

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Fokus penelitian terdahulu pada penelitian tentang *merit system* dalam penempatan pegawai.

Rini, R., dan Khairani, T. dalam artikelnya membahas penempatan pegawai dalam menunjang kinerja individu dan tujuan organisasi. Metode penelitian deskriptif kualitatif dengan data primer pengisian kuisioner, wawancara, data sekunder arsip dan dokumentasi. Hasil penelitian ditemukan bahwa pentingnya kualifikasi pendidikan dalam penempatan pegawai dan ternyata ditemukan juga masih adanya nepotisme yaitu kedekatan keluarga dan kelompok tertentu (Rini, R., & Khairani, T., 2016:3).

Setyowati dalam artikelnya membahas tentang *merit system* dalam rekrutmen dan proses seleksi calon pegawai negeri sipil di Malang. Metode penelitian dengan menggunakan paradigma *post-positivism*. Hasil penelitiannya menemukan bahwa pengajuan formasi belum pada analisis kebutuhan serta analisis beban kerja. Selanjutnya masih ada indikasi terjadi korupsi dan nepotisme antara pelamar dan panitia dalam seleksi calon pegawai negeri sipil (Setyowati, E, 2016:3).

Afrianto dan Eko Prasajo dalam artikelnya mengenai proses seleksi jabatan Administrasi di Kementerian ESDM menemukan bahwa pelaksanaan pengisian

posisi jabatan administrasi secara umum tidak sepenuhnya didasarkan pada prinsip - prinsip *merit system*. Masih terdapat perbedaan standar operasional prosedur (SOP) antar bagian dalam seleksi jabatan Administrasi (Afrianto, R., & Prasajo, E. 2019:4).

Wijaya, A. F., dkk dalam artikelnya membahas tentang perspektif *merit system* pada penempatan jabatan struktural berdasarkan regulasi ditemukan bahwa masyarakat atau kelompok pada umumnya tidak terlalu peduli tentang siapa yang menjadi seorang pejabat pimpinan tinggi (pejabat struktural) di pemerintah daerah. Implementasi sistem merit dalam regulasi penempatan pejabat tinggi pegawai negeri sipil merupakan tugas bersama semua pihak, termasuk masyarakat atau *civil society* (Wijaya, Kartika, Zauhar, dan Mardiyono, 2019:3).

Penelitian lain yang dilakukan oleh Ali dkk terdapat tiga fase pelaksanaan sistem merit dalam promosi jabatan yaitu berdasarkan kolega atau kekerabatan, selektif dan kompetisi terbuka. Model seleksi terbuka dalam promosi jabatan menjadi prosedur terbaik di era sekarang dalam menetapkan aparatur sipil negara yang profesional (Ali, M., dan Jannah, E. M., 2017:5).

Salman, juga membahas dalam artikelnya sistem merit dalam seleksi jabatan Pimpinan Tinggi studi kasus di Kabupaten Mamuju Tengah ditemukan juga dalam pelaksanaan *merit system* belum sepenuhnya dilaksanakan seperti persyaratan pendidikan dan pelatihan serta terjadi *like and dislike* (Salman, R. N. , 2019:3).

Siregar, Z. M. E., & Lubis, J. dalam artikelnya juga membahas pengaruh penempatan pegawai negeri sipil terhadap kinerja. Metode penelitian kuantitatif dengan analisis statistik deskriptif. Hasil studi menemukan bahwa latar belakang

pendidikan, pengetahuan, keterampilan atau pengalaman serta etika karyawan atau pegawai signifikan berpengaruh terhadap penempatan dan positif terhadap kinerja (Siregar, Z. M. E., & Lubis, J., 2017:3).

Sejalan dengan hal tersebut, Cooper dalam artikelnya membahas pengaruh rekrutmen pegawai negeri sipil di Negara Kanada berdasarkan *merit system* terutama secara terbuka dan kualifikasi berdampak positif terhadap kinerja dan kualitas layanan pemerintahan (Cooper, 2018:4).

Penelitian lain yang ditulis oleh Almira Devita Putri; dkk penempatan pegawai mempertimbangkan persyaratan kualifikasi jabatan berupa ditetapkannya kualifikasi yang harus dipenuhi oleh pegawai secara menyeluruh, kemudian persyaratan pekerjaan jabatan, dan analisis kebutuhan pegawai. Analisis yang dapat digunakan dalam penempatan pegawai menggunakan hasil analisis jabatan dan analisis beban kerja serta formasi (Putri, Almira Devita , dan Candradewini, C., 2017:4).

Penelitian yang dilakukan oleh Martini, ditemukan bahwa penempatan sumber daya manusia menentukan kinerja. Penelitian ini menggunakan penelitian kuantitatif, dengan *non probability sampling* dan teknik *purposive sampling*. Berdasarkan hasil analisis dilakukan diperoleh variabel penempatan pegawai berpengaruh terhadap kinerja pegawai (Martini, N., 2017:5).

Sejalan dengan penelitian diatas, Sri Maryati Silaban dkk bahwa penempatan pegawai dari latar belakang pendidikan, masa kerja atau pengalaman kerja, kompetensi, pendidikan dan pelatihan. (Silaban, S. M., & Rifa'i, A., 2017:4).

Berbeda dengan keenam penelitian diatas Watung, S. menemukan bahwa adanya pengaruh strategi berbanding terhadap produktivitas kinerja pegawai. Hal ini dibuktikan dengan uji terhitung (Watung, S. , 2014:5).

Miranty R. Lestari, dkk menjelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) faktor berpengaruh terhadap seleksi pegawai, yaitu: (1) regulasi terkait formasi; (2) waktu ; dan, (3) teknologi yang digunakan. Semua tahapan seleksi calon pegawai dilaksanakan transparan (Miranty R. Lestari, dkk, 2018:2).

Penelitian lainnya tentang penempatan pada jabatan struktural yang ditulis oleh Utha, A., & Dinamita, K., bahwa pemilihan jabatan struktural didasarkan pada nepotisme, persahabatan, kekeluargaan, parpol, kedekatan dengan Bupati atau Walikota (Utha, A., & Dinamita, K., 2017:4).

Sejalan dengan penelitian penempatan jabatan struktural lainnya artikel yang ditulis oleh Taufiq Kurrahman dalam bahwa yang mendasari harus melihat pendidikan dan pelatihan, kesesuaian antara ketrampilan dan keahlian pegawai, kemampuan, formasi yang tersedia, pangkat atau golongan pegawai sehingga organisasi dapat bekerja secara optimal (Taufiq Kurrahman, 2015:3).

Berikut rangkuman penelitian terdahulu dalam Tabel dibawah sebagai berikut:

Tabel 2.1
Tabel Penelitian Terdahulu

NO	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	METODE& TEORI	HASIL PENELITIAN
1.	Rini, R, & Khairani, T. (2016). <i>Analisis Penempatan PNS BKD Pekanbaru</i> (Doctoral dissertation, Riau University).	Menganalisis dan faktor yang berpengaruh dalam penempatan pegawai di BKD	Deskriptif kualitatif Teori : Teguh dan Rosidah (23:152) syarat penataan pegawai sebagai berikut: a. Adanya analisa jabatan	Penempatan paling banyak ditempati yang tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikan. Selain itu, faktor - faktor yang masih dipengaruhi adanya nepotisme yaitu kedekatan

NO	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	METODE& TEORI	HASIL PENELITIAN
		Kota Pekanbaru.	<p>yang memberikan gambaran jabatan dan gambaran prestasi.</p> <p>b. Perencanaan sumber daya manusia memberikan informasi kepada instansi.</p> <p>c. Keberhasilan penempatan sehingga terjaminnya pegawai yang terpilih.</p>	keluarga dan kelompok.
2.	Setyowati, (2016). <i>Merit System in Recruitment and Selection Process of Civil Servant Candidate in Malang Indonesia</i> . Journal of Administrative Sciences and Policy Studies.	Menganalisis implementasi dan berbagai kendala dalam Penerapan prinsip sistem merit dalam seleksi calon pegawai di Kota Malang.	<p>Paradigma <i>post-positivism</i> dengan metode kualitatif. Data dikumpulkan dengan <i>interview</i>, fokus diskusi kelompok, dokumentasi data dan dilanjutkan dengan analisis data interaktif.</p> <p>Teori: McNamee dan Miller (2009) menyatakan dalam Setyowati, E. (2016) bahwa <i>merit system</i> merupakan mekanisme dalam mengkondisikan bekerjanya meritokrasi. meritokrasi adalah <i>system social</i> di mana individu dimana seseorang mendapatkan hasil sesuai dengan kinerja dan kemampuan.</p>	Hasil penelitian menunjukkan pengajuan formasi belum berdasarkan analisi jabatan dan analisis beban kerja. Beberapa hambatan dalam pelaksanaan <i>merit system</i> yang pertama adalah hambatan administratif terkait tidak adanya harmonisasi regulasi yang menjadikan dasar untuk melakukan pengadaan dan seleksi. Kedua adalah hambatan adanya intrik kepentingan politisasi dan kebudayaan. Selanjutnya masih terjadi korup dan nepotisme yaitu antara pelamar dan panitia.
3.	Afrianto, Riyan., & Prasajo, Eko. (2019). <i>Analisis Proses Pengisian Jabatan Administrasi Merit System Kementerian ESDM</i> . Jurnal Reformasi Administrasi: Jurnal Ilmiah untuk Mewujudkan Masyarakat Madani, 7(1), 17-28.	Menganalisis penerapan sistem merit dalam seleksi jabatan administrasi.	<p>Deskriptif analitik melalui pendekatan kualitatif</p> <p>Teori: Seleksi dalam <i>merit</i> menurut Willy (2007) : (1) Prinsip <i>merit</i> berlaku promosi dan rekrutmen pegawai. (2) Calon terbaik yang akan dipilih dikarenakan dianggap dapat menyelesaikan tugas. (3) Pengangkatan jabatan</p>	Hasil penelitian menemukan bahwa secara umum terdapat perbedaan dalam menentukan kandidat untuk mengikuti seleksi jabatan administrasi serta belum adanya standar kompetensi jelas dalam pelaksanaannya.

NO	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	METODE& TEORI	HASIL PENELITIAN
			<p>terbuka untuk setiap kandidat yang memenuhi kualifikasi.</p> <p>(4) Keputusan terhadap jabatan dapat tanyakan oleh semua kandidat.</p>	
4.	<p>Wijaya, Andy Fefta., Kartika, Zauhar, Soesilo., dan Mardiyono. (2019). <i>Perspective merit system on placement regulation of high level official civil servants on Palembang</i>. <i>Holistica– Journal of Business and Public Administration</i>, 10(2).</p>	<p>Bertujuan untuk mengetahui prinsip-prinsip dalam pengangkatan pejabat tinggi terutama di Pemerintah Daerah atau Kota.</p>	<p>Metode kualitatif. Peneliti ingin mendapatkan fenomena yang lengkap dan holistik yang terjadi dalam penelitian.</p> <p>Teori: Amartya Sen (2000) bahwa meritokrasi adalah konsep sistem sosial atau masyarakat yang dianggap baik. Konsep meritokrasi dalam sistem merit bahwa setiap posisi membutuhkan orang yang tepat mempunyai keahlian atau berpengalaman dan berkompeten. Ini berarti dalam menerapkan prinsip meritokrasi di setiap tingkat pekerjaan. Mulai dari rekrutmen awal, seleksi kandidat atau calon, penempatan, promosi, evaluasi.</p>	<p>Masyarakat atau kelompok pada umumnya tidak terlalu peduli tentang siapa yang menjadi seorang pejabat pimpinan tinggi (pejabat struktural) di pemerintah daerah.</p> <p>Implementasi dari sistem merit dalam regulasi penempatan pejabat tinggi pegawai negeri sipil merupakan tugas bersama semua pihak termasuk masyarakat atau <i>civil society</i>.</p>
5.	<p>Ali, Desy Mutia, Prasojo, Eko, Jannah, Lina Miftahul (2017). <i>The Transformation of Merit System in Indonesian Civil Servant Promotion System</i>. <i>International Journal of Management and Administrative Sciences (IJMAS)</i>.</p>	<p>Menganalisis manfaat sistem merit dalam promosi jabatan bertujuan untuk menganalisis manfaat sistem merit dalam promosi jabatan.</p>	<p>Pendekatan dengan kualitatif. Pengumpulan data penelitian menggunakan <i>literature review</i> dan metode wawancara dengan beberapa orang yang terkait dengan pembuat kebijakan dan pakar akademisi.</p> <p>Teori: <i>Conseptual Framework</i> menurut McCourt mendefinisikan <i>merit system</i></p>	<p>Ada tiga fase pelaksanaan sistem merit dalam promosi jabatan yaitu berdasarkan kolega atau kekerabatan, selektif dan kompetisi terbuka. Model seleksi terbuka dalam promosi jabatan menjadi prosedur terbaik di era sekarang dalam menetapkan aparatur sipil negara yang profesional.</p>

NO	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	METODE& TEORI	HASIL PENELITIAN
			adalah pengangkatan orang terbaik untuk pekerja atau jabatan tertentu. Hanya orang yang terbaik, orang yang dapat memenuhi kualifikasi yang dapat mengisi posisi jabatan, bukan karena latar belakang politik, keluarga, kelompok, agama, etnis, jenis kelamin, dan lain-lain.	
6.	Salman, Rara Novrayanti. (2019). <i>Merit System dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di Mamuju Tengah</i> . Gorontalo Journal of Government and Political Studies, 2(2), 68-78.	Analisis dalam seleksi JPT di Kabupaten Mamuju Tengah Sulawesi Barat dilihat <i>merit system</i> .	Kualitatif dengan pemahaman fenomena terhadap subyek penelitian. Teori: Kartono dalam Bonsafia (2017), mengatakan sistem merit lebih memperhatikan pendidikan, pelatihan, pengalaman, keterampilan, prestasi kerja pegawai tersebut.	Pelaksanaannya belum sepenuhnya pada kualifikasi pendidikan yang dipersyaratkan. Selain itu, dalam pengisian terjadi <i>like and dislike</i> .
7.	Siregar, Z. , dan Lubis, J. (2017). <i>Merit System in The Placement of Civil Servants and its Effect toward Performance of Sub-district Office in Labuhanbatu</i> . In IOP Conference Series: Materials Science and Engineering (Vol. 180, No. 1, p. 012258).	Menganalisis pengaruh pendidikan, pengetahuan, keterampilan, pengalaman kerja dan etika pegawai terhadap kinerja.	Kuantitatif dengan analisis statistik deskriptif dengan penggambaran data yang ada. Teori : <i>Conseptual Framework</i> bahwa hubungan antara penempatan dan performa atau kinerja organisasi yaitu menempatkan orang ditempat benar dan menempatkan orang benar pada tempat atau jabatan yang benar pula.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendidikan, pengetahuan terhadap kerja, keterampilan, pengalaman dan etika seorang pegawai berpengaruh signifikan terhadap penempatan dan berpengaruh positif terhadap kinerja Kantor Kecamatan Labuhan Batu.
8	Cooper, Christopher . (2018). <i>Encouraging Civil Servants to be Frank and Fearless: Merit Recruitment and Employee Voice</i> . Administration, (), –.	Mengetahui analisis rekrutmen pegawai negeri sipil berdasarkan <i>merit system</i> mempengaruhi	Metode kuantitatif dengan analisis statistik Teori: Stafford H. Northcote dan Charles E. Trevelyan (1954) bahwa seleksi jabatan atas	<i>Merit system</i> dalam merekrut pegawai negeri sipil di Negara Kanada atas dasar prestasi dan secara terbuka dan transparan sehingga dapat meningkatkan

NO	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	METODE& TEORI	HASIL PENELITIAN
	doi:10.1111/padm.	kualitas kinerja dan layanan pemerintahan	dasar prestasi akan meningkatkan tingkat keahlian birokrasi.Rekrutmen berdasarkan prestasi akan memberikan kemandirian bagi pegawai negeri sipil yang cukup, karakter, kemampuan, dan pengalaman, mempengaruhi pelayanan publik.	kualitas layanan pemerintahan.
9.	Putri, Almira Devita, AM, Entang., & Candradewini, C. (2017). <i>Penempatan Pegawai Di Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandar Lampung</i> . JANE - Jurnal Administrasi Negara, 2(1), 1–9. https://doi.org/10.24198	Analisis pengisian di BKD Kota Bandar Lampung.	Menggunakan deskriptif kualitatif dengan mengumpulkan data primer melakukan wawancara, data sekunder arsip serta dokumen. Teori: <i>Framwork</i> digunakan berdasarkan Tohardi (2002) mengenai dasar-dalam pengisian terdiri dari kualifikasi jabatan dan persyaratannya.	Dasar penempatan pegawai yang dipertimbangkan keahlian yang dimiliki pegawai.
10.	Martini, N. . (2017). <i>Pengaruh Penempatan SDM pada Kinerja Karyawan di Pemda Badung</i> . KRISNA: Kumpulan Riset Akuntansi, 9(1), 70–79. https://doi.org/10.22225/KR.9.1.330.70	Bertujuan meneliti pengaruh variabel penempatan karyawan dan kerjanya.	Penelitian kuantitatif, dengan <i>non probability sampling</i> dengan teknik <i>purposive sampling</i> . Teori: Mathis dan Jakson (2006) menyatakan bahwa penempatan dilihat sebagai proses pencocokan pekerjaan akan mempengaruhi kuantitas dan kualitas.	Peningkatan penempatan pegawai cenderung meningkatkan kinerja karyawan di Pemerintah Kabupaten Badung.
11.	Silaban, . M., & Rifa'i, A. (2017). <i>Analisis Kesesuaian Penempatan Pegawai Pada Dukcapil Pekanbaru</i> . PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi	Menganalisis kesesuaian penempatan pegawai pada Dinas Dukcapil Kota Pekanbaru.	Metode kualitatif dengan pengisian kuisioner, wawancara, observasi, data sekunder arsip dan dokumen Teori: <i>Framework</i> sesuai	Penempatan berdasarkan pengalaman, diklat dan kemampuan. Terdapat pegawai menduduki jabatan tidak sesuai dengan pendidikan dan duduk dalam jabatan struktural

NO	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	METODE& TEORI	HASIL PENELITIAN
	Publik, 3(1), 135-153.		ketentuan PP No.13 2002 bahwa pengisian jabatan Struktural mempertimbangkan pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensinya.	dikarenakan senioritas.
12.	Watung, S. (2014). <i>Analisis Strategi Penempatan Pegawai Terhadap Produktivitas Pegawai Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Manado</i> . Prosiding Pluralisme Dalam Ekonomi Dan Pendidikan.	Analisis strategi penempatan karyawan terhadap produktivitas kinerja.	Metode penelitian kuantitatif dengan survai. Teori: Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas kinerja karyawan (Manullang, 1989): 1) sikap mentalitas 2) pendidikan 3) keterampilan 4) gaji 5) kesehatan 6) jaminan 7) lingkungan dan cuaca 8) teknologi 9) kemampuan.	Strategi penempatan pegawai yang tepat mempengaruhi produktivitas pegawai dan menyebabkan peningkatan produktivitas pegawai.
13.	Lestari, M. R., Harahap, T. K., & Heriyanto, M. (2018). <i>Analisis Seleksi dan Penempatan CPNS: Studi Kasus di Dinas Sosial Provinsi Riau</i> . Sorot, 13(1), 29. https://doi.org/10.31258/sorot.13.1.4943 .	Menganalisis seleksi dan penempatan CPNS serta mengetahui faktor yang mempengaruhi.	Deskriptif kualitatif dengan dengan teknik triangulasi. Teori: Menurut Siswanto (1989), faktor pemilihan sebagai berikut: 1) faktor kemampuan; 2) pengalaman; 3) sehat jasmani dan rohani; 4) sikap; 5) status nikah dan umur.	Penetapan tidak sesuai formasi yang dibutuhkan. Terdapat 3 faktor berpengaruh: (1) Peraturan Pemerintah terkait formasi calon pegawai negeri sipil; (2) waktu pelaksanaan dan, (3) teknologi.
14.	Utha, Arifin & Dinamita, Krisni. (2017). <i>Analysis of Factors Affecting the Placement of the Civil Servants As Structural Officials</i> . International Journal of Information Research and Review,	Menganalisis faktor-faktor berpengaruh dalam pejabat struktural di Kabupaten Muna.	Metode penelitian dengan deskriptif kualitatif. Teori: <i>Framework</i> peneliti bahwa menggunakan sistem merit, artinya penempatan jabatan struktural harus berdasarkan pada kinerja	Jabatan struktural dipilih karena kepentingan partai politik, kedekatan Kepala Daerah dan nepotisme.

NO	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	METODE& TEORI	HASIL PENELITIAN
	04(01).		dan kompetensi.	
15.	Kurrahman, Taufiq. (2015). <i>Penempatan PNS dalam Jabatan Struktural Pada Unit Pelaksana Tugas Dinas Perkebunan Kalimantan Timur</i> . 4(2), 116–126.	Menganalisis seleksi jabatan struktural.	Metode penelitian kualitatif Teori: Sedarmayanti (2007:145) mengemukakan bahwa menggunakan analisis jabatan dan analisis beban kerja.	Jabatan struktural yang dipilih masih ada yang belum sesuai kualifikasi pendidikan, kompetensi pegawai serta pengalaman yang dimiliki.

Penelitian terdahulu tentang *merit system* yang ditemukan pada tabel diatas pada umumnya memiliki fokus pada pengangkatan pegawai pada jabatan struktural, penempatan pegawai secara umum serta fokus pada rekrutmen atau pengadaan pegawai.

Beberapa penelitian pendahuluan memperlihatkan bahwa penelitian penulis mempunyai aspek kebaruan (*novelty*) terhadap topik penelitian mengenai belum adanya satupun fokus pada kajian jabatan Pelaksana. Jabatan ini merupakan bagian jabatan Administrasi (JA) yang memiliki tugas dan peran penting juga di dalam *merit system* terutama melaksanakan layanan publik sehingga kompetensi tersebut menjadi faktor penting dalam sistem merit. Jabatan ini juga mensyaratkan kualifikasi pendidikan minimal dimana pengkajian peneliti terkait pentingnya *merit system* pada jabatan Pelaksana di BKD Provinsi Jawa Tengah dengan menggunakan analisis prinsip-prinsip *merit system* Stahl (1962). Peneliti akan mengkaji lebih mendalam dalam menganalisis pelaksanaan *merit system* dan langkah untuk revitalisasinya.

2.2 Kajian Teori

2.2 Administrasi Publik

Menurut Dwight Wald (dalam Syafie, 2015 : 51) administrasi merupakan manajemen organisasi dari sumber daya manusia dan alatnya berguna mencapai tujuan penguasa pemerintah.

Paradigma baru menekankan pada pentingnya pemerintah hadir dan peduli akan kondisi rakyatnya, apa yang dibutuhkan rakyat dan bagaimana menyelesaikan permasalahan yang dihadapi rakyat melalui perencanaan yang komprehensif (Syafiie, 2015:61), sebab tujuan administrasi publik adalah bagaimana mengatasi persoalan - persoalan publik seperti memperbaiki dan merubah pada aspek organisasi, kepegawaian, anggaran dan lain sebagainya (Keban, 2004:3).

Menurut Shafritz dan Russel (1997), administrasi publik dibagi dalam 4 (empat) kategori yakni politik hukum, manajerial dan mata pencaharian. Adapun makna administrasi publik, adalah: a.) pimpinan di eksekutif, yudikatif dan legislatif; b.) formulasi dan implementasi kebijakan; c.) masalah dari manusia dan kerja sama antar pihak untuk menyelesaikan persoalan pemerintah; d.) diarahkan untuk hasil penyediaan layanan yang baik dan bagus; e) adanya aspek secara teori dan prakteknya.

2.2.1 Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan ilmu terus mengalami perkembangan dan perubahan secara dinamis. Paradigma adalah cara pandang atau cara memecahkan masalah secara ilmiah (Syafri, 2012:5).

Menurut Keban (2014:31-33), terdapat 5 (lima) pandangan paradigma administrasi negara, sebagai berikut:

Periode I tahun 1990-1926. Paradigma politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan, sedangkan administrasi memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan. Pemisahan tersebut antara pemisahan badan keterwakilan representasi rakyat, dengan badan eksekutif pemimpin rakyat. Badan Yudikatif bertugas merumuskan kebijakan.

Periode II tahun 1927-1937 yang sesuai prinsip administrasi. Diperkenalkan dengan *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*. Fokus paradigma ini dapat dipergunakan dalam organisasi pemerintah.

Periode III tahun 1950-1970 lebih ke ilmu politik. Paradigma ini memiliki fokus birokrasi pemerintahan, prinsip administrasi pada masa ini terdapat berbagai kekurangan dan tidak memberi fokus administrasi publik.

Periode IV tahun 1956-1970 lebih kepada ilmu administrasi. Prinsip manajemen dengan fokus pada analisis manajemen, penerapan teknologi contoh metode kualitatif, analisis sistem aktual, dan riset. Dalam perkembangannya memiliki dua arah, yaitu memiliki orientasi ilmu administrasi murni yang didukung disiplin ilmu psikologi sosial dan berorientasi kebijakan publik.

Periode V tahun 1970 – sekarang lebih condong administrasi publik merupakan administrasi publik. Fokus dan lokus sudah terukur, fokus administrasi publik pada teori organisasi, manajemen dan kebijakan publik. Sedangkan lokusnya berkenaan masalah di masyarakat dan birokrasi pemerintahan.

2.2.1.1 Kebijakan Publik

Menurut kebijakan menurut Anderson dalam Winarno (2007:19) berupa aksi ditetapkan oleh seseorang atau sejumlah orang dalam menangani persoalan. Kebijakan publik juga apapun dilakukan oleh pemerintah, apakah mengerjakan suatu hal atau tidak mengerjakan sesuatu itu (Nugroho, 2009:86).

Tahap-tahap kebijakan publik dalam William Dunn sebagaimana yang dikutip Winarno (2016:30-31) sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda
Pejabat publik yang dipilih dari masyarakat dimulai dari adanya masalah sebagai agenda publik. Kemudian hal tersebut diseleksi yang kemudian terpilih menjadi agenda kebijakan. Tahap ini tidak semua masalah menjadi perhatian, sementara terdapat permasalahan yang menjadi topik dalam pembahasan.
2. Membuat Formulasi
Masalah dikaji kemudian dicari bagaimana penanganan dan pemecahannya. Solusi berasal dari alternatif pemilihan kebijakan yang ada. Ada berbagai macam alternatif kebijakan dan dipilih alternatif kebijakan yang dapat menanganinya.
3. Membuat Adopsi
Berbagai alternatif dalam penanganan, kemudian dipilih satu alternatif terbaik untuk diadopsi dan mencari dukungan mayoritas lembaga Dewan Perwakilan Rakyat sehingga ada konsesus dalam aturan.
4. Membuat Implementasi *Policy*
Kondisi implementasi terjadi persaingan dalam menentukan kebijakan. Beberapa implementasi mendapatkan dukungan dari pejabat dibawahnya maupun tidak. Namun, kebijakan yang terbaik akan mendapat dukungan dari pelaksana.
5. Adanya Evaluasi
Kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Penentuan kriteria penilaian menjadi dasar untuk menilai kebijakan publik dapat bermamfaat dan memberi dampa kepada masyarakat.

2.2.1.2 Manajemen Publik

Manajemen publik umumnya upaya pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang ada.

Pendapat Overman dalam Keban (2004:84) mengartikan manajemen publik merupakan studi ilmu yang membahas pada aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi mengatur dalam berencana, berorganisasi dan terdapat kontrol, dengan berpengaruh pada SDM, keuangan, informasi dan politik dan sebagainya.

Teori Alison dalam Mahmudi (2010:37) fungsi manajemen baik di didalam publik maupun *privat* sebagai berikut:

1. Berfungsi sebagai strategi:
 - a) Menetapkan tujuan dan kegunaan instansi;
 - b) Adanya rencana penyelenggaraan.
2. Mempunyai fungsi manajemen internal:
 - a) Pengorganisasian dan penataan pegawai;
 - b) Arahan dalam manajemen sumber daya manusia;
 - c) Kinerja.
3. Mempunyai fungsi manajemen eksternal:
 - a) Kerja sama eksternal instansi;
 - b) Kerja sama dengan instansi lain;
 - c) Hubungan dengan media.

Berbagai pendapat diatas dapat diambil poin bahwa prinsip pengaturan di sektor swasta yang masuk ke dalam manajemen sektor publik dalam rangka pemenuhan pemerintah melaksanakan perubahan yang bertujuan untuk kepentingan umum.

2.2.2 Manajemen Sumber Daya Manusia

2.2.2.1 Pengertian dan Peranan Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen adalah pengaturan dalam mewujudkan hasil tertentu dengan aktivitas individu maupun kelompok. Maka dari itu, sumberdaya manusia berperan penting dalam manajemen pengaturan. Manajemen sumber daya manusia mengelola sumber daya manusia agar berjalan optimal sesuai tujuan organisasi. Manajemen sumber daya manusia menjadi bagian dari *management science* yang mengacu pada fungsi manajemen dalam melaksanakan proses berencana, berorganisasi, pelaksanaan (*implementing*) dan mengendalikan pegawai.

Menurut Hasibuan (2013 :13) mengenai pendapatnya yaitu:

- a. Penetapan volume, kualitas dan pengisian pegawai sesuai dengan kebutuhan instansi berdasarkan uraian tugas, persyaratan pekerjaan, penentuan pekerjaan dan evaluasi.
- b. Seleksi penetapan pegawai berdasarkan asas pengisian orang yang benar dan pada tempat benar pula.
- c. Adanya pengembangan kemaslahtan pegawai sampai pada pensiun.
- d. Perencanaan pegawai dimasa depan.
- e. Memperkirakan kondisi keuangan perusahaan sesuai kondisi rill saat ini dan setelahnya.
- f. Pengendalian adanya kebijakan tentang buruh dan monitoring asosiasi karyawan.
- g. Mengadakan *training* bagi pegawai.

- h. Perpindahan pegawai di perusahaan.
- i. Pengelolaan pensiun pegawai dan pesangonnya.

Berbagai masukan dari para ahli maka pengelolaan dan penataan merupakan menjadi penting bagi *leader* instansi, maka jika sebaliknya seorang *leader* tidak dapat menjalankan fungsi pengelolaan dan penempatan maka tujuan organisasi sulit terealisasi. Faktor berpengaruh dalam organisasi yaitu orang yang berada didalam organisasi itu sendiri, apapun model dan arah organisasinya.

2.2.3 Manajemen Kepegawaian

Istilah dimaksud artinya bagaimana mengatur karyawan di organisasi pemerintah maupun *privat*. Jhon Miner dan Mary Green dalam Moekijat (1977: 25) mengemukakan seperti dalam analisis penempatan pegawai meliputi:

- 1) Perencanaan karyawan, sistem informasi dan teknologi, pekerjaan dan analisa kebutuhan.
- 2) Seleksi, meliputi pengumuman informasi, wawancara, rekrutmen, dan pemantauan karyawan.
- 3) Mengukur produktivitas atau kinerja, penilaian prestasi, dan kriteria lain dari pada tugas dan penilaian kinerja karyawan dan Pendidikan dan latihan (diklat).

Kesimpulan berdasarkan keterangan diatas, manajemen kepegawaian terkait langkah pengelolaan yang dilakukan untuk mencapai *goal* yang diinginkan sesuai dengan kegiatan yang telah dikelola oleh manajer.

Penegasan Moekijat (1989:9) bahwa salah satu fungsi dari pengaturan pegawai adalah uraian tugas jabatan dan kebutuhan karyawan sehingga pegawai terpilih profesional dan dapat bekerja sesuai harapan. Analisis jabatan bertujuan

untuk mendapatkan informasi jabatan baik *job description* maupun *job specification*.

2.2.4 Penempatan Pegawai

Menurut Siagian (2013:165) bahwa penempatan merupakan penugasan dalam menduduki jabatan, menjalankan tugas dan fungsi. Sedangkan menurut Mathis dan Jackson (2006:7) adalah proses pengisian jabatan pada jabatan baru atau jabatan yang berbeda. Hal ini dipertegas Siagian (2013:12) bahwa dalam manajemen sumber daya manusia terbaru lebih condong kepada penempatan yang berlaku bagi karyawan baru maupun lama yang mengalami perpindahan, penurunan dan hukuman disiplin.

Penempatan karyawan bagian dari manajemen sumber daya manusia (SDM) sangat dibutuhkan dalam organisasi apapun sehingga tujuan dapat berjalan secara maksimal baik efektif, efisien. Menurut Peter F. Drucker efektif merupakan melaksanakan tugas dan bekerja pada wadah sesuai (*doing the right things*). Kemudian efisien adalah tugas diimplementasikan benar pula (*doing things right*).

Ada beberapa persyaratan penempatan pegawai berupa *educational background* yang merupakan modal pertama karyawan melaksanakan kerja-kerja organisasi. Sehat fisik baik jasmani maupun rohani juga berkaitan dalam melaksanakan kegiatan sehingga tugas. Tahap lainnya pengalaman kerja yang dimiliki sehingga tidak perlu memberikan pembekalan terhadap karyawan yang belum mempunyai keahlian.

Persyaratan di atas merupakan upaya penempatan baik dari sisi potensi dan bakat. Namun, hal itu tentu saja harus didasarkan pada berbagai persyaratan

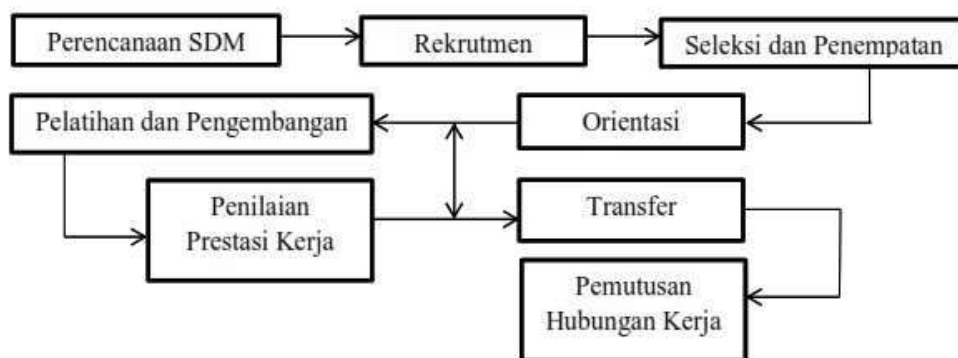
yang ada bahwa seorang dapat diamanahi tugas harus sesuai dengan aturan yang ditetapkan oleh organisasi sehingga tidak ada sesuatu yang dilanggar dan visi misi organisasi dapat terpenuhi secara baik. Prinsip penempatan karyawan harus diketahui oleh seluruhnya serta terdapat sistem persaingan untuk menjadi pejabat publik. Pengisian dilakukan secara transparan, tidak memihak, sistem diukur berasal kemampuan sehingga karyawan menempati sesuai harapan dan menikmati bekerja sehingga hasil kerja menjadi optimal.

Demikian di atas menunjukkan pengisian karyawan atau staf tidak sekedar menempatkan, melainkan menyesuaikan, mengukur kualifikasi dimiliki oleh karyawan dengan formasi ada dan persyaratan tugas (*job description*), sehingga *the right man on the right job* tercapai.

1. Langkah-langkah Penempatan pegawai dalam jabatan

Manullang (2012:17) menjelaskan bahwa penempatan didalamnya terdapat *staffing* yang merupakan salah satu bagian peran dari proses tata kelola dalam upaya pencapaian tujuan organisasi yang digambarkan dibawah:

Gambar 2.1. Proses Staffing



Sumber: Manullang, 2012:27

Sedangkan menurut Siswanto (2005:64) faktor yang diperhatikan pengisian staf karyawan yaitu:

a. Pendidikan

Educational background dan adanya keunggulan kemampuan akademis sangat terkait dan mempengaruhi bekerja sehingga memperlihatkan potensi yang dimiliki, sehingga hal tersebut harus mendapatkan perhatian pendistribusian pemilihan tenaga karyawan di wadah organisasi.

b. Berpengalaman

Penugasan sebelumnya pada staf yang mempunyai pengalaman menyebabkan adaptasi pekerjaan lebih mudah dibandingkan tidak memiliki sama sekali. Manajer perlu menimbang kondisi itu sehingga tidak salah penentuan yang berdampak pada keberlangsungan organisasi.

c. Ketrampilan

Inovasi seseorang berasal dari diklat yang pernah diikuti maupun dipelajari.

d. Perilaku

Attitude berkaitan pada kehidupan individu, perusahaan dan pengguna layanan atau masyarakat umumnya.

e. Sehat Jasmani dan Rohani

Kesehatan menentukan bagaimana orang tersebut cocok ditempatkan pada posisi layak dan semestinya sehingga seseorang sanggup menyelesaikan segala perkara diberikan oleh instansi.

f. Kejelasan Pernikahan

Merupakan sesuatu pertimbangan terutama bagi perempuan mempunyai keluarga.

g. Umur

Penataan ternyata membutuhkan pemahaman dan kecepatan perintah untuk itu, usia seseorang menentukan dimana ketepatan penempatan yang di duduki dalam jabatan.

2. Indikator dan Persyaratan Penempatan Pegawai

Wahyudi dalam Yuntarsi den Suwatno (2007) dalam indikator penempatan pegawai sebagai berikut:

- 1) Pendidikan yang dipersyaratkan antara lain berupa:
 - a) Pendidikan seharusnya seperti pendidikan formal.
 - b) Pendidikan alternatif.
 - c) Pendidikan melalui *training* dan sebagainya.
- 2) Pengetahuan tentang pekerjaan yang akan dilaksanakan.
- 3) Kemampuan dan keterampilan tentang pekerjaan yang akan dilaksanakan.
- 4) Pengalaman pekerjaan sebelumnya yang menunjang.

Teguh dan Rosidah (23:152) berkenaan syarat – syaratnya tidak terkecuali diantaranya:

- a. Pemberian berbagai masukan analisa gambaran hal-hal yang dimiliki oleh karyawan.
- b. Rencana tentang lowongan pegawai pada instansi atau organisasi.

Pimpinan mengetahui bahwa tersedianya sekelompok orang yang terpilih mengisi lowongan.

3. Bentuk-Bentuk Penempatan Pegawai

Penempatan bukan hanya diperuntukkan karyawan sudah lama, tetapi yang baru bekerja baik melalui promosi, rotasi dan mutasi (P. Siagian, 2007) yang terbagi sebagai berikut:

a. Promosi

Merupakan pegawai yang dipindah tugaskan yang kewenangan besar baik dalam hierarki juga serta mempunyai pendapatan tinggi dibanding sebelumnya. Organisasi menggunakan pemilihan pengangkatan bisa dari prestasi serta kedekatan. Selain itu juga melalui nilai kinerja-kinerja pekerjaan yang baik sehingga karyawan tersebut di promosikan. Promosi yang didasarkan pada senioritas artinya karyawan tersebut mempunyai masa kerja yang paling lama sehingga layak dipromosikan.

b. Mutasi

Merupakan proses pemindahan pegawai pada fungsi yang berbeda namun tetap dalam satu posisi yang sama dengan tujuan penyegaran tugas baru atau menambah pengalaman pekerjaan sehingga ketika seorang pegawai menduduki jabatan yang lebih tinggi akan memahami penugasan yang pernah dirasakan.

c. Demosi atau Penurunan Tingkat

Merupakan jenjang jabatan dipindahkan lebih bawah dikarenakan suatu hal serta penghasilan lebih rendah yang disebut juga dengan demosi. Hal tersebut

dilaksanakan dikarenakan alasan prestasi yang buruk maupun alasan lain seperti perilaku maupun kedisiplinan.

2.2.5 Prinsip-Prinsip Penempatan Pegawai

Prinsip penempatan bagi Musanef dalam Suwatno (2005:13) yaitu :

- 1) Berasas kemanusiaan
Mendasarkan pada asas persamaan terhadap penghormatan diri keinginan, harga diri, kemauan, keinginan, cita-cita dan kemampuan dihargai posisinya sebagai individu yang semestinya.
- 2) Prinsip demokrasi
Prinsip berdasarkan pada asas demokrasi yaitu saling menghormati, saling menghargai, dan demokratis.
- 3) Kepantasan seseorang menduduki tugas
Asas yang mengamanatkan profesionalitas yang berasal dari kemampuan, keahlian pengalaman serta pendidikan sebelumnya yang dimiliki oleh karyawan bersangkutan.
- 4) Adanya kesamaan gaji dalam bekerja
Pemberian balas budi terhadap pekerja baru didasarkan atas hasil kerja karyawan yang bersangkutan.
- 5) Arah yang sama
Perintah terhadap karyawan dalam badan organisasi agar dapat mengerjakan tugas dibutuhkan kesatuan arah dari pimpinan serta sejalur dengan kegiatan yang telah siapkan.
- 6) Penyatuan tujuan

Para pegawai mefokuskan pada tujuan yang hendak dicapai.

7) Satu perintah

Tenaga kerja melaksanakan pekerjaan berdasarkan perintah dari atasan dalam melaksanakan pekerjaan.

8) Efisiensi dan dampak hasil kerja

Efisiensi dan mempunyai produktifitas kerja merupakan kunci dalam rangka mencapai tujuan perusahaan.

Kesembilan asas tersebut dijadikan sebagai dasar organisasi dalam rangka menata menempatkan pegawainya sehingga dapat memaksimalkan kinerja pegawai dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

2.2.6 Revitalisasi

Gouillart dan Kelly (1995) mendefinisikan revitalisasi sebagai berikut :
"usaha meningkatkan perkembangan suatu hal dan terhubungnya organisasi terhadap lingkungan".

Menurut Asbhy (1999:30) mendefinisikan " segala persoalan perubahan yang dilakukan dengan solusi yang tidak biasa yang tidak hanya mencakup merubah secara bertahap, melainkan langsung menuju target atau sasaran berbeda dengan kondisi awal mula berorganisasi (*quantum leap*)".

Revitalisasi berkaitan dampak dari pergeseran paradigma bisnis dalam perubahan orientasi dan aktivitas dalam manajemen tenaga kerja. Perubahan pada lingkungan bisnis seperti ekonomi, sosial politik menyebabkan berubahnya didalam paradigma bisnis. Untuk bertahan di era yang sangat bersaing respon instansi terhadap perubahan dimulai dengan

memformulasikan kembali dimensi perusahaan sesuai tuntutan perubahan lingkungan. Djamaluddin Ucok yang dikutip dalam Jeffrey Pfeffer, dkk (2008: 155), pergeseran pandangan tentang sumber daya manusia sebagai refleksi dari adanya revitalisasi peran sumber daya manusia dalam kegiatan organisasi, antara lain:

- 1) Tenaga kerja manusia tidak hanya dipandang cukup pemberian dana anggaran, tetapi dianggap sebagai aset.
- 2) Paradigma manusia sebagai objek dipandang bukan merupakan prioritas, dikembangkan sebagai individu mempunyai integritas pada nusa dan bangsa.
- 3) Karyawan dituntut terhadap komitmennya pada pekerjaan.
- 4) Adanya pekerjaan yang berorientasi pada hasil sehingga sejauh hasil yang dicapai *bonafit* atau menguntungkan dan dapat dipertanggungjawabkan, meskipun peraturan tidak harus dipegang teguh.

Teori-teori diatas bias diberikan suatu kesimpulan revitalisasi dalam manajemen sumber daya manusia merupakan usaha-usaha untuk menjadikan sesuatu berperan penting yang tidak hanya kategori merubah secara bertahap, melainkan ke arah tujuan target kemudian sasaran berbeda dengan situasi sebelumnya atau melakukan inovasi dalam mencapai tujuan organisasi.

2.2.7 Merit System

Merit system dalam manajemen sumber daya manusia merupakan hal penting di birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan administrasi dan pembangunan negara. Menurut Stahl (1962) *merit system* merupakan sistem

kepegawaian dimana terdapat perbandingan kecakapan atau prestasi yang berpengaruh terhadap masing-masing seleksi dan penghargaan kinerja yang berkontribusi pada kompetensi dan keberlanjutan pekerjaan.

Leveriza dalam Endah (2014:16) terdapat prinsip kepegawaian dalam memperoleh calon pegawai yang dibutuhkan antara lain:

1. Struktur organisasi dalam organisasi yaitu berupa tanggung jawab dari semua anggota dalam program teridentifikasi secara jelas.
2. Adanya nomenklatur jabatan tepat dan penggajian secara berkeadilan berdasarkan kompetensi.
3. Rencana pengadaan pegawai yang baik melalui seleksi yang transparan sehingga kandidat yang memenuhi yang dapat diterima.
4. Program pendidikan dan pelatihan ditujukan untuk meningkatkan kemampuan karyawan.
5. Program *training* secara komprehensif yang ditujukan untuk peningkatan *skill* pegawai, peningkatan moral mereka serta persiapan untuk promosi.
6. Adanya evaluasi secara periodik terhadap pegawai untuk identifikasi pegawai yang termasuk mempunyai kompetensi atau kemampuan.
7. Promosi berdasarkan pada sistem merit yaitu dengan adanya sistem karir dalam mencapai posisi tertinggi.
8. Kemampuan dalam menjaga hubungan masyarakat (*skill human relation*) termasuk dalam penentuan kandidat pegawai.
9. Perilaku dan disiplin pegawai dijaga dalam menentukan kandidat.

Pandangan Stahl (1962) mengemukakan beberapa prinsip-prinsip dari *merit system* sebagai berikut:

1. *Adequate publicity*. Informasi adanya lowongan kerja dan persyaratan yang dibutuhkan.
2. *Opportunity to apply*. Kesempatan yang sama dalam mendaftar lowongan kerja.
3. *Realistic standards*. Standar persyaratan yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan pekerjaan tersebut dapat berdasarkan standar kualifikasi, kompetensi dan formasi harus secara rasional dan berlaku secara imparsial atau adil kepada seluruh pelamar.
4. *Absence of discrimination*. Tidak ada diskriminasi dalam pengisian jabatan serta berisi faktor - faktor berkaitan dengan kemampuan, keahlian dan kesesuaiannya mengisi jabatan.
5. *Ranking on the basis of ability*. Adanya pemeringkatan penentuan kompetensi terhadap proses seleksi pegawai.
6. *Knowledge of results*. Partisipasi publik dalam proses seleksi termasuk calon pegawai dapat melakukan tinjauan administratif apabila prosesnya tidak berjalan sebagaimana mestinya.

2.2.8 Regulasi

Penempatan Penempatan pegawai sesuai para ahli diatas adalah pemberian tugas kepada pegawai terhadap pekerjaan dikarenakan telah lulus pada posisi jabatan di instansi yang belum terpenuhi. Pegawai tersebut mempunyai tanggung jawab terhadap segala risiko tugas, wewenang jabatan yang diembannya.

Penataan aparatur sipil negara dengan menggunakan *merit system* diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dimulai dalam proses pengadaan, pengangkatan, penempatan, perpindahan, promosi, pendapatan, penghargaan, pengembangan jenjang karier sampai pensiun, tunjangan hari tua dan sebagainya. Pada pasal 56 Undang-Undang tersebut menjelaskan setiap instansi baik kementerian/ lembaga negara maupun pemerintah daerah wajib membuat kebutuhan dan jenis jabatan pegawai negeri sipil berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja lampiran I menjelaskan syarat jabatan kualifikasi minimal yang dapat dipenuhi oleh pegawai menduduki suatu jabatan dalam bekerja secara profesionalitas. Selain itu, Peraturan Menpan dan RB Nomor 41 Tahun 2018 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana bahwa penempatan tenaga kepegawaian harus kualifikasi latar belakang pendidikan yang dipersyaratkan pada jabatan dan dimiliki, kompetensi pegawai yang dibutuhkan organisasi, formasi jabatan yang ada didalam instansi.

2.3 Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 2.2

Revitalisasi *Merit System* dalam Penempatan Jabatan Pelaksana di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah

