

Universitas Indonesia
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Departemen Ilmu Administrasi
Program Pascasarjana

ABSTRAK

Medelina Kusharwanti
8902310069

ANALISIS KEBIJAKAN REKRUTMEN DAN SELEKSI PEGAWAI NEGERI SIPII DI INDONESIA

(xvi, 404, Bibliografi 197: 110 buku, 22 Jurnal, 38 makalah/laporan, 7 surat kabar/majalah, 17 peraturan perundangan; 3 website; Tahun buku yang digunakan: 1964-2007).

ABSTRAK

Peraturan perundangan yang mengatur tentang rekrutmen dan seleksi Pegawai Negeri Sipil (PNS) ternyata belum mampu menjamin penegakan sistem merit dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS. Akibatnya pelaksanaan rekrutmen dan seleksi sampai saat ini terus menuai kritik karena kurang mengedepankan prinsip netralitas, persamaan, keadilan, dan kompetensi. Padahal pelaksanaan rekrutmen dan seleksi berdasar sistem merit merupakan langkah mendasar untuk memperbaiki kualitas PNS. Pertanyaannya adalah, bagaimana reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi dilaksanakan agar kualitas PNS dapat ditingkatkan.

Disertasi ini berisi paparan tentang analisis kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi PNS. Analisis kebijakan digunakan untuk menemukan akar permasalahan dan penyebab lemahnya penegakan sistem merit. Berdasarkan pemahaman atas permasalahan dan hambatan yang ada, diusulkan reformasi kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi untuk lima belas tahun kedepan.

Untuk merancang reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS disertasi ini menggunakan pendekatan *scenario planning*. *Scenario planning* dipakai untuk mengetahui lingkungan kebijakan yang mungkin muncul di masa depan karena adanya perubahan sosial, ekonomi, dan politik (*driving factors*).

Dengan menggunakan pendekatan analisis kebijakan dan *scenario planning*, reformasi kebijakan yang diusulkan tidak hanya dapat menyelesaikan permasalahan rekrutmen dan seleksi PNS yang muncul pada saat ini tetapi juga relevan untuk menjawab tantangan dan kondisi lingkungan kebijakan di masa depan.

Untuk mencapai tujuan di atas maka penelitian ini akan dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama adalah mendeskripsikan dan melakukan analisis terhadap proses kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang ada di Indonesia.

Tahap kedua adalah membangun skenario. Pada tahap ini dilakukan kelompok diskusi terfokus atau *Focus Discussion Group* (FGD) dengan para pakar. Tahap ketiga adalah merumuskan langkah-langkah reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS sesuai dengan skenario yang ada.

Hasil penelitian tahap pertama adalah bahwa proses kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS dihadapkan pada kuatnya campur tangan politik yang memunculkan persoalan rendahnya komitmen elit dalam menegakkan sistem merit, inkonsistensi kebijakan, kekaburan pembagian kewenangan antar lembaga yang terlibat, serta kurangnya sinkronisasi antara kebijakan makro dan mikro.

Hasil penelitian tahap kedua, berdasarkan diskusi para Pakar tentang faktor-faktor yang menyebabkan ketidakpastian lingkungan kebijakan masa depan, dibangun empat skenario yaitu Meritokrasi, skenario Dalam Tekanan, skenario Tanpa Harapan dan skenario Berpeluang. Dari keempat skenario tersebut, skenario yang dipilih sebagai skenario 2008 – 2023 adalah skenario Meritokrasi dan skenario Tanpa Harapan.

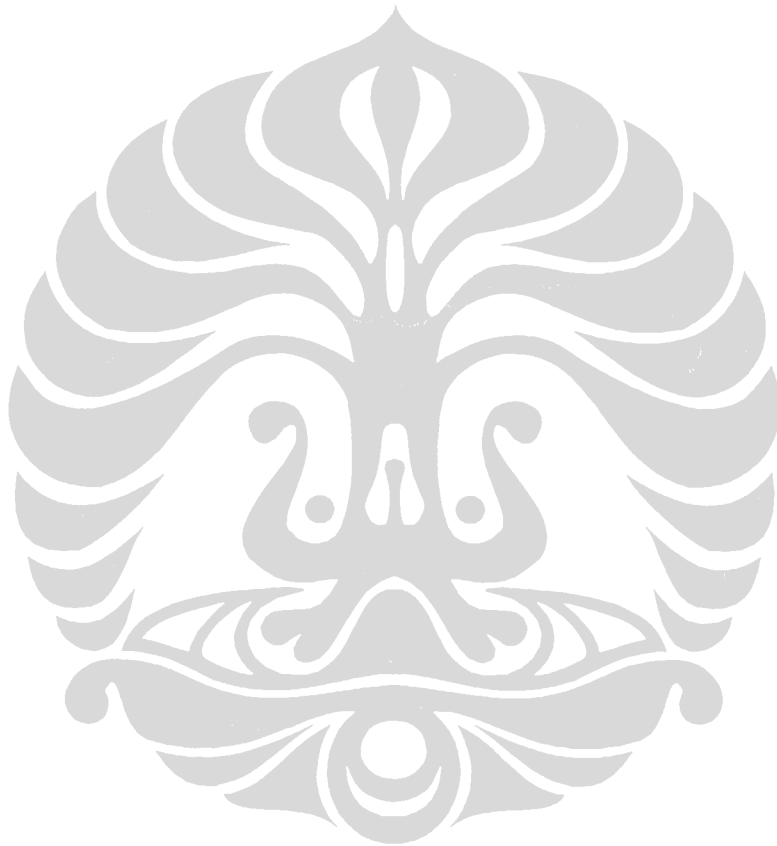
Pada tahap ketiga, berdasarkan dua skenario yang dipilih maka ditentukan langkah-langkah reformasi proses kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Pada skenario Meritokrasi yang memiliki dukungan politik kuat maka langkah reformasi yang membutuhkan keterbukaan politik seperti peningkatan transparansi dan akuntabilitas, pengurangan KKN, dan pembangunan netralitas pegawai dapat dilakukan. Gagasan untuk memiliki jajaran pegawai dengan standar kualitas yang tinggi dengan menggunakan *integrated system* juga dapat direalisasikan. Kondisi ekonomi sosial yang baik dalam skenario Meritokrasi juga memungkinkan dilakukannya langkah perbaikan yang memerlukan dukungan keuangan seperti perencanaan pengadaan pegawai untuk lima tahun kedepan dan penggunaan teknologi.

Pada skenario Tanpa Harapan, keadaan yang digambarkan sangat buruk akibat dukungan politik yang lemah dan kondisi sosial ekonomi yang tidak berkembang sehingga langkah reformasi bagi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS menjadi sangat terbatas. Reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS harus dimulai dengan membangun kesepakatan elit untuk menegakkan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi PNS, menggalang dukungan politik (*political support*), di samping mempertegas kemauan politik atau *political will* dari para elit dan stakeholder. Kondisi ekonomi dan sosial yang terpuruk tidak memungkinkan bagi dilaksanakannya tindakan yang memerlukan biaya tinggi seperti pemanfaatan teknologi. Reformasi yang dilaksanakan hanya dapat diarahkan pada peningkatan efisiensi serta efektivitas kemampuan lembaga pelaksana.

Kesimpulan penelitian ini adalah bahwa, reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang ada mencakup elemen-elemen yang sangat luas namun cukup rinci. Selanjutnya, karena rekrutmen dan seleksi PNS hanya merupakan sebuah subsistem dalam sistem kepegawaian nasional, maka reformasi

kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS hanya akan menjadi optimal jika disertai dengan reformasi pada subsistem yang lain.

Implikasi teoritis penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan pendekatan analisis kebijakan dan *scenario planning* secara bersama-sama menjadi pendekatan yang efektif untuk merancang reformasi kebijakan yang memiliki perspektif jangka panjang dan bersifat strategis.



**University of Indonesia
Faculty of Social and Political Sciences
Administrative Science Department
Post-graduate Program**

ABSTRACT

Medelina Kusharwanti
8902310069

**POLICY ANALYSIS OF THE RECRUITMENT AND SELECTION OF CIVIL
SERVANT IN INDONESIA**

**(xvi, 404, Bibliography 197: 110 books, 22 Journals, 38 working papers
/reports, 7 newspapers/Magazines, 17 Law and regulations; 3 websites;
period of references: 1964-2007).**

Government regulations concerning the recruitment and selection of civil servants (*Pegawai Negeri Sipil/PNS*) have not yet guaranteed the enforcement of a merit-system in the conduct of recruitment and selection of PNS. As a consequence, the recruitment and selection processes have drawn criticism because these processes are lacked in upholding the principles of neutrality, equality, justice, and competency. The conduct of recruitment and selection based on merit-system is a fundamental step to improve the quality of PNS. The question is how the reform of policies on recruitment and selection could be conducted in order to improve the quality of PNS.

This dissertation contains policy analyses on the recruitment and selection of PNS. Policy analysis is utilized to observe the root problems and causes of weak enforcement in a merit-system. Based on the understanding of problems and obstacles, it recommends a policy reform agenda on recruitment and selection for the next fifteen years.

To devise this reform agenda, this dissertation utilizes scenario planning approach. This approach is used to identify policy environment that may arise in the future because of the social, economic, and political changes (driving factors).

By using approaches of policy analysis and scenario planning, policy reform agenda proposed in this dissertation will not only solve the current problems with the recruitment and selection of PNS, but will also be relevant to answer challenges and conditions of policy environment in the future.

To reach that objective, this study was conducted into three stages. The first stage was to describe and conduct analyses on policy processes of recruitment and selection in Indonesia.

The second stage was building scenario. In this stage, focus group discussions with experts were conducted. Finally, the third stage involved

formulating steps on reforming policies on recruitment and selection of PNS based on the proposed scenario.

The result from the first stage study revealed that the policy process of recruitment and selection of PNS was confronted with strong political intervention that have caused the emergence of the elite's low commitment in upholding the merit-system. In addition, there were policies inconsistency, unclear division of authority among relevant institutions, and lacked of synchronization between macro and micro policies.

The result of the second stage study, revealed that based from the discussion with experts, it identified factors that have caused uncertainties on the policy environment in the future, it developed four scenarios: Meritocracy scenario (Meritokrasi), Under Pressure scenario (Dalam Tekanan), Without Hope scenario (Tanpa Harapan), and Possible Success scenario (Berpeluang). From these scenarios, the scenarios that were selected for 2008-2023 are Meritocracy scenario and Without Hope scenario.

On the third stage, based from the two selected scenarios, the steps towards reforming the PNS's recruitment and selection policy were determined. In the Meritocracy scenario that gains strong political support, some reform agendas that require political openness like improving transparency and accountability, combating KKN (corruption, collusion, and nepotism), and developing civil servants' neutrality can be conducted. The idea to have a rank-and-file of the bureaucracy with high quality standard through the implementation of integrated system can be also materialized. Good socio-economic condition in the Meritocracy scenario also make it possible to conduct the improvement of the civil servants' quality that requires financial support, for example through a better planning for the hiring of new civil servants for the next five years and the using of technology.

On the Without Hope scenario, a bad condition is depicted as a result from the weak political support and the stagnant socio-economic condition so that the reform agendas on the recruitment and selection policy of PNS were quite limited. Policy reform of the PNS' recruitment and selection policy should start with the development of agreement among elites to uphold the merit-system, the mobilization of political support, and also strengthening the political will of elites and other stakeholders. Declining socio-economic condition will not make it possible for the implementation of the action plans that require high financial cost, like the use of technology. Reforms conducted can only aimed at improving the efficiency and effectiveness of the capacity of the implementing agency.

The conclusion from this study is that policy reforms of the recruitment and selection of PNS include a wide range and detailed elements. Furthermore, because the recruitment and selection of PNS is only a subsystem within the national employment system, policy reforms of the recruitment and selection of PNS can only be optimal if they are accompanied with the reforms on other subsystems.

Theoretical implication from this study shows that the use of both approaches of policy analysis and scenario planning becomes an effective approach to plan policy reform that has long term and strategic perspectives.