

# **SYSTEMATIC LITERATURE REVIEWS: SISTEM MERIT DALAM MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA SEKTOR PUBLIK**

**Tri Raharjanto<sup>1,2</sup>**

<sup>1</sup>Institut Pemerintahan dalam Negeri

<sup>2</sup>Corresponding author: trirahardjanto73@gmail.com

## **ABSTRACT**

*This study aims to answer conceptual and practical questions about how the concept of merit systems in human resource management, and how to design and implement merit systems abroad. The method applied is Systematic Literature Reviews, which is a literature review method that identifies, evaluates, and interprets all findings on a research topic to answer previously determined research questions. It can be concluded that the concept of merit system in human resource management is a system that places employee competency and performance as the main considerations in selection and promotion. Until now, there is no single design of a merit system that is universal, because each country will make adjustments to their respective legal, social and cultural systems. Furthermore, as a relatively new system in Indonesia, the initial dynamics of the implementation of the merit system were still tinged with various technical and political problems at the regional level.*

**Keywords:** Human Resource Management; Merit System; Meritocracy

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan 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.

**Kata kunci:** Manajemen Sumber Daya Manusia; Sistem Merit; Meritokrasi

## **Pendahuluan**

Sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia pada dasarnya bukanlah sesuatu yang baru. Sistem ini telah diterapkan cukup lama pada sektor swasta. Namun, pada sektor publik atau lingkungan organisasi pemerintah di Indonesia, sistem

merit masih merupakan hal yang relatif baru. Sistem ini baru dilaksanakan mulai tahun 2014, setelah pemerintah dan DPR menetapkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Desain lebih operasional tentang sistem merit baru ditetapkan pada bulan April tahun 2017 melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor

11 tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.

Sebagai sebuah sistem yang relatif baru diterapkan di lingkungan birokrasi pemerintahan Indonesia, diperlukan sebuah pemahaman konseptual sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik. Secara umum, sistem merit dapat dipahami sebagai bagian dari konsep manajemen sumber daya manusia. Pada saat yang sama, pelaksanaan sistem merit juga dapat dipahami sebagai sebuah bentuk implementasi kebijakan publik, sehingga teori dan konsep ilmu kebijakan dapat digunakan untuk menganalisis pelaksanaan sistem merit.

Diperlukan pula sebuah analisis empiris pelaksanaan sistem merit di Indonesia paska penetapan UU 5/2014 dan PP 11/2017 maupun di negara lainnya. Artikel ini bertujuan untuk menjawab *research question* yang terdiri dari beberapa pertanyaan konseptual dan praktikal, tentang bagaimana konsep sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia, dan bagaimana desain dan pelaksanaan sistem merit di luar negeri?

Untuk menjawab *research question* tersebut di atas, akan dilakukan reviews terhadap literatur terkait sistem merit dengan menerapkan metode Systematic Literature Reviews. Systematic Literature Reviews (SLR) atau dalam bahasa Indonesia disebut Tinjauan Pustaka Sistematis adalah metode literature review yang mengidentifikasi, menilai, dan menginterpretasi seluruh temuan-temuan pada suatu topik penelitian untuk menjawab *research questions* yang telah ditetapkan sebelumnya (Kitchenham & Charters, 2007). Metode ini umum diterapkan pada disiplin ilmu bidang kedokteran dan bidang komputer, dan pada artikel ini akan dicoba diterapkan pada bidang ilmu sosial.

Metode SLR dilakukan secara sistematis dengan mengikuti tahapan yang memungkinkan proses literature review terhindar dari bias dan pemahaman yang bersifat subjektif dari penelitiannya. SLR dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu: *Planning*, *Conducting* dan *Reporting*. Substansi utama dari tahapan *Planning* adalah menentukan *Research Question*, yang diarahkan ke pemahaman terhadap state-of-the-art research dari suatu topik penelitian. Tahapan selanjutnya, *Conducting*, dilakukan dengan mengumpulkan literature, menilai kualitas literatur berdasarkan ketepatan proses analisa data, akurasi metode dan jurnal yang dijadikan tempat publikasi. Pencarian literatur dilakukan melalui laman <https://scholar.google.co.id/>, dengan kata kunci seputar sistem merit dan manajemen Sumber daya manusia. Laman ini sengaja dipilih karena isinya yang bersifat lintas database publikasi ilmiah. Publikasi ilmiah yang dijadikan prioritas adalah publikasi internasional, terutama pada jurnal ilmiah yang terindeks scopus. Ekstraksi dan sintesa terhadap literatur dilaksanakan dengan mengintegrasikan temuan dan interpretasi dari literatur tersebut (Cruzes & Dyba, 2011). Tahapan terakhir, *Reporting*, merupakan penulisan SLR ke dalam sebuah artikel ilmiah.

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Literature Mapping

Melalui penelusuran pada laman <https://scholar.google.co.id/>, ditemukan lebih dari dua ratus publikasi ilmiah yang terkait dengan topik yang diteliti. Setelah dilakukan reduksi dengan mempertimbangkan relevansi literatur tersebut dengan *research questions* serta kualitas jurnal yang dijadikan tempat publikasi, terdapat 86 (delapan puluh enam) literatur yang dapat untuk dijadikan sebagai bahan dalam SLR, dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 1. Jumlah dan Komposisi Literatur yang digunakan dalam Systematic Literature Reviews (SLR)

No	Jenis Literatur	Penerbit	Jumlah	Persentase
1	Buku	Penerbit Internasional	19	22%
		Penerbit nasional	9	10%
2	Jurnal Ilmiah	Internasional	56	65%
		Nasional	2	2%
Jumlah			86	100%

**Catatan:** Mapping pada tanggal 12 Desember 2017

Dari pemetaan (*mapping*) per tanggal 12 Desember 2017, ditemukan bahwa sebagian besar literatur membahas penerapan sistem merit pada negara-negara lain, baik secara konseptual maupun praktikal. Ditemukan sangat sedikit literatur yang menganalisis pelaksanaan sistem merit pada lingkungan birokrasi pemerintahan Indonesia dimana metode dan kualitas pembahasannya layak untuk dijadikan referensi. Secara umum, dari seluruh artikel yang dijadikan bahan SLR, belum ditemukan artikel pada jurnal internasional yang menganalisis sistem merit berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara. Ditemukan lima buah artikel pada jurnal ilmiah terkait seleksi jabatan struktural pasca Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Hal ini berarti bahwa studi tentang pelaksanaan sistem merit dalam manajemen sumber daya aparatur pemerintah merupakan studi yang relatif baru di Indonesia.

## 2. Konsep Umum Sistem Merit dalam Manajemen Sumber Daya Manusia

### 1) Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen sumber daya manusia merupakan terjemahan dari "*Human Resource Management*", atau "*Man Power*

*Management*", atau "*Personel 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. Pynes (2009, p. 3) 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.

## 2) Merit dan Meritokrasi

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).

Andrews, Boyne, and Walker (2006) menjelaskan bahwa unsur manusia dalam organisasi tidak hanya sekadar bersifat pasif, namun cenderung dimaknai

sebagai suatu yang bersifat aktif yang siap mengembangkan diri demi kelangsungan dan tujuan organisasi. Di sinilah pentingnya manajemen sumber daya manusia sebagai salah satu instrumen penting bagi birokrasi dalam mencapai berbagai tujuannya. Bagi sektor publik, tanggung jawab besar birokrasi dalam memberi pelayanan kepada masyarakat harus didukung oleh sumber daya aparatur yang profesional dan kompeten. Dalam konteks reformasi birokrasi, meritokrasi birokrasi merupakan salah satu pilar perbaikan di samping aspek kelembagaan dan sistem.

Merit secara epistemologis 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 and 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 carrerr needs and organizational*

*workforce requirement* (Bernardin & Russell, 1993, p. 340).

Namun demikian, definisi umum tersebut di atas cukup sulit untuk dioperasionalkan ke dalam indikator dan variabel. Sampai saat ini tidak ada batasan operasionalisasi konsep merit dan meritokrasi organisasi. Sebagaimana dijelaskan oleh Sen (2000), bahwa "*meritocracy, and more generally the practice of rewarding merit, is essentially under-defined, and we cannot be sure about its content... until some further specifications are made...*". Pendapat Sen tersebut secara umum menggambarkan bahwa definisi sistem merit sangat tergantung pada lingkungan sosial dimana sistem itu diterapkan. Definisi merit pada sebuah masyarakat atau organisasi tertentu barangkali berbeda dengan definisi merit pada tempat yang lainnya. Sistem nilai serta tujuan organisasi itulah yang kemudian mendefinisikan konsep merit sesuai dengan kebutuhannya. Hal ini juga dikemukakan oleh Low (2013, p. 49), yang menyatakan bahwa "*...there are varieties of meritocracy, some desirable, others possibly malignant*".

Poocharoen and Brillantes (2013) melakukan penelitian terhadap praktik meritokrasi di Amerika Serikat dan beberapa negara Asia. Mereka berargumentasi bahwa batasan merit harus disusun dengan memperhatikan alat apa yang disusun untuk mengukur prestasi, dan apakah organisasi benar-benar mendapatkan manfaat dari prestasi tersebut. Dengan demikian, perlu diidentifikasi terlebih dahulu hal yang dianggap merupakan sebuah prestasi. Hal ini, sebagaimana dikatakan oleh Poocharoen and Brillantes (2013, p. 161) bahwa "*...one should never accept their system as being meritocratic without asking the essential questions: What does it mean exactly, what tools are being used, who is benefiting from*

*the system, what are the trade-offs, and has the system solved the problem it is meant to solve?*"

### **3. Pelaksanaan Sistem Merit pada Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik di Luar Negeri**

#### **1) Metode Rekrutmen Pegawai dalam Sistem Merit**

Hal yang paling penting dari metode assessment pegawai adalah validitasnya, atau keandalannya untuk memperkirakan kinerja pegawai jika ia diangkat dalam jabatan yang baru. Schmidt and 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**

Secara umum, jika seseorang belum memiliki pengalaman kerja apa pun, maka ukuran yang paling valid untuk melihat kompetensinya adalah nilai General Mental Ability (GMA), yang di Indonesia biasanya dikenal dengan nilai Tes Potensi Akademik (TPA). Metode ini dapat diterapkan pada semua jabatan. Biaya yang dikeluarkan untuk proses ini relatif murah. Metode ini adalah yang paling valid. Ia lebih jelas mengungkapkan kecerdasan peserta tes daripada metode yang lainnya. Karena validitasnya tinggi, maka ia bisa digunakan sebagai metode utama menyeleksi calon pegawai. Delapan belas metode yang lain bisa digunakan sebagai pelengkap dari metode ini.

2. **Tes contoh/praktik kerja**

Metode ini menerapkan simulasi kerja bagi calon pegawai. Metode ini hanya dapat diterapkan jika peserta tes telah mengetahui apa yang harus dilakukan dalam pekerjaan yang baru, atau telah dilatih untuk melaksanakan pekerjaan tersebut

3. **Tes Integritas**

Tes integritas cocok diterapkan pada pekerjaan yang menuntut standar integritas dan etika tinggi. Tujuan utamanya bukan mengukur kompetensi, namun mengukur/menilai pegawai mana yang paling tidak berisiko untuk melakukan pelanggaran kerja.

4. **Tes Ketelitian**

Tes ini berhubungan dengan tes integritas, yaitu dilakukan untuk mengukur kestabilan emosi seseorang.

5. **Wawancara kerja terstruktur**

Metode ini banyak menggali pemahaman peserta terhadap substansi pekerjaan yang akan dilakukan. Artinya, metode ini tidak cocok diterapkan bagi para pelamar kerja baru yang tidak memiliki pengalaman. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan harus disusun sedemikian rupa untuk menggali pemahaman peserta. Biasanya, metode ini digabungkan dengan metode nomor 1 (General Mental Ability), dan akan menghasilkan informasi yang valid mengenai kompetensi dan potensi kinerja seseorang.

6. **Wawancara kerja tidak terstruktur**

Wawancara dilakukan dengan pertanyaan tidak terstruktur. Dengan demikian, metode ini tidak akan menghasilkan sebuah skor. Ia hanya

akan menghasilkan evaluasi menyeluruh secara umum mengenai seseorang.

7. **Tes Pemahaman Kerja**

Metode ini hampir sama dengan metode nomor 2, yang tidak bisa diterapkan bagi calon pegawai yang tidak berpengalaman kerja. Namun, metode ini masih bisa diterapkan pada beberapa jenis pekerjaan fungsional yang bersifat umum.

8. **Tes uji prosedur**

Dalam metode ini, pegawai diberikan masa uji coba selama beberapa waktu, untuk kemudian setelah waktu yang ditentukan mereka akan diuji apakah sudah menguasai pekerjaan yang diberikan atau belum. Waktu uji coba biasanya adalah 6-8 bulan, yang dipandang sebagai waktu ideal dimana seseorang telah mampu menyerap informasi pekerjaan secara menyeluruh. Kelemahannya adalah biasanya setelah cukup lama berinteraksi, seorang calon pegawai akan membangun hubungan/interaksi dengan pengawas. Implikasinya, pengawas biasanya meloloskan pegawai asalkan ia telah memenuhi standar minimal.

9. **Tes penilaian rekan sejawat**

Metode ini hampir sama dengan metode sebelumnya, hanya penilaiannya dilakukan oleh rekan sejawat. Biasanya, informasi yang dihasilkan tidak lebih valid karena telah terjadi hubungan pertemanan antar pegawai, serta kesepakatan untuk tidak saling menjatuhkan.

10. **Analisa konsistensi perilaku**

Metode ini menilai perilaku pegawai pada masa lampau untuk meramalkan

kemungkinan perilaku dan kinerjanya pada masa yang akan datang. Metode ini hanya bisa diterapkan pada pegawai yang telah memiliki riwayat pekerjaan.

#### 11. **Pemeriksaan Rekomendasi Kerja**

Ada kecenderungan di Amerika Serikat bahwa perusahaan yang ditinggalkan seorang pegawai untuk mencari pekerjaan lain akan memberikan informasi yang kurang baik tentang kinerja pegawai tersebut.

#### 12. **Analisa Pengalaman Kerja**

Pengalaman kerja yang terlalu lama sebetulnya tidak selalu menghasilkan pemahaman kerja yang meningkat. Hanya pengalaman kerja selama lima tahun pertama saja dimana seorang pegawai banyak menyerap pemahaman kerja. Sesudah lima tahun bekerja, tidak terlalu banyak pengalaman baru yang didapatkan oleh seorang pegawai

#### 13. **Analisa Biografi**

Analisa biografi biasanya akan melihat riwayat kerja, pendidikan, pengalaman organisasi dan keluarga seorang pegawai. Analisa biografi hanya dapat diterapkan pada pekerjaan yang bersifat umum. Analisa ini menghasilkan data yang umum. Pada kondisi sekarang, beberapa data dalam biografi tidak diperkenankan dijadikan pertimbangan untuk menghindari diskriminasi, seperti jenis kelamin, status pernikahan, dan agama.

#### 14. **Assessment Center**

Dibutuhkan waktu paling tidak dua hari untuk menjalani assessment center, untuk menjalani tes kepribadian dan wawancara kerja. Assessment center hanya cocok untuk pengisian

jabatan menengah dan tinggi dalam sebuah instansi, dan tidak cocok untuk rekrutmen karyawan secara umum.

#### 15. **Analisa Pelatihan dan Pengalaman**

Analisa ini dilakukan hanya untuk melihat keterampilan apakah yang diperoleh seorang pegawai setelah menjalani pelatihan atau bekerja dalam kurun waktu tertentu. Namun, ia tidak mengukur sejauh mana kinerja pegawai. Ia hanya mengukur keterampilan apa yang didapat seorang pegawai.

#### 16. **Analisa Lama Menempuh Pendidikan**

Tingkat pendidikan cukup baik untuk memprediksi kinerja seseorang, namun tidak selalu tingkat pendidikan yang lebih tinggi berkontribusi terhadap kinerja yang lebih tinggi.

#### 17. **Analisis Minat**

Banyak yang beranggapan bahwa seorang pegawai akan berkinerja baik jika ia mendapat pekerjaan yang sesuai dengan minatnya. Namun, sesungguhnya ketika seorang pegawai sudah mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan minatnya, kinerjanya dalam pekerjaan itu lebih ditentukan oleh potensi akademik dan ketekunannya untuk bekerja.

#### 18. **Analisa Tulisan Tangan**

Tulisan tangan seseorang akan menunjukkan kepribadian dan potensi kinerjanya. Namun, ia hanya bisa ditafsirkan oleh seorang ahli graphologi yang terlatih dengan baik.

#### 19. **Analisa Usia**

Usia seseorang adalah kriteria terakhir dari 19 kriteria/metode yang paling tidak sah untuk memprediksi kinerja seseorang.

Namun demikian, perlu dicatat bahwa tidak ada satu pun metode yang sempurna untuk memprediksi kinerja calo pegawai yang akan direkrut. Karena itu, satu metode dapat digabung dengan metode yang lainnya sesuai dengan kebutuhan. Berbagai macam metode di atas hanyalah cara memprediksi kinerja pegawai dalam proses rekrutmen. Hal lain yang tidak kalah penting adalah rasio pegawai yang akan diterima dari seluruh pelamar. Semakin kecil jumlah pegawai yang diterima untuk menduduki jabatan yang ada, maka semakin besar kemungkinan didapatkan pegawai yang berkualitas dan berkinerja baik.

Studi ini membahas metode penilaian yang bisa diterapkan untuk seleksi pegawai baru. Namun demikian, metode yang diterapkan sepertinya cenderung matematis dan mengutamakan pendekatan ekonomi. Dalam hal ini, calon pegawai dipilih untuk menghasilkan calon yang paling kompeten. Tujuannya adalah agar ia berkinerja baik dan memberikan kontribusi yang besar bagi tepat dimana ia bekerja. Karena itu, metode ini sebetulnya tepat diterapkan untuk sektor swasta.

Metode ini secara umum tidak tepat diterapkan pada sektor publik atau instansi pemerintah karena tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan pengisian jabatan di sektor publik bukanlah semata-mata tujuan ekonomi. Salah satu alasan penting keberlanjutan pemerintahan adalah adanya legitimasi dan penerimaan dari seluruh lapisan masyarakat. Jika metode ini diterapkan secara kaku, dapat dipastikan bahwa terdapat kelompok masyarakat tertentu atau dari wilayah tertentu yang tidak akan pernah menduduki jabatan di instansi publik. Beberapa kelompok masyarakat perlu mendapatkan perlakuan khusus dalam proses seleksi karena mereka memiliki kemampuan dan kompetensi yang secara

umum lebih rendah dari yang lain. Kelompok ini misalnya adalah warga/keluarga tidak mampu, penyandang disabilitas, dan masyarakat dari wilayah tertinggal.

Beberapa metode juga akan menghasilkan penilaian yang berbeda jika diterapkan dalam lingkungan budaya ketimuran. Sebagai contoh, di Amerika, metode nomor 11, yaitu Pemeriksaan Rekomendasi Kerja, biasanya akan menghasilkan informasi tentang keburukan/kejelekan seorang calon pegawai dari pemberi rekomendasi. Hal ini berbeda dengan di Indonesia, dimana seorang pemberi rekomendasi biasanya justru cenderung melebih-lebihkan informasi tentang keunggulan orang yang diberi rekomendasi. Dengan demikian, diperlukan kombinasi lebih dari satu metode untuk menghasilkan proses rekrutmen yang baik, dan penafsirannya harus disesuaikan dengan jenis organisasi yang akan diisi, apakah swasta ataukah sektor publik.

## 2) Desain Sistem Merit di Luar Negeri

Pada kenyataannya, sistem merit dalam birokrasi merupakan hal yang relatif baru. Sebagaimana dinyatakan oleh Riccucci and Naff (2008, p. 4), bahwa “...a career civil service based upon merit had, until the 20th century, been a historical novelty...”. Sebagai sebuah sistem yang relatif baru, maka dapat dipahami bahwa sampai saat ini tidak ada bentuk tunggal dari sistem merit yang secara universal diaplikasikan oleh seluruh negara di dunia. Bentuk dari sistem merit pada setiap negara yang menerapkannya adalah berbeda, disesuaikan dengan latar belakang politik dan sosiologis masyarakat serta sistem pemerintahan yang dianut. Menurut Tjiptoherijanto (2007, p. 15), meritokrasi birokrasi sesungguhnya merupakan operasionalisasi dari beberapa kegiatan: “... developing the capacity of the civil service to fulfill its mandate by addressing such



*issues as recruitment, promotion, pay, number of employees, and performance appraisal, and this still constitutes the bulk of national programs concerned with public administration reform”*

Di Amerika Serikat, penerapan sistem merit dalam birokrasi telah dilakukan semenjak 1980an, sebagai salah satu agenda dalam reformasi besar sistem administrasi Amerika Serikat (Kellough & Selden, 2003). Penelitian yang dilakukan oleh Kellough and 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 karier berbasis kinerja. Dalam hal ini, manajemen karier 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 karier terbuka dimana calon di luar birokrasi dapat ikut seleksi untuk mengisi jabatan tersebut (Bernardin & Russell, 1993, p. 341; Kellough & Selden, 2003).

Beberapa jenis paket reformasi administrasi di Amerika Serikat yang berhubungan langsung dengan penerapan sistem merit adalah penetapan proses dan prosedur penghentian pegawai negeri yang lebih mudah dan didasarkan pada penilaian kinerja dan pelanggaran kode etik, upaya menciptakan hubungan yang lebih bersifat profesional antara badan legislatif dengan institusi birokrasi pemerintah, serta upaya memperkuat asosiasi pegawai di lingkungan birokrasi (Bernardin & Russell,

1993). Secara keseluruhan, penerapan sistem merit di Amerika Serikat juga identik dengan upaya membuat birokrasi menjadi tidak terlalu hierarkis. Hal ini dilaksanakan dengan pengembangan sistem dan jejaring kerja yang bersifat lintas instansi. Dengan sistem ini, maka tercipta hubungan kerja yang tidak hanya bersifat vertikal, namun juga horizontal dan diagonal berdasarkan kompetensi masing-masing. Sebagaimana diilustrasikan oleh Balla (2008), sistem ini pada akhirnya mengurangi kekakuan birokrasi karena pegawai menjadi terbiasa untuk berinteraksi dan berkomunikasi dalam tim kerja sesuai dengan kompetensi masing-masing. Konsekuensi dari sistem kerja seperti ini adalah setiap pegawai dituntut untuk mempunyai kompetensi yang jelas dan spesifik. Untuk itu, maka pemerintah secara terencana melaksanakan pendidikan dan pelatihan yang sesuai dengan jabatan yang diemban oleh pegawai (Bernardin & Russell, 1993, p. 341).

Reformasi sistem administrasi di Amerika Serikat telah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah (negara bagian) untuk membuat inovasi sistem kepegawaian. Penelitian yang dilakukan oleh Feeney and Rainey (2009) di negara bagian Georgia dan Illinois bahwa penilaian kinerja terhadap seorang calon pejabat tidak hanya dilakukan secara internal, namun juga melibatkan masyarakat melalui pembobotan atau penilaian terhadap komplain yang dilayangkan masyarakat terhadap kinerja instansi yang dipimpin oleh kandidat tersebut. Mereka menemukan bahwa jika komplain yang diberikan masyarakat dijadikan sebagai salah satu basis penilaian kinerja, para pejabat di instansi pemerintah menjadi lebih responsif dan akomodatif terhadap kepentingan publik. Inovasi yang dilakukan di Georgia dan Illinois, menurut Feeney and

Rainey (2009), merupakan sebuah bentuk akuntabilitas publik, atau juga merupakan penciptaan hubungan pertanggungjawaban antara birokrasi dengan publik secara langsung. Hal ini dapat mengurangi kelemahan dalam sistem birokrasi, dimana pada umumnya administrasi pemerintahan menjadi sangat eksklusif dan tidak tersentuh oleh masyarakat.

Pada negara lainnya, terutama di Eropa Barat, sistem merit dilaksanakan utamanya dengan menjadikan evaluasi kinerja pegawai sebagai basis bagi pengembangan karier dan pembayaran tunjangan pegawai. Olsen (2006) menemukan bahwa secara umum di Eropa telah terdapat pemahaman menemukan bahwa birokrasi weberians sudah tidak dapat menghadapi perkembangan zaman dan tuntutan publik yang semakin kompleks. Dengan demikian, penerapan sistem merit dilakukan untuk menjadikan birokrasi lebih “*market oriented*”, atau menjadikan kepentingan dan kebutuhan publik sebagai orientasi dan tujuan birokrasi bekerja. Penelitian dari Miller (2012) pada beberapa negara di Eropa, menemukan bahwa evaluasi kinerja seorang pegawai yang akan dijadikan sebagai dasar pengembangan karier yang bersangkutan dilaksanakan dengan melibatkan penilaian publik melalui sebuah komite yang diangkat tersendiri. Hal ini berarti bahwa sistem merit telah dilaksanakan dengan melibatkan evaluasi dari masyarakat, yang pada akhirnya hal ini dijadikan sebagai jembatan penghubung antara kinerja pejabat dengan penilaian masyarakat (Miller, 2012). Lebih lanjut, di Denmark, penelitian yang dilaksanakan oleh Nielsen (2013) menemukan bahwa birokrasi di negara ini telah menerapkan “*outcome-based accountability*”, atau akuntabilitas berbasis hasil kerja, sebagai bentuk penilaian kinerja para pejabat birokrasi. Dengan demikian, penilaian kinerja yang

dilakukan bukan berorientasi pada *outputs*, namun pada hasil atau dampak dari program yang dilaksanakan pejabat tersebut. Hal ini berimplikasi bahwa evaluasi terhadap kinerja seorang pejabat secara komprehensif hanya bisa dilakukan setelah pejabat tersebut menduduki jabatan paling tidak dua-sampai tiga tahun dalam jabatan yang sama. Evaluasi berbasis hasil kerja dianggap sebagai lebih profesional dan dapat diterima oleh semua Pihak (Nielsen, 2013). Sedangkan di Israel, penelitian yang dilakukan oleh Vigoda-Gadot and Mizrahi (2007) menemukan bahwa sistem merit berdasar penilai kinerja digabungkan dengan partisipasi publik untuk menilai kepatutan dan rekam jejak moral seorang calon pejabat publik sebagai bentuk demokratisasi dan peningkatan partisipasi publik dalam pemerintahan.

Penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia di lingkungan birokrasi juga telah diterapkan pada beberapa negara di Amerika Latin. Penelitian dari Mangelsdorf and Reeves (1989) pada manajemen sumber daya manusia sektor publik di Ekuador menemukan bahwa upaya untuk membenahi sistem kepegawaian di negara tersebut telah dilaksanakan semenjak akhir tahun 1960an. Pembenahan dilaksanakan dengan cara merubah sistem tradisional birokrasi, yang diantaranya dicirikan dengan kuatnya intervensi dan patronase politik, menjadi sistem yang lebih modern yang menggunakan kompetensi sebagai basis rekrutmen dan promosi pegawai. Sistem merit di Ekuador dilaksanakan dengan membuat klasifikasi pekerjaan pegawai dengan jelas, ukuran keberhasilan dari pekerjaan tersebut, dan pola karier yang harus dilalui oleh pegawai sebelum dan sesudah mendapatkan posisi tersebut.

Penelitian lainnya di wilayah Amerika Latin juga dilakukan oleh Oliveros and Schuster (2016) di Republik Dominika,

yang menemukan bahwa pelaksanaan ujian yang ketat bagi para pejabat birokrasi dapat menciptakan kestabilan karier dan mengurangi intervensi politik. Dampaknya adalah birokrasi di Dominika kurang dipolitisasi, dan korupsi di lingkungan instansi pemerintah dapat dikurangi.

Walker and Andrews (2013) yang melakukan review terhadap 86 hasil penelitian pada negara-negara di dunia yang mencoba menerapkan reformasi manajemen sumber daya manusia menemukan bahwa inti dari reformasi birokrasi adalah penataan kembali ukuran atau besaran struktur organisasi, perencanaan kepegawaian, peningkatan kualitas sumber daya pegawai, membuat sistem kerja dan karier yang dapat diprediksi dengan baik, membuat birokrasi tanpa diskriminasi, dan mengembangkan jaringan organisasi dengan yang lainnya.

### 3) Lingkungan Politik dalam Pelaksanaan Sistem Merit

Penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik harus dilakukan dengan memperhatikan beberapa faktor utama, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Sebagai contoh, keberhasilan Amerika Serikat menerapkan sistem merit dalam lingkungan birokrasi adalah karena didukung oleh satu faktor utama, yaitu sistem penilaian kinerja yang handal pada lingkungan birokrasi pusat dan negara bagian. Sistem ini dapat dibangun dengan baik dan diterima oleh pegawai karena ia disusun dengan memperhatikan partisipasi pegawai melalui tiga hal, yaitu *"...participation, goal setting and feedback..."*, sehingga menghasilkan informasi yang valid tentang kinerja seorang pegawai (Roberts, 1994, p. 525).

Selain itu, penelitian dari Rubin and Kellough (2011) menunjukkan bahwa sistem

penilaian kinerja pegawai di Amerika Serikat dilakukan dengan tidak membatasi inisiatif pemerintah lokal untuk menyempurnakan sistem penilaian berdasarkan visi, misi dan sistem kerja organisasi yang lebih detail. Dengan sistem ini, maka setiap departemen bisa menyusun sebuah sistem penilaian kinerja alternatif, yang pada gilirannya mengurangi protes dan ketidakpuasan dari pegawai. Dengan sistem penilaian kinerja yang jelas, maka pemimpin politik dapat memilih dengan baik dan fair pegawai untuk menduduki jabatan baru.

Di bagian lain di dunia, yaitu di Mozambique dan beberapa negara Afrika yang mendapatkan pendampingan dari UNDP, reformasi birokrasi diarahkan untuk mencapai tiga tujuan utama, yaitu: efisiensi pembiayaan birokrasi, penerapan prinsip demokrasi dalam birokrasi, dan peningkatan kualitas layanan publik dari pemerintah. Di negara-negara tersebut ditemukan bahwa komitmen politik dari para pimpinan nasional dan lokal adalah variabel yang paling menentukan kesuksesan reformasi birokrasi (Linder, 2009).

Di Ekuador, penerapan sistem merit tidak sepenuhnya berhasil. Penelitian yang dilaksanakan oleh Mangelsdorf and Reeves (1989) menemukan bahwa tersedianya peraturan bukanlah satu-satunya syarat. Namun, keberhasilan penerapan sistem merit banyak terkendala oleh faktor khas negara berkembang. Dalam hal ini, perilaku birokrasi di negara berkembang masih sulit dipahami, dan kadang tidak rasional selayaknya birokrasi weberian dikembangkan. Sebagai contoh, penelitian dari Oliveros and Schuster (2016) menemukan bahwa pada beberapa dekade ini, birokrasi di negara berkembang telah bekerja keras untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun, pada saat yang sama, tingkat korupsi masih tinggi, dan birokrasi dengan sadar mendekat

kepada institusi politik pada saat pemilihan umum.

Stazyk and Goerdel (2010) berpendapat bahwa birokrasi, sebagaimana layaknya semua organisasi publik, mengandalkan dukungan publik dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Dukungan publik sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan reformasi dalam internal birokrasi. Tanpa dukungan publik, akan tercipta apa yang disebut sebagai “*uncertainties of environment*”, sebagai akibat dari rendahnya dukungan politik dan publik terhadap pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi.

Stazyk and Goerdel (2010) berpendapat bahwa lingkungan politik adalah lingkungan eksternal yang paling dominan memengaruhi kebijakan terkait manajemen sumber daya manusia sektor publik secara langsung. Hal ini terjadi karena birokrasi tidak bekerja di ruang hampa, tapi ia bekerja dalam lingkungan politik. Dengan demikian, hakikat dari hubungan antara aktor politik dan aktor administratif adalah berfungsi sebagai faktor input dari lingkungan eksternal yang paling menentukan kesuksesan reformasi birokrasi. Sebagaimana teori analisa politik yang dikemukakan oleh Dahl and Stinebrickner (2003), bahwa setiap aktor politik akan berusaha memengaruhi kebijakan melalui tiga hal, yaitu kekuasaan, pengaruh dan kontrol. Kekuasaan bisa saja didapatkan dari undang-undang atau peraturan, dan dengan kekuasaan seorang aktor politik bisa memengaruhi kebijakan atau bahkan mengontrol jalannya kebijakan agar sesuai dengan keinginannya. Namun, yang perlu dicatat adalah bahwa menurut Dahl and Stinebrickner (2003), seorang aktor politik tetap berpeluang memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan walaupun pada dasarnya ia tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan yang tertulis dalam peraturan.

Sundel (2014) menemukan bahwa untuk mengurangi dampak buruk patronase dalam lingkungan birokrasi pada saat rekrutmen pejabat, maka metode yang paling tepat adalah ujian terpusat. Metode ini, meskipun lambat dan akan memakan waktu, adalah metode yang terbaik bagi banyak negara berkembang. Hal ini didukung dengan analisa kuantitatif yang mereka lakukan pada data yang ada di negara berkembang. Namun demikian, studi ini juga menemukan banyak kasus bahwa meskipun seseorang memiliki kompetensi yang dibutuhkan, ternyata ia sering kalah pada saat ujian umum. Dengan demikian, sepanjang proses seleksinya dapat diawasi, maka bisa ditambahkan metode wawancara dan penelusuran biodata. Studi lainnya yang dilakukan pada beberapa negara di Eropa menemukan bahwa evaluasi kinerja seorang pegawai yang akan dijadikan sebagai dasar pengembangan karier yang bersangkutan dilaksanakan dengan melibatkan penilaian publik melalui sebuah komite yang diangkat tersendiri. Hal ini berarti bahwa sistem merit telah dilaksanakan dengan melibatkan evaluasi dari masyarakat, yang pada akhirnya hal ini dijadikan sebagai jembatan penghubung antara kinerja pejabat dengan penilaian masyarakat (Miller, 2012)

Penelitian lain yang dilakukan di Republik Dominika menemukan bahwa pelaksanaan ujian yang ketat bagi para pejabat birokrasi dapat menciptakan kestabilan karier dan mengurangi intervensi politik. Dampaknya adalah birokrasi di Dominika kurang dipolitisasi, dan korupsi di lingkungan instansi pemerintah dapat dikurangi (Oliveros & Schuster, 2016)

Studi yang dilakukan di Georgia, dan menemukan bahwa kesuksesan penerapan sistem merit akan sangat tergantung pada bagaimana seorang pemimpin mampu membangun manajemen kepercayaan,

atau "the management of trust". Di Georgia, reformasi manajemen sumber daya manusia sektor publik dilakukan sejak tahun 1996, tepat beberapa tahun sejak mereka merdeka dari Uni Soviet. Penerapan sistem merit di negara ini dilakukan dengan memberikan kekuasaan yang luas kepada pimpinan puncak dalam birokrasi untuk membentuk sistem evaluasi tersendiri dan memutuskan pengembangan karier pegawai berdasarkan sistem evaluasi tersebut. Beberapa metode kemudian berkembang, namun hanya beberapa yang berhasil. Secara umum mereka yang berhasil adalah didukung dengan tingginya kepercayaan yang diberikan kepada pemimpin untuk membangun sistem mereka (Paul Battaglio Jr & Condrey, 2009)

## Penutup

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.

Berdasarkan hasil kajian teoretis dan praktis yang telah diuraikan sebelumnya, dapat ditarik sebuah hubungan konseptual bahwa penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya aparatur sektor publik adalah sebuah kebijakan yang akan dipengaruhi oleh dua jenis lingkungan, yaitu lingkungan eksternal dari sistem politik yang berupa kekuasaan, pengaruh dan kontrol dari

aktor politik dan lingkungan internal berupa dinamika kelembagaan dalam lingkungan birokrasi, yang meliputi komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya yang tersedia, dan kecenderungan perilaku para pelaksana kebijakan. Lingkungan eksternal dan internal akan memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia, yang pada dasarnya adalah sebuah sistem manajemen yang mengutamakan penilaian terhadap kinerja dan kompetensi sebagai basis bagi rekrutmen, seleksi dan promosi pegawai

## Daftar Pustaka

- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.
- Balla, S. J. (2008). *The Enigmatic Bureaucracy-Democracy Nexus*: Oxford University Press.
- Bernardin, H. J., & Russell, J. E. A. (1993). *Human Resource Management: An Experimental Approach*: McGraw-Hill International.
- Castilla, E. J., & Benard, S. (2010). The paradox of meritocracy in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 55(4), 543-676.
- Dahl, R. S., & Stinebrickner, B. (2003). *Modern Political Analysis*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Feeney, M. K., & Rainey, H. G. (2009). Personnel flexibility and red tape in public and nonprofit organizations: Distinctions due to institutional and political accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 801-826.
- Kellough, J. E., & Selden, S. C. (2003). The reinvention of public personnel administration: An analysis of the diffusion of personnel management reforms in the states. *Public Administration Review*, 63(2), 165-176.

- Legge, K. (1995). What is human resource management? *Human Resource Management* (pp. 62-95): Springer.
- Linder, W. (2009). On the merits of decentralization in young democracies. *Publius: The Journal of Federalism*, 40(1), 1-30.
- Low, D. (2013). Good Meritocracy, Bad Meritocracy. *IPS Commons*.
- Mangelsdorf, K. R., & Reeves, T. Z. (1989). Implementing the Merit System in Ecuador. *Public Personnel Management*, 18(2), 193-208.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. *Public Administration Review*, 66(2), 177-192.
- Miller, S. (2012). Administering representation: The role of elected administrators in translating citizens' preferences into public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 865-897.
- Nielsen, P. A. (2013). Performance management, managerial authority, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 431-458.
- Oliveros, V., & Schuster, C. (2016). Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 0010414017710268.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24.
- Paul Battaglio Jr, R., & Condrey, S. E. (2009). Reforming public management: Analyzing the impact of public service reform on organizational and managerial trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 689-707.
- Poocharoen, O.-o., & Brillantes, A. (2013). Meritocracy in Asia Pacific: Status, issues, and challenges. *Review of Public Personnel Administration*, 33(2), 140-163.
- Pynes, J. E. (2009). *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations: A Strategic Approach*. New Jersey: HB Printing.
- Riccucci, N. M., & Naff, K. C. (2008). *Personel Management in Government: Politics and Process, Sixth Edition*: CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Roberts, G. E. (1994). Maximizing performance appraisal system acceptance: Perspectives from municipal government personel administrators. *Public Personnel Management*, 23(4), 525-549.
- Rubin, E. V., & Kellough, J. E. (2011). Does civil service reform affect behavior? Linking alternative personel systems, perceptions of procedural justice, and complaints. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 121-141.
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The Validity and Utility of Selection Methods in Personel Psychology: Practical and Theoretical Implications of 85 Years of Research Findings. *Psychological Bulletin*, 124(2), 262-274.
- Sen, A. (2000). Merit and justice. *Meritocracy and economic inequality*, 5-16.
- Stazyk, E. C., & Goerdel, H. T. (2010). The benefits of bureaucracy: Public managers' perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 645-672.
- Tjiptoherijanto, P. (2007). Civil service reform in Indonesia. *International Public Management Review*, 8(2), 31-44.
- Vigoda-Gadot, E., & Mizrahi, S. (2007). Public sector management and the democratic ethos: A 5-year study of key relationships in Israel. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1), 79-107.
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2013). Local government management and performance: a review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101-133.
- Weber, M. (1947). The theory of social and economic organization, trans. *AM Henderson and Talcott Parsons (New York, 1947)*, 132.
- Wungu, J., & Brotoharsojo, H. (2003). *Tingkatkan Kinerja Perusahaan Anda dengan Merit System*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.