



Pengawasan Manajemen Meritokrasi Dalam Pengelolaan Aparatur Sipil Negara Di Bagian Umum Sekretariat Daerah Kota Baubau

Dahlan Dahidu¹⁾, Andi Tenri²⁾, Zainul Abidin³⁾

^{1,2,3)} Study Program of Magister Administration Dayanu Ikhsanuddin University

Universitas Dayanu Ikhsanuddin

Email: zainulabidin@unidayan.ac.id

ARTICLE HISTORY

Received [05 Mei 2026]

Revised [18 Juni 2026]

Accepted [23 Juni 2026]

KEYWORDS

Sistem Merit, Pengawasan ASN,
Manajemen Sumberdaya Manusia,
Birokrasi Daerah.

This is an open access article
under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis pengawasan manajemen meritokrasi dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Bagian Umum Sekretariat Daerah Kota Baubau. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan manajemen meritokrasi di Bagian Umum Sekretariat Daerah Kota Baubau belum berjalan optimal karena pengawasan internal masih berorientasi pada kepatuhan administratif, belum pada pengendalian substantif berbasis kompetensi dan kinerja. Penilaian kinerja ASN belum sepenuhnya menjadi dasar promosi, mutasi, dan pengembangan karier. Selain itu, mekanisme reward dan punishment belum diterapkan secara konsisten, sehingga menyebabkan lemahnya motivasi kinerja ASN dan terbukanya ruang subjektivitas dalam pengambilan keputusan kepegawaian. Penelitian ini menegaskan bahwa kegagalan sistem merit di daerah tidak semata disebabkan lemahnya regulasi, tetapi lebih pada lemahnya fungsi manajerial pengawasan dalam memastikan konsistensi implementasi sistem merit.

ABSTRACT

This study aims to analyse meritocratic management oversight in the administration of the Civil Service (ASN) within the General Affairs Division of the Baubau City Regional Secretariat. The study employs a qualitative approach using a case study methodology. Data were collected through in-depth interviews, observation and document analysis. Data analysis utilised the interactive model proposed by Miles, Huberman, and Saldaña. The findings indicate that meritocratic management oversight within the General Affairs Division of the Baubau City Regional Secretariat is not yet functioning optimally, as internal oversight remains focused on administrative compliance rather than substantive control based on competence and performance. Performance appraisals of ASN have not yet fully served as the basis for promotion, transfer, and career development. Furthermore, reward and punishment mechanisms have not been consistently applied, leading to weak motivation among civil servants and creating scope for subjectivity in personnel decision-making. This study confirms that the failure of the merit system at the local level is not solely due to weak regulations, but rather to the weakness of managerial oversight functions in ensuring the consistent implementation of the merit system.

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi di Indonesia menempatkan sistem merit sebagai fondasi utama dalam pembangunan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, netral, dan berbasis kompetensi. Penguatan sistem merit secara normatif ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengharuskan seluruh proses manajemen ASN mulai dari rekrutmen, promosi, mutasi, hingga penilaian kinerja didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Dalam perspektif administrasi publik modern, meritokrasi dipandang sebagai instrumen penting untuk menciptakan birokrasi yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pelayanan publik ((Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, 2015; Berman & M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, 2020).

Untuk memperkuat implementasi sistem merit, pemerintah juga menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020. Regulasi tersebut menegaskan pentingnya pengelolaan ASN berbasis kompetensi dan kinerja secara objektif. Namun demikian, implementasi sistem merit di tingkat pemerintah daerah masih menghadapi berbagai persoalan struktural dan manajerial. Praktik promosi, mutasi, dan pengembangan karier ASN di sejumlah daerah masih menunjukkan kecenderungan formalistik dan belum sepenuhnya berbasis merit (Kalesaran, 2021; Rizke et al., 2025).

Salah satu persoalan utama terletak pada lemahnya fungsi pengawasan terhadap implementasi sistem merit. Melemahnya pengawasan eksternal pasca restrukturisasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menyebabkan pemerintah daerah memiliki ruang diskresi yang lebih besar dalam pengambilan keputusan kepegawaian. Akibatnya, pengelolaan ASN di beberapa daerah masih rentan dipengaruhi

pertimbangan non-merit seperti loyalitas birokrasi, kedekatan personal, dan kepentingan politik administratif. Kondisi tersebut menunjukkan adanya gap normatif antara desain regulasi meritokrasi dengan praktik implementasi birokrasi daerah.

Dalam perspektif manajemen organisasi, pengawasan atau controlling merupakan fungsi penting untuk memastikan seluruh aktivitas organisasi berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan. George R. Terry (Hasibuan, 2019) melalui konsep POAC menegaskan bahwa controlling tidak hanya berfungsi melakukan pemeriksaan administratif, tetapi juga melakukan tindakan korektif terhadap penyimpangan organisasi. Dalam konteks sistem merit ASN, fungsi controlling memiliki peran strategis untuk menjamin objektivitas promosi dan mutasi jabatan, evaluasi kinerja ASN, pengembangan kompetensi pegawai, serta penerapan reward dan punishment secara adil dan profesional.

Penelitian ini berfokus pada Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau. Unit ini memiliki posisi strategis dalam mendukung tata kelola administrasi pemerintahan dan pengelolaan ASN internal organisasi. Berdasarkan observasi awal, ditemukan bahwa implementasi sistem merit di lingkungan tersebut masih menghadapi sejumlah persoalan mendasar. Penempatan ASN belum sepenuhnya berbasis kompetensi jabatan, penilaian kinerja ASN masih bersifat administratif, dan pengembangan kompetensi pegawai belum dilakukan secara sistematis berdasarkan kebutuhan organisasi.

Selain itu, pengawasan terhadap promosi dan mutasi jabatan masih lebih berorientasi pada kepatuhan prosedural dibanding evaluasi substantif berbasis kompetensi dan kinerja. Dokumen Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) belum dimanfaatkan secara optimal sebagai dasar pengembangan karier ASN. Akibatnya, sistem merit cenderung berhenti pada pemenuhan dokumen administratif dan belum terinternalisasi sebagai budaya kerja birokrasi profesional.

Secara normatif, regulasi telah mengatur pengelolaan ASN berbasis kompetensi dan profesionalisme, namun realitas birokrasi masih menunjukkan lemahnya pengawasan substantif terhadap implementasi meritokrasi. Selain itu, terdapat gap teoretis karena sebagian besar penelitian sebelumnya lebih banyak membahas sistem merit dari perspektif kepatuhan regulatif, sementara kajian mengenai pengawasan meritokrasi ASN dari perspektif fungsi controlling organisasi masih relatif terbatas.

LANDASAN TEORI

Sistem Merit Dalam Manajemen Sumberdaya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) dalam administrasi publik bertujuan ganda: meningkatkan kinerja organisasi sekaligus menjamin nilai-nilai publik seperti keadilan, akuntabilitas, dan netralitas aparatur (Z. D. Abidin, 2022). Berman & M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart (2020) menegaskan bahwa MSDM publik modern mencakup perencanaan, rekrutmen, pengembangan kompetensi, manajemen kinerja, serta perlindungan karier, yang kesemuanya harus dijalankan secara profesional dan berbasis kompetensi.

Sistem merit didefinisikan sebagai kebijakan pengelolaan ASN yang menempatkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja sebagai dasar utama setiap keputusan kepegawaian, tanpa diskriminasi politik atau kedekatan personal. Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin (2015) menekankan bahwa sistem merit berfungsi mencegah patronase dan *spoil system*. Rizke et al. (2025) merinci tujuh aspek sistem merit yang saling terintegrasi: perencanaan dan pengadaan, pengembangan karier, promosi dan mutasi berbasis kinerja, penilaian kinerja objektif, reward dan punishment, sistem informasi terintegrasi, serta perlindungan karier. Penelitian empiris menunjukkan kegagalan sistem merit di daerah umumnya terjadi pada lemahnya konsistensi implementasi antar aspek tersebut, bukan pada ketiadaan regulasi (Nurnadhifa, 2021; Wijaya & Harsono, 2024; Hakim, 2025; Rizke et al., 2025).

Model Manajemen POAC sebagai Kerja Analisis Sistem Merit

George R. Terry (Hasibuan, 2019) mengemukakan model manajemen POAC yang terdiri dari empat fungsi: *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pergerakan), dan *controlling* (pengawasan). Dalam konteks sistem merit, perencanaan menuntut Analisis Jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK) sebagai dasar kebutuhan kompetensi. Pengorganisasian memerlukan struktur kepegawaian dan sistem informasi SDM yang terintegrasi. Pergerakan tercermin dalam pelaksanaan pengembangan kompetensi, promosi, mutasi, dan penilaian kinerja. Pengawasan meliputi evaluasi kinerja, reward dan punishment, serta perlindungan karier dari intervensi non-merit Rosenblomm.

Model POAC sangat relevan untuk menganalisis sistem merit di daerah karena mampu menjelaskan mengapa sistem merit sering berhenti pada tataran prosedural. Hasibuan (2019) menegaskan bahwa kelemahan pada satu fungsi manajemen akan berdampak pada efektivitas keseluruhan sistem. Penelitian Kalesaran (2021) serta Sandinirwan membuktikan bahwa kegagalan



sistem merit di daerah disebabkan oleh lemahnya fungsi *actuating* dan *controlling*, sementara fungsi *planning* dan *organizing* secara normatif telah tersedia. Dengan demikian, pendekatan POAC memberikan kerangka analitis untuk menilai sejauh mana sistem merit dijalankan secara substantif, bukan sekadar administratif, serta mengidentifikasi titik lemah manajerial yang menyebabkan kesenjangan antara desain normatif dan praktik aktual pengelolaan ASN di tingkat daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian bertujuan memahami secara mendalam dinamika pengawasan manajemen meritokrasi dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya terkait implementasi fungsi *controlling* dalam sistem merit di lingkungan birokrasi daerah. Pendekatan ini memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai realitas sosial, budaya organisasi, dan praktik manajerial yang berkembang dalam pengelolaan ASN. Jenis penelitian studi kasus digunakan karena penelitian difokuskan pada satu unit organisasi tertentu, yaitu Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau. Studi kasus memungkinkan peneliti mengkaji fenomena implementasi sistem merit secara kontekstual dan mendalam sesuai dengan karakteristik birokrasi lokal.

Informan penelitian ditentukan secara purposive berdasarkan keterlibatan langsung dalam pengelolaan ASN. Informan terdiri atas Kepala Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian, Kepala Subbagian Kepegawaian, pejabat BKPSDM Kota Baubau, serta ASN yang terlibat langsung dalam proses pengelolaan kepegawaian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk menggali informasi mengenai praktik pengawasan meritokrasi ASN. Observasi dilakukan untuk melihat secara langsung mekanisme pengelolaan ASN dan budaya kerja organisasi. Dokumentasi digunakan untuk menelaah kesesuaian antara regulasi formal dan praktik implementasi sistem merit.

Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (Agustinova, 2015) yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses analisis dilakukan secara terus-menerus sejak awal pengumpulan data hingga penelitian selesai. Keabsahan data dilakukan melalui triangulasi sumber, triangulasi metode, member checking, dan perpanjangan pengamatan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pengawasan Manajemen Meritokrasi dalam Pengelolaan ASN di Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan manajemen meritokrasi dalam pengelolaan ASN di Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau belum berjalan secara optimal dan masih didominasi pendekatan administratif. Secara formal, organisasi telah memiliki berbagai instrumen pengelolaan ASN seperti Analisis Jabatan (Anjab), Analisis Beban Kerja (ABK), Sasaran Kinerja Pegawai (SKP), serta regulasi internal terkait disiplin dan evaluasi kinerja ASN. Akan tetapi, implementasi pengawasan terhadap sistem merit masih lebih berorientasi pada kepatuhan prosedural dibanding pengawasan substantif berbasis kompetensi dan kinerja.

Dalam praktiknya, pengawasan terhadap pengelolaan ASN lebih banyak dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi kepegawaian dibanding evaluasi kualitas kompetensi pegawai dan kesesuaian antara kapasitas ASN dengan kebutuhan jabatan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa fungsi *controlling* dalam manajemen ASN belum diarahkan sebagai instrumen strategis pengendalian kualitas birokrasi, tetapi masih dipahami sebagai aktivitas administratif rutin.

Pengawasan terhadap penempatan ASN misalnya, belum sepenuhnya dilakukan berdasarkan evaluasi kompetensi jabatan secara mendalam. Beberapa ASN ditempatkan pada posisi tertentu tanpa didukung kesesuaian latar belakang pendidikan maupun kompetensi teknis yang memadai. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan organisasi terhadap prinsip "the right man on the right place" belum berjalan secara efektif. Akibatnya, masih ditemukan mismatch antara kapasitas ASN dengan tuntutan jabatan organisasi.

Selain itu, penelitian juga menemukan bahwa pengawasan terhadap penilaian kinerja ASN belum dilaksanakan secara substantif. Dokumen Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) pada umumnya disusun untuk memenuhi kewajiban administratif tahunan dan belum digunakan secara optimal sebagai dasar evaluasi produktivitas maupun pengembangan karier ASN. Evaluasi kinerja lebih banyak berorientasi pada penyelesaian tugas rutin dibanding pengukuran kualitas hasil kerja, inovasi, dan kontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Kondisi tersebut menyebabkan penilaian kinerja kehilangan fungsi korektif dan pengembangannya. ASN dengan kinerja tinggi belum memperoleh penghargaan organisasi secara jelas, sementara ASN dengan capaian kerja rendah juga belum mendapatkan pembinaan maupun sanksi yang tegas. Dengan demikian, pengawasan meritokrasi belum mampu membangun budaya kerja kompetitif dan profesional dalam birokrasi daerah.

Dalam aspek promosi dan mutasi jabatan, penelitian menemukan bahwa pengawasan internal organisasi belum sepenuhnya mampu mencegah subjektivitas dalam pengambilan keputusan kepegawaian. Meskipun mekanisme formal promosi jabatan telah mengikuti ketentuan administratif, praktiknya masih membuka ruang pertimbangan non-merit seperti loyalitas birokrasi dan kedekatan personal. Hal ini menunjukkan bahwa merit system secara substantif belum sepenuhnya terinternalisasi dalam budaya organisasi.

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa implementasi pengawasan meritokrasi ASN di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Baubau masih berada pada level procedural compliance, yaitu sebatas pemenuhan prosedur formal regulasi. Organisasi belum sepenuhnya mengembangkan sistem pengawasan berbasis kompetensi, kinerja, dan evaluasi objektif yang mampu memastikan profesionalisme ASN secara berkelanjutan.

Lemahnya pengawasan meritokrasi menunjukkan belum optimalnya fungsi controlling dalam organisasi. Fungsi controlling seharusnya tidak hanya memastikan kepatuhan terhadap prosedur, tetapi juga melakukan tindakan korektif terhadap berbagai penyimpangan organisasi. Akan tetapi, dalam praktik birokrasi daerah, fungsi pengawasan masih cenderung administratif dan belum menyentuh dimensi substantif kualitas pengelolaan ASN.

Faktor – Faktor Penyebab Lemahnya Pengawasan Budaya Birokrasi Administratif

Hasil wawancara menunjukkan bahwa budaya birokrasi di lingkungan Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau masih sangat menekankan aspek kepatuhan administratif dibanding penguatan kualitas kinerja ASN. Beberapa informan menyampaikan bahwa keberhasilan pegawai lebih banyak diukur dari kelengkapan dokumen administrasi dan kepatuhan terhadap prosedur kerja rutin dibanding capaian inovasi, produktivitas, maupun kemampuan menyelesaikan pekerjaan secara efektif. Kondisi tersebut menyebabkan implementasi sistem merit lebih dipahami sebagai kewajiban administratif organisasi daripada instrumen strategis untuk membangun profesionalisme birokrasi.

Berdasarkan hasil pengamatan lapangan, budaya kerja organisasi juga menunjukkan kecenderungan formalistik. Aktivitas evaluasi ASN sebagian besar berfokus pada penyelesaian dokumen kepegawaian, laporan rutin, dan pemenuhan administrasi penilaian kinerja. Dalam beberapa kasus, proses evaluasi kerja pegawai berlangsung secara administratif tanpa pembahasan mendalam mengenai kualitas capaian kerja maupun pengembangan kapasitas individu ASN. Situasi ini menunjukkan bahwa fungsi controlling belum diarahkan pada pengawasan substantif terhadap kualitas sumber daya manusia birokrasi.

Studi terhadap Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) menunjukkan bahwa sebagian besar indikator kinerja ASN masih bersifat umum dan administratif. Indikator kinerja lebih banyak menekankan penyelesaian tugas rutin dibanding pengukuran outcome organisasi maupun kontribusi terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Selain itu, hasil evaluasi SKP juga belum terhubung secara jelas dengan sistem penghargaan dan pengembangan karier ASN. Akibatnya, penilaian kinerja belum mampu menjadi instrumen pengawasan meritokrasi yang efektif.

Kondisi tersebut mencerminkan praktik bureaucratic formalism, yaitu kecenderungan birokrasi lebih fokus pada prosedur administratif dibanding hasil dan kualitas kinerja organisasi. Budaya administratif yang terlalu dominan menyebabkan organisasi sulit membangun budaya kerja berbasis kompetensi, inovasi, dan produktivitas. Akibatnya, pengawasan meritokrasi hanya berjalan pada level formalitas regulatif dan belum menyentuh dimensi substantif profesionalisme ASN.

Lemahnya Integrasi Sistem Kinerja ASN

Sistem penilaian kinerja belum sepenuhnya dipahami sebagai instrumen pengembangan profesional pegawai. Sebagian besar ASN memandang SKP hanya sebagai kewajiban administratif tahunan yang harus diselesaikan untuk memenuhi persyaratan kepegawaian. Beberapa informan juga menyampaikan bahwa capaian kinerja individu belum memiliki pengaruh signifikan terhadap peluang promosi jabatan maupun pengembangan karier ASN.

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa proses evaluasi kinerja ASN cenderung berlangsung formal dan rutin tanpa mekanisme tindak lanjut yang jelas. Evaluasi kerja pegawai belum diikuti coaching, mentoring, maupun pembinaan kinerja secara sistematis. Dalam beberapa kasus, ASN dengan capaian



kerja tinggi dan ASN dengan produktivitas rendah memperoleh perlakuan organisasi yang relatif sama. Situasi ini menyebabkan sistem kinerja kehilangan fungsi motivasional dan korektif dalam organisasi.

Ditemukan bahwa hasil penilaian SKP belum terintegrasi secara optimal dengan sistem promosi, mutasi, dan pengembangan kompetensi ASN. Dokumen evaluasi kinerja pegawai sebagian besar hanya digunakan sebagai arsip administrasi dan belum dimanfaatkan sebagai dasar pengambilan keputusan strategis dalam manajemen ASN. Hal tersebut memperlihatkan lemahnya integrasi antara sistem evaluasi kinerja dengan sistem merit organisasi.

Kondisi tersebut berdampak pada rendahnya motivasi ASN untuk meningkatkan kualitas kerja dan kompetensi profesional. Ketika hasil kinerja tidak berhubungan secara nyata dengan pengembangan karier maupun penghargaan organisasi, maka sistem merit kehilangan daya dorongnya dalam membangun budaya kerja profesional. Dalam perspektif controlling George R. Terry, lemahnya integrasi sistem kinerja menunjukkan bahwa organisasi belum mampu menjadikan evaluasi kinerja sebagai instrumen pengendalian organisasi yang efektif.

Keterbatasan Pengembangan Kompetensi ASN

Pengembangan kompetensi ASN di lingkungan Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian belum dilakukan secara sistematis berdasarkan kebutuhan jabatan dan competency gap organisasi. Beberapa ASN menyampaikan bahwa pelatihan dan pendidikan teknis yang diikuti lebih banyak bergantung pada program yang tersedia dari BKPSDM dibanding hasil analisis kebutuhan kompetensi organisasi. Akibatnya, pengembangan kapasitas ASN belum sepenuhnya relevan dengan tuntutan pekerjaan dan dinamika birokrasi modern.

Pengamatan lapangan juga menunjukkan bahwa kesempatan mengikuti pendidikan dan pelatihan belum merata di antara ASN. Terdapat pegawai tertentu yang lebih sering memperoleh akses pengembangan kompetensi dibanding pegawai lainnya. Selain itu, hasil pelatihan yang telah diikuti ASN juga belum dievaluasi secara sistematis untuk melihat dampaknya terhadap peningkatan kualitas kerja organisasi. Kondisi ini menunjukkan lemahnya pengawasan terhadap efektivitas pengembangan kompetensi ASN.

Studi dokumen terhadap data pelatihan pegawai memperlihatkan bahwa program pengembangan kompetensi masih bersifat administratif dan belum berbasis roadmap pengembangan talenta ASN. Organisasi belum memiliki sistem pemetaan kompetensi yang terintegrasi dengan kebutuhan jabatan, promosi karier, dan pengembangan organisasi jangka panjang. Akibatnya, pengembangan kompetensi ASN belum mampu mendukung implementasi meritokrasi secara optimal.

Pengembangan kompetensi merupakan instrumen penting dalam membangun birokrasi profesional. Ketika organisasi gagal mengembangkan kompetensi ASN secara sistematis dan adil, maka sistem merit akan sulit berjalan efektif. Hal tersebut karena meritokrasi tidak hanya memerlukan mekanisme seleksi objektif, tetapi juga memerlukan pembangunan kapasitas ASN secara berkelanjutan.

Lemahnya Pengawasan Substantif Organisasi

Pengawasan internal organisasi masih lebih berorientasi pada pemeriksaan administratif dokumen kepegawaian dibanding evaluasi substantif terhadap kualitas pengelolaan ASN. Beberapa informan menyampaikan bahwa monitoring terhadap promosi, mutasi, dan pengembangan karier ASN belum dilakukan secara berkala dan mendalam. Evaluasi organisasi lebih banyak berfokus pada kelengkapan administrasi dibanding kualitas keputusan manajemen ASN.

Mekanisme pengawasan internal belum memiliki indikator yang jelas dalam menilai objektivitas promosi jabatan maupun kesesuaian kompetensi ASN dengan kebutuhan organisasi. Pengawasan terhadap implementasi sistem merit juga belum dilakukan secara terintegrasi antara unit organisasi dan BKPSDM. Kondisi tersebut menyebabkan organisasi kesulitan mendeteksi penyimpangan meritokrasi secara dini.

Belum terdapat sistem evaluasi berkala yang secara khusus mengukur efektivitas implementasi sistem merit di lingkungan organisasi. Dokumen pengawasan internal sebagian besar masih berorientasi pada laporan administratif dan belum memuat evaluasi substantif terhadap kualitas pengelolaan ASN. Hal ini menunjukkan bahwa controlling organisasi belum berjalan secara optimal sebagai instrumen pengendalian kualitas birokrasi.

Lemahnya pengawasan substantif mencerminkan institutional weakness dalam tata kelola ASN daerah. Organisasi belum mampu membangun mekanisme pengendalian internal yang efektif untuk menjaga objektivitas dan profesionalisme ASN. Akibatnya, implementasi sistem merit menjadi rentan terhadap penyimpangan administratif maupun subjektivitas birokrasi.

Pengaruh Pertimbangan Non-Merit

Hasil wawancara menunjukkan bahwa loyalitas birokrasi, kedekatan personal, dan relasi informal masih memengaruhi pengambilan keputusan kepegawaian di tingkat organisasi. Beberapa informan menyampaikan bahwa meskipun mekanisme promosi dan mutasi telah mengikuti prosedur formal, dalam praktiknya masih terdapat pertimbangan non-teknis yang memengaruhi keputusan pimpinan. Kondisi ini menunjukkan bahwa budaya patronase birokrasi masih cukup kuat dalam tata kelola ASN daerah.

Adanya kecenderungan ASN tertentu memperoleh akses komunikasi dan kedekatan lebih besar dengan pimpinan organisasi dibanding ASN lainnya. Situasi tersebut secara tidak langsung memengaruhi persepsi pegawai mengenai objektivitas pengelolaan ASN. Akibatnya, sebagian ASN memandang bahwa promosi jabatan tidak sepenuhnya ditentukan oleh kompetensi dan kinerja.

Pola promosi dan mutasi ASN menunjukkan bahwa beberapa keputusan kepegawaian belum sepenuhnya didukung hasil evaluasi kompetensi dan kinerja yang terukur. Dalam beberapa kasus, kesesuaian antara latar belakang kompetensi ASN dengan jabatan yang ditempati belum terlihat secara kuat. Hal tersebut menunjukkan bahwa prinsip meritokrasi substantif belum sepenuhnya terinternalisasi dalam sistem pengelolaan ASN organisasi.

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa pengawasan meritokrasi belum mampu sepenuhnya menghilangkan praktik patronase birokrasi daerah. Dalam perspektif administrasi publik, kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi tidak hanya menghadapi persoalan regulasi, tetapi juga tantangan budaya organisasi dan relasi kekuasaan birokrasi yang masih bersifat personalistik.

Keterbatasan Sistem Informasi Kepegawaian

Pengelolaan data kepegawaian di lingkungan organisasi belum sepenuhnya terintegrasi secara digital. Beberapa informan menyampaikan bahwa proses pengumpulan data kompetensi, riwayat pelatihan, dan evaluasi kinerja ASN masih dilakukan secara parsial dan administratif. Akibatnya, organisasi mengalami kesulitan dalam melakukan monitoring berbasis data terhadap perkembangan kompetensi dan karier ASN.

Pemanfaatan teknologi informasi dalam pengelolaan ASN masih terbatas pada administrasi dasar kepegawaian. Sistem informasi belum mampu menyediakan data yang komprehensif mengenai kompetensi ASN, kebutuhan jabatan, maupun potensi pengembangan talenta pegawai. Kondisi tersebut menyebabkan pengambilan keputusan kepegawaian masih sangat bergantung pada pertimbangan manual pimpinan organisasi.

Integrasi data antara evaluasi kinerja, pengembangan kompetensi, dan promosi jabatan belum berjalan optimal. Organisasi belum memiliki dashboard pengawasan meritokrasi yang mampu memantau secara real time perkembangan karier dan kompetensi ASN. Akibatnya, proses controlling terhadap implementasi sistem merit menjadi kurang efektif dan sulit dilakukan secara objektif.

Dalam perspektif manajemen modern, sistem informasi organisasi merupakan instrumen penting dalam mendukung efektivitas controlling. Ketika organisasi tidak memiliki sistem data yang terintegrasi dan akurat, maka pengawasan terhadap implementasi meritokrasi akan cenderung bersifat administratif dan subjektif. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa transformasi digital birokrasi masih menjadi tantangan penting dalam penguatan sistem merit ASN daerah.

Pembahasan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan manajemen meritokrasi dalam pengelolaan ASN di Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau masih bersifat administratif-prosedural dan belum berfungsi sebagai instrumen pengendalian substantif. Secara normatif, organisasi telah memiliki berbagai instrumen seperti Anjab, ABK, SKP, dan regulasi disiplin, namun implementasi pengawasan lebih berorientasi pada kepatuhan dokumen dibanding evaluasi kualitas kompetensi dan kinerja ASN. Temuan ini sejalan dengan argumentasi (Hasibuan, 2019; Z. Abidin et al., 2019) bahwa fungsi *controlling* dalam manajemen tidak hanya memastikan kepatuhan prosedur, tetapi juga melakukan tindakan korektif terhadap penyimpangan organisasi. Kondisi ini juga memperkuat temuan (Raharjanto, 2017; Rizke et al., 2025) yang menyatakan bahwa secara nasional penerapan sistem merit di Indonesia masih bersifat parsial dan prosedural, dengan lemahnya pengawasan sebagai faktor utama kegagalan implementasi, khususnya di daerah.

Dalam praktiknya, pengawasan terhadap penempatan dan promosi ASN belum sepenuhnya mampu mencegah subjektivitas dan intervensi non-merit. Meskipun mekanisme formal promosi jabatan telah mengikuti ketentuan administratif, masih ditemukan pertimbangan seperti senioritas, kedekatan personal, dan loyalitas birokrasi yang memengaruhi keputusan kepegawaian. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip "*the right man on the right place*" belum berjalan efektif, sehingga masih terjadi *mismatch* antara kapasitas ASN dengan tuntutan jabatan. Temuan ini konsisten dengan penelitian (Kalesaran, 2021; Nurmaya & Febrina, 2021) yang menegaskan bahwa praktik pengelolaan ASN di daerah masih



didominasi pendekatan administratif dan formalistik, terutama dalam promosi jabatan. Lebih lanjut, Azarya (2025) juga menemukan ketidaksesuaian antara kompetensi dan jabatan di BKPSDM Kota Palu akibat lemahnya pemanfaatan analisis jabatan dalam pengawasan meritokrasi.

Pengawasan terhadap penilaian kinerja ASN melalui SKP juga belum dilaksanakan secara substantif. Dokumen SKP pada umumnya disusun untuk memenuhi kewajiban administratif tahunan dan belum digunakan secara optimal sebagai dasar evaluasi produktivitas, pengembangan karier, maupun pemberian penghargaan dan sanksi. Akibatnya, penilaian kinerja kehilangan fungsi korektif dan pengembangannya, sehingga ASN dengan kinerja tinggi tidak memperoleh insentif yang jelas, sementara ASN dengan kinerja rendah juga tidak mendapat pembinaan maupun sanksi tegas (Z. Abidin et al., 2024). Kondisi ini memperkuat temuan Sefullah & Said (2020) yang menemukan bahwa dari delapan aspek sistem merit, sebagian besar sub-aspek belum terimplementasi, terutama pada aspek penilaian kinerja berbasis kompetensi. Dalam perspektif Berman & M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, (2020), kondisi ini mencerminkan terputusnya *linkage* antara sistem kinerja dan sistem merit yang seharusnya menjadi fondasi pengawasan efektif.

Selain itu, penelitian juga menemukan bahwa pengembangan kompetensi ASN belum dilakukan secara sistematis berbasis kebutuhan jabatan dan *competency gap* organisasi. Pelatihan dan diklat yang diikuti lebih banyak bergantung pada program yang tersedia dari BKPSDM dibanding hasil analisis kebutuhan kompetensi, sehingga pengembangan kapasitas ASN belum relevan dengan tuntutan pekerjaan modern. Temuan ini sejalan dengan Dessler (2017) dan Z. Abidin et al.(2025) yang menekankan bahwa *competency-based human resource development* merupakan prasyarat utama keberhasilan sistem merit dan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Lebih jauh, (M. Hasan Syaifur Rizal, 2023) juga menemukan bahwa daerah, terutama dengan karakteristik tertentu, mengalami kesulitan menginternalisasi prinsip merit akibat pengaruh budaya lokal dan nilai-nilai non-formal, yang dalam konteks penelitian ini memperkuat lemahnya fungsi pengawasan substantif terhadap pengembangan kompetensi ASN.

Secara keseluruhan, kelemahan pengawasan meritokrasi di Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau disebabkan oleh faktor budaya birokrasi administratif, lemahnya integrasi sistem kinerja, keterbatasan sistem informasi kepegawaian, serta masih kuatnya pengaruh pertimbangan non-merit seperti patronase dan kedekatan personal. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi *controlling* dalam model manajemen George R. Terry (Hasibuan, 2019) belum berjalan optimal karena pengawasan masih berhenti pada tahap evaluasi administratif dan belum menghasilkan tindakan korektif yang konsisten. Temuan ini juga memperkuat argumentasi (Indiahono, 2021) bahwa di negara berkembang, sistem merit berfungsi sebagai mekanisme perlindungan ASN dari intervensi politik lokal, namun ketika pengawasan internal lemah, maka potensi penyimpangan meritokrasi menjadi sulit dicegah. Dengan demikian, penguatan pengawasan meritokrasi memerlukan pendekatan holistik yang mencakup reformasi budaya organisasi, penguatan kepemimpinan berbasis kinerja, serta integrasi sistem informasi kepegawaian yang terstandar.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penerapan sistem merit dalam pengelolaan ASN pada Bagian Administrasi Umum dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kota Baubau gagal berfungsi sebagai mekanisme manajerial yang substantif, karena baik aspek penggerakan (*actuating*) maupun pengawasan (*controlling*) hanya berjalan pada tataran administratif-prosedural tanpa menghasilkan transformasi birokrasi yang berarti. Pada aspek *actuating*, pengembangan kompetensi tidak berbasis kebutuhan jabatan, promosi dan mutasi masih terdistorsi oleh subjektivitas dan intervensi non-merit, serta penilaian kinerja melalui SKP kehilangan fungsi strategisnya sebagai dasar pengembangan karier dan pemberian reward-punishment. Pada aspek *controlling*, pengawasan internal lebih berorientasi pada kepatuhan dokumen dibanding pengendalian substantif terhadap kualitas SDM, sistem reward and punishment tidak konsisten, dan perlindungan karier ASN dari intervensi politik serta patronase birokrasi belum efektif. Dengan kata lain, sistem merit di daerah ini telah mengalami *decoupling*, kesenjangan sistematis antara desain normatif kebijakan dan praktik aktual yang disebabkan oleh lemahnya komitmen kepemimpinan, dominasi budaya birokrasi administratif, serta tidak berfungsinya mekanisme pembelajaran organisasi dan umpan balik korektif dalam siklus manajemen ASN.

Saran

Penelitian ini merekomendasikan perlunya reposisi sistem merit dari sekadar instrumen kepatuhan administratif menjadi sistem manajemen terintegrasi yang mengikat kinerja, kompetensi, dan konsekuensi secara tegas; secara praktis, Pemerintah Kota Baubau wajib membangun mekanisme

mandatory linkage antara hasil SKP dengan keputusan promosi, mutasi, reward, dan punishment yang disertai sanksi nyata bagi pelanggar prinsip merit, serta mereformasi pengawasan internal dari model *compliance-based* menjadi *performance-based control* yang independen dan transparan dengan memanfaatkan sistem informasi kepegawaian terintegrasi yang dapat memantau kesenjangan kompetensi, objektivitas promosi, dan dampak pelatihan secara real-time. Secara teoretis, diperlukan pengembangan model konseptual sistem merit berbasis integrasi fungsi manajemen POAC yang menempatkan *controlling* sebagai *feedback loop* yang tidak hanya menilai tetapi juga memaksa tindakan korektif, sekaligus mengakui bahwa kegagalan sistem merit di tingkat daerah merupakan produk dari interaksi kompleks antara struktur kelembagaan, budaya patrimonial, dan logika politik lokal yang tidak dapat diatasi hanya dengan pendekatan teknokratis semata.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Z., Andriani, R., & Arisanti, H. (2019). Implementasi Model Praktik Keperawatan Profesional Di Rsud Kota Baubau. *Dinamika Kesehatan: Jurnal Kebidanan Dan Keperawatan*, 10(1), 171–186.
- Abidin, Z., Asmaddin., & Parasit, L. (2025). Silo Mentality in Stunting Reduction Programs in Southeast Sulawesi. *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*, 15(2), 257–269.
- Abidin, Z. D. (2022). Kualitas Sumberdaya Manusia dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Buton Selatan. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(4).
- Abidin, Z., Ode, L., & Islamy, S. (2024). *Patologi Birokrasi dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Baubau Bureaucratic Pathology in Population Administration Services at The Population And Civil Registration Office Of Baubau City*. 6(September), 195–208. <https://doi.org/10.31289/strukturasi.v6i2.4699>
- Agustinova, D. E. (2015). *Memahami Metode Penelitian Kualitatif*. Calpulis.
- Azarya. (2025). Penerapan Sistem Merit Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palu Azarya.
- Berman, E., & M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. (2020). *Human Resource Management In Public Service: Paradoxes, Processes, And Problems (7th Ed.)*. Cq Press.
- Dessler, G. (2017). *Human Resource Management (15th Ed.)*. Pearson.
- Hakim, A. (2025). *Strategi Optimalisasi Implementasi Sistem Merit dalam Pengelolaan ASN di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan*. 5(3), 1–12.
- Hasibuan, M. S. P. (2019). *MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA : Edisi Revisi*. Bumi Aksara.
- Indiahono, D. (2021). Bureaucratic Reform By Building Trust In Citizens: Best Practices From Local Online Complaints. *Policy & Governance Review*, 5(2), 146–163. <https://doi.org/Doi:Https://Doi.Org/10.30589/Pgr V5i2.347>
- Kalesaran, M. (2021). PENERAPAN SISTEM MERIT MENUJU PEMERINTAHAN YANG TERPERCAYA (TRUSTWORTHY GOVERNMENT) (Studi Penelitian Pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara). *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa (JIPSK)*, VI(01), 71–80.
- M. Hasan Syaifur Rizal, E. H. (2023). MANAJEMEN MERIT SISTEM DI INDONESIA (STUDI KASUS PENERAPAN MERIT SISTEM PADA ASN DI. *ADMINISTRATOR*, 5(2).
- Nurnadhifa, H. (2021). *Implementasi Sistem Merit dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Keuangan Republik Indonesia*. 3(2), 138–149.
- Raharjanto, T. (2017). *SYSTEMATIC LITERATURE REVIEWS : SISTEM MERIT*.
- Rizke, D., Kosassy, S. O., Jamaris, S., & Jusari, D. (2025). *Evaluasi implementasi sistem merit dalam manajemen sumber daya manusia administrasi publik*. 8, 2010–2015.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2015). *Public Administration: Understanding Management, Politics, And Law In The Public Sector (8th Ed.)*. Mcgraw-Hill.
- Sefullah, A., & Said, A. M. F. & M. F. (2020). Implementasi Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara Kementerian Agama Sulawesi Selatan. *Kalabbirang Law Journal*, 2(April), 30–40.