

# **BABI**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Penataan sumber daya manusia atau pegawai berkualitas merupakan faktor penting harus dimiliki organisasi serta kunci yang menentukan keberlangsungan organisasi. Pegawai memberikan nilai tambah dan tolak ukur keberhasilan organisasi. Maka dari itu, keberhasilan organisasi menuntut perubahan kebijakan manajemen sumber daya manusia berdasarkan *merit system* yaitu pemilihan pegawai didasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja (P. Siagian, 2007:24).

Sistem merit juga diartikan pemilihan sumber daya manusia berdasarkan pada prestasi atau kemampuan yaitu segala sikap dan kinerja pegawai di dalam pekerjaan dan berpengaruh terhadap penghasilan dan karir. Konsep tersebut menegaskan bahwa faktor peningkatan prestasi atau kemampuan merupakan fokus utama *merit system* (Woodard, 2005:8-9). Apabila prestasi seorang pegawai baik akan diberikan penghargaan (*reward*) bisa berupa kenaikan jabatan atau penghasilan. Sebaliknya apabila prestasi buruk, maka akan menerima hukuman (*punishment*) berupa rotasi atau penurunan pangkat (Daryanto, 2007).

Penerapan *merit system* di beberapa negara seperti di negara Ukraina dilaksanakan dalam proses pengisian jabatan dan penempatan pegawai negeri sipil (Petrenko et al., 2019:5). Pengisian jabatan pegawai negeri sipil di Polandia terjadi rotasi pejabat birokrasi setelah terpilihnya anggota legislatif baru

(Gadowska, 2018:2). Negara Bangladesh proses seleksi proses pengadaan pegawai negeri sipil masih terjadi kolusi dan nepotisme (Zafarullah & Khan, 1983:3-4). Pengisian dan pengadaan pegawai negeri sipil di negara Nigeria masih buruk dan belum terdapat standar prestasi (Akinwale, 2014). Negara maju seperti negara Kanada menerapkan *merit system* dalam pengadaan pegawai yang didasarkan pada kemampuan atau prestasi dan dilaksanakan secara terbuka serta transparan (Cooper, 2018).

*Merit system* juga berperan dalam integritas pelayanan publik dikarenakan orang terbaik yang dapat menduduki jabatan dan pekerjaan tertentu. Orang terbaik yang sesuai kualifikasi dan kompetensi atau mempunyai kemampuan dalam menduduki jabatan tersebut. Setiap orang dapat mendaftar secara terbuka dan bersaing, dan keputusan pengangkatan jabatan transparan dan dapat dipertanggungjawabkan (Mccourt & West, 2007).

Menurut Everest-Phillips dalam Septiana Dwiputrianti (2018:4) bahwa meritokrasi dapat menguntungkan individu dan masyarakat pada umumnya. Singapura sukses karena memiliki *merit system* di birokrasi pemerintahan yang diterapkan pada tahun 1965 yang memungkinkan orang terbaik dan paling tepat untuk berada dalam jabatan dan pekerjaan yang dibutuhkan. Lee Kuan Yew lebih menekankan pada pelayanan publik yang baik dalam menciptakan etos pelayanan publik, bersih, efektif dan efisien. Meritokrasi tidak menghilangkan kebutuhan akan transparansi, akuntabilitas dan supremasi hukum (Septiana Dwiputrianti, 2018:3-4).

Pendapat-pendapat di atas menegaskan betapa pentingnya *merit system* di birokrasi pemerintahan supaya mendapatkan orang-orang terbaik dan dapat diandalkan dalam memberikan pelayanan publik. Instrumen sistem merit mensejajarkan aspek prestasi kerja (*performance*), kompetensi (*competence*) mempunyai kualifikasi (*qualification*), keadilan (*fairness*), terbuka (*open*), akuntabilitas (*accountability*) dan adanya transparansi (*transparency*).

Penerapan *merit system* di Indonesia merupakan kebutuhan yang sangat mendesak dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Negara Indonesia pada tahun 2019 dalam Indeks Efektivitas Pemerintah (IEP) menduduki peringkat ke 75 dibanding negara lain seperti dalam tabel dibawah:

**Tabel 1.1**  
**Indeks Efektivitas Pemerintah (*Government Effectiveness Index*)**

No	Negara	Peringkat	Nilai
1.	Singapura	1	2,23
2.	Korea Selatan	31	1,18
3.	Malaysia	35	1,08
4.	Thailand	60	0,35
5.	Indonesia	75	0,18
6.	Philippines	83	0,05

Sumber : World Bank, World Economic Forum (2019)

Sejalan juga di Indonesia dengan menggunakan *merit system* dimulai sejak berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengamatkan *merit sytem* yang merupakan 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 perkawinan, umur, atau kondisi kecacatan. Manajemen ASN dimulai dari proses pengadaan pegawai, pengisian pegawai dan pengangkatan,

penempatan pegawai, rotasi, mutasi, penggajian, promosi, penghargaan dan pengembangan karier, pensiun, jaminan hari tua dan perlindungan.

Penempatan pegawai diatur pada pasal 56 Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan instansi harus menyusun kebutuhan dan jenis jabatan pegawai pada analisis jabatan (anjab) dan analisis beban kerja (abk) berisi syarat kebutuhan jabatan minimal yang dapat dipenuhi untuk menduduki jabatan tersebut. Analisis jabatan adalah proses pengumpulan dan penyusunan data jabatan menjadi informasi jabatan. Sedangkan analisis beban kerja adalah teknik manajemen secara sistematis untuk memperoleh informasi mengenai tingkat efektivitas dan efisiensi kerja didasarkan pada volume kerja yang kemudian menghasilkan peta jabatan yang berisi informasi kebutuhan dan yang sudah terisi (*bezzeting*). Penempatan pegawai dalam jabatan Pelaksana diatur melalui peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 41 tahun 2018 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana menegaskan bahwa penempatan berdasarkan persyaratan kualifikasi pendidikan formal yang dimiliki pegawai, kompetensi pegawai yang dibutuhkan oleh instansi dan formasi jabatan yang ada.

Penempatan pegawai di instansi harus berdasarkan pada prinsip *the right man on the right place* berarti orang yang sesuai pada tempat dan jabatan yang sesuai pula (Hasibuan, 2005:63). Prinsip tersebut menurut George R. Terry dalam bukunya *principles of management* (Sukarna, 2011:10) merupakan bagian dari fungsi pengorganisasian berupa *planning, organizing, actuating and controlling*. Mathis dan Jackson (2006:262) menyatakan penempatan merupakan pengisian orang pada penugasan tepat sehingga pekerjaan tersebut akan mempengaruhi

jumlah dan kualitas dalam tugas yang diberikan. Penempatan sumber daya manusia di instansi merupakan bagian dari manajemen sumber daya manusia sehingga tujuan dari instansi tersebut dapat dicapai secara efektif, efisien serta optimal. Efektif pandangan dari Peter F. Drucker (1954:230) mengerjakan tugas dengan benar (*doing the right things*). Sedangkan efisien merupakan mengerjakan tugas dengan benar pula (*doing things right*).

Penempatan pegawai ditujukan bagi pegawai baru dan bagi pegawai lama dalam posisi dan jabatan dan tugas baru. Teori tentang sumber daya manusia termasuk rotasi dan mutasi (P. Siagian, 2007:54).

Pendapat di atas menegaskan bahwa penempatan pegawai tersebut tidak menempatkan saja, melainkan mencocokkan dan memperbandingkan kualifikasi dengan formasi kebutuhan dan syarat jabatan maupun tugas sehingga *the right man on the right job* dapat terpenuhi. Pendapat-pendapat di atas juga menegaskan betapa pentingnya *merit system* dalam penempatan pegawai di birokrasi pemerintahan supaya mendapatkan orang-orang terbaik dan dapat diandalkan dalam memberikan pelayanan publik. Orang-orang terbaik tersebut menduduki jabatan dan pekerjaan tertentu sesuai persyaratan kualifikasi dan kompetensi atau mampu dalam menduduki jabatan.

Beberapa permasalahan dalam penempatan pegawai di Indonesia seperti dalam penempatan pegawai pada BPKAD Kota Samarinda ternyata kurang memenuhi kualifikasi pendidikan, formasi dan kompetensi sehingga kinerja pegawai kurang yang diharapkan oleh organisasi (Yuliana dan Djumadi, D. P. 2015:3).

Penempatan pegawai secara keseluruhan di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Perkebunan Kalimantan Timur masih terdapat belum sesuai dengan formasi, kualifikasi pendidikan, kompetensi pegawai, keterampilan atau pengalaman, pangkat dan golongan (Taufiq Kurrahman, 2015:4). Penempatan jabatan struktural di Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara tidak memenuhi *merit system* yang didasarkan pada nepotisme, kekeluargaan dan partai politik (Utha, A., & Dinamita, K., 2017:6).

Penelitian-penelitian di atas mengindikasikan masih terjadi permasalahan *merit system* lebih khusus penempatan pegawai di pemerintahan diantaranya tidak sesuai kualifikasi yang dipersyaratkan terutama kualifikasi pendidikan, adanya nepotisme, kurang sesuai dengan formasi kebutuhan organisasi dan kompetensi atau kemampuan dipersyaratkan.

Seperti halnya Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang diberi kewenangan melaksanakan pemerintahan di daerah dalam mengelola sumber daya manusia terdapat tantangan yang dihadapi dengan permasalahan penempatan pegawai. Penempatan pegawai yang tepat memberi dampak kinerja pegawai dan organisasi dalam pelayanan kepada masyarakat. Disamping itu, diperlukan seorang pimpinan dalam hal ini pejabat struktural yang mampu mengambil kebijakan dalam penempatan pegawai, membuat perencanaan yang strategis, mampu melakukan inovasi guna mengoptimalkan kinerja pegawai dalam mencapai tujuan.

Permasalahan penempatan pegawai di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ([simpeg.bkd.jatengprov.go.id](http://simpeg.bkd.jatengprov.go.id), September tahun 2020) masih terdapat *missmatch* antara spesifikasi jabatan yang dibutuhkan dengan kualifikasi pegawai yang

tersedia. Hal tersebut merupakan isu strategis yang masih menjadi permasalahan kepegawaian di Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah khususnya penempatan pegawai jabatan Pelaksana dikarenakan jumlah pegawainya termasuk paling banyak. Tugas jabatan Pelaksana sesuai regulasi melaksanakan kegiatan pelayanan publik langsung serta administrasi untuk mendukung kinerja pimpinan. Penempatan jabatan Pelaksana pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah masih terdapat kurang kesesuaian kualifikasi pendidikan yang dipersyaratkan seperti contoh: pegawai yang mengemban jabatan Pelaksana pengadministrasi umum dengan latar belakang Sekolah Dasar yang seharusnya persyaratan jabatan sesuai regulasi adalah kualifikasi pendidikan minimal Sekolah Menengah Atas. Hal tersebut berdampak terhambatnya kenaikan pangkat, karir, kinerja individu dan organisasi (Rencana strategis Badan Kepegawaian Daerah, 2018).

Permasalahan penempatan pegawai dalam jabatan Pelaksana di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang masih belum sesuai dengan persyaratan jabatan untuk menduduki jabatan terutama kualifikasi pendidikan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Provinsi Jawa Tengah dapat dilihat pada tabel di lampiran 1.

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Tengah merupakan bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Provinsi Jawa Tengah yang penempatan jabatan Pelaksana lebih baik dibanding yang lain (lihat lampiran I) dan merupakan *leading sector* pembantu Gubernur Jawa Tengah dalam melaksanakan tugas fungsi penunjang utama dalam urusan pemerintahan di bidang kepegawaian.

Ketidaksesuaian persyaratan kualifikasi pendidikan dan formasi pada penempatan jabatan Pelaksana di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Tengah dapat dilihat tabel dibawah:

**Tabel 1.2.**  
**Penempatan Jabatan Pelaksana Berdasarkan Kualifikasi Pendidikan dan Formasi BKD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2020**

No	Unit Kerja	Kesesuaian Berdasarkan Kualifikasi Pendidikan dan Formasi		Jumlah
		Sesuai	Belum Sesuai	
1.	Sekretariat	38	4	42
2.	Bidang Perencanaan dan Pengembangan Pegawai	16	1	17
3.	Bidang Mutasi	26	0	26
4.	Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan Pegawai	10	0	10
5.	Bidang Informasi Kepegawaian	8	2	10
6.	Unit Penilaian Kompetensi ASN	6	0	6
	Jumlah	104	7	111

Sumber: *simpeg.bkd.jatengprov.go.id*, September 2020

Data diatas menunjukkan bahwa masih terdapat 7 pegawai belum sesuai dengan persyaratan kualifikasi pendidikan dan formasi kebutuhan pegawai yang dipersyaratkan untuk menjabat pada jabatan Pelaksana di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah. Pertama, ketidaksesuaian persyaratan kualifikasi pendidikan diantaranya Bidang Sekretariat terdapat 3 orang lulusan SD dan 1 SLTA menduduki jabatan Pengadministrasi Umum dan Pengolah Data Anggaran dan Perbendaharaan yang seharusnya jabatan diduduki oleh lulusan SLTA dan Diploma. Pegawai di Bidang Perencanaan dan Pengembangan Pegawai terdapat 1 orang lulusan SLTP menduduki jabatan Pengadministrasi Umum yang seharusnya

juga diduduki oleh lulusan SMA. Selanjutnya, pegawai di Bidang Informasi Kepegawaian terdapat 2 orang lulusan SLTP menduduki jabatan Pengadministrasi Kepegawaian yang seharusnya jabatan diduduki oleh lulusan Diploma. Kedua, Formasi kebutuhan terhadap 7 orang pegawai juga tidak sesuai yang dipersyaratkan seperti digambarkan dalam peta jabatan BKD Provinsi Jawa Tengah (*simpeg.bkd.jatengprov.go.id*, September 2020).

Berdasarkan persoalan fakta-fakta empiris mengenai pentingnya *merit system* dalam manajemen sumber daya manusia diperlukan adanya revitalisasi *merit system*, tidak terkecuali penempatan pegawai pada jabatan pelaksana di aparatur sipil negara. Sebagai bagian dari jabatan Administrasi (JA), jabatan Pelaksana memiliki tugas dan peran penting dalam *merit system*. Jabatan tersebut menjadi terdepan melaksanakan layanan publik sehingga kualifikasi dan kompetensinya menjadi faktor utama juga pada *merit system*. Revitalisasi sendiri merupakan merupakan usaha-usaha untuk menjadikan sesuatu sangat penting tidak hanya melakukan perubahan secara bertahap atau *incremental*, tetapi melakukan inovasi dalam mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan “Mengapa diperlukan adanya revitalisasi *merit system* penempatan jabatan Pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah meskipun lebih baik dibanding SKPD yang lain?”.

Berdasarkan latar belakang tersebut mendasari peneliti untuk melakukan penelitian tentang “Revitalisasi *Merit System* dalam penempatan jabatan Pelaksana di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah”.

## **1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah**

### **1.2.1 Identifikasi Masalah**

Permasalahan yang dapat diambil dari penelitian diidentifikasi dengan melihat latar belakang di atas sebagai berikut:

1. Kualifikasi terutama pendidikan tidak menjadi persyaratan dan pertimbangan dalam penempatan pegawai.
2. Formasi tidak menjadi persyaratan dan pertimbangan dalam penempatan pegawai.
3. Regulasi yang mengatur tidak menjadi pertimbangan dalam penempatan pegawai.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dan penelitian terarah pada sasaran serta menjaga agar pembahasan tidak terlalu luas ruang lingkupnya, maka perumusan penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan *merit system* dalam penempatan jabatan Pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah?
2. Bagaimana strategi dan langkah untuk revitalisasi *merit system* dalam penempatan jabatan Pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian lebih fokus pada hal-hal yang hendak dicapai dalam penelitian. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pelaksanaan *merit system* dalam penempatan jabatan Pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah.

2. Merumuskan rekomendasi penempatan Jabatan Pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah berdasarkan *merit system*.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian terdiri dari aspek akademis, teoritis dan praktis,

Penulis paparkan dibawah:

1. Kegunaan teoritis, memberikan sumbangan dalam model penempatan pegawai aparatur sipil negara.
2. Kegunaan praktis, memberikan rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam kebijakan penempatan pegawai.
3. Sebagai bahan referensi penelitian akan datang.