Implementasi Sistem Merti pada Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Dalam Kepegawaian di Indonesia

Desy Mutia Ali[1*]

[1]*Badan Kepegawaian Negara, Jl. Mayjen Sutoyo, No.12 Cililitan Jakarta*
[*]*Korespondensi penulis: desy.ali@bkn.go.id*

ABSTRAK

Penerapan sistem merit sebagai dasar dalam manajemen kepegawaian sebagaimana terimpisitkan dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, memberikan harapan bagi terwujudnya pengelolaan Aparatur Sipil Negara secara akuntabel, transparan, dan professional. Hal ini seiring dengan tujuan dari reformasi birokasi yang sudah dideklarasikan lebih dari satu dasa warsa menuju birokrasi dengan pengelolaan pemerintahan yang baik (*Good Governance)*. Salahsatu kegiatan manajemen kepegawaian yang dianggap cukup mewakili untuk membahas penerapan sistem merit adalah dalam sistem promosi pegawai. Model promosi pegawai dari waktu ke waktu memang tidak terlepas dari situasi politik Indonesia, sehingga model *patronage*, dan *spoils system* dalam praktiknya di Indonesia pernah terjadi dan dianggap sesuai pada zamanya. Artikel ini merupakan hasil dari analisis peraturan perundangan atau metode studi kepustakaan (library research), melalui fokus kajian pada penerapan sistem merit dalam seleksi pejabat pimpinan tinggi (JPT) di Indonesia. Hasil penelitian menunjukan bahwa dalam sistem penempatan pegawai negeri sipil (sistem promosi) di Indonesia telah menerapkan prinsip-prinsip sistem merit sejak Undang-undang Kepegawaian Nomor 8 Tahun 74 dan perubahannya pada Undang-undang nomor 43 Tahun 1999, sedangkan komponen merit secara lengkap terpenuhi pada Undang-undang Nomor 5 Tahun terutama dalam penempatan pejabat pimpinan tinggi dalam jabatan (JPT).

Kata Kunci: Sistem Merit, Promosi Pegawai, Pegawai Negeri Sipil, Jabatan Pimpinan Tinggi

Pendahuluan

Intervensi politik dan kekerabatan dalam suatu seleksi sudah ada sejak dulu dan pernah dianggap sebagai pilihan sistem yang sesuai pada zamannya dibanyak negara, yang lebih dikenal sebagai *patronage* dan *spoils system*. Dalam masa ke masa, peran pelayan publik sangat erat kaitannya dengan perpanjangan tangan penguasa sehingga tidak dipungkiri bahwa seringkali mengutamakan pihak-pihak yang memiliki kedekatan dengan penguasa dan mengesampingkan kaum minoritas dalam kaitannya dengan pemberian pelayanan publik. Birokrasi menjadi tidak adil, memihak, dan menindas kaum minoritas, hingga seruan reformasi baik secara administratif sistem kenegaraan hingga birokrasinya digaungkan oleh para pelaku politik, masyarakat maupun ilmuwan sosial. Seruan reformasi digaungkan karena ketidakpuasan sistem pengelolaan negara (administrasi negara) yang sudah tidak lagi berpihak pada kesejahteraan masyarakat (Jay M.Shafritz, 2001).

Perubahan dalam manajemen kepegawaian yang dilakukan di Indonesia adalah bagian dari reformasi administrasi untuk memperbaiki pemerintahan menuju penatakelolaan yang baik (*good governance*). Perubahan dalam orientasi nilai dengan kesadaran

akan pandangan untuk memperbaiki sistem untuk tujuan yang lebih positif dalam pembangunan nasional ((Djunaedi Hadisumarto, 1976), yakni dengan menciptakan birokrasi yang mampu memberikan pelayanan prima pada masyarakat, lembaga pemerintahan yang bersih KKN, transparan dan akuntabel.

Manajemen pengelolaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam perjalanan sejak dibentuknya hingga sekarang telah beberapa kali mengalami perubahan. Perubahan-perubahan ini tentunya dilakukan sesuai dengan tuntutan peran dari PNS dari masa ke masa dalam menggerakan roda birokrasi pemerintahan.

Kebijakan terkait dengan manajemen PNS di Indonesia dimulai sejak tahun 1974 yang dikenal sebagai Undang-undang Kepegawaiana Nomor 8 Tahun 1974. Kemudian lebih dari dua puluh tahun kemudian Peraturan perundangan ini baru mengalami penyesuaian dengan beberapa perubahan meskipun tidak secara fundamental mengubah isi dari Undang-undang Kepegawaian Nomor 8 tahun 1974, tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dalam kedua perundang-undangan ini, manajemen karir pegawai ditekankan pada pengelolaan individual terhadap hak dan kewajiban PNS yang dikelola tersentralisasi. Prinsip profesionalisme juga ditegaskan dengan mensyaratkan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang kepangkatan sebagai syarat objektif yang ditetapkan tanpa membedakan hal-hal diskriminatif, seperti suku, ras, golongan dan agama.

Pengisian jabatan PNS pada kedua peraturan kepegawaian memang telah memberikan rambu namun tidak secara jelas memberikan panduan yang terintegrasi dalam tataran manajemen dengan langkah-langkah yang terperinci sehingga banyak terjadi penyelewengan, sebagaimana diungkapkan oleh Prasojo dan Rudita (2014) bahwa ketika kebijakan manajemen kepegawaian sipil tidak diselenggarakan dengan baik dalam tataran manajemen yang terintegrasi, pengisian jabatan menjadi tidak berbasis merit. Pada praktiknya, pengisian jabatan dalam birokrasi pemerintahan didominasi dengan pertimbangan-pertimbangan subjektif seperti senioritas, faktor ‘kedekatan’ dengan atasan, ‘suka atau tidak suka’ atau ‘pesanan’ politik, sebagaimana diungkapkan dalam beberapa penelitian sebelumnya terkait dengan meritokrasi (Herman, 2012; Nasir, 2009; Halim, 2002).

Perjalanan sistem seleksi dan rekrutmen, serta penempatan pejabat dalam suatu jabatan tertentu seiring dengan kebutuhan akan keterwujudan sistem merit dan keterbukaan publik maka modelnyapun mengalami perubahan dari masa ke masa. Namun demikian ketika kebutuhan akan profesionalistas, transparansi dan merit semakin besar ternyata tidak secara masif mengubah sistem pikir para pengelola kepegawaian. Pada praktiknya masih ada saja celah untuk tetap melanggengkan sistem patronage dan spoils yang sudah cenderung mendarah daging sejak ratusan tahun. Meskipun demikian tetap dibutuhkan batasan sistem yang lebih berani untuk membatasi praktik-praktik tersebut dengan landasan sistem merit yang lebih jelas dan terarah.

Berpijak pada latarbelakang pemikiran demikian, maka tujuan penelitian ini adalah mengungkapkan bagaimana prinsip merit di terapkan dalam sistem seleksi pejabat atau penempatan pejabat dalam jabatan, serta komponen apa saja yang mewakili prinsip merit dalam suatu proses penempatan pejabat dari waktu ke waktu.

Metode Penelitian

Artikel ini tergolong penelitian kualitatif deskriptif dengan metode analisis studi kepustakaan. Analisis data menggunakan data-data sekunder hasil penelitian, teori serta kebijakan kepegawaian.

Hasil dan Pembahasan

Amanat akan seleksi pegawai berbasis merit sebenarnya telah menjadi dasar dalam manajemen PNS sejak Undang-Undang Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, selain yang diamanatkan dalam pasal 17 ayat (2) kebutuhan akan Pegawai Negeri Sipil yang profesional dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan terdapat dalam pasal 12 ayat (2) yang isinya mensyaratkan pembinaan yang didasarkan pada system prestasi kerja dan system karir guna mewujudkan PNS yang professional, bertanggungjawab. jujur dan adil.

Dari kedua pasal tersebut tampak bahwa semangat sistem merit telah ada dan mendasari manajemen Pegawai Negeri Sipil. Sistem Merit dalam hal ini adalah ketidakberpihakan secara diskriminatif (latar belakang politik, jenis kelamin, ras, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan) dalam melaksanakan kebijakan dan manajemen PNS, serta menjadikan yang berdasarkan pada kompetensi, kualifikasi, dan kinerja secara adil dan mereta tanpa membeda-bedakan. Namun demikian, dalam pelaksanaanya baik dalam sistem karir maupun sistem prestasi kerja belum ada ukuran standar dan jelas sehingga ukuran keberhasilan dari merit dalam hal ini dinyatakan tidak berhasil (Kusharwati,2008; Herman, 2009).

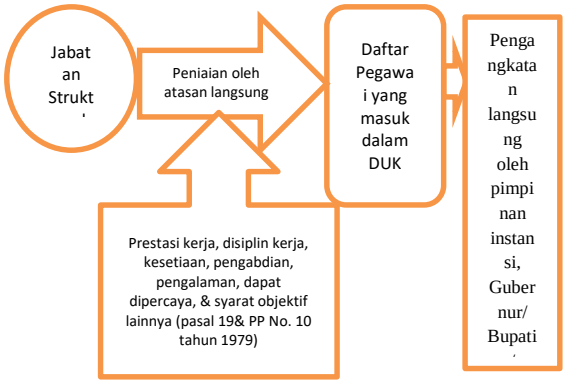
Penentuan "the Best Person" untuk menduduki suatu jabatan memang seharusnya sudah didasarkan pada faktor-faktor merit dan bukan nonmerit faktor askriptif lain seperti politik, keluarga, teman, suku, agama, etnis, daerah, kelas sosial, jender, kekayaan dan sebagainya (McCourt, 29-30 May. 2007). Meskipun demikian, McCourt memang menyadari kendala-kendala yang dihadapi yang menyebabkan kegagalan dari merit sendiri. Setidaknya ada empat implikasi dari definisi "the best person" yang bertentangan dengan praktik-praktik kepegawaian di banyak lembaga-lembaga publik, keempat implikasi tersebut anatara lain (1) *Job at every level*, artinya bahwa prinsip merit berlaku untuk setiap jabatan yang ada, baik pada saat awal maupun untuk promosi jabatan selanjutnya. Sedangkan realisasi yang ada pada praktik kepegawaian sekarang banyak fokus pada entery level atau untuk rekrutmen*; (2) The best candidate*, artinya bahwa calon terbaik 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. Sedangkan dalam kenyataannya masih banyak terbatas pada 'mampu' mengerjakan pekerjaan/tugasi; (3*) Open to all*, artinya bahwa pengangkatan/pengisian jabatan tidak hanya mengandalkan pada sumber calon-calon internal atau berdasarkan pada sejumlah kandidat yang terbatas. Prinsip ini mensyaratkan fairness dan equity, dimana semua pihak berhak mendapatkan kesempatan yang sama; (4) *Systematic, transparent and challengeable*, artinya bahwa semua keputusan pengangkatan dalam jabatan dapat dipertanyakan, termasuk bagi para kandidat yang tidak berhasil, karena prinsipnya semua pertanyaan tersebut merupakan feedback yang sangat berharga untuk memperbaiki keputusan-keputusan pengangkatan dalam jabatan untuk masa yang akan datang.

Dalam manajemen kepegawaian terkait dengan pengisian jabatan yang dibahas dalam kedua peraturan kepegawaian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: Dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 pengisian/penempatan dalam suatu jabatan ataupun promosi jabatan secara umum hal-hal yang dijadikan pertimbangan antara lain Penilaian pelaksanaan kerja (DP3), keahlian, perhatian (interest), Daftar Urutan Kepangkatan (DUK), Kesetiaan, pengalaman, dapat dipercaya dan kemungkinan pengembangan. Mengenai

pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu diatur dalam pasal 17 ayat 2(dua), yang mengamanatkan akan perhatian terhadap jenjang kepangkatan dalam jabatan dalam melaksanakan pengangkatan pegawai dalam jabatan, Kemudian pada pasal 19 dan 20 ditegaskan kembali, "Pengangkatan dalam jabatan didasarkan atas prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, dapat dipercaya, serta syarat-syarat objektif lainnya." (Pasal 19, UU No.8/1974). Terkait dengan objektivitas yang dipersyaratkan dalam pasal 19, dipasal 20 maka perlu diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urutan kepangk.atan.

Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan yang dimaksud dalam pasal 20, Undanh-Undang Kepegawaian yang kemudian dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1979 yang diterbitkan pada tanggal 15 Mei 1979 sebagai penyempurna dari peraturan sebelumnya dengan nomor yang sama tahun 1952. Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan atau yang selanjutkan disebut sebagai DP3 merupakan serangkaian daftar pelaksanaan pekerjaan seorang pegawai dalam jangka waktu 1 (satu) tahun yang dibuat oleh seorang pejabat penilai. Pejabat penilai yang dimaksud adalah atasan langsung PNS. Unsur-unsur yang menjadi penilaian dalam DP3 ini meliputi: kesetiaan, prestasi kerja, tanggungjawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Sementara itu kisaran nilai yang diberikan pada setiap unsurnya adalah sebagai berikut: amat baik (91-100); baik (76-90); cukup (61–75); sedang (51-60); dan kurang (50 ke bawah). Penjelasan mengenai penilaian ini dijelaskan dalam lampiran PP 10 Tahun 1979 terkait dengan definisi dari tiap unsur penilaian tanpa adanya spesifikasi perilaku yang jelas dan terukur. Penggambaran atas alur promosi Jabatan Struktural berdasarkan UU No. 8 Tahun 1974 akan disajikan dalam gambar 1.

Gambar 1. Skema Pengisian Jabatan Struktural berdasarkan UU No. 8 Tahun 1974 tetang Pokok-Pokok Kepegawaian



*diolah dari berbagai sumber

Sementara itu dalam peraturan kepegawaian perubahannya yakni Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, pengangkatan dalam jabatan mempertimbangkan prestasi kerja, disiplin, loyalitas, Daftar Urutan Kepangkatan (DUK) yang dikategorikan baik, attitude (perilaku tidak tercela (DP3 baik)), lulus diklat perjenjangan (khusus jabatan fungsional tertentu). Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah yang menjelaskannya Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural mulai mengedepankan prinsip profesionalitas, dengan menambahkan unsur kompetensi dan prestasi kerja selain jenjang kepangkatan sebagai syarat objektif.

Dengan demikian, terdapat tiga hal penting sebagai bahan pertimbangan untuk mengangkat calon pejabata structural, yakni: kemampuan, kemauan, dan etika moral. Kemampuan meliputi segala keterampilan, pengetahuan, dan pengalaman individu dalam menjalankan tugas jabatannya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan; kemauan, melingkupi segala hal yang berkaitan dengan komitmen, keyakinan dan motivasi seseorang untuk menjalankan tugas jabatannya; serta etika moral yang berkaitan dengan kejujuran, ketaatan, kedisiplinan, tanggungjawab serta sikap menjunjung tinggi norma. Ketiga hal

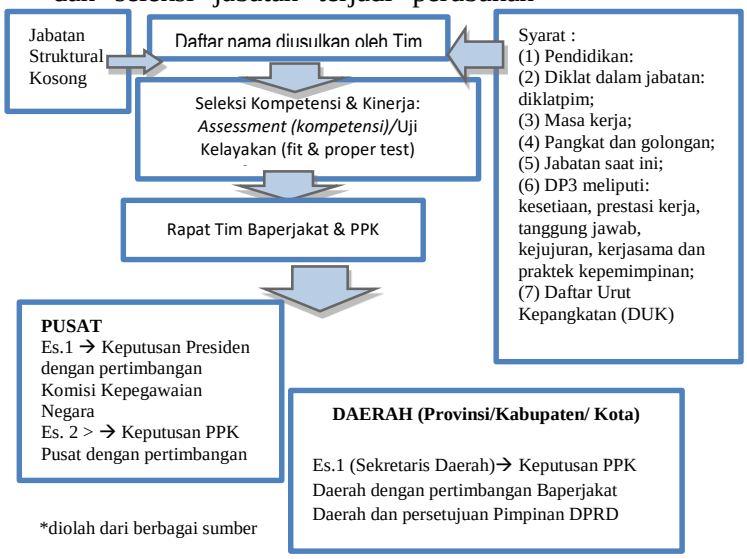
tersebut salaing harus dapat diterapkan dan dilaksanakan secara terpadu, karena tanpa menunjukan kemampuan berarti orang tidak punya kemauan. Tanpa kemauan berarti tidak menghasilkan apapun, kemudian kemampuan dan kemauan harus didukung oleh etika moral sehingga produktivitaspun positif. (Arinah, 2011)

Promosi yang dalam hal ini merupakan pengangkatan pegawai dalam jenjang jabatan yang lebih tinggi harus mertimbangkan prinsip objektifitas. Kriteria utama objektif yang dimaksud disini adalah prestasi kerja dan pengalaman (senioritas). Promosi tidak selalu didasarkan pada latarbelakang pendidikan atau seleksi saat rekrutmen , namun berdasarkan kebutuhan dan prestasi kerja, selain itu juga persyaratan golongan dan kepangkatan pegawai. Penempatan pejabat dalam jabatan juga harus didasarkan pada profesionalisme dengan menjadikan kompetensi dan prestasi kerja sebagai syarat objektif. (Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, yang kemudian diubah dalam PP No. 13 Tahun 2002).

Beberapa syarat yang diberikan dalam kedua peraturan ini antara lain adalah Pendidikan, Diklat, masa kerja, Pangkat dan golongan, Jabatan, dan DP3 yang meliputi: kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, kejujuran, kerjasama dan praktek kepemimpinan; Daftar Urut Kepangkatan (DUK) pegawai yang lebih tinggi kepangkatannya diberi kesempatan lebih dulu untuk menduduki jabatan yang lowong; Pertimbangan Kompetensi dan Kinerja.

Adapun Skema Pengisian Jabatan Struktural berdasarkan Keputusan Kepala BKN atas Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 sebagai perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 akan digambarkan pada gambar 2.

Gambar 2. Skema pengisian jabatan dalam UU 43 Tahun 1999 *



*diolah dari berbagai sumber

Kemudian dalam perubahannya dalam UU No.43 Tahun 1999, skema promosi dan seleksi jabatan terjadi perubahan yakni dengan adanya penambahan unsur dalam penilaian yakni adanya penilaian kompetensi kerja dan dibentuknya tim penilai internal yang diketuai oleh PPK atau Pejabat Pengambil Keputusan yang dikenal dengan sebutan BAPERJAKAT. Gambar berikut adalah skema promosi jabatan berdasarkan UU No. 43 Tahun 1999.

Berdasarkan dua kebijakan diatas tentang manajemen pegawai terkait dengan penempatan jabatan jelas terlihat bahwa dalam UU No. 8 tahun 1974 pertimbangan administrasi menjadi hal utama karena keputusan lebih banyak ditetapkan dipusat sebagai sentralnya. Dalam hal ini keahlian sebagai suatu ukuran profesionalisme juga masih dilihat dari sisi administrasi seperti sertifikat keahlian/pelatihan/diklat. Sementara itu dalam UU No.43 tahun 1999, profesionalisme sudah lebih konkrit terukur dengan disertakannya penilaian kompetensi dan prestasi kerja. Namun hingga akhir tahun 2013 belum semua jabatan memiliki uraian kompetensi atau belum semua lembaga negara ataupun instansi

menyelenggarakan ujian kompetensi dalam menempatkan pejabatnya.

Dalam kedua kebijakan tersebut jelas terlihat bahwa sistem karir PNS menganut sistem karir tertutup, artinya artinya ketika seorang PNS menginginkan jabatan Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, Kepala Biro, Sestama, dan lainnya setara eselon 1 dan 2, maka ia harus mengambil jalur struktural setidaknya mulai dari eselon 4. Persyaratan penilaian kinerja atau kompetensi melalui assessment center belum secara wajib dilakukan karena besarnya biaya assessment center serta keterbatasan daya dukung lainnya seperti SDM, sarana dan prasarana. Peraturan terkait dengan seleksi pejabat dan penilaiannya beberapa kali dikeluarkan antara lain oleh Kemendagri melalui Permendagri no. 5 tahun 2005 tentang Pedoman Penilaian Calon Sekda Provinsi dan atau Kabupaten/kota serta Pejabat Struktural Eselon II dilingkungan Kabupaten/Kota; dan Perka BKN no. 12 tahun 2008 mengenai Pedoman Penyelenggaraan Assessment Center PNS. Dalam Permendagri No. 5 Tahun 2005, pedoman penilaian telah diatur rinci meliputi aspek yang dinilai beserta bobot atau persetase per aspeknya meskipun belum mendasarkan pada kompetensi. Aspek penilaian meliputi administrasi (20%), wawasan kebangsaan (40%), dan rencana strategis (40%).

Pada beberapa daerah untuk menjaga objektivitas dan mengurangi intervensi politik kemudian menggunakan panduan pedoman ini sebagai bagian dari penilaian terhadap calon Sekda ataupun pejabat struktural eselon II, seperti Pemprov. Jawa Barat yang telah menggunakan pedoman ini sejak 2005 hingga saat ini. Penilaian ini dibuat oleh Baperjakat Provinsi/Kabupaten/Kota ataupun tim seleksi independen yang dibentuk oleh Baperjakat. Begitupun pedoman mengenai penyelenggaraan AC PNS pada Perka BKN no. 12 tahun 2008, dalam pedoman ini diatur mekanisme pelaksanaan penilaian kompetensi pada setiap jenjang jabatan struktural dengan metode quasi assessment center untuk eselon IV dan III dan full assessment center untuk eselon II dan I. Adapun untuk instansi yang memiliki keterbatasan dalam segi biaya ataupun fasilitas sehingga tidak mampu menggunakan metode full AC dalam kegiatan seleksi jabatan ataupun pemetaan dapat menggunakan metode quasi dengan keterbatasan pada bentuk laporan hasil yang akan diterima instansi.

Penggunaan kedua pedoman ini dalam penilaian PNS merupakan salahsatu upaya birokrasi mengarah pada sistem merit, sehingga profil calon pejabat yang akan menduduki suatu jabatan terpilih secara objektif berdasarkan penilaian yang terukur dan terstandar. Standar penilaian dan prosedur yang berlaku secara nasional akan sangat mengurangi campur tangan politis dikalangan birokrasi, meskipun pendekatan merit sendiri bisa dipandang dari dua sudut pandang, yakni secara politik dan secara manajemen SDM.

Kemudian barulah pada tahun 2011 atau tepatnya tanggal 22 September 2012 dimulailah pembahasan RUU ASN yang nantinya menjadi pengganti Undang-Undang Kepegawaian. Arus reformasi birokrasi saat itu yang semakin deras tidak mampu lagi terbendung oleh kebijakan kepegawaian yang ada (UU No. 43 Tahun 1999). Dalam naskah akademis RUU ASN diungkapkan bahwa “Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sudah mengamanatkan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagai otoritas independen untuk menjaga profesionalitas, netralitas, dan apolitisasi SDM Aparatur Negara. Namun, karena berbagai kesibukan Pemerintah, 12 (dua belas) Tahun setelah diamanatkan oleh Undang-Undang, Komisi independen tersebut belum dibentuk. Sementara Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara, dan Lembaga Administrasi Negara semakin terkungkung oleh rutinitas dan kurang mampu menjadi pendorong reformasi aparatur negara. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh beberapa kementerian dan lembaga non kementerian sejak 2008 lebih merupakan inisiatif bottom-up oleh para pimpinan kementerian tersebut, bukan karena adanya suatu kebijakan nasional reformasi aparatur Negara. Undang-Undang ini merupakan ketetapan pokok-pokok bagi pengaturan manajemen kepegawaian bagi seluruh aparatur Negara yang mendapat gaji dari Negara, di samping secara khusus mengatur mengenai aparatur sipil Negara" (DPR, 2011)

Kemudian pada paragraf berikutnya dikemukakan kegagalan desentralisasi, yang dalam mengelola PNS Daerah, "Sementara desentralisasi kepegawaian yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam perkembangannya telah dilaksanakan dengan semangat yang berbeda dan telah menyimpang dari semangat yang mendasari desentralisasi kepegawaian. Pembentukan PNS Daerah pada Undang-Undang tersebut pada esensinya adalah untuk mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah agar mampu menyesuaikan jumlah dan mutu pegawai daerah dengan fungsi dan tugas pemerintah daerah. Tapi dalam kenyataan, setelah pelaksanaan desentralisasi kepegawaian sejak Tahun 2000, dari 497 (empat ratus sembilan puluh tujuh) kabupaten dan kota dan 33 (tiga puluh tiga) provinsi, hampir tidak ada yang melaksanakan manajemen kepegawaian dengan semangat seperti yang diharapkan, yaitu mengangkat pegawai yang jumlah, komposisi dan kualifikasinya sesuai dengan beban tugas dan fungsi daerah. Sebaliknya, setiap tahun formasi calon PNS yang diberikan kepada kabupaten dan kota berjumlah 250 orang. Pada provinsi mungkin mencapai 2 (dua) kali jumlah tersebut." (DPR, 2011)

Transformasi kebijakan kepegawaian ini ternyata juga mengalami perjalanan pembahasan panjang karena setelah tiga tahun kemudian barulah RUU ini disahkan UU Nomor 5 Tahun 2014 mengenai Aparatur Sipil Negara atau yang lebih dikenal sebagai UU ASN. Hingga tahun 2013 sebelum UU No. 5 Tahun 2014 atau UU ASN disahkan, mekanisme pengisian jabatan secara kompetitif dan terbuka juga sudah dilakukan di beberapa instansi, terutama setelah Surat Edaran Menpan, No. 16 Tahun 2012. Beberapa instansi tersebut antara lain Kabupaten Jembrana, Pemprov. Jawa Tengah, Pemkot Balikpapan dan Pemprov Kalimantan Timur, Kementerian Keuangan, Pemprov. Jawa Barat, BKN, LAN, Menpan, Pemprov DKI Jakarta. Pelaksanaan seleksi terbuka dalam hal ini masih sekedar himbauan atas agenda reformasi birokrasi terkait dengan promosi terbuka PNS. Namun demikian, dalam beberapa penelitian dan tulisan ilmiah yang melihat lebih mendalam mengenai pelaksanaannya ada beberapa permasalahan yang timbul antara lain prosedur pelaksanaan yang belum baku, ketidakjelasan konsekuensi apa yang akan diberikan pada instansi dan oleh siapa, sehingga berpengaruh pada kesungguhan instansi serta kualitas seleksi yang diselenggarakan.

Berbeda dengan dua kebijakan kepegawaian sebelumnya, UU ASN memiliki sudut pandang yang lebih luas, dalam segi manajemen kepegawaiannya maupun lingkupnya. Pada UU Nomor 8 Tahun 1974, tugas utama PNS adalah sebagai abdi negara dan masyarakat yang harus setia pada Pancasila, UUD'45, negara dan pemerintah (pasal 3, UU No.8 Tahun 1974). Sementara itu pada UU perubahannya no.43 Tahun 1999, tugas dan fungsi utama PNS adalah pelayanan pada masyarakat, atau dalam pasal 3 dijelaskan bahwa "pegawai negeri berkedudukan sebagai aparatur negara

yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan." Meskipun UU No. 43 Tahun 1999 didasari pada semangat perubahan atau reformasi, namun 15 tahun kemudian UU ini dipandang sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu diganti (poin d, dalam 'menimbang', UU ASN 2014). Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN), dimana bagian yang lain adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Sementara itu tugas dan fungsi dari ASN mencakup tiga elemen yakni pelaksana kebijakan, pelayan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa (pasal 10, UU ASN 2014). Oleh karena luasnya lingkup ASN maka, UU ini menawarkan sistem karir terbuka, artinya bahwa untuk menduduki suatu jabatan dalam PNS terutama Jabatan Pimpinan Tinggi setiap warga negara yang memiliki kualifikasi sesuai dengan yang dipersyaratkan berhak melamar jabatan tersebut.

Berikut adalah tabel analisis kebijakan kepegawaian dengan indikator sistem merit sebagai unit analisisnya.

Tabel 1. Analisis Kebijakan Kepegawaian dengan Indikator Sistem Merit Sebagai Unit Analisisnya*

No	Komponen Pengisian Jabatan	Kebijakan		
		UU 8/1974	UU 43/1999	UU 5/2014
1	Standar Kompetensi Jabatan	-	√ (belum menyeluruh)	√ (syarat wajib harus ada)
2	Seleksi/ rekrutmen	√ (amanat UU terbuka, diumumkan media, realisasinya terbatas, usulan pimpinan)	√ (amanat UU terbuka, diumumkan media, realisasinya terbatas, usulan pimpinan)	√ (terbuka)
3	Pansel independen	-	√ (sudah ada namun belum terstandar)	√ (terstandar dan terpantau secara nasional)
4	Badan/komisi Pengawasan Sistem Merit	-	√ (belum terbentuk)	√ (sudah terbentuk KASN)
5	Pengukuran kinerja terstandar	-	√ (belum terstandar)	√ (standar nasional dalam proses-terbatas untuk JPT)
6	Pay based performance (merit based)	-	√ (belum terstandar)	√
7	Perlindungan pegawai	-	-	√ (Belum diatur dalam peraturan turunan)

*diolah dari berbagai sumber

Dalam sistem karir terbuka tuntutan terhadap profesionalisme, keterbukaan, kompetitiveness, keadilan, kesejahteraan, dan objektifitas adalah suatu prinsip yang utama harus ada dan ditegakan. Prinsip-prinsip ini dikenal dengan prinsip merit. Penerapan sistem merit kemudian baru secara eksplisit tercantum dalam kebijakan kepegawaian yang dikenal sebagai UU ASN atau UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. UU ASN secara tegas menetapkan bahwa PNS yang merupakan Aparatur Sipil Negara adalah profesi yang bebas dari intervensi politik, bebas dari praktik penyalahgunaan wewenang seperti korupsi, kolusi dan nepotisme, memiliki nilai-nilai dasar, kode etik, standar kualifikasi serta kompetensi tertentu dalam melaksanakan tugasnya. Dalam UU ASN, merit dalam Ketentuan Umum 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. Meskipun demikian, UU ini mendefinisikan sistem merit secara lebih spesifik untuk pengisian jabatan.

Manajemen ASN berbasis merit sebagaimana terdapat dalam pasal 51

yang berbunyi ‘Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit’. Penegasan sistem merit sebagai dasar dalam manajemen ASN dalam UU adalah langkah yang tepat, hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Shafritz, dkk (2001) bahwa sistem merit dalam kepegawaian akan efektif ketika dimulai dengan mandat yang jelas dalam UU. Ketentuan perundang-undangan dapat dijelaskan secara singkat, umum dengan sedikit penjelasan terutama terkait dengan prosedur pelaksanaan karena UU sulit untuk dilakukan perubahan jika dibutuhkan penyesuaian. Namun kelemahannya ketika terlalu singkat akan menimbulkan persepsi yang salah ataupun membuka pengelakan terhadap tujuan merit itu sendiri (Jay M. Shafritz, 2001). Pentingnya memandatkan sistem merit dalam UU Kepegawaian menjadi penting terbukti dari dua UU sebelumnya walaupun semangat merit sudah ada namun belum mampu dilaksanakan sesuai dengan amanat meritrokasi itu sendiri.

Simpulan

Analisis mengenai sistem penempatan pegawai dalam jabatan yang dikaitkan dalam sistem seleksi dan promosi jabatan PNS berdasarkan ketiga UU Kepegawaian maka terlihat bahwa pelaksanaan sistem seleksi dan promosi jabatan pada dua kebijakan sebelum UU ASN disahkan yakni Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 masih kurang transparan dan belum secara jelas dilakukan dengan tahap-tahapan yang mengikuti kaidah sistem merit. Penjelasan mengenai kompetensi individu dan kompetensi jabatan sebagai dasar yang harus diambil dalam menempatkan pegawai tidak secara rinci disampaikan baik dalam UU maupun kebijakan turunannya sehingga dalam penegakannya pun masih terkesan setengah-setengah. Sementara itu, ketika sistem merit telah secara jelas disebutkan dalam UU maka pengimplementasiannya menjadi kewajiban yang tidak boleh diabaikan. Meskipun demikian kebijakan turunanya yang menjadi panduan atau pedoman operasional pelaksanaannya harus jelas dan rinci agar suatu kebijakan menjadi mudah untuk diimplementasikan.

Ucapan Terima Kasih

Peneliti mengucapkan terimakasih yang mendalam kepada Bapak Profesor Eko Prasojo, Guru Besar Fakultas Administrasi UI dan Ibu Dr. Lina Miftahul Jannah, dosen FIA., serta berbagai pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan artikel ini.

Daftar Pustaka

Djunaedi Hadisumarto, G. B. 1976. The Optimum Strategy Matrix and Indonesia Administratif Reform. In A. F. Dalam *Leemans, The Management of Change in Government* (pp. 252-271) Hague: Springer-Science+Bussiness Media B.V.

Halim, A. (2002). *Kebijakan Promosi Jabatan di Birokrasi Tingkat Lokal.* Yogyakarta,: Fisipol UGM.

Herman. 2012.“*Meritokrasi Dalam Pengisian Jabatan Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia”, Disertasi.* Depok: FISIP UI

Jay M.Shafritz, D. H. (2001). *Personnel Management in Government: Politics and Process, 5th Edition.* New York: Marcel Dekker.

Kellough, J. E. (1999). Reinventing Public Personnel Management: Ethical Implementation for Managers and Public Personnel System. *Public Personnel Management*, 655.

Kusharwanti, M. (2008). *Analisis Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi PNS di Indonesia.* Depok: Fisip UI.

McCourt, W. (29-30 May. 2007). “The Merit System and Integrity in the Public Service”,. *Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service*, (p. p.2.). Bucharest.

Prasojo, E., & Rudita, L. (2014). “Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara. *Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 8 No. 1*.

Nasir. M. 2009. “*Reformasi Sistem Rekrutmen Pejabat Dalam Birokrasi Pemerintah (Studi Kasus Rekrutmen Pejabat Eselon II di Provinsi Nangrgroe Aceh Darusslam)”.* Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vo;.3,No. 2,November. Pusat Pengkajian Dan Penelitian Kepegawaian BKN.

Lembaran Negara Republik lndonesia Nomor 3041, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Lembar Negara Tahun 1974, Nomor 55 Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, Nomor 169, Undang-unadng Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian,

Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 6, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara,

Lembaran Negara No. 63 Tahun 2017, Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN,