

# PROMOSI JABATAN PIMPINAN TINGGI

Perspektif Merit Sistem Indonesia

Dr. Tri Raharianto, S.STP., M.Si., M.H



**PROMOSI JABATAN  
PIMPINAN TINGGI PERSEPEKTI  
MERIT SISTEM INDONESIA**

## **UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

### **Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan fonogram yang telah dilakukan pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**PROMOSI JABATAN  
PIMPINAN TINGGI PERSEPEKTIF MERIT  
SISTEM INDONESIA**

Penulis :

**Dr. Tri Raharjanto, S. STP, . M. Si, . MH**



**PENERBIT CV AZKA PUSTAKA**

# Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi Persepektif Merit Sistem Indonesia

**Penulis:**

**Dr. Tri Raharjanto, S. STP., M. Si., MH**

**Editor:**

Moh Suardi

**ISBN :**

**978-623-5364-39-1**

**Design Cover :**

Zainur Rijal

**Layout :**

Safrinal

**Ukuran Buku : 14,8 x 21**

**PENERBIT. CV. AZKA PUSTAKA**

Jl. Jendral Sudirman Nagari Lingkuang Aua Kec. Pasaman,  
Kab. Pasaman Barat, Sumatera Barat 26566

**Email :** [penerbitazkapustaka@gmail.com](mailto:penerbitazkapustaka@gmail.com)

**Website:** [www.penerbitazkapustaka.co.id](http://www.penerbitazkapustaka.co.id)

HP/Wa: 081372363617/083182501876

**Cetakan Pertama: Mei 2022**

ANGGOTA IKAPI : 031/SBA/21

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang Memperbanyak  
Karya Tulis Ini Dalam Bentuk Apapun Tanpa Izin Penerbit

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat, berkah dan nikmat-Nya, sehingga penulisan naskah buku ini dapat diselesaikan dengan judul "

**"Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi Persepektif Merit Sistem Indonesia"**

Sistem merit didefinisikan sebagai kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Sistem merit merupakan sebuah sistem yang menekankan pada tiga hal utama, yaitu kualifikasi, kompetensi dan kinerja dalam penilaian dan pengembangan karier ASN

Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN telah memunculkan mekanisme baru dalam promosi jabatan struktural, promosi JPT dilakukan dengan model seleksi terbuka, yang diikuti oleh para pegawai yang telah memenuhi persyaratan administratif tertentu. Promosi PNS harus berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja. Penerapan sistem merit dalam promosi JPT bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan, meningkatkan kualitas pelayanan publik dan untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan.

Sistem merit didefinisikan sebagai proses rekrutmen, Penulis menyadari bahwa keberhasilan pembahasan dan penulisan buku ini dapat terselesaikan berkat dorongan, bantuan, bimbingan dan masukan dari berbagai pihak, utamanya penulis sampaikan penghargaan dengan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada pembaca yang budiman

Bandung, Mei 2022

**Penulis**

# Daftar Isi

<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>v</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB II TEORI PERKEMBANGAN MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA .....</b>	<b>15</b>
A. Teori Administrasi Publik .....	16
B. Perkembangan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia .....	22
<b>BAB III SISTEM MERIT .....</b>	<b>31</b>
A. Konsep Dasar Sistem Merit .....	31
B. Desain Sistem Merit di Luar Negeri .....	33
C. Lingkungan Politik dalam Sistem Merit .....	39
D. Manfaat Sistem Merit .....	43
E. Sistem Merit Dalam Birokrasi Pemerintah di Indonesia .....	48
<b>BAB IV METODE SELEKSI JABATAN DALAM SISTEM MERIT .....</b>	<b>65</b>
A. Metode Seleksi Umum .....	65
B. Metode Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi .....	72
<b>BAB V PROMOSI JABATAN PIMPINAN TINGGI .....</b>	<b>81</b>
A. Kualifikasi Jabatan .....	81
B. Rekam Jejak Kinerja .....	85
C. Kompetensi .....	95
D. Kompetensi Manajerial .....	111
E. Promosi .....	115
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>119</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

Salah satu bagian penting dalam agenda Reformasi Birokrasi di Indonesia adalah penerapan sistem merit dalam pengisian atau promosi jabatan struktural. Hal ini termuat dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi Indonesia yang diarahkan kepada transformasi sistem kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dari *closed career system* menjadi *open career system*, transformasi dari administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia dan pengembangan potensi *human capital*, serta transformasi dari *rule based bureaucracy* menjadi *performance based bureaucracy* dan *dynamic governance*. Perubahan manajemen ASN ini diharapkan dapat mempercepat pelaksanaan reformasi birokrasi secara keseluruhan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah menjadi landasan legalistik utama dalam kebijakan manajemen ASN yang berbasis merit. Secara umum, Pasal 1 huruf 22 undang-undang tersebut menjelaskan pengertian sistem merit sebagai berikut: "...kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin,



status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan”

Mengacu kepada definisi tersebut di atas, sistem merit merupakan sebuah sistem yang menekankan pada tiga hal utama, yaitu kualifikasi, kompetensi dan kinerja dalam penilaian dan pengembangan karier ASN. Selanjutnya pada Pasal 69 undang-undang tersebut dijelaskan lebih lanjut bahwa kompetensi yang akan diukur dalam sistem merit terdiri dari tiga jenis, yaitu kompetensi teknis, kompetensi manajerial dan kompetensi sosiokultural. Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis. Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan. Kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan. Integritas diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerja sama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara. Moralitas diukur dari penerapan dan pengamalan nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan.

Dalam pasal 134 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS), disebutkan bahwa sistem merit dalam manajemen ASN memiliki kriteria:

1. Seluruh jabatan sudah memiliki standar kompetensi jabatan;
2. Perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan

beban kerja;

3. Pelaksanaan seleksi dan promosi dilakukan secara terbuka;
4. Memiliki manajemen karir yang terdiri dari perencanaan, pengembangan, pola karir, dan kelompok rencana suksesi yang diperoleh dari manajemen talenta;
5. Memberikan penghargaan dan mengenakan sanksi berdasarkan pada penilaian kinerja yang objektif dan transparan;
6. Menerapkan kode etik dan kode perilaku pegawai ASN;
7. Merencanakan dan memberikan kesempatan pengembangan kompetensi sesuai hasil penilaian kinerja;
8. Memberikan perlindungan kepada pegawai ASN dari tindakan penyalahgunaan wewenang; dan
9. Memiliki sistem informasi berbasis kompetensi yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh pegawai ASN.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 sebagai payung hukum penerapan sistem merit dalam manajemen ASN telah memunculkan mekanisme baru dalam pengisian atau promosi jabatan struktural, khususnya Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengisian atau promosi JPT dilakukan dengan model seleksi terbuka yang diikuti oleh para pegawai yang telah memenuhi persyaratan administratif tertentu. Hal ini berbeda dengan model

sebelumnya, dimana pengangkatan jabatan dilakukan tanpa menggunakan alat yang terukur sehingga sepenuhnya menjadi hak prerogatif PPK. Dalam rangka monitoring dan supervisi pelaksanaan sistem merit secara nasional, dibentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Sebagai pedoman pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagai pedoman operasional yang bisa diacu dalam pelaksanaan sistem merit. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut, penerapan sistem merit dilakukan melalui 3 (tiga) bentuk, yaitu:

1. Penempatan PNS yang harus sesuai pada kualifikasi dan kompetensi;
2. Promosi PNS yang harus berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja;
3. *Reward* dan *Punishment* yang harus berdasarkan kinerja.

Salah satu penekanan utama kebijakan pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah pada proses pengisian atau promosi JPT. JPT yang terdapat pada pemerintah kabupaten/kota adalah kategori jabatan pimpinan tinggi pratama, atau yang secara umum terdiri dari pejabat eselon II seperti Sekretaris Daerah, Kepala Dinas dan Kepala Badan pada pemerintah kabupaten/kota. Mereka adalah unsur pimpinan instansi di daerah, sehingga dengan menerapkan proses pengisian atau promosi berbasis merit pada jabatan ini, maka diharapkan upaya akselerasi

reformasi birokrasi di pemerintah daerah akan bisa dilaksanakan. Penerapan sistem merit dalam pengisian atau promosi JPT sebetulnya memiliki tujuan jangka panjang untuk meningkatkan efektivitas dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks desentralisasi di Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai wujud dari efektivitas pemerintahan sangat tergantung kepada sejauh mana reformasi birokrasi bisa dilakukan oleh pemerintah daerah, terutama pemerintah kabupaten dan kota.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017, pengisian atau promosi JPT melalui seleksi terbuka yang kompetitif pada instansi pemerintah, harus dilakukan oleh panitia seleksi dengan melalui tahapan seleksi administrasi, penelusuran rekam jejak, tes kompetensi, wawancara akhir, tes kesehatan dan kejiwaan (Pasal 120 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil). Peserta seleksi bersifat terbuka antar kabupaten kota dalam satu provinsi. Peraturan Pemerintah ini mengamanatkan kepada panitia seleksi untuk merumuskan kriteria dan alat ukur yang diterapkan untuk menilai kualifikasi, penelusuran rekam jejak dan kompetensi peserta seleksi terbuka.

Secara garis besar, pengisian atau promosi JPT berbasis merit melalui seleksi terbuka JPT dilaksanakan melalui tiga tahapan utama, yaitu ;

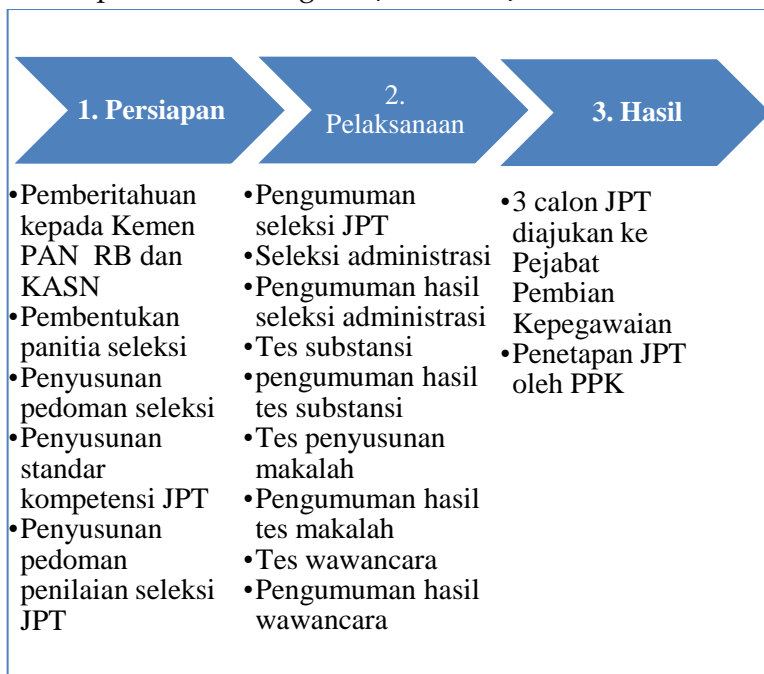
1. Tahap persiapan berisi terdiri dari pembentukan kepanitiaan, penyusunan pedoman seleksi, standar kompetensi dan penilaian;

2. Tahapan pelaksanaan dimulai dari pengumuman seleksi, pelaksanaan seleksi administrasi, substansi, penyusunan makalah dan wawancara.
3. Tahap hasil, dari tahapan tersebut, panitia seleksi akan merekomendasikan tiga calon untuk ditetapkan oleh PPK.

Selengkapnya tahapan pelaksanaan seleksi terbuka dapat dilihat pada gambar 1.1

**Gambar 1.1**

Tahapan Seleksi Pengisian/Promosi JPT Secara Terbuka



Pada tataran tujuan kebijakan, prosedur pengisian atau promosi JPT sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 secara umum terlihat bertujuan baik, yaitu untuk menghasilkan pejabat yang berkompeten dan mampu menyelenggarakan tugasnya. Secara prinsip, dalam pasal 176 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017, prosedur tersebut merupakan penerapan sistem merit dalam pengembangan karir yang menekankan pada kualifikasi, kompetensi, kinerja dan kebutuhan pemerintah.

Peraturan tentang seleksi terbuka bertujuan menciptakan sistem kompetisi yang sehat dan kesesuaian kompetensi dan kualifikasi dengan jabatan yang akan diduduki. Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.

Namun demikian, terdapat beberapa permasalahan yang muncul pada tataran operasional. KASN (2016) mengidentifikasi beberapa permasalahan atau hambatan teknis dalam pelaksanaan seleksi terbuka JPT di daerah, antara lain meliputi:

1. Belum siapnya instansi untuk melaksanakan seleksi terbuka yang dikarenakan belum menyusun deskripsi tugas, kualifikasi dan standard kompetensi JPT yang ada, belum melaksanakan penilaian kinerja sesuai

ketentuan, serta belum mempunyai data profil kompetensi pegawai sehingga pelaksanaan seleksi terbuka pada instansi pemerintah tersebut memerlukan waktu untuk persiapannya;

2. Masih terbatasnya jumlah *assessment center* atau *assessor* yang bersertifikat. Jumlah lembaga penilai kinerja (*assessment center*) yang terdata di Badan Kepegawaian Negara (BKN) Tahun 2016 sebanyak 20 lembaga dan 210 *assessor*. Jumlah tersebut sangat kecil dibandingkan dengan kebutuhan *assessment center* untuk melakukan uji kompetensi;
3. Masih terbatasnya panitia seleksi yang kompeten, kredibel dan tidak berpotensi menimbulkan konflik kepentingan mengingat tali persaudaraan yang erat di daerah. Kredibilitas panitia seleksi juga dapat terganggu dengan adanya intervensi politik yang dilakukan oleh PPK, partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau pihak lainnya. Konflik kepentingan (*conflict of interest*) ini masih dijumpai dalam beberapa hasil keputusan panitia seleksi di berbagai instansi pemerintah baik pusat maupun daerah;
4. Keengganan PNS untuk berkompetisi dan kekhawatiran bahwa prinsip merit tidak benar-benar diterapkan mengingat pengalaman mereka selama ini menunjukkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan seringkali didasarkan pada alasan-alasan yang tidak terkait dengan sistem merit;
5. Masih lemahnya sistem manajemen kinerja di

- lingkungan instansi pemerintah dalam penerapan sistem merit, seperti tidak dilaksanakan secara konsisten Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil;
6. Intervensi politik yang masih kuat dalam manajemen ASN sehingga masih terjadi pengangkatan dan pemberhentian pejabat dari JPT yang tidak didasarkan pada prinsip merit. Masih ada PPK yang ingin mempertahankan spoil system, dimana pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi (PPT) tidak didasarkan pada aspek kompetensi, kualifikasi dan profesionalisme melalui seleksi terbuka. Demikian juga dengan pemberhentian pejabat dari JPT, yang sering kali dilakukan tanpa berdasarkan alasan yang kuat dan prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang;
  7. Pengisian jabatan struktural khususnya JPT pada organisasi perangkat daerah yang baru sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah belum sepenuhnya didasarkan pada aspek kualifikasi, kompetensi, dan kebutuhan organisasi, namun masih diwarnai konflik kepentingan.

Selanjutnya, hasil evaluasi BKN (2017) mengidentifikasi beberapa kelemahan dalam pelaksanaan seleksi terbuka JPT, diantaranya:

1. Biaya yang cukup mahal. Biaya yang diperlukan dalam proses seleksi terbuka JPT dialokasikan untuk biaya operasional Pansel dan Sekretariat Pansel. Biaya lain, dialokasikan untuk membayar pihak ketiga



berkenaan dengan tes atau ujian yang diperlukan dalam penelusuran kompetensi calon JPT (misal *assessment center*). Besarnya biaya yang dialokasikan dalam penilaian kompetensi JPT bergantung pada harga yang diberikan oleh pihak ketiga, yang berkenaan dengan berapa materi yang akan diujikan dan metode yang digunakan. Di sisi lain, biaya juga dikeluarkan peserta seleksi untuk melakukan tes kesehatan pada instansi/lembaga kesehatan yang diakui pemerintah (tes kesehatan jasmani, tes kepribadian atau tes kejiwaan dan tes bebas narkoba).

2. Pembatasan terhadap calon peserta seleksi JPT. Hal yang biasa dilakukan oleh suatu instansi untuk membatasi peserta dari luar instansi adalah dengan memberlakukan persyaratan yang sulit dipenuhi oleh calon-calon peserta seleksi dari luar instansi tersebut. Ada kecenderungan masing-masing instansi pemerintah menginginkan lowongan jabatan di lingkungan instansi diisi dari orang dalam. Hal ini tentu mengabaikan salah satu tujuan dari pelaksanaan open recruitment sebagai sarana pengejawantahan sistem merit dan open career system di lingkungan PNS.
3. Waktu yang cukup lama. Waktu untuk melaksanakan satu tahap ke tahap berikutnya cukup memakan waktu. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal sebagai-berikut:
  - a. pemenuhan kuota calon peserta seleksi terhadap formasi jabatan yang kosong;

- b. belum adanya pedoman penilaian pada setiap tes (ujian) juga menyebabkan keputusan penilaian hasil tes memerlukan waktu yang cukup lama;
- c. Penentuan seorang PPT oleh PPK seringkali memerlukan waktu yang cukup lama.

Data pada KASN menunjukkan bahwa dari tahun 2014 sampai dengan 2016, seluruh kementerian telah melaksanakan seleksi terbuka pengisian atau promosi JPT. Pada pemerintah daerah, 97% provinsi telah melaksanakan seleksi terbuka, sedangkan pada pemerintah kabupaten kota baru 63% yang melaksanakan seleksi terbuka. Data ini menunjukkan bahwa terdapat kelambatan penerapan sistem merit pada pemerintah daerah terutama kabupaten kota, yang mengakibatkan belum seluruh pemerintah daerah mampu menerapkan sistem tersebut.

KASN mencatat bahwa sampai dengan September 2016 telah dilakukan 731 kali kegiatan seleksi terbuka pengisian atau promosi JPT, baik pada instansi pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota sebagaimana table berikut.

**Tabel 1.1**

Penerapan Sistem Merit dalam Seleksi Pengisian atau Promosi JPT pada Instansi Pemerintah

No	Instansi	Jumlah Kegiatan	Persetujuan	Perbaikan	Pencabutan / Pembatalan/ Penundaan
1	2	3	4	5	6

1	Kementeria n/ Lembaga	195	127 (65%)	64 (33%)	4 (2%)
2	Pemerintah Provinsi	54	39 (72%)	11 (20%)	4 (7%)
3	Pemerintah Kabupaten / Kota	482	355 (74%)	79 (16%)	48 (10%)
<b>Jumlah</b>		<b>731</b>	<b>521 (71%)</b>	<b>154 (21%)</b>	<b>56 (8%)</b>

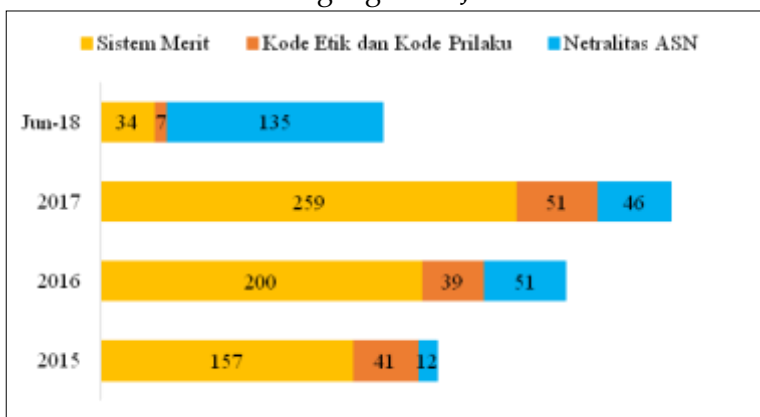
Tabel 1.1 menunjukkan bahwa sebagian besar pelaksana sistem merit dalam pengisian atau promosi JPT di Indonesia adalah pemerintah kabupaten kota. Dari seluruh 731 kegiatan, ternyata hanya 521 (71%) yang prosesnya dianggap sesuai dengan prosedur dan ketentuan, sehingga disetujui oleh KASN sebagai lembaga yang bertugas melakukan supervisi dan monitoring. Sejumlah 154 instansi (21%) harus melakukan perbaikan, dan 56 instansi (8%) dicabut, dibatalkan atau ditunda hasilnya karena proses seleksi terbuka yang dilakukan dianggap tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal yang menarik dari data tersebut adalah bahwa ternyata pemerintah Kabupaten/Kota adalah kelompok terbanyak yang mendapatkan pencabutan, pembatalan dan atau penundaan dari KASN, dibandingkan dengan instansi kementerian/lembaga dan pemerintah provinsi.

Proses pengisian atau promosi JPT merupakan proses yang penuh dinamika. Hal ini ditunjukkan dari banyaknya

pengaduan yang masuk ke KASN. Dari tahun 2015 sampai dengan bulan Juni 2019, KASN tercatat telah mengeluarkan 1.032 rekomendasi terhadap berbagai pengaduan yang masuk ke KASN terkait pelaksanaan seleksi jabatan pimpinan tinggi. Sebagian besar pengaduan yang masuk adalah terkait penerapan sistem merit dalam pengangkatan JPT. Selama beberapa tahun terakhir, pada paruh tahun 2018 tercatat bahwa pengaduan yang masuk terkait dengan netralitas PNS dalam pengangkatan JPT meningkat tajam. Hal ini mengindikasikan belum optimalnya penerapan sistem merit, dan belum bebasnya birokrasi dari pengaruh politisasi jabatan. Sebagaimana diketahui, tahun 2018 merupakan tahun dimana Indonesia melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah serentak (Gambar 1.2).

**Gambar 1.2**

Pengaduan yang Masuk ke KASN terkait Pengangkatan JPT



Secara akumulatif dari tahun 2015-2018, meskipun terjadi peningkatan proses seleksi yang terbuka yang

langsung disetujui oleh KASN, masih terdapat sejumlah perbaikan, pencabutan, pembatalan maupun penundaan. Hal ini menunjukkan bahwa ketidakjelasan standarisasi kompetensi dan kinerja serta proses pengukuran tersebut melahirkan permasalahan pada hasil seleksi terbuka. Tingginya jumlah permasalahan seleksi terbuka pada pemerintah kabupaten/kota dapat dimaknai sebagai tingginya dinamika politik dalam proses tersebut.

Sebagaimana diketahui, paitia seleksi akan bekerja secara mandiri mulai dari proses pembagian tugas, pengumuman seleksi, verifikasi peserta seleksi, pentahapan seleksi dan penetapan 3 (tiga) besar peserta yang lulus seleksi dan memberikannya kepada kepala daerah untuk dipilih satu orang sebagai calon yang akan menduduki jabatan. Maknanya, tim hanya memiliki wewenang untuk mengusulkan tiga calon untuk ditetapkan salah satunya oleh kepala daerah sebagai pejabat terpilih.

Kepala daerah memiliki kewenangan penuh untuk memilih salah satu dari tiga calon yang diajukan tim tersebut. Disini, selalu terdapat kemungkinan bahwa calon yang dipilih adalah bukan yang memiliki nilai kualifikasi dan kompetensi tertinggi. Hal ini tidak mengherankan, karena kepala daerah merupakan jabatan politik, dimana pertimbangan-pertimbangan politik selalu menjadi bagian dalam pengambilan keputusannya. Proses ini pada akhirnya melahirkan permasalahan yang lainnya, seperti besarnya ruang untuk intervensi politik dalam proses seleksi, keengganan PNS untuk mengikuti seleksi, keraguan atas hasil seleksi, dan berbagai persoalan teknis lainnya.



# BAB II

## TEORI PERKEMBANGAN MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA

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 Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

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 difahami sebagai bagian dari konsep manajemen sumber daya manusia. Diperlukan pula sebuah analisis konseptual pelaksanaan sistem merit di Indonesia paska penetapan Undang-Undang Nomor 5

Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, khususnya yang terkait dengan pelaksanaan seleksi pengisian atau promosi JPT secara terbuka.

Pada bab ini diuraikan *grand theory*, *middle range theory* dan *operational theory* yang dipakai dalam penyusunan disertasi. *Grand theory*, adalah bentuk abstrak tertinggi suatu teori yang tersusun atas konsep-konsep yang diprioritaskan untuk memahami dunia sosial. *Grand theory* penelitian ini adalah Ilmu Administrasi publik. *Middle range theory* adalah teori Manajemen Sumber Daya Manusia. yang dibahas dan diturunkan dari *grand theory*, yang dalam penelitian ini terdiri dari teori sistem merit. *Operational* atau *Parochial theory* adalah lingkup teori yang menjadi inti pembahasan lebih detil dari penelitian ini meliputi teori Kualifikasi, Teori Kompetensi dan Pengukuran Kompetensi Serta Teori Promosi Jabatan Berbasis Merit.

## **A. Teori Administrasi Publik**

Ilmu Administrasi Publik sebagai suatu disiplin ilmu yang tengah berkembang, secara fungsional untuk mengkritisi pelaksanaan pemerintahan yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga pemerintahan negara. Kemudian, dinamika Ilmu Administrasi Publik itu dapat ditelusuri dari pengertian harfiah, yakni pengertian paling dasar dari administrasi berasal dari bahasa latin: *ad+ministrare*. *Ad* adalah intensif sedangkan *ministrare* adalah melayani. Hal ini bila digabungkan artinya melayani secara intensif. Sehingga, kata ini diserap dalam bahasa Inggris menjadi *administration* dan



bahasa Indonesia menjadi administrasi. Dalam konteks, subyek kata melayani adalah negara, sedangkan yang menjadi obyek adalah warganegara.

Administrasi negara dan administrasi publik merupakan dua konsep yang silih berganti digunakan oleh berbagai ahli, sebagaimana dijelaskan Banga (2018: 81), menyatakan dari aspek terminologi historis, konsep administrasi negara berasal dari Eropa Kontinental dan Anglo Saxon. Negara Eropa Kontinental, dikenal dengan istilah Belanda, "*bestuurs kunde, bestuurs wetenschap, bestuursler*". Sedangkan dikenal dengan istilah Jerman "*verwaltungslehre*". Selanjutnya, kedua istilah tersebut diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi "*management*". Sedangkan di negara Anglo Saxon, seperti Amerika, dikenal dengan istilah "*public administration*". Setelah ditelaah lebih mendalam dari kedua perspektif tersebut ternyata mempunyai kesesuaian atau tidak ada perbedaan yang signifikan. Keduanya membicarakan penataan kerja sekelompok orang dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Pengertian mengenai administrasi publik banyak sekali menurut beberapa ahli. Banga (2018:83) mengumpulkan sejumlah definisi mengenai administrasi publik. Diantaranya, pengertian administrasi publik menurut Dwight Waldo yang mengatakan, "*public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purpose of government*". Kemudian Leonard D White mengatakan, "*public administration is consist of all those operations having for their purpose the*

*fulfillment or enforcement of public policy*". Berdasarkan pendapat tersebut, administrasi publik merupakan organisasi dan manajemen dalam menggerakkan keseluruhan operasi yang mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan maupun menegakkan urusan publik, termasuk dalamnya pelayanan publik.

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

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

Pada konteks perkembangan ilmu administrasi publik mulai berhubungan antara teori manajemen dan

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

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

Untuk mewujudkan tujuan administrasi publik menempatkan Teknologi Informasi (*Information Technology*) sebagai variabel utama dalam pelaksanaan administrasi publik yang efisien, efektif, berkeadilan, dan akuntabel. Dengan demikian teknologi informasi telah menjadi faktor pendukung (*enabler factor*) untuk mewujudkan administrasi yang bebas dari pengaruh hubungan personal (Sedarmayanti & Mulyana, 2020: 109).

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

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

Administrasi publik menurut Utomo (2003), akhirnya tidak saja harus memiliki *responsibility* dan

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

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

1. Dimensi Kebijakan yaitu segala sesuatu yang menyangkut proses pembuatan kebijakan/keputusan penentuan tujuan, cara atau alternative terbaik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Dimensi Organisasi yaitu berkenaan dengan pengaturan struktur dan hirarki yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit, penerapan prosedur dalam bentuk standar operasi dalam mencapai tujuan.
3. Dimensi Manajemen yaitu menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakkan, diorganisir dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip tertentu.
4. Dimensi Etika atau Moral yaitu memberikan tuntunan moral terhadap administrator mengenai apa yang salah dan apa yang benar serta baik dan buruk,

5. Dimensi Lingkungan yaitu suasana atau kondisi sekitar yang mempengaruhi dapat dilihat dari sistem politik, sosial, ekonomi dan budaya dalam suatu negara yang sangat mempengaruhi dan mendikte administrasi publik.
6. Dimensi Akuntabilitas Kerja yaitu menggambarkan bukti nyata kehadiran dan kegunaan administrasi publik dalam suatu negara.

Berdasarkan konsep-konsep para ahli tersebut, menunjukkan bahwa pelaksanaan Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai dimensi-dimensi yang perlu dipahami secara komprehensif, yaitu: Dimensi Manajemen. Dimensi ini menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan Promosi Jabatan Tinggi Pratama Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah dirancang dapat diimplementasikan untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip Manajemen Sumber Daya Manusia.

## **B. Perkembangan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia**

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) merupakan terjemahan dari "*Human Resource Management*", atau "*Man Power Management*", atau "*Personnel Management*" (Legge, 1995). Pada institusi pemerintahan di Indonesia, manajemen sumber daya manusia sering disebut dengan istilah manajemen kepegawaian, meskipun istilah tersebut memiliki makna

yang lebih sempit. Pynes (2009, p. 3) mendefinisikan *Human Resources Management* sebagai “...the design of formal systems in an organization to ensure the effective use of employees’ knowledge, skills, abilities, and other characteristics (KSAOCs) to accomplish organizational goals”. Dengan demikian, manajemen sumber daya manusia dapat diartikan sebagai sebuah sistem dalam organisasi yang bertujuan untuk menggunakan pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan karakteristik lainnya dari seorang pegawai secara efektif untuk mendukung pencapaian tujuan dari organisasi tersebut.

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

1. *Human Resource Philosophy*, suatu pernyataan yang mencerminkan budaya organisasi dan nilai bisnis yang akan diterapkan dalam memperlakukan pegawai;
2. *Human Resource Policy*, yaitu nilai yang dianut bersama dan menjadi petunjuk atau pedoman untuk menetapkan keputusan dan pengelolaan kegiatan yang berkaitan dengan pegawai;
3. *Human Resource Programs* yaitu strategi yang bertujuan mengkoordinasikan berbagai upaya untuk memfasilitasi perubahan manusia dalam organisasi;
4. *Human Resource Practices*, yaitu operasionalisasi kepemimpinan, manajerial dan peran operasional yang bertujuan memotivasi pegawai agar berperilaku

sebagaimana yang diharapkan dan;

5. *Human Resource Process*, yaitu mengatur cara untuk mengidentifikasi, merumuskan dan mengimplementasikan program di bidang kepegawaian.

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

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



Di samping itu, hubungan antara kelima konsep tersebut juga dapat difahami sebagai hubungan antar sub sistem yang saling mempengaruhi (Gambar 2.1).

## Gambar 2.1

### Sub Sistem dalam Manajemen Sumber Daya Manusia



*Sumber: Bernardin dan Russell (1993)*

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

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

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

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

Dalam hal ini, Lewin (2003) dan Pfeffer (1994) menyatakan bahwa aktivitas manajemen sumber daya

manusia dapat digolongkan menjadi dua, yaitu: *High Involvement Work Practices* (HIWP) dan *Low Involvement Work Practices* (LIWP). Keduanya dapat dibedakan berdasarkan tingkat upah atau gaji tetap, biaya proyek (*lump sum*), tingkat pelatihan dan pengembangan, promosi, dan partisipasi dalam pengambilan keputusan. *High Involvement Work Practices* adalah aktivitas manajemen sumber daya manusia yang memberikan perhatian lebih pada uraian kegiatan tersebut, sedangkan *Low Involvement Work Practices* adalah yang sebaliknya. Aktifitas pengelolaan kepegawaian dalam organisasi, apakah lebih berorientasi pada keterlibatan tinggi atau rendah, akan sangat berhubungan dengan biaya yang dikeluarkan organisasi. Biaya-biaya ini, menurut teori manajemen sumber daya manusia, tidak boleh dihitung hanya sebagai biaya operasional, namun juga sebagai sebuah investasi sumber daya manusia.

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

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

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

1. pengetahuan (*knowledge*);
2. keahlian (*expertise*);

3. kemampuan (*ability*) dan
4. keterampilan (*skill*).

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

Bagi pegawai, jenis manajemen ini biasanya akan meningkatkan pendapatan, kepuasan kerja, dan pengembangan karir. Bagi organisasi atau perusahaan, investasi pada pegawai akan menghasilkan peningkatan kinerja, inovasi, dan produktivitas. Manajemen ini akan menghasilkan *intellectual capital*, yang meliputi kumpulan pengetahuan yang dapat dikendalikan oleh sebuah organisasi. Unsur modal intelektual akan senantiasa berkembang karena didukung oleh modal sosial (*social capital*) pegawai, dimana pegawai akan memperoleh dan mengembangkan kemampuan diri melalui interaksi

mereka baik ke dalam dan keluar organisasi. Pada akhirnya, modal intelektual dan sosial ini akan meningkatkan modal organisasi, atau *organizational capital*, yakni pengetahuan yang dimiliki organisasi pada database, manual dan lain-lain (Brown, 2006). Inti dari strategi dalam manajemen modal manusia pada dasarnya bertujuan untuk menarik, mempertahankan dan mengembangkan pegawai, dengan menggunakan kompetensi dan kinerja sebagai basis pemberian penghargaan. Menurut Beatty (2003), tahapan-tahapan dalam penerapan manajemen modal manusia dimulai dari menentukan tujuan organisasi. Dari penentuan tujuan tersebut akan dapat diidentifikasi kebutuhan pegawai untuk memenuhi tujuan organisasi. Selanjutnya, dilakukan pengukuran kompetensi pegawai untuk dilakukan pengambilan keputusan terkait tindakan apakah yang akan dilakukan untuk mengembangkan pegawai agar berkontribusi terhadap tujuan organisasi tersebut.

Berdasarkan uraian konseptual tersebut di atas, dapat difahami bahwa konsep manajemen sumber daya manusia dilakukan dengan perencanaan kebutuhan organisasi pada masa yang akan datang, pemberian kesempatan pada pegawai untuk menjadi lebih baik, dan pemberian kenyamanan bagi pegawai, serta pengembangan karier pegawai sesuai rencana pengembangan organisasi melalui kualifikasi pegawai, sistem pengukuran kompetensi dan kinerja Konsep manajemen sumber daya manusia yang digunakan

sebagai *middle theory* untuk menggambarkan keterkaitan dengan *parochial theory* dalam promosi jabatan pimpinan tinggi pada penelitian ini.



# BAB III

## SISTEM MERIT

### A. Konsep Dasar Sistem Merit

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

Dengan demikian, yang dimaksud dengan meritokrasi adalah penerapan sistem penilaian yang mengutamakan atau memberi penghargaan kepada orang yang telah mencapai hal-hal baik. Secara lebih spesifik, meritokrasi dalam promosi pegawai dapat diartikan

sebagai “...a formal, organized, planned effort to achieve a balance between individual career needs and organizational workforce requirement (Bernardin & Russell, 1993, p. 340).

Namun demikian, definisi umum tersebut di atas cukup sulit untuk dioperasionalisasikan 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 dan Brillantes (2013) melakukan penelitian terhadap praktek 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 dan 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 benefitting from the system, what are the trade-offs, and has the system solved the problem it is meant to solve?"*

## **B. Desain Sistem Merit di Luar Negeri**

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

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 dan 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 dan 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 weberian 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 karir 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 dan 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 dan 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 karir yang harus dilalui oleh pegawai sebelum dan sesudah mendapatkan posisi tersebut.

Penelitian lainnya di wilayah Amerika Latin juga dilakukan oleh Oliveros dan Schuster (2016) di Republik Dominika, yang menemukan bahwa pelaksanaan ujian yang ketat bagi para pejabat birokrasi dapat menciptakan kestabilan karir dan mengurangi intervensi politik. Dampaknya adalah birokrasi di Dominika kurang dipolitisasi, dan korupsi di lingkungan instansi pemerintah dapat dikurangi.

Walker dan 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 karir yang dapat diprediksi dengan baik, membuat birokrasi tanpa diskriminasi, dan mengembangkan jaringan organisasi dengan yang lainnya.

### **C. Lingkungan Politik dalam 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 dan 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 dan 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 difahami, dan kadang tidak rasional selayaknya birokrasi weberian dikembangkan. Sebagai contoh, penelitian dari Oliveros dan 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 mendekati kepada institusi politik pada saat pemilihan umum.

Stazyk dan 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 dan Goerdel (2010) berpendapat bahwa lingkungan politik adalah lingkungan eksternal yang paling dominan mempengaruhi 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 dan Stinebrickner (2003), bahwa setiap aktor politik akan berusaha mempengaruhi 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 mempengaruhi kebijakan atau bahkan mengontrol

jalannya kebijakan agar sesuai dengan keinginannya. Namun, yang perlu dicatat adalah bahwa menurut Dahl dan 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 karir 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 karir 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 karir 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)

#### **D. Manfaat Sistem Merit**

Pentingnya penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik diungkapkan oleh hasil penelitian UNDP (2011 p 274, yang menyatakan bahwa:

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

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

Pentingnya penerapan sistem merit untuk menciptakan birokrasi modern juga dikemukakan oleh Lundgren dan Fisher (1975), setelah mereka melakukan penelitian terhadap manajemen sumber daya aparatur di

negara-negara Eropa Barat. Penelitian mereka menemukan peranan dari birokrasi modern dalam mendukung kesuksesan negara Eropa Barat melaksanakan pembangunan nasional, sebagai berikut :

*“A modern civil service is defined as a corps of specifically trained, examined and appointed men, independent from political conjuncture, impartial in discharging their services, fully salaried and pensioned by the state and fully employed by it, subject to hierarchical order in which they move upward according to seniority or merit or a mixture of both.”*

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

1. Meningkatkan kinerja birokrasi dalam pembangunan.

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

negara yang diteliti. Melalui analisa data pertumbuhan ekonomi pada 35 negara berkembang antar 1970 sampai dengan 1990, ditemukan bahwa negara yang menerapkan sistem merit memiliki pertumbuhan ekonomi yang secara signifikan lebih tinggi. Direkomendasikan kepada negara-negara berkembang untuk mempertimbangkan kualitas dan kesesuaian ujian masuk pegawai dan tingkat pendidikan mereka pada saat rekrutmen pegawai baru maupun dalam promosi jabatan, dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja birokrasi secara keseluruhan.

Hasil penelitian tersebut juga selaras dengan evaluasi Bank Dunia yang dilakukan oleh Bird dan Vaillancourt (2008) terhadap efektifitas pelaksanaan program pembangunan yang dilaksanakan dengan menggunakan asistensi mereka selama tahun 1999 sampai tahun 2006. Secara umum, hasil evaluasi tersebut menemukan bahwa birokrasi yang tidak profesional menjadi kendala utama pelaksanaan program.

Penelitian lain yang dilaksanakan oleh Wittmer (1991) dan Tompkins (2002) menemukan bahwa sistem merit dengan penilaian kinerja yang mengarah pada kepastian penerimaan penghasilan akan memotivasi pegawai untuk bekerja dengan lebih baik. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Nistotskaya dan Cingolani (2015) menemukan bahwa rekrutmen atau pengisian jabatan publik berdasarkan



sistem merit berkontribusi terhadap penciptaan regulasi yang lebih baik, khususnya regulasi terkait dengan perizinan, yang berdampak pada meningkatnya pertumbuhan investasi di negara tersebut.

2. Mengurangi korupsi

Penelitian yang dilakukan oleh Dahlström, Lapuente, dan Teorell (2012) terhadap 52 negara di dunia menemukan bahwa birokrasi yang profesional dapat mengurangi tingkat korupsi di negara tersebut. Faktor utama yang menjadi penyebabnya adalah bahwa pejabat tingkat atas pada birokrasi tersebut mampu membuat pemisahan yang tegas antara urusan publik, kepentingan birokrasi dan persoalan politik. Penelitian tersebut menggarisbawahi bahwa rekrutmen pejabat birokrasi berbasis merit adalah jauh lebih baik daripada rekrutmen berbasis keputusan politik.

3. Meningkatkan kepercayaan dari masyarakat

Penelitian yang dilakukan oleh Andersen dan Van Kempen (2003) menemukan bahwa meritokrasi dalam penempatan dan promosi pegawai dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi, atau dengan kata lain meritokrasi birokrasi juga berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat.

4. Meningkatkan kualitas pelayanan publik

Arezki dan Quintyn (2013) serta Arezki, Dupuy, dan Gelb (2012) menemukan bahwa meritokrasi birokrasi

dapat menjadi faktor penarik bagi para profesional dan lulusan universitas dengan nilai terbaik untuk bekerja di lingkungan birokrasi atau menjadi pegawai negeri. Pada gilirannya, kualitas pelayanan publik dapat meningkat karena dikelola dan dijalankan oleh pegawai yang berkompeten.

5. Mengurangi politisasi birokrasi

Di Amerika Serikat, pelaksanaan sistem merit dalam rekrutmen dan promosi pegawai telah mengurangi intervensi dari lembaga politik terhadap birokrasi. Bahkan, birokrasi yang profesional melalui sistem merit terbukti dapat berkontribusi terhadap penyempurnaan pilihan kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pejabat politik dan lingkungan legislatif. Sebuah studi yang dilakukan terhadap 50 negara bagian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa birokrasi yang profesional dan berbasis merit dapat mempengaruhi kebijakan legislatif agar lebih "*public oriented*" (Miller & Nicholson-Crotty, 2011)

6. Menciptakan kesetaraan sosial dalam birokrasi

Riccucci (2009) menjelaskan bahwa sampai dengan tahun 1980an, diskriminasi sebenarnya masih terjadi di dalam birokrasi di Amerika Serikat dan Eropa. Penerapan sistem merit dalam birokrasi pada kedua kelompok negara tersebut telah berhasil menciptakan kesetaraan sosial pada jabatan birokrasi. Pola persebaran pegawai berdasarkan kelas jabatan dan latar belakang ras telah berubah selama tahun 1984 sampai dengan 2004, dimana komposisi pegawai

menjadi lebih beraneka ragam. Karyawan dari kulit hitam dan kulit berwarna mulai tahun 1990an telah dapat menempati posisi yang cukup tinggi. Penelitian mereka menunjukkan bahwa, pada saat orang dari kelompok marginal telah siap dengan pendidikan dan keterampilan, menerapkan sistem merit dapat membuat birokrasi lebih baik.

### **E. Sistem Merit Dalam Birokrasi Pemerintah Indonesia**

Pada kenyataannya, sistem merit dalam birokrasi merupakan hal yang relatif baru. Sebagaimana dinyatakan oleh Riccucci dan 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 difahami 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*”

Meritokrasi birokrasi merupakan salah satu pilar

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

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

Andrews, Boyne, dan 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.

Bagi Indonesia, pentingnya penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik diungkapkan oleh hasil penelitian UNDP (2011 p 274) yang menyatakan bahwa:

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

Laporan UNDP tersebut sebetulnya berasal dari penelitian UNDP terhadap pelaksanaan beberapa program pembangunan di negara berkembang. Secara umum, dalam dokumen laporan yang sama, ditemukan bahwa kesuksesan pelaksanaan pembangunan di sebuah negara sangat tergantung pada profesionalitas birokrasi dalam mengelola sumber pendanaan yang ada. Karena itulah, UNDP merekomendasikan negara berkembang untuk memprioritaskan pengembangan sumber daya manusia sektor publik, dalam hal ini adalah para PNS di

lingkungan birokrasi. Meskipun demikian, harus difahami bahwa penerapan sistem merit bukanlah *panacea* atau obat untuk segala macam penyakit dalam birokrasi (Olsen, 2006).

Pentingnya penerapan sistem merit untuk menciptakan birokrasi modern juga dikemukakan oleh Lundgren dan Fisher (1975), setelah mereka melakukan penelitian terhadap manajemen sumber daya aparatur di negara-negara Eropa Barat. Penelitian mereka menemukan peranan dari birokrasi modern dalam mendukung kesuksesan negara Eropa Barat melaksanakan pembangunan nasional, sebagai berikut; "*A modern civil service is defined as a corps of specifically trained, examined and appointed men, independent from political conjuncture, impartial in discharging their services, fully salaried and pensioned by the state and fully employed by it, subject to hierarchical order in which they move upward according to seniority or merit or a mixture of both.*"

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

1. Meningkatkan kinerja birokrasi dalam pembangunan.

Rauch dan Evans (2000) melakukan analisa hubungan antara struktur birokrasi dan kinerja

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

Hasil penelitian tersebut juga selaras dengan evaluasi Bank Dunia yang dilakukan oleh Bird dan Vaillancourt (2008) terhadap efektifitas pelaksanaan program pembangunan yang dilaksanakan dengan menggunakan asistensi mereka selama tahun 1999 sampai tahun 2006. Secara umum, hasil evaluasi tersebut menemukan bahwa birokrasi yang tidak profesional menjadi kendala utama pelaksanaan

program.

Penelitian lain yang dilaksanakan oleh Wittmer (1991) dan Tompkins (2002) menemukan bahwa sistem merit dengan penilaian kinerja yang mengarah pada kepastian penerimaan penghasilan akan memotivasi pegawai untuk bekerja dengan lebih baik. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Nistotskaya dan Cingolani (2015) menemukan bahwa rekrutmen atau pengisian jabatan publik berdasarkan sistem merit berkontribusi terhadap penciptaan regulasi yang lebih baik, khususnya regulasi terkait dengan perizinan, yang berdampak pada meningkatnya pertumbuhan investasi di negara tersebut.

2. Mengurangi korupsi

Penelitian yang dilakukan oleh Dahlström, Lapuente, dan Teorell (2012) terhadap 52 negara di dunia menemukan bahwa birokrasi yang profesional dapat mengurangi tingkat korupsi di negara tersebut. Faktor utama yang menjadi penyebabnya adalah bahwa pejabat tingkat atas pada birokrasi tersebut mampu membuat pemisahan yang tegas antara urusan publik, kepentingan birokrasi dan persoalan politik. Penelitian tersebut menggarisbawahi bahwa rekrutmen pejabat birokrasi berbasis merit adalah jauh lebih baik daripada rekrutmen berbasis keputusan politik.

3. Meningkatkan kepercayaan dari masyarakat

Penelitian yang dilakukan oleh Andersen dan Van



Kempen (2003) menemukan bahwa meritokrasi dalam penempatan dan promosi pegawai dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi, atau dengan kata lain meritokrasi birokrasi juga berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat.

4. Meningkatkan kualitas pelayan publik  
Arezki dan Quintyn (2013) serta Arezki, Dupuy, dan Gelb (2012) menemukan bahwa meritokrasi birokrasi dapat menjadi faktor penarik bagi para profesional dan lulusan universitas dengan nilai terbaik untuk bekerja di lingkungan birokrasi atau menjadi pegawai negeri. Pada gilirannya, kualitas pelayan publik dapat meningkat karena dikelola dan dijalankan oleh pegawai yang berkompeten.
5. Mengurangi politisasi birokrasi  
Di Amerika Serikat, pelaksanaan sistem merit dalam rekrutmen dan promosi pegawai telah mengurangi intervensi dari lembaga politik terhadap birokrasi. Bahkan, birokrasi yang profesional melalui sistem merit terbukti dapat berkontribusi terhadap penyempurnaan pilihan kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pejabat politik dan lingkungan legislatif. Sebuah studi yang dilakukan terhadap 50 negara bagian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa birokrasi yang profesional dan berbasis merit dapat mempengaruhi kebijakan legislatif agar lebih "*public oriented*" (Miller & Nicholson-Crotty, 2011)
6. Menciptakan kesetaraan sosial dalam birokrasi

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

Kemudian sistem merit di Indonesia dilaksanakan mulai tahun 2014 melalui penerapan kebijakan berdasarkan promosi dan manajemen ASN dilakukan sesuai dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal, jenis kelamin, Status perkawinan, usia, kecacatan atau kondisi. Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi Nomor 13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka Di Lingkungan Instansi Pemerintah, yang telah disempurnakan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah, terdapat 4 (empat) kategori yang dilarang dalam pelaksanaan kepegawaian, yaitu diskriminasi, praktek perekrutan yang melanggar sistem merit, upaya melakukan pembalasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilindungi (termasuk kepada peniup peluit/whistleblower), dan pelanggaran terhadap berbagai peraturan yang berdasarkan prinsip sistem merit.

Keempat kategori tersebut di atas apabila dijabarkan, maka praktek kepegawaian yang dilarang dalam sistem merit adalah sebagai berikut:

1. melakukan tindakan diskriminasi terhadap ASN atau kandidat ASN berdasarkan suku, agama, ras, agama, jenis kelamin, asal daerah, usia, keterbatasan fisik, status perkawinan atau afiliasi politik tertentu;
2. meminta atau mempertimbangkan rekomendasi kerja berdasarkan faktor-faktor lain selain pengetahuan atau kemampuan yang berhubungan dengan pekerjaan;
3. memaksakan aktivitas politik kepada seseorang;
4. menipu atau melakukan kegiatan dengan sengaja dengan menghalangi seseorang siapapun juga dari

- persaingan untuk mendapatkan pekerjaan.
5. mempengaruhi orang untuk menarik diri dari persaingan dalam upaya untuk meningkatkan atau mengurangi prospek kerja dari seseorang;
  6. memberikan preferensi yang tidak sah atau keuntungan kepada seseorang untuk meningkatkan atau mengurangi prospek kerja dari seorang kandidat ASN;
  7. melakukan praktek nepotisme, antara lain mengontrak, mempromosikan dan mendukung pengangkatan atau promosi saudara atau kerabat sendiri;
  8. melakukan pembalasan terhadap Peniup Peluit (whistleblower);
  9. mengambil atau gagal mengambil tindakan terhadap ASN atau Kandidat ASN yang mengajukan banding, keluhan atau pengaduan dengan atau tanpa memberikan informasi yang menyebabkan seseorang melanggar peraturan;
  10. melakukan diskriminasi berdasarkan perilaku seseorang yang tidak berkaitan dengan pekerjaan dan tidak mempengaruhi kinerja dari ASN atau Kandidat ASN;
  11. mengambil atau gagal mengambil tindakan kepada ASN yang jika mengambil atau gagal mengambil tindakan tersebut akan melanggar hukum atau aturan lainnya yang berkaitan langsung dengan pelanggaran prinsip-prinsip system merit;
  12. melaksanakan atau memaksakan kebijakan atau

keputusan tertutup/kurang terbuka yang terkait dengan hak-hak Peniup Peluit/whistleblower.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan telah dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan sistem merit dalam manajemen sumber daya aparatur di Indonesia, khususnya yang terkait dengan rekrutmen jabatan tingkat tinggi birokrasi. Torey dan Keban (2012), melalui penelitian untuk mengetahui implementasi sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia di Kabupaten Teluk Wondama, menemukan bahwa pola kerja yang dipakai di Pemerintah Kabupaten Teluk Wondama adalah pola lama yang penuh ketergantungan terhadap pemimpin dengan menerapkan spoil sistem dalam manajemen kepegawaian. Terindikasi terjadi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) pada urusan kepegawaian seperti mutasi, rotasi dan promosi jabatan. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi manajemen kepegawaian adalah komunikasi, disposisi, sumber daya, struktur organisasi dan budaya mengedepankan kelompok. Ditemukan bahwa para pelaksana kebijakan tidak mengetahui secara baik tentang sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia. Selain itu, Badan Kepegawaian Daerah tidak bisa berfungsi maksimal dan tidak mampu merumuskan model manajemen sumber daya manusia yang baik. Penelitian ini merekomendasikan modifikasi sistem merit sesuai dengan kondisi daerah, diantaranya dengan merubah Badan Kepegawaian dan Diklat perlu menjadi instansi *Human Resources Development* (HRD), serta restrukturisasi kelembagaan

yang lebih luas di Kabupaten Teluk Wondama agar sesuai dengan ketersediaan sumber daya aparatur.

Penelitian yang dilakukan oleh Rosmiati (2015) dengan tujuan mengetahui proses seleksi terbuka pejabat eselon II di Provinsi Jawa Barat, khususnya di Dinas Pendidikan, menemukan bahwa seleksi terbuka yang dilakukan pemerintah Provinsi Jawa Barat memiliki beberapa kelebihan, antara lain:

- 1) Menghasilkan pejabat-pejabat yang profesional di bidangnya; Mendorong persaingan yang sehat di kalangan PNS;
- 2) Meningkatkan kepercayaan diri dan motivasi bagi pejabat yang lulus seleksi; Meningkatkan objektivitas kepegawaian;
- 3) Memperkuat sistem merit;
- 4) Mendukung pencapaian misi pemerintah daerah.

Pada saat yang sama, ditemukan beberapa kelemahan dari sistem seleksi terbuka, antara lain:

- 1) Mekanisme seleksi memakan waktu yang cukup lama dan biaya yang besar;
- 2) Tetap ada peluang oknum tertentu bermain kepentingan;
- 3) Adanya keterbatasan jumlah PNS yang profesional di bidang tugasnya;
- 4) Munculnya penolakan dari sebagian unsur pimpinan daerah terhadap pelaksanaan seleksi terbuka.

Penelitian Muharam (2015) seleksi terbuka jabatan birokrasi memiliki beberapa kelemahan, meliputi: kurang jelasnya aturan hukum; biasanya sistem penilaian; waktu

pelaksanaan yang lama; kurangnya tenaga berpengalaman untuk melakukan assessment.

Penelitian yang dilaksanakan oleh Azhzhahiri (2013), menemukan bahwa rekrutmen pejabat melalui seleksi terbuka belum berjalan dengan baik karena tidak ada dasar hukum yang jelas, keterbatasan waktu untuk keseluruhan proses seleksi, ketidakjelasan deskripsi pekerjaan dari jabatan yang kosong, serta keterbatasan media yang dipakai dalam sosialisasi open bidding. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menggarisbawahi perlunya penetapan aturan baku mengenai seleksi terbuka, perlunya analisis jabatan serta analisis kebutuhan yang akurat dalam tahapan rekrutmen, perlunya penambahan konten informasi yang disebarkan melalui surat edaran terkait deskripsi dan kompetensi jabatan yang kosong, serta perlunya sosialisasi melalui media tambahan yang mudah diakses publik.

Hal yang hampir sama juga ditemukan oleh Atmojo (2016), dalam sebuah penelitian yang bertujuan menganalisa pelaksanaan promosi jabatan di lingkungan pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Karena Pemerintah Provinsi DIY adalah daerah yang tidak pernah melaksanakan pemilihan gubernur/wakil gubernur secara langsung, maka penelitian memiliki hipotesa bahwa promosi jabatan akan terbebas dari kepentingan politik. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa Pilkada bukanlah satu-satunya faktor yang dapat mempengaruhi promosi jabatan.

Banyak faktor lainnya yang berpengaruh dalam kebijakan kepegawaian, yang dapat dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu:

1. *Invisible aktor* yang terdiri dari partai politik, suku, ras, agama, almamater, dan keraton;
2. *Visible aktor* yang terdiri dari Gubernur, Sekretaris Daerah, anggota Baperjakat, dan Badan Kepegawaian Daerah.

Atmojo (2016) melakukan penelitian untuk menganalisa pelaksanaan promosi jabatan di lingkungan pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Karena Pemerintah Provinsi DIY adalah daerah yang tidak pernah melaksanakan pemilihan gubernur/wakil gubernur secara langsung, maka penelitian memiliki hipotesa bahwa promosi jabatan akan terbebas dari kepentingan politik. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa Pilkada bukanlah satu-satunya faktor yang dapat mempengaruhi promosi jabatan.

Studi lainnya yang dilakukan oleh Wantu (2017) untuk menganalisa proses seleksi terbuka jabatan tinggi di provinsi Gorontalo menemukan bahwa meskipun seluruh prosedur telah dilaksanakan dengan baik, ia hanya bersifat formalitas. Kuatnya intervensi politik dalam pengambilan keputusan membuat proses yang ada tidak memiliki nilai substantive

Persoalan lain ditemukan oleh Yahya dan Mutiarin (2016), yang mengangkat dinamika proses seleksi terbuka pejabat di lingkungan pemerintah Provinsi DIY. Penelitian ini menemukan bahwa



kurangnya aturan hukum sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah menciptakan perbedaan penafsiran atau pemaknaan dari konsep seleksi terbuka. Perbedaan penafsiran ini misalnya terjadi dalam menentukan siapakah yang bisa mengikuti seleksi terbuka. Nama-nama calon peserta seleksi ditentukan oleh BKD dengan melakukan pencarian dan penyelidikan profil pejabat yang dianggap cukup mampu untuk mengikuti seleksi. Hal ini berbeda dengan metode yang dilaksanakan di daerah lainnya, dimana para pegawai mendaftarkan diri untuk mengikuti seleksi terbuka. Yahya dan Mutiarin (2016) masih menemukan bahwa promosi jabatan di lingkungan birokrasi masih sangat tertutup dan tidak mengedepankan kinerja. Promosi sering dilakukan tanpa alat ukur yang standar, sehingga hasil penilaian menjadi subyektif. Tidak berstandarnya alat ukur penilaian kinerja dan kompetensi pegawai juga membuka ruang bagi intervensi politik. PPK adalah pejabat politis, seperti Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Kekuasaan mereka dalam rekrutmen, seleksi dan promosi pegawai sering dibarengi dengan intervensi politik dan permainan kepentingan, yang pada akhirnya menimbulkan masalah ketidaknetralan birokrasi dalam kegiatan politik praktis.

Napitupulu, Haryono, Riani, Sawitri, dan Harsono (2017) menganalisa pengaruh pengembangan karir terhadap kinerja pegawai pada 15 instansi di bawah Kementerian Keuangan Indonesia. Studi ini menemukan bahwa sistem pengembangan karir yang baik memiliki

pengaruh positif secara langsung terhadap persepsi pegawai dalam menilai dukungan organisasi, serta meningkatkan motivasi dan komitmen kerja. Namun demikian, belum ditemukan pengaruh langsung yang signifikan antara pengembangan karir terhadap kinerja pegawai, yang berarti bahwa terdapat variabel antara yang menghubungkan keduanya. Hal ini berarti bahwa pengembangan karir bukanlah satu-satunya faktor yang memotivasi kinerja pegawai. Bagi sebagian besar pegawai, pengembangan karir hanyalah salah satu bagian dari sistem penghargaan. Temuan studi ini menunjukkan pentingnya pemerintah Indonesia, baik pusat maupun daerah, untuk mengembangkan sistem penghargaan berbasis kinerja pegawai. Pada saat yang sama, temuan ini juga bisa dimaknai bahwa pengembangan karir dan penguatan kompetensi pegawai tidak selalu mengarah kepada peningkatan kinerja.

Secara umum, penelitian-penelitian sebagaimana tersebut di atas telah menemukan bahwa konsep seleksi terbuka bagi pejabat struktural merupakan konsep yang baik dalam rangka penerapan sistem merit di lingkungan birokrasi. Sistem seleksi terbuka akan mendukung agenda reformasi birokrasi, sekaligus meningkatkan kinerja birokrasi dalam mencapai tujuan pemerintah. Sistem ini cukup banyak digunakan setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sebagian besar persoalan yang muncul pada saat seleksi terbuka adalah perbedaan penafsiran aturan, inefisiensi waktu pelaksanaan,

munculnya resistensi dari sebagian pimpinan/kepala daerah, serta tidak adanya jaminan bahwa sistem seleksi terbuka tersebut bebas dari intervensi politik dan kecurangan. Hal yang cukup menarik adalah bahwa sebagai besar permasalahan tersebut terjadi karena kurang jelasnya aturan hukum yang dijadikan pedoman pelaksanaan seleksi terbuka.

# BAB IV

## METODE SELEKSI JABATAN DALAM SISTEM MERIT

### A. Metode Seleksi Umum

Hal yang paling penting dari metode assessment pegawai adalah validitasnya, atau keandalannya untuk memperkirakan kinerja pegawai jika ia diangkat dalam jabatan yang baru. Schmidt dan Hunter (1998) mengidentifikasi bahwa secara umum terdapat sembilan belas jenis metode penilaian calon pegawai yang memiliki kesahihan. Secara urut, metode tersebut dapat diurutkan dari yang memiliki kesahihan paling tinggi sampai paling rendah, sebagai berikut:

#### 1. **Metode General Mental Ability, atau di Indonesia biasanya dikenal dengan Tes Potensi Akademik**

Secara umum, jika seseorang belum memiliki pengalaman kerja apapun, 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 beresiko 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 satupun 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.

## **B. Metode Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi**

Dalam penerapan sistem merit di banyak negara, salah satu hal yang paling krusial dan banyak menyita perhatian adalah proses pengangkatan pejabat tinggi. Vollmuth (2014) mengidentifikasi bahwa dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi dengan menerapkan sistem

merit, biasanya akan dilakukan pengukuran terhadap seperangkat kriteria untuk memastikan bahwa hanya calon yang paling berkualitas yang akan dipilih untuk mengisi jabatan tersebut. Dari review Vollmuth (2014) terhadap kegiatan seleksi jabatan pimpinan tinggi pada beberapa negara di dunia, pada dasarnya kriteria yang dijadikan penilaian terdiri dari dua jenis, yaitu:

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

Di Amerika Serikat, dikembangkan beberapa jenis pengukuran kompetensi untuk mempromosikan seorang pegawai menduduki jabatan tinggi. Kompetensi khusus yang diukur fokus kepada kompetensi kepemimpinan, yang meliputi kemampuan atau kompetensi untuk membuat perubahan, memimpin orang lain, fokus kepada hasil, pengelolaan, dan membangun konsensus. Kompetensi tersebut dapat dijelaskan secara sistematis dalam tabel 4.1 berikut:

**Tabel 4.1**  
Kualifikasi Inti bagi Calon Pejabat

## Tinggi di Amerika Serikat

No	Kualifikasi Inti ( <i>Core qualification</i> )	Definisi	Kompetensi
1	<i>Leading Change</i>	Kemampuan untuk menghasilkan perubahan strategis di dalam dan luar organisasi untuk mencapai tujuan organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Creativity and Innovation</i></li> <li>• <i>External Awareness</i></li> <li>• <i>Flexibility</i></li> <li>• <i>Resilience</i></li> <li>• <i>Strategic thinking</i></li> <li>• <i>Vision</i></li> </ul>
2	<i>Leading People</i>	Kemampuan untuk memimpin orang lain dan mengarahkannya kepada pencapaian tujuan organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conflict Management</i></li> <li>• <i>Leveraging Diversity</i></li> <li>• <i>Developing Others</i></li> <li>• <i>Team Building</i></li> </ul>
3	<i>Being Results Driven</i>	Kemampuan untuk mencapai tujuan organisasi dan memberikan harapan konsumen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accountability</i></li> <li>• <i>Customer Service</i></li> <li>• <i>Decisiveness</i></li> <li>• <i>Entrepreneurship</i></li> <li>• <i>Problem Solving</i></li> <li>• <i>Technical Credibility</i></li> </ul>
4	<i>Business Acumen</i>	Kemampuan untuk mengelola sumber daya manusia, keuangan dan informasi secara strategis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Financial Management</i></li> <li>• <i>Human Capital Management</i></li> <li>• <i>Technology Management</i></li> </ul>
5	<i>Building Coalitions</i>	Kemampuan membangun kerjasama secara internal maupun eksternal organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Partnering</i></li> <li>• <i>Political Savvy</i></li> <li>• <i>Influencing/Negotiating</i></li> </ul>

Sumber: United States Office of Personnel Management (2012). Available at <http://www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp>

Sedangkan di Belanda, untuk menduduki jabatan pimpinan tinggi, dilakukan pengukuran terhadap beberapa kriteria kompetensi yang dimiliki oleh seorang calon. Kriteria kompetensi tersebut dapat dilihat pada table 4.2 berikut

**Tabel 4.2****Dimensi Kompetensi bagi Calon Pejabat Tinggi di Belanda**

No	Dimensi	Kompetensi
1	<i>Coherent governance</i>	Visi masa depan, orientasi target, jaringan, kepemimpinan
2	<i>Problem Solving</i>	Analisa informasi, penilaian, fleksibilitas konseptual, kejelasan tujuan
3	<i>Interpersonal behaviour</i>	Kemampuan mendengarkan, sensitifitas antar pribadi, perilaku fleksibel, kemampuan berkolaborasi
4	<i>Operational effectiveness</i>	Inisiatif, kontrol, delegasi, pergerakan yang cepat
5	<i>Dampak</i>	Komunikasi lisan, kepercayaan diri, kemampuan meyakinkan, kegigihan
6	<i>Resilience</i>	Energi, ketahanan stress, motivasi kerja, kemampuan belajar
7	<i>Governance sensitivity</i>	Kesadaran lingkungan, gaya kepemimpinan, integritas, dedikasi

Sumber: (Bhatta, 2001)

Di negara lainnya, misalnya di Korea Selatan, pengangkatan jabatan pimpinan tinggi pada lingkungan birokrasi dilakukan dengan melakukan evaluasi pada tiga hal utama, yaitu kinerja jabatan, kemampuan-/kompetensi, dan perilaku seorang calon. Ketiga hal dapat dilihat secara sistematis dalam tabel 4.3 berikut.

**Tabel 4.3****Kategori Evaluasi Calon Pejabat Tinggi di Korea Selatan**

No	Kategori	Faktor yang di Evaluasi
1	Kinerja Jabatan	- Kuantitas Pekerjaan - Kualitas Pekerjaan
2	Kompetensi Jabatan	- Pengetahuan dan Keterampilan Umum - Pemahaman tugas - Kreativitas - Keterterimaan

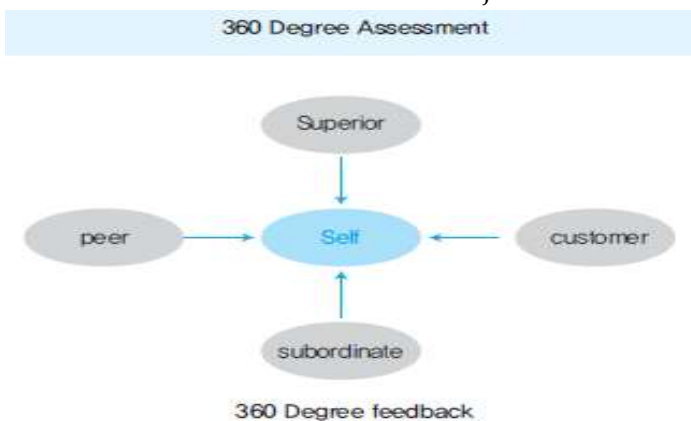
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manajemen dan Kepemimpinan</li> <li>- Penyampaian ide</li> </ul>
3	Perilaku Calon	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tanggungjawab</li> <li>- Ketegasan</li> <li>- Kerjasama</li> <li>- Kesungguhan</li> <li>- Kepatuhan pada aturan</li> </ul>

Sumber: Ministry of Security and Public Administration of Republic of Korea (2013)

Hal yang cukup menarik pada proses seleksi terbuka calon pejabat tinggi di Korea Selatan adalah bahwa indikator tersebut di atas diajukan untuk dinilai oleh empat kelompok penilai, yaitu pimpinan langsung, pelanggan, anak buah/bawahan, dan rekan sejawat. Hal ini disebut dengan pola penilaian 360 derajat, sebagaimana diilustrasikan dalam Gambar 4.1 berikut.

**Gambar 4.1**

Pola Evaluasi 360 derajat



Ketelaar, Manning, dan Turkisch (2007) menyimpulkan bahwa proses pengukuran kriteria dalam

seleksi calon pejabat tinggi adalah “...*the heart of the whole system*”. Namun, harus diakui bahwa sampai saat ini tidak ada satu jenis pedoman pengukuran kriteria yang terstandar dan dapat dipakai secara universal di seluruh negara. Dalam menciptakan metode pengukuran kriteria, hal yang harus diperhatikan adalah bahwa metodenya harus dapat memastikan bahwa ada keterkaitan antara kriteria khusus jabatan (*job-specific criteria*) dan tugas jabatan (*job-related tasks*) yang dilakukan pengukuran (Daley, 2010).

Dalam konteks ini, University of St Thomas Human Resources Department (2016) memberikan panduan bahwa dalam membuat pedoman pengukuran kinerja calon pejabat, standar kinerja harus dibuat dengan memperhatikan:

1. Berdasarkan jabatan, bukan individual;
2. Dapat diamati, memiliki indikator yang spesifik;
3. Berarti, beralasan dan dapat dicapai;
4. Menggambarkan jenis keadaan yang memuaskan;
5. Dinyatakan dalam kuantitas, kualitas, waktu, biaya, keamanan, dan hasil capaian.

Selanjutnya, standar kinerja yang baik seharusnya dapat menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut:

*Seperti* apa pekerjaan yang baik akan terlihat?

1. Berapa banyak hasil yang dibutuhkan?
2. Berapa lama harus selesai?
3. Standar mutu apa yang akan diterima?
4. Adakah pertimbangan biaya?
5. Adakah pertimbangan keamanan?



6. Apakah dibutuhkan penerbitan peraturan khusus?
7. Perilaku apa yang dibutuhkan?
8. Hasil yang bagaimana yang dianggap baik?
9. Kondisi apa yang akan dicapai jika pekerjaan dilakukan dengan baik?
10. Apa perbedaan antara kinerja baik dengan kinerja buruk?

Hal lain yang tidak kalah penting adalah bahwa harus diantisipasi beberapa kesalahan atau *error* dalam proses *pengukuran* kompetensi dan kinerja. Dalam hal ini, Staroňová (2017) mengidentifikasi delapan jenis *error* atau kesalahan dalam pengukuran kompetensi dan kinerja, sebagai berikut:

1. *Hallo error*: Penilaian pada satu indikator yang bagus seolah-olah menjadikan semuanya bagus
2. *Horn error*: Penilaian pada salah satu indikator yang jelek menjadikan seolah-olah seluruh indikator jelek
3. *First impression error*: Menyimpulkan persepsi positif atau negatif hanya dari kesan pertama
4. *Recency error*: Menyimpulkan persepsi positif atau negatif hanya dari kesan terakhir
5. *Leniency error*: Memberikan penilaian terlalu tinggi secara konsisten kepada seseorang
6. *Severity error*: Memberikan penilaian terlalu rendah secara konsisten kepada seseorang
7. *Central tendency error*: Memberikan penilaian rata-rata kepada seluruh peserta
8. *Clone error*: Memberikan penilaian tinggi kepada seseorang hanya karena dia mirip dengan penilai

9. *Spillover error*: *Selalu* memberikan penilaian rendah kepada seorang pegawai hanya karena ia pernah melakukan kesalahan sebelumnya

Pada akhirnya, Berman, Bowman, West, dan Wart (2006) menyimpulkan bahwa apapun bentuk pengukuran dan sistem penilaian seorang calon pejabat senior, kesuksesan seleksi terbuka sangat tergantung dari lima hal kunci, yaitu: 1) kesesuaian antara sistem pengukuran dengan tujuan organisasi secara keseluruhan; 2) Komitmen pimpinan; 3) Budaya setempat; 4) Keterlibatan *stakeholders*; 5) Monitoring dan umpan balik secara berkelanjutan.



# BAB V

## PROMOSI JABATAN PIMPINAN TINGGI

Jabatan Pimpinan Tinggi yang selanjutnya disingkat JPT adalah sekelompok Jabatan tinggi pada instansi pemerintah. Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai Aparatur Sipil Negara yang menduduki JPT. (Pasal 1 angka 7 dan 8 PP No 11 Tahun 2017)

### A. Kualifikasi Jabatan

Secara etimologis kata kualifikasi diadopsi dari bahasa Inggris *qualification* yang berarti “*training, test, diploma, etc. that qualifies a person*” (Manser, 1995: 337). Kualifikasi berarti latihan, tes, ijazah dan lain-lain yang menjadikan seseorang memenuhi syarat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kualifikasi adalah pendidikan khusus untuk memperoleh suatu keahlian yang diperlukan untuk melakukan sesuatu atau menduduki jabatan tertentu. Sedangkan Ningrum (2010), berpendapat bahwa kualifikasi berarti persyaratan yang harus dipenuhi terkait dengan kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu pekerjaan. Kualifikasi dapat menunjukkan kredibilitas seseorang dalam melaksanakan pekerjaannya.

Istilah kualifikasi secara garis besar dipahami dalam dua sudut pandang yang berbeda. Yang pertama,

kualifikasi sebagai tingkat pendidikan yang harus ditempuh oleh seseorang untuk memperoleh kewenangan dan legitimasi dalam menjalankan profesinya. Sementara pandangan yang kedua memaknai kualifikasi sebagai kemampuan atau kompetensi yang harus dimiliki atau dikuasai seseorang sehingga dapat melakukan pekerjaannya secara berkualitas. Namun sesungguhnya terdapat benang merah dari kedua sudut pandang tersebut yakni keharusan adanya kapasitas yang harus dipenuhi untuk menjalani profesi atau pekerjaannya.

Kualifikasi jabatan merupakan persyaratan administrasi yang ditentukan untuk setiap jabatan, agar tugas jabatan dapat dilaksanakan dengan baik. Persyaratan tersebut biasanya meliputi golongan minimal, syarat pendidikan yang diutamakan berdasarkan prioritas, serta diklat-diklat yang dipersyaratkan. Secara teknis, persyaratan untuk dapat diangkat pada JPT Pratama menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah:

1. memiliki pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV;
2. Memiliki pengalaman jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan Jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling kurang selama 5 (lima) tahun;
3. Sedang atau pernah menduduki jabatan administrator atau jabatan fungsional jenjang ahli madya paling singkat 2 (dua) tahun;

4. usia paling tinggi 56 (lima puluh enam) tahun; dan
5. sehat jasmani dan rohani.

Dari persyaratan tersebut di atas, terlihat bahwa dalam sistem seleksi terbuka JPT Pratama di Indonesia, kualifikasi didefinisikan sebagai kesesuaian persyaratan pendidikan, pengalaman jabatan, usia dan kesehatan calon. Secara umum, kualifikasi seorang pegawai menjadi penting bagi sebuah organisasi. Menurut penelitian Steers (1977), Mathieu dan Zajac (1990), serta Dunham, Grube, dan Castaneda (1994) ditemukan bahwa karakteristik personal yang terdiri dari usia, lama kerja dan tingkat pendidikan memberikan pengaruh terhadap komitmen organisasi. Dalam penentuan kualifikasi jabatan, pendidikan biasanya menjadi salah satu kriteria utama.

Secara umum terdapat dua jenis pendidikan yang sering dipakai sebagai syarat kualifikasi pengangkatan dalam jabatan, yaitu pendidikan formal dan pelatihan. Pelatihan merupakan proses pendidikan jangka pendek yang menggunakan cara dan prosedur yang sistematis dan terorganisir. Para peserta pelatihan akan mempelajari pengetahuan dan keterampilan yang sifatnya praktis untuk tujuan tertentu (Mangkunegara, 2007). Dalam pengembangan sumber daya manusia, pelatihan memiliki peran yang sangat penting untuk meningkatkan kemampuan pegawai sesuai tuntutan perubahan zaman.

Selain pendidikan dan pelatihan, jenis kualifikasi lainnya yang sering digunakan sebagai syarat jabatan adalah pengalaman kerja atau lamanya menduduki jabatan yang terkait. Pengalaman kerja adalah ukuran

tentang lama waktu atau masa kerja yang telah ditempuh seseorang dapat memahami tugas-tugas suatu pekerjaan dan telah melaksanakan dengan baik. Menurut Sulistiyani (2004), pengalaman kerja membuat seseorang dapat meningkatkan pengetahuan teknis maupun keterampilan kerja dengan mengamati orang lain, menirukan dan melakukan sendiri tugas-tugas pekerjaan yang ditekuni. Dengan melakukan pekerjaan secara berulang ulang, seseorang akan lebih mahir melaksanakan tugasnya dan terbuka peluang untuk memperoleh cara kerja yang lebih praktis, efisien, produktif.

Pengalaman dan pendidikan sering digunakan sebagai syarat atau kualifikasi jabatan cara bersamaan, karena kombinasi antara pengalaman dan pendidikan dapat menciptakan kemampuan tersendiri dalam melaksanakan tugas jabatan. Orang yang berpengalaman telah mempraktekkan teori yang pernah diperoleh dari belajar atau pendidikan. Dengan demikian perpaduan antara pengalaman dan pendidikan akan lebih meningkatkan mutu pekerjaan atau tugas jabatan.

Sebagaimana diuraikan oleh Manser (1995), kualifikasi jabatan dapat dilihat dari Diploma, Test, Training, Usia dan Lama kerja. Hasibuan (2008) menyatakan pendidikan merupakan suatu kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan umum seseorang, termasuk di dalamnya peningkatan penguasaan teori dan ketrampilan memutuskan terhadap persoalan-persoalan yang menyangkut kegiatan dalam mencapai suatu tujuan.

Pelatihan, tes, dan ijazah menjadikan seseorang memenuhi syarat sebuah jabatan. Menurut penelitian Steers (1977), Mathieu dan Zajac (1990), serta Dunham, Grube, dan Castaneda (1994) ditemukan bahwa karakteristik personal yang terdiri dari usia, lama kerja dan tingkat pendidikan memberikan pengaruh terhadap pengembangan karier. Penelitian lainnya secara jelas menunjukkan bahwa berbagai dimensi dari kualifikasi jabatan seperti pendidikan dan pelatihan berpengaruh terhadap promosi jabatan (Hadiyati & Astuti, 2020; Rivai, 2021). Demikian juga pengalaman jabatan dan masa kerja ditemukan berpengaruh terhadap promosi jabatan (Purwaningsih & Magdalena, 2017). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa secara umum kualifikasi jabatan dengan berbagai dimensinya akan mempengaruhi promosi jabatan seseorang.

## **B. Rekam Jejak Kinerja**

Kinerja dapat didefinisikan sebagai kumpulan total dari kerja yang ada pada diri pekerja (Rivai & Sagala, 2004). Kinerja dapat juga diartikan sebagai perbandingan antara hasil kerja dengan target yang direncanakan (JICA, 2004). Kinerja dapat juga dikatakan sebagai realisasi dari kompetensi seorang pegawai untuk menyelesaikan pekerjaannya. Pendapat yang relatif sama juga dikemukakan oleh Yaslis (2002: 65) yang mengatakan bahwa kinerja adalah penampilan hasil karya pegawai baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi. Secara umum, indikator yang



digunakan untuk mengukur kinerja seorang pegawai biasanya meliputi kuantitas hasil kerja, kualitas hasil kerja, kecepatan penyelesaian pekerjaan, dan kepatuhan terhadap prosedur baku yang telah ditetapkan untuk melaksanakan pekerjaan tersebut (Dunnette & Hough, 1991; Viteles & Brief, 1932). Beberapa penelitian telah menemukan bahwa kinerja atau prestasi kerja berpengaruh terhadap promosi pegawai (Ananda, 2019; Purwaningsih & Magdalena, 2017).

Mangkunegara (2000) mengklasifikasikan konsep kinerja menjadi tiga jenis, yaitu:

1. Kinerja individu, yaitu proses dan hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai secara individual;
2. Kinerja kelompok, yaitu proses dan hasil kerja yang dicapai oleh kelompok kerja/unit kerja secara kolektif;
3. Kinerja organisasi, yaitu proses dan hasil pelaksanaan seluruh tugas dan fungsi organisasi yang dilakukan oleh seluruh anggota organisasi.

Ketiga jenis kinerja sebagaimana tersebut di atas ternyata saling terkait. Sebagaimana dikemukakan oleh Milkovich dan Boudreau (1997:99-100), bahwa "*Employee performance reflects the organization's success. Employee performance is the degree to which employee accomplish work requirement.*" Pernyataan ini menunjukkan bahwa kinerja seseorang pegawai akan mempengaruhi kinerja organisasi. Senada dengan pernyataan tersebut, Gibson et.al. (1997:17) menyatakan bahwa "*The individual performance is the foundation organizational performance.*

*Understanding individual behavior is, therefore, critical for effective management.*" Pernyataan ini menegaskan pentingnya bagi setiap organisasi untuk memahami karakteristik dan perilaku pegawai agar bisa diarahkan untuk meningkatkan kinerja organisasi.

Perbaikan kinerja baik untuk individu maupun kelompok diharapkan dapat berimplikasi pada peningkatan kinerja organisasi. Menurut Gilley et. al. (2000:283), setiap organisasi sebaiknya memperhatikan beberapa hal agar kinerjanya meningkat, yang meliputi: *"...focus on stakeholder needs; link organizational performance to strategic business goals and objectives; identify performance breakdowns; eliminate managerial malpractice; manage performance; encourage employee involvement and support; and focus on long-term results."* Disini, artinya sebuah organisasi atau perusahaan perlu fokus pada apa yang diinginkan oleh pelanggan, mensinergikan kinerja dengan tujuan strategis organisasi, mengidentifikasi indikator yang bisa menunjukkan kinerja, mengurangi kesalahan manajerial, mengelola kinerja, mendorong pegawai dan memfokuskan diri pada tujuan jangka panjang organisasi.

Dalam konsep manajemen sumber daya manusia, penilaian terhadap kinerja merupakan dasar untuk menentukan seleksi, promosi, serta bagian tak terpisahkan dari ukuran kompetensi pegawai. *International Civil Service Commission (2001)* berpendapat bahwa karena kinerja merupakan dasar atau acuan kegiatan lainnya, maka diperlukan sistem manajemen

tersendiri untuk menilai kinerja, sebagai bagian integral dari manajemen sumber daya manusia. dalam hal ini, manajemen kinerja dapat diartikan sebagai sebuah sistem terintegrasi yang meliputi penentuan tujuan dan target organisasi, perencanaan kerja, pengukuran hasil kerja, dan umpan balik untuk meningkatkan hasil kerja tersebut pada level individu, tim, maupun organisasi. Beberapa model manajemen kinerja yang dikenal dalam literatures antara lain meliputi Model Deming, Model Torrington dan Hall, dan Model Costello (Wibowo, 2007)

Model Deming menjelaskan proses manajemen kinerja dimulai dengan penyusunan rencana, pelaksanaan, monitoring, dan peninjauan. Hasil monitoring dan peninjauan akan menunjukkan apakah organisasi mengalami kemajuan sesuai dengan rencana. Jika tidak, maka perlu dilakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja agar tujuan yang telah direncanakan dapat tercapai pada waktunya. Proses ini akan terus berulang menjadi sebuah siklus.

Model Torrington dan Hall menggambarkan bahwa proses manajemen kinerja dimulai dengan melakukan perumusan target kinerja. Setelah itu, dirumuskan pula apa yang perlu dilakukan atau dipersiapkan untuk mendukung pencapaian target tersebut. Pada saat pelaksanaan, dilakukan monitoring agar standar kinerja dapat terlaksana. Sama seperti model Demin, model ini juga akan menghasilkan siklus untuk perbaikan terus menerus terhadap kinerja, sesuai dengan

standar yang akan direvisi berdasarkan evaluasi permasalahan yang ada.

Model Costello dalam manajemen kinerja dilakukan dengan penyusunan rencana kerja, kemudian diikuti dengan coaching atau pelatihan dan pendampingan terhadap pegawai yang melaksanakan tugas. Hasilnya kemudian dilakukan evaluasi atau *review*. Seluruh hasil kerja pegawai juga dinilai dan dijadikan sebagai basis bagi penggajian dan menjadi umpan balik penyusunan rencana kerja tahun berikutnya.

Pengukuran kinerja pada dasarnya adalah proses menilai sejauh mana tugas atau tujuan yang dibebankan kepada seorang pegawai telah dilaksanakan. Dalam hal ini, Niven (2008:2) mengemukakan bahwa: “...*regardless what sector your organization represents, there is a role for measurement to improve your performance*”. Dengan demikian, menurut Niven, penilaian kinerja memiliki arti penting. Sistem pengukuran kinerja tersebut pada akhirnya akan digunakan untuk mendukung berbagai fungsi manajemen, yang meliputi pemantauan sebuah pelaporan, perencanaan strategis, anggaran dan manajemen keuangan, manajemen program, evaluasi program, manajemen kinerja, peningkatan mutu, perbaikan proses, manajemen kontrak, pembuatan panduan eksternal, dan komunikasi dengan publik.

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Jerry Harbour (1997), yang menyatakan bahwa terdapat enam aspek yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja, yaitu:

1. Produktivitas, yaitu kemampuan dalam menghasilkan produk dan jasa;
2. Kualitas produksi yang dihasilkan memenuhi standar kualitas;
3. Ketepatan waktu yang diperlukan dalam menghasilkan produk dan jasa tersebut;
4. Putaran waktu yang dibutuhkan dalam setiap proses penyampaian produk kemudian sampai kepada pengguna/konsumen;
5. Penggunaan sumber daya yang diperlukan dalam menghasilkan produk;
6. Biaya yang diperlukan.

Kumorotomo (1996:89) juga menyatakan bahwa kinerja juga dapat diukur berdasarkan aspek:

1. Efektivitas, menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor - faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan tentabilas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.
2. Efisiensi, terkait apakah tujuan dari organisasi tersebut tercapai. Hal ini erat hubungannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.
3. Keadilan, yang mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep

kecukupan atau kepantasan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi.

4. Daya tanggap, berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria ini.

Penilaian kinerja dapat terjadi dalam dua cara, yaitu secara informal dan secara sistematis (Mathis & Jackson, 2002). Penilaian informal dapat dilaksanakan setiap waktu saat pimpinan merasa perlu. Hubungan sehari-hari antara pimpinan dan pegawai akan memberikan kesempatan untuk melakukan penilaian kinerja pegawai. Jenis penilaian yang kedua, yaitu penilaian sistematis, dilakukan melalui kontak yang bersifat formal.

Pada lingkungan birokrasi di Indonesia, penilaian kinerja pegawai dilaksanakan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011, dimana kinerja diukur dari dua komponen utama yaitu sasaran kerja dan perilaku kerja. Model pengukuran ini juga selaras dengan pendapat Torrington dan Hall dan Mathis dan Jackson (2002) sebagaimana diuraikan sebelumnya. Secara lebih detail, penjelasan mengenai sasaran kerja dan perilaku

kerja adalah sebagai berikut:

1. **Sasaran Kerja** merupakan rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang pegawai yang diukur berdasarkan beberapa aspek, yaitu:
  - a. *Kuantitas* merupakan ukuran jumlah atau banyaknya hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai.
  - b. *Kualitas* merupakan ukuran mutu setiap hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai.
  - c. *Waktu* merupakan ukuran lamanya proses setiap hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai.
  - d. *Biaya* merupakan besaran jumlah anggaran yang digunakan setiap hasil kerja oleh seorang pegawai.
2. **Perilaku kerja** merupakan setiap tingkah laku, sikap atau tindakan yang dilakukan oleh seorang PNS yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun unsur perilaku kerja meliputi:
  - a. *Orientasi pelayanan* merupakan sikap dan perilaku kerja dalam memberikan pelayanan kepada yang dilayani antara lain meliputi masyarakat, atasan, rekan sekerja, unit kerja terkait, atau instansi lain.
  - b. *Integritas* merupakan kemampuan seorang untuk bertindak sesuai dengan nilai, norma dan etika dalam organisasi.

- c. *Komitmen* merupakan kemauan dan kemampuan seorang untuk dapat menyeimbangkan antara sikap dan tindakan untuk mewujudkan tujuan organisasi dengan mengutamakan kepentingan dinas daripada kepentingan diri sendiri, seseorang, dan/atau golongan.
- d. *Disiplin* merupakan kesanggupan seorang untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi sanksi.
- e. *Kerja sama* merupakan kemauan dan kemampuan seorang untuk bekerja sama dengan rekan sekerja, atasan, bawahan baik dalam unit kerjanya maupun instansi lain dalam menyelesaikan suatu tugas dan tanggung jawab yang diembannya.
- f. *Kepemimpinan* merupakan kemampuan dan kemauan untuk memotivasi dan mempengaruhi bawahan atau orang lain yang berkaitan dengan bidang tugasnya demi tercapainya tujuan organisasi.

### **C. Kompetensi**

*"A Competency is an underlying characteristic of an individual that is causally related to criterion-referenced effective and/or superior performance in a job or situation ".*  
( Spencer & Spencer, *Competence Work*, John Wiley & Sons, Inc., 1993 )



Definisi di atas menjelaskan bahwa Kompetensi adalah Karakteristik dasar dari seseorang yang menyebabkan/ menghasilkan kerja yang efektif dan atau tinggi dalam suatu pekerjaan atau situasi. Kompetensi memiliki sifat dapat diukur dan dapat membedakan antara seseorang yang bekerja dengan baik dan yang tidak. Kompetensi sebagai Karakteristik dasar mengindikasikan cara seseorang berperilaku atau berpikir dalam jangka waktu yang lama.

Di beberapa literature disebutkan bahwa Kompetensi adalah setiap pengetahuan, ketrampilan, keahlian, atau atribut personal yang memungkinkan seseorang menghasilkan performance yang baik. Dengan demikian Kompetensi dapat dikatakan sebagai suatu cara untuk mengidentifikasi seseorang dalam sebuah Organisasi. Konsep kompetensi difokuskan pada apa yang diharapkan seorang pekerja di tempat kerja dan bukan dalam proses belajar. Artinya Kompetensi merupakan ukuran pasti seseorang akan mampu dan berhasil dalam menjalankan fungsi dan tugas di pekerjaan tersebut.

Sedangkan di dalam Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 7 Tahun 2013, kompetensi diartikan sebagai kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang pegawai negeri sipil berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga pegawai negeri sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara professional, efektif dan

efisien. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kompetensi merupakan suatu karakteristik dasar dari seseorang yang memungkinkannya memberikan kinerja unggul dalam pekerjaan, peran atau situasi tertentu.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa Kompetensi bersifat menetap dan perumusannya didasari oleh tuntutan pekerjaan dan keberhasilan seseorang mengemban tugas di pekerjaan tersebut.

Secara umum, kompetensi diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggungjawabnya (JICA, 2004). Definisi lainnya juga dikemukakan oleh Spencer dan Spencer (1993), yang berpendapat bahwa kompetensi merupakan karakteristik pegawai yang mencerminkan cara berperilaku atau berpikir, sikap, pengetahuan, dan keterampilan untuk melaksanakan tugas. Senada dengan definisi tersebut, Hutapea dan Nuriana (2011) menjelaskan bahwa kompetensi adalah komponen utama dalam persyaratan jabatan yang harus dijadikan basis seleksi jabatan. Sedangkan menurut Boulter *et al.* (dalam Rosidah, 2003:11), kompetensi adalah karakteristik dasar dari seseorang yang memungkinkan pegawai mengeluarkan kinerja superior. Kompetensi dianggap sebagai bagian kepribadian yang mendalam dan melekat pada seseorang melalui perilaku yang dapat diprediksi pada berbagai keadaan dan tugas pekerjaan. Beberapa penelitian menemukan bahwa kompetensi pegawai berpengaruh terhadap promosi jabatan (Ansori & Ali, 2017; Rositajati, 2017).

Dari pengertian kompetensi tersebut di atas, terlihat bahwa fokus kompetensi adalah untuk memanfaatkan pengetahuan dan keterampilan kerja guna mencapai kinerja optimal. Dengan demikian kompetensi adalah segala sesuatu yang dimiliki oleh seseorang berupa pengetahuan, keterampilan dan kondisi internal individu lainnya untuk dapat mengerjakan sesuatu pekerjaan. Kompetensi merupakan modal awal dari dalam diri pegawai yang harus dimiliki untuk dapat menduduki suatu jabatan tertentu serta melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas serta tanggung jawabnya. Kompetensi berfungsi sebagai variabel utama yang harus dimiliki oleh seorang pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya, dan menjadi faktor kunci penentu kinerja. Dapat difahami juga bahwa semakin tinggi kompetensi pegawai, maka diprediksi semakin meningkat kinerjanya.

Spencer dan Spencer (1993) menyatakan bahwa kompetensi terdiri dari 5 tipe karakteristik, yaitu:

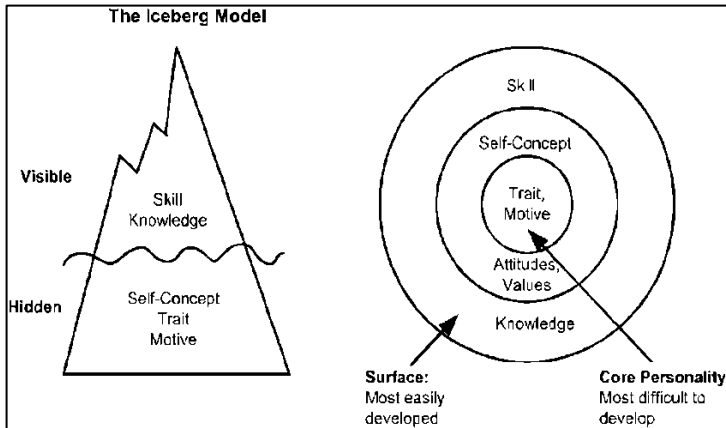
1. Watak (*traits*), yaitu yang membuat seseorang mempunyai sikap perilaku atau bagaimana pegawai tersebut merespon sesuatu dengan cara tertentu.
2. Motif (*motive*), yaitu sesuatu yang diinginkan seseorang atau secara konsisten dipikirkan dan diinginkan yang mengakibatkan suatu tindakan.
3. Konsep Diri (*self-concept*), adalah sikap dan nilai-nilai yang dimiliki seseorang. Sikap dan nilai tersebut dapat diukur melalui tes untuk mengetahui nilai yang dimiliki.
4. Pengetahuan (*knowledge*), yaitu informasi yang

dimiliki seseorang pada bidang tertentu atau pada arena tertentu.

5. Keterampilan atau keahlian (*skill*), yaitu kemampuan untuk melaksanakan tugas tertentu baik secara fisik maupun mental.

Kelima karakteristik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.1**  
**Model Lima Kompetensi Dasar**



*Sumber: Spencer dan Spencer (1993)*

*Knowledge* serta *skill* lebih bersifat nyata atau *visible* dan relatif mudah dalam pengembangannya, misalnya melalui pendidikan serta pelatihan. *Motive*, *trait* serta *self concept* bersifat tersembunyi serta merupakan karakteristik kepribadian manusia yang paling dalam, sehingga mereka lebih sulit untuk dikembangkan. Spencer serta Spencer mengelompokkan tiga tingkatan kompetensi yaitu:

1. *Behavioral tools* (alat perilaku) yang terdiri dari *knowledge* (pengetahuan) serta *skill* (keterampilan);
2. *Image attribute* (atribut penampil), yang terdiri dari *social role* (perilaku sosial) serta *self image* (citra diri);
3. *Personal characteristic* (karakter pribadi), yang terdiri dari *traits* (tipikal perilaku) serta *motive* (pendorong perilaku).

Menurut Peffer et al (2003), dua kategori

kelompok kompetensi, yaitu:

1. *Threshold Competencies*, yaitu karakteristik utama biasanya pengetahuan atau keahlian dasar yang harus dimiliki seorang pegawai untuk dapat melaksanakan tugasnya. Jenis kompetensi ini belum cukup mampu untuk membedakan seorang pegawai yang berkinerja tinggi atau rendah.
2. *Differentiating Competencies*, yaitu karakteristik yang membedakan pegawai yang berkinerja tinggi serta rendah. Misalnya seseorang pegawai yang memiliki orientasi motivasi dan konsep diri biasanya akan memiliki perhatian lebih terhadap penetapan tujuan.

Spencer serta Spencer (1993) juga mengklasifikasikan dimensi serta komponen kompetensi individual menjadi tiga, yaitu kompetensi intelektual, kompetensi emosional, dan kompetensi sosial.

#### **a. Kompetensi Intelektual**

Kompetensi intelektual yaitu karakter sikap serta perilaku atau kemauan serta kemampuan intelektual individu yang dapat berupa pengetahuan, keterampilan, pemahaman professional dan kontekstual yang relatif stabil ketika menghadapi permasalahan di tempat kerja. Kompetensi ini dibentuk dari sinergi antara watak, konsep diri, motivasi internal, serta kapasitas pengetahuan kontekstual. Kompetensi intelektual dapat terinternalisasi dalam bentuk sembilan jenis kompetensi sebagai berikut:

- a) Berprestasi, yaitu kemauan atau semangat pegawai

untuk berusaha mencapai kinerja yang terbaik dengan menetapkan tujuan yang menantang serta menggunakan cara yang lebih baik secara terus-menerus.

- b) Kepastian kerja, yaitu kemauan serta kemampuan pegawai untuk meningkatkan kejelasan kerja dengan menetapkan rencana yang sistematis untuk bekerja berdasarkan data atau informasi yang akurat.
- c) Inisiatif, yaitu kemauan pegawai untuk bertindak melebihi tuntutan, atau keinginan untuk mengetahui hal baru. Hal ini dilakukan dengan mengevaluasi, menyeleksi, serta melaksanakan berbagai metode serta strategi untuk meningkatkan kinerja. Inisiatif sangat berkaitan dengan kreativitas, yaitu kompetensi yang berhubungan dengan kemampuan pegawai untuk berfikir serta bertindak secara berbeda dari kebiasaan, dengan ciri-ciri: 1) peka terhadap masalah; 2) kaya akan gagasan / alternatif pemecahan; 3) mampu menghasilkan ide asli; dan 4) memiliki sikap fleksibel.
- d) Penguasaan informasi, yaitu kepedulian pegawai untuk meningkatkan kualitas keputusan serta tindakan berdasarkan informasi yang handal serta akurat berdasarkan pengalaman.
- e) Berfikir analitis, yaitu kemampuan pegawai untuk memahami situasi tertentu dengan cara menguraikan permasalahan menjadi bagian yang

lebih rinci serta menganalisisnya secara sistematis dan logis.

- f) Berfikir konseptual, yaitu kemampuan pegawai untuk memahami serta memandang sebuah permasalahan sebagai satu kesatuan dan tidak lepas dari akar permasalahan.
- g) Keahlian praktikal, yaitu kemampuan pegawai untuk menguasai pengetahuan eksplisit untuk menyelesaikan pekerjaan serta kemauan untuk mengembangkan diri.
- h) Kemampuan linguistik, yaitu kemampuan pegawai untuk menyampaikan pemikiran secara lisan atau tulisan untuk kemudian di diskusikan agar terbentuk kesamaan persepsi.
- i) Kemampuan naratif, yaitu kemampuan pegawai untuk menyampaikan gagasan dalam suatu pertemuan formal atau informal dengan menggunakan media cerita.

#### **b. Kompetensi Emosional**

Kompetensi emosional yaitu karakter sikap, perilaku, kemauan serta kemampuan untuk menguasai diri serta memahami lingkungan secara obyektif sehingga pola emosinya stabil dalam menghadapi berbagai permasalahan. Kompetensi emosional individu terinternalisasi menjadi enam jenis kompetensi, yaitu:

- a) Sensitivitas atau saling pengertian, yaitu kemampuan serta kemauan untuk memahami, mendengarkan, serta menanggapi hal yang tidak



dikatakan orang lain, yang bisa berupa pemahaman atas pemikiran, perasaan serta keterbatasan orang lain.

- b) Pengendalian diri, yaitu kemampuan pegawai untuk mengendalikan emosi ketika menghadapi tekanan.
- c) Percaya diri, yaitu keyakinan pegawai untuk menunjukkan citra diri, keahlian, kemampuan serta pertimbangan yang positif.
- d) Kemampuan beradaptasi, yaitu kemampuan pegawai menyesuaikan diri serta bekerja secara efektif pada berbagai situasi.
- e) Komitmen pada organisasi, yaitu kemampuan pegawai untuk mengikatkan diri terhadap visi misi organisasi dengan memahami tanggung jawab pekerjaannya dan tujuan organisasi.

### **c. Kompetensi Sosial**

Kompetensi sosial yaitu karakter sikap serta perilaku atau kemauan untuk membangun ikatan kerjasama dengan orang lain ketika menghadapi permasalahan. Kompetensi sosial individu terinternalisasi menjadi tujuh tingkat kemauan serta kemampuan, sebagai berikut:

- a) Pengaruh serta dampak, yaitu kemampuan pegawai meyakinkan serta mempengaruhi orang lain untuk terbuka dalam berbagi pengetahuan, pemikiran serta ide perorangan atau kelompok.
- b) Kesadaran berorganisasi, yaitu kemampuan pegawai untuk memahami posisi serta kekuasaan

secara komprehensif.

- c) Membangun hubungan kerja, yaitu kemampuan pegawai untuk membangun serta memelihara jaringan kerja sama agar tetap hangat serta akrab.
- d) Mengembangkan orang lain, yaitu kemampuan pegawai untuk meningkatkan keahlian orang lain dengan memberikan umpan balik yang membangun berdasarkan fakta yang spesifik serta memberikan pelatihan, serta memberi wewenang untuk memberdayakan serta meningkatkan partisipasinya.
- e) Mengarahkan bawahan, yaitu kemampuan pegawai memerintah, mempengaruhi, serta mengarahkan bawahan dengan melaksanakan strategi serta hubungan interpersonal agar mereka mau mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- f) Kerja tim, yaitu keinginan serta kemampuan pegawai untuk bekerja sama dengan orang lain secara kooperatif yang menjadi bagian yang bermakna dari suatu tim untuk mencapai solusi yang bermanfaat bagi semua pihak.
- g) Kepemimpinan kelompok, yaitu keinginan serta kemampuan pegawai untuk memimpin sebuah kelompok serta mampu menjadi contoh bagi anggota.

Di Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2004 tentang Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) menjelaskan tentang sertifikasi kompetensi kerja sebagai suatu proses pemberian sertifikat kompetensi

yang dilakukan secara sistematis dan objektif melalui uji kompetensi yang mengacu kepada standar kompetensi kerja nasional Indonesia dan atau Internasional. Menurut Keputusan Kepala BKN Nomor 46A tahun 2003, tentang pengertian kompetensi adalah: kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga PNS tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien.

Secara garis besar, dalam manajemen organisasi kompetensi terbagi menjadi 3 bagian, yaitu ; *core competency*, *technical competency* dan *managerial competency*. “Ketika kompetensi yang dimiliki oleh manajer berkinerja tinggi menjadi kajian diskusi, istilah kompetensi manajerial menjadi sering digunakan” (Abraham, Karns, Shaw, & Mena, 2001, hal. 842). Kompetensi manajerial merupakan turunan dari nilai dan kompetensi inti organisasi (Abraham et al., 2001, hal. 842). Ketiga bagian kompetensi tersebut dapat dijelaskan, sebagai berikut ;

1. *Core competency* adalah kompetensi inti yang harus dimiliki oleh setiap pegawai yang tergabung dalam sebuah organisasi perusahaan. Kompetensi inti ini memiliki kaitan erat dengan nilai budaya yang ada pada organisasi. Sebagai contoh kompetensi inti yang sering muncul adalah *continuous improvement*, *Relationship*, dan berbagai macam contoh kata yang dapat menggambarkan kompetensi inti.
2. *Managerial competency* adalah kompetensi yang harus

dimiliki oleh pemegang jabatan yang sifatnya lebih mengarah kepada *soft skill*. Sebagai contoh seorang kepala seksi harus memiliki kompetensi agar bisa mengarahkan bawahannya. Maka salah satu *managerial competency* yang harus dimiliki adalah *leadership*. Kompetensi tersebut dapat disesuaikan dengan kebutuhan pada setiap jabatan.

3. *Technical competency* adalah kompetensi yang harus dimiliki oleh pemegang jabatan dan wilayah kerja tertentu. Contoh seorang pegawai yang bekerja di Badan Perencanaan, misalnya pegawai di bidang perencanaan maka akan berbeda *technical competency*-nya dengan pegawai yang bekerja di lapangan, misalnya pekerjaan umum. Tidak menutup kemungkinan bagi pegawai di bidang perencanaan memiliki *technical competency* melakukan interview, sedangkan pegawai di pekerjaan umum memiliki *technical competency* melakukan kalibrasi pekerjaan umum secara berkala. Dua hal yang sangat berbeda hanya karena lokasi kerja yang berbeda

Secara operasional di Indonesia, kompetensi dikategorikan menjadi tiga jenis, yaitu; kompetensi manajerial, kompetensi teknis dan kompetensi kultural. Masing-masing jenis kompetensi tersebut memiliki ukuran serta operasionalisasi yang berbeda. Kompetensi teknis biasanya diukur dari tingkat serta jenis pendidikan, pelatihan serta pengalaman teknis yang dimiliki seorang pegawai. Kompetensi manajerial biasanya diukur dari tingkat pendidikan serta pelatihan

manajemen serta pengalaman kepemimpinan dalam organisasi. Terakhir, kompetensi kultural biasanya diukur dari pengalaman kerja pada lingkungan tertentu, terutama yang bersifat majemuk dalam hal agama, suku, serta budaya (Wibowo, 2007; Yahya & Mutiarin, 2016).

Teori manajemen modal manusia menganggap bahwa seorang pegawai adalah asset yang intangible pada organisasi. Oleh karena itu, untuk mengetahui seberapa besar aset human capital ini maka dibutuhkan alat pengukuran yang sesuai dengan kebutuhannya. Secara umum terdapat beberapa metode yang bisa digunakan untuk mengukur kompetensi seseorang. Schmidt dan Hunter (1998) mengidentifikasi bahwa secara umum terdapat sembilan belas jenis metode untuk mengukur kompetensi pegawai. Metode tersebut dapat diurutkan dari yang memiliki kesahihan paling tinggi sampai paling rendah, sebagai berikut:

1. *Metode General Mental Ability (GMA)*

Metode GMA di Indonesia biasanya dikenal dengan Tes Potensi Akademik (TPA). Secara umum, jika seseorang belum memiliki pengalaman kerja apapun, maka ukuran yang paling valid untuk melihat kompetensinya adalah nilai GMA. 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 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 beresiko 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. Metode ini tidak cocok diterapkan bagi para pelamar kerja baru yang tidak memiliki pengalaman. Pertanyaan yang diajukan harus disusun sedemikian rupa untuk menggali pemahaman peserta. Biasanya, metode ini

digabungkan dengan metode GMA, 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 pegawai 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.

Perlu dicatat bahwa tidak ada satupun metode yang sempurna untuk menilai kompetensi pegawai. Karena itu, satu metode dapat digabung dengan metode yang lainnya sesuai dengan kebutuhan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah rasio pegawai yang akan diterima atau lulus dari uji kompetensi. Semakin kecil jumlah pegawai yang diterima untuk menduduki jabatan

yang ada, maka semakin besar kemungkinan didapatkan pegawai yang berkualitas dan berkinerja baik. Beberapa metode juga akan menghasilkan penilaian yang berbeda jika diterapkan dalam lingkungan budaya yang berbeda. 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.

#### **D. Kompetensi Manajerial**

Peran seorang pemimpin tidak lepas dengan fungsi-fungsi manajerial. Dalam menjalankan fungsi-fungsi manajerialnya, Saskatchewan Public Service, mengemukakan 4 kluster Kompetensi Manajerial yang akan menentukan keberhasilan seorang pemimpin menjalankan perannya dimana masing-masing kluster terdiri dari beberapa kompetensi atau dimensi. Secara umum terdapat 18 dimensi yang sering dihubungkan dengan peran-peran manajemen. Berikut ini adalah dimensi-dimensi dari Kompetensi Manajerial atau disebut

juga sebagai Kompetensi Menejerial Generik yang dikelompokkan ke dalam 4 Kluster yakni:

- a. Kluster Problem Solving
  - a) Conceptual Thinking (Berpikir Konseptual)
  - b) Inovatif Thinking (Berpikir Inovatif)
  - c) Strategic Orientation (Berorientasi Startegis)
- b. Kluster Leadership
  - a) Change Leadership (Kepemimpinan dalam Perubahan)
  - b) Sharing Responsibility (Berbagi Tanggungjawab)
  - c) Holding People Accountable (Memastikan kinerja Bawahan)
  - d) Team Leadership (Kepemimpinan dalam Tim)
- c. Kluster Interpersonal Influence
  - a) Impact & Influence (Membawa Dampak & Pengaruh)
  - b) Listening, Understanding, & Responding (Kepedulian pada Orang lain)
  - c) Networking (Mengelola Jaringan/relasi)
  - d) Teamwork (Kerjasama)
- d. Kluster Personal and Encorporate Effectiveness
  - a) Result Orientasi (Berorientasi pada Hasil/Target)
  - b) Commitment to Learning (Komitmen pada Pembeelajaran)
  - c) Client Service Orientation (Berorientasi pada Pelayanan Klien)
  - d) Concern for Political Impact (Peduli akan Dampak Politik)
  - e) Flexibility (Fleksibel/Fleksibilitas)

- f) Organizational Awareness (Kesadaran akan Organisasi)
- g) Planning & Initiative (Perencanaan dan Inisiatif)

Kluster Problem Solving atau Pemecahan suatu Masalah adalah kemampuan seorang menejer dalam menghadapi suatu masalah dimana untuk menyelesaikannya dibutuhkan suatu konsep berpikir yang baik, mampu memahami setiap permasalahan secara utuh dan integrative, sehingga mampu memberikan solusi yang efektif. Solusi inovatif dibutuhkan untuk mampu menghasilkan terobosan-terobosan yang berdaya guna dan berhasil guna dalam menghadapi segala hambatan dan keterbatasan yang ada. Sementara itu, solusi yang strategis, yang menunjang upaya pencapaian visi dan misi Organisasi juga dibutuhkan menghadapi perubahan dan perkembangan yang semakin pesat.

Kluster Leadership atau Kepemimpinan termasuk didalamnya adalah bersikap positif dalam menghadapi perubahan serta berupaya membawa perubahan instansi ataupun Organisasi secara keseluruhan ke arah yang lebih baik. Dimensi lainnya adalah menanamkan rasa tanggungjawab bersama dalam unit kerjanya, percaya akan kemampuan bawahan serta membangun suasana kerja yang kondusif. Membina, mengendalikan dan mengarahkan bawahan agar mampu menyelesaikan setiap tugas yang diberikan sesuai dengan harapan adalah salah satu dimensi dari kluster kepemimpinan. Jiwa dan peran kepemimpinan juga tidak hanya terhadap

bawahan namun juga terhadap unit/instansi kerja lain di internal Organisasi maupun eksternal Organisasi dalam suatu tim kerja.

Kluster Interpersonal Influence atau kemampuan pribadi dalam membawa pengaruh yang spesifik terhadap orang lain adalah karakter yang dibutuhkan oleh seorang menejer/ pemimpin dalam membina hubungan baik dengan lingkungannya dan memberikan pengaruh yang membangun. Dimensi yang termasuk dalam kluster ini antara lain kemampuan mempengaruhi dengan berbagai cara yang obyektif dan positif, memperhatikan dan menanggapi situasi dan kondisi yang dialami oleh lingkungan sosialnya, membangun dan membina jejaring/hubungan yang baik dengan orang lain secara pribadi maupun lembaga, dan dapat bekerjasama secara baik.

Kluster Personal and Encorporate Effectiveness atau Efektivitas Pribadi dan Organisasi adalah kapasitas pribadi yang mampu menunjang keefektifan kinerja pribadi maupun Organisasi antara lain : selalu berorientasi pada hasil yang Terukur, terstandarisasi baik secara kualitas maupun kuantitas, meningkatkan dan mengembangkan kemampuan diri dengan memiliki Komitmen yang tinggi terhadap belajar dan pembelajaran orang lain, berupaya memberikan Pelayanan yang prima terhadap klien baik klien yang berhubungan secara langsung maupun klien yang berhubungan secara tidak langsung, peduli akan dampak politis dari setiap aksi serta fenomena yang muncul, bersikap dan bertindak

fleksibel terutama dalam menghadapi perubahan yang terjadi demi tercapainya hasil secara efektif, memiliki wawasan Organisasi yang baik sehingga mampu memanfaatkannya untuk mencapai hasil yang maksimal, dan mampu membuat suatu Perencanaan yang matang dan komprehensif serta mengantisipasi setiap rintang yang bakal menghambat rencananya tersebut.

Sejalan dengan regulasi yang berlaku di organisasi pemerintahan, selain dilakukan penjarangan terhadap ke 18 dimensi di atas, juga dilakukan pengukuran tingkat kedalaman terhadap 4 faktor /dimensi yang berperan penting dalam menunjang keberhasilan seorang manajer/pejabat Eselon II (Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama) dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Ke empat dimensi itu adalah :

1. Integritas
2. Komunikasi Lisan dan Tertulis
3. Pengambilan Keputusan
4. Manajemen Konflik

Selanjutnya, ke 22 dimensi Kompetensi Manajerial Generik ini menjadi acuan dalam menentukan standar kompetensi yang dibutuhkan oleh suatu pekerjaan/jabatan .

## **E. Promosi**

Peran paling penting dari penerapan sistem merit biasanya adalah dalam promosi pegawai. Promosi dapat didefinisikan sebagai proses memperbesar wewenang dan tanggungjawab, atau meningkatkan

kedudukan/posisi seseorang pegawai (Hasibuan, 2001). Promosi jabatan, dengan demikian, terjadi ketika seorang pegawai dipindahkan dari salah satu jabatan ke jabatan lain yang lebih tinggi imbalan, tanggung jawab, dan tingkatannya dalam organisasi. Promosi juga dapat didefinisikan sebagai “...a series or progression of work assignments coupled with a continuing acquisition of skills and experience. It encompasses the notion of a widening of competencies and responsibilities” (International Civil Service Commission, 2001, p. 12).

Secara psikologis, promosi merupakan keinginan dari kebanyakan pegawai, karena promosi akan menghasilkan peningkatan status sosial dan status ekonomi. Promosi juga dapat dijadikan sebagai alat atau bentuk penghargaan atas prestasi dan kinerja pegawai, sekaligus pengakuan akan kemampuan seorang pegawai. Sistem promosi juga dianggap penting bagi sebuah organisasi untuk menarik pelamar yang semakin banyak untuk menjadi pegawai, sehingga proses rekrutmen akan lebih kompetitif. Jika kesempatan untuk dipromosikan relatif kecil/tidak ada dalam sebuah organisasi publik, maka antusiasme para pelamar, serta gairah dan semangat kerja para pegawai di dalam organisasi tersebut akan menurun. Pengadaan pegawai juga akan semakin sulit karena sangat sedikit yang tertarik.

Menurut Self (1997), sistem promosi dapat diklasifikasikan menjadi dua sistem utama, yaitu “closed career system” atau sistem karir tertutup and “open career system” atau sistem karir terbuka. Sistem karir tertutup



dilakukan dengan mempromosikan pegawai yang telah meniti karir di organisasi tersebut. Sistem karir terbuka dilakukan dengan mengangkat para pemimpin puncak, atau yang disebut sebagai “*elite government officials*”, dari orang luar yang betul-betul baru atau bahkan mungkin tidak meniti karir di birokrasi sebelumnya.

Promosi jabatan idealnya dilakukan berdasarkan kinerja, dimana pegawai yang memiliki prestasi kerja yang tinggi akan diprioritaskan dalam promosi jabatan. Penilaian prestasi kerja hendaknya dilakukan seobyektif mungkin. Ketidakjelasan sistem promosi jabatan dapat menyebabkan timbulnya ketidakpuasan kerja pegawai (Latif et al., 2011). Spoil system merupakan proses rekrutmen yang tidak memenuhi syarat khususnya pada posisi publik (Caren, 2012). Beberapa penelitian menunjukkan bahwa maraknya praktek spoil system dalam promosi dan manajemen pegawai negeri sipil secara umum, dimana jabatan diberikan kepada pejabat yang ada hubungan dengan partai yang berkuasa, merupakan salah satu pendorong tingginya tingkat korupsi di kalangan politisi dan pegawai negeri sipil di daerah.

Idealnya, jabatan-jabatan pada birokrasi pemerintahan diisi oleh pegawai yang kompeten dan profesional serta lepas dari kepentingan-kepentingan individu atau golongan. Hal inilah yang disebut sebagai promosi pegawai berbasis merit, atau merit system, yang telah diuraikan sebelumnya sebagai sistem promosi yang tidak berpihak secara diskriminatif berdasarkan latar

belakang politik, jenis kelamin, ras, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan, serta sepenuhnya hanya mempertimbangkan kualifikasi, kompetensi dan kinerja pegawai.

Menurut McCourt (2007, 29-30), terdapat paling tidak empat indikator yang menunjukkan bahwa promosi pegawai telah menerapkan sistem merit, yaitu:

1. *Job at every level*, yang berarti bahwa prinsip merit berlaku untuk setiap jabatan yang ada, baik pada saat awal maupun untuk promosi jabatan selanjutnya.
2. *The best candidate*, yang berarti bahwa hanya memilih calon terbaik yang terbukti paling mampu di antara sejumlah kandidat untuk menyelesaikan tugas jabatannya secara tepat. Mereka yang paling berprestasi dan memiliki kompetensi terbaik dalam bidangnya adalah calon yang terbaik.
3. *Open to all*, yang berarti bahwa pengangkatan/pengisian jabatan tidak hanya mengandalkan pada sumber calon internal organisasi tersebut atau berdasarkan pada sejumlah kandidat yang terbatas. Prinsipnya, promosi berbasis merit seharusnya menerapkan *fairness* dan *equity*, yaitu bahwa semua pihak berhak mendapatkan kesempatan yang sama sepanjang mereka memenuhi persyaratan
4. *Systematic, transparent and challengeable*, yang artinya adalah bahwa semua keputusan pengangkatan dalam jabatan dapat dipertanyakan, termasuk bagi para kandidat yang tidak berhasil.

Berdasarkan teori Promosi jabatan McCourt (2007, 29-30) merupakan proses perpindahan seorang pegawai dari salah satu jabatan ke jabatan lain yang lebih tinggi imbalan, tanggung jawab, dan tingkatannya dalam organisasi. Dimensi yang dianalisis dalam variable ini memberikan keseimbangan atau *balance*, yaitu;(1) *Job at every level*; (2) *The best candidate*; (3) *Open to all*; (4) *Systematic, transparent and challengeable*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ananda, G. C. (2019). Pengaruh Penilaian Prestasi Kerja Terhadap Promosi Pegawai Pada Perguruan Panca Budi Medan. *Jurnal Abdi Ilmu*, 12(1), 102-113.
- Andersen, H. T., & Van Kempen, R. (2003). New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities*, 20(2), 77-86.
- Ansori, A., & Ali, H. (2017). Analisis Pengaruh Kompetensi Dan Promosi Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bungo. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 15(1), 50-60.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.
- Arezki, R., Dupuy, A., & Gelb, A. (2012). Resource windfalls, optimal public investment and redistribution: the role of total factor productivity and administrative capacity.
- Arezki, R., & Quintyn, M. (2013). Degrees of development. *Finance and Development*, 50(1), 42-45.
- Atmojo, M. E. (2016). Analisis Proses Promosi Jabatan Struktural Studi Kasus: Proses Promosi Jabatan Stuktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014. *ARISTO*, 4(2), 120-128.
- Balla, S. J. (2008). *The Enigmatic Bureaucracy-Democracy Nexus*: Oxford University Press.

- Banga, Wempy. 2018. *Kajian Administrasi Publik Kontemporer: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Graha Media.
- Bernardin, H. J., & Russell, J. E. A. (1993). *Human Resource Management: An Experimental Approach*: McGraw-Hill International.
- Bhatta, G. (2001). *A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand*. Auckland: State Service Commission.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (2008). *Fiscal decentralization in developing countries*: Cambridge University Press.
- Blunt, P., Turner, M., & Lindroth, H. (2012). Patronage, Service Delivery, and Social Justice in Indonesia. *International Journal of Public Administration* 35(3), 214-220.
- 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.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Dunnette, M. D., & Hough, L. M. (1991). *Handbook of industrial and organizational psychology, Vol. 2: Consulting Psychologists Press*.
- 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.
- Gallegos, J. S., Tindall, C., & Gallegos, S. A. (2008). The Need for Advancement in the Conceptualization of Cultural Competence. *Advances in Social Work*, 9(1), 51-62.
- Gatewood, R., & Field, H. (1998). Human resource selection. New York: Wiley Publication.
- Gaus, N., Sultan, S., & Basri, M. (2017). State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview. *International Journal of Public Administration*, 40(8), 658-669.
- Ghozali. (2006). Aplikasi Analisis Multivariate Dengan Program SPSS 19. In Edisi kelima Semarang : Badan Penerbitan Universitas Diponegoro.
- Gilbert, J. A., & Ivancevich, J. M. (2001). Effects of diversity management on attachment. *Journal of Applied Social Psychology*, 31(7), 1331-1349.
- Hadiyati, E., & Astuti, R. (2020). Pengaruh Pendidikan Dan Pelatihan Terhadap Promosi Jabatan Melalui Kinerja (Studi Pada Tenaga Pendidik Di POLTEKAD). *Jurnal Ekonomi Dan Manajemen*, 21(1), 01-11.
- Hasibuan, M. (2001). Manajemen sumber daya manusia. Jakarta: Bina Aksara.
- Hutapea, P., & Thoaha, N. (2008). Kompetensi Plus. Jakarta: Gramedia.
- International Civil Service Commission. (2001). A Framework for Human Resources Management. New York: International Civil Service Commission.

- JICA. (2004). *Capacity Development: Handbook for JICA Staff*. Tokyo: JICA.
- Keban, Yermias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- 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.
- Kristiansen, S., & Ramli, M. (2006). Buying an Income: The Market for Civil Service Positions in Indonesia. *Contemporary Southeast Asia*, 28(2), 207-233.
- Kumorotomo, W., & Widaningrum, A. (2010). *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Yogyakarta: Gava Media dan JMKP & MAP UGM.
- Legge, K. (1995). What is human resource management? *Human Resource Management* (pp. 62-95): Springer.
- Low, D. (2013). *Good Meritocracy, Bad Meritocracy*. IPS Commons.
- Lundgren, P., & Fisher, P. (1975). The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel. *The Formation of National States in Western Europe*, 509-527.
- Mangelsdorf, K. R., & Reeves, T. Z. (1989). Implementing the Merit System in Ecuador. *Public Personnel Management*, 18(2), 193-208.
- Mathis, R. L., & Jackson, J. H. (2001). *Manajemen sumber daya manusia*: Thomson Learning.

- Mcleod, R. H. (2005). The struggle to regain effective government under democracy in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(3), 367-386.
- 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.
- Miller, S., & Nicholson-Crotty, J. (2011). Bureaucratic effectiveness and influence in the legislature. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Ministry of Security and Public Administration of Republic of Korea. (2013). *Individual Performance Appraisal in the Government of Korea*. Seoul: Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea.
- Mondy, R. W., Noe, R. M., Mills, H. N., & Sharplin, A. (1984). *Personnel, the management of human resources*: Allyn & Bacon.
- Muharam, R. S. (2015). Auction positions in indonesia in perspective public administration, and theory of human resource management perspective. *Global Journal of Political Science and Administration*, 3(3), 74-79.
- Napitupulu, S., Haryono, T., Riani, A. L., Sawitri, H. S. R., & Harsono, M. (2017). The impact of career development on employee performance: an empirical study of the public sector in Indonesia. *International Review of Public Administration*, 22(3), 276-229.



- Nielsen, P. A. (2013). Performance management, managerial authority, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 431-458.
- Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2015). Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: Cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 519-534.
- Neuman, W. Lawrence, 2006, *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approach*, Allyn and Bacon: London
- 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.
- Poocharoen, O.-o., & Brillantes, A. (2013). Meritocracy in Asia Pacific: Status, issues, and challenges. *Review of Public Personnel Administration*, 33(2), 140-163.
- Prasetya, I., Motik, S., & Wahyu, S. (1997). *Manajemen Sumber Daya Manusia*: Jakarta: STIA-LAN Press.
- Purwaningsih, A., & Magdalena, B. (2017). Pengaruh Senioritas dan Prestasi Kerja Terhadap Promosi Jabatan pada Karyawan. *Jurnal Bisnis Darmajaya*, 3(1), 14-26.

- Pynes, J. E. (2009). *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations: A Strategic Approach*. New Jersey: HB Printing.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.
- Riccucci, N. M. (2009). The pursuit of social equity in the federal government: A road less traveled? *Public Administration Review*, 69(3), 373-382.
- Riccucci, N. M., & Naff, K. C. (2008). *Personnel Management in Government: Politics and Process*, Sixth Edition: CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Rivai, V., & Sagala, E. J. (2004). *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Rifai, D. F. (2021). Pengaruh Pendidikan, Pengalaman Kerja dan Prestasi Kerja Pegawai Terhadap Promosi Jabatan Pada Kantor Pelayanan Paja Pratama (KPPP) Makassar Barat. *Jurnal Ilmiah Bongaya*, 5(2), 24-30.
- Rositajati, H. (2017). *Pengaruh Kompetensi Dan Komitmen Organisasi Terhadap Promosi Jabatan Serta Implikasinya Terhadap Produktivitas (Studi Kasus pada Ditjen Renhan Kemhan)* (Doctoral dissertation, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta).
- Rosmiati, M. (2015). *Open Recruitment At West Java Provincial Government (Study At Education Department)*.
- Samsudin, S. (2006). *Manajemen sumber daya manusia*: Bandung: Pustaka Setia.

- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The Validity and Utility of Selection Methods in Personnel Psychology: Practical and Theoretical Implications of 85 Years of Research Findings. *Psychological Bulletin*, 124(2), 262-274.
- Sedarmayanti, & Mulyana, Y. (2020). *Dinamika Governance di Era Revolusi Industri 4.0: Teori dan Praktek Tata Kelola Pemerintahan*. PT. Refika Aditama.
- Sen, A. (2000). Merit and justice. *Meritocracy and economic inequality*, 5-16.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2009). *Classic of Public Adaministration*.
- Siagian, S. P. (2014). *Manajemen sumber daya manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Spencer, L., & Spencer, S. (1993). *Competence At Work: Models For Superior Performance*. New York: John Wiley & Sons.
- 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.
- Supranto, J, 1997, *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan Untuk Menaikan Pangsa Pasar*, Jakarta: PT.Rineka Cipta
- Tjiptoherijanto, P. (2007). Civil service reform in Indonesia. *International Public Management Review*, 8(2), 31-44.
- Tjiptoherijanto, P. (2012). *Civil Service Reform in Indonesia: Culture and Institution Issues*. Working Paper in Economics and Business, 2(7).

- Tompkins, J. (2002). Strategic human resources management in government: Unresolved issues. *Public Personnel Management*, 31(1), 95-110.
- Torey, W. A., & Keban, Y. T. (2012). Implementasi Sistem Merit Dalam Manajemen Sumber Daya Manusia Di Kabupaten Teluk Wondama. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Turner, M., Imbaruddin, A., & Sutiyono, W. (2009). Human resource management: the forgotten dimension of decentralisation in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 45(2), 231-249.
- Utomo, Warsito. 2003. Ilmu Administrasi Publik: Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer dalam Administrasi Publik. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- 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.
- Viteles, M. S., & Brief, A. (1932). *Industrial psychology*: WW Norton New York.
- Vollmuth, J. (2014). Approaches and Instruments of Civil Servant Performance Appraisal in European Countries. Paper presented at the the Global Conference "Civil service personnel management: current issues and prospects" on 22nd March 2014 in Astana, German.
- 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.

- Wantu, S. M. (2017). Merit System or Spoil System? Recruitment Process of Structural Officers in Gorontalo Province of Indonesia. *The Social Science*, 12(7), 1191-1195.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*, trans. AM Henderson and Talcott Parsons (New York, 1947), 132.
- Wibowo. (2007). *Manajemen kinerja*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wijanto, Setyo Hari, 2008, *Structural Equation Model dengan LISREL 8.8 Konsep & Tutorial*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Wittmer, D. (1991). Serving the people or serving for pay: Reward preferences among government, hybrid sector, and business managers. *Public Productivity & Management Review*, 369-383.
- World Bank. (2006). *Country Assistance Strategy Progress Report for Republic of Indonesia*. Washington, DC: World Bank.
- Wungu, J., & Brotoharsojo, H. (2003). *Tingkatkan Kinerja Perusahaan Anda dengan Merit System*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Yahya, M. R., & Mutiarin, D. (2016). Model Lelang Jabatan Di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. *Journal of Governance and Public Policy*, 2(2), 286-329.

# PROMOSI JABATAN PIMPINAN TINGGI

Perspektif Merit Sistem Indonesia

Reformasi birokrasi diarahkan untuk menciptakan kinerja birokrasi yang profesional dan akuntabel, Birokrasi dalam melakukan berbagai kegiatan perbaikan pelayanan diharapkan lebih berorientasi pada kepuasan pelanggan, yakni masyarakat pengguna jasa, kepuasan dari masyarakat pengguna jasa tersebut dapat dicapai apabila birokrasi pelayanan menempatkan masyarakat sebagai pengguna jasa dalam pemberian pelayanan.

Istilah "*lelang jabatan*" dalam lingkungan pemerintahan merupakan hal yang mutlak salah, baik secara terminologis maupun dalam praktik administrasi kepegawaian, aktivitas "*lelang*" hanya berlaku dalam konteks jual beli dan sangat mengedepankan nilai keuntungan (*profit*). dalam pemerintahan, pengisian jabatan selalu dalam konteks pelayanan publik dengan acuan utama pada kompetensi dan profesionalisme (*merit system*).

ADMINISTRASI PUBLIK

ISBN 9786 2353 6439 1



9 786235 364391



IKAPI  
IKATAN PENERBIT INDONESIA

