

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penempatan pegawai negeri sipil (PNS) dalam birokrasi pemerintahan merupakan suatu bagian penting dalam sistem administrasi negara yang bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang profesional, efektif, dan efisien. Secara filosofis, penempatan pegawai mencerminkan upaya negara untuk mewujudkan keadilan sosial dan penghormatan terhadap kapasitas individu berdasarkan asas meritokrasi. Asas ini menegaskan nilai-nilai dasar pemerintahan seperti keadilan, kesetaraan, kompetensi, dan pengabdian kepada kepentingan publik.<sup>1</sup>

Dalam konteks kenegaraan, penempatan pegawai harus menjunjung tinggi nilai-nilai dasar seperti keadilan, kesetaraan, kompetensi, dan pengabdian terhadap kepentingan publik. Pengelolaan sumber daya manusia aparatur negara, termasuk penempatan pegawai, menjadi instrumen untuk menciptakan birokrasi yang bersih, akuntabel, serta mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Penempatan pegawai berdasarkan sistem merit bukan sekadar mekanisme teknis administratif, tetapi merupakan refleksi dari filosofi negara yang berpihak pada kompetensi dan profesionalisme. Penerapan sistem merit bertujuan untuk memastikan bahwa setiap pegawai ditempatkan pada posisi yang sesuai dengan keahliannya, sehingga mampu mendukung pencapaian tujuan organisasi secara optimal.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Muhammad Thamrin, 2021, Manajemen Sumber Daya Manusia Telaah terhadap Road Map Reformasi Birokrasi Indonesia. *Jurnal Manajemen Dan Bisnis Indonesia*, 7(1), 9-16.

<sup>2</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Pegawai Aparatur Sipil Negara, 2018.

Hal ini didukung dari pendapat Suwatno bahwa sumber daya manusia berperan aktif dan dominan dalam setiap organisasi, karena sumber daya manusia merupakan perencana, pelaku dan penentu terwujudnya tujuan organisasi.<sup>3</sup> Berkenaan dengan penempatan pegawai tentunya diharapkan sesuai dengan kompetensi serta kecakapannya. Sebagaimana prinsip atau konsep kerja yang dikenal yaitu “*The Right Man In The Right Place*” adalah menempatkan orang sesuai keahliannya, sebab seseorang akan mampu bergerak tepat dan cepat jika melakukan hal-hal yang sesuai dengan keahliannya.<sup>4</sup>

Secara yuridis, landasan penerapan sistem merit dapat dirujuk pada beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa:

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

Mengandung makna bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan kemampuannya, termasuk dalam birokrasi pemerintahan. Ketentuan ini kemudian dijabarkan secara lebih teknis dalam berbagai peraturan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menegaskan bahwa penyelenggaraan manajemen ASN harus didasarkan pada sistem merit. Pasal 1 angka 15 menyatakan bahwa:

“ Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.”

Mendefinisikan sistem merit sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang

---

<sup>3</sup>Suwatno dan Priansa, 2011, *Manajemen SDM dalam Organisasi Publik dan Bisnis* Bandung: Alfabeta

<sup>4</sup> <https://ppid.jamkridabanten.co.id/articles/2024/02/memahami-konsep-the-right-man-on-the-right-place> diakses pada tanggal 31 Desember 2024.

berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa diskriminasi. Selain itu, Pasal 67 Undang-Undang ASN menyebutkan bahwa:

“Kebijakan dan Manajemen ASN yang diatur dalam Undang-Undang ini dilaksanakan dengan memperhatikan kekhususan daerah tertentu dan warga negara dengan kebutuhan khusus.”

Pengisian jabatan ASN harus dilakukan berdasarkan prinsip sistem merit. Termasuk perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan karier, penempatan, dan promosi. Hal ini sejalan dengan semangat desentralisasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana pemerintah daerah diberi kewenangan penuh untuk mengelola kepegawaian secara profesional sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil mengatur secara detail proses manajemen ASN, termasuk penempatan pegawai yang harus mempertimbangkan kualifikasi dan kompetensi. Penempatan pegawai merupakan bagian dari manajemen talenta, yang disebut dalam Pasal 203 dan 204 yang isinya:

#### Pasal 203

- (1) Pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 162 merupakan upaya untuk pemenuhan kebutuhan kompetensi PNS dengan standar kompetensi Jabatan dan rencana pengembangan karier.
- (3) Setiap PNS memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk diikutsertakan dalam pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan memperhatikan hasil penilaian kinerja dan penilaian kompetensi PNS yang bersangkutan.
- (4) Pengembangan kompetensi bagi setiap PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling sedikit 20 (dua puluh) jam pelajaran dalam 1 (satu) tahun

#### Pasal 204

- (1) Pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203 menjadi dasar pengembangan karier dan menjadi salah satu dasar bagi

pengangkatan Jabatan.

Sebagai penguatan teknis, PermenPAN-RB Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen ASN memberikan pedoman indikator dan parameter untuk mengukur sejauh mana sistem merit telah dilaksanakan di instansi pemerintah, termasuk dalam hal perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan karier, penempatan, dan promosi pegawai.<sup>5</sup>

Dalam konteks penempatan pegawai yang sesuai dengan sistem merit, hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang menegaskan bahwa dalam pengelolaan ASN, penempatan pegawai harus berdasarkan prinsip merit, yaitu penempatan, pengembangan, dan promosi yang berlandaskan pada kompetensi, kinerja, dan integritas individu (Pasal 4). Selain itu, Pasal 28D Ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa:

Setiap orang berhak untuk bekerja dan mendapatkan perlakuan yang adil dan layak, yang mencakup penempatan pegawai sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimilikinya agar mereka dapat menjalankan tugas dengan optimal.

Dengan demikian, prinsip ini mencerminkan kewajiban instansi pemerintah untuk memastikan penempatan ASN dilakukan secara adil dan berdasarkan kualifikasi yang sesuai.<sup>6</sup> Ketidaksiharian ini juga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil mengatur bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi (termasuk kepala perangkat daerah) harus dilakukan melalui seleksi terbuka yang berbasis pada kompetensi, kualifikasi,

---

<sup>5</sup> Sahabangung, Waworundeng, 2019, Manajemen Sistem Aparatur Sipil Negara (Studi tentang Sistem Merit dalam penempatan jabatan pimpinan tertinggi di lingkungan pemerintahan kabupaten kepulauan sangihe). *Jurnal Eksekutif*, 3(3).

<sup>6</sup> Penjelasan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab XA tentang Hak Asasi Manusia

dan kinerja calon pegawai. Selain itu, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) Nomor 38 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah Pasal 6 yang berbunyi:

- (1) Standar Kompetensi ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 berdasarkan pada:
  - a. kamus kompetensi teknis;
  - b. kamus kompetensi manajerial; dan
  - c. kamus kom juga menekankan pentingnya kompetensi teknis, manajerial, dan sosial kultural.<sup>7</sup>

Sistem merit adalah suatu prinsip dalam manajemen ASN yang menempatkan seseorang dalam jabatan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, bukan atas dasar kedekatan personal, politis, atau faktor non-objektif lainnya. Prinsip ini bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang profesional dan berintegritas tinggi. Prinsip-prinsip sistem merit menitikberatkan pada pengelolaan sumber daya manusia berbasis objektivitas, kompetensi, dan kinerja. Penempatan pegawai dalam kerangka ini menuntut adanya proses seleksi yang transparan, indikator penilaian yang objektif, serta akuntabilitas terhadap setiap kebijakan mutasi, promosi, maupun pengembangan karier. Sistem merit juga mengandalkan tersedianya data dan informasi kompetensi ASN yang terintegrasi untuk memastikan bahwa setiap keputusan penempatan didasarkan pada fakta, bukan opini atau preferensi individu.<sup>8</sup> Aturan mengenai penempatan PNS tercantum dalam Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2017 (jo. PP 17/2020), khususnya Pasal 189-190 yang menyatakan bahwa:

---

<sup>7</sup> Penjelasan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) Nomor 38 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah

<sup>8</sup> Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil ..., Jakarta: Kemenkumham, 2018, 1-27

Pasal 189

- (3) Pola karier PNS dapat berbentuk:
- horizontal, yaitu perpindahan dari satu posisi Jabatan ke posisi Jabatan lain yang setara, baik di dalam satu kelompok maupun antar kelompok JA, JF, atau JPT
  - vertikal, yaitu perpindahan dari satu posisi Jabatan ke posisi Jabatan yang lain yang lebih tinggi, di dalam satu kelompok JA, JF, atau JpT dan
  - diagonal, yaitu perpindahan dari satu posisi Jabatan ke posisi Jabatan lain yang lebih tinggi antar kelompok JA, JF, atau JpT.

Pasal 190

- (2) Setiap PNS 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 ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri
- (3) Mutasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun
- (4) Mutasi sebagaimana dimaksud pada ayat 121 dilakukan atas dasar kesesuaian antara kompetensi PNS dengan persyaratan Jabatan, klasifikasi Jabatan dan pola karier, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi.

Penerapan penempatan pegawai dilakukan dengan mempertimbangkan kesesuaian antara kompetensi jabatan dengan keahlian yang dimiliki pegawai, kebutuhan organisasi, serta hasil evaluasi kinerja. Hal ini diperkuat oleh ketentuan dari Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepegawaian Negara pada Pasal 4 yang berbunyi:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, BKN menyelenggarakan fungsi:

- perumusan dan penetapan kebijakan teknis Manajemen ASN
- pembinaan atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN
- penyelenggaraan pelayanan atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN
- pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN
- pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit
- pelaksanaan kebijakan teknis digitalisasi Manajemen ASN terintegrasi secara nasional serta pengelolaan data dan informasi ASN

Secara rutin mengevaluasi penerapan sistem merit di seluruh instansi pemerintah. Penjabaran lebih lanjut mengenai pembentukan perangkat daerah, termasuk Dinas Kebudayaan, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Pasal 2 ayat 1 peraturan tersebut menyatakan bahwa:

- (1) Pembentukan Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan asas:
  - a. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah
  - b. intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah
  - c. efisiensi
  - d. efektivitas
  - e. pembagian habis tugas
  - f. rentang kendali
  - g. tata kerja yang jelas
  - h. fleksibilitas.

Prinsip-prinsip ini memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menentukan struktur organisasi perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayahnya. Sebagai tindak lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Barat. Peraturan daerah ini secara spesifik mengatur pembentukan Dinas Kebudayaan sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kebudayaan.

Namun, dalam kenyataan di lapangan, terutama pada Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, penerapan sistem merit masih menghadapi berbagai tantangan. Berdasarkan pra penelitian, ditemukan bahwa tingkat disiplin pegawai relatif rendah, ditandai dengan banyaknya pegawai tidak optimal dalam memanfaatkan jam kerja. Selain itu, tanggung jawab atas tugas rutin masih sering diabaikan, terbukti dari banyaknya laporan kegiatan yang diselesaikan tidak tepat waktu atau kurang mendalam.

Salah satu indikator lemahnya sistem merit adalah tidak maksimalnya pelaksanaan pelatihan dan pengembangan kompetensi sebagaimana diamanatkan dalam regulasi. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Pasal 203 ayat 4 menyatakan bahwa:

Pengembangan kompetensi bagi setiap PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling sedikit 20 (dua puluh) jam pelajaran dalam 1 (satu) tahun.

Dijalankan tidak secara menyeluruh, bahkan tidak ada sanksi tegas bagi pegawai yang lalai. Hal ini berdampak langsung pada produktivitas dan efektivitas organisasi. Selain itu, terdapat kekurangan pegawai di beberapa bidang strategis yang menyebabkan beban kerja menumpuk pada pegawai yang ada, terutama pada unit-unit teknis yang memerlukan dukungan tenaga profesional.

Sesuai pemaparan yang disampaikan oleh Bapak Yayat Wahyudi Achiaruddin, ST, M.Si menjabat sebagai Sekretaris di Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, diketahui bahwa setiap pegawai Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat menerima evaluasi kinerja terkait pelaksanaan tugas mereka. Dalam hasil evaluasi tersebut diketahui setiap pegawai yang hasil evaluasinya memuaskan dan ada pegawai yang hasil evaluasinya tidak memuaskan. Berdasarkan pengelolaan sumber daya manusia khususnya di suatu organisasi jika dalam hasil evaluasi kinerja yang belum memberikan hasil yang memuaskan tentu akan berdampak tidak terlaksana dengan baik peningkatan kinerja organisasi.<sup>9</sup> Menurut Bapak Yayat Wahyudi Achiaruddin, ST, M.Si situasi ini mengindikasikan bahwa ketidaksesuaian antara keahlian pegawai dan

---

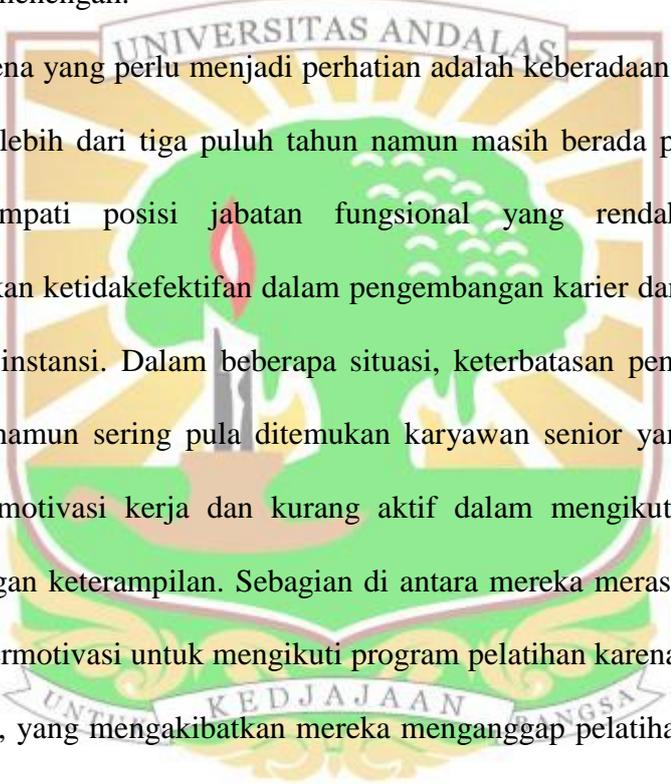
<sup>9</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat pada hari Kamis, 5 Desember 2024, jam 14.00 WIB.

tugas yang diemban mengakibatkan menurunnya efektivitas kerja, sehingga pemberdayaan masyarakat tidak dapat dilakukan secara maksimal.

Berdasarkan hasil pra penelitian penulis pada Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, maka Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat memiliki bidang dan bagian yang mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda-beda. Sehingga dibutuhkan pendidikan sesuai dengan bagian atau bidangnya. Untuk lebih jelasnya berdasarkan klasifikasi hasil pra penelitian penulis peroleh dari Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat tahun 2024, struktur organisasi lembaga ini terdiri dari berbagai bidang tugas dengan total pegawai sebanyak 64 orang. Pegawai tersebut terbagi ke dalam beberapa kategori jabatan, di antaranya 1 orang Kepala Dinas, 1 orang Sekretaris, 2 Kepala UPTD, 3 Kepala Bidang, 3 Kepala Sub Bagian, 4 Kepala Seksi, 28 staf di Sub Bagian, 11 staf Sub Bidang, dan 11 staf Non Struktural. Jumlah ini menunjukkan bahwa sebagian besar pegawai menempati posisi staf, yang mendominasi keseluruhan struktur organisasi.

Dari segi tingkat pendidikan, pegawai Dinas Kebudayaan didominasi oleh lulusan perguruan tinggi. Sebanyak 25 orang (16%) memiliki gelar Sarjana (S1), 13 orang (8,32%) bergelar Pascasarjana (S2), dan 1 orang (0,64%) memiliki gelar Doktor (S3). Sebaliknya, tingkat pendidikan yang lebih rendah seperti Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) masing-masing hanya diwakili oleh 1 orang (0,64%). Selain itu, terdapat 20 orang (12,8%) lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA) dan 3 orang (1,92%) lulusan Diploma (D-3). Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas pegawai telah memiliki pendidikan tinggi, meskipun distribusinya tidak sepenuhnya merata di berbagai bidang tugas.

Ditinjau dari golongan ruang, pegawai dengan golongan III/d menjadi kelompok terbesar dengan 18 orang (11,52%), diikuti oleh golongan III/b sebanyak 13 orang (8,32%) dan golongan IV/a sebanyak 8 orang (5,12%). Beberapa golongan seperti III/a dan II/a bahkan tidak memiliki pegawai sama sekali. Jumlah pegawai dengan golongan ruang tertinggi (IV/d) dan terendah (I/b) masing-masing hanya satu orang. Data ini mencerminkan variasi tingkat golongan yang cukup signifikan di Dinas Kebudayaan, namun mayoritas berada di kategori menengah.



Fenomena yang perlu menjadi perhatian adalah keberadaan pegawai dengan masa kerja lebih dari tiga puluh tahun namun masih berada pada jenjang staf atau menempati posisi jabatan fungsional yang rendah, yang dapat mencerminkan ketidakefektifan dalam pengembangan karier dan sistem merit di lingkungan instansi. Dalam beberapa situasi, keterbatasan pendidikan menjadi alasannya, namun sering pula ditemukan karyawan senior yang menunjukkan penurunan motivasi kerja dan kurang aktif dalam mengikuti pelatihan atau pengembangan keterampilan. Sebagian di antara mereka merasa jenuh, enggan, atau tidak termotivasi untuk mengikuti program pelatihan karena merasa pensiun sudah dekat, yang mengakibatkan mereka menganggap pelatihan sebagai beban yang tak relevan lagi dengan sisa waktu kerja.

Namun, kewajiban untuk mengikuti pelatihan kinerja telah diatur secara eksplisit dalam peraturan pegawai dan merupakan bagian dari pelaksanaan sistem merit. Ketidakpatuhan terhadap aturan ini, tanpa adanya evaluasi atau sanksi yang jelas, menunjukkan lemahnya penerapan prinsip merit yang berlandaskan pengembangan keterampilan dan kinerja. Pegawai yang telah bekerja sekitar sembilan tahun dan memiliki kompetensi yang tinggi, namun

belum mendapatkan kesempatan untuk promosi karena sistem evaluasi karier belum sepenuhnya diimplementasikan berdasarkan kinerja. Situasi ini mencerminkan ketidaksesuaian antara prinsip meritokrasi di dalam regulasi dan praktik pengelolaan pegawai di lapangan, yang pada akhirnya mempengaruhi efektivitas organisasi serta kualitas pelayanan publik.

Meskipun kerangka hukum yang mengatur sistem merit dan penempatan pegawai telah disusun secara jelas dan komprehensif, implementasinya di lapangan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip tersebut.<sup>10</sup> Di satu sisi, regulasi mendorong agar penempatan pegawai dilakukan secara objektif, transparan, dan berbasis kompetensi. Namun di sisi lain, dalam praktiknya, keputusan penempatan pegawai masih kerap dipengaruhi oleh keterbatasan SDM, minimnya evaluasi berbasis kinerja, dan kurangnya sistem informasi ASN yang memadai.

Kondisi ini menciptakan ketimpangan antara idealisme regulasi dengan realitas pelaksanaan. Ketidaksesuaian ini berdampak pada menurunnya efektivitas organisasi dan berpotensi menghambat pencapaian tujuan strategis Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini penting dilakukan untuk mengkaji bagaimana sistem merit telah (atau belum) diterapkan dalam penempatan pegawai di lingkungan instansi tersebut, serta merumuskan solusi strategis untuk mewujudkan manajemen ASN yang sesuai dengan ketentuan hukum dan kebutuhan organisasi.

Permasalahan hukum ini berkaitan dengan pelanggaran prinsip efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya manusia, yang tercermin dari

---

<sup>10</sup> Ahmad Syauki, 2013, *Aspek Hukum Penataan Jabatan Struktural Dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia* (Doctoral dissertation, Universitas Hasanuddin).

ketimpangan antara *das sollen* (apa yang seharusnya terjadi menurut hukum) dan *das sein* (apa yang terjadi di lapangan). Salah satu bentuk ketidaksesuaian tersebut adalah ditemukannya fakta bahwa beberapa pegawai tidak mengikuti pelatihan kinerja secara berkala, padahal pelatihan dan pengembangan kompetensi merupakan bagian integral dari sistem merit. Kewajiban ini telah diatur secara jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 4 huruf h dan Pasal 9 ayat 2 huruf d, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 203 dan PermenPAN-RB Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit Dalam ASN Pasal 7 menyatakan:

Pasal 4

h. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi

Pasal 9

(2) Hukuman Disiplin ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 huruf a dijatuhkan bagi PNS yang tidak memenuhi ketentuan:

d. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf h, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja

Pasal 203

(1) Pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 162 merupakan upaya untuk pemenuhan kebutuhan kompetensi PNS dengan standar kompetensi Jabatan dan rencana pengembangan karier.

(2) Setiap PNS memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk diikutsertakan dalam pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan memperhatikan hasil penilaian kinerja dan penilaian kompetensi PNS yang bersangkutan.

(3) Pengembangan kompetensi bagi setiap PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling sedikit 20 (dua puluh) jam pelajaran dalam 1 (satu) tahun.

Pasal 7

(1) Sistem Merit adalah 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

Ketidaksesuaian ini mengindikasikan bahwa penerapan sistem merit belum berjalan dengan baik, yang berakibat langsung pada menurunnya efektivitas organisasi dan lambatnya pengembangan kapasitas sumber daya manusia di lingkungan Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, yang pada akhirnya bisa menghambat pencapaian tujuan strategis instansi.

Evaluasi kinerja yang seharusnya menjadi dasar penempatan tidak dijadikan pertimbangan utama, dan sistem informasi kompetensi pegawai belum tersedia secara terintegrasi.<sup>11</sup> Akibatnya, penempatan pegawai tidak sepenuhnya mendukung tujuan organisasi, produktivitas menjadi stagnan, dan pelayanan kebudayaan kepada masyarakat tidak berjalan optimal. Tidak adanya mekanisme yang jelas untuk menindak pegawai yang tidak menjalankan kewajiban pelatihan atau lalai menjalankan tugas juga menjadi hambatan besar dalam membangun budaya kerja yang sehat

Masalah yang sama juga teridentifikasi dalam penelitian yang telah dilaksanakan oleh Irma Nur Anisa yang berjudul “Pelaksanaan Penempatan Kerja Pegawai Pada Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kabupaten Ciamis” penelitian menegaskan bahwa adanya hambatan yakni meliputi ketidaksesuaian antara kompetensi pegawai dengan tugas yang diemban, serta kurangnya sistem evaluasi yang memadai. Penulis juga mengungkapkan bahwa pengelolaan penempatan pegawai belum sepenuhnya optimal, yang berdampak pada efektivitas kerja pegawai.<sup>12</sup> Celah yang ditemukan dalam penelitian ini ialah tidak dibahasnya faktor-faktor yang dapat memengaruhi penempatan, seperti

---

<sup>11</sup> Zudan Arif Fakrulloh, “Rencana Kerja Badan Kepegawaian Negara,” 2025.

<sup>12</sup> Irma Nur Aisyah, 2023, “Pelaksanaan Penempatan Kerja Pegawai Pada Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kabupaten Ciamis,” Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh

rendahnya implementasi kebijakan pemerintah.

Begitu juga penelitian yang diteliti oleh Mutmainnah yang berjudul “Analisis Kesesuaian Penempatan Dengan Kompetensi Pegawai Pada Kantor Kecamatan Watang Sidenreng Kabupaten Sidenreng Rappang” penelitian ini menemukan bahwa tingkat kesesuaian penempatan pegawai di Kantor Kecamatan Watang Sidenreng cukup baik, dengan persentase mencapai 78,75% dari total 40 responden. Sebagian besar, yaitu 72,5%, menyatakan bahwa kompetensinya sesuai dengan tugas utama dan fungsi yang diembannya. Namun, masih terdapat hambatan dalam pengelolaan sumber daya manusia (SDM) dan tingkat produktivitas, serta sebagian karyawan masih perlu meningkatkan kemampuan dalam menghasilkan ide kreatif dalam pekerjaan.<sup>13</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Jeandhita Rindhi Damayanti mengenai “Implementasi Sistem Merit Di Kementerian Pemuda dan Olahraga” penelitian ini menekankan bahwa implementasi sistem merit dalam penempatan pegawai belum berjalan secara optimal. Beberapa masalah yang diidentifikasi meliputi kurangnya regulasi yang jelas, pengaruh subjektivitas dan intervensi pimpinan dalam penempatan serta ketidaksesuaian antara kualifikasi dan kompetensi pegawai dengan jabatan yang diemban.<sup>14</sup> Celah yang ditemui penulis dalam penelitian ini adalah perspektif dari pegawai yang terlibat dalam proses penempatan dan persepsi pengalaman mereka terkait sistem merit.

Penelitian selanjutnya diteliti oleh Dadang Supriatna yang berjudul “Penempatan Pegawai Berdasarkan Merit System Pada Bagan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan Di Kabupaten Sumedang Provinsi Jawa Barat”

---

<sup>13</sup> Mutmainnah, 2017, “Kesesuaian Penempatan Dengan Kompetensi Pegawai Pada Kantor Kecamatan Watang Sidenreng Kabupaten Sidenreng Rappang,” *Praja* Vol. 5, Issue 3, pp. 76–78

<sup>14</sup> Jeandhita Rindhi Damayanti, 2023, Analisis Implementasi Sistem Merit Pada Kementerian Pemuda dan Olahraga, Lembaga Administrasi Negara Politeknik STIA Jakarta

penelitian ini membahas penempatan pegawai yang efektif sangat bergantung pada pengalaman, keterampilan, dan etika. Namun, penelitian ini juga mengidentifikasi berbagai kendala, seperti lemahnya aturan hukum, kurangnya transparansi, dan sistem rekrutmen yang tidak efektif. Penulis menekankan pentingnya reformasi birokrasi dan penerapan prinsip merit untuk meningkatkan kualitas penempatan pegawai dan mendukung *good governance*.<sup>15</sup> Celah yang ditemukan penulis dalam penelitian ini adalah kurangnya transparansi, dan sistem rekrutmen yang tidak efektif.

Penelitian yang berjudul “Hubungan Penempatan Kerja Pegawai Dengan Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Dinas Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Provinsi Nusa Tenggara Timur” yang diteliti oleh Marvel Eduard Nalle. Penelitian ini menjelaskan pentingnya sumber daya manusia (SDM) dalam organisasi khususnya dalam konteks Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia. Namun, terdapat kendala dalam penempatan kerja pegawai karena ketidaksesuaian antara kompetensi pegawai dan beban kerja berdampak negatif terhadap kinerja.<sup>16</sup>

Penelitian sebelumnya menunjukkan adanya celah dalam eksplorasi dampak pendidikan dan pelatihan terhadap kinerja pegawai, serta kurangnya pembahasan mengenai implementasi sistem merit dalam penempatan pegawai. Penelitian ini akan fokus pada analisis dampak pelatihan dan pengembangan, serta membahas penempatan pegawai di Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat berdasarkan sistem merit untuk mengoptimalkan efektivitas kerja dan mencapai tujuan

---

<sup>15</sup>Dadang Supriatna, 2020, “Penempatan Pegawai Berdasarkan Merit System Pada Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Di Kabupaten Sumedang Provinsi Jawa Barat,” *Jurnal MODERAT*, Vol. 6, Issue 3, pp. 525–527,

<sup>16</sup> Marvel Eduard Nalle, 2018, *Hubungan Penempatan Kerja Pegawai dengan Kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Program Studi Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Masyarakat.

organisasi.

Dengan demikian penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam terkait. Penempatan Pegawai Pada Dinas Kebudayaan Berdasarkan Provinsi Sumatera Barat Sistem Merit. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan, serta kendala apa yang dihadapi dan memberikan solusi serta saran untuk mengatasi kendala tersebut. Maka berdasarkan latar belakang permasalahan yang penulis uraikan di atas, Penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dalam suatu karya tulis yang berjudul **“PENERAPAN SISTEM MERIT PADA PENEMPATAN PEGAWAI DI DINAS KEBUDAYAAN PROVINSI SUMATERA BARAT”**

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Penerapan Sistem Merit pada penempatan pegawai di Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Sistem Merit?
2. Bagaimana kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam Penerapan Sistem Merit pada penempatan pegawai di Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui bagaimana Penerapan Sistem Merit pada penempatan pegawai di Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat
2. Mengetahui kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam Penerapan Sistem Merit pada penempatan pegawai di Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk penulisan.
- b. Untuk memperkaya Khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara Hukum Pemerintahan Daerah dan serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
- c. Penelitian ini khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian, juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum kedepannya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Agar dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dalam meninjau pelaksanaan penempatan pegawai pada Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Sistem Merit.
- b. Untuk menambah wawasan dan informasi baik kepada pembaca maupun masyarakat luas menyangkut penempatan pegawai pada Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Sistem Merit.
- c. Dapat dijadikan referensi dan masukan bagi pihak yang membutuhkan untuk mengetahui kendala yang terjadi dalam pelaksanaan penempatan pegawai pada Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Sistem Merit.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian secara umum diartikan sebagai metode ilmiah untuk memperoleh data untuk tujuan dan kegunaan tertentu. Menurut Sugiyono,

metode ilmiah berarti kegiatan penelitian didasarkan pada ciri-ciri ilmiah, rasional, empiris, dan sistematis. Rasional artinya kegiatan penelitian dilakukan secara bermakna dalam lingkup penalaran manusia. Empiris artinya metode yang digunakan dapat dirasakan oleh indra manusia dan orang lain dapat mengamati serta mengetahui metode yang digunakan. Sistematis artinya proses yang digunakan dalam penelitian menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.<sup>17</sup> Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa data yang diperoleh melalui penelitian merupakan data yang rasional, empiris (observasi), dan sistematis. Penelitian ini memerlukan bahan, data, dan sumber informasi tertentu yang khusus didasarkan pada fenomena aktual dan literatur yang diperoleh melalui metode penelitian, seperti:

### **1. Jenis Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Empiris, yang berfokus pada pengamatan langsung terhadap praktik penerapan hukum di lapangan.<sup>18</sup> Penelitian ini mengkaji bagaimana peraturan perundang-undangan terkait penempatan pegawai di Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, khususnya yang berbasis pada sistem merit, diimplementasikan dalam praktik. Penulis memulai dengan mempelajari dan memahami norma hukum yang berlaku, kemudian mengamati penerapannya di lapangan untuk melihat apakah ada kesenjangan antara norma yang seharusnya diterapkan dan kenyataan di lapangan. Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengumpulkan data melalui wawancara

---

<sup>17</sup> Sugiyono, 2008, *Metode penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D*. Bandung: CV Alfabeta. hlm. 7.

<sup>18</sup> Amiruddin, Asikin, 2006, *Pengantar metode penelitian hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

langsung dengan pihak-pihak terkait yang berwenang, serta menganalisis data tersebut untuk menarik kesimpulan mengenai bagaimana seharusnya sistem merit diterapkan dalam penempatan pegawai di Dinas Kebudayaan, guna mencapai efisiensi dan efektivitas yang diharapkan.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan data tentang suatu keadaan atau gejala sosial yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek penelitian.<sup>19</sup> Artinya penulis mendapatkan data tentang suatu keadaan dan gejala secara lengkap dan menyeluruh terkait pelaksanaan Penempatan Pegawai Pada Dinas Kebudayaan Berdasarkan Sistem Merit.

## 3. Sumber Data

Jenis Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

### a. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, melalui penelitian langsung dari lapangan. Data tersebut berupa hasil wawancara, yang didapat melalui wawancara yang dilakukan dengan para narasumber.<sup>20</sup> Dan data yang diperoleh berasal subjek atau pelaku yang erat kaitannya dalam hal pelaksanaan Penempatan Pegawai Pada Dinas Kebudayaan Berdasarkan Sistem Merit.

### b. Data Sekunder

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 10.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

Data sekunder merupakan data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan. Data hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu, menganalisis, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain hasil-hasil penelitian, karya tulis dari ahli hukum serta teori dan para sarjana yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang dilakukan maka sumber data sekunder yang dipakai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*).<sup>21</sup> Yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penelitian, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- e. Peraturan Menteri Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara

---

<sup>21</sup> Zainuddin Ali, 2003, *Metode penelitian hukum*. Jakarta: Sinar Grafika hlm. 47.

- f. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Barat
- g. Peraturan Gubernur Nomor 10 Tahun 2018 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum merupakan dokumen yang tidak resmi.<sup>22</sup> Dan merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan topik mengenai bahan hukum primer, antara lain:

- a. Berbagai literatur yang relevan
- b. Karya ilmiah
- c. Pendapat ahli hukum
- d. Berbagai media yang memberikan data dan referensi mengenai topik yang terkait dengan penulisan ini, seperti : media cetak, internet, televisi dan sebagainya.

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang dapat menunjang pemahaman penulis akan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus, internet, jurnal, laporan hasil penelitian, dan disiplin ilmu lainnya sepanjang mempunyai relevansi dengan objek permasalahan yang akan diteliti.

## 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan dengan menggunakan

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 54

alat:

a) Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.<sup>23</sup> Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Wawancara yang dilakukan yaitu dengan wawancara semi terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari para responden.<sup>24</sup> Wawancara tersebut dilakukan dengan mewawancarai Kepala Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, Sekretariat, Kepala Sub Bagian Umum dan Pegawai dan Kepala Bidang Pengembangan Aparatur Sipil Negara Badan Kepegawaian Daerah.

b) Studi Dokumen

Penulis memperoleh data sekunder atau dikenal dengan bahan hukum yaitu data yang diperoleh melalui mempelajari literatur dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data kemudian ditentukan materi apa saja yang dibutuhkan sebagai bagian dari penulisan.

### 1. Pengolahan Data

---

<sup>23</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.cit.*, hlm. 82.

<sup>24</sup> Suratman, Philips Dillah, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: CV. Alfabeta, hlm.

Data yang terkumpul nantinya diolah dengan cara:

a. Inventarisir

Pengelolaan data dilakukan dengan menginventarisir semua data yang diperoleh penulis dari lapangan terkait Penempatan Pegawai Pada Dinas Kebudayaan Berdasarkan Sistem Merit.<sup>25</sup>

b. *Editing*

Proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan , berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh pencari data.<sup>26</sup> Lalu dilakukan pengeditan keseluruhan terhadap data yang telah terkumpul, kemudian dipilah-dipilah, sehingga ditemukan data-data yang benar dan sesuai dengan rumusan masalah yang dibutuhkan sebagai bahan penulisan.

c. Tabulasi

Pekerjaan yang berhubungan dengan penyusunan data yang telah terkumpul ke dalam bentuk tabel, inilah yang biasanya disebut tabulasi.<sup>27</sup>

## 1. Metode Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, data diolah secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistika dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundangan-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif,

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 122

<sup>26</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.cit.*, hlm.168

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm.74

dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian di deskripsikan ke dalam bab-bab dan menuangkannya dalam sebuah skripsi.

