BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem merit dalam konteks pemerintahan lazimnya merupakan proses promosi dan rekrutmen pejabat pemerintahan berdasarkan kemampuannya dalam melaksanakan tugas dilihat dari rekam jejak dan prestasi lainnya. Neo dan Chen dalam Asri (2020:1) menyatakan bahwa dalam perspektif ilmu pemerintahan, sistem merit ini merupakan turunan dari kajian tata kelola pemerintahan khususnya dalam konsep *dynamic governance* yang menekankan aspek budaya dan kapabilitas. Pandangan yang tidak jauh berbeda dikemukakan oleh Susana (2016:1) bahwa sistem merit adalah sistem kinerja berbasis kompetensi, profesionalisme, bersifat terbuka dan memberikan kesempatan serta mendukung pada setiap pegawai untuk mengembangkan prestasi yang terbaik untuk organisasi.

Perlu dipahami bahwa intisari dari sistem merit mengarah kepada kebaikan, jasa, manfaat, terpuji dan kepantasan. Artinya spirit dalam mengelola pemerintahan khususnya dalam konteks menentukan cara dan mekanisme pemilihan sumber daya manusia yang hendak menjadi agen atau pelaku pemerintahan tebutam seorang pimpinan mesti berdasarkan kompetensinya. Output dari sistem merit ini diharapkan membawa penyelanggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh orang-orang yang layak sehingga terwujud tata kelola pemerintahan yang baik (*Good governance*).

Tindakan untuk menjalankan pemerintahan yang efektif melibatkan kepemimpinan instansi yang efisien. Dalam hal ini, pemerintah sebagai pemimpin entitas pemerintahan perlu memiliki dukungan dari individu yang memiliki kualitas profesionalisme, keahlian, responsif, inovatif, dan fleksibel. Mereka juga diharapkan berperan sebagai fasilitator yang dapat diandalkan oleh masyarakat yang menggunakan layanan tersebut. Pada perkembangan selanjutnya untuk mewujudkan aparatur sipil negara yang berkompeten, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggunakan sistem merit dalam proses rekruitmen. Dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa sistem merit adalah kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara 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.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 15 Tahun 2019 menyatakan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan pegawai negeri sipil dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif menggunakan indikator ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan dan dilakukan oleh pihak netral dan kompeten melakukan seleksi yang bertujuan untuk memilih agen atau pelaku pemerintahan terutama seorang pimpinan mesti berdasarkan kompetensi (rekam jejak seperti prestasi dan kinerja) yang dimilikinya. Hasil dari proses promosi ini kemudian diharapkan adalah pemerintahan yang dijalankan oleh orang-orang yang layak dan bukan melanggengkan kebiasaan lama yang konservatif, terjadi praktik penyimpangan serta proses yang tidak objektif dan profesional.

Seleksi jabatan pimpinan tinggi merupakan salah satu pembaharuan mekanisme rekruitmen aparatur birokrasi yang menggunakan sistem merit, transparan, dapat dipertanggungjawabkan, partisipatif, dan adil untuk mencari *the right person in the right position*. Seleksi jabatan pimpinan tinggi merupakan proses rekrutmen jabatan yang dilakukan secara transparan, menggunakan indikator tertentu dan dilakukan oleh pihak netral dan kompeten melakukan seleksi yang bertujuan untuk memilih aparatur yang memiliki kapasitas, kompetensi yang memadai untuk mengisi jabatan tertentu sehingga tugas yang dilakukan dapat lebih efektif, efisien serta meminimalisir potensi korupsi, kolusi dan nepotisme.

Regulasi seleksi jabatan pimpinan tinggi telah diatur dalam 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

dan telah diimplementasikan oleh seluruh instansi pemerintahan di Indonesia. Namun walaupun sudah menerapkan sistem merit dalam rekrutmen terbuka ini tetap saja dalam pelaksanaannya ketika sampai kepada tahapan evaluasi masih terdapat permasalahan yang cukup signifikan menunjukkan belum berhasilnya sistem ini. Evaluasi dari beberapa pejabat hasil rekrutmen terbuka memang secara kinerja belum mencapai hasil yang memuaskan.

Pada rentang waktu 2021-2022 Pemerintah Kabupaten Kolaka Utara telah menyelenggarakan dua kali seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama. Berdasarkan surat rekomendasi Komite Aparatur Spil Negara Nomor B-1128/KASN/3/2021 untuk menyelenggarakan seleksi jabatan guna pengisian jabatan yang lowong yakni Kepala Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Staf Ahli Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik, Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, serta Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik. Selanjutnya pada tahun 2022, berdasarkan surat rekomendasi Komite Aparatur Spil Negara Nomor B833/KASN/O3/2022 kembali diselenggarakan pengisian lima jabatan yang lowong yakni Asisten Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, Kepala Dinas Perikanan, Kepala Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura, Kepala Dinas Perhubungan, dan Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Setelah dilakukan seleksi terbuka dan terpilih pejabat pimpinan tinggi pratama yang lolos seleksi dan dianggap kompeten serta memenuhi prinsip sistem merit yang diatur dalam Permenpan RB Nomor

15 Tahun 2019 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi. Akan tetapi, jika diselidik secara mendalam, berdasarkan hasil laporan penyelenggaraan seleksi terbuka Kabupaten Kolaka Utara tahun 2021 dan 2022 diketahui terdapat pihak-pihak yang dianggap tidak memenuhi indikator sistem merit karena ketidaksesuaian latar belakang pendidikan serta pengalaman kerja yang memiliki korelasi dengan jabatan yang diduduki. Seperti jabatan Jabatan Kepala Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Pertanahan diduduki oleh pejabat dengan latar belakang pendidikan sarjana keguruan, Jabatan Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana diduduki oleh pejabat dengan latar belakang pendidikan sarjana pertanian

Kemudian pada seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama tahun 2022, ditemukan penyimpangan yang sama. Seperti jabatan Kepala Dinas Perikanan diduduki oleh pejabat dengan latar belakang pendidikan sarjana ekonomi dan rekam jejak jabatan sebagai sekretaris di Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Pertanahan. Serta jabatan Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Kepala Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura duduki oleh pejabat dengan latar belakang pendidikan Ilmu keguruan dengan pengalaman kerja sebagai Kepala Bagian Organisasi di Sekretariat Daerah. Ketidaksesuaian latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja yang memiliki korelasi dengan jabatan yang diduduki karena dua faktor ini memiliki pengaruh signifikan terhadap kecakapan dan kompetensi pejabat tersebut dalam mengatasi permasalahan yang terjadi dilapangan.

Ketidaksesuaian latar belakang pendidikan serta pengalaman kerja terjadi karena dalam proses seleksi ini ditengarai tidak berpedoman pada analisis jabatan. Analisis jabatan adalah prosedur menentukan tugas dan kewajiban suatu posisi serta karakteristik orang yang dapat memegang posisi tersebut. Dari kegiatan analisis ini akan menghasilkan informasi mengenai tuntutan suatu jabatan. Informasi tersebut selanjutnya digunakan untuk mengembangkan deskripsi jabatan (*job description*) yang menurut Llyod dan Rue (2006:105) yaitu suatu daftar rmengenai apa yang harus dilakukan oleh suatu jabatan dan spesifikasi jabatan (*job specification*), yaitu orang seperti apa yang dapat memegang jabatan tersebut.

Selain itu, dalam pelaksanaan seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama, mekanisme penelusuran rekam jejak dan evaluasi kinerja yang dilaksanakan sebagai formalitas belaka karena masih mengabaikan aspek-aspek yang sifatnya esensial. Prinsip-prinsp sistem merit juga belum diterapkan dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian di Kabupaten Kolaka Utara seperti belum adanya manajemen karir pegawai, belum memiliki sistem informasi kepegawaian yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh pegawai serta kurangnya perlindungan kepada pegawai terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang.

Kajian tentang implementasi sistem merit sangat memiliki siginifikansi dalam ruang lingkup ilmu administrasi negara, khususnya sebagai bagian dari salah satu model manajemen sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang dimaksud dalam konteks manajemen

aparatur sipil negara secara ideal sistem merit yang telah dimuat dalam ketentuan perundang-undangan diharapkan mampu menghasilkan aparatur yang mampu dalam menjalankan tugasnya. Akan tetapi, dalam secara actual masih terdapat beberapa kendala yang menghambat pelaksanaannya. Salah satu faktor yang memotong rantai penerapan sistem merit adalah masih berkembangnya budaya feudal.

Budaya feudal ini yang menciptakan munculnya spoil sistem atau sistem patronase dalam istilah Max Weber. Sistem ini diametral dengan sistem merit karena mengutamakan ikatan primordial daripada menilai murni pada kecakapan figure. Berangkat dari argumentasi tersebut, penelitian ini akan mengkaji tentang implementasi sistem merit pada seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama di Kabupaten Kolaka Utara serta faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasinya. Oleh karena itu, peneliti mengusung judul "Sistem Merit dalam Pelaksanaan Seleksi Terbuka Jabatan Tinggi Pratama di Lingkup Pemerintah Kabupaten Kolaka Utara".

B. Rumusan Masalah

Untuk memperoleh analisis yang terarah dalam penelitian, maka dalam hal ini peneliti menguraikan rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana implementasi sistem merit dalam pelaksanaan seleksi terbuka jabatan tinggi pratama di lingkup Pemerintah Kabupaten Kolaka Utara?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi sistem merit dalam pelaksanaan seleksi terbuka jabatan tinggi pratama di lingkup Pemerintah Kabupaten Kolaka Utara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini sebagai konsekuensi dari masalah yang telah dirumuskan, yakni:

1. Untuk memahami implementasi sistem merit dalam pelaksanaan seleksi terbuka jabatan tinggi pratama di lingkup Pemerintah Kabupaten Kolaka Utara.
2. Untuk menemukan faktor yang mempengaruhi implementasi sistem merit dalam pelaksanaan seleksi terbukan jabatan tinggi pratama di lingkup Pemerintah Kabupaten Kolaka Utara.

D. Manfaat Penelitian

Hasil yang hendak diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

1. Secara Teoritis; Pengembangan disiplin ilmu administrasi negara, khsususnya dalam konsentrasi manajemen sumber daya manusia aparatur yang menjadi wujud pertanggungjawaban moral dan intelektual bagi peneliti
2. Secara Ideologis; literasi terhadap publik tentang konsepsi gagasan manajemen sumber daya aparatur dalam kerangka administrasi negara
3. Secara praksis; memberikan referensi ataupun konsiderasi kepada pihak pemerintah selaku pemangku kebijakan dalam merekonstruksi proses seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama berbasis sistem merit yang lebih tegas.