

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan salah satu corong dalam pelayanan publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemerintah, dalam hal ini Aparatur Sipil Negara (ASN), memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang jelas, efisien, dan berkualitas tinggi. Di dalam kerangka ketatanegaraan yang berlandaskan demokrasi, ASN tidak hanya berperan sebagai pelaksana administrasi pemerintahan, namun juga sebagai pendorong utama dalam pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah. Oleh karena itu, profesionalisme dan integritas ASN sangat penting dalam menciptakan pengelolaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Untuk mencapai tujuan ini, perlu adanya sistem manajemen ASN yang adil dengan berpegang pada prinsip objektivitas. Salah satu pendekatan kunci yang saat ini diupayakan dalam reformasi birokrasi di Indonesia adalah implementasi sistem meritokrasi dalam pengelolaan ASN.

Sistem meritokrasi dapat dijelaskan secara sederhana sebagai sebuah mekanisme yang menempatkan individu pada posisi atau jabatan tertentu berdasarkan kemampuan, kualifikasi, dan prestasi yang dimiliki, bukan karena hubungan pribadi, koneksi politik, senioritas, atau faktor non

kompetitif lainnya.¹ Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan sistem merit yaitu:

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.²

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, pengertian sistem merit jauh lebih sederhana yaitu:

Sistem merit adalah penyelenggaraan sistem Manajemen ASN sesuai dengan Prinsip Meritokrasi³

Sistem merit adalah sistem kepegawaian yang menetapkan pengangkatan pegawai berdasarkan kemampuan dan kualifikasi yang dimiliki. Dalam dunia birokrasi, meritokrasi bertujuan untuk membangun lingkungan kerja yang adil, sehat, dan produktif, dimana setiap ASN mendapatkan peluang yang setara untuk tumbuh berdasarkan keterampilan dan kontribusi mereka terhadap organisasi. Dengan menerapkan sistem meritokrasi, diharapkan bahwa proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan ASN akan menjadi lebih logis, akuntabel, dan terhindar dari praktik nepotisme, kolusi, serta korupsi. Pelaksanaan meritokrasi secara optimal dalam pengelolaan

¹ Safrida Annafi dan Stephani Aprilia Zendrato, "Analisis Implementasi Sistem Merit Dalam Rekrutmen dan Promosi Jabatan ASN Dengan Pendekatan SWOT Terhadap Tantangan dan Strategi Penguatan Meritokrasi di Indonesia" *Integrative Perspectives of Social and Science Journal* 2, no. (2025), hlm. 2.

² Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

³ Pasal 1 Angka 15 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan strategi penting dalam upaya transformasi birokrasi di sistem pemerintahan Indonesia.

Dengan meletakkan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai aktor utama dalam penggerak birokrasi pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dengan meningkatkan kualifikasi kompetensi tiap ASN, pemerintah merancang rancangan strategis untuk menciptakan ASN yang professional, berkinerja tinggi, berintegritas dan netral, melalui Undang-Undang No. 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai program dari reformasi birokrasi yang merupakan sebuah upaya untuk mentransnformasikan birokrasi pemerintah Indonesia ke *dynamic governance* yang responsif dalam menghadapi tantangan dan perubahan melalui pembentukan kebijakan-kebijakan yang adaptif.⁴

Pemerintah Indonesia telah dengan resmi mengintegrasikan prinsip meritokrasi ke dalam sistem hukum melalui UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang kemudian digantikan dengan UU 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini secara jelas mewajibkan bahwa manajemen ASN harus dilakukan berdasarkan sistem merit, yaitu sistem yang memastikan bahwa pengangkatan, penugasan, promosi, dan pengembangan karier ASN dilakukan secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, produktivitas, dan hasil kerja. ASN

⁴ Lesmana Rian Andhika, “Perbandingan Konsep Tata Kelola Pemerintah: *Sound Governance*, *Dyanimc Governance*, dan *Open Government*”, *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik* 8, no. 2, 2017, hlm. 91.

yang berkualitas dan kompeten juga menjadi kunci peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik.⁵ Selain itu, terdapat berbagai peraturan yang mendukung, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang telah direvisi dengan PP Nomor 17 Tahun 2020, serta sejumlah regulasi teknis dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) atau Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), yang semakin memperkuat dasar hukum penerapan sistem merit dalam administrasi publik di Indonesia.

Namun, di saat semangat reformasi birokrasi yang diusung oleh pemerintah pusat, pelaksanaan sistem meritokrasi di tingkat lokal tetap menghadapi berbagai rintangan dan masalah. Salah satu isu utama yang sering muncul adalah ketidakcocokan antara regulasi yang ideal dengan realitas di lapangan yang masih terpengaruh oleh berbagai faktor di luar merit. Kota Kotamobagu, sebagai salah satu daerah otonom di Provinsi Sulawesi Utara, mencerminkan dinamika ini dengan cukup baik. Meskipun secara struktural telah tersedia perangkat hukum dan kelembagaan yang mendukung penerapan sistem merit dalam manajemen ASN, faktanya, masih terdapat praktik pengangkatan dan promosi jabatan yang tidak sepenuhnya berlandaskan pada prinsip objektivitas dan kompetensi.

Berdasarkan pengamatan awal penulis, terdapat indikasi bahwa proses mutasi dan promosi jabatan di lingkungan Pemerintah Kota Kotamobagu

⁵ Wahyu Pramudiya et. al., "Implementasi Sistem Meritokrasi Dalam Manajemen Peningkatan Indeks Profesionalitas (Studi Pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Malang)," *Jurnal Respon Publik* 19, no. 3 (2025), hlm. 65.

masih dipengaruhi oleh kedekatan personal, afiliasi politik, dan pertimbangan non-kompetitif lainnya. Hal ini tercermin dari terbatasnya pelaksanaan seleksi terbuka untuk jabatan pimpinan tinggi, serta kurangnya transparansi dalam penilaian kinerja dan kompetensi ASN. Selain itu, terdapat kasus pada tahun 2023 di mana pejabat struktural Eselon II dimutasi tanpa dasar jelas yang berujung kepada pelaporan terhadap Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), hal ini menjadi satu simpul yang belum terurai hingga sekarang.⁶ Di sisi lain, sistem penilaian kinerja (*performance appraisal*) yang seharusnya menjadi alat ukur utama dalam sistem merit, sering kali belum dijalankan secara optimal dan cenderung bersifat administratif formalitas. Konsep *The Right Man on The Right Place* dalam manajemen ASN berbasis sistem merit terkesan hanya sebuah ungkapan bijaksana tanpa pelaksanaan yang nyata. Akibatnya, ASN yang memiliki kompetensi tinggi dan kinerja baik tidak selalu mendapatkan kesempatan yang adil untuk berkembang, sementara ASN dengan dukungan politis atau kedekatan personal justru lebih diuntungkan.

Salah satu fungsi manajemen ASN yang harus diselenggarakan dengan menerapkan sistem merit yakni pelaksanaan seleksi terbuka bagi jabatan-jabatan pada tingkat manajerial. Dalam pelaksanaannya, seleksi terbuka ini acap kali melahirkan fenomena jual beli jabatan. Selain itu, tantangan lainnya adalah keterbatasan sumber daya manusia dan

⁶ Wawancara dengan R, ASN Pemkot Kotamobagy, di Kotamobagu, 2 April 2026.

infrastruktur pendukung penerapan sistem merit. Banyak unit kerja di lingkup Pemerintah Kota Kotamobagu belum memiliki SDM yang memadai dalam hal manajemen kepegawaian berbasis merit. Selain itu, penggunaan teknologi informasi dalam pengelolaan data kepegawaian masih minim, sehingga menghambat penerapan sistem penilaian berbasis data dan evidence-based. Disparitas antara norma hukum dan realitas implementatif ini menunjukkan perlunya kajian mendalam secara yuridis terhadap sejauh mana sistem merit benar-benar diterapkan dalam manajemen ASN di Kota Kotamobagu.

Melihat pentingnya penerapan meritokrasi dalam menciptakan birokrasi yang bersih dan berdaya saing, penelitian ini menjadi sangat relevan. Kajian yuridis dibutuhkan untuk menganalisis kesesuaian antara prinsip meritokrasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan praktik nyata di daerah, khususnya di Kota Kotamobagu. Penelitian ini bertujuan untuk meninjau aspek hukum dan implementasi sistem merit dalam manajemen ASN, dengan fokus pada mekanisme mutasi dan promosi. Mutasi dijelaskan di dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi yaitu perpindahan 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 Indonesia di luar negeri serta atas permintaan sendiri.⁷ Sedangkan Rotasi dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka Di Lingkungan Instansi Pemerintah adalah pengisian jabatan lowong yang dilaksanakan secara terbuka, dan didasarkan pada sistem merit.⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, mutasi tidak lagi dibaca hanya sebagai perpindahan pegawai dari kantor A ke kantor B. Dalam UU yang baru, perpindahan ASN harus dikaitkan dengan kebutuhan organisasi, kualifikasi, kompetensi, kinerja, karier, dan *talent pool*. Konsep ini lebih dekat dengan konsep *talent deployment* dalam manajemen ASN modern, hal ini dijelaskan dalam Pasal 46 UU Nomor 20 Tahun 2023 yaitu pengembangan talenta dan karier ASN harus dilaksanakan melalui mobilitas talenta.⁹ Lebih lanjut, penelitian ini juga akan mengevaluasi efektivitas regulasi yang ada dalam menjamin pelaksanaan prinsip merit, serta mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Kotamobagu dalam upaya menerapkan sistem tersebut.

Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam perumusan rekomendasi kebijakan yang berbasis hukum dan empiris. Rekomendasi ini diharapkan mampu menjadi bahan masukan bagi

⁷ Pasal 1 Angka 2 Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi

⁸ Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka Di Lingkungan Instansi Pemerintah

⁹ Pasal 46 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

pemerintah daerah dalam merancang strategi implementasi sistem merit yang lebih optimal, termasuk dalam penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan kompetensi SDM, serta pemanfaatan teknologi informasi dalam manajemen ASN. Lebih jauh, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkuat upaya reformasi birokrasi di tingkat lokal dan mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang lebih profesional, transparan, dan berintegritas.

Dari sisi akademik, penelitian ini juga memiliki nilai penting dalam memperkaya kajian hukum administrasi negara, khususnya dalam bidang hukum kepegawaian. Kajian ini akan memberikan perspektif baru mengenai hubungan antara norma hukum dan praktik birokrasi di tingkat daerah, serta membuka ruang bagi diskusi yang lebih luas mengenai efektivitas regulasi hukum dalam mendorong perubahan perilaku organisasi dan individu di sektor publik.

Dengan mempertimbangkan kompleksitas persoalan dan urgensi perbaikan manajemen ASN di daerah, penelitian berjudul *“Pelaksanaan Promosi dan Mutasi Berbasis Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemerintah Kota Kotamobagu Tahun 2023-2026”*, menjadi sangat penting untuk dilaksanakan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi konkret dalam mendorong terciptanya birokrasi pemerintah daerah yang lebih adil, akuntabel, dan kompeten, serta memperkuat kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemikiran latar belakang permasalahan tersebut di atas, penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan sistem meritokrasi dalam promosi dan mutasi bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Kotamobagu tahun 2023-2026?
2. Apa saja faktor yang menjadi kendala dalam proses implementasi sistem merit dalam mutasi dan promosi di Pemerintah Kota Kotamobagu tahun 2023-2026?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penerapan sistem meritokrasi dalam promosi dan mutasi bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Kotamobagu.
2. Untuk mengetahui faktor yang menjadi kendala dalam proses implementasi sistem merit dalam mutasi dan promosi di Pemerintah Kota Kotamobagu.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini berfokus pada kajian mengenai “Pelaksanaan Promosi dan Mutasi Berbasis Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemerintah Kota Kotamobagu Tahun 2021-2026” dengan menitikberatkan pada kesesuaian sistem meritokrasi berdasarkan hukum yang berlaku. Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas topik serupa,

khususnya terkait dengan aspek penerapan sistem meritokrasi dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) . Berikut adalah deskripsi dari penelitian-penelitian terdahulu tersebut:

No	Detail Karya Ilmiah	Temuan	Letak Perbedaan atau Orisinalitas Penelitian
1.	Dida Daniarsyah, “Penerapan Sistem Merit dalam Rekrutmen Terbuka Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi ASN (Suatu Pemikiran Kritis Analisis)”, <i>Civil Service</i> , Vol. 11, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran, 2017. ¹⁰	Peneliti dalam tulisan ini, membahas penerapan sistem merit yang terjadi pada proses rekrutmen terbuka promosi jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara yang dianalisis dalam aspek kompetensi manajerial yang terbaharukan. Yang dianggap masalah dalam penelitian ini adalah bahwa <i>open recruitment</i> promosi jabatan ASN belum akomodatif terhadap kompetensi manajerial terbaharukan. Kesimpulan yang penulis temukan adalah kinerja tinggi Aparatur Sipil Negara dapat dicapai apabila implementasi sistem merit dalam praktik manajemen ASN berlaku konsisten.	Hal yang menjadi perbedaan dalam penelitian yang ditulis oleh Dida Daniarsyah ini dengan penelitian yang akan peneliti susun adalah <i>locus</i> penelitian. Lokasi penelitian yang peneliti ambil bersifat khusus di Pemerintah Kota Kotamobagu, sedangkan penelitian sebelumnya lebih umum.

¹⁰ Dida Daniarsyah, “Penerapan Sistem Merit dalam Rekrutmen Terbuka Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi ASN (Suatu Pemikiran Kritis Analisis)”, *Civil Service* 11, no. 2, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran (2017).

2.	Wahyu Pramudiya dkk., “Implementasi Sistem Meritokrasi Dalam Manajemen Peningkatan Indeks Profesionalitas”, <i>Jurnal Respon Publik</i>, Vol. 19, Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Admiministrasi, Universitas Islam Malang, 2025.¹¹	Penelitian ini membahas peran krusial Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam menjalankan pemerintahan dan pelayanan publik. Salah satu aspek penting dalam prosesnya adalah kualitas dan profesionalisme, dimana dalam hal ini, penerapan sistem meritokrasi menjadi kunci utama. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi sistem meritokrasi manajemen dalam peningkatan indeks profesionalitas pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Malang. Kesimpulan yang didapati peneliti adalah adanya peningkatan indeks profesionalitas ASN pada BKPSDM yang tercapai melalui sosialisasi kebijakan meritokrasi dari Pemerintah Kota Malang dan BKN.	Perbedaan penelitian yang berjudul “Implementasi Sistem Meritokrasi Dalam Manajemen Peningkatan Indeks Profesionalitas” dengan penelitian peneliti adalah <i>locus</i> penelitian. Yang menjadi objek penelitian dalam penelitian sebelumnya adalah BKPSDM Kota Malang, sedangkan peneliti mengambil objek Pemerintah Kota Kotamobagu.
3.	R Yudhy Pradityo Sp dkk., “Peran Meritokrasi melalui	Meritokrasi menjadi aspek penting dalam manajemen talenta	Perbedaan penelitian sebelumnya dengan tulisan peneliti adalah

¹¹ Wahyu Pramudiya et. al, *Op. Cit.* Hlm. 64.

	Manajemen Talenta pada Instansi Pemerintah dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”, <i>Jurnal Kelitbangan</i> , Vol. 13, BPSDM DKI Jakarta, 2025. ¹²	pada instansi pemerintah, meritokrasi menekankan seleksi, promosi, dan pengelolaan sumber daya manusia berbasis kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, sehingga diharapkan dapat menciptakan birokrasi yang lebih profesional dan akuntabel.	<i>locus</i> penelitian. Penelitian peneliti secara khusus mengambil daerah Pemerintah Kota Kotamobagu.
4.	Sofyan, dkk, “Meritokrasi dalam Promosi Jabatan dan Mutasi Aparatur Sipil Negara”, <i>Jurnal Ilmiah Indonesia</i> , Vol. 07, Universitas Hasanuddin, 2022. ¹³	Meritokrasi dianggap sebagai metode terbaik untuk menghadapi tantangan dan masalah dalam sistem pemerintahan sebagian negara berkembang, termasuk Indonesia. Tujuan dari penelitian ini adalah mengidentifikasi penerapan prinsip merit sistem dalam kegiatan promosi dan mutasi yang dilaksanakan di Kabupaten Majene. Dalam penelitian ini, peneliti menyimpulkan dua hal utama. Pertama, penerapan promosi dan mutasi jabatan di Kabupaten Majene setelah terpilihnya bupati dan wakil	<i>Locus</i> penelitian adalah perbedaan utama antara penelitian berjudul “Meritokrasi dalam Promosi Jabatan dan Mutasi Aparatur Sipil Negara” dengan penelitian yang sedang peneliti susun.

¹² R Yudhy Pradityo Sp dkk., “Peran Meritokrasi melalui Manajemen Talenta pada Instansi Pemerintah dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”, *Jurnal Kelitbangan* 13, no. 1 (2025).

¹³ Sofyan, dkk, “Meritokrasi dalam Promosi Jabatan dan Mutasi Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Ilmiah Indonesia* 07, no. 12 (2022).

		bupati yang baru belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip merit sistem. Kedua, terungkap bahwa mekanisme yang digunakan untuk promosi dan mutasi terdiri dari tiga jenis, yaitu seleksi terbuka yang berujung pada promosi, job fit yang memicu mutasi rotasi, serta promosi dan mutasi yang didasarkan pada analisis Baperjakat.	
5.	Safrida Annafi, dkk, “Analisis Implementasi Sistem Merit dalam Rekrutmen dan Promosi Jabatan ASN dengan Pendekatan SWOT terhadap Tantangan dan Strategi Penguatan Meritokrasi di Indonesia”, <i>Integrative Perspectives of Social and Science Journal (IPSSJ)</i>, Vol. 02, Universitas Indonesia, 2025.¹⁴	Implementasi sistem merit dalam pemilihan dan pengangkatan Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah suatu langkah strategis guna menciptakan birokrasi yang profesional, terampil, dan bebas dari intervensi politik. Namun, di lapangan, pelaksanaan prinsip meritokrasi masih menghadapi banyak hambatan, terutama yang berkaitan dengan politisasi dalam birokrasi serta rendahnya komitmen terhadap reformasi dalam pengelolaan sumber daya manusia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguatan lembaga Komisi Aparatur Sipil	Pembeda penelitian ini dengan penelitian yang penulis susun adalah fokus pembahasannya. Penelitian ini membahas dengan sudut pandang yang lebih luas, dari lingkup keilmuannya dan <i>locus</i> penelitian.

¹⁴ Safrida Annafi dan Stephani Aprilia Zendrato, *Loc. Cit.*

		Negara (KASN), peningkatan integritas pada sistem pengawasan, serta optimalisasi peran pejabat yang membina kepegawaian menjadi langkah-langkah krusial untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi. Jadi, kesuksesan penerapan sistem merit tidak hanya bergantung pada regulasi, melainkan juga pada kehendak politik dan konsistensi pelaksanaannya di semua level pemerintahan.	
--	--	---	--

E. Tinjauan Pustaka

1. Teori meritokrasi

Meritokrasi, sebuah paham yang tetap diakui sebagai ideologi atau gagasan universal dikala paham-paham sezaman sudah mulai kuno. Gagasan bahwa suatu individu atau kelompok diterima dan dinilai karena suatu prestasi terasa masih sangat relevan dan berdaya guna hingga sekarang. Zaman dimana demokrasi mulai melemah, liberalisme sedang bergulat, dan kapitalisme kehilangan sinar, meritokrasi masih sangat eksis dan bahkan menuai banyak antusias dari berbagai kalangan masyarakat. Sandel berpendapat bahwa pencapaian

meritokrasi adalah pandangan bahwa takdir kita mencerminkan prestasi atau jasa kita, kita bertanggung jawab atas nasib kita dan layak menerima apa yang kita peroleh. Berdasarkan kepercayaan ini, para pemenang dalam masyarakat meritokratis melihat pencapaian mereka sebagai penghargaan yang wajar untuk kemampuan dan prestasi mereka, sekaligus meremehkan mereka yang tidak berhasil. Para pecundang (*losers*) merasa bahwa mereka hanya bisa menyalahkan diri sendiri.¹⁵

2. Teori *Good Governance*

Secara ringkas *good governance* pada umumnya diartikan sebagai tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*good and clean governance*), menjadi perhatian karena peran pemerintah (*institution*) sangat mendominasi dalam berbagai sektor pembangunan negara. Reformasi yang diharapkan sebagai langkah awal untuk membangun *good governance* yaitu pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel masih banyak mengalami hambatan besar. Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme masih banyak terjadi dan masih sangat kental. Secara historis, agama juga mempunyai peran besar dalam mewujudkan *civil society* untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁶

¹⁵ Petrus Tan, "Tirani Meritokrasi dan Reimajinasi Solidaritas: Sebuah Kajian Berdasarkan Perspektif Michael Sandel," *Jurnal Ledalero* 22, no. 1 (2023): 1, <https://doi.org/10.31385/jl.v22i1.332>. 1-19.

¹⁶ Setyono, Joko, "Good Governance Dalam Perspektif Islam (Pendekatan Ushul Fikih Teori Peningkatan Norma)," *Jurnal Muqtasid* 6, no. 1 (2015): 25–40.

3. Konsep Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil secara umum didefinisikan oleh banyak ahli, secara definitif Kranenburg mendefinisikan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pejabat yang ditunjuk, artinya tidak mencakup mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya. Logemann melihat dari sudut pandang materiil dengan melihat hubungan antar negara dengan Pegawai Negeri Sipil kemudian mendefinisikan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara.¹⁷ Dalam hal pengertian stipulatif, pengertian Pegawai Negeri Sipil terdapat dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 20 Tahun 2023, yaitu:

Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.¹⁸

4. Hubungan Dinas Publik

Hubungan dinas publik adalah hubungan Pegawai Negeri Sipil sebagai subjek hukum kepegawaian dengan negara (pemerintah). Hubungan keduanya bersifat hierarkis antara atasan dan bawahan.¹⁹

¹⁷ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Edisi Kedua), Ctk. Ketiga, Edisi 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 33-34.

¹⁸ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁹ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Ctk. Ketiga, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 33.

Dalam banyak literatur, hubungan dinas publik sering dikenal dengan istilah *openbare dienstbetrekking*, yaitu konsep yang menjelaskan hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian.

Hubungan dinas publik diatur lebih jauh dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, peraturan ini mengatur hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak beserta implikasi hukum antara Pemerintah dengan Aparatur Sipil Negara.

5. Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)

Manajemen ASN terdefinisi secara stipulatif dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 20 Tahun 2023. Pasal 1 angka 5 UU No. 20 Tahun 2023 berbunyi:

Serangkaian proses pengelolaan ASN untuk mewujudkan ASN yang profesional dengan hasil kerja tinggi dan perilaku sesuai nilai dasar ASN, bebas dari intervensi politik, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.²⁰

Pengertian tersebut menggambarkan konsep tata kelola Aparatur Sipil Negara yang sistematis dan ideal. Konsep ini merupakan cita-cita negara untuk menghasilkan ASN yang unggul, berdaya saing, profesional, dan menempati jabatan berdasarkan kompetensi yang dimiliki. Lebih lanjut, konsep ini juga menegaskan bahwa pengelolaan

²⁰ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

ASN harus bebas dari intervensi politik, oleh karenanya setiap proses pengelolaan ASN didasarkan pada kompetensi dan kinerja secara objektif, bukan kepentingan politik.

F. Definisi Operasional

1. Meritokrasi

Meritokrasi adalah ide yang menekankan kemampuan dan hasil kerja untuk meraih posisi atau jabatan tertentu. Dengan ide ini, diharapkan ada sebuah sistem yang memberikan peluang yang setara bagi setiap orang untuk memperoleh suatu posisi atau jabatan tertentu. Meritokrasi diterapkan untuk melawan sistem yang penuh dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, terutama dalam hal nepotisme. Ini karena nepotisme lebih fokus pada relasi yang tidak berdasar pada prestasi atau kapabilitas.²¹

2. ASN (Aparatur Sipil Negara)

ASN merupakan kepanjangan dari Aparatur Sipil Negara, yang merujuk pada pegawai yang bertugas di lembaga pemerintahan di Indonesia. ASN merupakan komponen dari birokrasi nasional yang bertanggung jawab untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dengan profesionalisme, kejujuran, dan integritas. Mereka memiliki

²¹ *Pengertian Meritokrasi Beserta Tujuan Dan Dampak Positifnya, Kumparan, n.d., terdapat dalam <https://kumparan.com/berita-hari-ini/pengertian-meritokrasi-beserta-tujuan-dan-dampak-positifnya-23pUKbq0x8d/full>. Diakses tanggal 4 Oktober 2025.*

peranan krusial dalam merancang dan melaksanakan kebijakan publik serta menyediakan layanan untuk masyarakat.²²

3. Birokrasi

Birokrasi merupakan sebuah konsep yang merujuk pada struktur pemerintah yang rumit dengan sistem yang terorganisir bertingkat. Selain itu, arti birokrasi adalah suatu lembaga yang memiliki hierarki berbentuk piramid di mana semakin tinggi posisi seseorang, semakin sulit untuk mencapainya. Dengan kata lain, birokrasi adalah sekumpulan individu yang melaksanakan tugas dari belakang meja, dalam konteks ini mengacu pada sektor perkantoran atau pemerintahan.²³

G. Metode Penelitian

1. Tipologi Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian dengan karakteristik normatif-empiris, yaitu mengintegrasikan analisis hukum yang didasarkan pada norma dan peraturan yang berlaku dengan data sekunder seperti dokumen-dokumen hukum, termasuk perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, serta karya ilmiah lainnya, dan fakta yang

²² Edwin Ibnu, *Apa Itu ASN? Dan Siapa Saja Yang Termasuk Kategori ASN?*, n.d., terdapat dalam <https://smartid.co.id/id/apa-itu-asn-dan-siapa-saja-yang-termasuk-kategori-asn/>. Diakses tanggal 4 Oktober 2025.

²³ Redaksi OCBC, *Mengenal Birokrasi: Pengertian, Jenis, Tujuan, Dan Contohnya*, terdapat dalam <https://www.ocbc.id/article/2023/11/23/birokrasi-adalah>. Diakses tanggal 8 Oktober 2025.

ada di lapangan untuk menilai kesesuaian antara regulasi dan implementasinya.²⁴

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan terkait, yaitu dalam hal ini Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara serta aspek mutasi dan promosi berbasis sistem merit dalam Manajemen ASN pada Pemerintah Kota Kotamobagu.

3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam penelitian ini yang pertama adalah Kepala Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah Kota Kotamobagu, untuk secara objektif melihat bagaimana pelaksanaan promosi dan mutasi dalam Manajemen ASN dari kacamata lembaga yang berwenang dalam hal terkait. Kemudian subjek penelitian selanjutnya adalah Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Kotamobagu yang secara langsung pernah mengalami hal berkaitan dengan promosi dan mutasi dalam birokrasi ASN di Pemkot Kotamobagu yang tidak sesuai aturan.

²⁴ Suratman, *Metode Penelitian Hukum* (Alfabeta, 2014), Bandung.

4. Data Penelitian

Sumber data yang menjadi acuan dalam penelitian ini mengintegrasikan data primer yang berasal dari hasil wawancara kepada responden yaitu Pegawai Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Kotamobagu dan data sekunder berupa bahan hukum antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang secara langsung memiliki sifat mengikat karena merupakan hukum yang berlaku, bahan hukum primer bersifat autoritatif.²⁵ Contohnya peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dll. Terkhusus dalam penelitian ini, peneliti merujuk pada:

- 1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

²⁵ Zainuddin Ali, *Metode penelitian Hukum* (Sinar Grafika, 2009).

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- 5) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2020 tentang Manajemen Talenta Aparatur Sipil Negara.
- 6) Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 tentang Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi.
- 7) Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara.
- 8) Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2024 tentang Lembaga Administrasi Negara.
- 9) Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.
- 10) Keputusan Kepala Badan Kepegawaian negara Nomor 411 Tahun 2025 tentang Percepatan

Pembangunan Dan Penerapan manajemen Talenta
Aparatur Sipil Negara Instansi Pemerintah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi yang berkaitan dengan hukum. sebagai buku-buku sastra, jurnal, temuan riset, dan karya akademik lain yang digunakan untuk mendukung analisis dan pemahaman bahan hukum utama yang menjadi subjek dalam penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menghimpun data primer dengan teknik wawancara langsung kepada responden yang terkait penelitian ini, kemudian menggunakan teknik kepustakaan (*library research*) untuk data sekunder.

6. Teknik Analisis Data

Penelitian ini akan memadukan kesesuaian antara hukum yang berlaku dan bagaimana pelaksanaannya. Penelitian ini tidak hanya akan berfokus pada kajian norma-norma, namun melihat interaksi sosial serta dampaknya di sosial.

H. Sistematika Penelitian

Penelitian ini akan disusun secara sistematis sesuai dengan konvensi penulisan ilmiah di lingkungan akademik Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan uraian sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bagian ini akan berisi latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini berisi pembahasan mengenai Teori Meritokrasi, Teori *Good Governance*, Konsep Pegawai Negeri Sipil, Hubungan Dinas Publik, dan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang masing-masing akan dikaitkan dengan rumusan masalah penulis.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bagian ini akan menguraikan penerapan sistem meritokrasi dalam aspek promosi dan mutasi bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Kotamobagu berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan menguraikan upaya Pemerintah Kota Kotamobagu dalam menerapkan sistem meritokrasi pada aspek promosi dan mutasi bagi Aparatur Sipil Negara di pemerintah Kota Kotamobagu.

BAB IV: PENUTUP

Bagian ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran yang disusun berdasarkan hasil pembahasan yang termuat dalam BAB III.