

DISERTASI

**MERITOKRASI DALAM PENEMPATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
PADA JABATAN STRUKTURAL PEMERINTAH KOTA BAUBAU**

**MERITOCRACY IN THE PLACEMENT OF CIVIL SERVANTS IN
STRUCTURAL POSITIONS IN BAUBAU CITY GOVERNMENT**

MAHYUDIN

NIM : E013201005



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

DISERTASI

**MERITOKRASI DALAM PENEMPATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
PADA JABATAN STRUKTURAL PEMERINTAH KOTA BAUBAU**

**MAHYUDIN
NIM : E013201005**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

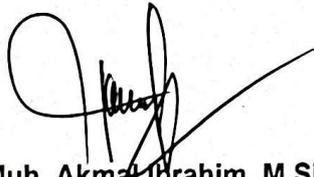
PENGESAHAN DISERTASI

**MERITOKRASI DALAM PENEMPATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA
JABATAN STRUKTURAL DI PEMERINTAH KOTA BAUBAU**

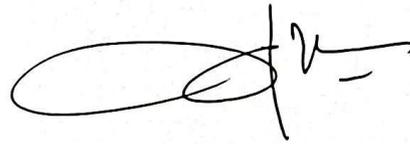
Disusun dan di ajukan oleh :

Mahyudin
E013201005

Menyetujui
Komisi Penasehat



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si
Promotor



Dr. Muh. Tang Abdullah S.Sos., M.A.P
Co. Promotor

Mengetahui,
Ketua Program Studi S3
Administrasi Publik



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**MERITOKRASI DALAM PENEMPATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
PADA JABATAN STRUKTURAL PEMERINTAH KOTA BAUBAU**

Disusun dan diajukan oleh

MAHYUDIN

E13201005

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 9 Desember 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si
NIP 196012311986011005

Co. Promotor,



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

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si
NIP 196012311986011005



**Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,**

Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya menyatakan bahwa, disertasi berjudul "Meritokrasi dalam Penempatan Pegawai Negeri Sipil pada Jabatan Structural Pemerintah Kota Baubau" adalah benar karya saya dengan arahan dari tim pembimbing (Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim.,M.Si sebagai Promotor dan Dr. Muh.Tang Abdullah.,S.Sos.,M.A.P sebagai ko-promotor-1). Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka disertasi ini. Sebagian dari isi disertasi ini telah dipublikasikan di Jurnal (Nanotechnology Perceptions, Volume 20 No. S11 (2024). sebagai artikel dengan judul "Meritocracy In Placement Of Civil Servants In Structural Positions Of Baubau City Government". Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini adalah karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut berdasarkan aturan yang berlaku.

Dengan ini saya melimpahkan hak cipta (hak ekonomis) dari karya tulis saya berupa disertasi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassar, 03 Desember 2024




Mahyudin
NIM.E013201005

UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillah Puji dan Syukur yang tak terhingga penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat dan hidayah-Nya. Serta sholawat dan salam penulis panjatkan atas suri tauladan kita yakni Nabi Besar Muhammad SAW sehingga penulis dapat menyelesaikan dengan baik disertasi yang berjudul “ Meritokrasi Dalam Penempatan Pegawai Negeri Sipil Pada Jabatan Struktural Pemerintah Kota Baubau”.

Disertasi ini merupakan syarat dalam penyelesaian studi S3 pada Program Doctor Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Hasanuddin. Dalam penyelesaian disertasi ini penulis banyak mengalami kendala dan hambatan yang sangat luar biasa. Namun demi satu keyakinan bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula sehingga kendala dan hambatan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi disertasi ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun materil. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terimakasih dengan penuh hormat di sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa.,M.Sc. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan saya kesempatan untuk bergabung menjadi bagian dari civitas akademik Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Phil Sukri Tamma.,M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Yang telah memberikan kemudahan di setiap pelayanan administrasi akademik.
3. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim.,M.Si. Selaku ketua Program Studi Administrasi Publik (S3), Sekaligus Sebagai promotor yang telah memberikan saya kesempatan kepada penulis untuk meluangkan waktunya membaca dan memberikan kritik/koreksi serta perbaikan dan selalu memberikan motivasi dan nasihat ke ilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat saat terkahir penyelesaian studi.
4. Dr. Muh.Tang Abdullah.,S.Sos.,M.A.P. selaku Co Promoto yang selalu meluangkan waktu dan tempat untuk membimbing sejak penyusunan proposal hingga selesainya studi ini
5. Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. Selaku Penguji Eksternal. Serta, Prof. Dr. Hasniati.,S.Sos.,M.Si. Prof.Dr. H. Badu Ahmad, M.Si dan Dr. Nurdin Nara.,M.Si selaku penguji internal lingkup Universitas Hasanuddin yang banyak memberi kontribusi dalam penyempurnaan di sertasi ini.
6. Rektor Universitas Muhammadiyah Buton, Dr. Hj. Wa Ode Al Zarliani, S.P.,M.M yang tak henti- hentinya memberikan motivasi dan bantuan kepada penulis sehingga studi S3 dapat terselesaikan dengan baik
7. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Muhammadiyah Buton Dr. Ansar Suherman.,S.IP.,M.I.Kom. yang selalu memberikan nasehat dan motivasi selama penyelesaian studi S3. Serta Dosen dosen hebat Fisip Um Buton yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu terimakasih atas suportnya selama ini.

8. Wabil khusus almarhum Kedua Orang Tua saya. Almarhum La Djema dan Alamarhumah Ibu suriani. Selama masa hidupnya telah mencurahkan kasi sayangnya, selalu memanjatkan doa dan selalu mengajarkan kesederhaan dan budi pekerti yang baik. Alhamdulillah anakmu sekarang sudah menyelesaikan studi S3 berkat kebaikan kebaikan selama ayah dan ibu hidup di dunia. Alfatihah untuk kedua orang tuaku
9. Teruntuk kepada Istriku Tercinta, Yuliveriati hasyan, S.Pd yang telah selalu memdamping disaat masa masa sulit, memberika pertimbangan dan motivasi secara terus menerus dalam penyelesaian studi S3.
10. Untuk Anak Anaku. Faithullah Mahyudin Djema, Fanizha Mahyudin Djema, Faaz Khier Mahyudi Djema yang selalu memberikan kebahagiaan dan mewarnai hidup penulis
11. Kepada paman saya pak ramuddin terimakasih atas nasihatnya selama ini, serta keluarga besar ibu saya dan bapak saya. Serta keluarga besar mertua saya. Terimakasih semuanya atas dukungan dan doanya.
12. Terakhir, seluruh staf dan pengelola bagian akademik Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Terimakasih atas kerjasamanya selama menempuh studi S3.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masi jauh dari kesempurnaan. Semoga dengan selesainya pendidikan ini dapat memberik kontribusi positif bagi dunia kampus dan masyarakat. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua. amiiin yra.

Makassar, 2 Desember 2024

Penulis,

Mahyudin

ABSTRAK

Mahyudin, Meritokrasi dalam Penempatan Pegawai Negeri Sipil pada Jabatan Struktural Pemerintah Kota Baubau (Di Bimbing Oleh H. Muh. Akmal Ibrahim dan Muh. Tang Abdullah)

Penelitian Ini bertujuan 1. untuk menganalisis dan mendeskripsikan proses seleksi kandidat terbaik dalam penempatan jabatan. 2 untuk menganalisis dan mendeskripsikan meritokrasi dalam penempatan jabatan terbuka untuk semua. 3. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan meritokrasi dalam penempatan jabatan di laksanakan secara transparan dan sistematis. Data yang di gunakan adalah data primer dan data sekunder yang dihasilkan dari dokumen pelaksanaan meritokrasi pada pemerintah Kota Baubau sejak 2016 -2023.selain itu, data yang di kumpulkan melalui wawancara. Model analisis yang di gunakan adalah model interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) *Menentukan kandidat terbaik berdasarkan merit sistem pada seleksi terbuka JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi) Pemerintah Kota Baubau sejak Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2023 belum cukup mencerminkan kandidat terbaik.* Berdasarkan hasil penelitian, Penelusuran rekam jejak dari peserta belum menggunakan Instrument Data Kepegawaian tetapi penelusuran rekam jejak pada merit sistem Promosi jabatan pimpinan tinggi adalah berbasis makalah (Manual) yang disertakan kepada panitia untuk di Presentasikan di depan panel. Selain itu, Uji Publik bukan menjadi keharusan dalam seleksi promosi jabatan pimpinan tinggi Sehingga Kategori Sub Tahapan Uji Publik tidak masuk dalam kegiatan jadwal panitia seleksi terbuka mulai dari tahun 2016 sampai tahun 2023, meskipun di atur dalam PermenPan RB Nomor 15 Tahun 2019 tentang pengisian jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan kompetitif dilingkungan instansi Pemerintah. Kemudian dari hasil penelitian juga di temukan kerabat keluarga Walikota Baubau dan Wakil Walikota Baubau menduduki jabatan Eselon 2 (Spoil Sistem). (2)Terbuka untuk semua Peserta Dalam Penempatan Jabatan Struktural. Penanggung jawab proses pelaksanaan Merit Sistem dengan seleksi terbuka Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi Pemerintah Kota Baubau adalah Panel (Panitia Seleksi). Dalam prosesnya sudah di laksanakan secara terbuka namun belum maksimal. Sebab, panel hanya bertugas dalam ruang lingkup internal, hanya berhubungan dengan peserta yang mendaftar, TIM assesmen dan jajaran sekretariat Dari Badan BKPSDM. (3) *Transparan dan sistematis dalam penempatan jabatan struktural.* Penerapan merit sistem dengan seleksi terbuka melalui promosi jabatan pimpinan Tinggi belum cukup transparan namun sudah sistematis.

Kata Kunci : Meritokrasi, Penempatan Pegawai Negeri Sipil, Jabatan Structural

ABSTRACT

Mahyudin, Meritocracy in the Placement of Civil Servants in Structural Positions of Baubau City Government (Supervised by H. Muh. Akmal Ibrahim and Muh. Tang Abdullah).

This research aims 1. to analyse and describe the selection process of the best candidates in the placement of positions. 2 to analyse and describe the meritocracy in the placement of positions open to all. 3. to analyse and describe meritocracy in the placement of positions in a transparent and systematic manner. The data used are primary data and secondary data generated from documents on the implementation of meritocracy in the Baubau City government from 2016-2023. In addition, data collected through interviews. The analysis model used is an interactive model. *The results showed that (1) Determining the best candidates based on the merit system in the open selection of JPT (High Leadership Position) of the Baubau City Government from 2016 to 2023 has not adequately reflected the best candidates. Based on the results of the study, the track record search of the participants has not used the Personnel Data Instrument but the track record search on the merit system for the promotion of high leadership positions is paper-based (Manual) which is submitted to the committee to be presented in front of the committee. In addition, the Public Test is not a necessity in the selection of promotions for high leadership positions so that the Public Test Sub-Stage Category is not included in the open selection committee schedule activities starting from 2016 to 2023, even though it is regulated in PermenPan RB Number 15 of 2019 concerning the filling of high leadership positions openly and competitively within government agencies. Then from the results of the research it was also found that family relatives of the Mayor of Baubau and Deputy Mayor of Baubau occupied Echelon 2 positions (Spoil System).2)Open to all Participants in Structural Position Placement. The person in charge of the process of implementing the Merit System with the open selection of High Leadership Position Promotion of Baubau City Government is Pansel (Selection Committee). In the process, it has been implemented openly but not optimally. This is because the selection committee is only in charge of the internal scope, only dealing with participants who register, the assessment team and the secretariat of the BKPSDM Agency. (3) Transparent and systematic in the placement of structural positions. The application of the merit system with open selection through the promotion of high leadership positions is not transparent enough but systematic.*

Keywords: Meritocracy, Placement of Civil Servants, Structural Positions

DAFTAR ISI

HALAMAN HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN JUDUL	II
HALAMAN PENGAJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Paradigma Administras Publik	17
1. Paradigma Administrasi Publik Menurut Fredikson	17
2. Paradigam Administrasi Publik Menurut Wodrow Wilson .	20
B. Birokrasi Pemerintahan.....	25
1. Konsep Birokrasi	25
2. Birokrasi Masa Depan	34
3. Konsep Governance.....	40
C. Manajemen Sumber Daya Manusia	45
1. Paradigma Administrasi Publik dalam Manajemen Sumber Daya Manusia	59
2. Perkembangan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia	64
3. Pergeseran Paradigma Dalam MSDM	71
D. Siste Merit.....	75
1. Sistem Merit Menurut Perspektif Administrasi Publik	77
2. Sistem Merit Menurut Undang Undang	81
3. Sistem Merit Dalam Birokrasi Indonesia	84
4. Sistem Merit Dalam Pendekatan Teoritis	88
E. Penelitian Terdahulu	95
F. Kerangka pikir.....	98

BAB III METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	101
B. Lokasi Penelitian.....	102
C. Focus Penelitian	102
D. Waktu dan Jadwal Penelitian.....	103
E. Sumber Data.....	103
F. Teknik Pengumpulan Data.....	104
G. Analisis Data.....	105
H. Informan Penelitian	107

BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Sejarah Kota Baubau.....	108
B. Kondisi Pemerintahan dan Kepegawaian	109
C. Kondisi Capaian Kinerja Pemerintah Kota Baubau.....	116

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kandidat Terbaik Dalam Penempatan Jabatan Struktural	122
1. Tahap Persiapan	124
2. Tahap Pelaksanaan	138
3. Tahap Hasil	163
B. Terbuka Untuk Semua Peserta Dalam Penempatan Jabatan Struktural.....	188
1. Tahap Persiapan	188
2. Tahap Pelaksanaan	193
3. Tahap Hasil	206
C. Transparan dan Sistematis Dalam Penempatan Jabatan Struktural	210
1. Tahap Persiapan	111
2. Tahap Pelaksanaan	213
3. Tahap Hasil	230

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	234
B. Saran	236
C. Rekomendasi	237

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil menurut Jenis Kelamin	110
Tabel 4.2 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan	111
Tabel 4.3 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil menurut Dinas/Instansi	112
Tabel 4.4 : Pertumbuhan Pegawai 5 Tahun Terakhir	114
Tabel 4.5 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Jabatan	115
Tabel 4.6 : Realisasi Capaian Kinerja Tahun 2018, 2019, 2020, 2021,2022 dan 2023	116
Tabel 4.7 : Realisasi Kinerja Sampai Dengan Tahun 2023	120
Table 5.1 : Tahapan seleksi pengisian/Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi	123
Tabel 5.2 : Data Jabatan Yang Dilelang Tahun 2016-2024	127
Tabel 5.3 : Daftar Pansel Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Kota Baubau tahun 2023	129
Tabel 5.4 : Daftar Pansel Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Kota Baubau tahun 2024	131
Tabel 5.5 : Daftar Pansel Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Kota baubau dari tahun 2016 sampai tahun 2023.....	134
Tabel 5.6 : Tahapan Seleksi Terbuka Tahun 2023.....	138
Tabel 5.7 : Rancangan Materi Dalam Pengukuran Kompetensi Pegawai Pemerintah Daerah Kota Baubau.....	139
Tabel 5.8 : Kewenangan pansel pada pelaksanaan seleksi terbuka.....	140
Tabel 5.9 : Indikator Penilaian Rekam Jejak	143
Tabel 5.10 : Indikator Penilaian Makalah	149
Tabel 5.11 : Indikator Penilaian Wawancara Kota Baubau tahun 2016-2024	149
Tabel 5.12 : Daftar 3 Besar Peserta Hasil Assesment Seleksi Pimpinan Tinggi KotaBaubauDari Tahun 2016-2024.....	159
Tabel 5.13 : Kualifikasi pendidikan terakhir hasil rekomendasi pansel seleksi .Tebuka promosi jabatan pimpinan tinggi kota baubau . tahun 2016-2024	161

Tabel 5.14 : Daftar Kandidat Pilihan Wali Kota Baubau Pada Seleksi Pimpinan Tinggi Kota Baubau Dari Tahun 2016-2024	163
Table 5.15 : Kualifikasi pendidikan terakhir pejabat pimpinan tinggi hasil pilihan walikota baubau tahun 2016-2024	164
Tabel 5.16 : Daftar Hubungan Keluarga Antara Wali Kota/Sekda Kota Baubau Dengan Kandidat Hasil Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi Kota Baubau Dari Tahun 2016-2024.....	169
Tabel 5.17 : Jumlah Peserta Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi Kota Baubau dari tahun 2016-2023	175
Tabel 5.18 .: Capaian Penerapan Sistem Merit Se-Provinsi Sulawesi Tenggara ... Tahun 2022	181
Tabel 5.19 : Capaian Penerapan Sistem Merit Se-Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2023	182
Tabel 5.20 : Jumlah Pejabat Struktural di Lingkungan Pemerintah Kota Baubau	190
Tabel 5.21 : Daftar Peserta Di Luar Kota Baubau Yang Mengikuti Assesment Seleksi Pimpinan Tinggi Dari Tahun 2016-2024	195
Tabel 5.22 : Jumlah Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemerintah Kota Baubau	199
Tabel 5.23 : Jumlah Peserta Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi Kota Baubau dari tahun 2016-2023	205

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 : Sub Sistem dalam Manajemen Sumber Daya Manusia	66
Gambar 2.2 : Kerangka pikir	100
Gambar 3.1 : Komponen Analisis Data Model Interaktif.....	105
Gambar 5.1 : Pengaduan yang masuk Ke KASN Terkait Pengangkatan JPT.....	173
Gambar 5.2 : Merit System Menurut Ajib Rakhmawanto (2022:9)	177
Gambar 5.3 : Pencapaian Penerapan Sistem Merit di Kota Baubau Tahun 2023.....	179
Gambar 5.4 : Pencapaian Penerapan Sistem Merit Kota baubau Tahun 2023.....	180
Gambar 5.5 : Tingkat Ketercapaian Aspek Penilaian Sistem Merit Kota BaubauTahun 2023.....	183
Gambar 5.6 : Skema Alur jabatan Pimpinan Tinggi	187
Gambar 5.6 : Transparansi jabatan Pimpinan Tinggi	229

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Reformasi Birokrasi sangat penting bagi pembangunan suatu peradaban, dimulai dari organisasi publik di tingkat Kementerian/Lembaga hingga ke tingkat Pemerintah Daerah. Dalam praktiknya, melembagakan gerakan Reformasi Birokrasi memerlukan Sistem Manajemen yang mumpuni yang mendokumentasikan pengetahuan, pengalaman, dan informasi tentang Reformasi Birokrasi dan mendistribusikannya kepada semua pihak yang membutuhkan. Diperlukan juga pertukaran pengetahuan, contoh, dan pengalaman dalam gerakan reformasi pelembagaan antar lembaga, pelaku, dan sinergi antara pusat dan daerah (Dwiyanto, 2015). Reformasi birokrasi juga penting untuk membenahi birokrasi yang sudah didera patologi.

Dampak atau akibat dari Reformasi Birokrasi itu sendiri merupakan salah satu kendala yang masih dihadapi dalam perkembangan reformasi birokrasi karena pemerintah masih takut mengambil dan menanggung resiko nantinya. Reformasi birokrasi sebenarnya cukup pelik dan berisiko karena menyangkut persoalan kebiasaan, aparatur, dan sistem kerja dalam pelayanan (Yusriadi, 2018). Penempatan karyawan, di sisi lain, harus disesuaikan dengan formasi yang diusulkan. Namun, sudah menjadi rahasia umum bahwa penunjukkan karyawan dilakukan bukan berdasarkan kompetensi karyawan tetapi faktor politik seperti kedekatan dengan pembuat kebijakan (Nugroho et al., 2020).

Salah satu bagian penting dalam agenda Reformasi Birokrasi di Indonesia adalah penerapan sistem merit dalam pengisian atau Promosi

Jabatan Struktural. Hal ini termuat dalam Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia yang diarahkan kepada transformasi sistem kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dari *Closed Career System* menjadi *Open Career System*, Transformasi dari Administrasi Kepegawaian menjadi Manajemen Sumber Daya Manusia dan pengembangan potensi *Human Capital*, serta transformasi dari *Rule Based Bureaucracy* menjadi *Performance Based Bureaucracy* dan *Dynamic Governance*. Perubahan manajemen ASN ini diharapkan dapat mempercepat pelaksanaan reformasi birokrasi secara keseluruhan.

Selama hampir 9 tahun, Implementasi Sistem Merit di Birokrasi Indonesia tidak terlepas dari tantangan. Berdasarkan peta sebaran penerapan sistem merit sampai dengan tahun 2021 yang disusun Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai instansi yang dimandatkan untuk mengawasi penyelenggaraan Merit Sistem menunjukkan bahwa rata-rata Pemerintah Provinsi wilayah Indonesia Bagian Barat telah menerapkan Sistem Merit manajemen ASN, sedangkan wilayah Indonesia bagian Timur rata-rata belum menerapkan sistem merit secara optimal. Sebaran ini menunjukkan bahwa faktor geografis mempengaruhi implementasi sistem merit. Bukan fakta yang mengejutkan mengingat wilayah Indonesia sangat luas dan berbentuk kepulauan yang seringkali menjadi tantangan dalam hal pemerataan, hingga berujung pada ketimpangan kondisi antara wilayah barat dengan Timur.

Berdasarkan hasil penilaian sistem merit oleh KASN pada tahun 2021, nilai tertinggi terdapat pada aspek pengadaan sebesar 73,9%, lalu aspek perencanaan kebutuhan 73,2%. Sedangkan aspek pengembangan karier 31% dan aspek promosi dan mutasi 41,5% merupakan aspek yang paling rendah

dalam penerapannya. Hal ini menunjukkan bahwa proses pengadaan ASN kini sudah semakin terbuka dan objektif salah satunya dengan diterapkannya *computer assisted test* (CAT) sebagai media rekrutmen. *World Bank Global Report: Public Sector Performance 2018* bahkan menobatkan CAT BKN sebagai produk unggul dari Indonesia pada kategori *Civil Service Management* yang berhasil mereformasi sistem rekrutmen ASN Indonesia.

Sejalan dengan praktek baik dalam perekrutan pegawai, guna menjaga dan meningkatkan kualitas SDM hasil rekrutmen tersebut semestinya ditindaklanjuti dengan pembinaan dan pengembangan yang baik juga. Hanya saja dari penilaian implementasi merit sistem yang dilakukan KASN justru menunjukkan aspek pengembangan karier cenderung rendah dan perlu ditingkatkan.

Sistem kepegawaian (*Civil Service System*) suatu Negara merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Sistem Administrasi Publik (*Public Administration*). Sistem administrasi publik senantiasa perlu dukungan birokrasi publik yang profesional (Pujiraharjo, 2015). Birokrasi Profesional berfokus pada penerapan standar pengetahuan, keterampilan, sikap dan prestasi kerja dalam penempatan pejabat (Mustafa, 2013). Sistem kepegawaian merupakan hal sentral yang berpengaruh terhadap sistem pemerintahan, dan isu ini penting untuk didiskusikan guna melihat sejauh mana aparatur publik, terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (*Policy Making Process*) dan menjadi partisan partai politik pemerintah (Herman dalam Rahmawanto, 2016).

Kemampuan birokrasi untuk melakukan reformasi kepegawaian negara secara komprehensif sangat diperlukan, sehingga mampu menghadapi kompleksitas dinamika lingkungan yang selalu berubah. Landasan hukum

untuk sistem kepercayaan meritokratik yang bertujuan untuk menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik sebenarnya sudah dalam undang-undang tentang kepegawaian yang menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari praktek “*Spoiled*” dan pengelolaan aparatur negara betul-betul terlaksana secara meritokratik (Agustino, 2014).

Sistem administrasi negara, khususnya sistem kepegawaian yang mengatur Birokrasi Pusat dan Daerah di Indonesia, sangat membutuhkan praktik meritokrasi. Untuk itu, meritokrasi hendaknya menjadi acuan dalam penempatan jabatan birokrasi. Secara sederhana, Meritokrasi dapat dirumuskan sebagai suatu sistem sosial yang menempatkan imbalan, kedudukan dan jabatan berdasarkan kemampuan atau keahlian, dan bukan berdasarkan faktor-faktor askriptif seperti kelas sosial, jender, kesukuan ataupun kekayaan seseorang

Penerapan merit sistem pada aspek promosi serta mutasi juga masih rendah sehingga perlu diakselerasi dan ditingkatkan. Hasil ini perlu menjadi perhatian karena menunjukkan masih adanya peluang terjadinya praktek nepotisme berbasis primordial maupun afiliasi sosial politik. Padahal, pengisian jabatan seharusnya dilakukan sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan dan kompetensi serta kinerja dari pegawai dengan melihat pola karier. Sehingga masalah ini menjadi tugas berat bagi bookcase yang menangani masalah tersebut, khususnya Komisi Aparatur Sipil Negara selanjutnya disebut KASN.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagai payung hukum penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN telah memunculkan mekanisme baru dalam pengisian atau Promosi Jabatan Struktural, khususnya Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), baik pada Pemerintah Pusat maupun

Pemerintah Daerah. Pengisian atau Promosi JPT dilakukan dengan model seleksi terbuka yang diikuti oleh para pegawai yang telah memenuhi persyaratan administratif tertentu. Hal ini berbeda dengan model sebelumnya, dimana pengangkatan jabatan dilakukan tanpa menggunakan alat yang terukur sehingga sepenuhnya menjadi Hak Prerogatif PPK.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mengamanatkan bahwa KASN mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan norma-norma dasar, kode etik, dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut ASN), sebagaimana serta penerapan Merit Sistem dalam Kebijakan dan manajemen ASN di Instansi Pemerintah. Pengawasan tersebut dimaksudkan untuk membentuk ASN yang profesional dan Amanah. Disamping itu untuk menerapkan Merit Sistem, pengelolaan ASN harus berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Individu akan dievaluasi berdasarkan prestasi terlepas dari latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal, jenis kelamin,

Dalam konsep manajemen sumber daya manusia Undang undang tersebut dianggap sebagai pendekatan pengembangan potensi *human capital* untuk mewujudkan visi mewujudkan tata kelola pemerintahan kelas dunia (*World Class Governance*) (Aulawi, 2015) dengan misi, (1) membentuk/ menyempurnakan peraturan perundang undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik; (2) melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia dan aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mind set* dan *culture set*; (3) mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif; dan (4) mengelola sengketa administratif secara efektif dan efisien.

Kebijakan Merit Sistem dituangkan dalam Peraturan KASN Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penilaian Mandiri Penerapan Sistem di Instansi Pemerintah. Merit Sistem merupakan sistem manajemen kepegawaian yang mengedepankan kompetensi sebagai dasar pertimbangan bagi calon pejabat di pemerintahan. Calon pejabat pemerintah harus memiliki keahlian dan profesionalitas sesuai dengan kebutuhan jabatan yang akan dijabat nantinya, sesuai dengan interpretasi kompetensi calon. Kompetensi, keahlian, dan profesionalisme adalah faktor yang dipertimbangkan saat memilih kandidat untuk posisi tertentu di pemerintahan. Sementara itu, Merriam Webster dalam Kamus mendefinisikan bahwa merit system merupakan sistem rekrutmen dan promosi karyawan yang dilaksanakan berdasarkan kemampuan tugas dari pada koneksi politik (Nur Khobiburrohma et al., 2020).

Pengembangan pegawai (*Human Resource Development*) merupakan kegiatan yang sangat penting dijalankan oleh sebuah organisasi. Meskipun pengembangan pegawai dalam konteks ini merupakan investasi jangka panjang dan memerlukan biaya, Namun hal tersebut sangat diperlukan untuk memperbaiki kapasitas produktif dari pegawai yang bersangkutan (Muh. Kadarisman, 2017). Disamping itu dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*) serta pelayanan publik yang baik, efisien, efektif dan berkualitas tentu saja perlu didukung dengan adanya Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur dalam hal ini Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bertanggung jawab, adil, jujur dan kompeten dalam bidangnya. Tentu saja ASN dalam menjalankan tugasnya harus berdasarkan pada profesionalisme dan kompetensi sesuai kualifikasi bidang ilmunya.

Selain aspek kompetensi dan kualifikasi ASN, dalam konteks manajemen ASN juga terkait dengan pengembangan karier pegawai. Pengembangan karier yang mana menurut Rivai (2010) adalah proses peningkatan kemampuan kerja individu yang dicapai dalam rangka mencapai karier yang diinginkan. Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier sehingga perlu memperhatikan sistem karier (*Career System*). Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan; seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan dari pada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya sehingga jauh dari prinsip promosi berdasarkan Merit Sistem.

Secara implisit dalam kebijakan kepegawaian juga terdapat kebijakan pengembangan pegawai ASN yang diharapkan mampu menciptakan profesionalisme dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pegawai ASN yang bersangkutan. Pengembangan pegawai diperlukan untuk mengantisipasi perubahan yang terjadi sebagai dampak kemajuan pembangunan dan pengaruh globalisasi dan kemajuan teknologi. Disamping itu juga untuk mengantisipasi perubahan-perubahan strategik yang pada dasarnya adalah pembangunan aparatur negara yang netral dari persoalan/kegiatan politik, berwawasan global, bermoral tinggi serta mempunyai kemampuan sebagai penyangga persatuan dan kesatuan bangsa.

Konsep pengembangan karir organisasi tersirat dalam konseptualisasi (Weber, 1964) tentang 'birokrasi ideal', dengan pengertiannya tentang hierarki otoritas yang tertata dengan baik dan penempatan personel berdasarkan

kompetensi teknis. Selain Weber, Konsep Whyte (1956) tentang 'individu dalam organisasi' mencerminkan pengembangan karir dalam organisasi di mana orang tersebut bekerja tidak hanya untuk organisasi tetapi juga untuk pencapaiannya sendiri. Dengan karya penulis seperti (Aldana et al., 2018), konsep karir organisasi menjadi lebih eksplisit pada tahun 1970an. Karir dalam organisasi harus dikaitkan tidak hanya dengan keanggotaan dan keamanan organisasi jangka panjang, tetapi juga untuk bekerja atas dasar 'logika kemajuan', yaitu ketika karyawan yang kompeten diproyeksikan untuk maju melalui urutan posisi yang terdefinisi dengan baik di dalamnya.

Tidak dapat dipungkiri berlakunya Merit Sistem dalam birokrasi Indonesia yang bertujuan untuk menghasilkan ASN yang profesional dan berintegritas dengan menempatkan mereka pada jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sesuai kompetensinya, pemberian kompensasi yang adil dan layak, mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat; dan melindungi karier ASN dari politisasi dan kebijakan yang bertentangan dengan prinsip Merit belum sepenuhnya optimal sesuai dengan ketentuan maupun ekspektasi. Dalam prakteknya penerapan Sistem Merit di Indonesia cukup kompleks karena adanya pengaruh kondisi lingkungan dimana sistem itu diterapkan. Oleh karenanya tidak heran jika progres implementasi Sistem Merit antara instansi satu dengan yang lain berbeda mengingat ada konteks lingkungan sosial bahkan geografis yang berbeda juga.

Pada akhirnya penerapan Sistem Merit lebih dari sekedar angka dalam penilaian dan tidak semestinya kita terfokus pada pengumpulan poin saja, melainkan juga pada proses internalisasi dalam pemikiran dan keseharian para pelakunya. Perlu menjadi catatan bahwa evaluasi penerapan Sistem Merit

dilakukan melalui skoring/penilaian atas terpenuhinya aspek-aspek ideal yang dibuktikan salah satunya dengan dokumen administrasi. Oleh karenanya, kemampuan pengelola kepegawaian instansi pemerintah untuk menyiapkan berbagai prasyarat penilaian turut berpengaruh pada penilaian Sistem Merit di Indonesia.

Penerapan prinsip Merit sistem dalam posisi jabatan struktural adalah penting karena merupakan salah satu kunci utama kesuksesan dalam pengelolaan dan pengembangan pegawai (Wahyudin dan Sudarno, 2018). Oleh karena itu dalam rangka pengisian jabatan struktural, seorang pimpinan harus dapat mengembangkan potensi optimal bawahannya secara tepat dan benar, menilai kesiapan dan kemampuan bawahan, sehingga proses penempatan dalam jabatan struktural betul-betul menganut merit system yaitu berdasarkan kecakapan, kemampuan atau keahlian tertentu sesuai dengan tingkatan jabatannya. Praktiknya, penerapan meritokrasi dalam kebijakan rekrutmen penempatan PNS pada jabatan struktural sangat sulit diterapkan.

Faktanya dapat ditunjukkan banyaknya praktik penempatan pejabat struktural masih didasarkan pada faktor kedekatan, dan siapa mendapatkan apa (*who gets what*) masih dominan, walau praktik tersebut telah dibungkus prosedural aturan demokrasi, banyak dijumpai penempatan PNS dalam jabatan struktural baik pada instansi pemerintah pusat maupun instansi pemerintah daerah, dilaksanakan secara tidak jelas. Hasil seleksi tidak dapat menghasilkan para pejabat sebagaimana yang diharapkan, mutu rendah, kurang berpengalaman, pendidikan tidak sesuai, tidak memiliki kompetensi dibidangnya, moralitas rendah. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya para pejabat yang melakukan praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN). Ketidak

efektifan dalam penempatan PNS pada jabatan struktural, juga disebabkan oleh beberapa faktor lain, seperti faktor politis, otonomi daerah, ras, bahkan almamater.

Pentingnya aspek kompetensi dan aspek politis dalam menentukan promosi jabatan, menjadi suatu penilaian untuk menentukan kelayakan seseorang untuk dipromosikan dari satu posisi, kedudukan menurut jabatan yang lebih tinggi dari jabatan sebelumnya. Daft L. Richard (2018) mengemukakan teori kedudukan (*position theory*), bahwa seseorang menduduki posisi ke jenjang yang lebih tinggi dikarenakan oleh penilaian obyektif tentang kualifikasi kecakapan yang ditunjukkan, memanfaatkan kewenangan yang diberikan, bertanggungjawab atas tugas yang dipikul, memiliki komitmen kerja yang tinggi dan mampu menunjukkan prestasi kerja. Daft L. Richard (2018) mengemukakan unsur penilaian promosi dinilai berdasarkan kecakapan (*reliable*), kewenangan (*authority*), tanggungjawab (*responsibility*), komitmen (*commitment*) dan prestasi (*prestation*). Memahami teori yang dikemukakan di atas, perlu dibuktikan dengan melakukan pengamatan tentang fenomena yang saat ini dihadapi oleh Pemerintah Kota Baubau yang dalam kenyataannya berdasarkan hasil observasi terdapat kesenjangan teori (*gap theory*) dengan kesenjangan lapangan atau hasil pengamatan (*gap research*). Ini menjadi sebuah identifikasi permasalahan yang perlu dibuktikan dalam kaitannya dengan pengaruh kompetensi dan politis dalam lelang jabatan atau promosi jabatan.

Lelang jabatan merupakan suatu fenomena di mana para calon pejabat atau pegawai yang ingin menduduki sebuah posisi di suatu lembaga atau instansi melakukan penawaran harga atau kontribusi dalam bentuk apapun

kepada pejabat yang berwenang untuk memilih pejabat atau pegawai yang akan diterima di posisi tersebut. Fenomena ini umumnya terjadi di Indonesia dan seringkali menjadi kontroversial karena dianggap sebagai bentuk korupsi dan pelanggaran etika dalam pelayanan publik.

Kota Baubau terletak di Provinsi Sulawesi Tenggara, Indonesia, juga mengalami fenomena lelang jabatan (Promosi Jabatan). Beberapa kasus lelang jabatan yang pernah terjadi di kota ini termasuk lelang jabatan Kepala Sekolah, Kepala Dinas, Kepala Badan, dan posisi lainnya di sektor pemerintahan. Sejak keluarnya Undang Undang No 5 tahun 2014 tentang Merit Sistem dengan seleksi terbuka pengisian Jabatan/Promosi jabatan, Kota Baubau baru melaksanakan Undang-Undang tersebut pada tahun 2016. Menurut Sekretaris Dinas BPKPSDM Kota Baubau “ Kota Baubau baru melaksanakan lelang Jabatan/Seleksi Promosi Pengisian Jabatan sebanyak 5 kali yaitu pada Tahun 2016, Tahun 2017, Tahun 2020, Tahun 2022, dan Tahun 2023.

Pada tahun 2016 jabatan yang di lelang sebanyak 3 Jabatan yaitu Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan dan Staf Ahli Bidang Pemerintahan Kota Baubau. kemudian pada tahun 2017 lelang jabatan di lakukan oleh Pemerintah Daerah bagi Jabatan Sekretaris Daerah.

Pada tahun 2020 lelang jabatan yang dilakukan sebanyak 5 jabatan yakni BKPSDM Baubau, Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekretariat Daerah Kota Baubau, Badan Kesatuan Bangsa Bangsa dan Politik Baubau, Dinas Perdagangan dan Perindustrian Baubau dan Dinas Perikanan

Baubau. Dari 5 jabatan tersebut, 3 di antaranya yang di lantik merupakan kerabat dari walikota sendiri.

Pada tahun 2022 Jabatan yang di lelang ada 8 jabatan yaitu Kepala Dinas Pemuda dan Olahraga, Kepala Dinas Kota Baubau, Kepala Dinas Tenaga Kerja Kota Baubau, Kepala Dinas Lingkungan Hidup, Kepala Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan, Kepala Dinas Koperasi, Usaha kecil dan Menengah, Kepala Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Pertanahan Kota, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Baubau. dan tahun 2023 Pemerintah Kota Baubau hanya melaksanakan lelang jabatan sebanyak 2 dinas yaitu Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota Baubau dan Kepala Dinas Perhubungan Kota Baubau dan sekda Baubau. 2024 3 dinas yaitu Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Inspektur Daerah, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.

Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala bidang di BKD Kota Baubau mengatakan bahwa “ sejak adanya Undang Undang tersebut pemerintah Kota Baubau melaksanakan lelang Jabatan sebanyak 5 kali, prosenya itu melalui tahapan yang sesuai dengan peraturan Undang Undang. Namun ada beberapa kendala yang di hadapi utamanya dalam hal jumlah pendaftar, kadang tidak sesuai dengan harapan. Dalam satu dinas hanya satu yang mendaftar atau tidak paling banyak 3. Dan itu terjadi di beberapa dinas, tuturnya.

Sejalan dengan hal tersebut, menurut pengamatan penulis ada beberapa Dinas yang pendaftarnya hanya satu orang, contohnya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Baubau, hanya diisi oleh satu orang. Penulis mencoba melakukan penelusuran ternyata yang bersangkutan

merupakan bagian dari Kerabat Walikota. Selain itu, ada juga beberapa dinas terjadi hal yang sama namun untuk memenuhi syarat maka yang bersangkutan menyampaikan kepada rekan rekanya untuk mendaftar nanti biaya administrasi yang akan tanggung yang bersangkutan.

Selain itu, Kurangnya transparansi dari Panitia seleksi terkait proses lelang jabatan membuat keraguan apakah lelang jabatan yang dilaksanakan oleh Pemda Kota Baubau sudah merupakan kandidat terbaik dari semua peserta, seperti yang di sampaikan oleh salah satu kepala Bidang di Dinas Kepegawaian dan Pengembangan Manajemen Sumber Daya Manusia, bahwa “terkait dengan tranparansi lelang jabatan ini semua di kembalikan kepada Pansel (Panitia Seleksi) yang di percayakan melaksanakan lelang jabatan, hanya saja memang ada Pansel di tahun 2020 yang kurang transparan, sehingga masyarakat sempat bertanya tanya kenapa tiba tiba sudah ada kepala dinasnya.”

Menurut pengamatan penulis, bahwa memang dari total 5 kali lelang jabatan dilaksanakan di Kota Baubau ada 2 kali lelang jabatan, Pansel jarang mensosialisasikan kegaitan lelang jabatan, sehingga bahwa proses promosi melalui lelang jabatan ini terkesan di sembunyikan, hal itu di akibatkan menurut penulis karena pansel yang di bentuk setiap kali lelang jabatan berbeda beda kenaggotaanya.

Salah satu tujuan di adakan lelang jabatan adalah untuk mencari pegawai yang berkompeten, mempunyai integritas dan professional dalam bekerja. Proses lelang jabatan untuk mencari kandidat terbaik tentunya harus di lakukan seleksi dari sekian banyak peserta yang ikut lelang jabatan. Hanya saja apabila lelang jabatan tersebut tidak banyak yang mengikuti maka proses

mencari kandidat terbaik tidak menemui jalannya secara professional. Sebab menurut pengamatan penulis ada beberapa dinas yang mendafta hanya 3 orang, ada 1 dinas yang mendafta 4 orang, bahkan ada beberapa dinas yang sama sekali tidak mencukupi kuota peserta, sehingga harus diperpanjang untuk pendaftaranya. Apalagi kalau sudah di liat bahawa yang mendafta adalah merupakan keluarga dari pejabat setempat.

Beberapa nama dari proses lelang tersebut yang merupakan keluarga dari Walikota yang tentunya akan sangat berpengaruh terhadap kualitas dari lelang jabatan tersebut, sebab pansel hanya melahirkan 3 nama selanjutnya di kembalikan penentuan kepada PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) untuk memilih satu nama yang dilantik menjadi kepala OPD.

Fenomena lelang jabatan ini sangat merugikan masyarakat dan pelayanan publik karena menempatkan pejabat yang belum tentu kompeten atau tidak memiliki kualifikasi yang memadai di posisi penting, dan juga menciptakan peluang bagi para pejabat untuk memperkaya diri mereka sendiri. Selain itu, fenomena ini juga merusak sistem meritokrasi yang seharusnya menjadi prinsip dasar dalam penerimaan pejabat atau pegawai di sektor pemerintahan karena didominasi oleh hubungan keluarga.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan terdahulu maka penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan meritokrasi dalam penempatan jabatan Dengan pertimbangan bahwa meritokrasi dan penempatan jabatan adalah dua hal yang terkait erat dalam konteks pengelolaan sumber daya manusia dan pemerintahan di Kota Baubau. Lelang jabatan adalah suatu sistem pengisian jabatan yang dilakukan dengan cara membuka kesempatan kepada siapa saja yang memenuhi persyaratan untuk

mengajukan diri sebagai calon pejabat. Calon pejabat yang terbaik kemudian dipilih melalui proses seleksi yang terbuka dan adil, sehingga diharapkan terpilih orang yang memenuhi kualifikasi, memiliki kompetensi, dan mempunyai pengalaman yang sesuai untuk mengisi jabatan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses seleksi kandidat terbaik dalam penempatan jabatan di Pemerintah Kota Baubau ?
2. Bagaimana Meritokrasi dalam Penempatan Jabatan Eselon II terbuka untuk semua peserta ?
3. Bagaimana Meritokrasi dalam penempatan jabatan di laksanakan secara Transparan dan sistematis ?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah tersebut maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan kandidat terbaik dalam penempatan Jabatan di Pemerintah Kota Baubau
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan meritokrasi dalam penempatan jabatan terbuka untuk semua ?
3. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan meriktokrasi dalam penempatan Jabatan di laksanakan secara transparan dan sistematis.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut maka manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan khususnya pemerintah daerah Kota Baubau dalam menempatkan pejabat ASN sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang di miliki. selain itu juga, penelitian ini dapat menjadi bahan kajian bagi para pengambil keputusan baik tingkat pusat sampai tingkat daerah dalam mengoptimalkan pelaksanaan meritokrasi di daerah.
2. Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai teori meritokrasi. Sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu administrasi publik.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Paradigma Administrasi Publik

Membangun birokrasi yang memiliki nilai-nilai demokrasi di dalam seluruh proses penyelenggaraan layanan publik menjadi sangat penting dewasa ini. Hal ini terkait dengan pergeseran paradigma pengelolaan pemerintahan yang tidak lagi berorientasi semata-mata pada kekuasaan (vertical), tetapi kepada publik atau citizen (horizontal). Paradigma penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi bertumpu pada ideologi sebagai *service and good provider* (penyedia barang dan jasa) tetapi peran birokrasi sebagai *servant* atau pelayan (Sangkala, 2012:77).

Perubahan ini memunculkan pertanyaan mengenai cakupan dan sifat dasar administrasi publik, baik dalam profesi maupun studi akademik. Pada abad sebelumnya, administrasi publik identik dengan birokrasi, hirarki dan akuntabilitas. Pemikiran ini kemudian berubah setelah pluralisme dikembangkan sebagai metode alternatif dalam menyelenggarakan dan menyediakan layanan publik (*public service*).

1. Paradigma Administrasi Publik menurut Frederickson

Ilmu Administrasi Publik (Administrasi Negara) telah mengalami krisis definisi yang beruntun, sehingga perlu dipahami melalui paradigma. Administrasi publik berkembang sebagai bidang akademis melalui rangkaian penggantian paradigma yang tumpang tindih (Henry, 1988:32). Henry (1988:31-65) membagi lima paradigma perkembangan administrasi negara (publik) sebagai berikut:

a. Paradigma I : Dikotomi Politik/Administrasi (1900-1926)

Tonggak sejarah dari fase paradigma I ini adalah tulisan Frank J Goodnow (1920) dan Leonald D White (1926) yang menyatakan bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang berbeda satu dengan lainnya. Dua fungsi pokok tersebut adalah

Politik dan Administrasi. Politik membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan negara. Sementara administrasi diartikan sebagai hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut. Pemisahan kekuasaan memberikan dasar perbedaan antara politik dan administrasi. Badan Legislatif dan Yudikatif mengemukakan keinginan negara dan kebijaksanaan formal; sedangkan badan Eksekutif mengadministrasi kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut secara adil dan tidak memihak kepada salah satu kekuatan politik.

b. Paradigma II : Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937)

Paradigma ini dimulai ketika W. F. Willoughby (1927) membahas secara penuh prinsip administrasi negara yang bisa diterapkan pada semua tatanan administrasi tanpa memedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, dan kerangka institusi. Artinya prinsip-prinsip administrasi bisa diterapkan oleh negara-negara yang berbeda. Prinsip administrasi banyak dikemukakan oleh ahli pada masa itu seperti: Mary parker Follet (1930) dan Henry Fayol (1930). Tahun 1937, Luther H Gulick dan Lyndall Urwick mengemukakan prinsip administrasi yang dikenal POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*).

c. Paradigma III: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970).

Tulisan-tulisan pada era ini lebih menekankan pembahasan pada wilayah kepentingan (*area of interest*) Administrasi Negara sebagai sinonim ilmu politik. Namun dipihak lain, Ilmu Politik tidak menganggap Administrasi Publik sebagai bagian pembahasannya. Bahkan tahun 1967, *American Political Science Association* (APSA) mencoret Administrasi Negara dari pertemuannya. Persimpangan ini menyebabkan minat untuk belajar administrasi publik merosot. Melihat krisis tersebut, Dwight Waldo (1968) menyebut administrasi negara hidup di zaman yang penuh

kekacauan (*time of turbulence*). Untuk mengatasi hal tersebut, muncul tokoh-tokoh muda Administrasi Publik pada konferensi Minnowbrook (1968) memberikan konsepsi baru Administrasi Publik. Tokoh-tokohnya antara lain: Frank Marini, George Frederickson dan Dwight Waldo.

d. Paradigma IV: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada paradigma ini, Administrasi Negara memantapkan diri sebagai Ilmu Administrasi. Sebagian waktu dari paradigma IV ini berada di paradigma III, ketika Administrasi Publik dianggap warga negara kelas 2 dari ilmu politik. Akibatnya, sarjana-sarjana administrasi mencari alternatif dan memilih untuk menetapkan kembali administrasi negara adalah ilmu administrasi. Pada paradigma IV ini ilmu administrasi mendapatkan sumbangan teori dari sarjana psikologi sosial, administrasi perusahaan, dan sosiologi. Juga membahas teori organisasi dan ilmu manajemen. Dengan demikian, Administrasi Negara (Publik) memiliki *locus* dan *focus* yang terpisah dari ilmu politik.

e. Paradigma V: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970)

Administrasi negara sebagai administrasi negara. Pada paradigma V ini, pembaruan ilmu administrasi tidak lagi semata-mata menjadi ilmu murni (*pure science*), tapi juga menjadikan ilmu administrasi menjadi teknik manajemen dalam lingkungan pemerintahan. Lebih dari itu, administrasi negara terus mengalami perkembangan dengan perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijaksanaan (*policy science*), politik ekonomi, proses pembuatan kebijaksanaan pemerintah dan analisisnya (*public policy making process*), dan cara-cara pengukuran hasil kebijaksanaan tersebut. Dalam waktu singkat, Administrasi Publik berkembang pesat yang menunjukkan sikap jelas paradigma ini (lihat juga: Thoha, 2008:18-32).

Selain perubahan paradigma yang dikemukakan Nicholas Henry di atas, Denhardt and Denhardt (2003:28-29) membagi perkembangan administrasi publik ke dalam tiga perspektif yaitu: “*Old Public Administration (OPA)*; *New Public Management (NPM)*; dan *New Public Service (NPS)*. Ketiga perspektif tersebut adalah:

2. Paradigma Administrasi Publik Menurut Woodrow Wilson

Woodrow Wilson (1887) menyatakan bahwa bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Oleh karena itu, Wilson memberikan saran agar pemerintahan itu mempunyai struktur mengikuti model bisnis yang memiliki eksekutif otoritatif, pengendalian, dan mempunyai struktur hirarki untuk mencapai tujuannya secara efisien. Konsep ini dikenal sebagai “*the old of public administration*”. Tema utama paradigma ini diletakkan oleh Wilson dengan dua kunci utama. Pertama, perbedaan antara politik dengan administrasi; kedua, menciptakan organisasi dengan struktur yang efektif dan efisien (Thoha, 2008:72-73). Menurut Denhardt and Denhardt (2003:28-29), *Old Public Administration (OPA)* memiliki ciri yaitu: “*Political theory; administrative man; public interest is politically defined and expressed in law; client and constituents; rowing; administrative programs through existing government agencies; hierarchical; limited discretion allowed administrative officials; bureaucratic organizations; pay and benefit, civil service protections.*”

a. Old Public Administration (OPA)

Woodrow Wilson (1887) menyatakan bahwa bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Oleh karena itu, Wilson memberikan saran agar pemerintahan itu mempunyai struktur mengikuti model bisnis yang memiliki eksekutif otoritatif, pengendalian, dan mempunyai struktur hirarki untuk mencapai tujuannya secara efisien. Konsep ini dikenal sebagai “*the old of public administration*”. Tema utama

paradigma ini diletakkan oleh Wilson dengan dua kunci utama. Pertama, perbedaan antara politik dengan administrasi; kedua, menciptakan organisasi dengan struktur yang efektif dan efisien (Thoah, 2008:72-73). Menurut Denhardt and Denhardt (2003:28-29), *Old Public Administration* (OPA) memiliki ciri yaitu:

“Political theory; administrative man; public interest is politically defined and expressed in law; client and constituents; rowing; administrative programs through existing government agencies; hierarchical; limited discretion allowed administrative officials; bureaucratic organizations; pay and benefit, civil service protections.”

b. New Public Management (NPM)

Tema pokok dalam *New Public Management* (NPM) adalah bagaimana menggunakan mekanisme pasar di sektor publik. Dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*customers*) dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka di dunia pasar (*market place*). Di dalam konsep NPM, pemerintah didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovasi di sektor publik. Pemerintah tidak lagi melakukan semua pekerjaan (*rowing*), melainkan membatasi pekerjaan dengan mengendalikan, memimpin, atau mengarahkan yang strategis saja (*steering*). Kunci dari NPM menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik (Thoah, 2008:74). NPM relevan untuk didiskusikan dengan *governance* karena *steering* (pengarahan) merupakan sentral untuk menganalisis manajemen publik dan *steering* itu sinonim dengan *governance*. Sebagai contoh Osborne and Gaebler (1992) membedakan antara '*policy decisions (steering)* dan *service delivery (rowing)*', bahwa birokrasi gagal karena menggunakan prinsip *rowing*. Karena itu perlu *entrepreneurial government*

yaitu pemerintah yang berjiwa wirausaha (Rhodes, 1996:655). Denhardt and Denhardt (2003:28-29) menyebut ciri NPM sebagai berikut:

“Economic theory; economic man; public interest represents the aggregation of individual interest; customers; steering; creating mechanism and incentive structures to achieve policy objectives through private and nonprofit agencies; market driven; wide latitude to meet entrepreneurial goals; decentralized public organization; entrepreneurial spirit.”

c. New Public Service (NPS)

Menurut Keban (2008:248), *New Public Service* (NPS) membawa paradigma bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberi perhatian kepada pelayanan masyarakat sebagai warga negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai, dan standar yang ada, dan menghargai masyarakat. Denhardt and Denhardt (2003:28-29) memberikan ciri NPS yaitu:

“Democratic theory, strategic or formal rationality; public interest is the result of a dialog about shared values; citizens; serving; building coalitions of public, non-profit, and private agencies to meet mutually agreed upon needs; multifaced; discretion needed but constrained and accountable; collaborative; public service.”

Berkaitan dengan hal tersebut, Denhardt and Denhardt (2007) dalam Rakhmat (2009:123-124) memperkenalkan tujuh prinsip NPS yaitu: (1) peran utama dari pelayanan publik adalah membantu warga untuk mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama daripada mengontrol atau mengendalikan

masyarakat ke arah yang baru; (2) kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik; (3) administrator publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut dengan kepentingan publik; (4) kepentingan publik lebih merupakan hasil dari suatu ideologi tentang nilai-nilai yang dibangun bersama daripada agregasi kepentingan pribadi; (5) para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga pada aspek hukum, norma, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat; (6) organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terkait akan lebih berhasil di jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi; dan (7) kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat.

NPS mencari peran vital pemerintah dalam proses membawa masyarakat untuk membangun bentuk sosial yang diinginkan. Berdasarkan hal tersebut, gagasan besar komunitas, negara, atau bangsa dapat dibangun dan menjadi seperangkat ide untuk masa depan. Selanjutnya proses ini akan menciptakan satu tujuan untuk melibatkan administratur, politisi, dan warga dalam sebuah proses berpikir mengenai masa depan yang ingin diwujudkan (Denhard & Denhard, 2003:56, 65). Administrasi publik dalam perkembangannya banyak dimensi, sebagaimana dikemukakan oleh Keban (2008:23), mengatakan ruang lingkup administrasi public setidaknya mencakup enam dimensi, yaitu:

1. Dimensi Kebijakan yaitu segala sesuatu yang menyangkut proses pembuatan kebijakan/keputusan penentuan tujuan, cara atau alternative terbaik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Dimensi Organisasi yaitu berkenaan dengan pengaturan struktur dan hirarki yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit, penerapan prosedur dalam bentuk standar operasi dalam mencapai tujuan.
3. Dimensi Manajemen yaitu menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakkan, diorganisir dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip tertentu.
4. Dimensi Etika atau Moral yaitu memberikan tuntunan moral terhadap administrator mengenai apa yang salah dan apa yang benar serta baik dan buruk,
5. Dimensi Lingkungan yaitu suasana atau kondisi sekitar yang mempengaruhi dapat dilihat dari sistem politik, sosial, ekonomi dan budaya dalam suatu negara yang sangat mempengaruhi dan mendikte administrasi publik.
6. Dimensi Akuntabilitas Kerja yaitu menggambarkan bukti nyata kehadiran dan kegunaan administrasi publik dalam suatu negara

Selain paradigma yang dikemukakan Henry (1988) serta Denhardt dan Denhardt (2003), selama 50 tahun terakhir konsep administrasi publik telah mengalami perubahan paradigma empat tahap sebagai respon perubahan dan tuntutan lingkungan (Sangkala, 2012:53-55). Empat tahap paradigma tersebut adalah:

1. Administrasi Publik Tradisional

Secara historis, administrasi publik diterima sebagai suatu kelengkapan struktur, institusi, dan proses mengelola negara. Pada paradigma tahap pertama, administrasi publik memiliki ciri-ciri hirarkis, kontinuitas, imparsial, standarisasi, kewenangan rasional legalistik, dan profesionalisme. Namun paradigma ini dianggap tidak berhasil melayani warga negara sehingga digantikan paradigma kedua.

2. Manajemen Publik

Perubahan paradigma tahap kedua disebut manajemen publik (*public management*). Manajemen publik berfokus pada penerapan prinsip-prinsip manajemen, tanpa mengabaikan aspek-aspek efisiensi dalam penggunaan sumberdaya, efektivitas yang berorientasi pada pelanggan, percaya pada mekanisme pasar, dan lebih sensitif pada kebutuhan publik. Paradigma ini menggunakan prinsip-prinsip organisasi swasta dalam organisasi publik.

3. Manajemen Publik Baru

Tahap ketiga yang disebut paradigma manajemen publik baru (*new public management*) yang merupakan kelanjutan dari paradigma kedua. Tahap ini berfokus pada kerjasama yang berorientasi pada *outcome* antara publik dengan sektor swasta dalam menyediakan layanan kepada warga.

4. *Governance*

Perubahan paradigma pada tahap yang keempat yaitu adalah *governance* (kepemerintahan). *Governance* merupakan sistem nilai, kebijakan dan institusi dimana masyarakat mengelola persoalan-persoalan ekonomi, sosial, dan politiknya melalui interaksi dengan dan antara negara, *civil society*, dan sektor swasta. Esensi dari *governance* adalah membantu perkembangan interaksi antara ketiga jenis aktor untuk mempromosikan pembangunan berbasis masyarakat.

B. Birokrasi Pemerintahan

1. Konsep Birokrasi

Istilah birokrasi sering sekali dikaitkan dengan organisasi pemerintahan, padahal sebenarnya, konsep birokrasi yang digagas Max Weber itu bisa terjadi tidak hanya di organisasi pemerintah, akan tetapi bisa juga terjadi di organisasi non pemerintah atau swasta. Meskipun demikian adalah menarik untuk mencermati bahwa memang ada hubungan yang sangat erat antara pemerintah di satu sisi

dengan birokrasi di sisi lain. Faktanya, birokrasi dengan tipe ideal secara utuh seperti yang diwacanakan Weber, lebih sering kita temukan di dalam organisasi pemerintahan, bukan di organisasi swasta.

Dalam perkembangannya kemudian, birokrasi pemerintahan sering dipersepsikan sebagai *official kingdom* atau kerajaan pejabat. Dimana raja-rajanya adalah para birokrat yang di dalamnya terdapat yuridiksi, yaitu setiap birokrat memiliki tugas pokok dan fungsi masing-masing, mereka bekerja pada tatanan hierarki berdasarkan senioritas dan prestasi sesuai dengan kompetensinya masing-masing, dimana pola komunikasi dan penugasan mereka didasarkan pada dokumen tertulis yang berkekuatan hukum (Thoha,2008).

Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah menjadi garda terdepan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dalam rangka pemberian pelayanan umum (Ismail, 2009). Wajah birokrasi adalah cerminan wajah pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah harus bersikap netral baik dari sisi politik yaitu bukan merupakan salah satu kekuatan politik yang berkuasa, maupun dari segi administratif. Sebab kalau birokrasi pemerintah menjadi kekuatan politik maka akan sangat sulit baginya untuk bersikap netral, yaitu tidak memihak kepada kekuatan/aliran politik tertentu. Padahal dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, birokrasi pemerintah dituntut untuk bisa bersikap adil terhadap siapapun tanpa memihak kepada kelompok tertentu. Hal ini bertujuan agar pelayanan publik bisa diterima oleh seluruh masyarakat tanpa membedakan afiliasi politik mereka, sehingga akan ada jaminan bahwa semua warga negara mendapatkan pelayanan yang sama dari birokrasi tanpa adanya perbedaan atau pengistimewaan kelompok yang satu dari kelompok yang lain.

Lebih lanjut Ismail mengatakan (Ismail, 2009) bahwa dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, birokrasi harus mampu mewujudkan pelayanan publik yang efektif dan efisien, sehingga kualitas pelayanan akan tercermin di dalamnya. Akan tetapi, apabila ada tugas yang berat dan sangat luas sehingga birokrasi tidak dapat menjalankannya sehingga pelayanan itu menjadi terkesan lambat, maka atas pertimbangan kecepatan dan kelancaran dalam pelayanan untuk menjaga kualitas pelayanan itu sendiri, perlu adanya swastanisasi birokrasi pemerintahan. Swastanisasi birokrasi pemerintahan atau yang sering disebut dengan mewirausahakan birokrasi pemerintahan adalah sebuah transformasi yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah secara dramatis berkaitan dengan organisasi dan sistem yang mereka miliki. Inovasi ini membuat pemerintah tidak hanya sekedar memberikan pelayanan kepada rakyatnya melainkan ada mekanisme baru dimana pemerintah menjual pelayanan yang diberikan dan rakyat membelinya.

Weber (1964) mengemukakan pokok-pokok pikirannya tentang birokrasi dalam organisasi modern, sebagai suatu tipe khusus sebuah struktur sebagai berikut;

1. Pemerintahan yang bersih atau memiliki aturan kegiatannya atau aktivitasnya dilakukan secara khusus atau spesialisasi staf administrasi (tidak sama seperti bentuk tradisional dimana penyerahan tugas-tugas dilakukan oleh pemimpin dan dapat dirubah kapan saja).
2. Organisasi mengikuti prinsip hirarki, sub-ordinat taat terhadap tata tertib atau kekuasaan, tetapi memiliki hak untuk mengeluarkan pendapat (berbeda dengan otoritas dalam struktur tradisional).
3. Maksud (intensial), keputusan yang mengatur aturan yang abstrak, tindakan, dan keputusan selalu stabil, mendalam, dan dapat dipahami. Ketetapanannya terarsipkan

secara permanen (di dalam bentuk tradisional hukum bersifat kurang tegas atau tidak direkam secara tertulis).

4. Pengertian produksi atau administrasi adalah sebagai aktifitas perkantoran. Kepemilikan pribadi terpisah dari kepemilikan kantor (dinas).
5. Pegawai diseleksi berdasarkan tehnik kualifikasi bukan dipilih begitu saja tanpa spesialisasi yang jelas. Mereka diberi kompensasi berupa imbalan dan penalti sesuai aturan.
6. Jabatan pada organisasi merupakan suatu karier yang permanen. Pegawai merupakan pekerja full-time dan berpandangan ke depan kepada suatu kehidupan karier yang panjang. Sesudah beberapa periode mereka mendapatkan kenaikan atau promosi jabatan dan dilindungi dari pemecatan yang sewenang-wenang.
7. Gambaran di atas menurut weber merupakan tipe ideal dari birokrasi sebagai suatu model yang di sederhanakan (bukan suatu model yang di lebih lebihkan) yang di fokuskan pada sisi yang paling penting.

Selanjutnya, Ndraha (2003) menjelaskan bahwa pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik harus bisa memberikan pelayanan publik pada saat masyarakat membutuhkannya, sehingga masyarakat akan merasakan bahwa pelayanan pemerintah memuaskan dirinya. Oleh karena itu perlu ada standar pelayanan minimal dan SOP yang jelas supaya masyarakat mengetahui standar pelayanan yang ada, sehingga bisa mengkritisi bila ternyata pelayanan yang mereka terima tidak sesuai dengan prosedur yang ada, entah itu berkaitan dengan waktu, bentuk ataupun biaya yang harus dikeluarkan.

Bicara tentang birokrasi pemerintahan dimana konsep ideal birokrasi Weber sering dilekatkan, pada kenyataannya tidak ada satupun organisasi, termasuk di dalamnya organisasi pemerintah yang mampu menyerupai tipe birokrasi ideal seperti

yang diangankan Weber. Bahkan sedikit sekali organisasi yang mampu mendekati tipe birokrasi ideal Weber. Sebagian besar justru semakin menjauh dari tipe ideal birokrasi.

Selain karakternya yang sulit berubah, birokrasi juga memiliki kekuatan untuk bertahan hidup selamanya (Henry, 1980). Sekali organisasi pemerintah dibentuk dan diciptakan, maka untuk selamanya tidak akan bakal mati. Birokrasi pemerintah akan tetap ada, selama negara dimana dia berada masih ada. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa birokrasi pemerintah memiliki sifat immortal (Kaufman, 1976).

Dengan mengutip pendapat Max Weber seorang sosiolog Jerman, Tjokroamidjojo (1984: 72-73) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam tipe idealnya, yaitu sebagai berikut.

1. Prinsip pembagian kerja . Kegiatan-kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas, pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh tenaga- tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif.
2. Struktur hierarkis. Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hierarkis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.
3. Aturan dan Prosedur. Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat jumlah orang yang terlibat di dalamnya.

4. Prinsip netral (tidak memihak). Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat formalistic impersonality (formal nonpribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu prakondisi untuk sikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.
5. Penempatan didasarkan atas karier. Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Dalam organisasi birokrasi, penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada sistem promosi, biasanya atas dasar senioritas atau prestasi, atau keduanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya esprit de corps atau jiwa korps di antara para anggotanya.
6. Birokrasi murni. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

Beetham (1990) memperlihatkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya.

Ketiga elemen itu antara lain :

1. Birokrasi di pandang sebagai instrument tekhnis
2. Birokrasi di pandang sebagai kekuatan yang independent dalam masyarakat sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat pada penerapan fungsi sebagai instrument tekhnis tersebut.

3. Pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang particular.

Dengan demikian konsep birokrasi hanya terbatas pada bagaimana ke dalam administrasi dan organisasi diatur secara rasional (thoha,2003). konsep birokrasi yang lebih moderat di jelaskan, oleh Thompson (1976) yang menyatakan sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan misi organisasi. Birokrasi lahir sebagai refleksi bagi banyaknya ragam kebutuhan yang harus di penuhi sehingga di perlukan suatu sistem administrasi dan pengaturan yang sistematis dan terorganisir dengan baik. Albrow (1996:82-100) menawarkan tujuh konsep birokrasi yang meliputi:

1. Birokrasi sebagai organisasi sosial
2. Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi
3. Birokrasi sebagai kekuasaan yang di jalnakan oleh pejabat
4. Birokrasi sebagai administrasi negara (public)
5. Birokrasi sebagai administrasi yang di jalankan oleh pejabat
6. Birokrasi sebagai sebuah organisasidan
7. Birokrasi sebagai masyarakat modern

Blau dan mayer (2000) menyebut birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang di maksudkan untuk mencapai tugas tugas administrasi yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang dalam suatu organisasi. Secara teori,organisasi mengalami perubahan dalam kerangka mencapai tujuan, bukan saja karena lingkungan di mana organisasi berada mengalami perubahan, tetapi juga tujuan dari organisasi itu sendiri mengalami perubahan perubahan.

Pandangan Max weber itu sekarang dikenal sebagai konsep birokrasi ideal, yang menurut weber secara singkat di sebutkan dalam bukunya mifta toha menyatakan bahwa birokrasi ideal yang rasional itu singkatnya di lakukan dengan car acara sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi di batasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan jabatan itu di susun dalam tingkatan hirarki dari atas ke bawah dan kesamping, konsekuensinya ada pejabat atasan dan ada bawahan adapula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus di jalankan. Uraian tugas (job description) masing masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus di jalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat di seleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, yang idealnya di lakukan melalui ujian yang komprehensif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pension sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat di akhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif

8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resource instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang di jalankan secara disiplin (Thoha, 2002:16-17).

Secara garis besarnya, konsep birokrasi ideal di atas juga di dukung oleh Michael Parenti dalam buku Rasyid (1999:5) yang menyimpulkan bahwa karakteristik birokrasi ideal di atas secara garis besar adalah :

1. Mobilisasi yang sistematis dari energi manusia dan sumber daya manusia untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan
2. Pemanfaatan tenaga-tenaga karier yang terlatih, yang menduduki jabatan-jabatan bukan atas dasar keturunan, dan yang batas-batas yuridiksinya telah ditetapkan secara spesifik
3. Spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada sesuatu otoritas dan konstitusi.

Ciri utama dari struktur birokrasi adalah adanya prinsip pembagian kerja, struktur hierarkis, aturan dan prosedur, prinsip netral dan tidak memihak, penempatan berdasarkan karier dan birokrasi murni. Dengan adanya paradigmanewu, birokrasi memiliki ciri-ciri tambahan, yaitu mengarahkan, memberdayakan, dan menciptakan persaingan dalam pelayanan publik. Menurut Tamin, terdapat empat fungsi yang diemban sebuah birokrasi negara, yaitu:

1. Fungsi instrumental, yaitu menjabarkan kebijakan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu.

2. Fungsi politik, yaitu memberi input berupa saran, informasi, fisik, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
3. Fungsi katalis publik interest, yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan ke dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi entrepreneurial, yaitu memberikan inspirasi bagi kegiatankegiatan inovatif, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang ideal dan menciptakan resource-mix yang optimal untuk mencapai tujuan.

2. Birokrasi masa depan

birokrasi tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektivitas. Namun, juga dilihat dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa sangat penting karena birokrasi publik sering kali mewakili kewenangan monopoli sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta, pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan sehingga penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan.

Kesulitan lain dalam menilai birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik sering kali bukan hanya sangat kabur, melainkan juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki stakeholder yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan yang lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas, akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholder juga berbeda-beda.

Indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik menurut Dwiyanto (1995:48), yaitu sebagai berikut. Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian General Accounting Office (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai satu indikator kinerja yang penting.

Beberapa parameter yang digunakan untuk mengukur kinerja suatu organisasi, antara lain produktivitas, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

a. Produktifitas

Dalam masyarakat terjadi tuntutan-tuntutan yang mendorong pemerintah untuk mampu berbuat banyak dengan sumber-sumber yang terbatas. Produktivitas secara umum didefinisikan sebagai hubungan antara input dengan output (Shafrits dan Russel, 1997:318). Input yang diukur seperti tenaga kerja, materi dan modal, sedangkan output berupa hasil kerja unit dan produk-produk pekerjaan dan pemberian pelayanan. Kasim (1989:20) menyatakan bahwa asumsi normatif yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam memahami produktivitas organisasi-organisasi sektor publik adalah sebagai berikut :

1. Organisasi (institusi) publik tidak sepenuhnya otonom, tetapi dikuasai oleh faktor-faktor eksternal
2. Organisasi publik secara resmi (menurut hukum) diadakan untuk pelayanan masyarakat.
3. Organisasi publik tidak dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar dengan merugikan organisasi publik yang lain.

4. Kesehatan organisasi publik diukur melalui kontribusinya terhadap tujuan politik, serta kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumber daya yang tersedia.

Efektivitas dalam pelaksanaan administrasi menurut Tjokroamidjojo (1987:10) adalah agar upaya yang dilakukan dapat mencapai hasil yang direncanakan dan lebih berdaya hasil. Sementara yang dimaksud efisien adalah melakukan perbandingan dengan biaya dikeluarkan, atau antara hasil yang dicapai dengan pengorbanan. Dikatakan efisiensi bila hasil lebih besar daripada pengorbanan. Setiap pelaksanaan tugas dikatakan efektif apabila hasilnya semakin dekat dengan perencanaan.

Dalam pengertian lain, efisiensi adalah sama dengan produktivitas. Keduanya (efisiensi dan produktivitas) menyatakan hubungan kuantitatif antara masukan dengan keluaran. Produktivitas yang tinggi merupakan manifestasi dari efisiensi yang tinggi. Perbedaan keduanya hanya terletak pada aspek yang lebih menekankan pada aspek keluaran, sedangkan efisiensi lebih menekankan pada aspek masukan.

Menurut Etzioni (1964:8) efektivitas organisasi dapat diartikan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Meningkatkan produktivitas manusia dalam organisasi tidak hanya menyangkut penjadwalan pekerjaan dan ketrampilan yang diperlukan untuk itu, tetapi juga menyangkut kondisi, iklim, dan suasana kerja. Untuk meningkatkan produktivitas tidak hanya melibatkan nilai-nilai teknis dan administrasi , tetapi juga nilai-nilai etika dan moral (Siagian, 1985:152). Auren Uris dalam The Liang Gie (1981:36) menyatakan bahwa efisiensi dan efektivitas pada tingkat tertentu mempunyai arti yang sama, namun kedua kata tersebut sesungguhnya terdapat perbedaan. Efisiensi diartikan suatu tindakan yang dilakukan dengan pengeluaran tenaga seminimal mungkin. Efektivitas berkaitan dengan hasil –hasil yang dicapai.

Ada beberapa metode pengukuran produktivitas. Pendekatan pengukuran produktivitas, menurut Ross dan Burkhead (1974) bisa dikategorikan menjadi (1) pendekatan pembiayaan (2) pendekatan beban kerja (3) pendekatan rekayasa industri (4) pendekatan ekonometrik.

Pengukuran produktivitas merupakan suatu alat analisis yang berharga bagi jajaran manajemen dan merupakan suatu persyaratan penting bagi pertanggungjawaban dalam pemerintahan. Penggunaan secara efektif dari berbagai pengukuran sangat tergantung pada kondisi masing-masing tempat. Di antara berbagai kondisi tersebut yang pertama adalah keberadaan basis data informasi statistik yang cukup. Kondisi ini sangat bergantung pada berbagai standar yang seragam, prosedur operasinal, dan pendirian organisasi untuk mengumpulkan, memproses, menyebarkan, dan memanfaatkan data secara efektif. Kedua, kondisi yang meliputi berbagai struktur yang ada berbagai proyek pelayanan publik. Di beberapa negara, kondisi ini merupakan persoalan produktivitas yang penting, dikaitkan dengan struktur organisasi, berbagai prosedur kerja, dan berbagai sistem nilai yang lazim ditemukan dalam pelayanan sipil.

b. Responsivitas

Smith (1985: 28) mengartikan responsivitas sebagai kemampuan untuk menyediakan sesuatu yang menjadi tuntutan masyarakat. Responsivitas merupakan cara yang efisien untuk mengelola urusan lokal dan memberikan layanan lokal. Oleh karena itu, pemerintah dapat dikatakan responsif terhadap kebutuhan masyarakat apabila kebutuhan masyarakat dapat diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan pengetahuan yang tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya.

Organisasi mempunyai sejumlah fungsi yang berbeda dan merefleksikan aspek yang berbeda pula (Kanfers dan Summers, 1976) untuk itu, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana memberdayakan organisasi agar lebih bersifat responsif? Potter (1986) menunjukkan lima faktor yang perlu diarahkan dan dikembangkan dalam mencapai perubahan, yaitu akses, pemilihan, informasi, kesuapan dan representasi. Masyarakat mengharapkan pegawai Pemerintah menjadi responsif (mau mendengarkan) permintaan dan keperluan mereka. Dalam konsep demokrasi, seseorang yang meminta sesuatu dari pemerintah mempunyai hak untuk mengharapkan sebuah respons dan dilayani seperti permintaan yang mempunyai legitimasi. Kesulitan timbul jika penduduk dan kelompok yang berkepentingan berharap responsivitas yang terlalu besar. Mereka meminta birokrasi untuk merespons meskipun dapat menimbulkan interpretasi yang meragukan dan melanggar hukum bagi orang lain.

c. Responsibilitas

Apabila responsivitas meletakkan prasyarat bahwa Pegawai Pemerintah harus memenuhi permintaan dan keinginan publik, responsibilitas menyatakan secara tidak langsung bahwa mereka akan mengikuti nilai-nilai eksplisit dan implisit dari kebijakan dan administrasi yang tepat (Levine et al., 1990: 189). Pegawai pemerintah yang bertanggung jawab harus mengetahui hukum dan memiliki keyakinan tentang program administrasi yang tepat. Di bawah konsep ini, administrator dapat membuat keputusan tanpa secara konstan mengikuti opini publik.

Responsibilitas menurut Friedrich dalam Darwin (1997: 72) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator publik untuk menjalankan tugasnya. Organisasi publik perlu dikatakan responsibel apabila pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi

yang tinggi. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap sikap, perilaku dan kebijakan, organisasi publik harus memiliki standar tersendiri secara administratif atau teknis sehingga disebut juga sebagai pertanggungjawaban yang bersifat subjektif.

Responsibilitas subjektif lebih mengedepankan nilai-nilai etis dan kemanusiaan yang terangkum dalam equity, equality, dan fairness untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas administrasi lainnya (Islamy, 1998: 16). Tanggung jawab subjektif berarti mempunyai rasa tanggung jawab dan memiliki kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan kepada organisasi publik.

Mempunyai rasa tanggung jawab bermakna bahwa organisasi publik akan melaksanakan tugas dan tanggungjawab secara serius dan sungguh-sungguh meskipun tidak ada pihak lain yang mengawasinya. Memiliki kemampuan dan kecakapan bermakna bahwa organisasi publik harus mempunyai kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien, dan produktif.

d. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal (Hatry, 1980: 164). Candler dan Plano (1982:107) mengartikan akuntabilitas sebagai suatu checks and balances dalam system administrasi. Akuntabilitas di sini berarti menyelenggarakan perhitungan terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Akuntabilitas menekankan pada formalisasidan legalisasi. Oleh karena itu, akuntabilitas ditekankan pada responsivitas dan kemampuan untuk mencapai tujuan kebijakan secara efisien dan efektif (Levine et al., 1990: 1

Akuntabilitas menurut The Oxford Advance Learner's Dictionary yang dikutip Lembaga Administrasi Negara (2000: 21) diartikan sebagai suatu yang diperlukan atau diharapkan untuk memberi penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Nisjar (1997: 72) menjelaskan akuntabilitas sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan kebijakan yang diterapkan. Finner dalam Darwin (1993:72) mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan administrasi negara. Sebagai penilai pertanggung jawaban adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, akuntabilitas disebut juga sebagai tanggung jawab yang bersifat objektif.

3. Konsep Governance

Pemerintah dimaknai sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan/exercising power (the International Encyclopedia of Social Science, 1947). Aktivitas pemerintah dalam upaya memelihara kedamaian dan keamanan negara kemudian menjadi kewenangan utama baik secara internal maupun eksternal. Dalam keadaan demikian, Weber menyimpulkan bahwa pemerintah tidak lain merupakan apa pun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu wilayah tertentu (Dahl, 1994; 13).

Atas konsekuensi eksklusivisme tersebut, sebuah pemerintahan membutuhkan paling tidak tiga hal pokok menurut Strong (1960), pertama, memiliki angkatan perang sebagai satu kekuatan militer yang mampu mempertahankan negaranya dari serangan dan invasi negara lain. Kedua, pemerintahan harus memiliki suatu lembaga yang bertanggung jawab secara legislatif dalam membuat hukum bagi proses penyelenggaraan pemerintahan, dan ketiga, pemerintahan harus memiliki

kemampuan keuangan yang memadai bagi upaya membiayai penyelenggaraan rumah tangga suatu negara Dengan kewenangan pokok yang dilakukan oleh pemerintah sebagai organisasi negara, Sayre (1998) meyakini bahwa pemerintah merupakan sebuah gejala yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaan negara.

Dengan demikian, Wilson (1903) menganggap bahwa apa yang menjadi persyaratan awal strong tentang perlunya kekuatan militer tiaklah selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak yang dipersiapkan oleh organisasi dalam mewujudkan tujuan bersama menyangkut urusan umum kemasyarakatan cukuplah menjadi syarat dalam pengorganisasian kekuatan. Dalam konteks itu pemerintah menurut Apter (1965) merupakan satuan yang paling umum untuk melakukan tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem serta melakukan monopoli praktis lewat kekuasaan secara paksa. Apter cenderung melihat kondisi demikian sebagai gejala kekuasaan semata sehingga pemerintah dipandang sah dalam melakukan intervensi secara monopoli sebagai bentuk tanggung jawab terhadap kepentingan umum Bahkan apa pun dapat dilakukan guna mempertahankan sistem yang telah dibangun bersama.

Siagian mengemukakan ada empat fungsi pokok pemerintah, yaitu: Pertama, memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance of peace and order*), Kedua, pertahanan dan keamanan, Ketiga, diplomatik dan Keempat, perpajakan. Sedangkan menurut Ndraha (2000;78) ada dua macam fungsi pemerintah terbagi menjadi 2 (dua), yaitu :

1. Fungsi primer, yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer

sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil termasuk layanan birokrasi.

2. Fungsi sekunder yaitu fungsi yang berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Pemerintah berfungsi sekunder sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan

Caporaso (1992) memandang pemerintahan sebagai mekanisme politik formal dari sebuah negara secara keseluruhan, yaitu semua institusi, undang-undang, kebijakan publik' dan pelaku-pelaku utamadalampemerintahan. Seringkalikita memberi tempat yang sama dalam pendefinisian pemerintahan dan politik. Dalam hubungan itu politik dipahami sebagai semua kegiatan, proses, dan struktur dalam pemerintahan' Konsep ini pada akhirnya menjustifikasi bahwa semua aktivitas di ruang legislatif merupakan bidang politik' Akibatnya semua aktivitas yang terjadi dalam masyarakat atau di luar aktivitas legislatif, termasuk di luar wilayah pemerintahan dianggap tidak bersifat politik. Menurutnya fenomena sosial memang dapat menimbulkan dampak politik, tetapi fenomena itu sendiri bukanlah hal yang bersifat politik.

Penelitian dalam bidang pemerintahan di Amerika Serikat oleh Charles Hyneman (1959: 26-17)^{2e} menekankan bahwa aktivitas pemerintahan sangat besar bersandarkan pada hukum. Studi charles memperjelas tentang titik pusat perhatian dalam ilmu politik di Amerika serikat adalah bagian dari urusan pemerintahan yang berpusat pada pemerintah, dan khususnya pada bagian tertentu dari pemerintahan yang bertindak lewat pemberlakuan hukum. studi tersebut dikuatkan oleh Hatry Eckstein (1979:2) yang berusaha membedakan antara negara dengan politik, ia tetap memandang urusan formalJegal sebagai bagian integral dari negara. Eckstein

memperkenalkan istilah *formalJegal* karena penelitian terhadap pemerintahan memiliki relevansi kuat dengan pengorganisasian secara formal dan hukum public

Di amerika pembagian kekuasaan dilakukan antara federal dengan negara bagian, sedangkan di Indonesia dipisahkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat administratif dan otonom. Kondisi ini sedikit berbeda dari Inggris, dimana badan eksekutif di sana bukanlah sebuah cabang pemerintahan yang dipisahkan secara khusus, melainkan terbentuk atas dasar mayoritas anggota *house of commons* (semacam DPR). Badan merupakan kumpulan dari parapelaksana atau personil pemerintahan. Para pelaksana pada dasarnya berada dalam organisasi politik yang bertindak untuk dan atas nama inisiatif politik, misalnya memperluas kewenangan, mempertahankan dan memperebutkan jabatan, termasuk mengeluarkan undang-undang. penelitian dalam bidang pemerintahan di Amerika Serikat oleh Charles Hyneman (1959: 26-17).

Dalam konteks yang lebih luas, praktik meritokrasi birokrasi juga telah dilaksanakan oleh banyak negara di dunia. Beberapa penelitian telah dilakukan untuk mengetahui keuntungan dari penerapan sistem merit dalam birokrasi pemerintahan. Beberapa hal yang dapat diidentifikasi sebagai dampak baik dari penerapan sistem merit adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kinerja birokrasi dalam pembangunan.

Rauch dan Evans (2000) melakukan analisa hubungan antara struktur birokrasi dan kinerja birokrasi pada negara-negara berkembang. Dengan metode kuantitatif dan sasaran sejumlah 35 negara berkembang, penelitian ini mengidentifikasi beberapa faktor dalam birokrasi yang mempengaruhi kinerja, antara lain: sistem penggajian, mekanisme promosi jabatan, stabilitas karier, dan meritokrasi dalam proses rekrutmen pejabat. Penelitian

ini menemukan bahwa faktor-faktor tersebut secara signifikan mempengaruhi kinerja birokrasi pada negara yang diteliti.

2. Mengurangi korupsi. Penelitian yang dilakukan oleh Dahlström, Lapuente, dan Teorell (2012) terhadap 52 negara di dunia menemukan bahwa birokrasi yang profesional dapat mengurangi tingkat korupsi di negara tersebut. Faktor utama yang menjadi penyebabnya adalah bahwa pejabat tingkat atas pada birokrasi tersebut mampu membuat pemisahan yang tegas antara urusan publik, kepentingan birokrasi dan persoalan politik. Penelitian tersebut menggarisbawahi bahwa rekrutmen pejabat birokrasi berbasis merit adalah jauh lebih baik daripada rekrutmen berbasis keputusan politik.
3. Meningkatkan kepercayaan dari masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Andersen dan Van Kempen (2003) menemukan bahwa meritokrasi dalam penempatan dan promosi pegawai dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi, atau dengan kata lain meritokrasi birokrasi juga berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat.
4. Meningkatkan kualitas pelayan public. Arezki dan Quintyn (2013) serta Arezki, Dupuy, dan Gelb (2012) menemukan bahwa meritokrasi birokrasi dapat menjadi faktor penarik bagi para profesional dan lulusan universitas dengan nilai terbaik untuk bekerja di lingkungan birokrasi atau menjadi pegawai negeri. Pada gilirannya, kualitas pelayan publik dapat meningkat karena dikelola dan dijalankan oleh pegawai yang berkompeten.
5. Mengurangi politisasi birokrasi. Di Amerika Serikat, pelaksanaan sistem merit dalam rekrutmen dan promosi pegawai telah mengurangi intervensi

dari lembaga politik terhadap birokrasi. Bahkan, birokrasi yang profesional melalui sistem merit terbukti dapat berkontribusi terhadap penyempurnaan pilihan kebijakan politis yang dikeluarkan oleh pejabat politik dan lingkungan legislatif. Sebuah studi yang dilakukan terhadap 50 negara bagian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa birokrasi yang profesional dan berbasis merit dapat mempengaruhi kebijakan legislatif agar lebih “public oriented” (Miller & Nicholson-Crotty, 2011)

6. Menciptakan kesetaraan sosial dalam birokrasi Riccucci (2009) menjelaskan bahwa sampai dengan tahun 1980an, diskriminasi sebenarnya masih terjadi di dalam birokrasi di Amerika Serikat dan Eropa. Penerapan sistem merit dalam birokrasi pada kedua kelompok negara tersebut telah berhasil menciptakan kesetaraan sosial pada jabatan birokrasi

C. Manajemen Sumber Daya Manusia

Memaksimalkan sumber daya yang di miliki organisasi sesuai pengetahuan dan keterampilan untuk pelaksanaan tugas pemerintahan sebagaimana yang di sampaikan oleh Rushadi (2011:14) bahwa sumber daya adalah segala bentuk input yang dapat menghasilkan utilitas (kemanfaatan) proses produksi atau penyediaan barang dan jasa. Sesuatu dapat di katakan sebagai sumber daya jika manusia telah memiliki/menguasai teknologi untuk memanfaatkan dan adanya permintaan untuk memanfaatkannya. Sumberdaya memiliki sifat langka (scuarity) dan memiliki guna (utility) melalui suatu aktifitas produksi melalui penyedian berupa barang dan jasa.

Kemudian Rushadi, (2011:15). Juga mengemukakan bahwa: Dalam pemanfaatan wilayah diperlukan evaluasi sumberdaya. Tahap pertama dalam

pengembangan wilayah yaitu mengidentifikasi sumberdaya yang ada melalui kegiatan evaluasi sumberdaya baik sumber daya alami, sumber daya manusia, sumber daya buatan dan sumberdaya sosial.

Selanjutnya Esther (2011:71) menerangkan bahwa: “Karakteristik sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan sumber daya buatan sangat beragam dari satu daerah dengan daerah lain sehingga perwujudan nilai dasar konstitusi maka diperlukan pengaturan tentang pembagian hasil atas dasar sumberdaya tersebut maupun atas dasar kegiatan perekonomian lainnya yang memiliki tujuan untuk memperlancar pelaksanaan otonomi daerah”.

Esther (2011: 10) juga keterbatasan atau kelangkaan dan ketidakmerataan sumber daya, maka setiap potensi sumber daya yang ada harus di manfaatkan sebaik baiknya. Berdasarkan penjelasan di atas Adapun yang di maksud dengan sumber daya adalah merupakan sesuatu yang memiliki nilai guna memberikan kemanfaatan untuk kepentingan manusia.

Selanjutnya Menurut Jerry W. Gilley dan Steven A. Egglan (1995:5), Sumber daya manusia adalah kegiatan/aktifitas pembelajaran mengatur mengorganisir dalam sebuah organisasi untuk mengembangkan Meningkatkan prestasi dan/atau personal dengan tujuan untuk pengembangan kerja, individual dan/atau organisasi. Sumber daya manusia mempunyai dampak yang lebih besar terhadap efektivitas organisasi dibanding dengan sumber daya yang lain. Seberapa baik sumber daya manusia dikelola akan menentukan kesuksesan organisasi di masa mendatang.

Dalam bukunya *Principlest of Human Resorce Development* Jerry W. Gilley dan Steven (1995:103-105) menjelaskan menurut Lawrie (1986) untuk mengatur sumber daya manusia terdapat 8 poin strategi yang dapat membuat biaya efektif,

program belajar yang memiliki nama baik yang dapat bertahan terhadap krisis ekonomi dan perubahan internal/eksternal yang dapat mempengaruhi organisasi.

1. *Establish a Written HRD Philosophy* (membuat sebuah filsafat sumber daya manusia yang tertulis),
2. *Establish HRD Policy* (membuat kebijakan sumber daya manusia),
3. *Obtain Support of Top Management* (memperoleh dukungan dari pimpinan atas),
4. *Integrate HRD into the Long Range Organizational Plan* (penggabungan sumber daya manusia ke dalam rencana jangka panjang yang berkaitan dengan organisasi),
5. *Conduct Extensive Needs Assessments* (melakukan penilaian kebutuhan secara luas),
6. *Ancourage Collaboration* (mendukung kerjasama),
7. *Establish Criteria for Participation in HRD Programs* (menetapkan criteria untuk partisipasi dalam program sumber daya manusia),
8. *Be Instropective but Focus on Results* (instropeksi tapi tetap fokus pada hasil).

Pynes (2009) mendefinisikan *Human Resources Management* sebagai “...*the design of formal systems in an organization to ensure the effective use of employees’ knowledge, skills, abilities, and other characteristics (KSAOCs) to accomplish organizational goals*”. Dengan demikian, manajemen sumber daya manusia dapat diartikan sebagai sebuah sistem dalam organisasi yang bertujuan untuk menggunakan pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan karakteristik lainnya dari seorang pegawai secara efektif untuk mendukung pencapaian tujuan dari organisasi tersebut.

Pynes (2009) menyatakan bahwa aktivitas yang sering dikaitkan dengan manajemen sumber daya manusia antara lain meliputi: “...*recruitment, selection, training and development, compensation and benefits, retention, evaluation, and promotion...*” Hal ini juga selaras dengan pendapat Bernardin and Russell (1993, p. 2), yang menyatakan bahwa manajemen sumber daya manusia meliputi: “...*recruitment, selection, development, compensation, retention, evaluation, and promotion...*”

Dari pendapat-pendapat tersebut, maka untuk memahami konsep manajemen sumber daya manusia, dibutuhkan pemahaman terhadap beberapa definisi kegiatan manajemen sumber daya manusia dalam sebuah organisasi. kepegawaian, terutama rekrutmen, seleksi, promosi, kompetensi, dan kinerja.

MSDM dapat dipahami sebagai suatu proses dalam organisasi serta dapat pula diartikan sebagai suatu kebijakan (*policy*). Sebagai suatu proses, Cushway (1994:13) misalnya, mendefinisikan MSDM sebagai ‘*Part of the process that helps the organization achieve its objectives*’. Pernyataan ini dapat diterjemahkan sebagai ‘bagian dari proses yang membantu organisasi mencapai tujuannya’. Sementara itu, Schuler, Dowling, Smart dan Huber (1992:16) mengartikan MSDM dalam rumusan seperti berikut ini: *Human Resource Management (HRM) is the recognition of the importance of an organization’s workforce as vital human resources contributing to the goals of the organization, and the utilisation of several functions and activities to ensure that they are used effectively and fairly for the benefit of the individual, the organization, and society*’.

Pernyataan tersebut dapat diterjemahkan sebagai berikut: Manajemen Sumber Daya Manusia / MSDM merupakan pengakuan tentang pentingnya tenaga kerja organisasi sebagai sumber daya manusia yang sangat penting dalam memberi

kontribusi bagi tujuan-tujuan organisasi, dan penggunaan beberapa fungsi dan kegiatan untuk memastikan bahwa SDM tersebut digunakan secara efektif dan adil bagi kepentingan individu, organisasi dan masyarakat.

Fokus MSDM terletak pada upaya mengelola SDM di dalam dinamika interaksi antara organisasi-pekerja yang acap memiliki kepentingan berbeda. Menurut Stoner (1995:4) MSDM meliputi penggunaan SDM secara produktif dalam mencapai tujuan organisasi dan pemuasan kebutuhan pekerja secara individual.

Stoner menambahkan bahwa karena berupaya mengintegrasikan kepentingan organisasi dan pekerjanya, maka MSDM lebih dari sekadar seperangkat kegiatan yang berkaitan dengan koordinasi SDM organisasi. MSDM adalah kontributor utama bagi keberhasilan organisasi. Oleh karena itu, jika MSDM tidak efektif dapat menjadi hambatan utama dalam memuaskan pekerja dan keberhasilan organisasi.

Sedangkan dalam pengertiannya sebagai kebijakan, MSDM dimaksudkan sebagai suatu sarana untuk memaksimalkan efektifitas organisasi dalam mencapai tujuannya. Dalam konteks yang demikian ini, MSDM didefinisikan oleh Guest (1987) dengan uraian seperti berikut ini: *Human resource management (HRM) comprises a set of policies designed to maximise organizational integration, employee commitment, flexibility and quality of work.*

Menurut Guest, kebijakan yang diambil organisasi dalam mengelola SDM-nya diarahkan pada penyatuan elemen-elemen organisasional, komitmen pekerja, kelenturan organisasi dalam beroperasi serta pencapaian kualitas hasil kerja secara maksimal.

Dengan merujuk pada pengertian tersebut, ukuran efektifitas kebijakan MSDM yang dibuat dalam berbagai bentuknya dapat diukur pada seberapa jauh organisasi mencapai kesatuan gerak seluruh unit organisasi, seberapa besar komitmen pekerja

terhadap pekerjaan dan organisasinya, sampai sejauh mana organisasi toleran dengan perubahan sehingga mampu membuat keputusan dengan cepat dan mengambil langkah dengan tepat serta seberapa tinggi tingkat kualitas `output' yang dihasilkan organisasi. langkah-langkah yang biasanya diambil dalam mengelola sumber daya manusia terdiri atas:

1. Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan merupakan masalah memilih, yaitu memilih tujuan dan cara terbaik untuk mencapai tujuan tersebut dari beberapa alternatif yang ada, tanpa alternatif, perencanaan pun tidak ada. *Planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulations of proposed activation believed necessary to achieve desired result* (George R.Terry, 1982). (Perencanaan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan).

Planning is fundamentally choosing and a planning arises only when an alternative course of action is discovered (Billy E. Goetz, 1987). (Perencanaan adalah pemilihan yang fundamental dan masalah perencanaan timbul, jika terdapat alternatif-alternatif).

Perencanaan sumber daya manusia adalah merencanakan tenaga kerja agar sesuai dengan kebutuhan perusahaan serta efektif dan efisien dalam membantu terwujudnya tujuan. (Drs. Malayu S.P. Hasibuan 1990).

“Human resource planning or man power planning has been defined as the process of determining man power requirement and the means for meeting those requirement in order to carry out the integrated plans of the organization”. (Andrew F.

Sikula dalam bukunya *Personnel Administration and Human Resources Management*) (Perencanaan sumber daya manusia atau perencanaan tenaga kerja didefinisikan sebagai proses menentukan kebutuhan akan tenaga kerja dan cara memenuhi kebutuhan tersebut untuk melaksanakan rencana terpadu organisasi).

Human resource planning is the process of forecasting future human resource needs of an organization so that steps can be taken to ensure that these needs are met. (Thomas H. Stone dalam bukunya Understanding Personnel Management) (Perencanaan sumber daya manusia adalah proses meramalkan kebutuhan akan sumber daya manusia dari suatu organisasi untuk waktu yang akan datang agar langkah-langkah dapat diambil untuk menjamin bahwa kebutuhan ini dapat dipenuhi). Tujuan Perencanaan SDM

- a. Untuk menentukan kualitas dan kuantitas karyawan yang akan mengisi semua jabatan dalam perusahaan.
- b. Untuk menjamin tersedianya tenaga kerja masa kini maupun masa depan, sehingga setiap pekerjaan ada yang mengerjakannya.
- c. Untuk menghindari terjadinya mismanajemen dan tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas.
- d. Untuk mempermudah koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi (KIS) sehingga produktivitas kerja meningkat.
- e. Untuk menghindari kekurangan dan atau kelebihan karyawan.
- f. Untuk menjadi pedoman dalam menetapkan program penarikan, seleksi, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian karyawan.
- g. Menjadi pedoman dalam melaksanakan mutasi (vertikal atau horizontal) dan pensiun karyawan.

- h. Menjadi dasar dalam melakukan penilaian karyawan.

Human resource planning may be described as a process that seeks to ensure that the right number and kinds of people will be at the right place at the right time in the future, capable of doing those things that are needed so that the organization can continue to achieve its goals (John B. Miner dan Mary Green Miner dalam bukunya *Personnel and Industrial Relation*). (Perencanaan sumber daya manusia dapat diuraikan sebagai suatu proses yang berusaha menjamin jumlah dan jenis pegawai yang tepat akan tersedia pada tempat yang tepat pada waktu yang tepat untuk waktu yang akan datang, mampu melakukan hal-hal yang diperlukan agar organisasi dapat terus mencapai tujuannya).

2. Rekrutmen

Schafer et al (2012:246) menyebutkan bahwa penting bagi pemimpin organisasi yang menginginkan lembaganya menjadi lebih baik di masa yang akan datang untuk mengambil peran aktif dalam proses rekrutmen, terlepas dari struktur formal sistem pada lembaga tersebut. Roberg & Kuykendall (2012:160) menyatakan bahwa langkah awal dalam proses rekrutmen personel adalah menarik para kandidat yang berkualifikasi bagus. Alasannya adalah hubungan jumlah pelamar dengan mereka yang berkualifikasi bagus untuk posisi- posisi tertentu mempengaruhi kualitas personel yang dipekerjakan.

Jenis rekrutmen ada 2 (dua) yaitu *internal recruitment* dan *external recruitment* (Tracey, 1994:181). Erasmus et al (2005:223) berpendapat bahwa dalam kasus-kasus tertentu, perekrutan harus dilakukan secara eksternal, misalnya ketika sekelompok pegawai baru diperlukan. Sehingga pada proses rekrutmen awal personel Kepolisian lebih tepat dilakukan dengan menggunakan jenis rekrutmen eksternal. Untuk strategi eksternal, Roberg & Kuykendall (2012:160) menjelaskan bahwa terdapat metode

perekrutan yang paling umum yang meliputi (1) iklan, melalui brosur-brosur, surat kabar, televisi, radio, surat massal, dan jurnal-jurnal; (2) permohonan ke kelompok-kelompok kepentingan khusus, seperti kelompok lingkungan, sosial, politik, dan minoritas; (3) iklan layanan publik di televisi dan radio; (4) permohonan kepada kantor-kantor perencanaan dan sekolah (perekrutan sekolah penting jika persyaratan edukasional harus ditingkatkan); dan (5) perujukan dari pegawai yang ada.

3. Seleksi

Seleksi merupakan kegiatan lanjutan dari rekrutmen yang sudah dilakukan sebelumnya. Artinya hasil rekrutmen yang telah dilakukan kemudian dipilih untuk menentukan mana yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan atau memenuhi kualifikasi yang diharapkan (Kasmir, 2016:100).

Dari review Vollmuth (2014) terhadap kegiatan seleksi jabatan pimpinan tinggi pada beberapa negara di dunia, pada dasarnya kriteria yang dijadikan penilaian terdiri dari dua jenis, yaitu:

- a. Kriteria yang berorientasi pada person (person oriented criteria), yaitu kriteria yang berorientasi pada kemampuan individu seseorang dan potensinya untuk berhasil melakukan sebuah pekerjaan pada masa yang akan datang;
- b. Kriteria yang berorientasi pada tujuan organisasi (organizational oriented criteria), yaitu kriteria yang berfokus pada kemampuan seseorang untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian, fokus pengukurannya adalah kinerja seseorang terhadap tugas yang pernah diberikan pada masa sebelumnya.

Berman et al (2001:101) menjelaskan proses seleksi berdasarkan sistem merit menekankan kualifikasi teknis dengan menggunakan proses yang menganalisis kompetensi pekerjaan dan membutuhkan prosedur aplikasi terbuka. Dalam sistem merit ini selalu memerlukan tes yang terkait dengan pendidikan dan pengalaman,

evaluasi kinerja, dan lisensi serta tes pengetahuan tertulis. Kekuatan dari seleksi dengan sistem merit adalah prosesnya yang adil bagi para kandidat, ketersediaannya untuk adanya pengawasan, dan jaminannya atas kompetensi dan kualifikasi minimum, serta demokratis dan dapat dipertanggungjawabkan

Schmidt dan Hunter (1998) mengidentifikasi bahwa secara umum terdapat sembilan belas jenis metode penilaian calon pegawai yang memiliki kesahihan. Secara urut, metode tersebut dapat diurutkan dari yang memiliki kesahihan paling tinggi sampai paling rendah, sebagai berikut: 1. Metode General Mental Ability, atau di Indonesia biasanya dikenal dengan Tes Potensi Akademik, 2. Tes contoh praltik kerja, 3tes integritas, 4 tes ketelitian, 5. Wawancara kerja terstruktur, 6 wawancara kerja tidak terstruktur, 7. Tes pemahaman kerja, 8. Tes uji prosedur, 9 tes penilaian rekan sejawat, 10 analisa konsistensi prilaku, 11 pemeriksaan rekomendasi kerja, 12 analisa pengalaman kerja, 13 analisa biografi, 14 assesmant center, 15 analisa pengalaman dan pelatihan, 16 analisa lama menempuh pendidikan, 17 analisa minat, 18 Analisa tulisan tangan, 19 analisa usia.

4. Penempatan

Rivai (2011) menjelaskan penempatan pegawai merupakan mengisi lowongan pekerjaan yang tersedia dalam organisasi, agar orang yang ditempatkan itu tidak terombangambing lagi dalam menunggu tempat dan apa yang akan dikerjakan serta menempatkan orang yang tepat pada posisi dan tempat yang tepat, agar organisasi dapat Salah satu fungsi dari manajemen kepegawaan publik (public personnel management) adalah procurement dan allocation. Tugas procurement adalah mengiklankan (advertise), merekrut (recruit), dan menyeleksi pegawai (select labor). Sedangkan fungsi allocation, salah satu tugasnya adalah promosi dan transfer, Klingner dalam Siagian (2012).

Dalam beberapa literatur MSDM disebutkan bahwa promosi dan transfer merupakan bagian dari fungsi penempatan, di samping demosi dan job posting programs. Terkait dengan penempatan, Cameron, Jhones, dan Ohara dalam Siagian (2012) mengatakan bahwa, penempatan dapat pula berarti mengalokasikan para pegawai pada posisi kerja tertentu, hal ini khusus terjadi pada pegawai baru. Kepada pegawai lama yang telah menduduki jabatan atau pekerjaan termasuk sasaran fungsi penempatan pegawai dalam arti mempertahankan pada posisi atau memindahkan pada posisi lain.

Schuler dan Jackson dalam Rivai (2011) mengemukakan bahwa penempatan karyawan merupakan pencocokan seseorang dengan jabatan berdasarkan kebutuhan jabatan dan pengetahuan, ketrampilan, kemampuan dan kepibadian karyawan tersebut, sedangkan Dalim (2010) mengemukakan bahwa penempatan merupakan proses penugasan/pengisian jabatan atau penugasan kembali pegawai pada tugas/jabatan baru atau jabatan berbeda. Selain itu, penempatan dapat pula dikatakan sebagai salah satu tahapan dalam Manajemen Sumberdaya Manusia (MSDM) dan merupakan suatu kegiatan setelah proses rekrutmen dan seleksi dilaksanakan.

Penempatan pada prinsipnya sangat memegang peranan penting dalam keberhasilan suatu organisasi karena merupakan salah satu tahapan yang sangat strategis dalam pengelolaan sumberdaya manusia (SDM) pada sebuah organisasi. Banyak orang yang berpendapat bahwa penempatan merupakan akhir dari proses seleksi (Yuniar, dkk, 2018).

Menurut pandangan Sutrisno (2016) jika seluruh proses seleksi telah ditempuh dan lamaran seseorang diterima akhirnya seseorang memperoleh status sebagai pegawai dan ditempatkan pada posisi tertentu untuk melaksanakan tugas atau

pekerjaan tertentu pula. Pandangan demikian memang tidak salah sepanjang menyangkut pegawai baru. Hanya saja teori manajemen sumber daya manusia yang mutakhir menekankan bahwa penempatan tidak hanya berlaku bagi para pegawai baru, akan tetapi berlakupulabagipara pegawai lama yang mengalami alih tugas dan mutasi. Berarti konsep penempatan mencakup promosi, transfer dan bahkan demosi sekalipun (Siagian, 2012).

5. Perencanaan dan Pembinaan (pengembangan) Karier

Setiap sumber daya manusia sebagai seorang karyawan, pada awal mulai bekerja akan terus bekerja hingga yang bersangkutan memasuki usia pensiun, ini berarti yang bersangkutan ingin meniti karier dalam organisasi yang bersangkutan.

Berangkat dari asumsi ini maka merupakan suatu yang logis bila dalam kehidupan kekaryaan seseorang menanyakan segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan kariernya. Misalnya: (1) Kemampuan, pengetahuan dan keterampilan apa yang harus dikuasai karyawan agar meraih kemajuan dalam kariernya?, (2) Sistem promosi apa yang berlaku dalam organisasi?, (3) Bagaimana model pendidikan dan pelatihan bagi karyawan yang dipromosikan dilaksanakan oleh organisasi?, (4) keuntungan apa yang diperoleh bila menduduki jabatan tertentu?

Dengan kata lain agar mengetahui pola karier yang terbuka baginya seorang pekerja perlu memahami (1) sasaran karier, (2) perencanaan karier, dan (3) kesediaan mengambil langkah dalam pengembangan karier. Pengembangan karier (*career development*) didefinisikan sebagai : *an organized, planned effort comprised of structured activities or processes that result in a mutual career plotting effort between employees and the organization* (Gutteridge & Otte, 1983).

Betapun baiknya suatu rencana karier yang telah dibuat oleh seorang pekerja disertai oleh suatu tujuan kariernya yang wajar dan realistis, rencana tersebut tidak

akan menjadi kenyataan tanpa adanya pengembangan karier yang sistematis dan programatis. Pekerja merupakan orang yang paling berkepentingan dalam pengembangan karier, karena dialah yang akan menikmati hasilnya, dan ini merupakan salah satu prinsip pengembangan karier yang sangat fundamental, meskipun kepentingan organisasi juga tidak begitu saja dapat diabaikan. Seperti yang dinyatakan Reynierse (1982) bahwa *a marriage between the organization and individual is essential in career development.*

6. Pendidikan dan Pelatihan

Menurut Heindjrachman (2002:228), pendidikan adalah suatu kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan umum seseorang, termasuk di dalamnya peningkatan penguasaan teori dan keterampilan memutuskan terhadap persoalan-persoalan yang menyangkut kegiatan dalam mencapai suatu tujuan. Sedangkan menurut Siagian (2006:92), pengertian pendidikan adalah keseluruhan proses, teknik dan metode belajar mengajar dalam rangka mengalihkan suatu pengetahuan dari seseorang kepada orang lain sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Dari hasil proses belajar, pelatihan adalah proses memberikan atau meningkatkan kemampuan dan keterampilan serta menanamkan atau menyesuaikan sikap kepada pegawai, karyawan, SDM atau proses membantu pegawai, karyawan, SDM untuk mengoreksi kekurangan-kekurangan dalam kinerjanya di masa silam. Menurut Nitisemito (1992:62) pengertian pelatihan adalah suatu kegiatan dari perusahaan yang bermaksud untuk dapat memperbaiki dan memperkembangkan sikap, tingkah laku, keterampilan dan pengetahuan dari para karyawan, sesuai dengan keinginan dari perusahaan yang bersangkutan. Menurut Simamora (2004), pelatihan merupakan proses pembelajaran yang melibatkan perolehan keahlian, konsep, peraturan atau sikap untuk meningkatkan kinerja tenaga kerja. Menurut

Gomes (2003), pelatihan adalah setiap usaha untuk memperbaiki performa pekerja pada suatu pekerjaan tertentu yang sedang menjadi tanggung jawabnya.

Tujuan dari pendidikan dan pelatihan tersebut berkaitan erat dengan jenis organisasi, perusahaan, lembaga dan instansi. Susilo Martoyo (2000:54) menyatakan bahwa tujuan pendidikan dan pelatihan adalah memperbaiki tingkat efektivitas kegiatan pegawai, karyawan dalam mencapai hasil-hasil yang telah ditetapkan.

Menurut Nitisemito (1992: 117), bahwa tujuan pendidikan dan pelatihan adalah:

- a. Pekerjaan diharapkan dapat diselesaikan dengan lebih cepat dan lebih baik.
- b. Tanggung jawab diharapkan lebih besar.
- c. Kekeliruan dalam pekerjaan diharapkan berkurang.
- d. Kelangsungan perusahaan diharapkan lebih terjamin.

Tujuan pendidikan dan pelatihan menurut Oemar (2007:14), yaitu: 1) Mendidik, melatih serta membina tenaga kerja yang memiliki keterampilan produktif dalam rangka pelaksanaan program organisasi di lapangan. 2) Mendidik, melatih serta membina unsur-unsur ketenagakerjaan yang memiliki kemampuan dan hasrat belajar terus untuk meningkatkan diri SDM sebagai tenaga yang tangguh, mandiri, professional, beretos kerja yang tinggi dan produktif. 3) Mendidik, melatih serta membina tenaga kerja sesuai dengan bakat, minat, nilai dan pengalamannya masing-masing (individual). 4) Mendidik dan melatih tenaga kerja yang memiliki derajat relevansi yang tinggi dengan kebutuhan pembangunan.

Sebelum pendidikan dan pelatihan akan dijalankan, kebutuhan akan pendidikan dan pelatihan perlu dianalisis lebih dahulu sebagai langkah atau tahapan penilaian dari proses pendidikan dan pelatihan. Menurut Syafri (2003) tahapan dalam pendidikan dan pelatihan sebagai berikut:

- a. Penilaian kebutuhan pendidikan dan pelatihan, meliputi penilaian kebutuhan perusahaan, penilaian kebutuhan tugas, dan penilaian kebutuhan karyawan.
- b. Perumusan tujuan pendidikan dan pelatihan, sehingga harus ada keterkaitan antara input, output, outcome dan impact, serta pendidikan dan pelatihan itu sendiri.
- c. Prinsip-prinsip pendidikan dan pelatihan, harus memuat partisipasi, pendalaman, relevansi, pengalihan, umpan balik, suasana nyaman dan memiliki kriteria.
- d. Merancang dan menyeleksi prosedur pendidikan dan pelatihan, harus memuat materi dan metode program pembelajaran, serta pengevaluasian.

Menurut Gomes (2003), ada 3 tahapan dalam pendidikan dan pelatihan, yakni:

- a. Penentuan kebutuhan pendidikan dan pelatihan (assessing education and training needs). Tujuannya adalah untuk mengumpulkan sebanyak mungkin informasi yang relevan guna mengetahui dan atau menentukan apakah perlu atau tidak program pendidikan dan pelatihan dalam organisasi atau perusahaan tersebut.
- b. Mendesaian program pendidikan dan pelatihan (designing education and training program). Menentukan metode yang dipilih, harus memenuhi prinsip-prinsip umum yaitu memotivasi para peserta, peserta berpartisipasi aktif dalam pembelajaran, memberikan keterampilan-keterampilan, memberikan feedback, mendorong hasil dari pendidikan dan pelatihan ke pekerjaan, efektif dari segi biaya.
- c. Evaluasi efektifitas program pendidikan dan pelatihan (evaluating education and training program effectiveness). Menguji keefektifan pendidikan dan pelatihan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

1. Paradigma Administrasi Publik dalam Manajemen Sumber Daya Manusia

Ilmu Administrasi Publik sebagai suatu disiplin ilmu yang tengah berkembang, secara fungsional untuk mengkritisi pelaksanaan pemerintahan yang

diselenggarakan oleh lembaga-lembaga pemerintahan negara. Kemudian, dinamika Ilmu Administrasi Publik itu dapat ditelusuri dari pengertian harfiah, yakni pengertian paling dasar dari administrasi berasal dari bahasa latin: ad+ministrate. Ad adalah intensif sedangkan ministrate adalah melayani. Hal ini bila digabungkan artinya melayani secara intensif. Sehingga, kata ini diserap dalam bahasa Inggris menjadi administration dan bahasa Indonesia menjadi administrasi. Dalam konteks, subyek kata melayani adalah negara, sedangkan yang menjadi obyek adalah warganegara.

Pengertian mengenai administrasi publik banyak sekali menurut beberapa ahli. Banga (2018:83) mengumpulkan sejumlah definisi mengenai administrasi publik. Diantaranya, pengertian administrasi publik menurut Dwight Waldo yang mengatakan, "public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purpose of government". Kemudian Leonard D White mengatakan, "public administration is consist of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy". Berdasarkan pendapat tersebut, administrasi publik merupakan organisasi dan manajemen dalam menggerakkan keseluruhan operasi yang mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan maupun menegakkan urusan publik, termasuk dalamnya pelayanan publik.

Dengan demikian, apabila administrasi publik merupakan organisasi dan manajemen pemerintah, maka dapat didefinisikan secara sempit dan definisi secara luas. Definisi sempit administrasi publik dalam organisasi pemerintahan mencakup keseluruhan aktivitas yang bersifat ketatausahaan, seperti surat menyurat, pencatatan, pendistribusian keputusan, pengarsipan dan lain-lain. Adapun definisi luas dalam organisasi pemerintahan mencakup keseluruhan kegiatan organisasi pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara.

Permasalahan mendasar dari pengembangan inisiatif pribadi, jaminan kompetensi, dan integritas individu, tanggungjawab, koordinasi, pengawasan fiskal, kepemimpinan yang sebagian besar administrasi dan pemerintahan dalam mencapai tujuan negara. Sejalan dengan Administrasi publik dalam upaya pengelolaan manusia dan material dalam pencapaian tujuan negara. Dengan demikian, definisi ini menekankan pada tahap manajerial administrasi dan meminimalkan aspek legalistik dan formalnya dalam manajemen pemerintahan. (Shafritz & Hyde, 2009: 69).

Pada konteks perkembangan ilmu administrasi publik mulai berhubungan antara teori manajemen dan teori organisasi. Kedua teori tersebut memberikan sumbangan yang cukup besar dalam mengkonstruksi ilmu administrasi publik menjadi "manajemen administrasi pemerintahan", yang diasumsikan bebas nilai (*free value*), sehingga dianggap bisa diterapkan di mana saja. Dengan demikian, administrasi publik dianggap mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan yang "free value" dan urusan politik seharusnya terpisah dengan urusan administrasi.

Tujuan administrasi publik adalah penggunaan sumber daya yang paling efisien yang dapat digunakan oleh pejabat dan pegawai yang bekerja untuk negara dan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Hal ini merupakan fungsi cabang pemerintahan untuk melaksanakan program publik secara cepat, hemat dan lengkap. Pemikiran administrasi publik terutama berkaitan dengan masalah efisiensi. Kemudian terjadi perluasan pesat manajemen pemerintah yang secara keseluruhan berkaitan dengan teori pemerintahan dan organisasi (Shafritz & Hyde, 2009: 69-70).

Untuk mewujudkan tujuan administrasi publik menempatkan Teknologi Informasi (*Information Technology*) sebagai variabel utama dalam pelaksanaan administrasi publik yang efisien, efektif, berkeadilan, dan akuntabel. Dengan demikian teknologi informasi telah menjadi faktor pendukung (*enabler factor*) untuk

mewujudkan administrasi yang bebas dari pengaruh hubungan personal (Sedarmayanti & Mulyana, 2020: 109).

Keterpengaruhan ilmu manajemen dan teori organisasi itu Henry Fayol dapat diklasifikasikan kegiatan administrasi persis, seperti teori manajemen yaitu; a) perencanaan (planning), b) pengorganisasian (organizing), c) pemberian komando (commanding), pengkoordinasian (Coordinating), dan pengawasan (controlling). Selain itu, juga prinsip POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting) bagi organisasi pemerintahan (Herbert Simon, 1947 dan George Elton Mayo, 1937). (Simon et al., 2017).

Dalam konteks ini terjadi pergeseran fokus, bahwa negara sebagai agen tunggal dalam implementasi fungsi negara bergeser menjadi administrasi publik yang menekankan pada fungsi pemerintahan sebagai pelayanan publik (public services). Reorientasi ini, sejalan yang dikemukakan oleh Utomo (2003) sebagai perubahan dari administration of public di mana negara berperan sebagai agen tunggal implementasi, menjadi administration for public, di mana fungsi pemerintahan hanyalah fasilitator dan katalisator serta tidak lagi menjadi aktor utama. Dalam konteks ini, negara harus melakukan reposisi diri dari semangat otoritas, melainkan harus menjadi actor yang sejajaran dan compatible dengan actor-aktor lainnya. Dengan demikian, administrasi publik dapat lebih focus terhadap tuntutan-tuntutan yang ada di masyarakat.

Administrasi publik menurut Utomo (2003), akhirnya tidak saja harus memiliki responsibility dan accountability, melainkan pula, sejalan dengan semangat customer's oriented, harus memiliki responsiveness dan transparan. Reorientasi yang lebih focus kepada customer dalam hal ini masyarakat, sejalan dengan ilmu pelayanan publik (public service). Lahirnya disiplin ini didorong dari kenyataan riil pelayanan publik belum efektif sesuai harapan dan ekspektasi masyarakat

Administrasi publik dalam perkembangannya banyak dimensi, sebagaimana dikemukakan oleh Keban (2008:23), mengatakan ruang lingkup administrasi public setidaknya mencakup enam dimensi, yaitu:

1. Dimensi Kebijakan yaitu segala sesuatu yang menyangkut proses pembuatan kebijakan/keputusan penentuan tujuan, cara atau alternative terbaik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Dimensi Organisasi yaitu berkenaan dengan pengaturan struktur dan hirarki yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit, penerapan prosedur dalam bentuk standar operasi dalam mencapai tujuan.
3. Dimensi Manajemen yaitu menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakkan, diorganisir dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip tertentu.
4. Dimensi Etika atau Moral yaitu memberikan tuntunan moral terhadap administrator mengenai apa yang salah dan apa yang benar serta baik dan buruk,
5. Dimensi Lingkungan yaitu suasana atau kondisi sekitar yang mempengaruhi dapat dilihat dari sistem politik, sosial, ekonomi dan budaya dalam suatu negara yang sangat mempengaruhi dan mendikte administrasi publik.
6. Dimensi Akuntabilitas Kerja yaitu menggambarkan bukti nyata kehadiran dan kegunaan administrasi publik dalam suatu negara.

Berdasarkan konsep-konsep para ahli tersebut, menunjukkan bahwa pelaksanaan Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai dimensi-dimensi yang perlu dipahami secara komprehensif, yaitu: Dimensi Manajemen. Dimensi ini menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan Promosi Jabatan Tinggi Pratama Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah dirancang

dapat diimplementasikan untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip Manajemen Sumber Daya Manusia.

2. Perkembangan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) merupakan terjemahan dari “Human Resource Management”, atau “Man Power Management”, atau “Personnel Management” (Legge, 1995). Pada institusi pemerintahan di Indonesia, manajemen sumber daya manusia sering disebut dengan istilah manajemen kepegawaian, meskipun istilah tersebut memiliki makna yang lebih sempit. Pynes (2009, p. 3) mendefinisikan Human Resources Management sebagai “...the design of formal systems in an organization to ensure the effective use of employees’ knowledge, skills, abilities, and other characteristics (KSAOCs) to accomplish organizational goals”. Dengan demikian, manajemen sumber daya manusia dapat diartikan sebagai sebuah sistem dalam organisasi yang bertujuan untuk menggunakan pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan karakteristik lainnya dari seorang pegawai secara efektif untuk mendukung pencapaian tujuan dari organisasi tersebut.

Schuler (1992:18-32), mengemukakan strategi manajemen sumber daya manusia dapat dikaitkan dengan konsep philosophy, policy, program, practices, dan process (dikenal dengan 5P). Konsep 5P meliputi:

1. Human Resource Philosophy, suatu pernyataan yang mencerminkan budaya organisasi dan nilai bisnis yang akan diterapkan dalam memperlakukan pegawai;
2. Human Resource Policy, yaitu nilai yang dianut bersama dan menjadi petunjuk atau pedoman untuk menetapkan keputusan dan pengelolaan kegiatan yang berkaitan dengan pegawai;

3. Human Resource Programs yaitu strategi yang bertujuan mengkoordinasikan berbagai upaya untuk memfasilitasi perubahan manusia dalam organisasi;
4. Human Resource Practices, yaitu operasionalisasi kepemimpinan, manajerial dan peran operasional yang bertujuan memotivasi pegawai agar berperilaku sebagaimana yang diharapkan dan;
5. Human Resource Process, yaitu mengatur cara untuk mengidentifikasi, merumuskan dan mengimplementasikan program di bidang kepegawaian.

Konsep 5P dapat menunjukkan saling keterkaitan antara kegiatan dalam manajemen sumber daya manusia. Pynes (2009, p. 3) menyatakan bahwa aktifitas yang sering dikaitkan dengan manajemen sumber daya manusia antara lain meliputi: "...recruitment, selection, training and development, compensation and benefits, retention, evaluation, and promotion..." Hal ini juga selaras dengan pendapat Bernardin dan Russell (1993, p. 2), yang menyatakan bahwa manajemen sumber daya manusia meliputi: "...recruitment, selection, development, compensation, retention, evaluation, and promotion..." Senada dengan kedua pendapat sebelumnya, Gaol (2014: p 65) mengidentifikasi enam fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia, meliputi pengadaan, pengembangan, kompensasi, integrasi, perawatan/- pemeliharaan dan pemisahan/pelepasan/pensiun.

Dengan demikian, operasionalisasi manajemen sumber daya manusia tidak terlepas dari kegiatan kepegawaian, terutama rekrutmen, seleksi, promosi, kompetensi, dan kinerja. Terdapat hubungan yang erat antara kompetensi, rekrutmen, seleksi, promosi dan kinerja. Sebagai sebuah proses, hubungan antara kelima konsep tersebut adalah sambung menyambung sebagai satu kesatuan siklus Manajemen

Sumber Daya Manusia. Di samping itu, hubungan antara kelima konsep tersebut juga dapat difahami sebagai hubungan antar sub sistem yang saling mempengaruhi

Gambar. 2.1

Sub sistem dalam manajemen sumber daya manusia



Sumber: Bernardin dan Russell (1993)

Manajemen sumber daya manusia merupakan salah satu kunci bagi sebuah organisasi untuk mencapai keunggulan kompetitif (Greer, 2001). Pengelolaan sumber daya manusia yang baik akan mendorong para pegawai untuk berkompetisi atas dasar kepekaan dan ketanggapan terhadap kebutuhan pelanggan atau masyarakat, kualitas produk, pelayanan, dan inovasi teknologi. Penelitian-penelitian yang dilakukan telah menemukan banyak bukti bahwa banyak organisasi terkemuka dapat mencapai pertumbuhan dan daya kompetitif karena mereka memiliki kompetensi khusus yang diraih melalui pengelolaan sumber daya manusia, di samping kekhasan kultur organisasi, sistem maupun proses manajemennya. Teori-teori dalam manajemen sumber daya manusia juga menyatakan bahwa sebuah organisasi dapat menciptakan dan mempertahankan keunggulan kompetitifnya melalui proses penciptaan nilai yang langka dan sulit ditiru organisasi lainnya (Barney, 1998). Dengan demikian, organisasi yang mampu mengkreasikan kebijakannya yang unik dan sulit

ditiru pesaing akan mendorong terjadinya interaksi antar pegawai untuk menghasilkan pengetahuan dan modal sosial yang bisa menjadi pembeda organisasi dengan pesaingnya.

Pengalokasian dan pemanfaatan sumber daya manusia yang baik akan menekan biaya yang mungkin timbul akibat penggunaan sumber daya yang tidak efisien. Di samping itu, secara umum juga difahami bahwa kinerja yang rendah dapat terjadi karena penggunaan sumber daya yang tidak terarah, rendahnya kepercayaan, manajemen hubungan tenaga kerja yang antagonistik, masalah rendahnya motivasi dan adanya resistensi pegawai terhadap perubahan (Greer, 2002).

Menurut Nursanti (2002:35) strategi manajemen sumber daya manusia pada dasarnya berisi semua aktivitas yang dilakukan oleh pimpinan atau bagian yang bertanggungjawab untuk menyelesaikan masalah- masalah organisasional yang berkaitan dengan pegawai (people related business issues). Ia meliputi keputusan dan tindakan penting untuk mengelola pegawai pada semua tingkatan organisasi, serta berhubungan pula dengan proses penciptaan keunggulan kompetitif. Pada konteks ini, strategi manajemen sumber daya manusia dipandang sebagai proses penetapan arah dan kebijakan, untuk menjawab pertanyaan “mau dibawa kemana peran, kedudukan dan pembinaan pegawai?”.

Dalam hal ini, Lewin (2003) dan Pfeffer (1994) menyatakan bahwa aktivitas manajemen sumber daya manusia dapat digolongkan menjadi dua, yaitu: High Involvement Work Practices (HIWP) dan Low Involvement Work Practices (LIWP). Keduanya dapat dibedakan berdasarkan tingkat upah atau gaji tetap, biaya proyek (lump sum), tingkat pelatihan dan pengembangan, promosi, dan partisipasi dalam pengambilan keputusan. High Involvement Work Practices adalah aktivitas manajemen sumber daya manusia yang memberikan perhatian lebih pada uraian

kegiatan tersebut, sedangkan Low Involvement Work Practices adalah yang sebaliknya. Aktifitas pengelolaan kepegawaian dalam organisasi, apakah lebih berorientasi pada keterlibatan tinggi atau rendah, akan sangat berhubungan dengan biaya yang dikeluarkan organisasi. Biaya-biaya ini, menurut teori manajemen sumber daya manusia, tidak boleh dihitung hanya sebagai biaya operasional, namun juga sebagai sebuah investasi sumber daya manusia.

Pendekatan umum pada manajemen sumber daya manusia adalah dengan menganggap pegawai sebagai sumber daya (resources) dari sebuah organisasi. Dengan demikian, maka dianggap secara tidak langsung bahwa pegawai atau manusia akan habis apabila dieksploitasi secara berlebihan. Dengan dasar pengertian ini pula, banyak organisasi atau perusahaan yang mengartikan bahwa pengadaan/rekrutmen pegawai dan pengelolaan sumber daya manusia memerlukan biaya yang tidak sedikit, namun tidak diperoleh manfaat yang sepadan dari padanya.

Larkan (2008:57) mengidentifikasi bahwa pada abad 21, telah muncul kesadaran akan pentingnya pengelolaan sumber daya manusia semakin tinggi. Mereka mulai menyadari bahwa kinerja organisasi atau perusahaan tidak hanya ditentukan oleh modal (capital) yang berupa finansial, mesin, teknologi, dan modal tetap, melainkan terutama dipengaruhi oleh intangible capital, yaitu sumber daya manusia. Dalam hal ini, Baron (2007:8- 9) berpendapat bahwa pegawai merupakan daya tak berwujud, sebagai berikut: "Human capital consists of the intangible resources that workers provide for their employers. Human capital is not owned by the organization but secured through the employment relationship. People bring human capital to the organization although it is then developed by experience and training."

Modal manusia ini tidak dimiliki oleh organisasi, namun didapatkan melalui hubungan kerja antara organisasi dengan para pegawai. Pegawai adalah bentuk dari

modal manusia dalam organisasi, yang kemudian dikembangkan melalui pelatihan dan pengalaman. Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh Mayo dalam Rarasputri (2011), yang menyatakan bahwa modal manusia merupakan salah satu bentuk dari intellectual capital. Setiap pegawai memiliki pengetahuan, ide-ide, inovasi, yang akan mendorong kinerja organisasi. Dalam hal ini, Gaol (2014:696) berpendapat bahwa komponen modal manusia antara lain terdiri dari :

1. pengetahuan (*knowledge*);
2. keahlian (*expertise*);
3. kemampuan (*ability*) dan
4. keterampilan (*skill*).

Manajemen modal manusia, atau *Human Capital Management*, adalah sebuah sistem pengelolaan pegawai yang tidak memposisikan manusia sebagai modal atau faktor produksi yang terlihat, sehingga seolah-olah manusia sama dengan mesin. Namun, ia ingin memfokuskan pembangunan manusia dalam rangka peningkatan mutu organisasi. Teori manajemen modal manusia berpandangan bahwa keuntungan sebuah perusahaan akan berkelanjutan jika ia memiliki keunggulan kompetitif yang diperoleh melalui pengembangan pegawai. Pada saat ini, konsep manajemen modal manusia telah menjadi model baru dari manajemen sumber daya manusia. Manajemen modal manusia bertujuan untuk menambahkan nilai dari sumber daya manusia sehingga mampu meningkatkan kinerja organisasi secara keseluruhan.

Bagi pegawai, jenis manajemen ini biasanya akan meningkatkan pendapatan, kepuasan kerja, dan pengembangan karir. Bagi organisasi atau perusahaan, investasi pada pegawai akan menghasilkan peningkatan kinerja, inovasi, dan produktivitas. Manajemen ini akan menghasilkan intellectual capital, yang meliputi kumpulan pengetahuan yang dapat dikendalikan oleh sebuah organisasi. Unsur modal

intelektual akan senantiasa berkembang karena didukung oleh modal sosial (social capital) pegawai, dimana pegawai akan memperoleh dan mengembangkan kemampuan diri melalui interaksi mereka baik ke dalam dan keluar organisasi. Pada akhirnya, modal intelektual dan sosial ini akan meningkatkan modal organisasi, atau organizational capital, yakni pengetahuan yang dimiliki organisasi pada database, manual dan lain-lain (Brown, 2006).

Inti dari strategi dalam manajemen modal manusia pada dasarnya bertujuan untuk menarik, mempertahankan dan mengembangkan pegawai, dengan menggunakan kompetensi dan kinerja sebagai basis pemberian penghargaan. Menurut Beatty (2003), tahapan-tahapan dalam penerapan manajemen modal manusia dimulai dari menentukan tujuan organisasi. Dari penentuan tujuan tersebut akan dapat diidentifikasi kebutuhan pegawai untuk memenuhi tujuan organisasi. Selanjutnya, dilakukan pengukuran kompetensi pegawai untuk dilakukan pengambilan keputusan terkait tindakan apakah yang akan dilakukan untuk mengembangkan pegawai agar berkontribusi terhadap tujuan organisasi tersebut.

Berdasarkan uraian konseptual tersebut di atas, dapat difahami bahwa konsep manajemen sumber daya manusia dilakukan dengan perencanaan kebutuhan organisasi pada masa yang akan datang, pemberian kesempatan pada pegawai untuk menjadi lebih baik, dan pemberian kenyamanan bagi pegawai, serta pengembangan karier pegawai sesuai rencana pengembangan organisasi melalui kualifikasi pegawai, sistem pengukuran kompetensi dan kinerja. Konsep manajemen sumber daya manusia yang digunakan sebagai middle theory untuk menggambarkan keterkaitan dengan parochial theory dalam promosi jabatan pimpinan tinggi pada penelitian ini.

3. Pergeseran Paradigma dalam Manajemen Sumber Daya Manusia

Sejalan dengan perkembangan jaman, manajemen sumber daya manusia telah mengalami perubahan paradigma. Hingga kini, manajemen Sumber Daya Manusia telah mengalami tiga periode perubahan, diawali dengan Departemen Personalia, Human Resource Strategik, hingga Talent Management.

a. Departemen personalia

Pada tahun 1970-an dan 1980-an fungsi bisnis yang bertanggung jawab dalam mengelola Sumber Daya Manusia dalam sebuah organisasi sering disebut dengan istilah departemen personalia. Peran departemen ini adalah untuk merekrut dan mempekerjakan pegawai, menggaji, dan memastikan bahwa setiap pegawai memiliki manfaat yang diperlukan. Fokus utama dari fungsi departemen ini adalah mengelola sistem penggajian, sehingga fungsi bisnis dari departemen ini lebih mudah dipahami dengan baik.

b. Human Resource Strategik

Pada periode selanjutnya, yakni diantara 1980-an hingga 1990-an organisasi semakin menyadari bahwa fungsi Sumber Daya Manusia semakin penting, sehingga munculah konsep Human Resource Strategik. Dalam periode ini organisasi menyadari bahwa posisi Vice President Human Resource memiliki peran yang jauh lebih besar, terutama dalam hal merekrut orang yang tepat, melatih mereka, menyusun desain dan struktur organisasi, mengembangkan paket kompensasi menyeluruh dan terpadu, termasuk menghitung pembagian saham dan bonus, serta melaksanakan fungsi komunikasi dan pelayanan untuk kesehatan dan kesejahteraan bagi para pekerja.

Fungsi kepala personalia kemudian bergeser menjadi Vice President Human Resource yang memiliki peran yang lebih luas dan penting dalam

menjalankan strategi bisnis dan eksekusi. Sistem yang dibangun untuk mendukung peran baru ini mencakup rekrutmen dan menetapkan persyaratan kerja, mengembangkan sistem kompensasi menyeluruh dan terpadu, serta mengembangkan sistem manajemen pelatihan dan pengembangan karir para pekerja. Dalam menjalankan fungsi dan peran manajemen ini, departemen Sumber Daya Manusia kini lebih berfungsi menjadi mitra bisnis organisasi.

c. Manajemen Talenta

Periode baru dalam Manajemen Sumber Daya Manusia adalah dengan munculnya Manajemen Talenta (talent management). Latar belakang lahirnya manajemen ini diawali dengan berbagai macam isu dan fenomena yang berkembang, yakni:

1. Bagaimana merekrut Sumber Daya Manusia secara lebih efektif dan efisien yang berbasis-kompetensi
2. Bagaimana cara mengembangkan pemimpin untuk memperkuat budaya, menanamkan nilai-nilai, dan menciptakan suskesi kepemimpinan berkelanjutan.
3. Bagaimana kesenjangan kompetensi dapat diidentifikasi dengan cepat sehingga organisasi dapat memberikan pelatihan, e-learning, atau mengembangkan program untuk mengisi kesenjangan tersebut.
4. Bagaimana kita dapat mempekerjakan orang-orang yang tepat.
5. Bagaimana cara mengelola para pekerja dengan konsisten dan terukur sehingga setiap pekerja diperlakukan adil, bertanggung jawab, digaji dan dihargai secara sepadan.
6. Bagaimana cara mengidentifikasi pekerja berkinerja tinggi sebagai kader penerus untuk menduduki posisi kunci di seluruh organisasi, dan untuk memastikan bahwa

organisasi bersikap fleksibel dan responsif dalam menanggapi kebutuhan para pekerja.

7. Bagaimana organisasi dapat memberikan pembelajaran yang lebih relevan, fleksibel, nyaman, dan tepat waktu.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang berkembang itulah, talent management diharapkan mampu menjawab tantangan tersebut. Talent Management sendiri merupakan serangkaian proses yang terintegrasi untuk merekrut (recruitment), mengembangkan (develop), dan mempertahankan (retention) orang-orang yang memiliki bakat (talent) yang dibutuhkan organisasi untuk mencapai keunggulan organisasi. Dalam hal ini, orang-orang yang dianggap memiliki talent merupakan orang-orang yang (1) mempunyai keterampilan, pengetahuan, kemampuan kognitif; (2) memiliki kinerja dan kemampuan tinggi; (3) memiliki potensi kepemimpinan; (4) memberikan kontribusi positif bagi kinerja organisasi.

Terdapat berbagai macam model talent management yang telah diaplikasikan oleh organisasi, baik swasta ataupun publik (instansi pemerintah) di negara lain. Dimensi-dimensi Pada Talent Management

1. Perencanaan Pegawai (Workforce Planning). Pada dimensi yang pertama ini, organisasi seharusnya telah memiliki job analysis yang memuat informasi mengenai job description, person specification dan job advertisement. Kemudian dilakukan talent scouting, yakni proses untuk menemukan atau mencari orang-orang yang memiliki talenta sesuai dengan kebutuhan organisasi.
2. Perekrutan (Recruitment) Pada dimensi yang kedua, orang-orang yang mengikuti proses perekrutan adalah orang-orang yang berada dalam radar organisasi (yang telah ditemukan melalui talent scouting). Sehingga tidak semua orang dapat mengikuti proses recruitment.

3. Program Pematangan/Pemagangan (On boarding) Pada dimensi yang ketiga, dilakukan dengan maksud memberikan bekal/pengalaman kepada pegawai (calon pemangku jabatan) agar setelah proses penempatan tidak akan merasa bingung dengan tugasnya.
4. Manajemen Kinerja (Performance Management) Pada dimensi ini, dilakukan dengan dua cara, performance conversation (percakapan kinerja antara seorang pegawai dengan pimpinannya) dan self assessment (penilaian yang dilakukan oleh pegawai terhadap dirinya sendiri. Penilaian akhir yang diberikan pimpinan merupakan 'hasil kesepakatan' tidak langsung selama periode tertentu. Dengan demikian performance management ini adalah upaya mengkombinasikan penilaian yang dilakukan oleh individu pegawai dengan penilaian yang diberikan pimpinan berdasarkan hasil performance conversation.
5. Pelatihan dan Dukungan Kinerja (Training and Performance Support) Pada dimensi ini, diharapkan pegawai-pegawai yang bertalenta dapat meningkatkan kemajuan dan keunggulan organisasi.
6. Perencanaan Suksesi (Succession Planning). Pada dimensi ini, dimulai dengan mengidentifikasi keterampilan/kompetensi yang dibangun (skill set), keterampilan yang dibutuhkan (skill need), dan kebutuhan pengembangan (development need). Penggantian seorang pejabat, pertukaran posisi, ataupun mutasi dan promosi, haruslah berbasis perencanaan suksesi yang jelas, terukur, dan berorientasi pada kinerja yang semakin baik. Rolling jabatan bukan sekedar masalah penyegaran organisasi atau pemerataan kesempatan, melainkan sebuah kebutuhan mendasar dalam organisasi. Oleh karena itu, kebutuhan suksesi harus direncanakan dengan matang.

7. Kompensasi dan Manfaat (Compensation and benefit). Pada dimensi ini, digunakan prinsi *different increase (payment) for different people*. Setiap pegawai diberikan hak untuk membuat Individual Incentive Plan, yakni usulan peningkatan insentif atau kompensasi dengan disertai rencana perbaikan kinerja individu, misalnya akan lebih fokus dalam meningkatkan kepuasan pelanggan. Pada periode tertentu, “janji” pegawai yang tertuang dalam usulan peningkatan kompensasi itu harus dibuktikan. Dengan sistem ini, maka iklim kompetisi akan tumbuh dengan sehat di kalangan pegawai sekaligus dapat menjaga agar bakat-bakat besar tidak pergi/hilang dari organisasi.

Dengan lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 2014 mengenai Aparatur Sipil Negara, pengelolaan Pegawai Negeri Sipil boleh jadi didasarkan pada talent management. Bahkan Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) Lembaga Administrasi Negara yang baru saja mendapatkan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dapat melakukan talent management untuk pengelolaan CPNS dilingkungannya (PW~berbagai sumber).

D. Sistem Merit

Merit secara epistemologi diartikan sebagai “a good quality which is deserve to be praised” atau hal-hal baik yang patut dihargai. Beberapa penelitian mencoba membangun batasan mengenai konsep merit sebagai sebuah sistem penilaian yang dibangun berdasarkan kinerja, “...regardless of their gender, race, class, or other non-merit factors...” (Castilla & Benard, 2010, p. 543) atau dengan “...reinforces the notion of equality and competence as it rejects patronage, nepotism, corruption, and incompetence...” (Low, 2013, p. 50). Pendapat lain juga dikemukakan oleh Wungu dan Brotoharsojo (2003), yang menyatakan bahwa sistem merit adalah sistem pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada prestasi atau segenap

perilaku kerja pegawai yang baik, yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap naik atau turunnya jabatan dan penghasilan pegawai tersebut.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan meritokrasi adalah penerapan sistem penilaian yang mengutamakan atau memberi penghargaan kepada orang yang telah mencapai hal-hal baik. Secara lebih spesifik, meritokrasi dalam promosi pegawai dapat diartikan sebagai "...a formal, organized, planned effort to achieve a balance between individual career needs and organizational workforce requirement (Bernardin & Russell, 1993, p. 340).

Konsep meritokrasi dipopulerkan oleh Michael Young dalam bukunya "The Rise of the Meritocracy" yang dikutip Daniels 1978 dalam Nurprojo (2014) menyatakan bahwa dalam pengertian yang luas diartikan sebagai tatanan sosial yang dibangun berdasarkan ide -ide merit (a social order built around a particularly notion of merit), yang diakuinya dapat mengantisipasi berbagai sifat sosial yang ideal (dalam Setyowati, 2014). Untuk memahami makna antara merit dengan meritokrasi, Jedawi (2010) menjelaskan bahwa merit dimaknai sebagai karakteristik individu ("merit" is a characteristic of individuals, "meritocracy" is a characteristic of societies as a whole) sedangkan meritokrasi adalah karakteristik masyarakat secara keseluruhan yang mengacu pada sistem sosial secara keseluruhan di mana individu maju dan mendapatkan imbalan langsung sesuai dengan upaya dan kemampuan individu mereka. Dengan demikian, meritokrasi dapat dijalankan jika ada mekanisme yang disebut sistem merit. Saat ini, meritokrasi sering digunakan sebagai konotasi yang positif untuk menggambarkan sistem sosial yang memungkinkan orang untuk mencapai keberhasilan secara proporsional dengan bakat dan kemampuan mereka, berbeda dengan yang menggunakan kelas social atau kekayaan sebagai faktor pengendali, seperti dinyatakan oleh Alvarado (2010) sebagai berikut:

“Today, meritocracy is often used with a positive connotation to describe a social system that allows people to achieve success proportionate to their talents and abilities, as opposed to one in which social class or wealth is the controlling factor”.

Menurut Willy Mccourt (2007) merit sistem haruslah mendapatkan “the best person” suatu organisasi dapat menerapkan langkah berikut dalam melakukan seleksi yaitu: (1) Job at every level, artinya bahwa prinsip merit berlaku untuk promosi jabatan dan rekrutmen awal bagi pegawai-pegawai baru (merit principle apply as much to promotion as to initial recruitment). Dalam hal ini secara jelas diungkapkan bahwa setiap level dalam pekerjaan memberlakukan prinsip merit; (2) The best candidate, artinya bahwa calon terbaik terbukti paling mampu di antara sejumlah kandidat untuk menyelesaikan tugas jabatannya secara tepat (demonstrably the most able among a number of candidates, any of whom could do the job adequately). Mereka yang paling berprestasi dan memiliki kompetensi terbaik dalam bidangnya adalah calon yang terbaik; (3) Open to all, artinya bahwa pengangkatan/pengisian jabatan tidak hanya mengandalkan pada sumber calon internal atau berdasarkan pada sejumlah kandidat yang terbatas. Prinsip ini mensyaratkan fairness dan equity, dimana semua pihak berhak mendapatkan kesempatan yang sama; (4) Systematic and transparent, artinya bahwa semua keputusan pengangkatan dalam jabatan dapat dipertanyakan, termasuk bagi para kandidat yang tidak berhasil, karena prinsipnya semua pertanyaan tersebut merupakan feedback yang sangat berharga untuk memperbaiki keputusan-keputusan pengangkatan dalam jabatan untuk masa yang akan datang.

1. Sistem Merit dalam Perspektif Administrasi Publik

Dalam perspektif administrasi publik, merit sistem merupakan isu yang berkembang dalam studi manajemen publik, khususnya manajemen sumber daya

manusia (MSDM). 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.

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 publik. Oleh karena itu sistem merit kemudian menjadi sebuah terobosan dalam memenuhi tuntutan akan Aparatur Sipil Negara yang memiliki kompetensi dalam menjalankan birokrasi dan pelayanan publik.

Terkait dengan meritokrasi, Connor menyebutkan bahwa “practices that violate meritocracy cannot be accepted in organizations that aspire to excellence”, artinya bahwa praktik yang melanggar meritokrasi. Nielsen dalam Utha (2015) mengistilahkan sistem meritokratik sebagai “a social system in which merit or talent is the basis for sorting people into positions and distributing rewards”, maksudnya adalah sistem sosial di mana prestasi atau bakat adalah dasar untuk menyaring orang ke dalam posisi dan mendistribusikan penghargaan. Tersirat dalam hal ini adalah gagasan bahwa makna prestasi tidak ambigu dan bahwa imbalan akan bertambah bagi individu berdasarkan prestasi tersebut (Connor, 2018). Sejalan dengan pendapat tersebut, Poocharoen & Brillantes (2013) menambahkan bahwa meritokrasi memperkuat gagasan tentang kesetaraan dan kompetensi karena menolak patronase, nepotisme,

korupsi, dan ketidakmampuan untuk memasuki dinas sipil. Sehingga jika seseorang dapat menggunakan kemampuan intelektualnya dan melakukan upaya terbaik untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu, maka dia dikatakan “meritori

Penelitian yang dilakukan oleh Kellough dan Selden (2003) menemukan bahwa semenjak tahun 1980, pemerintah Amerika Serikat telah mengeluarkan dua belas paket reformasi manajemen sumber daya manusia. Terkait dengan pengisian jabatan dalam birokrasi, reformasi administrasi di Amerika Serikat telah mengarah pada penerapan manajemen karir berbasis kinerja. Dalam hal ini, manajemen karir biasanya meliputi rekrutmen dan seleksi serta evaluasi bertahap untuk satu jabatan tertentu. Seleksi dan evaluasi terhadap calon pejabat menengah dilaksanakan dengan berbasis pada penilaian kinerja yang bersangkutan. Khusus bagi pejabat tinggi, atau yang disebut sebagai elit birokrasi, pemerintah Amerika Serikat menerapkan sistem karir terbuka dimana calon di luar birokrasi dapat ikut seleksi untuk mengisi jabatan tersebut (Bernardin & Russell, 1993, p. 341; Kellough & Selden, 2003).

Sistem merit pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat pada akhir abad ke-19 sebagai upaya untuk mengatasi patologi birokrasi yang muncul pada saat itu. Pada masa itu, patologi birokrasi yang paling terlihat adalah korupsi, nepotisme, dan kepentingan politik yang mempengaruhi keputusan perekrutan dan promosi karyawan di dalam birokrasi. Hal ini menyebabkan kekurangan kinerja dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Dalam rangka untuk mengatasi patologi birokrasi tersebut, maka pada tahun 1883, Presiden Amerika Serikat, Chester A. Arthur menandatangani Pendirian Undang-Undang Layanan Sipil (Civil Service Act), yang memperkenalkan sistem merit dalam perekrutan dan promosi karyawan di birokrasi pemerintah federal. Undang-

undang ini memperkenalkan ujian tes untuk seleksi karyawan pemerintah dan melarang praktik perekrutan berdasarkan patronase dan hubungan pribadi.

Administrasi publik dalam perkembangannya banyak dimensi, sebagaimana dikemukakan oleh Keban (2008:23), mengatakan ruang lingkup administrasi public setidaknya mencakup enam dimensi, yaitu:

- a. Dimensi Kebijakan yaitu segala sesuatu yang menyangkut proses pembuatan kebijakan/keputusan penentuan tujuan, cara atau alternative terbaik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- b. Dimensi Organisasi yaitu berkenaan dengan pengaturan struktur dan hirarki yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit, penerapan prosedur dalam bentuk standar operasi dalam mencapai tujuan.
- c. Dimensi Manajemen yaitu menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakkan, diorganisir dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip tertentu.
- d. Dimensi Etika atau Moral yaitu memberikan tuntunan moral terhadap administrator mengenai apa yang salah dan apa yang benar serta baik dan buruk,
- e. Dimensi Lingkungan yaitu suasana atau kondisi sekitar yang mempengaruhi dapat dilihat dari sistem politik, sosial, ekonomi dan budaya dalam suatu negara yang sangat mempengaruhi dan mendikte administrasi publik.
- f. Dimensi Akuntabilitas Kerja yaitu menggambarkan bukti nyata kehadiran dan kegunaan administrasi publik dalam suatu negara.

Berdasarkan konsep-konsep para ahli tersebut, menunjukkan bahwa pelaksanaan Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai dimensi-dimensi yang perlu dipahami secara komprehensif, yaitu: Dimensi Manajemen. Dimensi ini menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan

Promosi Jabatan Tinggi Pratama Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah dirancang menggunakan merit sistem dapat diimplementasikan untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip Manajemen Sumber Daya Manusia.

2. Sistem Merit menurut Undang Undang

Dalam konteks reformasi birokrasi, sistem merit menjadi sangat penting karena di dalamnya terdapat prinsip bahwa jabatan dan posisi di dalam birokrasi didapatkan berdasarkan kemampuan dan kinerja individu, bukan berdasarkan koneksi atau nepotisme. Oleh karena itu, sistem merit dapat menjadi alat untuk memastikan bahwa individu yang bekerja di dalam birokrasi mempunyai kompetensi, keahlian dan kinerja yang tepat untuk melakukan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik.

Dalam proses reformasi birokrasi, sistem merit menjadi alat untuk menjamin bahwa individu yang menduduki posisi di dalam birokrasi mempunyai kompetensi, keahlian dan kinerja yang sesuai dengan tuntutan pekerjaannya. Hal ini dapat membantu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan efektivitas birokrasi secara keseluruhan, karena pejabat yang memiliki kemampuan dan kinerja yang baik dapat memberikan kontribusi lebih besar terhadap pencapaian tujuan-tujuan pemerintah.

Oleh karena itu, sistem merit menjadi salah satu pilar penting dalam reformasi birokrasi. Namun, penerapan sistem merit dalam birokrasi juga tidak cukup hanya dengan menetapkan aturan yang baik, tetapi juga memerlukan budaya organisasi yang mendukung pengembangan kinerja dan merit. Dalam hal ini, diperlukan adanya pembangunan budaya organisasi yang menghargai kinerja dan kemampuan individu serta memberikan penghargaan yang pantas kepada pejabat yang berkinerja baik.

Di Indonesia, penerapan sistem merit di sektor publik diatur dalam beberapa produk hukum, di antaranya:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara: Undang-Undang ini mengatur mengenai pengadaan, pengembangan, dan pemecatan pegawai negeri sipil (PNS). Salah satu prinsip dalam Undang-Undang ini adalah sistem merit, yang menekankan pada penilaian kinerja berdasarkan kemampuan, prestasi, dan kualifikasi.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS: Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai manajemen PNS, termasuk pengangkatan, penilaian, promosi, dan pemberhentian PNS. Salah satu prinsip yang diatur dalam peraturan ini adalah sistem merit.
3. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2013 tentang Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil: Peraturan Menteri ini mengatur mengenai seleksi CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil), yang dilakukan secara online. Seleksi dilakukan berdasarkan sistem merit, yang menilai kemampuan, prestasi, dan kualifikasi calon.
4. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2017 tentang Tata Cara Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi Madya: Peraturan Menteri ini mengatur mengenai seleksi jabatan pimpinan tinggi madya di lingkungan instansi pemerintah. Seleksi dilakukan berdasarkan sistem merit, yang menilai kemampuan, prestasi, dan kualifikasi calon.
5. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil: Peraturan Menteri ini mengatur mengenai penilaian kinerja PNS, yang dilakukan berdasarkan sistem merit. Penilaian kinerja dilakukan secara berkala dan meliputi beberapa aspek, seperti pencapaian target, kualitas kerja, dan kinerja tim. Beberapa

implementasi yang telah dilakukan dalam rangka mewujudkan sistem merit pada birokrasi antara lain:

1. Ujian seleksi: Ujian seleksi merupakan salah satu inovasi dalam penerapan sistem merit pada birokrasi. Ujian seleksi ini bertujuan untuk menilai kemampuan dan kualifikasi calon karyawan berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan untuk jabatan yang akan diisi.
2. Sistem penghargaan: Sistem penghargaan adalah sistem yang memberikan penghargaan atau reward kepada karyawan yang berprestasi atau berhasil mencapai target kerja yang telah ditetapkan.
3. Pelatihan dan pengembangan: Pelatihan dan pengembangan merupakan inovasi yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan karyawan, sehingga mereka dapat bekerja lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya.
4. Evaluasi kinerja: Evaluasi kinerja merupakan inovasi yang bertujuan untuk menilai kinerja karyawan secara berkala, sehingga dapat diidentifikasi kelebihan dan kekurangan dalam kinerja mereka, dan dilakukan perbaikan untuk meningkatkan kinerja tersebut.
5. Kebijakan promosi berbasis kinerja: Kebijakan promosi berbasis kinerja merupakan inovasi yang memungkinkan karyawan yang berprestasi dan memiliki kualifikasi yang memadai untuk diangkat ke jabatan yang lebih tinggi.
6. Sistem pengawasan dan pengendalian: Sistem pengawasan dan pengendalian merupakan inovasi yang bertujuan untuk mengawasi pelaksanaan tugas karyawan, sehingga dapat diperbaiki jika terdapat kesalahan atau penyimpangan.

Dengan adanya inovasi-inovasi ini, diharapkan sistem merit dalam birokrasi dapat diwujudkan dengan lebih efektif dan efisien, sehingga dapat membangun birokrasi yang profesional, transparan, dan melayani masyarakat dengan baik.

3. Sistem Merit Dalam Birokrasi Pemerintah Indonesia

Meritokrasi birokrasi merupakan salah satu pilar perbaikan di samping aspek kelembagaan dan sistem. Dalam konteks reformasi birokrasi, meritokrasi birokrasi merupakan salah satu pilar perbaikan di samping aspek kelembagaan dan sistem. Birokrasi adalah elemen yang penting bagi pencapaian tujuan negara, sehingga diperlukan sebuah manajemen yang baik untuk mengelola personel di dalam birokrasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Weber (1947) yang menyatakan bahwa birokrasi adalah “a hierarchical organization of officials appointed to carry out certain public objectives. It is the institution that carries out the functions and responsibilities of government”.

pendapat Weber tersebut mencerminkan pentingnya peranan birokrasi dalam pencapaian tujuan sebuah negara secara keseluruhan. Lebih lanjut, Weber menyatakan bahwa birokrasi modern merupakan “a legitimate exercise of power because of its power to regulate, be predictable and adhere to impersonal rules.” Birokrasi kemudian akan berkembang sejalan dengan perkembangan politik maupun ekonomi suatu masyarakat. Semakin modern suatu masyarakat, dalam arti semakin demokratis dan semakin makmur ekonomi mereka, akan semakin banyak tuntutan baru. Berkembangnya jaringan birokrasi (bureaucratization) adalah upaya memenuhi tuntutan baru tersebut (Meier & O'Toole, 2006)

Bagi Indonesia, pentingnya penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik diungkapkan oleh hasil penelitian UNDP (2011 p 274) yang menyatakan bahwa: “the civil service at the national and local levels is a key

system on which the state relies to fulfill its obligations towards its citizens. Thus, to function effectively and reach its development agenda, a country must prioritize investments in a professional, merit-based civil service and strengthen local governments responsible for overseeing or delivering basic social services, especially to the poor and other vulnerable groups”

Laporan UNDP tersebut sebetulnya berasal dari penelitian UNDP terhadap pelaksanaan beberapa program pembangunan di negara berkembang. Secara umum, dalam dokumen laporan yang sama, ditemukan bahwa kesuksesan pelaksanaan pembangunan di sebuah negara sangat tergantung pada profesionalitas birokrasi dalam mengelola sumber pendanaan yang ada. Karena itulah, UNDP merekomendasikan negara berkembang untuk memprioritaskan pengembangan sumber daya manusia sektor publik, dalam hal ini adalah para PNS di lingkungan birokrasi. Meskipun demikian, harus difahami bahwa penerapan sistem merit bukanlah panacea atau obat untuk segala macam penyakit dalam birokrasi (Olsen, 2006).

Dalam konteks yang lebih luas, praktik meritokrasi birokrasi juga telah dilaksanakan oleh banyak negara di dunia. Beberapa penelitian telah dilakukan untuk mengetahui keuntungan dari penerapan sistem merit dalam birokrasi pemerintahan. Beberapa hal yang dapat diidentifikasi sebagai dampak baik dari penerapan sistem merit adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kinerja birokrasi dalam pembangunan.

Rauch dan Evans (2000) melakukan analisa hubungan antara struktur birokrasi dan kinerja birokrasi pada negara-negara berkembang. Dengan metode kuantitatif dan sasaran sejumlah 35 negara berkembang, penelitian ini mengidentifikasi beberapa faktor dalam birokrasi yang mempengaruhi kinerja,

antara lain: sistem penggajian, mekanisme promosi jabatan, stabilitas karier, dan meritokrasi dalam proses rekrutmen pejabat. Penelitian ini menemukan bahwa faktor-faktor tersebut secara signifikan mempengaruhi kinerja birokrasi pada negara yang diteliti. Melalui analisa data pertumbuhan ekonomi pada 35 negara berkembang antar 1970 sampai dengan 1990, ditemukan bahwa negara yang menerapkan sistem merit memiliki pertumbuhan ekonomi yang secara signifikan lebih tinggi. Direkomendasikan kepada negara-negara berkembang untuk mempertimbangkan kualitas dan kesesuaian ujian masuk pegawai dan tingkat pendidikan mereka pada saat rekrutmen pegawai baru maupun dalam promosi jabatan, dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja birokrasi secara keseluruhan.

Hasil penelitian tersebut juga selaras dengan evaluasi Bank Dunia yang dilakukan oleh Bird dan Vaillancourt (2008) terhadap efektifitas pelaksanaan program pembangunan yang dilaksanakan dengan menggunakan asistensi mereka selama tahun 1999 sampai tahun 2006. Secara umum, hasil evaluasi tersebut menemukan bahwa birokrasi yang tidak profesional menjadi kendala utama pelaksanaan program. Penelitian lain yang dilaksanakan oleh Wittmer (1991) dan Tompkins (2002) menemukan bahwa sistem merit dengan penilaian kinerja yang mengarah pada kepastian penerimaan penghasilan akan memotivasi pegawai untuk bekerja dengan lebih baik. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Nistotskaya dan Cingolani (2015) menemukan bahwa rekrutmen atau pengisian jabatan publik berdasarkan sistem merit berkontribusi terhadap penciptaan regulasi yang lebih baik, khususnya regulasi terkait dengan perizinan, yang berdampak pada meningkatnya pertumbuhan investasi di negara tersebut.

- b. Mengurangi korupsi. Penelitian yang dilakukan oleh Dahlström, Lapuente, dan Teorell (2012) terhadap 52 negara di dunia menemukan bahwa birokrasi yang profesional dapat mengurangi tingkat korupsi di negara tersebut. Faktor utama yang menjadi penyebabnya adalah bahwa pejabat tingkat atas pada birokrasi tersebut mampu membuat pemisahan yang tegas antara urusan publik, kepentingan birokrasi dan persoalan politik. Penelitian tersebut menggarisbawahi bahwa rekrutmen pejabat birokrasi berbasis merit adalah jauh lebih baik daripada rekrutmen berbasis keputusan politik.
- c. Meningkatkan kepercayaan dari masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Andersen dan Van kempen (2003) menemukan bahwa meritokrasi dalam penempatan dan promosi pegawai dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi, atau dengan kata lain meritokrasi birokrasi juga berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat.
- d. Meningkatkan kualitas pelayan public. Arezki dan Quintyn (2013) serta Arezki, Dupuy, dan Gelb (2012) menemukan bahwa meritokrasi birokrasi dapat menjadi faktor penarik bagi para profesional dan lulusan universitas dengan nilai terbaik untuk bekerja di lingkungan birokrasi atau menjadi pegawai negeri. Pada gilirannya, kualitas pelayan publik dapat meningkat karena dikelola dan dijalankan oleh pegawai yang berkompeten.
- e. Mengurangi politisasi birokrasi. Di Amerika Serikat, pelaksanaan sistem merit dalam rekrutmen dan promosi pegawai telah mengurangi intervensi dari lembaga politik terhadap birokrasi. Bahkan, birokrasi yang profesional melalui sistem merit terbukti dapat berkontribusi terhadap penyempurnaan pilihan kebijakan politis yang dikeluarkan oleh pejabat politik dan lingkungan legislatif.

Sebuah studi yang dilakukan terhadap 50 negara bagian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa birokrasi yang profesional dan berbasis merit dapat mempengaruhi kebijakan legislatif agar lebih “public oriented” (Miller & Nicholson-Crotty, 2011)

- f. Menciptakan kesetaraan sosial dalam birokrasi. Riccucci (2009) menjelaskan bahwa sampai dengan tahun 1980an, diskriminasi sebenarnya masih terjadi di dalam birokrasi di Amerika Serikat dan Eropa. Penerapan sistem merit dalam birokrasi pada kedua kelompok negara tersebut telah berhasil menciptakan kesetaraan sosial pada jabatan birokrasi. Pola persebaran pegawai berdasarkan kelas jabatan dan latar belakang ras telah berubah selama tahun 1984 sampai dengan 2004, dimana komposisi pegawai menjadi lebih beraneka ragam. Pegawai dari kulit hitam dan kulit berwarna mulai tahun 1990an telah dapat menempati posisi yang cukup tinggi. Penelitian mereka menunjukkan bahwa, pada saat orang dari kelompok marginal telah siap dengan pendidikan dan keterampilan, menerapkan sistem merit dapat membuat birokrasi lebih baik. Berdasarkan hasil identifikasi dampak merit sistem yang telah dijelaskan di atas, sehingga dapat memperkaya atau mendukung dalam tataran konsep maupun aplikatif penelitian ini.

4. Sistem Merit dalam Pendekatan Teoritis

Beberapa pendekatan teoritis yang digunakan dalam menganalisis sistem merit antara lain:

1. Teori Human Capital: Teori ini mengatakan bahwa investasi pada sumber daya manusia, seperti pendidikan dan pelatihan, dapat meningkatkan kualifikasi dan keterampilan karyawan sehingga dapat meningkatkan kinerja mereka dalam bekerja. Dalam konteks sistem merit, teori human capital ini menekankan

pentingnya investasi pada karyawan yang memiliki kemampuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk bekerja secara efektif. Teori human capital adalah teori yang menjelaskan bahwa investasi pada sumber daya manusia, seperti pendidikan dan pelatihan, dapat meningkatkan kualifikasi dan keterampilan karyawan sehingga dapat meningkatkan kinerja mereka dalam bekerja. Dalam konteks sistem merit, teori human capital menekankan pentingnya investasi pada karyawan yang memiliki kemampuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk bekerja secara efektif. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh seorang ahli ekonomi bernama Theodore W. Schultz pada tahun 1961. Schultz mengemukakan bahwa investasi pada sumber daya manusia adalah investasi yang penting bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Menurut Schultz, pendidikan dan pelatihan karyawan dapat meningkatkan kualifikasi dan keterampilan mereka sehingga dapat meningkatkan produktivitas dan kinerja mereka. Selain Schultz, seorang ahli ekonomi bernama Gary Becker juga memperkenalkan konsep human capital. Becker menyatakan bahwa pendidikan dan pelatihan karyawan dapat meningkatkan nilai ekonomi mereka, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kinerja suatu negara. Becker juga menekankan bahwa investasi pada karyawan harus dilihat sebagai investasi jangka panjang yang dapat memberikan hasil yang besar pada masa depan. Dalam konteks sistem merit, teori human capital dapat digunakan untuk mengembangkan karyawan yang memiliki kemampuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk bekerja secara efektif. Dengan memberikan investasi pada pendidikan dan pelatihan karyawan, sistem merit dapat meningkatkan kualifikasi dan keterampilan karyawan sehingga dapat meningkatkan kinerja mereka. Dalam jangka

panjang, investasi pada sumber daya manusia dapat memberikan hasil yang besar bagi pertumbuhan dan kesejahteraan suatu negara.

2. Teori Seleksi: Teori ini menekankan bahwa proses seleksi yang efektif dapat menghasilkan karyawan yang memiliki kualifikasi dan keterampilan yang tepat untuk bekerja di dalam organisasi. Dalam konteks sistem merit, teori seleksi ini menekankan pentingnya proses seleksi yang adil dan objektif untuk menentukan kualifikasi dan keterampilan karyawan yang akan direkrut atau dipromosikan. Teori seleksi dalam sistem merit adalah teori yang menekankan pentingnya proses seleksi yang adil dan objektif untuk menentukan kualifikasi dan keterampilan karyawan yang akan direkrut atau dipromosikan. Teori ini mengemukakan bahwa dengan menggunakan proses seleksi yang tepat, organisasi dapat memilih karyawan yang memiliki kemampuan dan keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang ada. Dalam sistem merit, teori seleksi ini digunakan untuk memastikan bahwa hanya karyawan yang memiliki kualifikasi dan keterampilan yang tepat yang direkrut atau dipromosikan. Teori seleksi pertama kali dikemukakan oleh seorang psikolog industri bernama Walter Dill Scott pada awal abad ke-20. Scott mengembangkan konsep tes psikologis untuk digunakan dalam seleksi karyawan. Konsep ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh sejumlah ahli psikologi industri, seperti Hugo Munsterberg, yang mengemukakan bahwa tes psikologis dapat membantu dalam memilih karyawan yang memiliki kemampuan dan keterampilan yang sesuai. Pada tahun 1950-an, ahli manajemen bernama Peter Drucker mengemukakan konsep seleksi berbasis kompetensi. Drucker mengatakan bahwa organisasi harus memilih karyawan berdasarkan kemampuan dan keterampilan yang relevan dengan tuntutan

pekerjaan, bukan berdasarkan faktor-faktor seperti latar belakang keluarga atau hubungan personal. Konsep ini kemudian diterapkan dalam sistem merit di sejumlah organisasi. Dalam konteks sistem merit, teori seleksi digunakan untuk memastikan bahwa hanya karyawan yang memiliki kualifikasi dan keterampilan yang sesuai yang direkrut atau dipromosikan. Proses seleksi yang adil dan objektif harus digunakan untuk menentukan kualifikasi dan keterampilan karyawan yang akan direkrut atau dipromosikan. Dengan demikian, organisasi dapat memastikan bahwa karyawan yang direkrut atau dipromosikan memiliki kemampuan dan keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pekerjaan, sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi.

3. Teori Motivasi: Teori ini menekankan pentingnya motivasi dan insentif dalam meningkatkan kinerja karyawan. Dalam konteks sistem merit, teori motivasi ini menekankan pentingnya memberikan insentif atau penghargaan kepada karyawan yang memiliki kinerja yang baik, sehingga dapat memotivasi mereka untuk terus meningkatkan kinerja mereka. Teori motivasi dalam sistem merit adalah teori yang menekankan pentingnya motivasi karyawan dalam meningkatkan kinerja mereka. Teori ini mengemukakan bahwa karyawan yang termotivasi akan bekerja dengan lebih baik dan produktif, sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi. Dalam sistem merit, teori motivasi digunakan untuk mendorong karyawan agar bekerja lebih baik dengan memberikan penghargaan dan pengakuan atas kinerja mereka yang baik. Salah satu ahli yang mengemukakan teori motivasi dalam konteks sistem merit adalah Abraham Maslow. Menurut Maslow, kebutuhan manusia dapat dikategorikan dalam lima tingkat, yaitu kebutuhan fisik, kebutuhan akan keselamatan, kebutuhan akan cinta dan rasa memiliki, kebutuhan akan pengakuan, dan

kebutuhan akan aktualisasi diri. Menurut Maslow, untuk memotivasi karyawan, organisasi harus memenuhi kebutuhan mereka pada setiap tingkat ini. Teori motivasi lainnya yang relevan dengan sistem merit adalah teori expectancy dari Victor Vroom. Teori ini mengemukakan bahwa karyawan akan termotivasi jika mereka percaya bahwa usaha mereka akan menghasilkan kinerja yang baik dan penghargaan yang sesuai. Dalam sistem merit, hal ini dapat diwujudkan dengan memberikan penghargaan dan pengakuan atas kinerja karyawan yang baik, sehingga mereka merasa dihargai dan termotivasi untuk bekerja lebih baik lagi. Dalam konteks sistem merit, teori motivasi digunakan untuk mendorong karyawan agar bekerja lebih baik dengan memberikan penghargaan dan pengakuan atas kinerja mereka yang baik. Penghargaan dan pengakuan ini dapat berupa bonus, promosi, atau pengakuan publik atas kinerja karyawan yang baik. Dengan memberikan motivasi yang tepat, organisasi dapat meningkatkan kinerja karyawan dan meningkatkan kinerja organisasi secara keseluruhan.

4. Teori Keadilan: Teori ini menekankan pentingnya keadilan dalam memperlakukan karyawan. Dalam konteks sistem merit, teori keadilan ini menekankan pentingnya memperlakukan karyawan secara adil dan objektif, tanpa membedakan status sosial, etnis, jenis kelamin atau agama. Teori keadilan dalam sistem merit adalah teori yang menekankan pentingnya memberikan pengakuan yang adil dan objektif atas kinerja karyawan dalam meningkatkan kinerja organisasi. Teori ini mengemukakan bahwa karyawan akan termotivasi dan merasa dihargai jika mereka merasa bahwa proses evaluasi kinerja dan pemberian penghargaan dilakukan dengan adil dan objektif. Ahli yang mengemukakan teori keadilan dalam sistem merit adalah

John Stacy Adams. Adams mengemukakan bahwa karyawan akan merasa puas jika mereka merasa bahwa upaya mereka diakui secara adil dan objektif. Menurut Adams, ada dua jenis keadilan, yaitu keadilan distributif dan keadilan prosedural. Keadilan distributif berarti pemberian penghargaan secara adil dan sesuai dengan kontribusi karyawan, sedangkan keadilan prosedural berarti bahwa proses evaluasi kinerja dan pemberian penghargaan dilakukan secara adil dan objektif. Dalam sistem merit, teori keadilan digunakan untuk memastikan bahwa proses evaluasi kinerja dan pemberian penghargaan dilakukan dengan adil dan objektif. Evaluasi kinerja harus dilakukan secara transparan dan didasarkan pada kriteria yang jelas dan obyektif. Penghargaan harus diberikan sesuai dengan kontribusi karyawan, bukan karena faktor-faktor seperti hubungan personal atau diskriminasi. Dengan memastikan keadilan dalam proses evaluasi kinerja dan pemberian penghargaan, organisasi dapat meningkatkan motivasi dan kinerja karyawan, sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi secara keseluruhan.

5. Teori Perubahan Organisasi: Teori ini menekankan pentingnya inovasi dan perubahan dalam meningkatkan kinerja organisasi. Dalam konteks sistem merit, teori perubahan organisasi ini menekankan pentingnya perubahan dan inovasi dalam proses seleksi, promosi, dan evaluasi kinerja karyawan, sehingga sistem merit dapat terus ditingkatkan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Teori perubahan organisasi dalam sistem merit adalah teori yang menekankan pentingnya perubahan organisasi sebagai sarana untuk meningkatkan kinerja organisasi dan menerapkan sistem merit yang efektif. Teori ini mengemukakan bahwa organisasi harus mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan kebutuhan organisasi untuk mempertahankan dan

meningkatkan kinerjanya. Ahli yang mengemukakan teori perubahan organisasi dalam konteks sistem merit adalah Kurt Lewin. Menurut Lewin, perubahan organisasi terdiri dari tiga tahap, yaitu unfreeze, change, dan refreeze. Tahap pertama, unfreeze, berarti mempersiapkan organisasi untuk perubahan dengan menghilangkan pola pikir dan kebiasaan yang lama. Tahap kedua, change, berarti melakukan perubahan organisasi yang diinginkan. Tahap terakhir, refreeze, berarti mengkonsolidasikan perubahan agar menjadi kebiasaan baru. Dalam sistem merit, teori perubahan organisasi dapat diterapkan dengan melakukan perubahan yang diperlukan untuk memperbaiki sistem merit yang sudah ada. Organisasi dapat melakukan perubahan dengan cara memperbarui prosedur evaluasi kinerja, memperbaiki proses penghargaan dan pengakuan kinerja, atau mengadopsi teknologi baru untuk meningkatkan efisiensi dan kinerja organisasi. Dengan melakukan perubahan organisasi yang efektif, organisasi dapat meningkatkan kinerja karyawan dan meningkatkan kinerja organisasi secara keseluruhan. Namun, perubahan organisasi juga dapat menimbulkan resistensi dari karyawan yang tidak ingin berubah atau merasa tidak nyaman dengan perubahan tersebut. Oleh karena itu, organisasi harus memastikan bahwa perubahan dilakukan secara hati-hati dan transparan, serta melibatkan karyawan dalam proses perubahan untuk meminimalkan resistensi dan meningkatkan penerimaan terhadap perubahan.

Pendekatan-pendekatan teoritis ini dapat digunakan untuk menganalisis dan mengembangkan sistem merit dalam birokrasi, sehingga dapat menciptakan birokrasi yang profesional, transparan, dan melayani masyarakat dengan baik.

E. Penelitian Terdahulu

Meritokrasi adalah menempatkan seseorang berdasarkan kemampuan dan prestasi yang di landaskan pada kinerja. Beberapa hasil penelitian meritokrasi dalam seleksi penempatan pegawai atau karyawan seperti :

1. “*Systematic Literature reviews : sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia sektor public*”. Oleh tri Raharjanto dalam jurnal pemerintahan dan keamanan public tahun 2019. Penulis melakukan penelitian kasus pada konseptual dan praktikal tentang bagaimana konsep sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia, dan bagaimana desain dan pelaksanaan sistem merit di luar negeri. Metode yang diterapkan adalah Systematic Literature Reviews, yaitu metode literature review yang mengidentifikasi, menilai, dan menginterpretasi seluruh temuan-temuan pada suatu topik penelitian untuk menjawab research questions yang telah ditetapkan sebelumnya. Dapat disimpulkan bahwa konsep sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia adalah sebuah sistem yang menempatkan kompetensi dan kinerja pegawai sebagai pertimbangan utama dalam seleksi dan promosi. Sampai saat ini, tidak ada satu desain tunggal sistem merit yang bersifat universal, karena setiap negara akan melakukan penyesuaian dengan sistem hukum, sosial dan budaya masing-masing. Selanjutnya, sebagai sebuah sistem yang relatif baru di Indonesia, dinamika awal pelaksanaan sistem merit masih diwarnai dengan berbagai permasalahan teknis dan politis di tingkat daerah.
2. “*The Recruitment And Selection Of Indonesian National Police Aviators From Bakomsus Through Merit System*” oleh Eko Prijanto, Vishnu Juwono dalam jurnal Management Technology and Security International Journal, pages: 719-738. Penulis melakukan penelitian pada kasus instansi polri. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut: Polri telah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat Indonesia yang ingin bergabung dengan Polri asalkan mempunyai keterampilan, kemampuan dan kompetensi sesuai dengan yang diharapkan. Polri telah menerapkan prinsip BETAH (Bersih, Transparan, Akuntabel, dan Humanis) berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penerimaan Calon Anggota Kepolisian. Penerapan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi Bintara Polri dengan kompetensi khusus penerbang secara umum telah sesuai dengan konsep sistem merit.

3. *"The Merit System's Adaptation to the Implementation of Bureaucratic Official Recruitment and Promotion Policy in South Central Timor Regency"*. Oleh Severinus Mau A.G, Subarsono Yuyun, Purbokusumo dalam jurnal policy and governance review. September 2020. Penelitian ini dilaksanakan di kabupaten timor tengah selatan provinsi nusa Tenggara Timur. Penulis menggunakan Pendekatan post-positivis digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui observasi, studi literatur, studi dokumen, dan wawancara mendalam untuk memperoleh informasi, studi literatur, studi dokumen, dan wawancara mendalam untuk memperoleh informasi, sudut pandang, dan pendapat dari sumber yang relevan. Dengan membandingkan model teoritis dan empiris, serta menggunakan konstruksi model pendekatan kultural dan struktural, hasil penelitian menunjukkan bahwa adaptasi sistem merit yang dikembangkan dalam rekrutmen dan promosi pejabat birokrasi Kabupaten timor tengah selatan cenderung menggunakan representasi rasional. Artinya, keterwakilan etnis dan prioritas putra daerah diakomodasi dalam kebijakan rekrutmen dan promosi pejabat pemerintah kabupaten timor tengah

selatan sebagai wujud konsensus bersama, meski prosesnya harus dilakukan melalui sistem yang profesional.

4. *“Meritocracy and the Singapore Political System”* oleh Thomas J Bellows dalam jurnal *Asian Journal of Political Science*. April 2019. Meritokrasi menganggap mereka yang memiliki bakat bawaan dan telah ditunjukkan akan menjadi elit. Penerapan meritokrasi tetap menjadi prinsip panduan para pemimpin non-komunis Partai Aksi Rakyat (PAP) yang telah memerintah Singapura sejak tahun 1959. Artikel ini berfokus pada meritokrasi, pejabat publik terpilih, dan perekrutan PAP ke dalam pemerintahan yang merupakan kelompok yang terbaik dan paling cerdas di Singapura. Keberhasilan PAP, partai politik yang paling lama berkuasa di dunia, didasarkan pada meritokrasi, tidak korupsi, dan kebijakan yang efektif. Penting untuk memahami meritokrasi Singapura adalah rekrutmen politik yang telah disempurnakan selama setengah abad. Kompensasi bagi mereka yang berprestasi berarti pejabat terpilih dan pegawai negeri sipil tertinggi mungkin mendapat bayaran tertinggi di dunia. Pembeneran realistiknya adalah Anda dapat mempertahankan orang-orang berprestasi. Langkah-langkah antikorupsi yang komprehensif dan efektif dipadukan dengan gaji yang tinggi menjadikan Singapura sebagai salah satu negara yang paling bebas korupsi di dunia.
5. *“Meritocracy of Bureaucracy in Indonesia”* oleh Fauzul Mubin dan Ali Roziqin dalam jurnal *International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 8, No. 8, August 2018. Tulisan ini menjelaskan bagaimana Merit System diterapkan dalam birokrasi Indonesia. Kondisi birokrasi yang sangat kompleks dan memiliki banyak patologi birokrasi seringkali menyebabkan kurang optimalnya birokrasi itu sendiri. Berdasarkan permasalahan tersebut dan juga perkembangan serta tuntutan masyarakat terhadap peran fungsi birokrasi, Sistem Merit dinilai sebagai langkah

solut untuk mengoptimalkan birokrasi dalam mencapai tujuan bernegara. Dalam tulisan ini, penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif, dimana data diperoleh dari studi literatur dan observasi. Hasil dari tulisan ini adalah birokrasi Indonesia sudah mulai menerapkan Sistem Merit. Hal ini diketahui dengan adanya berbagai instrumen seperti peraturan perundang-undangan, lembaga yang berwenang, dan sistem rekrutmen atau lelang jabatan berdasarkan Merit System.

6. *“Patronage or Meritocracy: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency”* oleh Hannes Mueller dalam jurnal institut *Analisi Economica*, CSIC September 2009. penulis menyajikan model teoritis untuk menjelaskan saling melengkapi antara birokrasi meritokratis dan institusi politik yang kompetitif. Ini mengkategorikan institusi birokrasi menjadi patronase dan meritokrasi. Di bawah patronase, politisi mempengaruhi pemilihan birokrat. Di bawah meritokrasi, pelanggaran ini dicegah dengan kriteria obyektif dalam perekrutan dan promosi. Model sederhana dari kedua institusi birokrasi ini menjelaskan mengapa patronase dapat mengakibatkan hilangnya kesejahteraan. Meskipun demikian, patronase dapat diterapkan jika kurangnya persaingan politik memungkinkan elit politik mengendalikan pengambilan keuntungan melalui rekrutmen birokrasi. Meritokrasi hanya terjadi ketika persaingan politik memaksa elit politik untuk menginternalisasikan kerugian kesejahteraan yang disebabkan oleh patronase. Model tersebut diilustrasikan dengan menggunakan studi kasus dan data institusi politik dan birokrasi.

F. Kerangka Pikir

Sistem Merit pada Pemerintah Kota Baubau cenderung kurang optimal jika dibandingkan dengan beberapa daerah lain. Hal ini ditandai dengan masih maraknya pengisian jabatan tertentu yang tidak berlandaskan substansi dari sistem merit,

padahal sistem merit merupakan tolak ukur kinerja ASN untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan.

Penerapan sistem merit pada manajemen SDM Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan hal penting sebagai upaya mewujudkan SDM unggul dan berdaya saing. Sistem merit lahir berdasarkan keadilan, kemampuan, prestasi, dan kinerja sebagai landasan dalam proses rekrutmen, penggajian, pengembangan, promosi, retensi, disiplin, dan pensiun pegawai. Fokus penelitian ini pada kebijakan system merit yang meliputi kualifikasi, kompetensi dan kinerja dalam pengisian jabatan di lingkup pemerinah Kota Baubau

Michael Young (1961) dalam bukunya yang berjudul "The Rise of The Meritocracy" merekonseptualisasi merit sebagai gabungan dari (I) inteligensi yang merupakan hasil belajar dan potensi dasar seseorang dengan (E) effort dan disimbolkan dengan $I + E = M$, "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. Apabila dikaitkan dengan pekerjaan maka yang dimaksud effort disini adalah bekerja dengan maksimal. Merit system can define as "the appointment of the best person for any given job", demikian kata. (Willy, 29-30 May. 2007) Artinya, 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 . Demikian halnya untuk mengisi jabatan-jabatan publik, orang orang terbaiklah yang hendaknya dipilih dan dihargai dengan suatu reward. Adapun kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Gambar 2.2 Kerangka Pikir

