

**PENGEMBANGAN KARIER APARATUR  
SIPIIL NEGARA (ASN) BERDASARKAN  
SISTEM MERIT MENURUT UNDANG-  
UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TENTANG APARATUR SIPIIL NEGARA PADA  
PEMERINTAH KOTA BITUNG<sup>1</sup>**

Oleh: Pit Pasiak<sup>2</sup>

Ronny A. Maramis<sup>3</sup>

Dani R. Pinasang<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan pengembangan karier aparatur sipil negara (ASN) berdasarkan sistem merit menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan bagaimana implementasi sistem merit dalam pengisian jabatan karier aparatur sipil negara (ASN) di pemerintah kota bitung. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Pengembangan dan Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara melalui Sistem Merit mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara jo Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, sebagai dasar bagi pemerintah, baik dipusat maupun daerah sebagai landasan pengembangan dan pembinaan karier ASN atau Pegawai Negeri, hanya saja peraturan tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya karena belum mampu untuk secara keseluruhan pemerintah daerah untuk menerapkan sistem merit dalam pengembangan karier ASN. 2. Implementasi Sistem Merit dalam

Pengisian jabatan Karier Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Bitung saat ini belum berjalan sebagaimana mestinya karena masih dipengaruhi oleh intervensi politik dan Kekuasaan sebagai pejabat Pembina kepegawaian dengan menganut *Spoil System* sehingga jauh dari Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) menuju pada *Good Governance dan Clean Governant*.

Kata kunci: Pengembangan Karier; Merit sistem; Aparatur Sipil Negara

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

*Merit System* adalah *Placement* seseorang dalam jabatan berdasarkan *competence* yang dimiliki. Namun pada prakteknya yang terjadi sekarang ini proses merit system sudah mulai meradang dengan praktik-praktik penguasaan, berlaku system rekrutmen yang terindikasi dampak organisasi politik dan *Spoil System* yang pada akhirnya sistem ini belum berjalan dengan baik sehingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terkait Merit System belum berjalan sebagaimana mestinya. Implementasi Merit System dalam manajemen Aparatur Sipil Negara sudah diterapkan di negara-negara maju. Sebab itu, semestinya Indonesia agar lebih meningkatkan kapasitas dan *competence* pejabat. Melalui *Merit System*, sedapat mungkin rekrutmen pejabat dalam jabatan struktural tidak berdasarkan evaluasi subjektif yang mengesampingkan profesionalitas.

Indikator utama yang berbasis kompetensi adalah dengan *Merit system*, sehingga memberi peluang semua pegawai untuk meningkatkan kompetensi. Kondisi ini mulai dengan rekrutmen, pengembangan, penempatan dalam Job Promosi, sebagaimana isi Undang-undang ASN pasal 70 ayat (1) "Bahwa setiap pegawai memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi, yang

<sup>1</sup> Artikel Tesis.

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, Manado. NIM. 18202108027

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

artinya setiap pegawai pemerintah berhak mendapatkan Pendidikan baik formal maupun informal

*Service* yang sangat birokratif atau bertele-tele yang ditunjukkan Aparatur Sipil Negara merupakan cermin buruknya kapasitas aparat pelayan publik, disamping itu juga masih terdapat pungutan liar (pungli), dan sangat disesalkan lagi terdapat sikap aparat yang tidak menggambarkan pelayan masyarakat, terdapat diskriminatif dalam pelayanan, pelayanan yang dilakukan terlalu lamban, kurangnya dalam men-sosialisasikan program penting dan yang paling parahnya lagi Aparatur Sipil Negara yang ditempatkan tidak berdasarkan bidang ilmu yang dimiliki, sehingga terjadi resistensi antara para pegawai, sekiranya *Merit System* dalam penerapannya dapat dilakukan dengan baik sehingga kedepan keberadaan Aparatur Sipil Negara benar-benar menampilkan Aparatur Sipil Negara yang profesional dibidangnya dan tanpa ada tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Tujuan dari reformasi birokrasi sendiri adalah menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdidikasi, dan memegang teguh nilai dasar dan kode etik aparatur negara<sup>5</sup>

Seiring dengan perkembangan penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan maka perlu dibangun sistem Pemerintahan *Good Governance* dan *Clean Government* yang terwujud dalam *Grand Design* reformasi birokrasi nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 agar supaya reformasi birokrasi

dapat lebih terarah dan berkesinambungan-hampir universal pada suatu masyarakat. Menurut undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian; Secara ideal, sosok birokrasi publik telah ditetapkan dalam konsideran menimbang didalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian yang saat ini telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

“bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pada Pasal 12 menyebutkan bahwa: “Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Salah satu tugas pokok dari birokrasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, adalah untuk mengimplementasikan atau penyelenggaraan kegiatan negara melaksanakan hukum dan kebijakan yang ditetapkan negara. Hal ini yang sering

<sup>5</sup>Nurwita Ismail, 2019, Jurnal *Merit Sistem dalam mewujudkan Transparansi Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara* ISSN 1979-4940/ISSN-E 2477-0124, hal.33-34

disebut bahwa birokrasi sebagai *Publik administration* untuk melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan, sementara kalangan dari eksekutif dan kabinet disebut sebagai *government*.<sup>6</sup>

Sistem Merit secara teori, memang masih belum maksimal dan optimal untuk dilaksanakan melalui penerapan rekrutmen birokrasi. Walaupun menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil pelaksanaan sistem merit merupakan sebuah keharusan yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem dan pola birokrasi yang profesional, proporsional, akuntabel, dan bertanggungjawab dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya.

Dalam Pengembangan dan norma pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil Daerah mempertimbangkan Moralitas, Integritas, Pendidikan dan Pelatihan pangkat, mutasi jabatan dan kompetensi sebagaimana ditegaskan didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Agar reformasi birokrasi di negeri ini dapat diwujudkan Pemerintah berupaya untuk menata birokrasi yang handal dan cekatan dalam rangka memperbaiki peningkatan kinerja dan kepentingan masyarakat, serta untuk merubah *mindset* yang selama ini kurang responsif terhadap keadaan yang di pimpin, maka perlu adanya gerakan perubahan secara terstruktur

Sebagaimana peran birokrasi adalah faktor penting dan utama dalam suatu administrasi pemerintahan birokrasi, dimana seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) memainkan peran untuk kemajuan pembangunan daerah akan sangat

tergantung pada jajaran sumber daya manusia (SDM) atau ASN-nya.<sup>7</sup>

Keadaan yang memprihatinkan terdapat beberapa PNS yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi, mulai dari Kepala Dinas, Kepala Bagian dan staf yang mengindikasikan betapa rusaknya aparat birokrasi. Para ahli menyebutnya patologi birokrasi.

Istilah patologi (yang berarti penyakit) adalah istilah yang diadopsi dari bidang medis yaitu penyakit yang biasa menyerang setiap orang dari keadaan sehat menjadi sakit. Patologi birokrasi diartikan sebagai penyakit-penyakit yang diderita oleh birokrasi, baik skala kecil maupun skala besar. Penyakit-penyakit birokrasi yang dimaksud antara lain berupa in-efisiensi, in-efektifitas, organisasi para pejabat, organisasi yang tambun, organisasi yang lamban dan sebagainya<sup>8</sup>. Kesenakan pejabat pemerintah adalah salah satu alasan utama korupsi karena mereka memiliki kekuatan dan wewenang<sup>9</sup>

Sondang P. Siagian menyebutkan ada beberapa masalah sering menjadikan keluhan masyarakat berkaitan dengan pelayanan birokrasi oleh pegawai negeri biasanya menunjukkan perilaku yang menjengkelkan dan menyimpang, termasuk :

1. Menunda penyelesaian proses perizinan;
2. Mencari alasan seperti karena tidak lengkap dari dokumen pendukung

---

<sup>7</sup>Hasan Basri, 2017. *Tesis Analisis Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara berdasarkan Merit Sistem*. hal.7

<sup>8</sup> Rina Martini, 2012, *Buku Ajar Birokrasi dan Politik*, (Semarang : Lembaga Pengembangan dan Penjamin Mutu Pendidikan Universitas Diponegoro), hal.74.

<sup>9</sup> Dadatashzadeh, A., Mehr, A. B. and Afshari, M. 2019. *Jurnal Internasional 'Good Governance and Anti-Corruption Based on Patterns of Ombudsman Management', Public Administration Issues*, (6), pp. 41–60. doi: 10.17323/1999-5431-2019-0-6-41-60. Page.9

---

<sup>6</sup> Budi Setiyocono, 2016. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Nuansa Cendekia, Bandung, Cet.II. hal.39

3. Keterlambatan pengajuan aplikasi dan dalih serupa lainnya;
4. Alasan kesibukan melakukan tugas lainnya;
5. Sulit untuk dihubungi;
6. Selalu memperlambat dengan menggunakan kata-kata sedang diproses;<sup>10</sup>

Merit System banyak menyita perhatian publik dan aktual, karena dalam upaya untuk menjamin terpilihnya orang-orang yang profesional dan kompeten, sesuai dengan standar kompetensi jabatan, dengan melakukan promosi terbuka, yang sebenarnya tidak jauh beda dengan *fit and proper test*. Isu yang berkembang saat ini karena istilah lelang jabatan dipahami dan ada persepsi lelang jabatan sama seperti lelang atau tender dalam proses pengadaan barang dan jasa, bahkan ada pula yang menduga lelang jabatan akan membuka celah munculnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dengan lelang jabatan justru bisa memperkecil potensi KKN, karena dilakukan secara transparan menggunakan indikator tertentu dan dilakukan oleh *assessment centre*. *Assessment Center* merupakan suatu proses penilaian/rating yang dinilai secara kompleks di mana dalam isinya diarahkan sedemikian rupa sehingga kita dapat meminimalisasikan timbulnya penyimpangan/bias yang sangat mungkin terjadi, sehingga dapat dipastikan kandidat tenaga kerja yang terlibat dalam proses penilaian tersebut memperoleh suatu kesempatan yang sama untuk memunculkan potensi. Metode ini menggunakan berbagai teknik *assessment (multiple assessment)* seperti tes, wawancara, kuesioner, maupun simulasi. Teknik *assessment* tersebut disusun atau dipilih guna menampilkan perilaku yang telah ditentukan dalam setiap *job/role* yang akan diukur.

<sup>10</sup> Sondang P. Siagian, 1996, *Patologi Birokrasi*, (Jakarta : Bumi Aksara), hal.39.

Dalam penerapan lelang jabatan maka Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan terhindar dari intervensi pihak manapun sehingga dalam penetapan dan pangangkatan pejabat dari dan dalam jabatan struktural lebih obyektif dan pada akhirnya mendapatkan pejabat yang kompeten, berkualitas dan professional dan memperkuat system karier

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan sistem merit menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana Implementasi Sistem Merit dalam Pengisian Jabatan Karier Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Bitung ?

## C. Metode Penelitian

Dari Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka diadakan juga pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan<sup>11</sup>

Jenis Penelitian yang digunakan yaitu pendekatan yuridis normatif atau *doctrinal* dan pendekatan yuridis empiris atau *non doctrinal*. Pendekatan Yuridis Normatif (*Doktrinal*) adalah pendekatan yang memandang hukum sebagai doktrin, atau seperangkat aturan yang bersifat normatif (*law in book*). Pendekatan ini dilakukan melalui upaya pengkajian atau penelitian hukum kepustakaan.<sup>12</sup> Dalam hal ini

<sup>11</sup> Soejono Soekanto-Sri Mamudji, 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, hal. 6

<sup>12</sup> Soejono Soekanto - Sri Mamudi, 2007. *Metolodi Penelitian Hukum*, Jakarta UI Perss. hal 27

penulis menganalisis asas-asas hukum, norma-norma hukum dan pendapat para sarjana. Sementara pendekatan *Yuridis Empiris (Non Doktrinal)*, hukum dikonsepsikan sebagai pranata social yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel social yang lain. Apabila hukum sebagai gejala social yang empiris sifatnya, dikaji sebagai variable bebas/sebab (*Independent Variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan social, kajian itu merupakan kajian hukum sosiologis (*socio-legal research*). Namun, jika hukum dikaji sebagai variable tergantung/akibat (*dependent variable*) yang timbul sebagai hasil dari berbagai kekuatan dalam proses social, kajian itu merupakan kajian sosiologi hukum *sociologi of law*)<sup>13</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Dasar Hukum

Pengaturan Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan sistem merit di Indonesia didasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN);
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS);
- c. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN);
- d. Peraturan Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen

Aparatur Sipil Negara (ASN) di Instansi Pemerintah;

Secara tegas pengaturan Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara berdasarkan sistem merit ditegaskan di dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Negara yang berbunyi "Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit pengaturan lebih lanjut terhadap sistem merit ini tidak dijabarkan dalam pasal di dalam Undang-Undang tersebut, tapi pengaturannya kedalam peraturan pemerintah, akibatnya pelaksanaan merit sistem ini menjadi multitafsir dalam pelaksanaannya, maka setelah keluar peraturan pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada 30 Maret 2017, yang terdiri dari 15 Bab dan 364 pasal, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Pedoman Sistem Merit yang didalamnya secara jelas mengatur tentang sistem merit

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam penjelasannya menjelaskan bahwa guna mencapai tujuan nasional berdasarkan alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang NRI 1945 diperlukan Aparatur Sipil Negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, demi tercapainya tujuan nasional tersebut maka negara sangatlah memerlukan sarana prasarana yang mendukung berupa sumber daya manusia dalam hal ini ASN maupun sarana yang

<sup>13</sup> Hadjon , 1994. *Pengkajian Ilmu Hukum dogmatic (Normatif)*, Majalah Yurudika Fakultas Hukum UNAIR, No IX, hal 6

berbentuk benda karena negara tidak melakukan sendiri<sup>14</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada pasal 69 menyebutkan bahwa :

1. Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja dan kebutuhan Instansi Pemerintah
2. Pengembangan karier PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas
3. Kompetensi sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi :
  - a. Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan pelatihan teknis fungsional dan pengalaman bekerja secara teknis
  - b. Kompensasi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan
  - c. Kompensasi social cultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.
4. Integritas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerjasama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara
5. Moralitas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dari penerapan dan pengalaman nilai etika agama, budaya, dan social kemasyarakatan

Di dalam pasal 70 menyebutkan bahwa

:

1. Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi
2. Pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus dan penataran
3. Pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dievaluasi oleh Pejabat yang Berwenang dan digunakan sebagai salah satu dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karier.
4. Dalam mengembangkan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun rencana pengembangan kompetensi tahunan yang tertuang dalam rencana kerja anggaran tahunan instansi masing-masing
5. Dalam mengembangkan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PNS diberikan kesempatan untuk melakukan praktik kerja di instansi lain di pusat dan daerah dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun dan pelaksanaannya dikoordinasikan oleh LAN dan BKN
6. Selain pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pengembangan kompetensi dapat dilakukan melalui pertukaran antara PNS dengan pegawai swasta dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun dan pelaksanaannya dikoordinasikan oleh LAN dan BKN.

Menurut Waluyo<sup>15</sup> Pengembangan “ Sistem Merit” dalam kebijakan dan

<sup>14</sup> Jurist-Diction Alkindi Indika 2019. Jurnal “Perindungan Hukum Terhadap PNS Akibat Pelanggaran Sistem Merit pada proses Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Vol.2 No.5. -1559, hal.7

<sup>15</sup> Waluyo, 2015. *Penerapan Sistem Merit dalam Kebijakan dan Manajemen Pegawai ASN*, Komisi Aparatur sipil Negara, hal. 7 dikutip dalam [icgs.co/assets/doc/ICGS-Waluyo.pdf](https://icgs.co/assets/doc/ICGS-Waluyo.pdf)

manajemen ASN dengan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif
2. Menetapkan prinsip *fairness*
3. Penggajian *reward and Panishment* berbasis kinerja
4. Standart integritas dan perilaku untuk kepentingan publik
5. Manajemen SDM secara efektif dan efisien
6. Melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan kesewenang-wenangan

Berdasarkan pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai Negeri Sipil memiliki peran penting yakni merupakan alat yang ampuh untuk menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintahan, pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta tanggungjawab dalam tercapainya tujuan nasional<sup>16</sup>

PNS sebagai bagian dari aparatur negara dituntut mampu berkiprah dan berperan dalam dinamika pembangunan bangsa, sebagai motor penggerak yang handal dan dinamis.<sup>17</sup>

Perencanaan Pengembangan SDM berdasarkan kebutuhan kompetensi dan jumlah pegawai yang tertuang didalam *human capital development plan*; pola pikir yang mewajibkan adanya standart kompetensi jabatan dan *job person match*, penilaian perilaku dan kinerja serta rekam

jejak pegawai dan dilakukan seleksi dan promosi secara adil, pelaksanaan sistem *reward and Panishment* serta standart dan integritas dan perilaku

Memahami Sistem merit dalam kaitanya dengan promosi jabatan secara terbuka didalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, tentunya terlebih dahulu perlu dipahami dahulu hakekat reformasi birokrasi, karena promosi jabatan secara terbuka adalah bagian dari agenda reformasi birokrasi. Patut dipahami bahwa reformasi birokrasi merupakan konsep yang luas ruang lingkungnya mencakup pembenahan struktural dan kultural. Secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan) prosedural, kultural dan etika birokrasi

Reformasi birokrasi pemerintahan diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk melakukan pembenahan dalam bentuk penerapan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan. Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Sipil Negara dalam pengelolaannya diatur dalam manajemen Aparatur Sipil Negara yaitu Sistem Manajemen Kepawaian yang meliputi sistem perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun, ASN tidak lagi sepenuhnya menjadi tanggungjawab pemerintah, tapi secara bersama dilakukan pengawasan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), sebagaimana Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), aturan ini diharapkan mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang baik yang berorientasi pada pelayanan publik, sebab pegawai negeri sipil (PNS) bukan berorientasi melayani atasan melainkan masyarakat

<sup>16</sup> Rozali Abdullah, 1986. *Hukum Kepegawaian*, Rajawali, hal 2

<sup>17</sup> Agus Yudha Hernoko, 1995. *Perceraian di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil (Studi Observasi Terhadap Alasan Perceraian dan Penegakan Disiplin di Lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur'* X Yuridika. hal 2

## B. Implementasi Sistem Merit dalam Pengisian Jabatan Karier Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Bitung

Sistem Merit menurut konsepsi disiplin ilmu merupakan suatu system manajemen kepegawaian yang menekankan pertimbangan dasar kompetensi bagi calon yang akan diangkat, ditempatkan, dipromosi dan pensiun sesuai Undang-Undang yang berlaku. Kompetensi calon itu mengandung arti calon harus punya keahlian dan profesionalisme sesuai kebutuhan jabatan yang akan dipangku. Kompetensi, keahlian dan profesionalistik calon menjadi pertimbangan utama. Sistem Merit berasal dari kata merit atau manfaat atau meritokrasi sebenarnya menunjukkan kepada bentuk sistem politik yang memberikan penghargaan kepada mereka yang berprestasi atau berkemampuan yang dapat dipakai untuk menentukan suatu jabatan tertentu.

Negara bertujuan menciptakan birokrasi yang bersih, kompeten, dan meningkatkan kualitas layanan publik sebagai konsekuensi logis dari penerapan Undang-Undang ASN tersebut, maka salah satu cara untuk menjamin tegaknya penerapan regulasi tentang sistem merit itu adalah dengan melakukan pengisian jabatan struktural (*Assesment job bidding*) dari eselon IV sampai eselon I dilingkungan lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah, baik instansi vertikal maupun perangkat pemerintah daerah<sup>18</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan manajemen ASN kepada Pejabat negara yang berwenang di kementerian, sekretariat jenderal/sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah/provinsi dan kabupaten/kota. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan, setiap

Pegawai Negeri Sipil dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi pusat, antar Instansi pusat 1 (satu) Instansi Daerah, antar Instansi Daerah, antar Instansi Pusat dan Instansi Daerah dan Perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri

Mutasi PNS dalam satu Instansi Pusat dan Instansi Daerah dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN); antar kabupaten/kota antar provinsi ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN, mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi pusat atau sebaliknya ditetapkan oleh Kepala BKN

Pada negara yang berbentuk kesatuan, Pemerintah Pusat bertanggungjawab untuk menjamin keutuhan negara kesatuan, karenanya harus dapat menjamin pelayanan yang sama atau kepada seluruh rakyat (asas uniformitas) sehingga karena tanggungjawabnya ini penyelenggaraan Pemerintah Pusat cenderung bersifat sentralistik<sup>19</sup> Menurut Strong inti dari negara kesatuan adalah.<sup>20</sup> *The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.* (Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan

<sup>19</sup> Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.17

<sup>20</sup> C.F.Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London, hal. 80 & 84

<sup>18</sup> Budi Setyono *Op. Cit* hal.79

tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat).

Indonesia adalah bentuk negara kesatuan dengan memakai sistem desentralisasi, hal ini juga terdapat didalam penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatakan bahwa : Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahannya, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah

Dalam era globalisasi dewasa ini salah satu tantangan yang dihadapi adalah bagaimana menampilkan Aparatur Sipil Negara yang profesional, memiliki keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh masyarakat. Peristiwa terburuk yang membawa kondisi perekonomian kita saat ini dan sulit bangkit kembali menata system pemerintahan yang ada untuk menjadi lebih baik. Salah satu unsur pemerintahan yang memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang meliputi kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem dan penataan manajemen sumber daya pegawai

Upaya Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam memberikan penghargaan bagi ASN yang berprestasi dalam berinovasi membuktikan betapa seriusnya pemerintah dalam menanggapi masalah profesionalisme ASN dimana salah satu langkah yang dilakukan dengan melaksanakan *Merit System* yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang ini secara tegas melaksanakan dan mewujudkan sistem merit dalam menata manajemen

pemerintahan. *Merit System* dalam praktik pemerintahan sudah lama dikenal dan dilaksanakan. Akan tetapi perwujudannya jauh dari yang seharusnya terjadi.

*Merit System* merupakan penempatan seseorang dengan jabatan berdasarkan kompetensi yang dimiliki. Namun praktek yang terjadi sekarang ini proses merit system terkontaminasi dengan praktek monopoli, terjadi sistem rekrutmen yang dipengaruhi partai politik, dan kekuasaan belaka, sehingga sistem ini tidak berjalan dengan baik. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN dirasa masih kurang bekerja secara maksimal.<sup>21</sup> Permasalahan seperti penempatan pegawai kedalam jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi dan latar belakang pendidikan. Hal ini terjadi di Pemerintah Kota Bitung dalam hal implementasi pengembangan karier yang belum menerapkan Sistem Merit sehingga salah menempatkan ASN yang tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.

Sebagai contoh jabatan Kepala Bagian Perekonomian diisi dengan latar belakang Pendidikan non ekonomi, pejabat bidang pemerintahan (Camat Ranowulu ) yang berasal dari seorang sarjana pertanian atau bahkan seorang guru yang ditempatkan sebagai sekretaris Badan Perizinan dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Kepala Bidang di Dinas Kesehatan Kota Bitung (*data terlampir*).

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil ditegaskan keharusan jabatan disesuaikan dengan kompetensi, kualifikasi dan persyaratan yang di miliki seorang pegawai, pasal 68 ayat (2) yang berbunyi : Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara

---

<sup>21</sup> Meyrina, R. S. A." 2016. Jurnal "*Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan HAM*" *Pedagogia*, 10. No.2, hal 1.

kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.

Pasal tersebut mengisyaratkan bahwa ketentuan pertama dalam menempatkan pegawai kedalam jabatan tertentu adalah dengan membandingkan antara kompetensi, kualifikasi dan persyaratan jabatan. Jika kompetensi, kualifikasi dan persyaratan diartikan sebagai mutu pegawai dan kompetensi, kualifikasi dan persyaratan diartikan sebagai standart jabatan maka tabelnya adalah sebagai berikut.<sup>22</sup>

Selain ketentuan tersebut diatas pasal 68 ayat (3) berbunyi : Setiap jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sebelum menentukan pengangkatan pegawai dalam jabatan tertentu maka perlu disusun sebuah pedoman tentang klasifikasi jabatan yang disesuaikan dengan karakteristik, mekanisme dan pola kerja. Hal ini merupakan langka yang cemerlang, karena dengan melakukan pengklasifikasian jabatan maka pegawai akan memiliki kepastian apakah ia sesuai dengan jabatan tertentu atau sebaliknya. Dengan kepastian ini maka ia memiliki jaminan terhadap masa depan kariernya yang akan menuntut dia kedalam proses pelaksanaan tugas yang efektif.

Hanya yang perlu diperhatikan disini adalah akurasi pengklasifikasian. Dengan pengklasifikasian yang tepat maka penempatan pegawai dalam jabatan tertentu akan sesuai dengan kompetensinya, akan tetapi jika pengklasifikasian tersebut tidak tepat maka masih akan tetap terjadi penempatan orang yang salah dalam jabatan yang salah” *wrong man in the*

*wrong place*” selain berkenaan dengan beberapa hal diatas ketentuan tentang pangkat dan jabatan dalam Undang-Undang ASN ini juga memberikan peluang bagi pegawai untuk dapat pindah antar instansi daerah, provinsi maupun pusat, juga dimungkinkan adanya pengisian jabatan TNI dan Polri, sehingga tercipta mekanisme penempatan pegawai dalam jabatan yang lebih obyektif yang mampu memacu kinerja Aparatur Sipil Negara. Dengan akurasi yang optimal dalam pengklasifikasian akan membawa perubahan nyata terhadap kinerja pegawai dan organisasi karena diharapkan dengan kehadiran KASN mampu mengawasi pelaksanaan ketentuan ini secara optimal sehingga kedepan tidak lagi ditemukan penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang dan kompetensinya.

Setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang manajemen Pegawai Negeri Sipil bahwa persoalan pangkat dan jabatan diserahkan kepada instansi yang bersangkutan sesuai dengan kondisi anggaran belanja negara dan daerah, hal tersebut sesuai pasal (3) yang menyebutkan bahwa penyusunan dan penetapan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS disesuaikan dengan siklus anggaran.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pengembangan dan Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara melalui Sistem Merit mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara jo Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, sebagai dasar bagi

<sup>22</sup> Budi Setyono *Op Cit* hal.136

pemerintah, baik dipusat maupun daerah sebagai landasan pengembangan dan pembinaan karier ASN atau Pegawai Negeri, hanya saja peraturan tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya karena belum mampu untuk secara keseluruhan pemerintah daerah untuk menerapkan sistem merit dalam pengembangan karier ASN.

2. Implementasi Sistem Merit dalam Pengisian jabatan Karier Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Bitung saat ini belum berjalan sebagaimana mestinya karena masih dipengaruhi oleh intervensi politik dan Kekuasaan sebagai pejabat Pembina kepegawaian dengan menganut *Spoil System* sehingga jauh dari Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) menuju pada *Good Governance dan Clean Governant*.

#### B. Saran

1. Pemerintah Kota Bitung Perlu membentuk peraturan Daerah/Peraturan Walikota terkait pelaksanaan Merit Sistem dalam upaya manajemen Aparatur Sipil Negara dengan mempedomani Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Negara, agar tercipta sistem kepegawaian yang baik dan professional.
2. Pengembangan karier Aparatur Sipil Negara dengan sistem merit harus dijalankan dengan sebuah sistem yang professional, akuntabel, proporsional dengan membentuk sebuah lembaga independen dalam pelaksanaannya, baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah, dan mempercayakan tanggungjawab sepenuhnya kepada Tim Penilai Kinerja Pegawai Negeri Sipil yang bertugas melaksanakan Merit Sistem dalam upaya penyelenggaraan

Manajemen Aparatur Sipil Negara melalui pembinaan dan pengembangan karier Aparatur Sipil Negara di daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Nurwita Ismail, 2019, *Jurnal Merit Sistem dalam mewujudkan Transparansi Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara ISSN 1979-4940/ISSN-E 2477-0124*.
- Budi Setioyono, 2016. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Nuansa Cendekia, Bandung.
- Hasan Basri, 2017. *Tesis Analisis Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara berdasarkan Merit Sistem*.
- Rina Martini, 2012, *Buku Ajar Birokrasi dan Politik*, (Semarang : Lembaga Pengembangan dan Penjamin Mutu Pendidikan Universitas Diponegoro).
- Dadatashzadeh, A., Mehr, A. B. and Afshari, M. 2019. *Jurnal Internasional 'Good Governance and Anti-Corruption Based on Patterns of Ombudsman Management', Public Administration Issues*, (6), pp. 41–60. doi: 10.17323/1999-5431-2019-0-6-41-60.
- Sondang P. Siagian, 1996, *Patologi Birokrasi*, (Jakarta : Bumi Aksara).
- Soejono Soekanto-Sri Mamudji, 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. PT. Raja Grafindo Persada*. Jakarta.
- Soejono Soekanto - Sri Mamudi, 2007. *Metolodi Penelitian Hukum*, Jakarta UI Perss.
- Hadjon , 1994. *Pengkajian Ilmu Hukum dogmatic (Normatif)*, Majalah Yurudika Fakultas Hukum UNAIR, No IX.
- Amirudin - Zainal Asikin, 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta ; Raja Grafindo Persada.

- Freed N. Kerlinger, 1996. *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Edisi Indonesia Yogyakarta : Gaja Mada University Press.
- Ronny Hanitijio Soemitro, 1994. *Metologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Jurist-Diction Alkindi Indika 2019. Jurnal "Perlindungan Hukum Terhadap PNS Akibat Pelanggaran Sistem Merit pada proses Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Vol.2 No.5. -1559.
- Waluyo, 2015. *Penerapan Sistem Merit dalam Kebijakan dan Manajemen Pegawai ASN*, Komisi Aparatur sipil Negara, hal. 7 dikutip dalam [icgs.co/assets/doc/ICGS-Waluyo.pdf](https://icgs.co/assets/doc/ICGS-Waluyo.pdf)
- Rozali Abdullah, 1986. *Hukum Kepegawaian*, Rajawali.
- Agus Yudha Hernoko, 1995. *Perceraian di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil (Studi Observasi Terhadap Alasan Perceraian dan Penegakan Disiplin di Lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur' X Yuridika*.
- Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- C.F.Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London.
- Meyrina, R. S. A." 2016. Jurnal "Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan HAM" *Pedagogia*, 10. No.2.