 Intisari Hasil Penelitian prinsip Utilization .....	106
Tabel 10 Intisari Hasil Penelitian prinsip Retention.....	111
Tabel 11 Intisari Hasil Penelitian prinsip Neutrality.....	117
Tabel 12 Intisari Hasil Penelitian prinsip Public Interest .....	122
Tabel 13 Daftar Pejabat Eselon IIB Yang Dirotasi.....	131
Tabel 14 Pejabat Eselon IIIA dan IIB yang Dimutasi Fungsional .....	133

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Konsep <i>Merit System</i> .....	17
Gambar 2. Mekanisme Penempatan Dalam Jabatan PNS .....	55
Gambar 3. Kerangka Pikir Penelitian .....	65
Gambar 4. Peta Kabupaten Majene .....	75
Gambar 5. Daftar Nama peserta Seleksi Terbuka JPTP pada 5 November 2021	89
Gambar 6. Pelantikan eselon IIIA dan IIIB pada 31 Januari 2022 .....	92
Gambar 7. Pelantikan eselon IIB dan IV pada 13 April 2022 .....	93
Gambar 8. Pelantikan eselon IIA pada 4 Juli 2022 .....	94
Gambar 9. Pelantikan eselon IIA pada 4 Juli 2022 .....	94
Gambar 10. Laporan Tiap Tahapan Seleksi terbuka JPTP .....	118



## DAFTAR LAMPIRAN

1. Pedoman Wawancara.....	158
2. Data Informan.....	162
3. Daftar Nama PNS Promosi pada 5 November 2021.....	163
4. Daftar Nama PNS Promoi Dan Mutasi Pada 31 Januari 2022.....	165
5. Daftar Nama Pejabat Eselon II dan Eselon IV Rotasi Dan Promosi Pada 13 April 2022.....	171
6. Daftar Nama Pejabat Eselon II yang di Promosi, Rotasi dan Demosi Pada 4 Juli 2022 .....	181
7. Dokumentasi Wawancara .....	183
8. Laporan Tiap Tahapan Seleksi Terbuka JPTP untuk Dinas Ketahanan Pangan dan Dinas Komunikasi, Informatika, Statistika dan Persandian .....	188

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Dinamika yang sering kali terjadi pasca pemilihan kepala daerah baik pemilihan gubernur, bupati ataupun walikota yaitu adanya fenomena pergeseran jabatan dilingkungan Aparatur Sipil Negara (ASN) baik itu promosi, mutasi atau bahkan di *non job* kan. Hal tersebut pada dasarnya sah untuk dilakukan karena otonomi daerah pun memberi kewenangan kepada kepala daerah untuk melakukan kegiatan tersebut, namun kadangkala mutasi dan promosi dilakukan acap kali karena subjektifitas ataupun unsur politis dari kepala daerah yang terpilih. Sesuai dengan kajian Salim (2015) yang menyatakan bahwa unsur politis dan subjektifitas seringkali mendominasi dalam setiap pengisian jabatan struktural Pegawai Negeri Sipil (PNS), ini berkaitan dengan birokrasi untuk mengeksistensikan semangat meraih dukungan politik dari masyarakat ataupun kelompok etnisnya. Praktek tersebut sangat rawan terjadi, sebab posisi kepala daerah sebagai pejabat politik juga sebagai pejabat administrasi (birokrasi), dengan posisi tersebut memberikan peluang besar kepada para kepala daerah untuk mengontrol birokrasi supaya birokrasi dapat menjadi instrumen politiknya.

Fenomena tersebut dalam kajian Purnomo, dkk (2020), dikenal sebagai politisasi birokrasi. Politisasi birokrasi dapat dipahami sebagai fenomena, ketika pelaku politik mencoba untuk melakukan kontrol atas birokrasi. Sedangkan menurut Almandare (2011) bentuk kedua dari politisasi adalah apabila kontrol ini dimanfaatkan, yaitu ketika birokrasi berperilaku dengan cara yang responsif terhadap politisi. Dengan kata lain terjadi hubungan simbiosis mutualisme antara

pejabat politisi dengan birokrasi, dalam suatu kondisi pejabat politisi yang maju dalam kontestasi Pemilukada membutuhkan dukungan suara serta materil untuk melancarkan jalannya menuju kemenangan meraih kursi dalam Pilkada. Pada sisi lain birokrat juga menginginkan adanya peningkatan dalam kariernya di pemerintahan. Namun, pemberian dukungan kepada pejabat politik yang mengikuti kontestasi dalam Pemilukada memunculkan berbagai resiko, manakala dalam Pemilukada pejabat yang diberikan dukungan menang, tentunya hal tersebut akan berdampak signifikan pada kariernya dalam pemerintahan. Karena hasil dari dukungan yang diberikan akan berdampak pada ditempatkannya pegawai tersebut pada posisi strategis. Sedangkan pegawai yang memberikan dukungan kepada calon dalam Pemilukada yang kalah, maka tentunya akan memberikan konsekuensi terhadap kariernya.

Ada dua motif yang membuat terjadinya politisasi birokrasi, pertama adalah patronase. Janji patronase ini dibuat sebagai penghargaan kepada sekutu politik atau bisa berupa *bargaining* politik. Namun hal tersebut sering merusak, sebab hanya didistribusikan kepada pihak-pihak yang membantu pemenang dalam kampanye. kedua, kebijakan yang berorientasi. Cenderung politisi yang berada di level eksekutif bisa mempolitisi agen dengan tujuan untuk memperoleh kontrol yang lebih besar, misalkan menempatkan orang-orang (PNS) di bagian-bagian strategis di pemerintahan karena faktor kedekatan dengan lingkaran penguasa dan mengabaikan orang-orang (PNS) yang sulit untuk dikontrol atau bukan dari lingkaran penguasa (Rosi, 2012).

Mutasi yang menjadi bagian dari manajemen kepegawaian dalam suatu pemerintahan, yang tujuannya adalah untuk melakukan evaluasi kerja, dan penilaian kerja sehingga didapatkan pejabat yang berkompeten, ternyata

dijadikan alat politik untuk mencari dukungan dari birokrat. Praktek tersebut dalam penerimaan dan penilaian pegawai seperti ini sangatlah buruk karena tidak akan melahirkan pegawai yang memiliki profesionalitas tinggi, kreatif dan terampil. Apabila sistem ini tetap dilanjutkan oleh pemerintah, dapat mematikan kreatifitas pegawai yang memang benar-benar memiliki kualitas dalam suatu bidang tertentu. Di sisi lain praktek-praktek tersebut mencederai UU terutama UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Dimana manajemen PNS harusnya melalui *merit system* berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan sebagai ukuran objektifitas yang disepakati dalam memanejemen Aparatur Sipil Negara.

Pelaksanaan *merit system* sebenarnya telah diterapkan di beberapa negara, termasuk Indonesia. Hal ini tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Bab VIII Pasal 51-52 disebutkan bahwa Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan *Merit system*. Manajemen ASN meliputi Manajemen PNS dan Manajemen PPPK. Selanjutnya dalam konsideran menimbang huruf c menyebutkan bahwa untuk mewujudkan Aparatur Sipil Negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan Aparatur Sipil Negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen Aparatur Sipil Negara. Lebih lanjut pada Bab I Pasal 1 dikatakan bahwa *Merit system* pada dasarnya merupakan kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Sistem ini bermaksud untuk

pembinaan karier pegawai dan juga untuk menghargai prestasi para pegawai dalam melaksanakan tugasnya.

Seperti yang diungkapkan oleh Weber dalam (Hidayati, 2012), bahwa PNS harusnya dipilih atas dasar kriteria prestasi, bukan kriteria askriptif seperti kasta, ras, kelas, atau bahasa. Namun, faktanya masih ada landasan lain yang digunakan selain *merit system* yakni kriteria politik. Lebih lanjut Malayu S. P. Hasibuan dalam (Hidayati, 2012) berpendapat bahwa ada tiga dasar/landasan pelaksanaan mutasi pegawai yaitu *merit system*, *seniority system*, dan *spoiled system*. *Merit system* adalah mutasi pegawai yang di dasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerjanya. *Merit system* ini merupakan dasar mutasi yang baik karena output dan produktifitas kerja meningkat, semangat kerja meningkat, jumlah kesalahan yang diperbuat menurun, absensi dan disiplin pegawai semakin baik, jumlah kecelakaan akan menurun.

Oleh karena itu, proses promosi dan mutasi pegawai negeri sipil harus mengutamakan keahlian dari pegawai itu sendiri dalam artian proses mutasi haruslah *merit system* bukan *spoil system* (berdasarkan kekerabatan dan faktor lain) dan berlandaskan ketentuan dan peraturan-peraturan yang berlaku. Dalam Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi dijelaskan bahwa mutasi merupakan perpindahan tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) instansi pusat, antar-instansi pusat, 1 (satu) instansi daerah, antar-instansi daerah, antar-instansi pusat dan instansi daerah, dan ke perwakilan Negara Indonesia di luar negeri serta atas permintaan sendiri. Lebih lanjut dijelaskan pada Bab 1 Pasal 1 bahwa pelaksanaan mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.

Pelaksanaan promosi dan mutasi juga dilakukan dilingkup pemerintah daerah Kabupaten Majene. Setelah resmi dilantik dan diambil sumpahnya oleh Gubernur Sulawesi Barat (Sulbar) bertempat di Rumah Jabatan Gubernur Sulbar, Minggu, 27 Juni 2021 Andi Achmad Syukri Tammalele (Bupati) dan Arismunandar (Wakil Bupati), untuk pertama kalinya dalam masa jabatan 2020-2024 melakukan promosi dan mutasi. Sesuai surat keputusan Bupati Majene dengan nomor 125/HK/KEP-BUP/2022 pada tanggal 31 Desember 2021 Bupati Majene melakukan mutasi dan promosi dengan total 279 pejabat eselon IV dilingkup pemerintah Kabupaten Majene, kemudian pada tanggal 31 Januari 2022, Bupati Andi Achmad Syukri Tammalele kembali melantik 116 pejabat eselon III setelah melalui proses promosi dan mutasi.

Namun pelaksanaan promosi dan mutasi menuai polemik, sebab ada upaya untuk melakukan promosi jabatan dan mutasi diluar dari *merit system*, seperti:

a. Pelaksanaan Promosi syarat dengan unsur politis dan subjektif

Hal tersebut dibenarkan oleh salah satu tim pemenangan Andi Achmad Syukri Tammalele- Arismunandar (AST-Aris) bahwa memang ada rekomendasi terkait nama-nama yang diajukan untuk dipromosikan maupun dimutasi oleh tim pemenang, hal ini sebagai bagian dari *bargaining* semasa kampanye. Dalam agenda pertemuan silaturahmi tim pemenangan tingkat kecamatan dan kabupaten pasangan AST-Aris yang berlangsung di Rumah Jabatan Bupati Majene, Rabu malam, 28 Januari 2021 secara tegas juga disampaikan oleh Ketua Penasehat Relawan Tim Keluarga Pasangan Andi Achmad Syukri Tammalele-Arismunandar (AST-Aris) yakni Kalma Katta, bahwa Bupati Majene dihimbau agar tetap mempertimbangkan aspirasi tim

sebelum menetapkan komposisi.

b. Unsur kekerabatan terhadap Bupati dan Wakil Bupati

Selain itu promosi jabatan yang dilaksanakan dilingkup pemerintah kali ini ditengarai adanya unsur kekerabatan terhadap bupati dan wakil bupati terpilih. Hal tersebut terlihat ketika istri bupati yakni Hj Najmah Bachit Fatta ikut di promosikan sebagai Sekretaris Dinas Perpustakaan dan Kearsipan (DPK) Majene dengan jabatan sebelumnya sebagai Kepala Bidang Pembangunan Inovasi dan Teknologi pada Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) sedangkan A. Fitria Tammalele yakni saudara dari bupati sebagai Kabag Prokopi yang sebelumnya sebagai JFU Bagian Umum Setda Majene. Istri wakil bupati yakni dr Andi Arny Megawati juga ikut menduduki jabatan baru sebagai Kepala Bidang Pelayanan di RSUD Majene. Yang sebelumnya sebagai pejabat fungsional yaitu dokter gigi muda.

Tidak tanggung-tanggung promosi dan mutasi kali ini, selain melakukan promosi dari jabatan fungsional ke jabatan struktural juga dilakukan sebaliknya, salah satunya jabatan direktur RSUD Majene yang sebelumnya dijabat oleh dr. Yupie Hamdayani difungsionalkan dan diganti oleh dr. Nurlina yang sebelumnya sebagai fungsional dokter Paru di RSUD Majene. Bahkan dalam rotasi kali ini ada pejabat yang dulunya bertugas di instansi OPD, digeser hingga ke tingkat kecamatan. Mulai dari kantor Camat Pamboang hingga di Kantor Camat Tubo Sendana, Ulumanda dan Malunda.

Padahal berdasarkan PP. No. 13 Tahun 2002 dan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 terkait mekanisme penempatan jabatan untuk Pegawai Negeri Sipil termaqtub bahwa Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan

(Baperjakat) yang berwenang dalam memberikan pertimbangan layak tidaknya seseorang dipromosikan atau dimutasi. Artinya sekalipun ada usulan nama dari tim pemenang atau tim pengusung, tidak ada keharusan bupati dan wakil bupati terpilih untuk mengikuti. Ditambah dalam UU ASN No. 5 Tahun 2014 terkait kebijakan mutasi ASN harus berdasarkan kompetensi, prestasi kerja, jenjang pangkat, tanpa diskriminasi, dan loyalitas. Sehingga jelas promosi dan mutasi di lingkungan Aparatur Sipil Negara tidak bisa dilaksanakan sewenang-wenang. Sehingga benar yang dikatakan oleh Barber dalam (Hidayati, 2012), bahwa pada hari pertama semua janji untuk birokrasi dibuat oleh partai politik yang berkuasa. Maka pihak yang dikalahkan yakni semua birokrat di kantor akan segera dibuang dan tempat mereka diisi oleh orang-orang yang setia kepada pihak pemenang.

*In former days all appointments to the bureaucracy were made by the political party in power. When that party was defeated, all the bureaucrats in office were immediately thrown out and their places were filled by faithful heelers of the victorious party. It was not a very noble system. It was not conducive to efficient governmental administration . . . . It did have certain virtues, however. It prevented anyone from becoming a bureaucrat for life and so losing completely the point of view of the man on the street. It also permitted the elected official to reward their political workers by changing, instead of increasing, the bureaucracy. (Rothbard, 1995).*

Maka tidak mengherankan bahwa indeks *merit system* manajemen ASN Nasional melalui promosi dan mutasi ASN masuk kategori kurang (sebesar 0,57 atau 81,43% dari target 0,71). Hasil ini diperoleh dari rata-rata indeks yang ada pada instansi pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) pelaksanaan *merit system* masih dalam kategori kurang (Kemenpan/RB, 2019).



Dari berbagai polemik tersebut peneliti tertarik untuk menelaah lebih dalam terkait promosi dan mutasi pegawai negeri sipil pasca terpilihnya Bupati dan Wakil Bupati Majene tahun 2020 dengan fokus kajian pada pelaksanaan *merit system* dalam setiap proses promosi dan mutasi sebagaimana amanah UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini terkait prinsip *merit system* diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene. Adapun pertanyaan penelitiannya sebagai berikut:

- a. Bagaimana prinsip *Recruitment, Selection, and Advancement* diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- b. Bagaimana prinsip *Equity* diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- c. Bagaimana prinsip *Utilization* diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- d. Bagaimana prinsip *Retention* diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- e. Bagaimana prinsip *Neutrality* diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- f. Bagaimana prinsip *Public Interest* diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?

## I.2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini yakni untuk menjelaskan penerapan prinsip-prinsip merit system dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene dengan berpedoman pada 6 prinsip merit system yang dikemukakan oleh Grundman dalam U.S. Merit Systems Protection Board (2016) yaitu:

- a. Menjelaskan prinsip *Recruitment, Selection, and Advancement* yang diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- b. Menjelaskan prinsip *Equity* yang diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- c. Menjelaskan prinsip *Utilization* yang diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- d. Menjelaskan prinsip *Retention* yang diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- e. Menjelaskan prinsip *Neutrality* yang diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?
- f. Menjelaskan prinsip *Public Interest* yang diterapkan dalam promosi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negera di Kabupaten Majene?

## I.3. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini diharapkan bisa menjadi rujukan atau referensi bagi peneliti selanjutnya dalam memilih topik yang relevan dengan penelitian ini.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Peneliti.

Penelitian ini menjadi salah satu wadah bagi peneliti dalam melatih kemampuan berpikir dan bersikap ilmiah dalam mencari penjelasan terkait permasalahan penerapan *merit system* dalam promosi dan mutasi bagi PNS yang terjadi dilingkup pemerintah kabupaten majene pasca terpilihnya Andi Achmad Syukri Tammalele-Arismunandar.

2) Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Majene

Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan ataupun referensi kepada pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan sehubungan dengan penerapan *merit system* dalam promosi dan mutasi yang dilakukan.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### II.1 **Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Konteks Administrasi Publik**

Bagi organisasi sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat sentral dalam mengatur jalannya organisasi. Sumber daya manusia dapat disebut sebagai pegawai, tenaga kerja, buruh, pegawai, abdi negara. Sedangkan pada masa feodalisme disebut sebagai *abdi dalam* dan *kawulo* (Wirawan, 2015). Agar dapat mengatur dan mengurus sumber daya manusia berdasarkan visi dan tujuan organisasi, maka dibutuhkan ilmu, metoda dan pendekatan pengelolaan sumber daya manusia atau yang sering disebut dengan manajemen sumber daya manusia. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) merupakan salah satu instrumen penting bagi organisasi dalam mencapai berbagai tujuannya. Lebih lanjut, MSDM menurut Wirawan (2015) merupakan manajemen fungsional sumber daya manusia bagian dari keseluruhan manajemen suatu organisasi yang mememanajementi manusia yang bekerja untuk organisasi agar mampu menciptakan nilai ekonomi dan sosial secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan organisasi.

Dalam konteks administrasi publik, manajemen sumber daya manusia pun memiliki peran yang sangat vital. Meskipun era globalisasi menjadi bagian yang tidak bisa dielakkan dalam pelayanan administrasi publik namun sumber daya manusia tetap menjadi bagian yang tidak tergantikan sepenuhnya. Berbeda dengan administrasi bisnis atau privat, kemajuan teknologi dimanfaatkan sepenuhnya untuk meningkatkan produktivitas, ini disebabkan orientasi administrasi bisnis adalah keuntungan sehingga pemakaian mesin dinilai lebih menguntungkan. Secara nilai dan tujuan tentu administrasi publik berbeda

dengan administrasi privat. Dalam buku *Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Organisasi Publik* karya Syafri dan Alwi dikatakan bahwa Administrasi publik memiliki nilai dan tujuan yang berbeda dengan administrasi bisnis sehingga penentuan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia dalam kedua jenis administrasi tersebut berbeda pula. Administrasi publik memiliki kompleksitas nilai, hal ini disebabkan oleh banyaknya pemangku kepentingan dalam organisasi publik dan semua pemangku kepentingan tersebut ingin mendapatkan layanan yang memuaskan dari administrasi publik tersebut (Syafri dan Alwi, 2014).

Urgensi sumber daya manusia dalam administrasi publik di samping karena perannya tidak dapat digantikan oleh mesin juga peran tersebut hanya mungkin dilakukan oleh administrasi publik. Pemberian layanan yang bersifat mendasar seperti pengambilan keputusan, regulasi dan pembuatan kebijakan hanya dapat diperankan oleh administrasi publik. Layanan seperti ini memerlukan sumber daya manusia berkualitas. Sumber daya manusia yang mampu memahami masalah-masalah yang dihadapi dan sekaligus memenuhi kebutuhan pasar administrasi publik yaitu rakyat secara keseluruhan. Dalam konteks perkembangan manajemen sumber daya manusia ditinjau dari perspektif administrasi publik, dapat di petakan jadi tiga fase, yaitu:

- a. Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Administrasi *Publik Klasik*
- b. Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Perspektif *New Public Management*
- c. Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Perspektif *New Public Service*.

## II.2 Manajemen Sumber Daya Aparatur

Aparatur Sipil Negara mempunyai peran yang amat fundamental dalam rangka menciptakan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia (Harahap, 2017). Menurut Tayibnapi dalam Yoman & Tasik (2016) sumber daya manusia aparatur pemerintah adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan berkedudukan sebagai pegawai negeri. Sehingga aparatur negara atau aparatur adalah para pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik yang bekerja dalam tiga badan eksekutif, yudikatif, dan legislative, maupun Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Pegawai Negeri sipil (PNS) pusat dan daerah yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Sumber daya manusia aparatur merupakan individu pilihan yang diperoleh dari serangkaian tahapan penyeleksian dengan tujuan untuk memperoleh aparatur-aparatur negara yang berkualitas dan kompeten dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat. Karena sumber daya aparatur yang berkualitas merupakan prasyarat dalam meningkatkan mutu penyelenggaraan negara serta pemerintah kepada masyarakat. Agar setiap upaya pembinaan kearah peningkatan kualitas aparatur pemerintah mencapai sasaran dan menjadi relevan dalam menjawab tuntutan reformasi pada pencapaian standar kompetensi baik bagi aparatur pemangku jabatan struktural, fungsional maupun staf/pegawai *non* jabatan (Yoman & Tasik, 2016).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) memberikan nafas baru terhadap pelaksanaan manajemen ASN dalam mencetak ASN yang kompeten, handal, dan kompetitif melalui sistem manajemen berbasis merit. Pada UU tersebut disebutkan bahwa pegawai ASN terdiri dari dua jenis yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Oleh sebab itu, manajemen Aparatur Sipil Negara diatur dalam dua peraturan yang berbeda. yaitu PP No. 11 tahun 2017 Tentang Manajemen PNS dan PP 49 tahun 2018 tentang Manajemen PPPK.

Ada 14 poin yang diatur pada PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yakni 1) penyusunan dan penetapan kebutuhan, 2) pengadaan, 3) pangkat dan jabatan, 4) pengembangan karir, 5) pola karir, 6) promosi, 7) mutasi, 8) penilaian kinerja, 9) penggajian dan tunjangan, 10) penghargaan, 11) disiplin, 12) pemberhentian, 13) jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan 14) perlindungan. Sedangkan dalam Manajemen PPPK ada 9 poin yang diatur dan termaqtub dalam PP 49 Tahun 2018 yakni, 1) penetapan kebutuhan, 2) pengadaan, 3) penilaian kinerja, 4) penggajian dan tunjangan, 5) pengembangan kompetensi, 6) pemberian penghargaan, 7) disiplin, 8) pemutusan hubungan perjanjian, dan 9) perlindungan.

### **II.3 Konsep Meritokrasi**

Pada dasarnya merit berasal dari kata *meritokrasi* yang apabila di tafsirkan secara harfiah kata merit bisa di artikan manfaat. Sedangkan *meritokrasi* merujuk pada suatu bentuk sistem politik yang memberikan penghargaan lebih kepada mereka yang berprestasi atau berkemampuan (Utama, 2016). Istilah *meritokrasi* pertamakali diperkenalkan oleh Michael Young pada tahun 1958 dalam bukunya yang berjudul *The Rise of The Meritocracy*.

Konsep Meritokrasi Young dalam (Utama, 2019) mengatakan bahwa meritokrasi bisa diartikan sebagai satu pandangan atau memberi peluang terhadap individu untuk maju berdasarkan merit yaitu berdasarkan kelayakan dan kecakapannya atau kecemerlangan. Lambat laun istilah meritokrasi diderivasikan ke dalam istilah *merit system*. Lebih lanjut, Young dalam bukunya juga merekonseptualisasi merit dengan simbol  $I + E = M$ , yang memiliki arti bahwa merit merupakan hasil gabungan dari *intlegensia* (I) berupa hasil belajar dan potensi dasar seseorang dengan (E) *effort* hingga lahirlah merit, "*Intelligence and effort together make up merit (I + E = M). The lazy genius is not one*". Ungkapan kalimat tersebut menekankan bahwa meskipun seseorang itu memiliki inteligensi tinggi atau jenius namun malas berusaha tidak akan masuk dalam kategori merit (Afrianto & Prasajo, 2020). Jika hal tersebut dikaitkan dengan pekerjaan maka *effort* yang dimaksud dalam hal ini adalah bekerja secara maksimal.

Lebih detail dijelaskan oleh McNamee dan Miller (2009) yang menyatakan bahwa merit diartikan sebagai penghargaan merupakan ciri khas individu. Sedangkan meritokrasi adalah karakteristik masyarakat secara keseluruhan dimana individu dianugerahi proporsi langsung dari hasil operasi dan kemampuan individu. Singkatnya, merit didefinisikan sebagai karakteristik individu sedangkan meritokrasi adalah karakteristik masyarakat secara keseluruhan. Maka demikian, meritokrasi adalah sistem sosial di mana proporsi keseluruhan seseorang diberikan secara langsung dari hasil operasi dan kemampuan. Sehingga dalam menjalankan meritokrasi dibutuhkan sebuah sistem yang disebut dengan merit system (McNamee dan Miller, 2009).



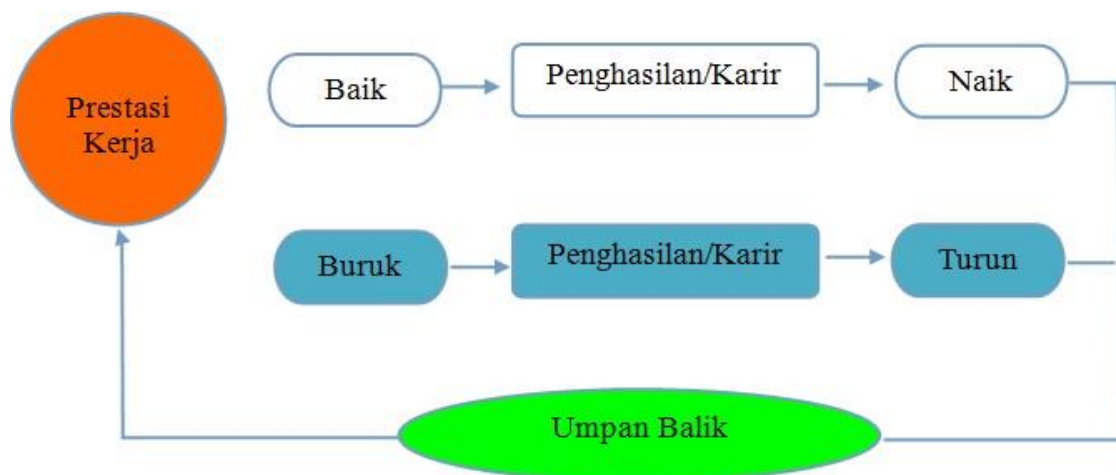
McCrudden dalam Daniarsyah (2017) kemudian mengidentifikasi lima konsep merit yang berbeda, yakni:

- a. Model pertama bahwa merit sering dipahami sebagai sinonim dari nondiskriminasi, kronisme, atau favoritisme politik.
- b. Model kedua adalah merit sebagai akal sehat umum. Model ini mensyaratkan bahwa kualitas yang dicari untuk mencapai tujuan harus dipandang sebagai hal yang umum berharga di masyarakat.
- c. Model ketiga tentang merit yang dikaitkan dengan jasa dengan keterkaitan pekerjaan yang ketat. Model ini membutuhkan tingkat persesuaian yang lebih erat antara alat (*mean*) yang digunakan dan tujuan (*ends*) yang ingin dicapai.
- d. Model keempat pantas sebagai kapasitas untuk menghasilkan hasil pekerjaan tertentu. Model keempat cenderung memilih pandangan yang lebih luas berkaitan dengan elemen yang ada dalam pekerjaan (pekerjaan itu terdiri dari apa saja). Model ini lebih tertarik pada pandangan yang menggabungkan berbagai gagasan tentang sifat kerja yang dapat membantu pelaksanaan pekerjaan daripada sejauh yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan ini.
- e. Model kelima dari merit adalah layak sebagai kapasitas untuk menghasilkan hal-hal yang bermanfaat bagi organisasi. Dalam model ini, merit tidak membatasi apa yang dimaksud dengan kecakapan seseorang yang dipilih untuk melakukannya

Konsep *merit system* mencerminkan bahwa faktor prestasi kerja merupakan pusat dari sistem ini atau dengan kata lain fokus utama merit system adalah dalam rangka perbaikan atau peningkatan prestasi kerja (Woodard,

2005). Sehingga dari proses tersebut didapati SDM/ASN yang unggul dan lebih bisa berkontribusi baik dalam penempatan kerjanya. Namun demikian, proses tersebut dalam pandangan McCourt (2007) mengatakan *merit system can define as "the appointment of the best person for any given job* yang berarti bahwa seyognya jabatan haruslah diisi oleh orang-orang terbaik karena kualitas dan kemampuannya, bukan karena faktor *non merit* atau faktor askriptif lain seperti politik, keluarga, teman, suku, agama, etnis, daerah, kelas sosial, gender, kekayaan dan sebagainya. Tentu juga itu berlaku pada jabatan-jabatan publik, ASN-ASN terbaiklah yang hendaknya dipilih dan dihargai dengan suatu *reward*.

Merujuk pada konsep merit system oleh Brotoharsojo (2003), dikatakan bahwa pusat merit system berada pada faktor prestasi dan fokus kebijakan. Dengan tujuan untuk perbaikan atau peningkatan prestasi kerja, yang apabila prestasi kerja dengan kategori baik maka pegawai tersebut berhak mendapatkan *reward* bisa kenaikan pangkat ataupun penghasilan. Jika terjadi sebaliknya maka akan dikenai *punishment* atau sanksi.



**Gambar 1. Konsep Merit Sistem**  
Sumber: Brotoharsojo, 2003

Jikalau *reward* atau *punishment* yang tersebut diberlakukan, maka menurut Daryanto (2007) konsep *merit system* akan membawa dampak yang positif bagi kinerja kerja SDM itu sendiri. Pemberian *reward* dengan sendirinya akan memberikan reaksi pada SDM/ASN untuk tetap mempertahankan atau bahkan lebih meningkatkan prestasi kerja yang individu peroleh. Namun sebaliknya apabila individu diberikan *punishment* maka boleh jadi SDM/ASN tersebut menimbulkan reaksi untuk meninggalkan atau tidak mengulang sikap yang dapat membuat prestasi kerja buruk. Oleh karena itu, konsep *merit system* membuat SDM akan terdorong untuk berprestasi kerja tinggi sehingga akan berdampak langsung pada pencapaian prestasi tinggi dari unit kerja SDM tersebut yang pada akhirnya institusi/organisasi secara menyeluruh akan mencapai prestasi yang tinggi pula.

### **II.3.1 Pengertian Merit System**

Secara terminologi, kata merit berasal dari bahasa Inggris yang memiliki arti jasa, manfaat serta prestasi. Sedangkan jika ditinjau dari segi analisa kosa kata maka *merit system* didefinisikan sebagai pengelolaan SDM yang didasarkan pada prestasi (merit), yaitu segenap perilaku kerja pegawai dalam wujudnya dikategorikan sebagai baik atau buruk, hal mana berpengaruh langsung pada naik atau turunnya penghasilan dan/atau karir jabatan pegawai (Wungu, 2003). Sedangkan dalam UU Nomor 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Bab 1 Pasal 1 mengatakan bahwa *Merit system* adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Sedangkan *merit system* menurut Widodo (2005), merupakan suatu sistem

penarikan atau promosi pegawai yang tidak didasarkan pada hubungan kekerabatan, patrimonial (anak, keponakan, famili, alumni, daerah, golongan, dan lain-lain) tetapi didasarkan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan pengalaman yang dimiliki oleh orang yang bersangkutan.

Di sisi lain, McCourt dalam (Daniarsyah, 2017) menegaskan bahwa *merit system* "the appointment of the best person for any given job". Artinya penunjukkan orang terbaik untuk pekerjaan tertentu. Lebih lanjut, Stahl dalam (Daniarsyah, 2017) memberikan definisi bahwa *merit system* dalam pemerintahan modern yakni:

*"a personnel system in which comparative merit or achievement governs each individual's selection and progress in the service and in which the conditions and rewards of performance contribute to the competency and continuity of the service".*

Yang berarti bahwa *merit system* adalah sistem kepegawaian di mana terdapat perbandingan kecakapan atau prestasi yang berpengaruh terhadap masing-masing seleksi dan kemajuan individu individu dalam pelayanan dan di mana kondisi dan penghargaan kinerja berkontribusi terhadap kompetensi dan keberlanjutan pelayanan.

Dari beberapa definisi di atas, penulis berpandangan bahwa *merit system* pada dasarnya sebuah placement untuk menempatkan seseorang dalam sebuah jabatan atas dasar objektivitas ditinjau dari kualifikasi, kompetensi, ataupun kinerja yang dimiliki ASN. Sistem ini dijalankan melalui; seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, menerapkan prinsip fairness, penggajian, *reward and punishment* berbasis kinerja, standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik, manajemen SDM secara efektif dan efisien, melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena (Nurprojo, 2014).

### II.3.2 Dasar Pelaksanaan *Merit System* di Indonesia

Di Indonesia, mekanisme pengelolaan ASN dan pejabat publik termasuk pelaksanaan *merit system* sebenarnya diakomodir oleh Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 Tentang ASN yang selanjutnya menjadi acuan dalam pengelolaan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berupa Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS.

#### a. Antara Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 Tentang ASN dan Pelaksanaan *Merit system* di Indonesia

Secara tegas pengaturan Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara berdasarkan *merit system* ditegaskan di dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Negara yang berbunyi: "Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan *merit system*". Namun dalam pengaturan lebih lanjut, pelaksanaan *merit system* ini tidak dijabarkan ke dalam Undang-undang tersebut, tapi lebih lanjut ke dalam Peraturan Pemerintah. Hal tersebut menyebabkan pelaksanaan *merit system* menuai banyak tafsiran. Hingga lahirlah peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang terdiri dari 15 Bab dan 364 pasal.

Pada dasarnya *Merit system* secara tegas menolak dan menutup ruang terhadap pengelolaan manajemen ASN yang syarat KKN serta kepentingan politis. Poin tersebut termaktub pada pasal 2 butir 22. Bahwa:

*Merit system* adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Sehingga untuk mencapai tujuan nasional yang berdasar dari alinea ke 4 pembukaan Undang-Undang NRI 1945 tersebut, maka Undang-Undang Nomor

5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa:

diperlukan Aparatur Sipil Negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Tentu peran penerapan *merit system* memberikan manfaat dalam manajemen institusi/organisasi, khususnya PNS. Maka dari itu kehadiran PNS sebagai penyelenggara urusan negara masih sangat diperlukan demi tercapainya tujuan nasional. Sebagai *Human capital*, PNS tentu membutuhkan ruang untuk terus mengasah kemampuan dirinya agar mampu bekerja secara produktif maupun profitabilitas dalam jabatan yang di emban. Hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengakomodir hal tersebut pada pasal 69 menyebutkan bahwa :

- 1) Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja dan kebutuhan Instansi Pemerintah
- 2) Pengembangan karier PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas
- 3) Kompetensi sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi :
  - a) Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan pelatihan teknis fungsional dan pengalaman bekerja secara teknis
  - b) Kompensasi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan
  - c) Kompensasi social cultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.
- 4) Integritas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerjasama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara
- 5) Moralitas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dari penerapan dan pengalaman nilai etika agama, budaya, dan social kemasyarakatan.

#### **b. Pengelolaan ASN secara *Merit System* dalam Peraturan Pemerintah**

##### **Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN**

Kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang

Manajemen ASN ini mengakomodir pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara dalam ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. Hal tersebut termaktub pada Pasal 52 Manajemen ASN meliputi Manajemen PNS dan Manajemen PPPK. Dan tentu, baik manajemen PNS atau pun Manajemen PPPK diselenggarakan secara *merit system*, sebagaimana bunyi UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN pada pasal 51 bahwa Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan *Merit system*.

Keberadaan PP No.11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN, sebenarnya sebagai tindak lanjut dari amanat UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN pada ketentuan pasal 17, pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat 171, Pasal 74, pasal 78, pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), pasal 89, pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 12S. sehingga segala aktivitas pengelolaan ASN termasuk urusan promosi dan mutasi bermuara pada peraturan ini.

### **II.3.3 Kelembagaan dan Jaminan *Merit System* dalam Pengelolaan ASN**

*Merit system* menjadi prinsip utama dalam UU ASN, bahkan UU ini juga menyediakan aturan kelembagaan untuk menjamin keberadaan *merit system* dalam pengelolaan ASN. Lembaga-lembaga tersebut adalah:.

**a. Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi/kemen PAN dan RB)**

Sesuai amanat UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN pada Bab Kelembagaan pasal 25. Kemen PAN dan RB merupakan kementrian yang mendapatkan mandat dari presiden untuk mengurus pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN. Dengan dasar tersebut Kemen PAN dan RB berwenang menetapkan kebijakan terkait pendayagunaan Pegawai ASN termasuk menindak pejabat yang menyimpang terhadap *merit system*, sebagaimana bunyi pasal 26 poin e yaitu:

pertimbangan kepada Presiden dalam penindakan terhadap Pejabat yang Berwenang dan Pejabat Pembina Kepegawaian atas penyimpangan *Merit system* dalam penyelenggaraan Manajemen ASN.

Tentu sebagai kementerian yang bertanggungjawab langsung terhadap penyelenggaraan *merit system* dan untuk mewujudkan *merit system* dalam manajemen aparatur sipil negara maka perlu diatur penerapan *merit system* di lingkungan instansi pemerintah. Dengan maksud tersebut hadirilah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 tahun 2018 tentang Pedoman *Merit system* dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara. Kehadiran Permen ini sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494).



## b. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan instansi netral yang diberikan mandat untuk melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN. Dengan tujuan untuk menjamin perwujudan atau pelaksanaan *merit system* pada instansi pemerintah. Hal tersebut sesuai amanat UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN pada Bab VII pasal 25 bulir 1 dan 2 bahwa

Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN. Maka dalam menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada: (b) KASN, berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan *Merit system* serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.

Lebih lanjut pada pasal 28, dipaparkan terkait tujuan dari KASN terdiri dari:

- 1) Menjamin terwujudnya *Merit system* dalam kebijakan dan Manajemen ASN;
- 2) Mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- 4) Mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;
- 5) Menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat; dan
- 6) Mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Sebagai komisi yang bertanggungjawab terhadap pengawasan pelaksanaan *merit system* maka dipandang perlu untuk membuat peraturan terkait tata cara penilaian mandiri penerapan *merit system* dalam manajemen aparatur sipil negara di lingkungan instansi pemerintah. Hal tersebut selanjutnya

diakomodir dalam Peraturan KASN No. 3 Tahun 2018. Aturan tersebut hadir sebagai tindak lanjut dari Pasal 111 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Instansi Pemerintah yang telah menerapkan *Merit system* dalam pembinaan Pegawai Aparatur Sipil Negara dengan persetujuan Komisi Aparatur Sipil Negara dapat dikecualikan dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara terbuka dan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman *Merit system* dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara berwenang untuk menyusun panduan tatacara penilaian mandiri penerapan *merit system*.

#### **ii.3.4 Indikator *Merit System***

Adapun beberapa indikator atau prinsip-prinsip *merit system* dari berbagai sudut pandang sebagai berikut:

Stahl (1962) mengemukakan beberapa prinsip dari merit yaitu:

a. *Adequate publicity.*

Pemberitahuan adanya lowongan pekerjaan berikut persyaratannya harus diberitahukan kepada publik sehingga masyarakat yang berminat memiliki kesempatan untuk mengetahuinya.

b. *Opportunity to apply.*

Setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk dapat melakukan lamaran terhadap suatu seleksi jabatan.

c. *Realistic standards.*

Standar kualifikasi harus secara rasional berkaitan dengan pekerjaan yang akan diisi, dan harus berlaku secara imparsial kepada seuruh kandidat yang membuat ketertarikan mereka diketahui.

*d. Absence of discrimination.*

Standar yang digunakan harus berisi faktor-faktor yang berkaitan dengan kemampuan dan kesesuaian untuk pekerjaan, bukan karena faktor di luar itu.

*e. Ranking on the basis of ability.*

Esensi kompetensi mengindikasikan peringkat calon/kandidat atas dasar evaluasi relatif akan kecakapan dan kesesuaian mereka, dan proses seleksi yang dapat berimplikasi terhadap peringkat dimaksud.

*f. Knowledge of results.*

Publik harus dapat mengetahui bagaimana proses berjalan, dan setiap orang yang percaya bahwa prosesnya tidak berjalan dengan baik dalam kasus yang menyangkut dirinya, maka yang bersangkutan harus diberi kesempatan untuk melakukan tinjauan administrative.

Sedangkan prinsip merit menurut Prasojo (2020), adalah sebagai berikut:

*a. Equal opportunity*

artinya semua orang yang memenuhi syarat memiliki kesempatan yang sama untuk mengajukan lamaran.

*b. Open competition,*

seleksi dilaksanakan secara transparan dan dilakukan oleh tim yang profesional, independen, tidak partisan;

*c. Competitiveness*

sistem seleksi yang mampu mengukur kompetensi peserta dengan akurat sehingga mampu membandingkan kompetensi antar peserta dengan jelas.

Lebih lanjut, menurut Grundman dalam *U.S. Merit Systems Protection Board* (2016), mengatakan bahwa ada 9 indikator dasar dalam pelaksanaan

*merit system* yakni

*a. Recruitment, Selection, and Advancement*

*Recruitment, Selection, and Advancement* adalah memilih pegawai berdasarkan kemampuan, secara adil dengan persaingan secara terbuka untuk mencapai pegawai yang representative

1) Tujuan

- a) Berfokus pada pencapaian tenaga kerja yang berkualifikasi baik dan representatif melalui rekrutmen terbuka dan penilaian pelamar terkait pekerjaan yang adil.
- b) Berdasarkan Undang-Undang Pendleton tahun 1883, yang mensyaratkan perekrutan dan promosi berdasarkan kualifikasi seperti pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan—bukan koneksi politik atau pribadi.
- c) Menegaskan pentingnya mendasarkan keputusan pada prestasi dan menghindari diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, dan asal negara (menggantikan Judul VII Undang-Undang Hak Sipil tahun 1964 dan undang-undang terkait).

2) Tindakan yang Harus Dilakukan

- a) Mengidentifikasi kebutuhan bakat melalui analisis pekerjaan dan tenaga kerja.
- b) Secara aktif mencari beragam kelompok calon pelamar melalui perekrut yang berpengetahuan luas.
- c) Mengumumkan lowongan melalui berbagai media.
- d) Gunakan campuran otoritas perekrutan yang sesuai.

- e) Uraikan dengan jelas kualifikasi yang dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan itu.
  - f) Menetapkan kriteria seleksi sesuai dengan pekerjaan dan terukur.
  - g) Gunakan penilaian yang terstruktur, valid, dan andal.
  - h) Mengidentifikasi dan mengatasi hambatan untuk persaingan terbuka dan kesempatan yang sama.
- 3) Tindakan yang Harus Dihindari
- i) Secara otomatis merekrut untuk mengisi kembali lowongan tanpa melakukan analisis kompetensi yang dibutuhkan.
  - j) Hanya memposting pengumuman lowongan di USAJOBS.
  - k) Mengandalkan secara eksklusif atau berlebihan pada satu atau sangat sedikit otoritas perekrutan.
    - Membatasi persaingan melalui rekrutmen yang terfokus secara sempit
  - l) prosedur lamaran yang tidak masuk akal

*b. Equity*

Semua pegawai dan pelamar kerja harus menerima perlakuan yang adil dan setara dalam semua aspek manajemen personalia tanpa memandang afiliasi politik, ras, warna kulit, agama, asal kebangsaan, jenis kelamin, status perkawinan, usia, atau kondisi cacat, dan dengan memperhatikan secara wajar privasi dan hak konstitusional mereka.

1) Tujuan

- a) Mengamanatkan perlakuan yang adil dan nondiskriminasi di seluruh rangkaian keputusan ketenagakerjaan, seperti rekrutmen dan perekrutan, pelatihan dan pengembangan, manajemen kinerja, penghargaan uang tunai, kenaikan gaji, serta retensi dan pemecatan.

b) Menegaskan bahwa pegawai dan pelamar kerja berhak atas perlindungan Konstitusi AS dan Undang-Undang Privasi. Misalnya, pegawai Federal mempertahankan hak kebebasan berbicara di bawah Amandemen Pertama, meskipun mereka harus menghormati beberapa batasan, seperti larangan Hatch Act terhadap kampanye politik (sebagaimana tercakup dalam MSP 8 dan PPP 3).

2) Tindakan yang Harus Dilakukan

- a) Pilih supervisor dengan keterampilan yang kuat dalam mengelola orang dan kompetensi teknis yang memadai
- b) Melatih supervisor dan meminta pertanggungjawaban mereka atas keputusan manajemen tenaga kerja mereka. · Perlakukan pegawai secara adil dalam semua aspek kehidupan kerja mereka
- c) Membutuhkan keputusan berdasarkan prestasi
- d) Latih transparansi semaksimal mungkin
- e) Menganalisis data untuk menilai representasi dan persepsi pegawai, seperti laporan Pedoman Manajemen 715 dari Komisi Kesempatan Kerja yang Setara, hasil survei, dan tren dalam pengajuan dan penyelesaian keluhan.

3) Tindakan yang Harus Dihindari

- a) Memilih supervisor berdasarkan koneksi pribadi atau kompetensi teknis daripada kemampuan supervisor.
- b) Mendasarkan keputusan personel pada faktor selain prestasi.
- c) Mengabaikan atau mengabaikan data yang memberikan wawasan

c. *Utilization*

*Utilization* adalah dengan mengfungsikan tenaga pegawai secara efisien dan efektif.

1) Tujuan

- a) Membutuhkan keseimbangan antara kebutuhan operasional dan kewajiban kepada pegawai. · Menetapkan standar untuk manajemen tenaga kerja sehari-hari, di luar kebijakan dan praktik SDM khusus yang ditangani oleh MSP lain.
- b) Memerlukan supervisor yang mendukung dan menerapkan semua MSP, untuk mencapai tenaga kerja Federal berkinerja tinggi yang melayani kepentingan publik.

2) Tindakan yang Harus Dilakukan

- a) Mengenali peran penting pengawas.
  - b) Pilih dan latih penyelia yang bersedia dan mampu menerapkan semua MSP. · Melakukan perencanaan suksesi untuk menyiapkan kumpulan kandidat yang beragam untuk peran kepemimpinan di masa mendatang.
  - c) Timbang hasil positif dan negatif dari berbagai strategi untuk mengelola tingkat kepegawaian. · Gunakan strategi kepegawaian yang disesuaikan dengan perubahan yang diantisipasi dalam tingkat atau sifat pekerjaan. · Memahami pentingnya keterlibatan pegawai terhadap hasil organisasi.
- 3) Tindakan yang Harus Dihindari
- d) Memilih supervisor berdasarkan koneksi pribadi atau keterampilan teknis.

- e) Mempertimbangkan hanya kebutuhan organisasi atau hanya kebutuhan pegawai.

d. *Retention*

Pegawai harus dipertahankan berdasarkan kecukupan kinerjanya, kinerja yang tidak memadai harus diperbaiki, dan pegawai yang tidak dapat atau tidak akan meningkatkan kinerjanya untuk memenuhi standar yang dipersyaratkan harus dipisahkan.

1) Tujuan

- a) Mengarahkan lembaga untuk mengidentifikasi dan menangani kinerja yang buruk.
- b) Mengotorisasi tindakan, termasuk pemecatan, sambil menekankan koreksi atas hukuman.

2) Tindakan yang Harus Dilakukan

- a) Komunikasikan persyaratan kinerja dengan jelas, tinjau kemajuan secara teratur, dan berikan umpan balik dan pembinaan yang konstruktif.
- b) Mengevaluasi opsi untuk memperbaiki kinerja yang buruk—dan bertindak.
- c) Memahami dan mematuhi persyaratan proses yang semestinya, untuk memperlakukan pegawai secara adil dan memastikan bahwa setiap tindakan merugikan yang diambil dapat dipertahankan.

3) Tindakan yang Harus Dihindari

Menghindari atau menunda tindakan yang tepat untuk mengatasi kinerja yang buruk.



e. *Neutrality*

Pegawai harus: dilindungi dari tindakan sewenang-wenang, favoritisme pribadi, atau paksaan untuk tujuan politik partisan, dan dilarang menggunakan wewenang atau pengaruh resmi mereka untuk tujuan mengganggu atau memengaruhi hasil pemilihan atau pencalonan untuk pemilihan.

1) Tujuan

- a) Menyatakan bahwa pegawai Federal tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang, berbeda dengan sistem "sesuka hati" yang mengizinkan pemutusan hubungan kerja tanpa sebab.
- b) Mencegah tindakan personel dengan alasan yang bertentangan dengan kepentingan publik, seperti memecat pegawai karier untuk menciptakan lowongan bagi teman pribadi atau kroni politik. Melarang pegawai Federal menggunakan wewenang atau jabatan mereka untuk mempengaruhi pencalonan dan pemilihan, untuk mempromosikan dan mempertahankan karier pegawai negeri yang netral secara politik.

2) Tindakan yang harus diambil

- a) Menunjukkan toleransi nol terhadap paksaan dan diskriminasi politik partisan.
- b) Mendasarkan keputusan personel pada kebutuhan organisasi dan persyaratan pekerjaan daripada preferensi pribadi.
- c) Pilih dan latih penyelia dengan hati-hati dan minta pertanggungjawaban mereka.
- d) Praktikkan transparansi.

e) Cari dan manfaatkan keahlian staf SDM.

3) Tindakan yang Harus Dihindari

a) Membuat keputusan berdasarkan hubungan pribadi atau politik daripada prestasi.

b) Menggunakan posisi atau otoritas seseorang untuk mencoba mempengaruhi hasil seleksi

f. *Public Interest*

Pegawai harus dilindungi dari pembalasan atas pengungkapan informasi yang sah yang secara wajar diyakini oleh pegawai sebagai bukti: pelanggaran terhadap hukum, aturan, atau peraturan apa pun, atau dan salah urus, pemborosan dana, penyalahgunaan wewenang, atau dan bahaya khusus terhadap kesehatan atau keselamatan publik.

1) Tujuan

Menetapkan bahwa pegawai Federal harus dilindungi dari pembalasan ketika mereka mengungkapkan perilaku yang salah.

2) Tindakan yang Harus Dilakukan

a) Melindungi pegawai dari pembalasan atas pelaporan pelanggaran.

b) Menunjukkan toleransi nol untuk pembalasan.

c) Pilih dan latih penyelia dengan hati-hati dan minta pertanggungjawaban mereka.

d) Praktikkan transparansi.

e) Cari dan manfaatkan keahlian staf SDM.

- 3) Tindakan yang Harus Dihindari
  - a) Menghukum pegawai karena menggunakan haknya.
  - b) Menanggapi masalah dengan cara yang membuat pegawai enggan menyuarakan keprihatinan.

Merujuk dari beberapa pandangan di atas, penulis berpendapat bahwa prinsip merit yang dikemukakan oleh *Grundman* dalam *U.S. Merit Systems Protection Board* (2016), sesuai dengan realita dalam konteks penelitian ini. Hal tersebut sesuai muatan dalam promosi jabatan ataupun mutasi yang syarat dengan penginformasian, memberikan kesempatan dan perlakuan sama terhadap pegawai yang melamar dan standar yang digunakan yang terstruktur, valid dan reliabel. Oleh sebab itu, penulis menjadikan teori tersebut sebagai pisau analisis dalam membedah penerapan prinsip merit tersebut di dalam pelaksanaan promosi jabatan dan mutasi ASN di Kabupaten Majene. Dengan menyesuaikan konteks penelitian ini, penulis hanya menggunakan 6 prinsip *merit system* yang dikemukakan oleh *Grundman* yaitu *Recruitment, Selection, and Advancement, Equity, Utilization, Retention, Neutrality* dan *Public Interest*.

### **II.3.5 Manfaat Penerapan Merit System**

*Merit system* atau *merit system* pada UU ASN No 5 tahun 2014, pada dasarnya dilaksanakan dengan maksud untuk meningkatkan kinerja birokrasi sehingga berpengaruh pada tugas dan tanggungjawabnya yang lebih profesional. Hal tersebut diyakini karena sebagai akibat dari pengelolaan manajemen yang lebih objektif misalkan saja pada promosi dan mutasi yang selama ini masih menggunakan cara-cara tradisional seperti *spoil system* atau *seniority system*. Jika cara-cara tersebut masih di pertahankan maka sangat

memungkinkan tidak akan melahirkan pejabat yang memiliki kompetensi dan profesional di bidangnya. Karena pada prakteknya *spoil system* atau *seniority system* syarat dengan subjektifitas dalam mengelolah ASN seperti melakukan promosi dan mutasi karena adanya unsur kepentingan politis atau karena ada pertalian saudara, teman dekat atau money politik. Oleh sebab itu dengan menerapkan *merit system* maka pengelolaan manajemen ASN seperti perekrutan, promosi ataupun mutasi akan sesuai dengan keahliannya dan tentu dilaksanakan dengan cara-cara yang professional berdasarkan kompetensi individu yakni independen, netralitas, produktif, integritas, pelayanan prima, pengawasan dan akuntabilitas. karena menurut pandangan Sabaruddin dan Utomo (2021) bahwa Penerapan *merit system* dimaksudkan untuk:

- a. Menempatkan ASN yang profesional dan berintegritas pada jabatan birokrasi pemerintah sesuai kompetensinya
- b. Mempertahankan ASN melalui pemberian kompensasi yang layak
- c. Mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat; dan
- d. Melindungi karier ASN dari diskriminasi, primordialisme dan kebijakan lainnya yang bertentangan dengan prinsip merit

Lebih lanjut menurut Daryanto (2007) Penerapan *merit system* memberikan manfaat dalam manajemen institusi/organisasi, khususnya PNS di antaranya:

- a. *Merit system* dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan produktivitas, menurunkan biaya produksi dan meningkatkan pendapatan.
- b. *Merit system* membutuhkan peng-awasan langsung khususnya bagi tingkatan tertentu untuk mempertahankan kualitas yang diinginkan.
- c. *Merit system* dapat mendorong pegawai untuk mengurangi waktu yang hilang dan membuat penggunaan waktu serta peralatan menjadi lebih efektif.
- d. *Merit system* dapat membantu dalam penentuan biaya tenaga kerja yang lebih akurat
- e. *Merit system* dapat memotivasi pekerja untuk meningkatkan kinerja, karena pegawai percaya dan mengetahui bahwa dengan kinerja yang tinggi akan memperoleh imbalan.

## **II.4 Konsep Jabatan**

### **II.4.1 Definisi Jabatan**

Definisi jabatan menurut Wursanto dalam Junaidin (2016) berupa kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai dalam susunan suatu organisasi. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1994 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural menjelaskan bahwa jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai dalam rangka suatu satuan organisasi.

### **II.4.2 Jenis-Jenis Jabatan**

Jenis Jabatan ASN dalam UU 5 Tahun 2014 berbeda jauh dengan jabatan PNS saat ini baik dari segi istilah dan fungsi pokoknya. Kedudukan jabatan PNS pada sistem birokrasi Indonesia saat ini yang dianggap belum sempurna menjadi satu pertimbangan pelaksanaan reformasi birokrasi. Berdasarkan UU ASN, pegawai terdiri dari PNS dan PPPK yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji. Sesuai Undang-Undang ASN Pasal 13 bahwa jabatan di lingkungan ASN terdiri atas Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

a. Jabatan Administrasi (JA), adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Jabatan Administrasi terdiri dari Jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, dan Jabatan Pelaksana.

1) Jabatan Administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan

pembangunan. Jabatan Administrator setara dengan Eselon III yang terdiri atas:

- a) Eselon IIIa : Sekretaris Badan, Sekretaris Dinas.
  - b) Eselon IIIb : Kepala Bidang, Kepala Bagian.
- 2) Jabatan Pengawas sebagaimana bertanggung jawab mengawasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Jabatan Pengawas setara dengan Eselon IV (IVa) meliputi Kepala Seksi, Kepala Sub Bidang, Kepala Sub Bagian.
- 3) Jabatan Pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
- b. Jabatan Fungsional (JF), merupakan sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri dari dua jabatan, yaitu Jabatan Fungsional Keahlian dan Jabatan Fungsional Keterampilan.
- 1) Jabatan Fungsional Keahlian meliputi:
    - a) Ahli Pertama : Peneliti, Widyaiswara, Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan.
    - b) Ahli Muda : Peneliti, Widyaiswara, Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan.
    - c) Ahli Madya : Peneliti, Widyaiswara, Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan.
    - d) Ahli Utama : Peneliti, Widyaiswara, Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan.
  - 2) Jabatan Fungsional Keterampilan meliputi:

- a) Jenjang Pemula :Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan.
  - b) Jenjang Terampil : Polisi Kehutanan, Pengawas Bibit Tanaman, Pranata, Laboratorium Pendidikan.
  - c) Jenjang Mahir : Analis Kepegawaian, Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan.
  - d) Jenjang Penyelia : Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan.
- c. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. JPT terdiri dari JPT Utama, JPT Madya, dan JPT Pratama.
- 1) JPT Utama yaitu setara dengan Kepala/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementrian
  - 2) JPT Madya setara dengan Pejabat Eselon Ia (Direktoral Jenderal) dan Eselon Ib (Sekretaris Daerah).
  - 3) JPT Pratama setara dengan Pejabat IIa (Direktur/Walikota/Kepala Dinas di Provinsi) dan Eselon IIb (Sekretaris Kota, Wakil Direktur, Kepala Badan, dan Kepala Dinas).

Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui:

- 1) Kepeloporan dalam bidang:
  - a) Keahlian profesional
  - b) Analisis dan rekomendasi kebijakan
  - c) Kepemimpinan manajemen
- 2) Pengembangan kerjasama dengan Instansi lain; dan
- 3) Keteladanan dalam mengamalkan nilai-nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.

Untuk setiap JPT ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan JPT diatur dengan Peraturan Pemerintah. Jenis jabatan ASN sebagaimana diuraikan tersebut diatas, pada dasarnya dapat diisi oleh semua kalangan pegawai PNS yang memenuhi persyaratan kompetensi, kualifikasi, kinerja, ataupun persyaratan lain yang diperlukan.

## **II.5 Konsep Promosi**

### **II.5.1 Definisi Promosi Jabatan**

Organisasi dengan pertumbuhan dan perkembangan yang baik berfokus pada orang-orang yang menjalankan fungsinya dengan baik, terutama dalam menghadapi dinamika perubahan lingkungan yang terjadi pada lingkungan kerja. Oleh karena itu, para pelaku organisasi di semua tingkatan pekerjaan memerlukan keterampilan teknis, teoritis, konseptual, dan moral. Selain itu, status talenta tingkat tertinggi membantu mendorong perusahaan untuk mempresentasikan kode etik, nilai, dan keyakinan mereka sebagai sarana utama untuk meningkatkan kinerja mereka. Salah satu cara sebuah organisasi untuk meningkatkan kinerja pegawai yaitu dengan melakukan promosi jabatan. Promosi jabatan merupakan bagian dari pengembangan karier pegawai, sehingga promosi jabatan merupakan hal penting bagi setiap organisasi guna menjaga keseimbangan dalam menjalankan roda organisasi.

Promosi adalah sebuah penghargaan (*reward*) berupa kenaikan jabatan dalam suatu organisasi atau instansi dalam pemerintahan maupun non



pemerintah (swasta) (Hidayat, 2016). Promosi jabatan juga didefinisikan sebagai tindakan yang dilakukan untuk peningkatan dari seorang pegawai pada suatu bidang tugas yang lebih baik, dibandingkan dengan sebelumnya dari sisi tanggung jawab lebih besar, prestasi, fasilitas, status yang lebih tinggi, dan adanya tambahan upah atau gaji, serta tunjangan lainnya (Nurainah, 2019). Hasibuan (2013) mengungkapkan promosi jabatan adalah perpindahan yang memperbesar lingkup wewenang dan tanggung jawab pegawai ke jabatan yang lebih tinggi di dalam suatu organisasi sehingga kewajiban, hak, status dan penghasilannya semakin besar.

Selain itu, promosi jabatan juga diartikan sebagai penghargaan atas keberhasilan pegawai menunjukkan prestasi kerja yang tinggi pada pelaksana tugas-tugas yang dilimpahkan oleh perusahaan kepadanya. Sistem dan perencanaan promosi jabatan pada suatu organisasi akan membuat pegawai menjadi lebih giat bekerja, bersemangat dan berdisiplin sehingga meningkatkan kinerja bagi masing-masing pegawai sehingga tujuan perusahaan dapat tercapai secara optimal (Zebua, 2020). Rivai juga menjelaskan bahwa promosi terjadi apabila seorang pegawai dipindahkan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain yang lebih tinggi dalam pembayaran, tanggung jawab, dan atau level. Umumnya diberikan sebagai penghargaan, hadiah (*reward system*) atas usaha dan prestasinya di masa lampau. Promosi dapat terjadi tidak hanya bagi mereka yang menduduki jabatan manajerial, akan tetapi juga bagi mereka yang pekerjaannya bersifat teknis dan non-manajerial (Animun et al., 2017). Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa promosi jabatan adalah bentuk *reward* atau penghargaan yang diberikan kepada seorang pegawai/pegawai yang memiliki prestasi kerja yang baik berupa kenaikan jabatan

dengan tanggung jawab yang lebih besar sehingga memperoleh fasilitas, status, dan gaji yang lebih besar dari sebelumnya.

### **II.5.2 Dasar Pelaksanaan Promosi Jabatan**

Menurut Hasibuan (2013), program promosi hendaknya memberikan informasi yang jelas, apa yang dijadikan sebagai dasar pertimbangan untuk mempromosikan seorang pegawai dalam perusahaan tersebut. Hal ini penting supaya pegawai dapat mengetahui dan memperjuangkan nasibnya. Pedoman yang dijadikan dasar untuk mempromosikan pegawai adalah:

- a. Pengalaman, promosi jabatan yang didasarkan pada lamanya pengalaman kerja pegawai. Pertimbangan promosi jabatan adalah pengalaman kerja seseorang, orang yang telah lama bekerja dalam perusahaan mendapat prioritas pertama dalam tindakan promosi jabatan.
- b. Kecakapan, orang yang cakap atau ahli mendapat prioritas utama untuk dipromosikan. Kecakapan adalah total dari semua keahlian yang diperlukan untuk mencapai hasil yang bisa dipertanggung jawabkan.
- c. Kombinasi pengalaman dan kecakapan, kombinasi pengalaman dan kecakapan yaitu promosi jabatan yang berdasarkan pada lamanya pengalaman dan kecakapan. Pertimbangan promosinya adalah berdasarkan lamanya dinas, ijazah pendidikan formal yang dimiliki dan hasil ujian kenaikan golongan.

### **II.5.3 Asas Promosi Jabatan**

Asas promosi harus dituangkan dalam program promosi secara jelas sehingga pegawai mengetahui dan perusahaan mempunyai pegangan untuk mempromosikan pegawai. Adapun asas-asas promosi menurut Hasibuan (2013) yaitu:

- a. Kepercayaan, promosi idealnya berdasarkan pada kepercayaan atau keyakinan mengenai kejujuran, kemampuan, dan kecakapan pegawai bersangkutan dalam melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik pada jabatan tersebut.
- b. Keadilan, promosi berdasarkan keadilan, terhadap penilaian kejujuran, kemampuan, dan kecakapan semua pegawai. Penilaian harus jujur dan objektif tidak pilih kasih. Promosi yang berdasarkan keadilan akan menjadi alat motivasi bagi pegawai untuk meningkatkan prestasinya.
- c. Formasi, promosi harus berdasarkan kepada formasi yang ada, karena promosi pegawai hanya mungkin dilakukan jika ada formasi jabatan yang lowong. Untuk itu harus ada uraian pekerjaan/jabatan (*job description*) yang akan dilaksanakan pegawai.

#### **II.5.4 Tujuan Promosi Jabatan**

Menurut Hasibuan (2013) tujuan promosi jabatan adalah sebagai berikut :

- a. Untuk memberikan pengakuan, jabatan dan imbalan jasa yang semakin besar kepada pegawai berprestasi kerja tinggi.
- b. Dapat menimbulkan kepuasan dan kebanggaan pribadi, status sosial, yang semakin tinggi dan penghasilan yang semakin besar.
- c. Untuk merangsang agar pegawai lebih bergairah dalam bekerja, berdisiplin tinggi dan memperbesar produktivitas kerjanya.
- d. Untuk menjamin stabilitas kepegawaian dengan direalisasikannya promosi jabatan jabatan kepada pegawai dengan dasar dan waktu yang tepat serta penilaian jujur.
- e. Memberikan kesempatan kepada pegawai untuk mengembangkan kreativitas dan inovasinya yang lebih baik demi keuntungan optimal perusahaan.

- f. Untuk menambah atau memperluas pengetahuan serta pengalaman kerja para pegawai dan ini merupakan daya dorong bagi pegawai lainnya.
- g. Untuk mengisi kekosongan jabatan karena pejabatnya berhenti.
- h. Agar jabatan tersebut tidak lowong maka dipromosikan pegawai lainnya.
- i. Pegawai yang dipromosikan kepada jabatan yang tepat, semangat, kesenangan dan ketenangannya dalam bekerja akan semakin meningkat sehingga produktifitas kerjanya juga akan meningkat.
- j. Untuk mempermudah penarikan pelamar, sebab dengan adanya kesempatan promosi jabatan merupakan daya dorong serta perangsang bagi para pelamar-pelamar untuk memasukkan lamaran kerjanya.

#### **II.5.5 Syarat Promosi Jabatan**

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 72 Angka 1 bahwa promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan.

Hasibuan (2013) mengatakan bahwa persyaratan promosi jabatan untuk setiap instansi tidak selalu sama tergantung pada instansi masing-masing.

Syarat-syarat promosi pada umumnya meliputi hal-hal berikut :

- a. Mempunyai kejujuran yang tinggi
- b. Mempunyai disiplin kerja yang baik
- c. Memiliki prestasi kerja yang baik
- d. Mampu bekerjasama
- e. Cakap, kreatif, dan inovatif

- f. Loyalitas terhadap perusahaan
- g. Mempunyai jiwa kepemimpinan
- h. Komunikatif
- i. Pendidikan yang sesuai dengan jabatan

#### **II.5.6 Jenis-Jenis Promosi Jabatan**

Pada dasarnya promosi adalah perubahan posisi jabatan dari tingkat yang lebih rendah ke tingkat yang lebih tinggi yang diikuti dengan peningkatan tugas, wewenang, dan tanggung jawab. Tetapi ada beberapa ahli membagi promosi kedalam beberapa jenis, diantaranya adalah Hasibuan (2013) yang membagi promosi ke dalam jenis-jenis promosi jabatan sebagai berikut:

a. Promosi sementara (*temporary promotion*)

Suatu bentuk promosi yang dilaksanakan untuk jangka waktu sementara, promosi ini biasanya digunakan apabila harus mengisi suatu jabatan kosong untuk sementara waktu karena pejabat yang bersangkutan sedang sakit, cuti, atau mengikuti pendidikan. Untuk mengisi kekosongan tersebut maka salah seorang pegawai diangkat untuk sementara yang melaksanakan tugas- tugas jabatan yang bersangkutan.

b. Promosi tetap (*permanent promotion*)

Seorang pegawai dipromosikan dari suatu jabatan ke jabatan yang lebih tinggi karena pegawai tersebut telah memenuhi syarat untuk dipromosikan. Promosi ini bersifat tetap.

c. Promosi kecil (*small scale promotion*)

Menaikkan jabatan seorang pegawai dari jabatan yang tidak sulit dipindahkan ke jabatan yang sulit yang meminta keterampilan tertentu, tetapi tidak disertai dengan peningkatan wewenang, tanggung jawab, dan gaji.

d. Promosi kering (*dry promotion*)

Seorang pegawai dinaikkan jabatannya ke jabatan yang lebih tinggi disertai dengan peningkatan pangkat, wewenang dan tanggung jawab tetapi tidak disertai dengan kenaikan gaji atau upah. Organisasi pada umumnya menggunakan dua kriteria utama dalam mempertimbangkan seseorang untuk dipromosikan yaitu prestasi kerja dan senioritas. Promosi yang didasarkan pada prestasi kerja menggunakan hasil penilaian atas hasil pegawai yang sangat baik dalam promosi atau jabatan sekarang. Dengan demikian promosi tersebut dapat dipandang sebagai penghargaan organisasi atas prestasi kerja anggota.

#### **II.5.7 Indikator Promosi Jabatan**

Perusahaan memiliki pertimbangan yang berbeda-beda mengenai indikator-indikator yang diperhitungkan dalam proses promosi jabatan. Simamora (2010) merumuskan indikator-indikator umum yang diperhitungkan dalam proses promosi jabatan sebagai berikut:

a. Kesempatan

Promosi jabatan dalam perusahaan harus memperhatikan kesesuaian antara latar belakang pendidikan dengan persyaratan jabatan yang ditetapkan oleh manajemen.

b. Kemampuan

Promosi jabatan dalam perusahaan harus dilakukan dengan memperhatikan pengalaman kerja dengan turut mempertimbangkan kreatifitas pegawai dalam bekerja.

c. Keadilan

Perusahaan harus melaksanakan promosi jabatan secara adil dengan

memperhatikan kompensasi pegawai dan mempertimbangkan kinerja pegawai.

d. Prosedur

Promosi jabatan dalam perusahaan harus memiliki prosedur pelaksanaan yang baku dan dilakukan sesuai dengan prosedur.

Wahyudi (2014) juga memaparkan indikator-indikator promosi jabatan sebagai berikut:

a. Kejujuran yang dimiliki

Khusus pada jabatan-jabatan yang berhubungan dengan financial, produksi, pemasaran dan sejenisnya. Kejujuran dipandang amat penting, hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai kegiatan promosi malah merugikan perusahaan karena ketidakjujuran tenaga kerja yang dipromosikan.

b. Loyalitas

Tingkat loyalitas tenaga kerja terhadap perusahaan seringkali menjadi salah satu kriteria untuk kegiatan promosi. Loyalitas yang tinggi akan berdampak pada tanggung jawab yang lebih besar.

c. Tingkat Pendidikan/ Prestasi Kerja

Saat ini, manajemen perusahaan umumnya mempunyai kriteria minimum tingkat pendidikan tenaga kerja yang bersangkutan untuk dapat dipromosikan pada jabatan tertentu. Alasan yang melatar belakangnya adalah dengan pendidikan yang lebih tinggi diharapkan tenaga kerja memiliki daya nalar yang tinggi terhadap prospek perkembangan perusahaan diwaktu mendatang.

d. Pengalaman Kerja/Senioritas

Pengalaman kerja seringkali digunakan sebagai salah satu standar untuk kegiatan promosi. Dengan alasan lebih senior, pengalaman yang dimiliki pun dianggap lebih banyak dari pada junior. Dengan demikian diharapkan tenaga kerja yang bersangkutan memiliki kemampuan lebih tinggi, gagasan lebih banyak dan kemampuan manajerial yang baik.

## **II.6 Konsep Mutasi**

### **II.6.1 Definisi Mutasi**

Kata mutasi atau pemindahan oleh sebagian masyarakat sudah dikenal dalam lingkungan pekerjaan. Mutasi merupakan suatu hal yang wajar di dalam setiap organisasi atau instansi, baik pemerintahan maupun swasta. Mutasi atau perpindahan jabatan/pekerjaan merupakan fenomena yang biasa terjadi pada suatu perusahaan. Perubahan posisi jabatan/pekerjaan disini masih dalam level yang sama dan juga tidak diikuti perubahan tingkat wewenang, tanggung jawab, status, kekuasaan dan pendapatannya, yang berubah dalam mutasi hanyalah bidang tugasnya.

Menurut Hasibuan (2013), mutasi adalah suatu perubahan posisi/ jabatan/ tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu lingkungan kerja. Pada dasarnya mutasi termasuk dalam fungsi pengembangan pegawai, karena tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dalam perusahaan.

Mutasi juga dapat diartikan sebagai pemindahan posisi atau jabatan atau tempat pekerjaan seorang pegawai dalam suatu organisasi, baik itu bersifat horizontal maupun vertikal (Ulfah, 2013). Selain itu, menurut Siagian (2013) mutasi berarti penempatan seseorang pada tugas baru dengan tanggung jawab, hierarki jabatan dan penghasilan yang relatif sama dengan statusnya yang lama.



Manullang (2014) juga memamparkan definisi mutasi yaitu pemindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan lainnya, baik jabatan itu sama tingkatan uang atau upahnya ataupun lebih rendah dari jabatan semula. Sedangkan Siswanto (2014) mendefinisikan mutasi merupakan kegiatan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan proses pemindahan fungsi, tanggung jawab dan status ketenagakerjaan tenaga kerja yang bersangkutan memperoleh kepuasan kerja yang mendalam dan dapat memberikan prestasi kerja yang semaksimal mungkin pada perusahaan. Berdasarkan beberapa pendapat di atas tentang definisi mutasi, dapat disimpulkan bahwa mutasi adalah tindakan memindahkan pegawai ke jabatan yang lain yang tingkatannya sama atau yang lebih rendah untuk memperoleh kepuasan kerja yang maksimal kepada perusahaan.

#### **II.6.2 Dasar Pelaksanaan Mutasi**

Dasar hukum/landasan hukum pelaksanaan mutasi, pengangkatan dan pemberhentian pegawai negeri sipil adalah:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1999, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaga Negara Tahun 1999 Nomor 16 Tambahan lembaran Negara Nomor 3890).
- b. Tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, pemberhentian pegawai negeri sipil, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96, Tahun 2000.

Hasibuan (2013) ada tiga dasar/landasan pelaksanaan mutasi pegawai yang kita kenal *merit system*, *senior system*, dan *spoiled system*.

##### *a. Merit system*

*Merit system* adalah mutasi pegawai yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerjanya. *Merit system* atau *career system* merupakan dasar mutasi yang baik karena output dan

produktivitas kerja meningkat, semangat kerja meningkat, jumlah kesalahan yang diperbuat menurun, absensi dan disiplin pegawai semakin baik, dan jumlah kecelakaan akan menurun.

*b. Seniority system*

*Seniority system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari pegawai bersangkutan. Sistem mutasi seperti ini tidak objektif karena kecakapan orang yang dimutasi berdasarkan senioritas belum tentu mampu menjangkau jabatan baru.

*c. Spoil system*

*Spoil system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem mutasi seperti ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka (*like or dislike*).

### **II.6.3 Tujuan Mutasi**

Tujuan mutasi yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1999, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan produktivitas kerja;
- b. Pendayagunaan pegawai;
- c. Pengembangan karier;
- d. Penambahan tenaga-tenaga ahli pada unit-unit yang membutuhkan;
- e. Pengisian jabatan-jabatan lowongan yang belum terisi; dan
- f. Sebagai hukuman

Sedangkan Wahyudi (2014) menjelaskan bahwa terdapat beberapa tujuan khusus dari mutasi jabatan yaitu:

- a. Menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan jabatan yang ada di dalam organisasi, sehingga dapat menjamin terjadinya kondisi

ketenagakerjaan yang stabil. Stabilitas ketenagakerjaan akan terwujud apabila penempatan tenaga kerja dalam suatu organisasi dapat dilakukan secara tepat.

- b. Menempatkan dan menambah wawasan, memperluas wawasan dan pengetahuan merupakan kebutuhan yang perlu mendapat perhatian dalam suatu organisasi. Dengan demikian tenaga kerja yang ada, wawasan dan pengetahuannya tidak terbatas atau terpaku hanya pada suatu bidang tertentu.
- c. Menghilangkan kejenuhan terhadap suatu jabatan, apabila seorang tenaga kerja terus-menerus dari tahun ke tahun memegang jabatan yang sama, maka akan menimbulkan tenaga kerja yang bersangkutan terjebak pada rutinitas kerja dan menurunkan gairah serta semangat kerjanya. Untuk itu perlu terus diupayakan adanya penyegaran-penyegaran.

Sedangkan tujuan pelaksanaan mutasi menurut Hasibuan (2013) antara lain, adalah:

- a. Untuk meningkatkan produktivitas kerja pegawai.
- b. Untuk menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan.
- c. Untuk memperluas atau menambah pengetahuan pegawai.
- d. Untuk menghilangkan rasa bosan/ jemu terhadap pekerjaannya.
- e. Untuk memberikan perangsang agar pegawai mau berupaya meningkatkan karier yang lebih tinggi.
- f. Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik pegawai.
- g. Untuk mengatasi perselisihan antara sesama pegawai.

- h. Untuk mengusahakan pelaksanaan prinsip orang tepat pada tempat yang tepat.

#### **II.6.4 Syarat-Syarat Mutasi**

Adapun syarat-syarat agar pelaksanaan mutasi jabatan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan dan tidak menimbulkan permasalahan baru bagi organisasi. persyaratan-persyaratan tersebut menurut Wahyudi (2014), yaitu

- a. Setiap mutasi yang dilakukan hendaknya jangan sampai dirasakan sebagai suatu hukuman bagi tenaga kerja yang bersangkutan. Oleh karena itu, hendaknya organisasi melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan tenaga kerja yang bersangkutan sebelum mutasi dilaksanakan.
- b. Hendaknya mutasi dilakukan untuk memperkuat kerjasama kelompok. Untuk itu, suatu organisasi harus sungguh-sungguh mempertimbangkan dan melakukan seleksi dengan ketat setiap tenaga kerja yang dipindahkan apabila setelah pelaksanaan mutasi personal ternyata justru menimbulkan konflik, maka jelas mutasi tersebut mengalami kegagalan.
- c. Mengurangi kejenuhan/kebosanan dari seorang tenaga kerja. Seorang tenaga kerja yang secara terus menerus berada dalam satu jabatan dapat menimbulkan kejenuhan atau kebosanan terhadap tugas jabatannya. Adanya mutasi diharapkan mampu menjadi jalan keluar dari suasana tersebut.

Di dalam kenyataan sebenarnya, kebijaksanaan mutasi jabatan seringkali menghadapi beberapa masalah yang dapat merupakan hambatan apabila ia tidak mampu untuk dipecahkan terlebih dahulu.

#### **II.6.5 Jenis-Jenis Mutasi**

Mutasi seringkali dilakukan atas keinginan/kebutuhan perusahaan atau atas keinginan pegawai sendiri. Jenis mutasi menurut Endang (2010) adalah:

- a. Ditinjau dari tempat kerja pegawai
  - 1) Mutasi antar urusan
  - 2) Mutasi antar seksi
  - 3) Mutasi antar bagian
  - 4) Mutasi antar biro
  - 5) Mutasi antar instansi
- b. Ditinjau dari tujuan dan maksud mutasi
  - 1) *Production transfer*, mutasi pada jabatan yang sama, karena produksi di tempat yang lama menurun.
  - 2) *Replacement transfer*, mutasi dari jabatan yang sudah lama dipegang ke jabatan yang sama di bagian lain, untuk menggantikan pegawai yang belum lama bekerja atau pegawai yang diberhentikan.
  - 3) *Versatility transfer*, mutasi dari jabatan yang satu ke jabatan lain untuk menambah pengetahuan pegawai yang bersangkutan.
  - 4) *Shift transfer*, mutasi dalam jabatan yang sama. Misalnya, shift A (malam) pindah ke shift B (pagi).
  - 5) *Remedial transfer*, mutasi pegawai ke bagian mana saja untuk memupuk dan memperbaiki kerja sama antar pegawai.
- c. Ditinjau dari masa kerja pegawai
  - 1) *Temporary transfer*, mutasi yang bersifat sementara untuk mengganti pegawai yang cuti atau berhalangan.
  - 2) *Permanent transfer*, mutasi yang bersifat tetap.

#### **II.6.6 Indikator Mutasi**

Dalam setiap pelaksanaan mutasi pegawai, perusahaan memilih dan menetapkan terlebih dahulu dasar pertimbangan yang akan dijadikan pedoman

untuk memilih pegawai mana yang akan dimutasikan, pada umumnya perusahaan memilih dasar pertimbangan atau landasan yang berbeda dalam menentukan pegawai yang akan dimutasikan. Menurut Hasibuan (2013), indikator mutasi terdiri dari:

a. Pengalaman

Memiliki pengalaman sesuai dengan bidangnya, mempunyai pekerjaan yang mendukung pekerjaannya dan mempunyai jam terbang yang tinggi.

b. Pengetahuan

Memahami tugas pokok dan fungsi, mengetahui kebijakan-kebijakan tentang mutasi dan memahami mengenai tujuan dari mutasi.

c. Kebutuhan

Adanya kebutuhan pada instansi tertentu, adanya kesesuaian mutasi dengan kebutuhan, dan kebutuhan sesuai dengan bidangnya.

d. Kecakapan

Memiliki kompetensi sesuai dengan bidangnya, memiliki kecakapan pada bidang lainnya, dan memiliki skill yang mampu diandalkan.

e. Tanggung jawab

Memiliki tanggung jawab terhadap tugas dan kewajibannya, bertanggung jawab terhadap segala keputusan.

## **II.7 Penerapan *Merit System* dalam Promosi dan Mutasi Aparatur Sipil**

### **Negara di Pemerintahan Daerah**

Promosi menjadi idaman yang selalu dinanti-nantikan PNS karena dipandang sebagai penghargaan atas keberhasilan menunjukkan prestasi kerja yang tinggi dalam menunaikan kewajibannya dalam suatu pekerjaan atau jabatan. Sementara mutasi menyangkut pemindahan suatu posisi jabatan ke

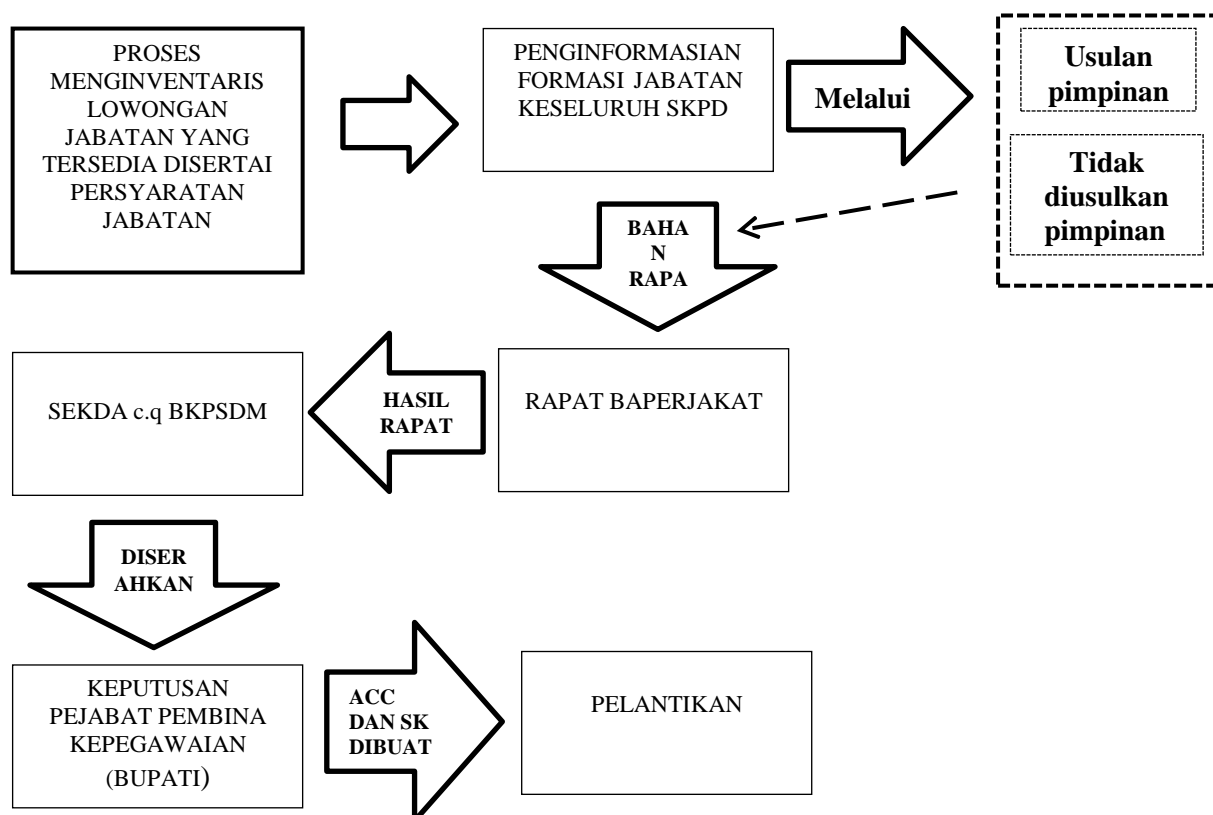
jabatan lain yang setara. Pada dasarnya pelaksanaan promosi mutasi jabatan disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dan pengembangan karir PNS. Jabatan karir Pegawai Negeri Sipil dapat dibagi menjadi dua, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara perihal Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, menyebutkan jabatan fungsional adalah: "Kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahliannya atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri". Dalam struktur organisasi satuan perangkat kerja daerah (SKPD) seleksi pejabat Eselon IV hingga Eselon II seyogyanya harus melalui tahap-tahap penilaian secara obyektif. Dengan demikian seorang PNS akan mengikuti penilaian kompetensi untuk mengetahui kompetensinya, latar belakang pendidikan dan sebagainya agar sesuai dengan penempatannya suatu jabatan.

Salah satu perangkat kepegawaian daerah yang diberi mandat dalam melaksanakan penilaian secara objektif terkait promosi atau pun mutasi pejabat yaitu Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM). Umumnya BKPSDM memiliki tugas dan fungsi sebagai menyelenggarakan kegiatan mutasi Pegawai Negeri Sipil di tingkat daerah atas intruksi kepala daerah (Purnomo dan Rusli 2020). Mutasi pegawai diselenggarakan oleh Bidang Mutasi dan Promosi, yang menangani dan mengelola aktivitas perpindahan Pegawai Negeri Sipil baik di dalam instansi di lingkungan pemerintah kabupaten, dan perpindahan antar instansi baik masuk atau keluar dari kabupaten. Sedangkan mutasi jabatan struktural adalah perubahan posisi jabatan struktural PNS baik secara vertikal maupun horizontal.

Mekanisme mutasi dan promosi yang dilaksanakan BKPSDM di pemerintahan daerah umumnya merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Permen PANRB No. 15 Tahun 2019 tentang pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka dan kompetitif di lingkungan instansi pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Alur mekanisme penempatan dalam jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat dilihat pada Gambar 2. peneliti membagi menjadi 6 tahapan dalam penentuan atau penempatan jabatan baik itu promosi ataupun mutasi dalam lingkup pemerintahan daerah.



**Gambar 2. Mekanisme Penempatan Dalam Jabatan PNS**



Hal ini serupa dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Andika, Jayadi dan Safriani (2019) dengan membagi kedalam 4 tahapan mekanisme pelaksanaan mutasi jabatan di lingkup Pemerintah Majene, berikut penjelasannya:

a. Tahap Inventaris dan Penginformasian Jabatan Lowong

Pada tahap ini, lowongan formasi jabatan struktural yang ada diinformasikan kepada seluruh pimpinan, melalui surat edaran yang ditujukan kepada kepala SKPD. Berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, kepala SKPD mengusulkan nama-nama calon pejabat untuk mengisi jabatan struktural sesuai dengan formasi yang tersedia di SKPD dan disampaikan kepada kepala daerah melalui BKPSDM selaku Sekretariat Daerah Baperjakat. Penyampaian usul diperlukan sebagai bahan masukan dan perbandingan antara hasil analisis kebutuhan dan penyediaan PNS yang telah dilakukan.

Dengan adanya analisis jabatan, maka penempatan pegawai dalam pelaksanaan mutasi dapat didasarkan atas kualifikasi perseorangan yang dicantumkan dalam analisis jabatan tersebut. Analisis jabatan mempunyai tujuan membuat suatu perencanaan kebutuhan pegawai dengan menganalisis jabatan yaitu menentukan secara terperinci hal-hal yang tercakup dalam jabatan dan jenis orang yang perlu diangkat untuk melaksanakan jabatan itu, disesuaikan dengan formasi yang tersedia.

b. Tahap Pengusulan Calon Pejabat

Pada tahap ini, BKPSDM mulai melakukan penyusunan bahan yang bersumber dari usulan SKPD dan database kepegawaian tentang adanya jabatan yang lowong dan selanjutnya melakukan proses penyiapan data calon yang diusulkan. Penyusunan bahan ini berdasarkan hasil analisis kebutuhan dan penyediaan PNS dan usulan dari pimpinan unit kerja. Penilaian yang dilakukan oleh Baperjakat dalam mencari calon pejabat yang dianggap layak dalam menjabat suatu jabatan yaitu dengan melihat perkembangan PNS tersebut terutama melalui DP3 atau SKP selama 2 tahun terakhir.

c. Tahap Seleksi Dalam Sidang Baperjakat

Tahapan selanjutnya yaitu mengadakan seleksi yang dilakukan oleh Tim Baperjakat. Hasil dari seleksi yang dilakukan oleh Baperjakat kemudian disampaikan kepada Kepala Daerah untuk dilakukan Pertimbangan karena semua keputusan akhir terkait mutasi pegawai berada di tangan kepala daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian.

d. Tahap Pelantikan

Setelah surat keputusan dari Bupati keluar, maka tahap selanjutnya adalah pelantikan dan pengambilan sumpah/janji jabatan pejabat struktural yang telah di-tetapkan pengangkatannya dengan keputusan kepala daerah. Pelantikan dan pengambilan sumpah janji sebagai

bagian seremonial serta penguatan hukum atas pelantikan pejabat struktural di SKPD.

Merujuk pada PP. No. 13 Tahun 2002 dan Peraturan Pemerintah No. 11

Tahun 2017 terkait mekanisme penempatan jabatan untuk Pegawai Negeri Sipil termaqtub bahwa Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat)

yang berwenang dalam memberikan pertimbangan layak tidaknya seseorang dipromosikan atau dimutasi. Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 pasal 14 ayat (1) yakni: "Untuk menjamin kualitas dan objektivitas

dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah di setiap instansi dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, selanjutnya disebut Baperjakat.

Pembentukan Baperjakat Instansi daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota (Gubernur, Bupati/Walikota). Baik Baperjakat Instansi Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota memiliki tugas memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam:

- a. Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan structural eselon II kebawah.
- b. Pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara.
- c. Perpanjangan batas usia pension bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan II.
- d. Pengangkatan Sekretaris Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Keanggotaan Baperjakat

Susunan keanggotaan Baperjakat terdiri dari:

- a. Seorang Ketua merangkap anggota
- b. Paling banyak 6(enam) orang anggota
- c. Seorang Sekretaris

Untuk menjamin obyektivitas dan kepastian dalam pengambilan keputusan, anggota Baperjakat ditetapkan dalam jumlah ganjil. Untuk Daerah Provinsi Ketua Baperjakat dijabat oleh Sekretaris Daerah Provinsi, dengan anggota para pejabat eselon II sedangkan Sekretaris Baperjakat dijabat oleh Pejabat Eselon III yang membidangi Kepegawaian. Selanjutnya masa keanggotaan Baperjakat paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk masa keanggotaan berikutnya. Apabila posisi Ketua Baperjakat Kosong, maka Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah menunjuk anggota Baperjakat yang paling senior untuk menjadi Ketua.

Tata kerja Baperjakat diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yang dijelaskan dengan petunjuk pelaksanaan melalui Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2002 :

- a. Pembagian Tugas

Pembagian tugas dalam tata kerja Baperjakat terbagi antara lain apa yang menjadi tugas Ketua, Sekretaris dan anggota Baperjakat.

- 1) Tugas Ketua

Dalam Baperjakat seorang Ketua memiliki tugas antara lain :

- a) Memimpin sidang Baperjakat;
- b) Memberikan hasil pertimbangan kepada Pejabat yang berwenang dalam Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan structural serta kenaikan pangkat Pegawai

Negeri sipil yang berada dalam wewenangnya disertai dengan alasan-alasannya;

- c) Memberikan pertimbangan perpanjangan batas usia pension Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan structural eselon I dan eselon II;
- d) Memberikan bimbingan dan pengarahan kepada sekretaris.

## 2) Tugas Sekretaris

Sekretaris Baperjakat memiliki tugas:

- a) Membantu Ketua dalam melaksanakan tugasnya
- b) Memimpin sekretaris
- c) Menerima tebusan surat usul tentang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai negeri sipil dalam dan dari jabatan structural dan kenaikan pangkat tertentu, serta pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun
- d) Menyiapkan bahan sidang
- e) Mengundang pejabat lain yang diperlukan untuk didengar penjelasannya dalam sidang sesuai hasil rapat Baperjaka
- f) Menyiapkan pertimbangan Baperjakat untuk disampaikan kepada pejabat yang berwenang
- g) Melaksanakan tugas lain yang ditentukan

## 3) Tugas Anggota

Anggota Baperjakat memiliki tugas

- a) Menghadiri sidang-sidang Baperjakat
- b) Turut serta aktif memberikan pertimbangan dan saran
- c) Melakukan tugas lain yang ditentukan Ketua.

Baperjakat bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam sebulan atau

sewaktu-sewaktu sesuai keperluan, dan sidang Baperjakat dinyatakan sah apabila dihadiri oleh ketua, dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota serta sekretaris. Setelah melakukan sidang Baperjakat menyampaikan secara tertulis hasil sidang kepada pejabat yang berwenang, yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi Kabupaten/Kota.

Penyampaian hasil sidang yang disampaikan secara tertulis:

- a. Pertimbangan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan struktural, kenaikan pangkat karena prestasi kerja atau penemuan baru serta pertimbangan batas usia pensiun bagi Pegawai Negeri sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan II
- b. Pertimbangan Baperjakat dalam pengangkatan jabatan struktural sekaligus menetapkan urutan ranking dari 3(tiga) orang calon yang terpilih
- c. Pertimbangan Baperjakat dalam pemindahan dari jabatan struktural harus dijelaskan alasan atau pertimbangan obyektif baik dari aspek yuridis dan atau aspek lainnya
- d. Hasil pertimbangan Baperjakat bersifat rahasia.

Sehingga dalam menganalisa Penerapan *merit system* pelaksanaan promo dan mutasi Aparatur Sipil Negara di Pemerintahan Daerah hal tersebut bisa dilakukan dengan dibagi dalam 2 (dua) dimensi yaitu dimensi proses dan dimensi konten. Dalam dimensi proses akan dikaji mengenai prinsip adil dan setara, keterbukaan sedangkan dari dimensi konten akan dikaji mengenai kompetensi (Afrianto dan Prasajo, 2020).

- a. Dimensi Proses

Fokus kajian pada dimensi proses ada 3 bagian, yaitu prinsip adil dan setara, keterbukaan dan efisiensi

1) Adil dan Setara

Pada penentuan calon yang akan di usulkan oleh SKPD yang menerima surat edaran terkait adanya jabatan yang lowong, pada dasarnya ada dua. Pertama, berdasarkan partisipasi aktif dari pegawai. Artinya, surat tersebut didistribusikan sampai ke semua pegawai yang berada pada SKPD tersebut. Selanjutnya yang mempunyai keinginan untuk mengikuti seleksi dipersilahkan melakukan pengajuan pendaftaran kebagian kepegawaian. Kedua, usulan calon dilakukan atas rekomendasi dari kepala SKPD.

2) Terbuka/*Openess*

Fokus kajiannya lebih kepada tahapan seleksi administrasi dan *assessment*. Itu berarti bahwa peserta yang lolos tahapan administrasi, berhak mengikuti tahap *assessment*. Menurut Afrianto dan Prasajo (2020) bahwa tahap *assessment* dilakukan sebagai tindak lanjut dari berlakunya UU ASN tahun 2014, yang memerintahkan bahwa manajemen kepegawaian haruslah berlandaskan kompetensi dan mengacu kepada pelaksanaan *merit system*.

Hal tersebut sesuai dengan pandangan Belcher (1913) bahwa umumnya *merit system* adalah metode pengangkatan ASN yang dibangun secara praktis dan dengan tujuan Pertama *to prevent the public service from being used as the basis of a political machine* artinya untuk menghindari pegawai publik digunakan sebagai mesin politik, Kedua, *to provide the necessary machinery for the choice, through examinations, which so far as practible, shall be competitive, of properly qualified persons to fill public office* artinya untuk menyediakan sistem pemilihan pegawai melalui ujian yang kompetitif dan praktis dalam mendapatkan orang-orang *qualified* untuk mengisi jabatan-jabatan publik. Setelah hasil *assesement*

tersebut keluar, selanjutnya akan dijadikan bahan dalam rapat BAPERJAKAT dan hasilnya akan diberikan kepada pembina kepegawaian (Bupati) untuk memilih PNS yang akan dilantik sebagai pengisi jabatan tersebut.

b. Dimensi Konten

Pada dimensi proses, fokus kajiannya lebih kompetensi. Penjelasan mengenai kompetensi dalam suatu jabatan terutama struktural sebenarnya sudah termaqtun dalam UU No. 5 Tahun 2015 tentang ASN dan PP. No. 11 tahun 2017 terkait manajemen ASN, kompetensi yang dibutuhkan seorang ASN terbagi menjadi 3 (tiga) yakni kompetensi manajerial, kompetensi teknis, dan kompetensi sosial kultural. Lebih lanjut, menurut Afrianto dan Prasajo (2020) bahwa promosi pegawai dalam jabatan, yang dimaksud dengan kompetensi teknis dapat diukur dari tingkat spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman kerja/jabatan. Sedangkan kompetensi manajerial dapat diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan. Sedangkan kompetensi sosio kultural diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

## **II.8 Kerangka Pikir Penelitian**

Pegawai Negeri Sipil sampai hari ini pun dianggap sebagai aset yang sangat vital bagi organisai publik, selain karena abdi negara dan abdi masyarakat, pegawai negeri juga merupakan tulang punggung pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam melaksanakan pembangunan nasional. Untuk itu dalam menjalankan tugas dan fungsinya, PNS sebagai *human capital* dalam organisasi publik dipandang perlu untuk terus berbenah terutama dalam peningkatan kinerja agar lebih produktif dan

professional.

Salah satu bentuk pengembangan pegawai yang dilakukan dilingkup institusi publik adalah dengan melakukan promosi dan mutasi, Pada dasarnya mutasi termasuk dalam pengembangan pegawai, karena tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam suatu instansi. Namun kadang kala ruang ini dijadikan sebagai kesempatan para politisi untuk meraup basis suara terutama dalam rangka pencalonan sebagai kepala daerah hingga terjadilah *bargaining* atau menurut James Scott dalam Rosi (2012) merupakan hubungan patron – client, yaitu adanya interaksi antara dua individu (si patron dengan si client) yang bersifat timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Si patron memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, jabatan, materi. Dan si client memiliki sumber daya yang berupa tenaga, dukungan, dan loyalitas.

Hal tersebut yang mendasari kerangka pikir penelitian ini, berangkat dari persoalan pengelolaan manajemen Pegawai Negeri Sipil terutama dalam promosi dan mutasi pegawai negeri sipil dipemerintahan daerah Kabupaten Majene pasca terpilihnya bupati dan wakil bupati tahun 2020. Hingga mengadopsi teori *merit system* sebagai pijakan dalam menjawab persoalan di atas. Sebagaimana diketahui bahwa *merit system* sudah termaqtub didalam UU No. 5 Tahun 2015 tentang ASN kemudian diturunkan kedalam PP. No 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN serta dijadikan rujukan pada Perman PAN dan RB No. 15 Tahun 2019 tentang pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka dan kompetitif di lingkungan instansi pemerintah bahwa *merit system* sebagai kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang

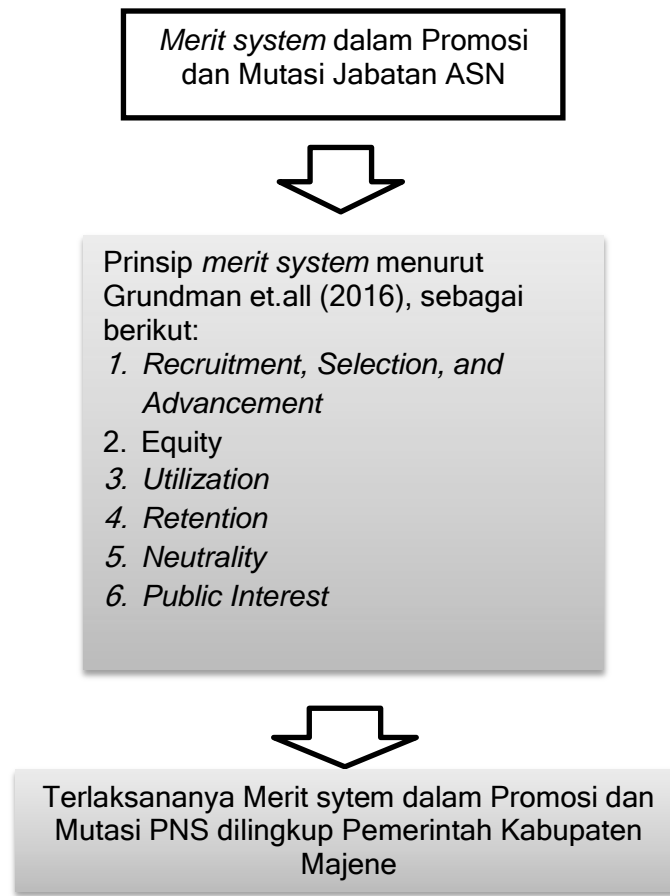


politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Harapannya dengan menerapkan *merit system*, kinerja birokrasi dapat meningkatkan tugas dan tanggung jawabnya lebih profesional dan lebih netral karena menghapuskan faktor kedekatan, yang artinya tidak merekrut dalam peningkatan karier atau jabatan aparatur karena ada pertalian saudara, teman dekat atau money politik tetapi sesuai dengan keahliannya direkrut dengan cara-cara yang profesional

Prinsip *merit system* menurut Grundman *at.all* (2016), sebagai berikut:

- a. *Recruitment, Selection, and Advancement*
- b. *Equity*
- c. *Utilization*
- d. *Retention*
- e. *Neutrality*
- f. *Public Interest*

Prinsip *merit system* ini selanjutnya digunakan untuk membedah mekanisme/tahapan dalam promosi jabatan dan mutasi ASN di kabupaten Majene..



**Gambar 3. Kerangka Pikir PenelitJabatan**