



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 4 Nomor 4 Tahun 2024 Page 12445-12460

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Implementasi Sistem Merit dan Realitas Pertukaran Sosial: Analisis Kritis Proses Seleksi Pejabat Daerah di Indonesia

Ikhwan Ridwan^{1✉}, Oman Sukmana², Wahyudi³

Sociology Doctoral Program, Muhammadiyah University of Malang, Indonesia

Email: ikhwanridwan@umm.ac.id[✉]

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis interaksi antara implementasi sistem merit dan realitas pertukaran sosial dalam proses seleksi pejabat daerah di Indonesia, serta implikasinya terhadap efektivitas pemerintahan daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi literatur. Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran berbagai sumber tertulis, seperti buku, peraturan, publikasi pemerintah, jurnal, artikel, dan laporan penelitian yang relevan. Analisis data menggunakan metode analisis konten kualitatif, dengan fokus pada identifikasi tema-tema utama, hubungan antar tema, dan interpretasi dalam konteks pertanyaan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa interaksi antara sistem merit dan praktik pertukaran sosial mempengaruhi efektivitas proses seleksi pejabat daerah. Meskipun sistem merit telah diadopsi secara formal, praktik pertukaran sosial masih memainkan peran penting dalam pengambilan keputusan seleksi, mewujud dalam bentuk patronase politik, jaringan informal, dan praktik "balas budi". Interaksi ini berdampak pada kualitas kepemimpinan birokrasi dan efektivitas pemerintahan daerah, di mana seleksi yang tidak berbasis merit dapat menghasilkan penempatan pejabat yang kurang kompeten dan menghambat kinerja organisasi. Penelitian ini menawarkan strategi dan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat implementasi sistem merit dalam konteks sosio-politik lokal yang kompleks, meliputi penguatan kapasitas lembaga pengawas, peningkatan transparansi, pengembangan budaya organisasi berbasis merit, dan pelibatan stakeholder eksternal. Temuan penelitian berkontribusi pada pengembangan kebijakan dan tata kelola kepegawaian daerah yang lebih profesional, akuntabel, dan berorientasi pada kinerja. Penelitian ini memberikan perspektif baru dalam memahami dinamika reformasi birokrasi di tingkat daerah dengan menggunakan teori pertukaran sosial.

Kata kunci: *Sistem merit, Pertukaran sosial, Seleksi pejabat daerah.*

Abstract

This research aims to critically analyze the interaction between the implementation of the merit system and the reality of social exchange in the selection process of regional officials in Indonesia, as well as its implications for the effectiveness of local governance. This study employs a qualitative approach with a literature review research design. Data collection is conducted through the exploration of various written sources, such as books, regulations, government publications, journals, articles, and relevant research reports. Data analysis uses qualitative content analysis methods, focusing on identifying main themes, relationships between themes, and interpretation in the context of the research questions. The results indicate that the interaction between the merit system and social exchange practices affects the effectiveness of the regional official selection process. Although the merit system has been formally adopted, social exchange practices still play a significant role in selection decision-making, manifesting in forms such as political patronage, informal networks, and "reciprocity" practices. This interaction impacts the quality of bureaucratic leadership and the effectiveness of local governance, where non-merit-based selections can lead to the appointment of less competent officials and hinder organizational performance. This research offers strategies and policy recommendations to strengthen the implementation of the merit system within the complex socio-political local context, including strengthening supervisory institutions' capacity, increasing transparency, developing a merit-based organizational culture, and involving external stakeholders. The research findings contribute to the development of more professional, accountable, and performance-oriented local personnel policies and governance. This study provides a new perspective in understanding the dynamics of bureaucratic reform at the local level using social exchange theory.

Keywords: Merit system, Social exchange, Regional official selection.

PENDAHULUAN

Urgensi Meritokrasi dalam Proses Seleksi Pejabat Daerah

Meritokrasi dalam birokrasi, khususnya dalam proses seleksi pejabat daerah, menjadi semakin penting dalam konteks reformasi birokrasi di Indonesia. Konsep meritokrasi menekankan pentingnya kompetensi, kinerja, dan profesionalisme sebagai dasar utama dalam rekrutmen, promosi, dan pengembangan karir pegawai (Dahlström & Lapuente, 2017). Penerapan prinsip meritokrasi diharapkan dapat mengatasi berbagai permasalahan klasik dalam birokrasi Indonesia, seperti patronase, nepotisme, dan politisasi birokrasi yang telah lama mengakar (Prabawati *et al.*, 2017).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah memberikan landasan hukum yang kuat untuk penerapan sistem merit di Indonesia. Regulasi ini menegaskan pentingnya profesionalisme, kompetensi, dan kinerja dalam manajemen aparatur sipil negara (Sudrajat, 2014). Implementasi sistem merit, terutama dalam proses seleksi pejabat daerah, diharapkan dapat meningkatkan kualitas

kepemimpinan birokrasi, yang pada gilirannya akan berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan efektivitas pemerintahan daerah.

Realitas Pertukaran Sosial sebagai Tantangan Meritokrasi

Meskipun sistem merit telah diadopsi secara formal, implementasinya di tingkat daerah masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu tantangan utama adalah realitas pertukaran sosial yang masih kuat dalam konteks birokrasi dan politik lokal di Indonesia. Teori pertukaran sosial, yang dikembangkan oleh tokoh-tokoh seperti George Homans dan Peter Blau, menyediakan kerangka analitis untuk memahami dinamika ini (Cook *et al.*, 2013).

Dalam konteks seleksi pejabat daerah, pola-pola pertukaran sosial dapat mewujud dalam berbagai bentuk, mulai dari pertukaran dukungan politik hingga jaringan patronase (Aspinall & Berenschot, 2019). Praktik-praktik ini seringkali bertentangan dengan prinsip-prinsip meritokrasi dan dapat mengancam efektivitas implementasi sistem merit. Interaksi antara upaya penerapan sistem merit yang formal dan praktik pertukaran sosial yang informal menciptakan dinamika yang kompleks dalam proses seleksi pejabat daerah. Di satu sisi, ada upaya untuk menerapkan kriteria objektif dan berbasis kinerja. Di sisi lain, realitas politik lokal dan norma-norma sosial yang ada seringkali mendorong terjadinya praktik-praktik yang tidak sepenuhnya sejalan dengan sistem merit (Blunt *et al.*, 2012).

Permasalahan

Kesenjangan antara idealisme sistem merit dan realitas praktik pertukaran sosial dalam proses seleksi pejabat daerah menciptakan beberapa permasalahan krusial.

- 1) Bagaimana interaksi antara implementasi sistem merit dan praktik pertukaran sosial mempengaruhi efektivitas proses seleksi pejabat daerah?
- 2) Sejauh mana praktik pertukaran sosial masih mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam seleksi pejabat daerah, meskipun ada upaya formal untuk menerapkan sistem merit?
- 3) Bagaimana dampak interaksi antara sistem merit dan praktik pertukaran sosial terhadap kualitas kepemimpinan birokrasi dan efektivitas pemerintahan daerah?
- 4) Apa strategi yang dapat dikembangkan untuk memperkuat implementasi sistem merit dalam konteks sosio-politik lokal yang kompleks?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis interaksi antara implementasi sistem merit dan realitas pertukaran sosial dalam proses seleksi pejabat daerah di Indonesia. Melalui analisis ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang dinamika reformasi birokrasi di tingkat lokal dan memberikan masukan bagi pengembangan kebijakan yang lebih efektif dalam memperkuat sistem merit di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi literatur. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap fenomena kompleks seperti interaksi antara sistem merit dan pertukaran sosial dalam konteks birokrasi Indonesia (Creswell dan Poth, 2018). Studi literatur digunakan untuk menganalisis dan mensintesis berbagai sumber informasi yang ada guna memperoleh pemahaman komprehensif tentang topik yang diteliti (Snyder, 2019).

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*literature review*), yaitu menelusuri berbagai sumber tertulis seperti buku, peraturan, publikasi pemerintah, jurnal, artikel, dan laporan penelitian yang relevan (Creswell, 2019; Pan, 2017). Sumber-sumber ini diperoleh dari berbagai *database* akademik, repositori institusi, dan situs web resmi pemerintah. Fokus pencarian diarahkan pada literatur yang membahas implementasi sistem merit, dinamika pertukaran sosial dalam birokrasi, dan proses seleksi pejabat daerah di Indonesia. Untuk memastikan relevansi dengan konteks reformasi birokrasi pasca-Orde Baru, periode publikasi yang dipertimbangkan adalah dari tahun 2000 hingga 2023. Selain itu, dokumen kebijakan dan laporan pemerintah terkait manajemen ASN juga menjadi sumber data penting dalam penelitian ini.

Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis konten kualitatif (Mayring, 2004). Proses analisis dimulai dengan pembacaan menyeluruh terhadap semua materi yang dikumpulkan untuk memperoleh gambaran umum. Selanjutnya, dilakukan pengkodean tematik untuk mengidentifikasi tema-tema utama yang muncul dari literatur. Tema-tema ini kemudian dikategorisasi dan disubkategorisasi untuk memperjelas struktur konseptual yang muncul dari data. Langkah berikutnya adalah menganalisis hubungan antar tema, khususnya untuk memahami interaksi antara implementasi sistem merit dan praktik pertukaran sosial dalam konteks seleksi pejabat daerah. Hasil analisis kemudian diinterpretasikan dalam konteks pertanyaan penelitian dan kerangka teoretis yang digunakan, dengan fokus pada implikasi terhadap efektivitas pemerintahan daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Sistem Merit dalam Seleksi Pejabat Daerah

Implementasi sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Regulasi ini menekankan pentingnya profesionalisme, kompetensi, dan kinerja dalam manajemen ASN (Sudrajat, 2014). Pasal 1 ayat 22 UU ASN mendefinisikan sistem merit sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Kerangka hukum ini kemudian diperkuat dengan berbagai peraturan turunan, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah, serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara. Implementasi sistem merit mencakup delapan aspek utama, yaitu: (1) perencanaan kebutuhan, (2) pengadaan, (3) pengembangan karier, (4) promosi dan mutasi, (5) manajemen kinerja, (6) penggajian, penghargaan, dan disiplin, (7) perlindungan dan pelayanan, serta (8) sistem informasi (KASN, 2018). Khusus untuk aspek promosi dan mutasi, penerapan sistem merit diwujudkan melalui mekanisme seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT).

Seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) merupakan salah satu manifestasi penerapan sistem merit. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2019, mekanisme seleksi terbuka JPT meliputi beberapa tahapan, yaitu persiapan, pengumuman lowongan, seleksi administrasi, seleksi kompetensi, wawancara akhir, penelusuran (rekam jejak) calon, hasil seleksi, tes kesehatan dan psikologi, serta pemilihan dan penetapan. Mekanisme seleksi terbuka ini diterapkan untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi di instansi pemerintah, termasuk di tingkat daerah. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa proses seleksi dilakukan secara transparan, objektif, dan berbasis kompetensi, sesuai dengan prinsip-prinsip sistem merit.

Meskipun telah diatur dalam regulasi dan diawasi pelaksanaannya oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), implementasi sistem merit melalui seleksi terbuka masih menghadapi berbagai tantangan. Penelitian yang dilakukan oleh Meyrina (2016) mengungkapkan bahwa praktik *spoil system* masih terjadi dalam proses pengisian jabatan

pimpinan tinggi, di mana faktor kedekatan politik dan hubungan personal masih mempengaruhi keputusan seleksi. Hal ini sejalan dengan temuan Kim & Choi (2017) yang menunjukkan adanya pengaruh faktor non-meritokratis dalam seleksi terbuka.

Aspek transparansi juga menjadi isu penting dalam implementasi sistem merit. Studi yang dilakukan oleh Erlanda et al. (2022) di Provinsi Kepulauan Riau dan Ulya et al. (2023) di Sumatera Barat menunjukkan adanya permasalahan terkait kurangnya transparansi nilai dalam proses seleksi terbuka JPT Pratama. Hal ini dapat mengurangi kepercayaan peserta seleksi dan masyarakat terhadap objektivitas proses seleksi.

Tantangan lain yang dihadapi adalah inkonsistensi penerapan kriteria dan metode penilaian, serta keterbatasan kapasitas asesor. Penelitian Prasojo & Rudita (2014) mengungkapkan bahwa masih terdapat variasi dalam standar dan metode penilaian yang digunakan antar daerah, yang dapat mempengaruhi objektivitas dan keadilan proses seleksi. Selain itu, Hidayat (2023) menemukan bahwa di beberapa daerah, seperti Kota Sungai Penuh, terdapat rendahnya minat PNS untuk mengikuti seleksi terbuka karena proses tersebut dianggap hanya formalitas.

Meskipun demikian, terdapat juga praktik baik penerapan seleksi terbuka di beberapa daerah. Studi yang dilakukan oleh Permana & Taufik (2023) di Kabupaten Bangka Selatan dan Rintaka (2023) di Kota Kendari menunjukkan bahwa implementasi sistem merit melalui seleksi terbuka dapat berhasil jika dilaksanakan dengan konsisten dan didukung oleh komitmen yang kuat dari pemangku kepentingan. Faktor-faktor seperti transparansi proses, objektivitas penilaian, dan dukungan dari pimpinan daerah menjadi kunci keberhasilan implementasi sistem merit di daerah-daerah tersebut.

Realitas Pertukaran Sosial dalam Proses Seleksi Pejabat

Meskipun sistem merit telah diterapkan secara formal, realitas di lapangan menunjukkan bahwa praktik pertukaran sosial masih mempengaruhi proses seleksi pejabat daerah. Teori pertukaran sosial, yang dikembangkan oleh Homans (1958), Blau (1964), dan Emerson (1976), menyediakan kerangka analitis yang berguna untuk memahami dinamika ini.

Menurut teori pertukaran sosial, interaksi sosial dipandang sebagai pertukaran aktivitas, baik nyata maupun tak nyata, dan kurang lebih sebagai pertukaran hadiah atau biaya antara sedikitnya dua orang (Homans, 1961 dalam Poloma, 2003). Dalam konteks seleksi pejabat, beberapa pola pertukaran sosial yang teridentifikasi antara lain pertukaran dukungan politik dengan posisi jabatan, praktik "balas budi" dalam pengangkatan pejabat, serta pertukaran informasi dan akses. Blau (1964) mengemukakan bahwa ketika individu

memberikan sesuatu yang bernilai bagi individu lain, ia menciptakan kewajiban dan harapan untuk mendapatkan imbalan di masa depan. Aspinall dan Berenschot (2019) dalam studi mereka menemukan bahwa masih terjadi praktik pemberian jabatan sebagai imbalan atas dukungan politik. Pejabat yang memiliki kewenangan dalam pengangkatan seringkali memberikan posisi strategis kepada individu atau kelompok yang telah memberikan dukungan politik, baik dalam pemilihan kepala daerah maupun dalam dinamika politik lokal.

Dalam pandangan Homans (1974), pertukaran sosial tidak terbatas pada hal-hal yang nyata seperti barang dan uang, tetapi juga termasuk hal-hal yang tidak nyata seperti perasaan bangga, hormat, dan kekaguman. Blunt et al. (2012) mengungkapkan adanya pola pertukaran berupa pengangkatan pejabat sebagai bentuk balas budi atas bantuan atau dukungan yang pernah diberikan di masa lalu. Praktik ini seringkali melibatkan jaringan informal yang telah terbentuk lama dalam birokrasi. Emerson (1976) menekankan pentingnya konsep kekuasaan dalam teori pertukaran, di mana kekuasaan satu aktor atas aktor lain berasal dari kontrol atas sumber daya yang diinginkan oleh aktor lain dan ketergantungan aktor lain pada sumber daya tersebut. Prabawati et al. (2017) menemukan bahwa terjadi pertukaran informasi eksklusif terkait lowongan jabatan atau kriteria seleksi di antara kelompok-kelompok tertentu dalam birokrasi. Akses terhadap informasi ini dapat memberikan keuntungan bagi anggota kelompok tersebut dalam proses seleksi.

Praktik-praktik pertukaran sosial tersebut juga terjadi dalam konteks Provinsi Riau. Agustino (2011) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa terdapat sejarah panjang patronase dan praktik-praktik informal yang telah mengakar dalam tata kelola pemerintahan di Riau. Beberapa pemberitaan media lokal juga menyoroti isu nepotisme dan jual-beli jabatan dalam penempatan posisi di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Riau Pos, 2020; Tribun Pekanbaru, 2021). Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa praktik pertukaran sosial masih menjadi tantangan dalam implementasi sistem merit di Provinsi Riau.

Jaringan informal dan patronase, yang merupakan konsep penting dalam teori jaringan pertukaran Cook & Whitmeyer (1992), juga masih memainkan peran signifikan dalam proses seleksi pejabat daerah, meskipun sistem merit telah diterapkan secara formal. Prabawati et al. (2017) mengungkapkan bahwa ikatan alumni dari institusi pendidikan tertentu atau kelompok primordial seperti etnis dan daerah asal seringkali menjadi faktor yang mempengaruhi preferensi dalam proses seleksi.

Firman (2013) juga menemukan bahwa tokoh-tokoh berpengaruh di daerah, baik dari kalangan politik, bisnis, maupun tokoh masyarakat, seringkali memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan terkait seleksi pejabat. Dalam kerangka teori pertukaran

jaringan, Cook & Whitmeyer (1992) menjelaskan bahwa sumber daya yang langka tidak didistribusikan secara merata di antara aktor dalam jaringan, dan tawar-menawar dalam jaringan dipengaruhi oleh posisi aktor dalam struktur pertukaran. Aspinall dan Berenschot (2019) menjelaskan bahwa jaringan patron-klien yang telah mengakar dalam birokrasi Indonesia masih mempengaruhi pola rekrutmen dan promosi pejabat, di mana loyalitas personal seringkali lebih dihargai dibandingkan kompetensi. Hal ini selaras dengan pandangan Blau (1964) bahwa pertukaran sosial dapat mengarah pada diferensiasi kekuasaan dan struktur otoritas dalam kelompok atau organisasi. Praktik pertukaran sosial dalam proses seleksi pejabat memiliki berbagai motivasi dan dampak terhadap birokrasi dan tata kelola pemerintahan. Mengacu pada proposisi Homans (1974) tentang keberhasilan, Aspinall & Berenschot (2019) mengemukakan bahwa motivasi di balik praktik ini antara lain untuk menjaga stabilitas dan keseimbangan kekuasaan politik lokal, mempertahankan akses terhadap sumber daya dan pengaruh dalam birokrasi, serta meminimalisir ketidakpastian dalam lingkungan birokrasi yang kompleks (Prabawati et al., 2017).

Dampak praktik pertukaran sosial ini cukup signifikan. McLeod (2008) menyoroti bahwa praktik pertukaran sosial dapat mengakibatkan penempatan pejabat yang tidak memiliki kompetensi yang sesuai dengan jabatannya, yang pada gilirannya dapat mempengaruhi kinerja birokrasi. Hal ini sesuai dengan prinsip deprivasi-satiasi Homans (1974), di mana nilai suatu tindakan akan berkurang seiring dengan semakin seringnya tindakan tersebut dilakukan.

Prasojo dan Kurniawan (2008) juga mengemukakan bahwa praktik pertukaran sosial yang mengesampingkan merit dapat menurunkan motivasi dan profesionalisme ASN secara umum, karena merasa sistem yang ada tidak adil dan tidak menghargai kompetensi. Mengacu pada norma keadilan distributif Homans (1961), ketika individu merasa bahwa imbalan yang mereka terima tidak sebanding dengan investasi yang mereka berikan, mereka akan merasakan ketidakadilan dan berusaha mengembalikan keadilan. Praktik pertukaran sosial yang mengabaikan prinsip merit dapat mengakibatkan inefisiensi dalam birokrasi dan pada akhirnya berdampak pada penurunan kualitas pelayanan publik (McLeod, 2008). Ketika praktik pertukaran sosial dalam seleksi pejabat terungkap ke publik, hal ini juga dapat mengikis kepercayaan masyarakat terhadap integritas dan profesionalisme birokrasi (Prasojo & Kurniawan, 2008).

Meskipun demikian, Aspinall dan Berenschot (2019) juga mengemukakan bahwa dalam konteks politik lokal yang kompleks, pertukaran sosial terkadang berfungsi sebagai mekanisme informal untuk menyelesaikan konflik dan membangun konsensus. Namun,

mereka menekankan bahwa praktik ini tetap berpotensi menghambat upaya reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan dalam jangka panjang.

Interaksi antara Sistem Merit dan Pertukaran Sosial

Interaksi antara sistem merit yang formal dan praktik pertukaran sosial yang informal telah menghasilkan berbagai bentuk adaptasi. Blunt et al. (2012) mengamati bahwa praktik patronase telah mengalami modifikasi untuk memenuhi kriteria formal sistem merit. Misalnya, patron akan mendorong klien mereka untuk meningkatkan kualifikasi formal dan kompetensi agar dapat memenuhi persyaratan seleksi terbuka.

Aspinall & Berenschot (2019) juga menemukan bahwa aktor-aktor yang terlibat dalam pertukaran sosial seringkali menggunakan retorika merit untuk melegitimasi keputusan yang sebenarnya didasarkan pada pertimbangan non-merit. Misalnya, argumentasi bahwa kandidat tertentu "paling berpengalaman" atau "paling memahami kondisi lokal" digunakan untuk membenarkan pilihan yang sebenarnya didasarkan pada loyalitas politik. Selain itu, Prabawati et al. (2017) mengungkapkan adanya upaya untuk memanipulasi tahapan dalam proses seleksi terbuka, seperti penyusunan kriteria yang "diarahkan" untuk menguntungkan kandidat tertentu, atau pemberian akses informasi yang tidak merata kepada peserta seleksi.

Interaksi antara sistem merit dan praktik pertukaran sosial memiliki dampak signifikan terhadap efektivitas proses seleksi pejabat. Prabawati et al. (2017) menunjukkan bahwa ketika praktik pertukaran sosial tetap berlangsung di balik fasad sistem merit, hal ini dapat mengurangi kepercayaan peserta dan publik terhadap proses seleksi terbuka. Dwiputrianti (2018) juga mengamati bahwa interaksi ini menciptakan tantangan bagi panitia seleksi dalam menilai kandidat, karena harus mempertimbangkan tidak hanya kompetensi formal, tetapi juga dinamika informal yang mungkin mempengaruhi kinerja kandidat di masa depan. Blunt et al. (2012) mengemukakan bahwa seringkali terjadi konflik antara kriteria formal yang ditetapkan dalam sistem merit dengan ekspektasi informal yang muncul dari praktik pertukaran sosial, menciptakan dilema bagi pengambil keputusan.

Interaksi antara sistem merit dan pertukaran sosial memiliki implikasi penting bagi kualitas kepemimpinan birokrasi. McLeod (2008) menyoroti bahwa persistensi praktik pertukaran sosial dapat menghambat upaya untuk membangun kepemimpinan birokrasi yang benar-benar berbasis kompetensi dan kinerja. Kuswara & Mayasari (2023) mengamati bahwa interaksi ini dapat menghasilkan pemimpin yang memiliki kualifikasi formal yang baik, tetapi mungkin kurang memiliki kemampuan untuk mengelola dinamika informal dalam organisasi. Prasojo & Kurniawan (2008) mengemukakan bahwa pejabat yang terpilih

melalui proses yang melibatkan pertukaran sosial mungkin menghadapi dilema etis dan profesional dalam menjalankan tugasnya, terutama ketika harus memilih antara memenuhi ekspektasi patron atau menjalankan tugas sesuai dengan prinsip merit.

Meskipun demikian, Aspinnall & Berenschot (2019) berpendapat bahwa dalam beberapa kasus, interaksi ini dapat menghasilkan pemimpin yang mampu menjembatani antara tuntutan formal sistem dan realitas informal di lapangan, potensial menciptakan inovasi dalam pengelolaan birokrasi. Prabawati et al. (2017) menekankan bahwa persistensi praktik pertukaran sosial, meskipun dalam bentuk yang telah beradaptasi, dapat menghambat upaya jangka panjang untuk membangun budaya organisasi yang benar-benar berbasis merit di dalam birokrasi. Interaksi antara sistem merit dan praktik pertukaran sosial menciptakan lanskap yang kompleks dalam upaya meningkatkan kualitas kepemimpinan birokrasi. Hal ini menuntut pendekatan yang lebih nuansir dalam implementasi reformasi birokrasi, yang tidak hanya berfokus pada penguatan sistem formal, tetapi juga mempertimbangkan realitas informal yang ada di lapangan.

Strategi Optimalisasi Sistem Merit dalam Konteks Pertukaran Sosial

Untuk mengoptimalkan implementasi sistem merit dalam konteks di mana praktik pertukaran sosial masih berlangsung, penguatan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas menjadi krusial. KASN (2023) menekankan pentingnya peningkatan kapasitas dan kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam mengawasi proses seleksi pejabat di daerah. Ini termasuk pemberian sanksi yang lebih tegas terhadap pelanggaran prinsip merit. Prasajo (2014) mengusulkan pelibatan pihak ketiga yang independen, seperti akademisi atau lembaga pemantau, dalam proses seleksi untuk meningkatkan objektivitas dan akuntabilitas. Dwiputrianti (2018) juga merekomendasikan pengembangan sistem pelaporan pelanggaran yang efektif dan aman, memungkinkan pegawai atau masyarakat untuk melaporkan praktik-praktik yang bertentangan dengan prinsip merit tanpa takut akan pembalasan.

Transparansi merupakan kunci dalam meminimalisir pengaruh pertukaran sosial yang tidak sehat dalam proses seleksi. Permana & Taufik (2023) menekankan pentingnya publikasi kriteria dan bobot penilaian secara detail sebelum proses seleksi dimulai, mengurangi ruang untuk manipulasi selama proses berlangsung. Erlanda et al. (2022) merekomendasikan publikasi hasil seleksi secara rinci, termasuk skor dan peringkat kandidat, untuk meningkatkan kepercayaan terhadap objektivitas proses. Kuswara & Mayasari (2023) mengusulkan pemanfaatan platform digital untuk memfasilitasi akses publik terhadap informasi terkait proses seleksi, termasuk track record kandidat dan hasil

penilaian.

Transformasi budaya organisasi merupakan strategi jangka panjang yang penting untuk mengoptimalkan sistem merit. Prabawati et al. (2017) menekankan pentingnya program sosialisasi dan pelatihan berkelanjutan untuk menanamkan nilai-nilai merit di seluruh jenjang birokrasi. Prasajo & Kurniawan (2008) mengusulkan pengembangan sistem penghargaan yang lebih kuat berbasis kinerja, memberikan insentif bagi pegawai untuk fokus pada peningkatan kompetensi dan prestasi kerja. Blunt et al. (2012) menekankan pentingnya pengembangan kepemimpinan yang menjunjung tinggi etika dan integritas, menjadi role model dalam penerapan prinsip-prinsip merit. Handayani (2023) mengusulkan pengembangan sistem manajemen talenta yang komprehensif, memberikan kejelasan jalur karir bagi pegawai berdasarkan kompetensi dan kinerja, mengurangi ketergantungan pada jaringan informal. Irfan (2020) menekankan pentingnya penguatan nilai-nilai profesionalisme dalam birokrasi, termasuk melalui pengembangan kode etik yang kuat dan mekanisme penegakannya.

Implementasi strategi-strategi ini membutuhkan komitmen jangka panjang dan konsistensi dari seluruh pemangku kepentingan. Penting untuk disadari bahwa transformasi dari sistem yang sangat dipengaruhi oleh pertukaran sosial menuju sistem yang benar-benar berbasis merit adalah proses yang kompleks dan membutuhkan waktu. Namun, dengan pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan, optimalisasi sistem merit dalam konteks pertukaran sosial yang ada di Indonesia dapat dicapai secara bertahap.

Implikasi terhadap Efektivitas Pemerintahan Daerah

Interaksi antara sistem merit dan praktik pertukaran sosial dalam seleksi pejabat memiliki implikasi signifikan terhadap kualitas pelayanan publik. McLeod (2008) mengemukakan bahwa ketika proses seleksi tidak sepenuhnya berbasis merit, terdapat risiko penempatan pejabat yang kurang kompeten, yang dapat berdampak langsung pada kualitas pelayanan publik. Namun, Poocharoen & Lee (2014) menunjukkan bahwa di beberapa daerah yang berhasil menerapkan sistem merit dengan baik, terjadi peningkatan signifikan dalam kualitas dan efisiensi pelayanan publik.

Kuswara & Mayasari (2023) menemukan bahwa pejabat yang dipilih melalui proses berbasis merit cenderung lebih inovatif dalam mengembangkan metode pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien. Sebaliknya, praktik pertukaran sosial yang kuat dapat menghambat inovasi karena fokus lebih pada mempertahankan status quo. Aspinall & Berenschot (2019) mengamati bahwa dalam beberapa kasus, jaringan informal yang terbentuk melalui pertukaran sosial dapat meningkatkan responsivitas pejabat terhadap

kebutuhan masyarakat lokal. Namun, hal ini seringkali bersifat selektif dan tidak merata.

Dampak terhadap inovasi dan kinerja organisasi pemerintah daerah juga signifikan. Prabawati et al. (2017) menunjukkan bahwa organisasi yang lebih kuat dalam menerapkan sistem merit cenderung memiliki budaya inovasi yang lebih baik. Pejabat yang dipilih berdasarkan kompetensi lebih cenderung mendorong dan mendukung ide-ide baru. Dwiputrianti (2018) menemukan bahwa penerapan sistem merit yang konsisten dapat meningkatkan efisiensi operasional organisasi pemerintah daerah. Sebaliknya, praktik pertukaran sosial yang dominan sering kali mengakibatkan inefisiensi karena penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensinya. Prasojo & Kurniawan (2008) mengamati bahwa organisasi yang lebih banyak menerapkan prinsip merit dalam seleksi pejabatnya cenderung lebih baik dalam mencapai target-target kinerja yang ditetapkan.

Interaksi antara sistem merit dan pertukaran sosial juga berdampak pada tingkat kepercayaan publik terhadap birokrasi. Kim & Choi (2017) menunjukkan bahwa ketika masyarakat mempersepsikan proses seleksi pejabat sebagai proses yang adil dan berbasis merit, tingkat kepercayaan terhadap integritas birokrasi cenderung meningkat. Halim (2022) mengamati bahwa pemerintah daerah yang dipimpin oleh pejabat yang dipilih melalui proses yang dianggap lebih meritokratis cenderung memiliki legitimasi yang lebih kuat dalam implementasi kebijakan-kebijakannya. Erlanda et al. (2022) juga menemukan korelasi positif antara persepsi meritokrasi dalam birokrasi dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam program-program pemerintah daerah. Handayani (2023) menunjukkan bahwa di daerah-daerah yang lebih konsisten dalam menerapkan sistem merit, tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik cenderung lebih tinggi.

Secara keseluruhan, implikasi interaksi antara sistem merit dan praktik pertukaran sosial terhadap efektivitas pemerintahan daerah bersifat kompleks dan multidimensi. Di satu sisi, penerapan sistem merit yang konsisten berpotensi meningkatkan kualitas pelayanan, mendorong inovasi, meningkatkan kinerja organisasi, dan memperkuat kepercayaan publik. Di sisi lain, persistensi praktik pertukaran sosial dapat menghalangi realisasi penuh dari potensi-potensi tersebut. Oleh karena itu, upaya optimalisasi sistem merit perlu mempertimbangkan realitas sosial-politik lokal, sambil secara bertahap dan konsisten mendorong transformasi menuju birokrasi yang lebih profesional dan berorientasi pada kinerja. Hal ini membutuhkan pendekatan yang holistik, melibatkan tidak hanya reformasi sistem dan prosedur, tetapi juga transformasi budaya organisasi dan peningkatan kapasitas SDM aparatur secara berkelanjutan.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, dapat ditarik beberapa kesimpulan utama:

1. Interaksi antara implementasi sistem merit dan praktik pertukaran sosial mempengaruhi efektivitas proses seleksi pejabat daerah. Meskipun sistem merit telah diadopsi secara formal, praktik pertukaran sosial masih memainkan peran penting dalam proses seleksi, mewujud dalam berbagai bentuk seperti patronase politik, jaringan informal, dan praktik "balas budi". Hal ini dapat mengurangi objektivitas dan fairness dalam proses seleksi.
2. Praktik pertukaran sosial masih mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam seleksi pejabat daerah, meskipun ada upaya formal untuk menerapkan sistem merit. Jaringan informal, patronase, dan pertimbangan non-merit seringkali masih menjadi faktor penting dalam penentuan hasil seleksi. Hal ini mencerminkan adanya kesenjangan antara kebijakan formal dan praktik di lapangan.
3. Interaksi antara sistem merit dan praktik pertukaran sosial berdampak pada kualitas kepemimpinan birokrasi dan efektivitas pemerintahan daerah. Ketika proses seleksi tidak sepenuhnya berbasis merit, terdapat risiko penempatan pejabat yang kurang kompeten, yang dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi, kualitas pelayanan publik, dan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi. Di sisi lain, penerapan sistem merit yang konsisten berpotensi meningkatkan profesionalisme, inovasi, dan kinerja birokrasi secara keseluruhan.
4. Strategi yang dapat dikembangkan untuk memperkuat implementasi sistem merit dalam konteks sosio-politik lokal yang kompleks meliputi: penguatan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas, peningkatan transparansi, pengembangan budaya organisasi berbasis merit, pelibatan stakeholder eksternal, serta pendekatan yang holistik dan adaptif dalam reformasi birokrasi. Upaya ini membutuhkan komitmen politik yang kuat, dukungan dari seluruh stakeholder, serta pendekatan yang konsisten dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2011). *Sisi gelap otonomi daerah: Sisi gelap desentralisasi di Indonesia berbanding era Sentralisasi*. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. John Wiley & Sons.
- Blunt, P., Turner, M., & Lindroth, H. (2012). *Patronage, service delivery, and social justice in*

- Indonesia. *International Journal of Public Administration*, 35(3), 214-220.
- Cook, K. S., Cheshire, C., Rice, E. R., & Nakagawa, S. (2013). Social exchange theory. In J. DeLamater & A. Ward (Eds.), *Handbook of social psychology* (pp. 61-88). Springer.
- Creswell, J. W. (2019). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (5th ed.). Sage Publications.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Dwiputrianti, S. (2018). Challenges of merit system implementation in Indonesian civil service. *Policy & Governance Review*, 2(2), 155-173.
- Emerson, R. M. (1976). Social exchange theory. *Annual Review of Sociology*, 2, 335-362.
- Erlanda, N. F., Nazaki, & Winarti, N. (2022). Proses seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama pada masa kedaruratan kesehatan covid-19 di Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau tahun 2020. *SOJ Universitas Maritim Raja Ali Haji*, 3(1), 152-164.
- Firman, F. (2013). Politik lokal di Indonesia: Dari otokratik ke reformasi politik. *Jurnal Ilmu Politik*, 21(2), 5-30.
- Halim, H. (2022). *Sistem merit dalam perspektif perbandingan hukum kepegawaian*. Deepublish.
- Handayani, H. (2023). Implementasi sistem merit dalam pelayanan publik di Indonesia. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 9(1), 1-12.
- Hidayat, F. (2023). Implementasi pelaksanaan seleksi JPT-P di Pemko Sungai Penuh berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Universitas Jambi.
- Homans, G. C. (1958). Social behavior as exchange. *American Journal of Sociology*, 63(6), 597-606.
- Homans, G. C. (1974). *Social behavior: Its elementary forms* (2nd ed.). Harcourt Brace Jovanovich.
- Irfan, I. (2020). Quo vadis sistem merit dalam birokrasi Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 16(2), 111-134.
- KASN. (2018). Implementasi sistem merit dalam manajemen ASN. Komisi Aparatur Sipil Negara.
- KASN. (2023). Pengawasan implementasi sistem merit dalam seleksi JPT Pratama: Tantangan dan strategi. Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Kim, C. H., & Choi, Y. B. (2017). How meritocracy is defined today?: Contemporary aspects of meritocracy. *Economics and Sociology*, 10(1), 112-121.

- Kuswara, D., & Mayasari, I. (2023). Implementasi manajemen PNS berbasis sistem merit dalam penempatan jabatan struktural pegawai di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. *CAKRAWALA – Repositori IMWI*, 6(1), 336-351.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.
- Mayring, P. (2004). Qualitative content analysis. In U. Flick, E. von Kardoff, & I. Steinke (Eds.), *A companion to qualitative research* (pp. 159-176). Sage Publications.
- McLeod, R. H. (2008). Inadequate budgets and salaries as instruments for institutionalizing public sector corruption in Indonesia. *South East Asia Research*, 16(2), 199-223.
- Meyrina, R. S. A. (2016). Implementasi peningkatan kinerja melalui merit sistem guna melaksanakan undang-undang aparatur sipil negara no. 5 tahun 2014 di Kementerian Hukum dan HAM. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 10(2), 175-186.
- Pan, M. L. (2017). *Preparing literature reviews: Qualitative and quantitative approaches* (5th ed.). Routledge.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Services Research*, 34(5 Pt 2), 1189-1208.
- Permana, A. P., & Taufik, R. (2023). Implementasi kebijakan dan sistem merit pada seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama Kabupaten Bangka Selatan. *Responsive*, 6(1), 15.
- Poloma, M. M. (2003). *Sosiologi kontemporer*. PT RajaGrafindo Persada.
- Poocharoen, O. O., & Lee, C. (2014). The politics of bureaucratic reform in Asian countries. *Policy and Society*, 33(2), 165-175.
- Prabawati, I., Astuti, P., & Rosdiana, W. (2017). Patronage in bureaucracy: The challenges of bureaucratic reform policy in Indonesia. *Asian Social Science*, 13(12), 129-137.
- Prasojo, E. (2014). Bureaucratic reform in Indonesia: Challenges and opportunities. *Journal of US-China Public Administration*, 11(12), 923-929.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Bureaucracy reform and good governance: The case of best practices from several regions in Indonesia. *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 15(1), 18-26.
- Prasojo, E., & Rudita, L. (2014). Managing the public sector in Indonesia: Reform in an uneasy transition. In E. Berman (Ed.), *Public administration in Southeast Asia* (pp. 241-260). CRC Press.
- Riau Pos. (2020, September 10). Disorot, dugaan praktik jual-beli jabatan di Pemprov Riau.
- Rintaka, M. I. N. I. (2023). Sistem merit dalam pengisian jabatan: Perbandingan proses pengisian JPTP antara Pemerintah Kabupaten Buton Utara dan Pemerintah Kota Kendari dari sudut pandang prinsip-prinsip sistem merit pada penyelenggaraan tahun

2021 [Tesis]. Universitas Gadjah Mada.

- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339.
- Sudrajat, T. (2014). Eksistensi kebijakan pengisian jabatan struktural dalam kerangka pengembangan SDM aparatur berbasis merit. *Civil Service Journal*, 8(1), 31-41.
- Tribun Pekanbaru. (2021, January 5). Pengamat sebut tiga masalah utama Pemprov Riau, salah satunya 'politik balas budi'.
- Ulya, S. A., Lubis, K., & Andora, H. (2023). Pengisian jabatan sekretaris daerah di Sumatera Barat dalam rangka penerapan sistem merit. *Jurnal Niara*, 16(1), 354-359.