



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik di Indonesia masih menghadapi banyak tantangan, salah satunya adalah variabilitas kualitas aparatur di berbagai tingkatan pemerintahan. Indeks Persepsi Korupsi dan Indeks Tata Kelola Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa meskipun terdapat perbaikan, masih banyak daerah yang belum mampu memberikan layanan publik secara optimal dan konsisten (Kemendagri, 2023). Prosedur berbelit, alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran, dan kurangnya kompetensi teknis ASN menyebabkan rendahnya responsivitas layanan publik dan kepuasan masyarakat. Pada sisi lain, survei kepuasan masyarakat dan pemetaan kompetensi ASN mengungkapkan adanya ketimpangan antara daerah maju dengan daerah tertinggal, di mana pusat-pusat pemerintahan kabupaten/kota di wilayah Indonesia timur kerap mengalami defisit kapasitas teknis dan sumber daya manusia yang memadai (Bappenas, 2023; Kemenpan-RB, 2024)

Reformasi birokrasi merupakan agenda strategis nasional dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan profesional. Urgensi sistem merit dalam tata kelola pemerintahan terletak pada kemampuannya menciptakan birokrasi yang profesional, akuntabel, dan bebas dari intervensi politik. Sistem ini menjadi instrumen penting dalam memastikan bahwa jabatan publik diduduki oleh individu yang kompeten dan berintegritas, sehingga dapat menjawab tuntutan pelayanan publik yang semakin kompleks dan dinamis.

Hal ini ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi. Salah satu instrumen kunci dalam reformasi birokrasi adalah penerapan sistem merit dalam



Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) (Perpres RI No 81 Tahun 2010) mengatur bahwa setiap pengangkatan, promosi, dan mutasi jabatan harus didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, bukan pada relasi patronase atau kedekatan politik. Lebih lanjut, penguatan sistem merit diatur melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang menggantikan UU No. 5 Tahun 2014. UU tersebut menegaskan prinsip profesionalisme dan netralitas ASN serta menolak segala bentuk praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Untuk mendukung implementasinya, beberapa regulasi teknis juga telah diterbitkan, seperti Peraturan Menteri PANRB Nomor 40 Tahun 2018 berisi pedoman penerapan sistem merit, yang menekankan pentingnya penyusunan standar kompetensi sebagai indikator utama keberhasilan meritokrasi, Permenpan RB No 15 Tahun 2019 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Menteri PANRB Nomor 3 Tahun 2020 tentang Manajemen Talenta sebagai upaya penguatan sistem merit (PP 17/2020; Permenpan RB 3/2020; Permenpan RB 40/2018). Didukung pula oleh regulasi teknis berupa Surat Edaran No 4 Tahun 2024, tentang Pengalihan Pelaksanaan Pengawasan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, dan Surat Edaran BKN No 7 Tahun 2024, tentang Pemanfaatan Aplikasi Integrated Mutasi dalam Rangka Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan Permenpan RB No. 40 Tahun 2018 tentang pedoman sistem merit dalam manajemen ASN, meliputi delapan aspek, yaitu (1) perencanaan kebutuhan pegawai selama lima tahun, (2) pengadaan ASN, (3) pengembangan karier, (4) promosi dan mutasi, (5) manajemen kinerja, (6) penggajian dan disiplin, (7) perlindungan dan pelayanan pegawai, serta (8) sistem informasi kepegawaian (Menteri



RB, 2018). Dengan demikian, indikator-indikator sistem merit tersebut ngsi sebagai tolok ukur penerapan prinsip profesionalitas, keadilan, dan objektivitas dalam manajemen Aparatur Sipil Negara.

Fokus penelitian ini adalah pada rekrutmen ASN untuk jabatan struktural, khususnya Eselon II (Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama) dan Eselon III (Administrator). Perbedaan mekanisme seleksi pada kedua eselon ini memperlihatkan kompleksitas dalam implementasi sistem merit, di mana Eselon II wajib melalui seleksi terbuka dengan panitia seleksi (Pansel) independen, sementara Eselon III lebih banyak ditentukan oleh kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Berikut Adalah hasil penilaian mandiri (*Self Assessment*) Indeks Sistem Merit Pemerintah Kab. Bone

Tahun	Satuan	Target Renstra	Realisasi Capaian	Rasio Capaian Kinerja
2020	Nilai	325	200	61,53%
2021	Nilai	250	263,5	105,4%
2022	Nilai	300	290	96,6%
2023	Nilai	325	277	85%
2024	Nilai	295	294,5	99,8%

Tabel 1. 1 Indeks Penerapan Sistem Merit Kabupaten Bone 2020-2024 (Sumber Renstra BKPSDM Kab. Bone 2025-2029)

Data tersebut menggambarkan dinamika capaian Hasil Penilaian Mandiri (Self Assessment) Indeks Sistem Merit selama periode 2020–2024. Pada tahun 2020, target Renstra yang ditetapkan sebesar 325 belum tercapai secara optimal, dengan realisasi capaian hanya mencapai 200 atau setara dengan rasio kinerja sebesar 61,53 persen. Capaian kinerja tertinggi terjadi pada tahun 2021, di mana realisasi mencapai 263,5 dan melampaui target yang ditetapkan sebesar 250, sehingga menghasilkan rasio capaian kinerja sebesar 105,40 persen. Namun, tren capaian tersebut



bersifat konsisten. Pada tahun 2022 terjadi penurunan capaian, di realisasi kinerja sebesar 290 belum sepenuhnya memenuhi target 300, dengan rasio capaian sebesar 96,60 persen. Penurunan kembali berlanjut pada tahun 2023, saat realisasi hanya mencapai 277 dari target 325, sehingga rasio capaian kinerja turun menjadi 85 persen. Kondisi serupa juga terjadi pada tahun 2024, meskipun realisasi capaian mendekati target, yaitu sebesar 294,5 dari target 295, namun rasio capaian kinerja tercatat sebesar 99,80 persen.

Penurunan ini mengindikasikan adanya *gap* antara *sollen* (ideal normatif sistem merit) dengan *dasein* (realitas praktik birokrasi daerah), sekaligus menunjukkan perlunya analisis kritis terhadap faktor-faktor politik, kelembagaan, dan budaya yang menghambat terwujudnya sistem merit secara konsisten di tingkat lokal. Selaras dengan hal tersebut, di lingkungan Pemkab Bone, sejumlah praktik rekrutmen pejabat ASN menunjukkan kecenderungan tidak selaras dengan prinsip merit. Seleksi terbuka jabatan kerap tidak dilakukan secara transparan, dan terdapat persepsi dominannya intervensi aktor politik lokal dalam proses mutasi jabatan, yang berimplikasi pada rendahnya kepercayaan publik terhadap birokrasi daerah.

Beberapa penelitian terdahulu memperkuat fakta ini diantaranya, penelitian oleh Sakir berjudul “*Analisis implementasi kebijakan pengangkatan aparatur sipil negara dalam jabatan struktural di pemerintahan kabupaten Bone.*” yang menunjukkan bahwa di Kabupaten Bone, pengangkatan ASN masih sangat dipengaruhi oleh kedekatan politik, terutama dalam konteks elektoral (Sakir, 2017). Penelitian Disertasi Nurwita Ismail, berjudul “*Penerapan Kebijakan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara*”, juga menegaskan bahwa penerapan sistem merit di daerah belum optimal. Hal ini disebabkan oleh lemahnya substansi hukum yang tidak memberikan jaminan penuh, rendahnya



kompetensi aparatur dalam menilai kinerja secara mandiri, budaya hukum yang arakarat yang minim, serta keterbatasan sarana dan fasilitas pendukung (Ismail, 2022), serta penelitian oleh Prawira, A. C., Fatimah, Y., Sos, S., Fatimah, Y., & Sos, S. (2024) yang berjudul *“Penempatan Pejabat Struktural Berdasarkan Kompetensi Di Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (Bkpsdm) Kabupaten Bone”* yang menunjukkan, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Selatan belum sepenuhnya menerapkan prinsip penempatan pejabat struktural berbasis kompetensi. Hal ini tercermin dari masih adanya pejabat struktural yang ditempatkan pada jabatan tertentu tanpa kesesuaian dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya. Sayangnya, hingga kini belum banyak kajian yang secara spesifik menganalisis penerapan sistem merit pasca disahkannya UU ASN No. 20 Tahun 2023 di tingkat daerah.

Implementasi sistem merit dalam rekrutmen Pejabat Struktural Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak hanya ditentukan oleh keberadaan seleksi berbasis kompetensi, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan pengawasan dan mekanisme perizinan yang mengatur seluruh tahapan pengisian jabatan. Mekanisme tersebut berfungsi sebagai instrumen kontrol untuk memastikan bahwa proses rekrutmen berjalan secara objektif, transparan, dan terbebas dari intervensi politik. Dalam konteks pemerintahan daerah, termasuk Kabupaten Bone, efektivitas sistem merit tidak dapat dilepaskan dari perubahan kerangka regulasi nasional yang mengatur pengawasan manajemen ASN.

Perubahan signifikan terjadi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Sebelum regulasi ini berlaku, pengawasan penerapan sistem merit dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), termasuk di tingkat daerah, berada di bawah kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Melalui mekanisme rekomendasi yang bersifat mengikat, KASN menjalankan



di pengawasan eksternal terhadap seluruh tahapan pengisian JPT, dari pembentukan panitia seleksi hingga penetapan pejabat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Dalam konstruksi tersebut, KASN berperan sebagai institusi pengimbang yang bertujuan mencegah terjadinya penyimpangan sistem merit, seperti politisasi jabatan, nepotisme, dan penyalahgunaan kewenangan.

Namun, pasca pengesahan UU ASN Tahun 2023, terjadi pergeseran kelembagaan dalam pola pengawasan sistem merit. Fungsi pengawasan yang sebelumnya dijalankan oleh KASN dialihkan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta Badan Kepegawaian Negara. Pengalihan ini ditegaskan melalui Surat Edaran Menteri PANRB Nomor 04 Tahun 2024, yang menempatkan KemenPANRB sebagai penentu kebijakan pengawasan sistem merit dan BKN sebagai pelaksana pengawasan teknis. Perubahan ini secara langsung berdampak pada mekanisme perizinan pengisian jabatan di daerah, yang kini tidak lagi mensyaratkan rekomendasi lembaga pengawas independen, melainkan lebih berfokus pada koordinasi administratif dan pemenuhan persyaratan prosedural.

Secara normatif (*sollen*), sistem merit telah dirancang sebagai pilar utama reformasi birokrasi yang menuntut setiap proses pengangkatan dan promosi jabatan berbasis pada prinsip objektivitas, kompetensi, dan integritas. Regulasi nasional maupun pedoman teknis telah menetapkan standar baku mengenai indikator merit, mulai dari perencanaan kebutuhan ASN, penyusunan kamus kompetensi, hingga evaluasi kinerja berbasis sistem. Namun, pada tataran implementatif (*dassen*), prinsip-prinsip ini kerap mengalami deviasi ketika berhadapan dengan struktur kekuasaan lokal, relasi patron-klien, serta logika politik elektoral. Dalam konteks Pemkab Bone, sejumlah kasus rekrutmen jabatan yang tidak transparan, serta persepsi masyarakat terhadap dominasi intervensi politik lokal dalam



si pejabat, mengindikasikan bahwa meritokrasi masih belum menjadi k dominan dalam birokrasi daerah.

Kesenjangan antara *sollen* dan *dasein* ini menjadi fondasi krusial dari penelitian ini. Oleh karena itu, studi ini tidak hanya bertujuan mengidentifikasi hambatan teknis dalam penerapan sistem merit, tetapi juga mengkaji secara kritis bagaimana nilai-nilai tradisional, politik lokal, dan struktur sosial mempengaruhi implementasi meritokrasi dalam manajemen ASN.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan berbagai pemaparan diatas, penelitian ini berupaya untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut ;

1. Bagaimana implementasi sistem merit dalam rekrutmen pejabat struktural ASN eselon II dan eselon III di Kabupaten Bone?
2. Apa saja faktor penghambat dan pendukung implementasi sietem merit dalam rekrutmen pejabat struktural ASN di Kabupaten Bone?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Menganalisis penerapan sistem merit dalam rekrutmen pejabat struktural ASN eselon II dan eselon III di Kabupaten Bone
- 1.3.2 Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor pendukung serta penghambat dalam implementasi sistem merit terhadap tata kelola kepegawaian di Kabupaten Bone.

1.4 Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis.

- 1.4.1 Secara teoritis, Penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan kajian Ilmu Pemerintahan dengan memperkuat pemahaman tentang implementasi sistem merit



dalam konteks pemerintahan daerah. Studi ini menunjukkan bahwa penerapan meritokrasi tidak hanya dipengaruhi oleh regulasi formal, tetapi juga oleh struktur kewenangan PPK serta dinamika kekuasaan dan budaya lokal, sehingga memperkaya diskursus mengenai meritokrasi substantif dalam birokrasi daerah.

- 1.4.2 Secara praktis, Penelitian ini memberikan gambaran empiris mengenai pelaksanaan sistem merit dalam rekrutmen dan pengisian jabatan ASN di Kabupaten Bone. Temuan penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Bone, khususnya Bupati dan BKPSDM, dalam memperkuat kebijakan manajemen ASN yang lebih berbasis kompetensi, objektif, dan profesional.
- 1.4.3 Secara metodologis, Penelitian ini memberikan kontribusi metodologis melalui pendekatan kualitatif yang mengintegrasikan data sekunder dan data wawancara untuk menganalisis kesenjangan antara norma kebijakan dan praktik birokrasi di tingkat daerah, sehingga dapat menjadi rujukan bagi penelitian sejenis di bidang kepegawaian dan reformasi birokrasi.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan fase krusial dalam siklus kebijakan publik, yang menjembatani formulasi kebijakan yang bersifat normatif dengan realitas program di lapangan. Tahap ini didefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang terorganisir untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan (Mazmanian & Sabatier, 1983). Secara teoretis, implementasi dapat dipahami melalui dua perspektif utama: pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*.



pendekatan *top-down* menekankan kontrol dari otoritas pusat, di mana keberhasilan diukur berdasarkan kesesuaian antara tujuan awal dan hasil akhir. Sebaliknya, pendekatan *bottom-down* berfokus pada peran dan diskresi yang dimiliki oleh pelaksana di tingkat lapangan (*street-level bureaucrats*) yang berinteraksi langsung dengan target kebijakan (Elmore, 1980). Penelitian kontemporer sering mengadopsi model sintesis untuk memahami proses implementasi yang kompleks dan dinamis, mengakui adanya interaksi multilevel antara pembuat kebijakan, pelaksana, dan lingkungan sosial.

Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, kerangka Edward III (1980) sering digunakan. Model ini mengidentifikasi empat variabel utama yang saling berinteraksi: komunikasi, yaitu transmisi informasi yang jelas mengenai kebijakan; sumber daya, mencakup ketersediaan dana, personel, dan fasilitas; disposisi, yaitu sikap dan komitmen pelaksana terhadap kebijakan; serta struktur birokrasi, yang melibatkan prosedur, koordinasi, dan struktur organisasi pelaksana. Keempat faktor ini menjadi determinan utama dalam mengubah keputusan kebijakan menjadi tindakan nyata dan hasil yang terukur. Kegagalan implementasi seringkali bukan disebabkan oleh kesalahan pada perumusan kebijakan, melainkan oleh hambatan dalam salah satu atau lebih dari empat dimensi tersebut.

Secara spesifik, kerangka konsep implementasi kebijakan ini relevan untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Sistem Merit. Kejelasan komunikasi mengenai standar objektivitas (Merit) harus terdistribusi secara konsisten. Sumber daya harus dialokasikan untuk pengembangan sistem penilaian dan kompetensi. Disposisi mencerminkan kemauan pejabat untuk meninggalkan praktik patronase dan nepotisme. Sementara itu, struktur birokrasi harus menjamin adanya koordinasi yang efektif antara lembaga pengawas dan lembaga



laksana kepegawaian, sehingga prinsip-prinsip objektivitas, kompetensi, dan kinerja dapat terwujud secara utuh dalam seluruh siklus manajemen Aparatur Sipil Negara.

1.5.2 Konsep Birokrasi Ideal Max Weber

Konsep birokrasi ideal menurut Max Weber menekankan struktur yang rasional-legal, profesional, dan impersonal. Weber menyatakan bahwa dalam birokrasi ideal, pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi teknis dan kompetensi yang dimiliki (Umamah, 2019). Max Weber merumuskan enam prasyarat untuk membentuk birokrasi yang bersifat netral, agar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, birokrasi tidak terpengaruh oleh latar belakang sosial individu yang dilayani. Adapun keenam prasyarat tersebut meliputi:

- a. Spesialisasi tugas
- b. Wilayah kerja dan kewenangan yang tetap
- c. Pelaksanaan tugas secara profesional
- d. Penguasaan keterampilan teknis
- e. Netralitas emosional dalam bekerja
- f. Struktur jenjang karier yang jelas (Umamah, 2019)

Menurut Max Weber, birokrasi merupakan elemen esensial dalam mendorong pertumbuhan dan kemajuan suatu organisasi. Oleh karena itu, ia mengembangkan konsep tipe ideal birokrasi yang merepresentasikan praktik administrasi pada masanya (Thoha, M. 2007). Ciri utama dari tipe ideal birokrasi yang dikemukakan Weber adalah sifatnya yang rasional-legal. Max Weber menyatakan bahwa tipe ideal birokrasi yang bersifat rasional dijalankan melalui sejumlah prinsip berikut:

1. Seorang pejabat adalah individu yang secara pribadi merdeka, namun dalam menjalankan tugasnya ia terikat oleh batasan peran



jabatannya. Jabatan tersebut tidak boleh disalahgunakan untuk keuntungan pribadi atau kepentingan keluarganya.

2. Struktur jabatan disusun secara hierarkis, dari level tertinggi hingga terbawah, yang berarti terdapat pembagian otoritas antara atasan dan bawahan.
3. Setiap jabatan dalam struktur tersebut memiliki tugas dan fungsi yang terdefinisi secara khusus dan berbeda antara satu dengan lainnya.
4. Pejabat memiliki kontrak kerja yang mengatur tanggung jawab dan wewenang sesuai posisi yang diemban, dengan uraian tugas yang telah ditentukan.
5. Proses rekrutmen pejabat didasarkan pada kualifikasi profesional yang dimiliki, yang umumnya dibuktikan melalui ujian seleksi yang menyeluruh.
6. Para pejabat menerima kompensasi berupa gaji dan berhak atas pensiun, disesuaikan dengan posisi dalam struktur birokrasi.
7. Jalur pengembangan karier diatur secara sistematis, dengan promosi yang didasarkan pada masa kerja (senioritas) dan prestasi kerja (merit) melalui penilaian objektif.
8. Tidak diperkenankan bagi pejabat untuk memanfaatkan jabatan maupun sumber daya lembaganya untuk tujuan pribadi atau keluarga.
9. Seluruh pejabat tunduk pada sistem pengawasan dan pengendalian yang dijalankan secara disiplin dan terorganisir. (Thoha, M. 2017).

Prinsip-prinsip ini menjadikan birokrasi ideal Weber mendukung terciptanya pemerintahan yang efisien dan akuntabel. Prinsip netralitas dan profesionalitas ala Weber sejalan dengan semangat meritokrasi, sehingga nepotisme dan pengaruh politik dianggap sebagai



penyimpangan dari model birokrasi ideal. Menurut David Beetham (1975, m Thoha, 2003), Max Weber mengemukakan bahwa birokrasi memiliki tiga elemen utama. Pertama, birokrasi dipahami sebagai instrumen teknis yang bekerja secara rasional. Kedua, birokrasi memiliki karakter sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat karena secara inheren cenderung menjalankan fungsinya secara teknokratis. Ketiga, kecenderungan ini dapat menyimpang apabila birokrat tidak mampu memisahkan perilaku administratifnya dari kepentingan kelompok sosial asalnya (Thoha, 2003). Dalam kondisi demikian, birokrasi berpotensi kehilangan netralitas karena didominasi oleh kelas sosial tertentu. Oleh karena itu, birokrasi ideal menurut Weber adalah ketika aparatnya melaksanakan tugas secara rasional dan netral, tanpa dipengaruhi oleh intervensi eksternal, termasuk dari kelompok sosial yang dekat dengan mereka.

Dengan berlandaskan pada konsep birokrasi ideal Max Weber yang menekankan rekrutmen berbasis merit, netralitas, serta jenjang karier yang jelas maka kerangka teori Weber menyediakan tolok ukur normatif untuk menilai sejauh mana praktik rekrutmen pejabat ASN di Kabupaten Bone sudah memenuhi prinsip profesionalisme dan senioritas-merit, sehingga penelitian ini dapat mengidentifikasi titik-titik kritis penyimpangan seperti nepotisme atau intervensi politik. Hasil penelitian diharapkan tidak hanya memperkaya literatur meritokrasi di ranah lokal, tetapi juga menjadi panduan praktis bagi pembuat keputusan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia aparatur negara di Kabupaten Bone.

1.5.3 *New Public Service (NPS)*

New Public Service (NPS) adalah seperangkat norma dan praktik yang menjadikan demokrasi dan kewarganegaraan sebagai landasan



ia dalam teori dan praktik administrasi publik (Dharma, 2023). Paradigma ini dikembangkan sebagai tandingan terhadap model administrasi yang berfokus pada efisiensi dan kontrol, seperti OPA dan NPM. Inti dari NPS adalah pergeseran peran birokrat dari "mengarahkan" atau "mengendalikan" masyarakat (*steer*) menuju "melayani" (*serve*) melalui kolaborasi, dialog, dan partisipasi. Paradigma ini memosisikan warga negara sebagai "mitra aktif" dan "pemecah masalah" yang mampu berpartisipasi dalam *co-creation* kebijakan dan layanan publik (Denhardt & Denhardt, 2000).

Memahami NPS secara mendalam memerlukan pemahaman tentang posisinya dalam alur evolusi administrasi publik. Sebagaimana dijelaskan, OPA adalah model pertama yang berfokus pada tatanan administratif, prediktabilitas, dan akuntabilitas dalam arti yang sempit. Paradigma ini memandang administrasi sebagai alat netral untuk mengimplementasikan kebijakan yang terpisah dari politik (Denhardt & Denhardt, 2000)

Kritik terhadap OPA melahirkan NPM, sebuah paradigma yang mengadvokasi aplikasi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah. Dalam model ini, manajer publik dipandang sebagai "wirausaha" yang mengarahkan organisasi pemerintah menuju struktur yang lebih ramping dan terprivatisasi. NPM menekankan kontrol output dan hasil, menggunakan indikator kinerja kuantitatif dan kompetisi (Denhardt & Denhardt, 2000). NPS muncul sebagai koreksi terhadap NPM. Meskipun NPM berhasil menyoroiti inefisiensi OPA, kritikus berpendapat bahwa fokusnya pada "efisiensi" dan "pelanggan" mengesampingkan nilai-nilai demokrasi yang penting. NPS menawarkan pergeseran dari efisiensi pasar ke demokrasi dan kewarganegaraan, memandang warga negara bukan sebagai konsumen pasif tetapi sebagai subjek yang berhak berpartisipasi dan



ontribusi.

Reformasi birokrasi di Indonesia adalah sebuah proses yang kompleks, ditandai dengan upaya untuk mengelola ketiga paradigma administrasi publik (OPA, NPM, dan NPS) secara paralel. Kondisi ini menciptakan lanskap reformasi yang tidak linear dan sering kali tumpang tindih. Meskipun demikian, arah reformasi birokrasi yang lebih responsif dan inklusif menunjukkan adanya adopsi prinsip-prinsip NPS. Regulasi seperti Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, sudah memiliki substansi yang sejalan dengan kriteria NPS, terutama dalam mendorong desentralisasi dan partisipasi warga .

Secara teoretis, NPS dan sistem merit memiliki hubungan yang saling menguatkan dan sinergis. Prinsip-prinsip luhur NPS seperti kolaborasi dengan warga, akuntabilitas yang kompleks, dan kepemimpinan yang berorientasi pada pelayanan, tidak akan dapat diwujudkan tanpa adanya fondasi birokrasi yang kompeten, profesional, dan berintegritas.(Maysura, 2025) Sistem merit adalah mekanisme yang seharusnya memastikan bahwa "siapa" yang menjalankan pelayanan adalah individu yang paling berkualitas. Dengan demikian, sistem merit menjadi prasyarat fundamental yang menyediakan sumber daya manusia yang mampu mengimplementasikan nilai-nilai NPS. Kedua konsep ini mempromosikan nilai-nilai yang sama, yaitu keadilan, akuntabilitas, dan efektivitas, meskipun dengan 14ocus yang berbeda: sistem merit berfokus pada "siapa" yang melakukan pekerjaan, sementara NPS berfokus pada "bagaimana" pekerjaan itu dilakukan (Maysura, 2025).

1.5.4 Konsep Pemerintah Daerah

Desentralisasi secara konseptual merujuk pada pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan aktor-aktor non-negara dalam aspek perencanaan, pengambilan keputusan,



administrasi pemerintahan (Yunus, 2022). Di Indonesia, kebijakan desentralisasi diinstitusionalisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Esensi dari kebijakan ini adalah pemberian keleluasaan kepada daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sebagai bentuk perwujudan otonomi daerah. Tujuan utama pemerintah daerah adalah meningkatkan efektivitas pelayanan publik, mempercepat pembangunan, dan memperluas akses masyarakat terhadap kesejahteraan melalui desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat. Selain itu, pemerintah daerah berfungsi memperkuat demokrasi lokal dengan mendorong partisipasi warga, akuntabilitas, serta transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga hasil pembangunan lebih tepat sasaran dan berkelanjutan. Namun demikian, otonomi tidak serta merta menjamin hadirnya tata kelola pemerintahan yang meritokratis, sebab dalam praktiknya, relasi kekuasaan di daerah seringkali masih dikendalikan oleh logika politik yang bersifat personalistik dan patrimonial.

Dominasi dinasti politik, warisan sistem kerajaan, serta kuatnya budaya patron-klien telah menciptakan struktur birokrasi yang rentan terhadap intervensi politik. Konteks budaya ini menjadi penghambat utama dalam implementasi sistem merit, di mana pengangkatan dan promosi pejabat semestinya didasarkan pada kompetensi, kinerja, dan kapabilitas individu. Sebaliknya, birokrasi daerah kerap menjadi arena negosiasi politik yang sarat kepentingan, di mana loyalitas, kedekatan kekerabatan, dan balas jasa politik menjadi tolok ukur utama (Agil Sabani et al., 2024).

Penelitian Habibi (2020) menunjukkan bahwa di wilayah Sulawesi Selatan, terutama dalam konteks pengisian jabatan publik, prinsip merit kerap diabaikan. Penempatan pejabat lebih mencerminkan pertimbangan politik identitas dan kedekatan personal dengan aktor kekuasaan ketimbang berdasarkan rekam jejak profesional. Akibatnya, muncul



mena *politisasi birokrasi* yang menggerus kredibilitas institusi publik. ran (2024) memperkuat argumen ini dengan menegaskan bahwa pengangkatan pejabat di berbagai daerah lebih banyak ditentukan oleh kepentingan elektoral dan afiliasi politik, bukan oleh kompetensi atau profesionalisme ASN itu sendiri.

Dalam perspektif teoritis, persoalan ini dapat dianalisis melalui pendekatan *teori pertukaran sosial* yang dikembangkan oleh Homans (1958) dan Blau (1964). Teori ini memandang bahwa interaksi sosial, termasuk dalam konteks birokrasi dan politik, merupakan proses pertukaran antara pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Dalam praktik rekrutmen pejabat daerah, hubungan patron-klien tercermin melalui pertukaran dukungan politik dengan imbalan jabatan publik, praktik yang kemudian disamarkan dengan retorika merit demi legitimasi formal (Ridwan, 2024). Fenomena *pseudo-meritocracy* ini menunjukkan bagaimana sistem merit secara formal digunakan untuk membungkus praktik patronase yang sejatinya bertentangan dengan prinsip meritokrasi yang sejati.

Hasil penelitian Sakir (2017) memberikan ilustrasi empirik yang konkret atas kondisi ini. Pada masa kepemimpinan Bupati Andi Fahsar Padjalangi di Kabupaten Bone, mutasi pejabat pada periode pertama menunjukkan keterkaitan kuat dengan kepentingan politik yang bersifat *spoils system*. Selanjutnya, mutasi jilid keempat dilakukan dalam rangka rekonsiliasi dengan kelompok politik oposisi, sebagai bagian dari strategi menuju kontestasi pemilihan kepala daerah berikutnya. Ini mengindikasikan bahwa keputusan administratif tidak terlepas dari kalkulasi politik jangka pendek yang mengorbankan prinsip merit.

Fenomena pemerintahan daerah di Kabupaten Bone memperlihatkan bagaimana desentralisasi yang idealnya memberi ruang otonomi justru membuka peluang munculnya pola kekuasaan patrimonial.



m konteks Bone, kewenangan daerah sering kali digunakan untuk memperkuat jaringan kekuasaan berbasis keluarga dan kelompok politik tertentu, bukan untuk memperluas meritokrasi. Dominasi elite lokal yang berasal dari latar belakang bangsawan dan hubungan kekerabatan yang kuat membuat birokrasi lebih cenderung berfungsi sebagai alat distribusi kekuasaan daripada lembaga pelayanan publik yang netral dan profesional. Kondisi ini menunjukkan bahwa desentralisasi di Bone belum sepenuhnya menghasilkan tata kelola yang meritokratis, melainkan mempertegas relasi kekuasaan yang bersifat personalistik sebagaimana dijelaskan oleh teori patrimonialisme.

Kondisi ini menegaskan bahwa keberadaan sistem merit dalam kerangka regulasi nasional belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik pemerintahan daerah. Hambatan budaya, struktur kekuasaan lokal, serta logika patronase masih mendominasi dalam menentukan arah kebijakan manajemen ASN. Penelitian ini memfokuskan perhatiannya pada Kabupaten Bone sebagai wilayah yang historis dipengaruhi oleh sistem lokal dan memiliki ikatan kekerabatan yang kuat. Dengan konteks tersebut, studi ini penting untuk menguji seberapa besar prinsip merit dapat diterapkan secara konsisten dan objektif dalam proses rekrutmen dan mutasi pejabat di daerah, serta bagaimana sistem nilai-nilai lokal membentuk dinamika penerapan meritokrasi dalam birokrasi modern.

1.5.5 Meritokrasi

Secara etimologis, meritokrasi berasal dari bahasa Latin *merere* (berarti “meraih”) dan bahasa Yunani *kratos* (berarti “kekuasaan” atau “kuasa”). Konsep ini merujuk pada sistem sosial di mana status individu ditentukan oleh pencapaian dan kemampuannya, bukan oleh keturunan atau warisan sosial

. Dalam konteks psikologi sosial, meritokrasi dipahami dalam dua



jertian utama; sebagai ideologi yang melegitimasi ketimpangan sosial, sebagai prinsip keadilan distributif yang mengedepankan usaha dan kompetensi sebagai dasar imbalan atau status. (Trevisan et al., 2022)

Istilah "meritokrasi" pertama kali diperkenalkan oleh sosiolog Inggris Michael Young pada tahun 1958 melalui karya satirnya *The Rise of the Meritocracy*, yang menggambarkan sebuah masyarakat distopia di mana sistem seleksi berbasis kecerdasan dan usaha menciptakan hierarki sosial baru yang tidak kalah eksklusif dibanding aristokrasi berdasarkan keturunan. Meskipun meritokrasi semula diajukan sebagai kritik terhadap sistem ketidakadilan yang dilegalkan oleh pengukuran IQ dan pendidikan elitis, konsep ini kemudian diadopsi secara luas oleh psikolog dan pembuat kebijakan di berbagai negara untuk melegitimasi stratifikasi sosial berbasis “kemampuan alami” dan usaha (Trevisan et al., 2022)

Sistem feodal dan aristokratis yang mengedepankan elitisme serta struktur sosial yang hierarkis sebagaimana yang tergambar dalam konsep *homo hierarchicus* telah menimbulkan ketidakpuasan di kalangan masyarakat lapisan bawah, yang kemudian melahirkan tuntutan akan sistem yang lebih adil yaitu meritokrasi. (Agil Sabani et al., 2024). Dengan menekankan pada kebebasan dan otonomi individu, meritokrasi menuntut agar posisi-posisi penting dalam masyarakat ditentukan melalui persaingan terbuka berdasarkan kemampuan. Karena itu, sistem ini kerap dipandang sebagai pilar utama dalam pelaksanaan demokrasi. (Agil Sabani et al., 2024)

Sistem merit dalam birokrasi mengutamakan prinsip profesionalisme dalam proses pengisian jabatan. Individu yang memiliki kompetensi serta keahlian yang sesuai dengan persyaratan jabatan tertentu berhak diangkat untuk menduduki posisi tersebut (Thoha, 2003). Mekanisme ini umumnya diterapkan dalam pemilihan pejabat karier dalam birokrasi, seperti direktur jenderal, sekretaris jenderal, deputi, kepala biro,



posisi struktural lainnya (Thoha, 2003).

Melalui seleksi berbasis kompetensi dan prestasi, meritokrasi memberikan dasar legitimasi yang kuat terhadap pengangkatan pejabat publik, serta mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang berorientasi pada kinerja. Namun demikian, Meskipun secara normatif meritokrasi hadir sebagai instrumen untuk memastikan objektivitas dan profesionalisme dalam birokrasi, dalam konteks Indonesia sering kali terjadi penyempitan makna menjadi sekadar kepatuhan administratif. Fenomena ini melahirkan apa yang disebut sebagai *pseudo-meritocracy*, yakni situasi di mana indikator merit digunakan sebatas formalitas untuk memenuhi regulasi, sementara praktik pengangkatan pejabat tetap dipengaruhi patronase politik, kedekatan personal, atau relasi kekerabatan. Dengan kata lain, meritokrasi dijadikan legitimasi prosedural yang membungkus praktik non-merit, sehingga capaian administratif tidak sepenuhnya merepresentasikan kualitas substantif birokrasi. Dimensi ini penting untuk dianalisis agar penelitian tidak hanya melihat sistem merit dari sisi regulasi, tetapi juga realitas praktik di lapangan yang sering kali menyimpang dari idealitasnya.

Dalam konteks Kabupaten Bone, prinsip meritokrasi sering kali tereduksi menjadi sekadar kepatuhan tanpa penerapan substantif. Proses seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama misalnya, secara formal mengikuti ketentuan nasional, tetapi dalam praktiknya masih dipengaruhi oleh rekomendasi informal dari 19ctua politik 19ctua. Situasi ini menggambarkan fenomena *pseudo-meritocracy* di mana merit digunakan hanya sebagai legitimasi, bukan ukuran kompetensi p

1.5.6 Sistem Merit dalam Manajemen ASN

Secara umum, MSDM merupakan cabang ilmu manajemen yang berfokus pada fungsi *staffing* dalam keseluruhan proses manajerial,



asuk perencanaan, pengembangan, dan pemeliharaan tenaga kerja a, 2016). Pendekatan MSDM bersifat multidisipliner dan berakar pada teori-teori dari berbagai bidang seperti hubungan industrial, hukum ketenagakerjaan, psikologi organisasi, ekonomi, hingga ilmu sosial. (Marnis & Priyono, 2008) Perspektif ini menempatkan pegawai tidak sekadar sebagai aset administratif, tetapi sebagai sumber daya strategis yang perlu dikelola secara profesional dan berkelanjutan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan profesi yang terdiri dari pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, yang bekerja di instansi pemerintah (UU ASN 2023, Pasal 1 angka 1). Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diberikan tugas dalam jabatan pemerintahan atau tugas negara lainnya, serta memperoleh penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (UU ASN 2023, Pasal 1 angka 2). Selanjutnya, Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat secara tetap sebagai Pegawai ASN oleh pejabat pembina kepegawaian, untuk mengisi jabatan pemerintahan (UU ASN 2023, Pasal 1 angka 3). Dengan merujuk pada ketentuan tersebut, manajemen ASN mencakup seluruh upaya pemerintah dalam mengelola sumber daya manusia secara transparan, objektif, profesional, dan berbasis sistem merit.

Sistem Merit adalah sebuah konsep dalam Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) sektor publik yang mendasarkan seluruh proses pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) pada prinsip objektivitas dan netralitas, bebas dari intervensi politik dan praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Prinsip utama Sistem Merit adalah menempatkan orang yang tepat pada jabatan yang tepat (*the right man on the right place*), di



a penempatan, pengembangan, dan penggajian pegawai didasarkan sepenuhnya pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja pegawai (KASN, 2024; UU No. 20 Tahun 2023). Berdasarkan Pasal 4 PermenPANRB No. 40 Tahun 2018, penerapan Sistem Merit di instansi pemerintah diukur berdasarkan terpenuhinya kriteria berikut:

1. Standar Kompetensi Jabatan:
2. Perencanaan Kebutuhan Pegawai:
3. Pelaksanaan Seleksi dan Promosi:
4. Manajemen Karier dan Talenta:
5. Penghargaan dan Sanksi Berbasis Kinerja:
6. Kode Etik dan Kode Perilaku:
7. Pengembangan Kompetensi:
8. Perlindungan Pegawai ASN:
9. Sistem Informasi Berbasis Kompetensi (Permenpan RB No. 40 Tahun 2018, Pasal 4).

Selain regulasi tersebut, perkembangan terbaru dalam tata kelola sistem merit juga dipengaruhi oleh terbitnya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 04 Tahun 2024 tentang *Pengalihan Pelaksanaan Pengawasan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara*. Surat edaran ini menegaskan bahwa pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN serta Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2024 dan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024, kewenangan pengawasan Sistem Merit yang sebelumnya berada pada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dialihkan kepada Kementerian PANRB dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Melalui ketentuan tersebut, Kementerian PANRB bertanggung jawab dalam menetapkan kebijakan pengawasan Sistem Merit, sementara BKN berperan sebagai pelaksana pengawasan yang mencakup pengawasan penerapan norma dasar,



kode etik dan kode perilaku ASN, pengawasan kebijakan dan manajemen ASN, penjagaan netralitas ASN, serta pembinaan profesi ASN. Pergeseran kewenangan ini tidak hanya mereorganisasi struktur pengawasan secara nasional, tetapi juga membawa implikasi langsung bagi pemerintah daerah, termasuk dalam memastikan keterpaduan, kepatuhan, dan konsistensi penerapan Sistem Merit di lingkungan instansi daerah

1.5.7 *Patrimonialisme dan Neopatrimonialisme*

Untuk memahami implementasi meritokrasi dalam birokrasi lokal, pendekatan patrimonialisme dan neopatrimonialisme sangat relevan digunakan. Kedua konsep ini menjelaskan bagaimana relasi kekuasaan informal, yang bersifat personalistik, tetap mengakar dalam sistem birokrasi modern. Praktik ini sangat kontras dengan ideal meritokrasi yang menjunjung tinggi kompetensi dan rasionalitas administratif. Secara historis, konsep patrimonialisme pertama kali diperkenalkan oleh Max Weber dalam kerangka *legitimate domination* yang membedakan antara otoritas tradisional, rasional-legal, dan karismatik. Weber menyebut patrimonialisme sebagai bentuk kekuasaan tradisional yang dijalankan secara personal oleh penguasa dan loyalisnya, tanpa aturan birokratik yang impersonal (Mulianto & Fikri, 2018).

Pada tahun 1973, Shmuel N. Eisenstadt mengembangkan istilah neopatrimonialisme untuk menggambarkan bentuk baru dari kekuasaan patrimonial dalam masyarakat modern, khususnya di negara-negara pascakolonial. Eisenstadt menolak pandangan dikotomis bahwa masyarakat modern otomatis meninggalkan pola kekuasaan tradisional. Justru, menurutnya, logika patrimonial tetap bertahan dan bermutasi dalam sistem formal, sebagai respons atas tekanan sosial-politik dan tuntutan distribusi kekuasaan dalam masyarakat kompleks



1.5.7.1 Patrimonialisme

Patrimonialisme menurut Weber adalah bentuk otoritas tradisional yang ditopang oleh legitimasi berbasis adat, loyalitas pribadi, dan hubungan kekeluargaan. Dalam sistem ini, pejabat publik tidak direkrut berdasarkan kompetensi, melainkan karena hubungan pribadi dengan penguasa. Kekuasaan bersifat terpusat, tidak terlembaga, dan dijalankan secara *discretionary* oleh "tuan" terhadap para loyalisnya (Weber, 1968 dalam (Hout, 2024)). Patrimonialisme berkembang pada masa feodalisme dan monarki, namun cirinya masih bisa dikenali dalam birokrasi modern yang dikooptasi elite, terutama di negara-negara berkembang. Eisenstadt (1973) menegaskan bahwa patrimonialisme bukan hanya warisan masyarakat tradisional, tapi juga bentuk adaptif elite politik terhadap tekanan modernisasi, seperti urbanisasi dan mobilisasi sosial, yang memaksa mereka menciptakan jaringan loyalitas informal sebagai pengganti struktur rasional-legal yang lemah.

1.5.7.2 Neopatrimonialisme

Neopatrimonialisme merupakan evolusi dari patrimonialisme tradisional, di mana bentuk-bentuk kekuasaan personalistik masih bertahan dalam bungkus kelembagaan modern seperti pemilu, birokrasi, dan peraturan formal. Dalam sistem neopatrimonial, prosedur administratif hanya menjadi simbol, sementara kekuasaan nyata tetap dijalankan melalui jaringan patron-klien, dinasti politik, dan transaksi informal (Hout, 2024)

Menurut Eisenstadt dalam (Artanti Paramesti et al., 2024), neopatrimonialisme bukanlah bentuk regresif dari kekuasaan, melainkan respon adaptif elite terhadap tuntutan distribusi dan partisipasi dalam masyarakat yang makin kompleks. Hal ini melahirkan tiga ciri utama, yakni:



1. Konsentrasi kekuasaan pada individu atau klan politik,
2. Relasi klientelistik yang sistematis, dan
3. Pemanfaatan sumber daya negara untuk kepentingan pribadi atau kelompok elite (Artanti Paramesti et al., 2024)

Studi kasus oleh Paramesti di Kutai Kartanegara menunjukkan bahwa rezim lokal yang tampak demokratis secara prosedural justru dikuasai oleh elite yang mempertahankan kekuasaan melalui praktik neopatrimonial (Artanti Paramesti et al., 2024). Dalam konteks ini, meritokrasi kehilangan makna substantif karena posisi jabatan publik lebih ditentukan oleh loyalitas dan kekuatan informal ketimbang kualifikasi objektif. Kondisi ini memperkuat premis bahwa neopatrimonialisme bukan hanya bentuk korupsi administratif, melainkan rezim kekuasaan yang terstruktur, di mana negara menjadi arena distribusi sumber daya antar elite. Sebagaimana dikemukakan Hout (2024), kondisi ini menjadikan negara “terjebak” dalam jaringan relasi sosial-politik yang melemahkan kapasitas pembangunan dan profesionalisme birokrasi (Hout, 2024)

Konsep patrimonialisme Weber dan neopatrimonialisme Eisenstadt menjadi relevan ketika dikaitkan dengan konteks Kabupaten Bone. Budaya kekerabatan yang kuat dalam masyarakat Bugis tidak hanya membentuk relasi sosial, tetapi juga memengaruhi pola rekrutmen dan promosi jabatan di birokrasi daerah. Hubungan keluarga, loyalitas personal, dan kedekatan dengan elite lokal sering kali menjadi faktor dominan dalam pengisian jabatan, sehingga melemahkan prinsip meritokrasi. Konteks Kabupaten Bone memberikan contoh konkret dari bagaimana neopatrimonialisme bekerja dalam struktur pemerintahan modern. Budaya *siri' na pacce* yang pada dasarnya menjunjung harga diri dan solidaritas sosial sering kali dimaknai secara keliru menjadi justifikasi



k mempertahankan loyalitas berbasis kekerabatan. Dalam praktik
tmen pejabat, keputusan sering kali didasarkan pada kedekatan
emosional dan hubungan genealogis dengan elite lokal, bukan pada hasil
seleksi yang objektif. Fenomena ini menunjukkan bahwa meritokrasi di
Bone berjalan berdampingan dengan praktik patrimonial modern, di mana
prosedur administratif dijalankan secara formal tetapi substansinya
dikendalikan oleh mekanisme patron-klien. Dengan demikian, teori
neopatrimonialisme Eisenstadt menjadi kerangka yang tepat untuk
menjelaskan mengapa sistem merit yang telah diatur secara nasional
tetap sulit diterapkan secara konsisten di tingkat daerah seperti Kabupaten
Bone.



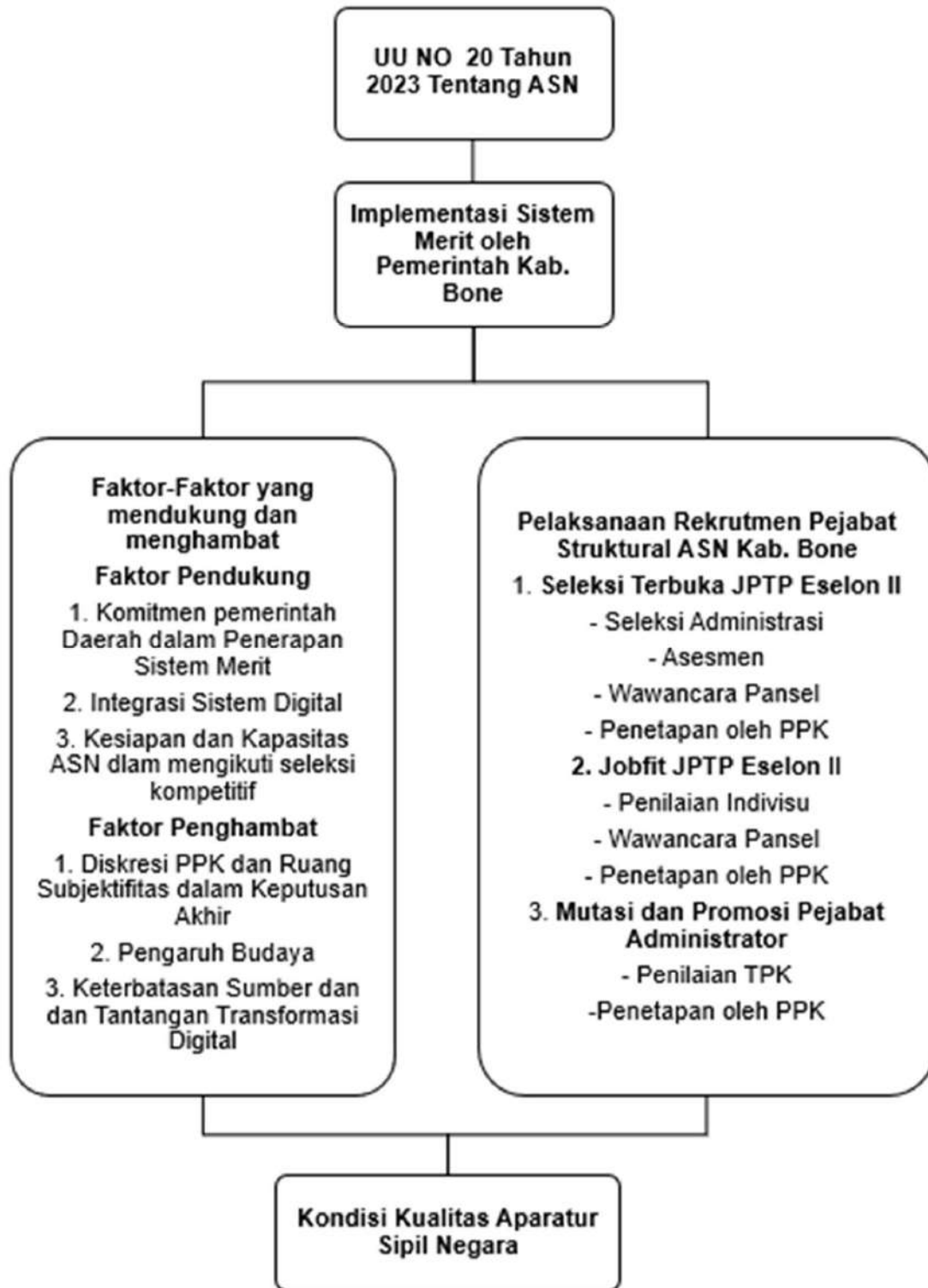
Kerangka Pikir

Kerangka pikir merupakan struktur konseptual yang dibangun untuk mengarahkan fokus penelitian terhadap keterkaitan antara konsep-konsep utama yang dianalisis secara teoritis maupun empiris. Kerangka ini berfungsi sebagai peta intelektual yang menjelaskan hubungan logis antara landasan regulatif, teori yang digunakan, konteks empiris penelitian, serta variabel atau aspek yang dianalisis. Melalui kerangka pikir, peneliti dapat menelusuri bagaimana suatu fenomena dipahami secara ilmiah, bagaimana data diinterpretasikan, serta bagaimana proses penarikan simpulan dilakukan secara sistematis dan konsisten. Dengan demikian, kerangka pikir tidak hanya berperan sebagai pedoman konseptual, tetapi juga sebagai alat untuk memastikan bahwa seluruh proses analisis berjalan selaras dengan tujuan penelitian (Syahrizal & Jailani, 2023).

Kerangka pikir penelitian ini berangkat dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang menegaskan sistem merit sebagai prinsip utama dalam manajemen ASN. Implementasi regulasi tersebut diwujudkan melalui penerapan sistem merit oleh Pemerintah Kabupaten Bone dalam rekrutmen pejabat struktural ASN. Dalam prosesnya, penerapan sistem merit dipengaruhi oleh faktor-faktor pendukung dan penghambat, seperti komitmen pemerintah daerah, integrasi sistem digital, kesiapan ASN, diskresi Pejabat Pembina Kepegawaian, pengaruh budaya birokrasi, serta keterbatasan sumber daya. Implementasi tersebut kemudian tercermin secara konkret dalam mekanisme rekrutmen pejabat struktural, meliputi seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, pelaksanaan job fit, serta mutasi dan promosi jabatan Administrator. Interaksi antara faktor-faktor implementasi dan mekanisme rekrutmen tersebut pada akhirnya menentukan kualitas aparatur di Kabupaten Bone, baik dari aspek profesionalisme, kompetensi,



pun kemampuan aparatur dalam menjalankan fungsi pelayanan
ik.





BAB II

METODE PENELITIAN

2.1 Lokasi penelitian dan waktu penelitian

Lokasi dilangsungkannya penelitian ialah sebuah tempat atau wilayah dimana peneliti melakukan penelitian. Pada skripsi ini penelitian dilaksanakan pada Pemerintah Kabupaten Bone, Provinsi Sulawesi Selatan, dengan lokasi utama di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Bone. Durasi penelitian berlangsung selama satu bulan, yaitu sejak 27 Oktober hingga 27 November 2025.

2.2 Pendekatan dan Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif-analitik. Pendekatan kualitatif digunakan karena penelitian ini berupaya memperoleh data deskriptif berupa kata-kata, narasi, serta perilaku yang diamati secara langsung dari informan penelitian. Sebagaimana dijelaskan oleh Taylor dan Bogdan (1984: 5 dalam Hendrarso, 2013), penelitian kualitatif bertujuan memahami fenomena secara mendalam melalui penggambaran dan penafsiran terhadap pengalaman dan perspektif subjek penelitian.

Jenis penelitian deskriptif-analitik dipilih karena penelitian ini bertujuan menggambarkan, mengklarifikasi, dan menganalisis fenomena sosial tanpa menguji hubungan kausal antarvariabel. Penelitian deskriptif berfokus pada perincian variabel atau aspek relevan dari fenomena yang diteliti sehingga menghasilkan pemetaan yang sistematis mengenai realitas empiris (Syahrizal & Jailani, 2023). Dalam konteks ini, penelitian deskriptif-analitik memfasilitasi pemahaman yang mendalam mengenai dinamika implementasi sistem merit di Kabupaten Bone.



Pemilihan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada tujuan untuk memahami proses, makna, serta dinamika sosial yang melingkupi implementasi sistem merit dalam manajemen ASN. Penelitian ini tidak berfokus pada pengukuran capaian numerik seperti skor indeks merit, melainkan pada bagaimana aktor-aktor birokrasi menginterpretasikan dan menjalankan prinsip merit dalam praktik sehari-hari. Pendekatan ini memungkinkan peneliti menghasilkan pemahaman mengenai bagaimana kebijakan merit diimplementasikan dalam lingkungan sosial dan budaya, termasuk pengaruh dinamika politik lokal, kapasitas kelembagaan, serta budaya patrimonial. Dengan demikian, penggunaan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian deskriptif-analitik telah sesuai dengan tujuan penelitian, yaitu mengungkap kesenjangan antara regulasi formal (*sollen*) dengan praktik aktual (*dasein*) dalam implementasi sistem merit di Pemerintah Kabupaten Bone.

2.3 Sumber Data

Sumber data merupakan elemen krusial dalam penelitian kualitatif karena kualitas dan kedalaman data sangat menentukan ketepatan analisis serta validitas temuan. Dalam penelitian ini, sumber data terdiri atas data primer dan data sekunder, yang keduanya saling melengkapi untuk memahami secara komprehensif implementasi sistem merit di Pemerintah Kabupaten Bone.

2.3.1 Sumber data primer

Data primer dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung oleh peneliti dari lapangan melalui interaksi dengan informan yang memiliki pengetahuan dan keterlibatan dalam proses manajemen ASN. Sugiyono (2010:193) menyatakan bahwa data primer merupakan sumber data yang langsung memberikan informasi kepada pengumpul data. Sejalan dengan itu, Moleong (2010:157) menjelaskan bahwa data primer adalah data yang diperoleh dari sumber pertama di lokasi penelitian.



m penelitian ini, data primer diperoleh melalui wawancara mendalam, interaksi lapangan dengan sejumlah informan.

2.3.2 Sumber data sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai dokumen dan literatur yang relevan serta mendukung analisis terhadap objek penelitian. Data sekunder tersebut digunakan untuk memperkuat temuan lapangan, memverifikasi informasi yang diperoleh melalui wawancara, serta menyediakan konteks normatif dan kelembagaan terkait penerapan sistem merit. Dalam penelitian ini, data sekunder bersumber dari dokumen resmi, yang mencakup Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) BKPSDM, Rencana Strategis (Renstra) BKPSDM, dokumen pelaksanaan seleksi terbuka JPTP, Surat Keputusan (SK) Bupati Bone tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat JPTP Eselon II Kab. Bone, Surat Keputusan (SK) Bupati Bone tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat Administrator di Lingkungan Kerja Pemda Bone, Dokumen Peta Jabatan BKPSDM Kab. Bone,. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan regulasi nasional di bidang manajemen ASN, seperti Undang-Undang No 20 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah tentang Manajemen PNS, serta berbagai Peraturan Menteri PAN-RB yang mengatur penerapan sistem merit, jabatan pimpinan tinggi, dan manajemen talenta. Literatur akademik berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta artikel berita lokal maupun nasional yang membahas dinamika birokrasi dan kebijakan kepegawaian di Kabupaten Bone turut digunakan untuk memperkaya perspektif penelitian. Seluruh data sekunder tersebut berfungsi memberikan landasan teoritis dan normatif serta memvalidasi temuan empiris yang diperoleh selama proses penelitian.

2.4 Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan batasan kajian yang penting dalam



elitian kualitatif karena berfungsi mengarahkan peneliti pada aspek-ek yang relevan, mendalam, dan sesuai dengan tujuan penelitian. Fokus ini tidak bersifat kaku, namun menjadi panduan analitis agar penelitian tetap berada dalam koridor permasalahan utama dan terhindar dari pembahasan yang melebar. Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini memusatkan perhatian pada dua aspek pokok yang saling berkaitan.

2.4.1 Implementasi Sistem Merit Dalam Rekrutmen Pejabat Struktural ASN (Eselon II Dan Eselon III) Di Pemerintah Kabupaten Bone

2.4.2 Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Penerapan Sistem Merit Dalam Rekrutmen Pejabat Struktural ASN (Eselon II Dan Eselon III) Di Pemerintah Kabupaten Bone

2.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan beberapa teknik yang saling melengkapi untuk memperoleh informasi yang valid, mendalam, dan komprehensif. Teknik-teknik tersebut meliputi:

2.5.1 Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam dilakukan secara tatap muka (*face to face*) dengan informan kunci yang memiliki keterlibatan langsung dalam proses rekrutmen dan pengangkatan pejabat ASN di Kabupaten Bone. Teknik ini digunakan untuk menggali informasi rinci mengenai implementasi prinsip meritokrasi, persepsi para aktor terkait mekanisme seleksi jabatan, serta dinamika politik dan budaya lokal yang berpengaruh terhadap proses pengangkatan pejabat.

2.5.2 Observasi



Observasi dilakukan dengan mengamati secara langsung aktivitas, lingkungan kerja, dan praktik administratif yang berlangsung di BKPSDM Kabupaten Bone. Observasi ini mencakup pengamatan terhadap pelayanan kepegawaian, dan interaksi antarpegawai. Teknik observasi digunakan untuk memperoleh gambaran empiris mengenai bagaimana prinsip merit dijalankan dalam praktik sehari-hari dan untuk memvalidasi informasi yang diperoleh melalui wawancara.

2.5.3 Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dilakukan dengan menelusuri berbagai dokumen resmi yang relevan dengan penelitian, antara lain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, peraturan pemerintah terkait manajemen ASN, Renstra BKPSDM Kabupaten Bone 2025–2029, Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) BKPSDM Kabupaten Bone, serta dokumen pelaksanaan seleksi terbuka JPTP. Dokumen-dokumen tersebut berfungsi memberikan konteks normatif dan kelembagaan serta menjadi data pendukung untuk melengkapi temuan yang diperoleh melalui wawancara dan observasi

2.6 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian kualitatif merupakan proses sistematis untuk mencari dan menata data yang diperoleh dari hasil wawancara, dan dokumentasi, kemudian mengorganisasikannya, serta menarik kesimpulan untuk menghasilkan pemahaman yang komprehensif. Dalam penelitian ini, analisis data akan menggunakan pendekatan interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1994) yang mencakup tiga alur kegiatan yang saling berhubungan dan berlangsung secara simultan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Proses ini dimulai sejak pengumpulan data dilakukan hingga penulisan laporan penelitian.



Pengumpulan Data

Tahap ini merupakan titik awal dalam proses analisis data yang berlangsung secara berkelanjutan. Meskipun disebut sebagai “pengumpulan data”, dalam model analisis interaktif proses analisis sesungguhnya telah dimulai sejak data pertama kali diperoleh. Data dikumpulkan melalui teknik wawancara mendalam, observasi (jika memungkinkan), dan studi dokumentasi. Pemilihan informan dilakukan menggunakan teknik *purposive sampling*, yakni penentuan informan berdasarkan pertimbangan keterlibatan langsung, pengetahuan mendalam, serta posisi strategis dalam implementasi sistem merit di Kabupaten Bone. Informan yang diwawancarai dalam penelitian ini meliputi:

- Kepala BKPSDM Kabupaten Bone, **Edy Saputra Syam, S.STP., M.Si**
- Kepala Bidang Mutasi dan Promosi BKPSDM Kabupaten Bone, **Dahlan Fabulangi, M.Si**
- Anggota Panitia Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi, **Muhammad Kadafi, S.H., M.H.**
- Akademisi dan Pakar Kebijakan Publik Lokal, **Dr. Aksi Hamzah, S.E., M.Si**
- Perwakilan masyarakat sipil yang turut mengawal isu ASN dan birokrasi di Bone, **Drs. Andi Mallanti, M.Si**

Keterlibatan berbagai aktor dari unsur pemerintah daerah, panitia seleksi, akademisi, hingga masyarakat sipil memberikan sudut pandang yang komprehensif dan triangulatif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menilai implementasi sistem merit dari perspektif pemerintah, tetapi juga menelaah kapasitas kelembagaan dan pengaruh budaya lokal yang turut membentuk praktik birokrasi di Kabupaten Bone.

2.6.2 Reduksi Data

Reduksi data merupakan tahap penting dalam analisis data



atif, yaitu proses memilih, memusatkan perhatian, menyederhanakan, abstraksi, dan mentransformasi data mentah yang diperoleh dari lapangan. Miles dan Huberman (1994:10) menjelaskan bahwa reduksi data adalah bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang informasi yang tidak relevan, serta mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat ditarik dan diverifikasi.

Dalam penelitian ini, reduksi data dilakukan secara berkelanjutan sejak tahap awal pengumpulan data hingga keseluruhan proses analisis selesai. Peneliti memilih dan menyeleksi informasi yang relevan dengan fokus penelitian, yaitu implementasi sistem merit, serta dinamika budaya lokal. Setiap segmen data dari transkrip wawancara, catatan observasi, dan dokumen dianalisis kemudian dikelompokkan ke dalam kategori-kategori tematik yang memiliki keterkaitan substantif.

Proses ini memungkinkan peneliti mengidentifikasi pola, kecenderungan, dan hubungan antarkonsep secara lebih jelas. Selain itu, peneliti menyusun ringkasan-ringkasan tematik untuk memperkuat pemahaman terhadap inti data dan memudahkan langkah analisis berikutnya. Dengan demikian, reduksi data berfungsi menyaring data yang melimpah menjadi informasi yang lebih terfokus, sistematis, dan bermakna, sehingga mendukung penarikan kesimpulan penelitian secara valid.

2.6.3 Penyajian Data

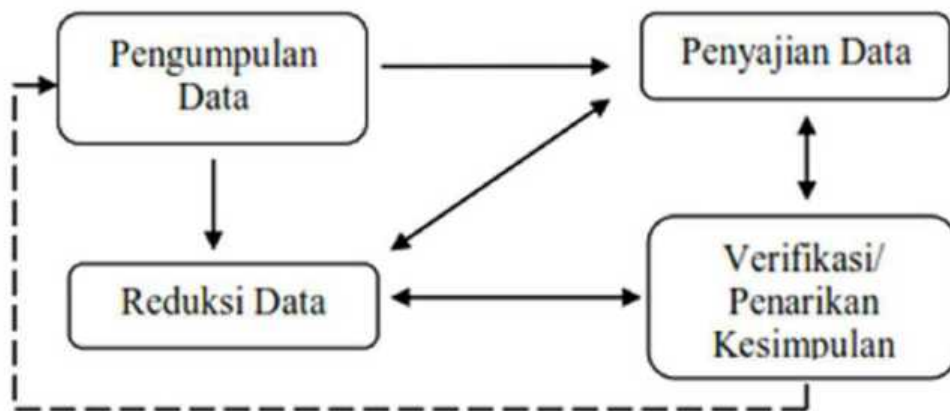
Penyajian data merupakan proses mengorganisasikan dan menyusun informasi yang telah direduksi sehingga memungkinkan peneliti menarik kesimpulan secara logis. Miles dan Huberman (1994:11) menyatakan bahwa penyajian data adalah sekumpulan informasi terorganisir yang memungkinkan dilakukannya penarikan kesimpulan dan tindakan lebih lanjut. Dalam penelitian ini, penyajian data dilakukan melalui narasi deskriptif-analitis yang terstruktur dan mendalam. Data yang telah



Ukuri disusun dalam bentuk uraian naratif mengenai proses rekrutmen pengangkatan pejabat ASN berbasis sistem merit di Pemerintah Kabupaten Bone, serta interaksi antara praktik tersebut dengan budaya kekerabatan dan dinamika politik lokal yang memengaruhinya. Kutipan langsung dari informan kunci turut disertakan untuk memberikan otentisitas, memperlihatkan perspektif lapangan secara nyata, serta memperkuat argumentasi analitis. Melalui penyajian data yang sistematis dan terorganisir tersebut, peneliti dapat melihat hubungan antar-tema, mengidentifikasi temuan-temuan penting, serta membangun landasan yang kuat bagi proses penarikan kesimpulan penelitian secara akurat dan komprehensif.

2.6.4 Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Tahap terakhir dalam analisis data model Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Dalam penelitian kualitatif, kesimpulan awal mulai muncul sejak data pertama kali dikumpulkan dan bersifat sementara. Kesimpulan tersebut kemudian diverifikasi secara terus-menerus melalui proses reduksi data, penyajian data, perbandingan antar-informasi, dan pengecekan konsistensi temuan. Dalam penelitian ini, penarikan kesimpulan dilakukan melalui proses pengujian konsistensi temuan dari wawancara, observasi, dan dokumentasi. Peneliti memeriksa keselarasan berbagai informasi, menilai kecukupan bukti, serta melakukan verifikasi tematik sehingga kesimpulan yang dihasilkan bersifat valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Kesimpulan akhir mencerminkan pemahaman mendalam mengenai implementasi sistem merit, faktor pendukung dan penghambatnya, serta pengaruh budaya lokal dalam manajemen ASN di Kabupaten Bone.



Gambar 2. 1 Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman