

BAB IV

KEBIJAKAN DAN SISTEM KEPEGAWAIAN NASIONAL

Bab ini akan menjelaskan mengenai berbagai kebijakan di bidang kepegawaian secara umum serta kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi yang pernah berlaku ataupun yang saat ini ada. Aspek-aspek yang akan disoroti dalam pembahasan kebijakan kepegawaian ini meliputi berbagai bentuk kebijakan yang ada, dinamika yang muncul dalam formulasi kebijakan serta telaah tentang isi kebijakan. Tinjauan terhadap isi atau substansi kebijakan terutama akan difokuskan pada pernyataan tentang tujuan kebijakan, pengaturan kelembagaan, pengaturan mekanisme pelaksanaan, dukungan politik, serta keterlibatan masyarakat. Pembahasan tentang kebijakan bidang kepegawaian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran dan dasar yang jelas mengenai kondisi aktual yang terjadi, termasuk isu dan persoalan yang melekat di dalamnya. Pemahaman terhadap kondisi aktual ini akan menjadi informasi awal yang berguna untuk merancang langkah perbaikan dalam kerangka reformasi kebijakan.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab metode penelitian, data yang digunakan pada bab ini berasal dari data sekunder terutama peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian maupun rekrutmen dan seleksi PNS, dokumen-dokumen kebijakan, serta berbagai hasil penelitian pihak lain yang relevan. Data primair adalah hasil wawancara baik dengan pakar di bidang kebijakan maupun dengan informan yang mengetahui atau terlibat langsung dalam perumusan kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah. Informasi pendukung juga diperoleh dari pakar yang berasal dari perguruan tinggi birokrasi atau pemerintahan.

A. Kebijakan Umum

1. Undang-Undang Pokok Kepegawaian

a. Tujuan Kebijakan

Dasar-Dasar kebijakan tentang kepegawaian negara merupakan landasan berpikir bagi penyusunan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan UU No.8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dengan kata lain, UU Pokok-Pokok Kepegawaian pada dasarnya berisi kebijakan dasar tentang manajemen sistem kepegawaian di Indonesia. Manajemen kepegawaian sipil merupakan keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan, tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.²³⁹ Undang-Undang ini menjadi acuan bagi seluruh peraturan tentang pegawai negeri baik pegawai negeri sipil, anggota TNI, maupun anggota POLRI.

Pokok-pokok kebijakan yang dituangkan dalam UU tersebut terutama ditujukan untuk menciptakan aparatur negara yang profesional, netral dari kegiatan dan pengaruh politik, berwawasan global, mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, serta memiliki tingkat kesejahteraan material dan spiritual. Dalam UU tersebut juga disebutkan bahwa sistem kepegawaian yang dianut adalah sistem “karier dan prestasi kerja” yaitu sistem yang mendasarkan pengangkatan seseorang untuk menduduki suatu jabatan atau kenaikan pangkat pada kecakapan dan prestasi. Berdasarkan pokok kebijakan tersebut, Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur elemen-elemen penting yang terkait seperti pelaksanaan Manajemen kepegawaian, posisi atau hubungan antara badan pembuat, dan pelaksana kebijakan di bidang kepegawaian, serta posisi pegawai negeri dikaitkan dengan fungsinya sebagai pemberi layanan publik secara keseluruhan.

²³⁹ Baca Undang-Undang Pokok Kepegawaian no. 43 Tahun 1999, tentang perubahan UU Pokok Kepegawaian No.8 tahun 1974.

Perubahan UU No.8 Tahun 1974 kedalam UU No.43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi isyarat adanya keinginan untuk melakukan perubahan pengelolaan sistem kepegawaian terutama terkait dengan fungsi dan tugas PNS. Misalnya, pada Pasal 3 UU No 8 Tahun 1974, pegawai negeri sipil (PNS) disebutkan sebagai perangkat negara yang harus mempunyai kesetiaan terhadap negara. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “ PNS adalah abdi negara dan abdi masyarakat yang harus setia pada Pancasila, UUD’45, negara dan pemerintah”. Kalimat ini menunjukkan bahwa orientasi tugas dan fungsi PNS adalah memberikan pelayanan kepada negara dan pemerintah. Melalui Pasal 3 UU No. 43 Tahun 1999 orientasi ini kemudian diubah sehingga menjadi sangat berbeda dan sesuai dengan paradigma baru yang berkembang, yaitu bahwa tugas dan fungsi PNS berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat. Pada Pasal 3 UU No 43 Tahun 1999 di atas disebutkan bahwa “pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan”.

Selain didorong oleh semangat perubahan, munculnya Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang baru tidak terlepas dari latar belakang, konteks, serta keadaan yang berkembang pada saat penyusunannya. Oleh sebab itu, penelusuran terhadap latar belakang yang mendorong munculnya Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang baru merupakan hal yang penting. Selain menyoroti substansi kebijakan kepegawaian yang dituangkan dalam Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bagian ini juga akan menyoroti tentang proses penyusunan beserta dengan dinamikanya yang pada akhirnya akan berpengaruh pada produk akhir atau kebijakan yang dikeluarkan .

Sofian Effendi salah seorang penggagas Undang-Undang mengenai kepegawaian yang baru, mengatakan bahwa gagasan pembuatan UU No.43 Tahun 1999 sebagai perubahan atas UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dilatarbelakangi pandangan tentang politik Indonesia di masa

depan.²⁴⁰ Pandangan tersebut memperkirakan bahwa setelah pemilu 1999 Indonesia akan mengalami beberapa perubahan strategis yang membawa implikasi terhadap perubahan sistem kepegawaian. Kenyataan yang muncul menjelang pemilu 1999 tentang banyaknya partai peserta pemilu, membawa konsekuensi bahwa pemerintahan yang terbentuk akan merupakan pemerintahan koalisi, dimana beberapa anggota partai akan duduk di dalam pemerintahan. Partai-partai yang turut membentuk pemerintahan ini akan menuntut agar anggotanya mendapat berbagai posisi dalam pemerintahan. Untuk menjamin agar masuknya anggota partai dalam pemerintahan tidak mengganggu fungsi-fungsi pokok pemerintahan, maka perlu dilakukan penyesuaian dalam format kepegawaian negara, yaitu adanya ketentuan yang tegas dalam hal netralitas pegawai negeri, pemisahan yang jelas antara jabatan karir dan jabatan politis serta pembentukan lembaga pembuat kebijakan di bidang kepegawaian yang independen.

Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana pelayanan yang diberikan berdasarkan profesionalisme dan bukan karena kepentingan politik. Jadi pelayanan yang diberikan oleh PNS tidak membedakan unsur ras, agama dan golongan tertentu terhadap siapapun yang dilayani. Hal ini untuk mencegah fragmentasi politik dalam tubuh PNS. Untuk menegakkan prinsip tersebut, Pasal 3 UU No. 43 Tahun 1999 menyatakan bahwa pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Dengan demikian, PNS tidak dibenarkan terlibat atau aktif dalam partai politik. PNS yang menjadi anggota atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai PNS. Undang-Undang yang sama juga menguatkan netralitas pegawai negeri melalui kebijakan mengenai perlunya suatu kejelasan dan ketegasan bahwa ada pemisahan antara pejabat politik dan pejabat karir baik mengenai tata cara rekrutmennya maupun kedudukan, tugas, wewenang, fungsi, dan pembinaannya. Berdasarkan prinsip yang dimaksud maka UU tersebut mengamanatkan bahwa pembina kepegawaian di daerah adalah pejabat karir

²⁴⁰Sofian Effendi, "Reformasi Aparatur Negara Pasca Amandemen Konstitusi", Paper tanpa tahun.

tertinggi pada pemerintahan daerah.²⁴¹ Ketentuan ini dimaksudkan agar manajemen dan pembinaan kepegawaian bebas dari pengaruh partai politik. Termasuk kedalam jabatan politis misalnya menteri sedangkan sekretaris jenderal, kepala lembaga non departemen, direktur jenderal dan jabatan lain yang setingkat ke bawah adalah jabatan karir yang tunduk pada persyaratan keahlian.²⁴² Ketentuan ini sekali lagi menekankan orientasi fungsi PNS yang diarahkan bagi pemberian pelayanan kepada masyarakat secara optimal.

b. Penataan Lembaga

Gagasan lain yang mengemuka dalam pembuatan Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian yang baru adalah terkait dengan penataan lembaga. Di dalam UU No.43 Tahun 1999 tersebut, khususnya pada BAB III yang mengatur tentang manajemen PNS dinyatakan bahwa untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan manajemen PNS dan memberikan pertimbangan tertentu dibentuk Komisi Kepegawaian Negara (KKN) yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden (pasal 13 ayat 3).²⁴³

Komisi kepegawaian semacam ini juga dibentuk di negara-negara lain seperti Korea, Philipina, dan New Zealand dengan nama *Civil Service Commision* atau *Public service Commission*. Di beberapa negara komisi ini sangat berperan dalam pelaksanaan reformasi kepegawaian.²⁴⁴ Gagasan untuk membangun komisi independen yang juga diamanatkan oleh Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ternyata sampai sekarang belum terbentuk. "Meskipun sudah dilakukan beberapa kali pertemuan untuk membahas hal tersebut, sampai sekarang komisi

²⁴¹ Lihat UU No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Keberadaan komisi tersebut pernah dikenal dalam sistem pemerintahan Indonesia pada masa awal kemerdekaan RI. Tepatnya pada kabinet XII dan XIII dengan nama Dewan Urusan Pegawai (DUP) yang dipimpin oleh RP. Soeroso. Ketua dewan duduk dalam kabinet Sukiman-Suwiryo (Kabinet XII) dan Kabinet Wilopo Parwoto (Kabinet XIII) dengan status Menteri Urusan Pegawai. Komisi kepegawaian negara ini diperlukan sebagai lembaga tunggal yang berfungsi merumuskan kebijakan dan regulasi dibidang kepegawaian negara yang dipisahkan dari lembaga operasional atau pelaksana kebijakan, yang dalam hal ini adalah Badan Kepegawaian Negara. Gagasan pembentukan komisi kepegawaian negara dimunculkan karena ketika itu, belum ada kantor menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

²⁴⁴ Prijono Tjipto Herijanto, „Public Service Commission for Indonesia“, tanpa tahun.

tersebut belum terbentuk.”²⁴⁵ Wawancara dan telaah terhadap berbagai dokumen menunjukkan bahwa kerumitan dalam pengaturan lembaga atau institusi yang berwenang dalam Manajemen kepegawaian tidak bisa dilepaskan dari persoalan pengaturan kewenangan dan kepentingan, serta ketidaksepakatan elit terhadap gagasan pengaturan lembaga. Salah seorang penggagas komisi ini, misalnya, menulis ”Salah satu penyebab yang sempat saya dengar adalah karena ada pejabat teras dalam Kabinet Gotong Royong dan Kabinet Indonesia Bersatu yang kurang berkenan dengan beberapa ketentuan yang ada dalam UU kepegawaian tersebut.”²⁴⁶ Faktor penyebab yang lain adalah ”adanya kekhawatiran bahwa komisi independen sebagai pemegang otoritas dalam perumusan kebijakan dan regulasi kepegawaian akan mempunyai kekuasaan yang terlampau besar, terutama juga karena ketua Badan Kepegawaian Negara secara *ex officio* menjadi ketua komisi ini.”²⁴⁷ Implikasi dari belum terbentuknya komisi ini misalnya dikemukakan oleh Thoha.

”Sayang sampai saat ini komisi ini tidak terbentuk sehingga kewenangan BKN agak berlebihan untuk membuat dan melaksanakan kebijakan sendiri. Dengan belum terbentuknya KKN, keberadaan BKN semakin tidak jelas. Pembuat kebijakan di bidang kepegawaian selayaknya dilakukan oleh lembaga yang independen seperti Komisi Kepegawaian Negara.”²⁴⁸

Berdasarkan pendapat-pendapat yang dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa gagasan pendirian Komisi Kepegawaian Negara sebenarnya diperlukan serbagai bagian dari penataan institusi-institusi yang terkait dengan pengaturan di bidang kepegawaian. Hal ini didasarkan pada beberapa argumen. Pertama, agar Manajemen kepegawaian negara ditangani oleh lembaga yang bebas dari pengaruh politik. Sebab, keberadaan lembaga-lembaga kunci yang berperan dalam pengelolaan kepegawaian negara saat ini berpotensi membuka peluang bagi masuknya intervensi politik terutama terhadap kebijakan-kebijakan yang dihasilkan. Oleh Thoha pernyataan senada dikemukakan secara terbuka “Aparatur birokrasi pemerintah yang

²⁴⁵ Interview dengan Totok, Staf BKN. 14 November 2007

²⁴⁶ Sofian Effendi, “Kebijakan Kepegawaian Negara Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999” dalam M.Joko Affandi (ed.) *Pegawai Negeri Sipil di Era Revolusi dan Otonomi*. Puslitbang BKN, Jakarta: 2002.

²⁴⁷ Interview dengan Wiloto Effendi. Deputi di BKN, 16 Februari 2007.

²⁴⁸ Miftah Thoha, „Eksistensi Badan Kepegawaian Negara“ Kertas Kerja, Vol.VI no.2, Puslitbang BKN, Jakarta: 2006, hal.26.

seharusnya menjamin adanya netralitas, sekarang ini dikoordinasikan dan dibina oleh kementerian negara yang dipimpin oleh pejabat politik. Jabatan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara merupakan jabatan politik (warna politiknya amat kental).²⁴⁹ Pernyataan ini seakan memperoleh pembenaran ketika kemudian keluar PP No.8 Tahun 2005 yang mengatur pengangkatan pegawai honorer, yang oleh banyak pihak di duga tidak lepas dari faktor politik.²⁵⁰

Kedua, penataan institusi termasuk gagasan pendirian KKN dapat dimanfaatkan untuk memperingan tugas BKN, yang selama ini dianggap terlalu berat sehingga badan ini dapat lebih terfokus pada tugas-tugas pokoknya secara lebih terarah dan strategis.²⁵¹ Berdasarkan PP No.32 Tahun 1972, BAKN ditetapkan sebagai sebuah lembaga pemerintah nondepartemen yang berkedudukan langsung dibawah presiden. BAKN berfungsi untuk menyempurnakan, memelihara, dan mengembangkan administrasi negara di bidang kepegawaian. Melalui Keputusan Presiden RI No.95 Tahun 1999, BAKN diubah menjadi BKN. Badan ini tidak lagi semata-mata menata administrasi kepegawaian. Pasal 3 Keputusan Presiden ini menyusun 13 fungsi BKN dari penyusunan kebijakan teknis, pengembangan kepegawaian negara, sampai dengan penyelenggaraan administrasi kepegawaian. Oleh beberapa pihak perluasan tugas BAKN menjadi BKN dipandang mendatangkan beban yang luar biasa kepada BKN, sebab semua urusan mengenai kepegawaian negara dibebankan pada satu institusi saja. Dengan demikian, gagasan pendirian Komisi Kepegawaian Negara dalam kerangka penataan institusi diharapkan dapat menempatkan BKN pada tugas, pokok dan fungsi yang proporsional.

Ketiga, pendapat berbagai narasumber yang dihimpun untuk keperluan disertasi menyimpulkan perlunya penataan kembali pola hubungan antara BKN, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, serta Komisi Kepegawaian Negara. Terkait hubungan antara BKN dan Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara, penataan diperlukan untuk mengurangi kerancuan tugas antara BKN dan Menteri

²⁴⁹ Miftah Thoha., *Ibid.*, hal. 26.

²⁵⁰ Beberapa narasumber yang diinterview menyatakan secara eksplisit maupun implisit, bahwa dikeluarkannya PP No. 48 Tahun 2005 adalah karena adanya faktor politis.

²⁵¹ Lihat Sunariyati Hartono. „Penentuan Kembali Tugas dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara“. Kertas Kerja. Vol.VI No.02, Puslitbang BKN, Jakarta:2006.

Pendayagunaan Aparatur Negara .²⁵² Sekarang ini, pada masa pasca amendemen konstitusi, fungsi-fungsi regulasi pegawai negeri seperti penetapan formasi, penerimaan CPNS, pengangkatan CPNS, mutasi, pensiun, dan lain-lain yang merupakan fungsi pokok lembaga manajemen kepegawaian dijalankan oleh dua lembaga tingkat pusat yaitu oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Adanya dua lembaga ini ternyata sering menyebabkan penyelenggaraan fungsi perumusan kebijakan dan regulasi kepegawaian tidak mencapai hasil yang optimal. Fungsi pembuat kebijakan kepegawaian yang saat ini dilakukan oleh Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara yang kapasitasnya sebagai koordinator, dianggap tidak tepat.

Penataan institusi yang mengurus kepegawaian negara dimaksudkan agar hubungan kerja antara kedua lembaga ini sesuai dengan tugas dan fungsi seperti yang digariskan oleh peraturan perundang-undangan. Hubungan antara keduanya digambarkan dengan garis koordinasi karena keduanya mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama-sama bertanggung jawab kepada Presiden. Kurang tepatnya fungsi yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, misalnya, dinyatakan oleh seorang narasumber. “Jika dikaitkan dengan nama lembaga maka seharusnya Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara hanya terkait dengan kebijakan dan penanganan aparatur negara, sedangkan penanganan PNS menjadi wewenang BKN. Namun, pada kenyataannya Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara membuat kebijakan tidak hanya yang menyangkut aparatur negara tetapi juga kebijakan yang mengatur PNS.”²⁵³

Terkait dengan peranan lembaga pusat sistem administrasi negara seperti Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, LAN, dan BKN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Thoha mengemukakan pandangan kritisnya bahwa lembaga-lembaga tersebut lebih mengutamakan ketaatan terhadap aturan daripada kinerja.²⁵⁴ Keadaan semakin rumit, ketika dalam praktiknya seakan-akan BKN merupakan bawahan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Kesan ini menguat ketika pada kenyataannya BKN tidak selalu dapat mengkomunikasikan dan

²⁵² Interview dengan Parto Hadikusumo, BKN.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Thoha., 2006., *Op cit.*

mempertanggungjawabkan semua kegiatannya langsung kepada Presiden, tetapi harus melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Menanggapi kenyataan tersebut seorang narasumber pada kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara menyatakan bahwa apa yang dilakukan kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara sudah tepat dan sesuai peraturan, sebab dalam hubungan koordinasi ini memang Menteri PAN-lah yang bertugas mengkomunikasikan kebijakan kepegawaian kepada Presiden “Dari kedudukan maupun golongan Menteri PAN mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari kepala BKN. Memang demikianlah pengaturan koordinasi yang harus dilakukan.”²⁵⁵ Situasi ini menunjukkan adanya perbedaan persepsi antara kantor Menpan dan BKN dalam memahami tugas, fungsi, dan hubungan kerja antara BKN dan Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Padahal, keduanya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang sama. Adanya interpretasi yang berbeda tentang hubungan kerja antara BKN dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara semakin mempertegas perlunya penataan institusi atau sekurang-kurangnya membangun persamaan persepsi terkait dengan hubungan maupun tugas dan fungsi lembaga-lembaga pusat kepegawaian tersebut. Sebab, pada akhirnya hubungan antarlembaga akan sangat mempengaruhi kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga tersebut dan juga berdampak pada pelaksanaannya. Keadaan ini dijelaskan oleh Dye melalui model institusional atau *The Institutional model*²⁵⁶ yang menunjukkan adanya hubungan antara isi kebijakan dengan struktur pemerintahan, organisasi, tugas-tugas, dan fungsi tanpa melihat karakteristik institusional pada output kebijakan. Secara tradisional yang dimaksudkan dengan pendekatan institusional adalah aspek formal dan legal dari institusi pemerintah; di dalamnya termasuk organisasi formal yang ada, kekuatan hukum, aturan prosedural, serta fungsi atau aktivitasnya. Juga dipertimbangkan hubungan formal dengan organisasi yang lain. Keterkaitan antara institusi dengan kebijakan adalah bahwa perubahan dalam struktur institusi akan berdampak pada perubahan kebijakan publik meskipun perubahan tersebut perlu diinvestigasi lebih mendalam.

²⁵⁵ Interview dengan Nurbaya Siti, Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

²⁵⁶ Thomas R.Dye. *Understanding Public Policy* Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ: 1978.

Kadang-kadang perubahan terjadi bukan disebabkan oleh struktur tapi oleh lingkungan.

Institutionalism yang memberi penekanan pada aspek struktural dan formal pada organisasi berpengaruh pada pembuatan keputusan dan isi kebijakan. Dalam pandangan Williamson, pendekatan institusi menunjukkan bahwa efektivitas proses dan hasilnya akan sangat bergantung pada kualitas interaksi antar pihak-pihak yang berpartisipasi dalam proses kebijakan. Organisasi merupakan hasil kontrak antar berbagai pihak. Dalam hubungan internal organisasi hubungan antara perumus dan implementor menjadi hal yang sangat penting. Selain interaksi antar instansi, Pemerintah juga menentukan kualitas kebijakan. Oleh sebab itu, perlu aktivitas pengawasan dan pengendalian terhadap perilaku agen organisasi.²⁵⁷ Dalam perspektif ini, aktor yang berada dalam institusi memiliki peran penting dalam pembuatan dan implementasi kebijakan publik. Aktor akan menggunakan kekuasaan dalam proses pembuatan keputusan. Posisi aktor dalam institusi juga akan mempengaruhi kepentingan, tanggung jawab, dan arah komunikasi.²⁵⁸ Ini menunjukkan pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh keadaan historis organisasi dan hubungan antarlembaga.

c. Dukungan Politik

Kebijakan pokok kepegawaian yang mencoba mendorong aspek karir dan prestasi melalui penciptaan faktor-faktor pendukung seperti netralitas PNS, demarkasi antara jabatan karir dan politis, serta pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagai lembaga independen dalam praktiknya ternyata menghadapi kendala yang besar, yang bermuara pada lemahnya dukungan politik.

Upaya untuk membebaskan PNS dari pengaruh politik tidak sepenuhnya berhasil. Peraturan yang melarang keterlibatan PNS dalam kegiatan politik tidak mampu menembus realitas bahwa meskipun tidak boleh masuk dalam kepengurusan partai tertentu, banyak pegawai negeri yang menjadi anggota atau simpatisan

²⁵⁷ Oliver E. Williamson, *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford University Press, New York:1995, hal.212.

²⁵⁸ W. Parson, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Public Policy Analysis*. Edward Elgar, Aldershot: 1996, hal.334.

organisasi masa yang berafiliasi pada partai politik tertentu. Hal ini memungkinkan PNS menjadi simpatisan partai politik tertentu yang menghambat PNS yang bersangkutan untuk bersikap netral. Pengelompokan pegawai berdasarkan afiliasi atau simpatisan dari kekuatan politik tertentu jelas terlihat dan banyak terdapat di kantor-kantor pemerintah.²⁵⁹ Netralitas PNS menjadi semakin sukar diwujudkan ketika UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan, penggajian dan pemberhentian pegawai di daerah menjadi wewenang pembina kepegawaian di daerah. Padahal, yang dimaksud dengan pembina kepegawaian di daerah dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah gubernur pada tingkat propinsi dan walikota atau bupati pada tingkat kota dan kabupaten.²⁶⁰ Ketentuan ini jelas berbeda dengan bunyi UU No. 43 Tahun 1999 yang menyebutkan pembina kepegawaian haruslah pejabat karir. Pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama Pasal 76 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa daerah mempunyai kewenangan antara lain untuk melakukan pengangkatan calon pegawai negeri sipil daerah (CPNS daerah). Pengangkatan calon pegawai negeri sipil daerah dimulai sejak perencanaan kebutuhan pegawai dan penetapan formasi, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi, serta memutuskan pelamar yang diterima dan ditetapkan menjadi calon pegawai negeri sipil daerah. Pasal-pasal dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru yaitu UU No.34 Tahun 2004, yang mengatur tentang kepegawaian daerah juga memberikan wewenang kepada gubernur, bupati/walikota dalam hal pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS. Ketentuan ini dipandang mendatangkan kelemahan dalam pengelolaan kepegawaian di daerah terutama terkait dengan netralitas PNS dan Korupsi Kolusi dan Nepotisme.

Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah beberapa diantaranya adalah politisi yang berafiliasi pada partai politik tertentu. Akibatnya, KKN dalam pengangkatan pegawai tidak dapat dihindari. Dalam pemilihan kepala daerah langsung, para calon kepala daerah ini mempunyai banyak penasehat dan tim sukses yang

²⁵⁹ Wawancara dengan Elan Sitepu, Diirektur di BKN, tanggal 12 Februari 2007.

²⁶⁰ Dalam Penjelasan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian disebutkan yang dimaksud dengan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah adalah jabatan-jabatan karier tertinggi.

memperjuangkan dan mengatur strategi kampanye agar calon yang didukung memperoleh kemenangan melalui suara terbanyak. Ketika kepala daerah tersebut menang dalam pemilihan maka akan banyak desakan dari orang-orang dekat yang merasa berjasa dalam mendudukkan calon tersebut untuk meminta imbalan dengan meminta “jatah” di PNS. Di lain pihak, kepala daerah yang merasa “berhutang budi” kepada para “penasehatnya” kemudian berupaya mengalokasikan beberapa posisi di PNS untuk diberikan kepada para pendukungnya. Upaya balas jasa ini sering merusak penegakan prinsip-prinsip merit sistem dalam rekrutmen dan seleksi PNS. “Pokoknya nama-nama yang ada dalam amplop ini adalah mereka yang harus lulus” ancam seorang kepala daerah kepada seorang pejabat kepegawaian ketika mengetahui bahwa orang-orang dekatnya tidak dapat mencapai standar kelulusan yang ditetapkan dalam seleksi CPNS. Pejabat daerah tersebut menggertak lagi “Sebagian boleh dinyatakan lulus berdasarkan hasil tes tapi saya minta jatah 30% untuk menentukan siapa yang lulus”, kata kepala daerah yang lain.²⁶¹ Jika permintaan itu dipenuhi maka akan ada sejumlah pelamar yang diterima menjadi pegawai tanpa melalui prosedur dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Hal ini akan merusak mekanisme rekrutmen dan justru memperlemah kualitas pegawai di kemudian hari. Bentuk penyimpangan yang lain juga ditunjukkan oleh observasi berikut ini. “Biasanya setelah seorang kepala daerah memenangkan pemilu baik sebagai gubernur, bupati maupun walikota, selalu terjadi perombakan besar-besaran dalam hal kepegawaian.”²⁶²

Sebenarnya, keadaan ini tidak berbeda dengan masa sebelumnya; ketika kepala daerah diangkat oleh DPRD keterikatan kepala daerah terhadap para anggota DPRD sangat besar. Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah bisa tidak disetujui kalau mereka tidak memenuhi permintaan anggota dewan (misalnya minta anaknya diangkat menjadi PNS). Sekarang, ketika kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, tekanan dari anggota DPRD dalam bentuk titipan-titipan sudah berkurang dan digantikan oleh tekanan dari orang-orang yang berjasa dalam mendukung kemenangan Pemilihan Kepala Daerah Langsung.²⁶³

²⁶¹ Hardiyanto, FGD. Tanggal 2 Maret 2006.

²⁶² Wawancara dengan Wiloto Effendi, 16 Februari 2007.

²⁶³ Interview Dengan Totok, tgl 15 November 2006.

Dalam hal pemisahan antara jabatan karir dan politik, Pasal 12 ayat 2 UU No 43 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pembinaan pegawai dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Dalam penjelasan Undang-Undang disebutkan bahwa pembinaan ini dimaksudkan untuk memberi peluang bagi PNS yang berprestasi untuk meningkatkan kemampuannya secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Pernyataan ini selain menekankan prinsip netralitas yang telah dibahas sebelumnya, juga menekankan adanya prinsip profesionalisme pegawai. Format kepegawaian yang sesuai untuk menegakkan prinsip profesionalisme tersebut adalah dengan memisahkan secara tegas antara pengangkatan politik atau *political appointments* pada berbagai jabatan negara di pemerintahan dengan jabatan profesi yang harus netral dari kegiatan politik serta jabatan lainnya.

Dalam etika birokrasi pemerintahan negara, kedua jabatan ini harus dibedakan secara tegas karena memiliki kedudukan, peran, dan fungsi yang berbeda. Jabatan karier terdiri dari pejabat yang diangkat untuk menduduki jabatan tetap yang diatur dalam aturan birokrasi pemerintah sehingga hanya bisa diduduki oleh PNS. Adapun jabatan politik diartikan sebagai jabatan yang diperoleh melalui pemilihan rakyat atau memerlukan persetujuan DPR. Jabatan politik menyertakan mandat kepada para pejabatnya untuk merepresentasikan kepentingan para pemilihnya atau menjalankan mandat pemilihnya ketika mereka sudah duduk dipemerintahan. Mandat dari masyarakat ini kemudian dijabarkan dalam kebijakan dan program untuk kemudian dijalankan oleh para birokrat karir yang profesional. Dengan demikian, dalam suatu pemerintahan, kedua format jabatan tersebut memang akan selalu ada, dengan pola rekrutmen serta tugas dan fungsi yang berbeda; yang penting adalah bahwa hubungan antara keduanya perlu diatur melalui pemisahan yang tepat.

Persoalan ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi. Pengalaman Indonesia di masa lalu menunjukkan bahwa kerancuan dan campur aduk antara jabatan politik dan karir dalam praktiknya telah menimbulkan kerumitan yang luar biasa sehingga pegawai negeri tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal. Misalnya, pada zaman Orde Baru Manajemen kepegawaian dikelola secara sentralistik dengan monoloyalitas kepada

Pemerintah. Semua jabatan negeri maupun jabatan politik tidak dibedakan secara jelas dan sebagian besar dikuasai militer. Pada akhirnya, semuanya hanya diarahkan untuk mempertahankan dan memperkuat kekuasaan. Untuk mencegah terulangnya pengalaman buruk tersebut, pada sidang pertama Kabinet Persatuan Nasional, Presiden Abdul Rahman Wahid memberikan arahan bahwa untuk menjamin stabilitas dan kontinuitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan akan diadakan pemisahan yang tegas antara jabatan politik dan jabatan karir. Pengangkatan pejabat karir atas dasar afiliasi politik dicegah meskipun jabatan politik perlu diperbesar untuk mengakomodasikan kepentingan politik.²⁶⁴

Akan tetapi, kebijakan yang dituangkan dalam Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menginginkan adanya demarkasi yang jelas dalam pembinaan jabatan politik dan jabatan karir, kali ini, terganjal oleh adanya inkonsistensi kebijakan. Dengan kata lain, kesulitan menegakkan netralitas pegawai tidak hanya bermuara pada tarik menarik kepentingan para aktor yang mempunyai wewenang dalam Manajemen kepegawaian tetapi juga berakar pada adanya inkonsistensi kebijakan. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menginginkan bahwa yang ditetapkan sebagai pembina kepegawaian adalah PNS karir yang paling senior di instansi pusat dan daerah, yakni Sekretaris Negara, Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, Sekretaris Jenderal Lembaga Tinggi dan Lembaga Tertinggi negara, serta Sekretaris Jenderal dan Sekretaris Daerah. Pejabat inilah yang seharusnya mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS. Akan tetapi, PP No.96 Tahun 2000 yang mengatur wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS; PP No 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS; PP No 98 Tahun 2000 tentang pengadaan PNS; serta PP No11 Tahun2002 yang merupakan perubahan atas PP No 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS, telah menyimpang jauh dari prinsip-prinsip kepegawaian yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan induk yang dilaksanakannya. Misalnya, PP Nomor 96 Tahun 2000 tidak mengikuti garis demarkasi antara jabatan politik dan jabatan karir karena yang memegang wewenang pengangkatan PNS adalah para pejabat politik seperti menteri,

²⁶⁴ Sofian Effendi. *Op cit.*

gubernur, sekretaris presiden, dan kepala daerah. PP No 98 Tahun 2000 menyebutkan bahwa pejabat pembina kepegawaian adalah Menteri, Jaksa Agung, Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Sekretaris Militer, Sekretaris Presiden, Sekretaris Wakil Presiden, Kepala Kepolisian Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, serta Gubernur dan Bupati/Walikota.

Seharusnya yang dapat diangkat oleh pejabat politik adalah posisi-posisi khusus yang diperlukan untuk membantu para pejabat politik dalam melakukan tugasnya. Misalnya, jabatan pembantu khusus pada Sekretariat Presiden, Wakil Presiden, maupun kepala daerah. Orang-orang yang diangkat adalah orang-orang terdekat dan memiliki aspirasi politik yang sama dengan para pejabat yang mengangkatnya. Masa kerja untuk pembantu-pembantu khusus sama dengan masa jabatan para pejabat politik yang menjadi patronnya. Dengan demikian, ketika pejabat politik mengakhiri jabatannya maka pembantu-pembantu atau staf khusus yang diangkat juga harus berhenti. Kelompok ini berbeda dengan jabatan karir yang hanya dapat diduduki oleh PNS yang memiliki keahlian untuk jabatan-jabatan tersebut. Pengaburan batas antara kedua jabatan tersebut, yang masih berlangsung sampai sekarang diperkirakan akan tetap menyuburkan politisasi birokrasi dan pengabaian merit sistem dalam rekrutmen pegawai. Pengaturan yang berbeda-beda antara UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP No 96 Tahun 2000, PP No 98 Tahun 2000 tentang siapa yang dimaksud dengan pembina kepegawaian menunjukkan secara jelas adanya inkonsistensi kebijakan.

2. Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah

a. Tujuan Kebijakan

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi perubahan mendasar dalam hal kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Tujuan

dikeluarkannya UU No 32 Tahun 2004 tersebut adalah terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah. Undang-Undang tersebut terutama dimaksudkan untuk memberikan pengaturan tentang bagaimana penyelenggaraan otonomi daerah, selain secara khusus juga mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Sebagai konsekuensi penyerahan sebagian wewenang Pemerintah kepada pemerintah daerah tersebut, pengelolaan pegawai yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada daerah. Kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya meliputi rekrutmen, penggajian dan *reward*, pengukuran kinerja, promosi jabatan, dan pengawasan merupakan sub sistem dari sistem kepegawaian secara nasional.²⁶⁵ Perubahan kewenangan diatas berdampak pada kebijakan kepegawaian secara mendasar dalam arti sistem manajemen kepegawaian terpadu yang pelaksanaannya cenderung terpusat digantikan dengan sistem desentralisasi.

Pasal 76 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan antara lain untuk melakukan pengangkatan CPNS daerah. Untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi kepegawaian tersebut, pasal 25 ayat 2 UU No 43 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Presiden dapat mendelegasikan/menyerahkan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat/Daerah. Manajemen pegawai negeri sipil daerah mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian serta mendukung perumusan kebijakan kesejahteraan PNS. Bagi sebagian informan, pengaturan manajemen kepegawaian ke dalam UU pemerintahan daerah dipandang sebagai hal yang tidak tepat. Beberapa informan menyayangkan hal tersebut dengan mengatakan seharusnya pengaturan kepegawaian seluruhnya dimasukkan dalam UU Pokok Kepegawaian sedangkan UU pemerintahan di daerah hanya mengatur tentang pemerintahan daerah.

²⁶⁵ Lihat UU No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

b. Penataan Lembaga

Pengadaan calon pegawai negeri sipil daerah setelah berlakunya otonomi daerah, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah ini menegaskan bahwa ketentuan standar, norma, dan prosedur pengangkatan pegawai negeri sipil mulai dari perencanaan, pengumuman, persyaratan, pelamaran, dan penyaringan adalah sama dengan ketentuan yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1976 yang digantikannya. Perubahan yang terjadi hanyalah menyangkut pejabat yang berwenang mengangkat pegawai. Jika semula pejabat yang berwenang mengangkat pegawai adalah Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, maka berdasarkan pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, pengangkatan diserahkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian kabupaten/kota yaitu bupati/walikota. Peraturan Pemerintah berikutnya yang juga mengatur tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil adalah PP No.9 Tahun 2003. Peraturan tersebut memberikan wewenang kepada pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota untuk melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS.²⁶⁶ Untuk mendorong desentralisasi Manajemen PNS kepada daerah atau menjalankan semua fungsi manajemen kepegawaian bagi PNS daerah, maka peraturan ini menetapkan perlunya dibentuk Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sebagai instansi Pemerintah Daerah. Namun, untuk mendorong perkembangannya, secara teknis BKD dibimbing oleh Badan Kepegawaian Negara.

Pemberian kewenangan yang besar kepada daerah dalam mengelola sistem kepegawaiannya tidak berimplikasi pada pemisahan pengelolaan kepegawaian. Sebab Manajemen kepegawaian di Indonesia menganut *unified system* yang yang menyatukan Manajemen kepegawaian daerah ke dalam satu kesatuan Manajemen kepegawaian nasional. Pasal 13 ayat 2 Undang-Undang No 43 Tahun 1999

²⁶⁶ Lihat Sulardi, "Implementasi Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi Era Otonomi Daerah", *Disertasi*, Universitas Brawijaya, Malang, 2005.

menjelaskan bahwa kebijakan Manajemen kepegawaian berada pada Presiden selaku kepala pemerintahan. Dalam hal ini perumusan kebijakan yang berlaku secara nasional berupa norma, standar, dan prosedur, serta pengendalian dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini juga sesuai dengan Pasal 129 ayat 1 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintah melaksanakan pembinaan Manajemen PNS daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan Manajemen PNS secara nasional. Pasal 135 ayat 2 Undang-Undang tersebut menetapkan bahwa standar, norma, dan prosedur pembinaan dan pengawasan Manajemen PNS daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian, dalam hal pengelolaan kepegawaian, tugas Pemerintah Pusat adalah merumuskan kebijakan yang berlaku secara nasional berupa norma, standar, dan prosedur, serta pengendalian. Adapun, Manajemen operasional diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki.

Praktik pengelolaan sistem Manajemen PNS di Indonesia ternyata diinterpretasikan secara beragam. Berpusatnya kewenangan pengelolaan kepegawaian di tangan Presiden dan penyatuan Manajemen daerah dalam penyelenggaraan Manajemen kepegawaian secara nasional seperti disebutkan dalam UU No 43 Tahun 1999 disebutkan sebagai *unified system*.²⁶⁷ Secara teori, sistem ini menunjukkan adanya dua penggolongan yang berbeda antara pegawai pusat dan pegawai daerah dimana urusan kepegawaian diadministrasikan oleh lembaga pusat.²⁶⁸ Akan tetapi, penjelasan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa sistem Manajemen pegawai saat ini tidak murni menggunakan *unified system* melainkan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Pembina Kepegawaian Daerah. Suwandi dalam sebuah diskusi tentang otonomi daerah, ketika menyinggung sistem kepegawaian menyatakan bahwa pengaturan kewenangan yang sekarang berlaku, menunjukkan bahwa kita menganut *separated system*. "...sekarang ini pasal 75, 76

²⁶⁷ Lihat Prapto Hadi, Kebijakan Nasional Pembinaan Kepegawaian Negara, Bahan Dialog Acara Indonesia Bersatu di RRI, Jakarta, 2006.

²⁶⁸ *Local Government Personnel Systems*, UN, New York, 1966.

(UU No.22 Tahun 1999) itu menunjukkan bahwa sistem kepegawaian kita menganut sistem *separated*. pemerintah daerah merekrut, pemerintah daerah melakukan segalanya.”²⁶⁹ Namun, dalam pelaksanaannya pemerintah daerah menghadapi berbagai kendala sehingga kemudian yang terjadi adalah praktik antara *separated* dan *integrated*.

Sebenarnya, penjelasan di atas menunjukkan adanya kebingungan dalam memahami sistem Manajemen kepegawaian yang berlaku. Oleh karena memang dalam sistem kepegawaian di Indonesia, selain memperlihatkan ciri *unified* juga masih diwarnai praktik *separated* seperti yang dikemukakan Made Suwandi, bahkan juga mengandung unsur *integrated* ketika dikaitkan dengan penetapan formasi yang sangat sentralistis. Semua kerancuan ini sebenarnya akibat ikutan dari praktik otonomi daerah yang belum ideal. Adalah benar bahwa pemerintah daerah seolah mempunyai kewenangan yang sangat besar dalam pengelolaan kepegawaian di daerah sebagai salah satu ciri *separated system*. Akan tetapi, untuk kasus Indonesia, sistem kepegawaian yang ada belum dapat disebut sebagai kombinasi *unified* dan *separated*, sebab pada kenyataannya semua daerah terikat pada peraturan yang sama yang ditentukan oleh pemerintah pusat (tidak berdiri sendiri-sendiri). Adapun, yang dimaksud dengan *separated system* tidak hanya tidak ada keterkaitan pengelolaan kepegawaian antara pusat dan daerah, namun juga terdapat kemampuan daerah dalam menutup biaya kebutuhan operasional. Sebagai otorisator penuh di lingkungan wilayahnya, dalam *separated system* daerah tidak menggunakan norma pembinaan bersama antara pegawai pusat dan daerah. *Separated system* secara tegas ditolak oleh UU No 43 Tahun 1999 karena potensi disintegrasi yang ditimbulkannya. Padahal, salah satu tujuan kebijakan kepegawaian di Indonesia adalah menggunakan pegawai sebagai alat pemersatu nasional. Meskipun demikian keadaan ini memang sangat berbeda dibandingkan dengan masa Orde Baru, dimana pelaksanaan pengelolaan kepegawaian terkonsentrasi di pusat pemerintahan. Pelaku pengelola di daerah hanya merupakan kepanjangan tangan dari pusat dengan wewenang yang sangat terbatas.

²⁶⁹ Transkrip diskusi pada Indra J.Piliang (ed.) “Otonomi Daerah : Evaluasi dan Proyeksi”, YHB.Jakarta,:2002, hal.327

c. Konsistensi Kebijakan

Adanya dua Undang-Undang yang sama-sama memberi pengaturan tentang kepegawaian menimbulkan persoalan inkonsistensi kebijakan. Kedua undang-undang yang dipakai tidak sepenuhnya sejalan dalam hal pengelolaan pegawai negeri. Dalam UU no.32 tahun 2004 misalnya disebutkan adanya konsep “pembina”. Rumusan Pasal 122 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah “sekretaris daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil didaerahnya”. Kemudian dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud pembina kepegawaian daerah adalah pejabat karier tertinggi pada pemerintah daerah. Sayangnya, Undang-Undang tersebut tidak memberi penjelasan yang memadai tentang apa yang dimaksud dengan pembina dan apa fungsinya. Sebab pada Pasal 130 ayat (2) UU tersebut menyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan gubernur. Juga, Pasal 131 ayat (1) yang menyatakan pegawai negeri sipil antar-kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN. Jadi, apa fungsi pembina yang disebutkan dalam pasal di atas ? Ketidakjelasan fungsi pembina pada UU tentang Pemerintahan Daerah ini semakin tampak ketika Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS serta PP No 54 Tahun 2003 tentang Formasi PNS menyebutkan bahwa pejabat pembina kepegawaian daerah provinsi adalah gubernur sedangkan pejabat pembina kepegawaian daerah kabupaten kota adalah bupati/walikota. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, kepala daerah inilah yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai di daerah.

Kerumitan lain yang muncul pada UU No 32 Tahun 2004 dalam pengelolaan kepegawaian terkait dengan pengaturan tentang desa. Pada Pasal 202 ayat 2 dan 3 dikatakan bahwa perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan, jadi harus diambil dari pegawai negeri.

Namun, dalam penjelasan pasal 3 dinyatakan “sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan pegawai negeri sipil secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai peraturan perundang-undangan”. Penjelasan ini telah menimbulkan kebingungan dan pada akhirnya memang berdampak pada kekacauan dalam hal rekrutmen PNS, yaitu ketika para sekretaris desa berbondong-bondong menuntut BKN agar mereka diangkat menjadi pegawai negeri. Tuntutan ini sulit dipenuhi dan jika dipenuhi akan memunculkan pertanyaan tentang kualifikasi para sekretaris desa yang diangkat dihadapkan dengan komitmen mengedepankan kualitas dan profesionalisme PNS dalam rekrutmen dan seleksi. Padahal, menurut seorang informan dalam beberapa kesempatan, pihak BKN diikutsertakan dalam pembahasan penyusunan UU tentang Pemerintahan Daerah. Dalam keikutsertakan itu, BKN telah mengajukan pendapat bahwa sebaiknya pengaturan tentang manajemen kepegawaian dimasukkan saja ke dalam UU tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menghindari kerancuan. Akan tetapi, informan yang menyatakan pernah terlibat dalam pembuatan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sekarang ini terkejut ketika bunyi dan cakupan substansi UU Pemerintahan Daerah mengabaikan masukan yang telah diberikan pada saat penyusunannya “.....saya heran kok bunyinya (pengaturan tentang Manajemen pegawai daerah) sekarang menjadi seperti itu.”²⁷⁰ Inkonsistensi kebijakan juga terlihat pada adanya beberapa peraturan pemerintah di bidang kepegawaian yang kini berlaku yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Pokoknya.

B. Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi PNS

1. Peraturan tentang Pengadaan Pegawai

a. Tujuan Kebijakan

Rekrutmen dan seleksi pegawai negeri dalam UU No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebut sebagai pengadaan. Adapun, pengadaan pegawai negeri sipil dilakukan mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan calon pegawai negeri sipil sampai dengan pengangkatan

²⁷⁰Wawancara dengan Elan Sitepu, 23 Februari 2007.

menjadi pegawai negeri sipil. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa pengadaan pegawai negeri sipil adalah upaya untuk mengisi formasi. Pada UU No 43 Tahun 1999 yang dimaksud dengan formasi adalah jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan dan ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja yang harus dilaksanakan. Dengan demikian, penyelenggaraan pengadaan kepegawaian didasarkan pada adanya kebutuhan pegawai dengan jumlah dan pangkat tertentu. Prinsip pengadaan pegawai dalam Undang-Undang ini didasarkan pada persamaan yaitu setiap warga negara berhak untuk melamar menjadi PNS. Hal ini berarti bahwa pengadaan pegawai negeri sipil harus didasarkan semata-mata atas syarat-syarat obyektif yang telah ditentukan dan tidak boleh didasarkan atas golongan, agama, atau daerah tetapi pada kecakapan dan prestasi. Pada UU No.43 Tahun 1999 juga diatur tentang pengangkatan pegawai tidak tetap dan pengangkatan pegawai secara langsung. Sesuai dengan UU No 34 Tahun 1999 yang mengatur kewenangan daerah dalam pengelolaan pegawai, maka pelaksanaan pengangkatan pegawai melalui rekrutmen dan seleksi pegawai atau pengadaan pegawai baru dilaksanakan oleh pejabat pembina kepegawaian di daerah dalam hal ini gubernur untuk daerah provinsi dan bupati / walikota untuk daerah kabupaten/kota. Untuk melaksanakan ketentuan dalam undang-undang tersebut, khususnya pengadaan pegawai, ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 dan telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan PNS kepada masyarakat secara profesional dan adil, Peraturan Pemerintah ini kembali menekankan tentang adanya prinsip obyektivitas dan profesionalitas dalam pengadaan pegawai. Dalam pengangkatan jabatan maka dasar yang ditetapkan adalah profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Untuk menjamin hal tersebut diadakan pengaturan tertentu mulai dari pengumuman lowongan sampai dengan pengumuman penerimaan calon PNS. PP No. 98 Tahun 2000 mensyaratkan bahwa lowongan formasi pegawai negeri sipil diumumkan seluas-luasnya oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

Pengumuman tersebut harus berisi informasi yang lengkap tentang jenis lowongan, persyaratan, tempat pendaftaran, dan batas waktu yang diberikan untuk melakukan pendaftaran. Pasal 6 PP No. 98 tahun 2000 juga mensyaratkan usia pelamar serendah-rendahnya 18 tahun dan setinggi-tingginya 35 tahun. Persyaratan ini kemudian diubah melalui PP No.11 tahun 2002 (Pasal 6,ayat 2) bahwa pengangkatan sebagai calon pegawai negeri sipil dapat dilakukan bagi mereka yang melebihi usia 35 (tiga puluh lima) tahun berdasarkan kebutuhan khusus dan dilaksanakan secara selektif." Sedangkan dalam proses penyaringan tes yang harus diikuti peserta adalah tes kompetensi dan psiko tes (Pasal 8). Setelah proses penyaringan atau seleksi maka pejabat Pejabat Pembina Kepegawaian menetapkan dan mengumumkan pelamar yang dinyatakan lulus ujian penyaringan.

b. Proses Rekrutmen dan Seleksi

Pedoman penyusunan formasi pegawai telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 97 Tahun 2000 *juncto* Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2003 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil. Seperti dinyatakan dalam peraturan ini, formasi menjadi dasar proses pengadaan atau rekrutmen dan seleksi. Ditegaskan bahwa formasi PNS secara nasional setiap tahun anggaran ditetapkan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara setelah memperhatikan pendapat Menteri Keuangan dan pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Adapun, formasi pegawai negeri sipil daerah untuk masing-masing satuan organisasi pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota setiap tahun anggaran ditetapkan oleh kepala daerah masing-masing setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara berdasarkan pertimbangan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara. Tujuan penetapan formasi adalah agar satuan-satuan organisasi negara dapat mempunyai jumlah dan kualitas pegawai negeri sipil yang cukup sesuai dengan beban kerja yang dipikulkan pada satuan organisasi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan rekrutmen dan seleksi harus didasarkan pada perencanaan

pegawai serta analisis kebutuhan yang kemudian dinyatakan dalam formasi. Dalam perencanaan ini perlu diperhatikan ketentuan yang meliputi :

- 1) Jenis pekerjaan atau macam-macam pekerjaan yang dilakukan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat ditentukan keahlian yang harus dimiliki pegawai yang melaksanakan tugas tersebut.
- 2) Sifat pekerjaan yang diperlukan untuk mengetahui waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut. Pada akhirnya analisis terhadap sifat pekerjaan dapat digunakan untuk menghitung beban kerja serta mengetahui jumlah pegawai yang diperlukan untuk mengerjakan suatu pekerjaan.
- 3) Mempertimbangkan prinsip pelaksanaan pekerjaan untuk menentukan apakah suatu pekerjaan harus dilakukan dengan mengangkat pegawai atau dapat diborongkan.
- 4) Jenjang dan jumlah pangkat dan jabatan yang tersedia dalam satu organisasi.
- 5) Kemampuan keuangan negara atau keuangan daerah.

Mengingat pentingnya analisis jabatan bagi perencanaan serta dasar bagi penentuan kebutuhan pegawai maka Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 96 dan 97 Tahun 1989 menyebutkan perlunya “pelaksanaan analisis jabatan di semua instansi.” Penekanan tersebut lebih khusus lagi terkait dengan formasi pegawai. Surat Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tanggal 15 April tahun 1989 kepada semua menteri dan kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen mengatakan “mulai tahun anggaran 1990/1991 semua pengusulan formasi dan perluasan organisasi harus didasarkan analisis jabatan.”

Pada kenyataannya perencanaan kepegawaian yang dibuat berdasarkan analisis jabatan ternyata masih sangat lemah. Lemahnya pelaksanaan analisis jabatan terutama disebabkan oleh kurangnya sumber daya yang tersedia, baik sumber daya manusia maupun biaya. Padahal, tanpa analisis jabatan tidak dapat diketahui secara pasti berapa jumlah pegawai yang sebenarnya dibutuhkan, pada jabatan apa, dan dengan kualifikasi yang bagaimana. Keadaan inilah yang menyebabkan usulan formasi sering tidak didasarkan pada data yang akurat dan

pada akhirnya juga menjadi penyebab utama lemahnya pelaksanaan rekrutmen di Indonesia. Bahkan pihak BKN mengakui bahwa sampai saat disertasi ini dibuat belum diketahui dengan pasti berapa jumlah pegawai yang ideal yang harus diangkat. Penyusunan formasi pegawai saat ini lebih didasarkan pada ketersediaan anggaran yang diperuntukan belanja pegawai. Artinya jumlah tambahan pegawai yang dapat disetujui berdasarkan anggaran yang tersedia. Dengan demikian, penetapan formasi yang kemudian diikuti dengan rekrutmen dan seleksi harus menunggu penetapan APBN pada tiap tahun anggaran. Setelah alokasi anggaran untuk belanja pegawai diketahui jumlahnya, baru dapat ditetapkan jumlah formasinya.

“Perencanaan Kepegawaian dilakukan melalui penetapan jumlah formasi dan tambahan formasi setiap tahun. Penetapan formasi berdasar usul pejabat kepegawaian Negara. Kemudian, usul tersebut dibandingkan dengan kemampuan keuangan Negara. Berapa anggaran yang tersedia dalam APBN untuk gaji, menentukan tambahan formasi. Jumlah itu kemudian dibagi untuk pusat berapa, untuk daerah berapa. Namun kalau APBN turun maka jatah pengangkatan diturunkan dan mungkin akan dikompensasikan pada pengangkatan pada tahun berikutnya. Berapa jumlah pegawai yang dialokasikan untuk pusat dan berapa yang akan dialokasikan untuk daerah bergantung pada proporsi antara pegawai pusat dan daerah.”²⁷¹

Rasionalitas dibalik penggunaan anggaran sebagai dasar penetapan formasi adalah untuk menjaga agar jumlah pegawai negeri tetap berada dalam batas-batas kemampuan keuangan negara. UU No tahun 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menetapkan bahwa belanja pegawai ditanggung oleh pemerintah pusat dan disalurkan kepada daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU). Oleh karena itu, agar belanja pegawai tidak melebihi kemampuan anggaran, penetapan formasi calon pegawai negeri sipil (CPNS) setiap tahun harus sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah. Akan tetapi rasionalitas ini menimbulkan permasalahan karena pada akhirnya usulan tambahan formasi yang diusulkan oleh unit kerja atau daerah sering tidak dapat dipenuhi karena adanya keterbatasan anggaran. Selain itu, sering juga terjadi bahwa usulan formasi yang diajukan daerah terlalu banyak atau melebihi kebutuhan yang sebenarnya. Hal ini terjadi karena kelemahan dalam analisis jabatan dan kekeliruan dalam

²⁷¹ Wawancara dengan Totok, Bagian Formasi BKN, 14 November 2006.

memperkirakan kebutuhan atau juga merupakan kesengajaan agar bisa mengangkat banyak pegawai untuk mengakomodasi banyaknya permintaan “tak resmi” untuk bekerja sebagai PNS. Kemungkinan yang lain adalah bahwa anggaran untuk merekrut pegawai yang benar-benar dibutuhkan tidak mencukupi. BKN sendiri, selain berdasarkan anggaran yang tersedia, belum mempunyai rumusan yang pasti untuk menghitung kebutuhan pegawai.

“Juga belum ada rumus berapa jumlah pegawai yang harus ditempatkan disuatu daerah. Hanya berdasarkan pertimbangan misalnya di kota harus lebih banyak dari pada di desa. Juga berdasarkan pertimbangan lokasi atau keadaan daerah (apakah daerah kepulauan?). Pertama-tama dirata-ratakan dahulu berapa jumlah per kabupaten, kemudian dari jumlah pegawai yang dapat diangkat lalu dibagi per kabupaten, lalu di lihat per kabupaten /kota. Apakah penduduknya banyak atau sedikit lalu berapa jumlah pegawai sebelumnya. Kalau sedikit ditambah, kalau sudah terlalu banyak dari yang diusulkan akan dikurangi.”²⁷²

Informasi yang diberikan informan di atas menunjukkan alasan mengapa formasi jabatan sering tidak mencerminkan kebutuhan yang sebenarnya. Keadaan ini membawa Implikasi yang sangat panjang dan beruntun termasuk imbasnya pada penyelenggaraan rekrutmen yang tidak didasarkan pada kompetensi yang dibutuhkan atau tidak dapat mewujudkan *the right man in the right place*. Padahal seperti ditekankan Leary sebelumnya bahwa kesuksesan pekerjaan sangat ditentukan oleh kompetensi yang dimiliki seorang pegawai.²⁷³

”*Job analysis* sebagai persyaratan untuk menentukan *job requirement* masih belum dimiliki oleh pemerintah. Ketiadaan persyaratan jabatan menyebabkan rekrutmen dilakukan secara serampangan dengan tidak memperhatikan kualifikasi yang dibutuhkan. Rekrutmen dilakukan secara fluktuatif bergantung pada jumlah anggaran pegawai pada APBN tahun anggaran yang akan berjalan. Model rekrutmen seperti ini tidak akan memenuhi permintaan pegawai yang benar-benar proporsional dengan kebutuhan aparatur sesungguhnya. Kebijakan ini mempunyai implikasi yang sangat panjang dan beruntun, yakni tidak terpenuhinya tuntutan *the right man in the right place*. Akibatnya, kualifikasi pegawai sulit dipenuhi.”²⁷⁴

Tidak adanya standar baku dalam penetapan formasi untuk daerah, oleh beberapa daerah ditangkap sebagai sesuatu yang fleksibel dan dapat “ditawar”. Beberapa daerah mencoba mengubah atau menawar jumlah formasi yang diberikan

²⁷² Wawancara dengan Sutopo, Bagian Formasi BKN, 14 November 2006

²⁷³ Brian.S.O.Leary., *Op.cit.*

²⁷⁴ Eko prasojo, “Reformasi Kepegawaian Civil Service Reform di Indonesia” *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol.VII,no.1 , September 2006 – Februari 2007, hal. 421.

oleh pusat. Cara mengubah itu tidak hanya dengan menunjukkan dan meyakinkan bahwa tambahan formasi benar-benar diperlukan tetapi juga dengan cara-cara yang tidak sehat dalam arti memberikan tawaran atau imbalan uang kepada pejabat BKN.

“Untuk memperoleh tambahan formasi orang-orang daerah mau membayar, mungkin supaya urusannya cepat selesai seperti yang diinginkan mereka. Saya sering dibawakan uang banyak sekali, malah ketakutan saya.”²⁷⁵

Tantangan lain yang dihadapi dalam rekrutmen dan seleksi juga terkait dengan pengelolaan kepegawaian dalam era otonomi daerah yang berimplikasi pada mobilitas dan karir PNS. Interview dengan informan menyimpulkan bahwa sistem pengelolaan pegawai di daerah melahirkan kecenderungan PNS hanya berkarir di daerahnya saja. Terlebih dengan munculnya egoisme daerah yang semakin menguat pada era otonomi daerah, telah menjadi hambatan untuk berkarir, khususnya bagi mereka yang memiliki potensi untuk berkembang ke jenjang karir serta mobilitas yang tinggi. Egoisme daerah dengan jargon “putra daerah” yang menghambat masuknya pegawai dari daerah lain telah menciptakan “isolasi kepegawaian” dengan batas-batas administratif yang relatif sangat sempit. Akibatnya, mutasi dan rotasi pegawai yang dimaksudkan untuk menambah wawasan pegawai menjadi terhambat. Jika keadaan yang terjadi seperti itu, maka pertanyaannya adalah bagaimana pola rekrutmen dan seleksi yang tepat? Sebab, yang terjadi selama ini adalah bahwa meskipun rekrutmen dan seleksi menggunakan standar yang ditentukan secara nasional akan tetapi pelaksanaannya sangat bergantung pada ketentuan yang berlaku di masing-masing daerah. Bagaimana rekrutmen ini bisa berkorelasi dengan jenjang karir seseorang yang berbeda-beda, dalam pengertian ada PNS yang hanya akan tetap menjadi pegawai daerah namun ada pula yang akan meniti karir sampai ke tingkat pusat? Apakah rekrutmen dan seleksi yang berlaku seragam tepat diterapkan bagi semua calon PNS yang ternyata mempunyai kemampuan berbeda, mempunyai jenjang karir yang berbeda, serta tanggung jawab yang berbeda pula?

²⁷⁵ Pernyataan Ina Retno, FGD, tanggal 2 Maret 200.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005

a. Tujuan

Ditengah upaya penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi yang mengedepankan prinsip netral, obyektif, akuntabel, bebas KKN, dan terbuka, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga honorer. Tenaga honorer pada peraturan tersebut sesuai pasal 1, ayat (1) adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Keputusan untuk mengangkat tenaga honorer menurut para informan disebabkan adanya pegawai yang secara nyata telah bekerja untuk pemerintah selama bertahun-tahun namun status kepegawaiannya tidak jelas karena tidak diangkat sebagai pegawai.²⁷⁶ Selain itu, sebagian tenaga honorer tersebut telah berusia 35 tahun namun belum mempunyai pengalaman yang memadai. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, kelompok ini tidak dapat diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil. Namun, mengingat masa kerja tenaga honorer sudah lama dan keberadaannya sangat dibutuhkan pemerintah, maka menurut pemerintah mereka perlu diberikan perlakuan khusus dalam pengangkatan menjadi CPNS. Berdasarkan penjelasan di atas, maka dikeluarkannya PP No 48 Tahun 2005 terutama ditujukan untuk 1. memberikan kepastian kerja; 2. memberikan penghargaan kepada jasa seseorang; 3. memanfaatkan tenaga (sumber internal), untuk mengisi formasi yang ada. Seperti dinyatakan oleh seorang informan "Orangnya sudah ada dan sudah nyata-nyata bekerja, mengapa untuk mengisi lowongan harus dicari orang lain? Orangnya sudah *stand by* mengapa mencari jauh-jauh."²⁷⁷ Argumen lain yang mendukung kebijakan pengangkatan tenaga honorer di masa lalu adalah karena didesak adanya kebutuhan khusus akan pegawai dari unit-unit kerja dan kebutuhan

²⁷⁶ Interview dengan Pepen Effendi dan Suryo Partono, BKD Pemprov DKI Jakarta.

²⁷⁷ Interview dengan Suryo Partono, BKD Pemprov DKI Jakarta.

khusus lain misalnya dengan munculnya daerah pemekaran yang membutuhkan banyak tambahan pegawai.

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No.21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendaftaran dan Pengadaan Tenaga Honorer menyebutkan alasan pengangkatan pegawai honorer menjadi PNS. Dalam pertimbangannya peraturan tersebut menyatakan “Bahwa dalam pengangkatan pegawai negeri sipil tahun 2005 Pemerintah telah menetapkan kebijakan untuk memprioritaskan pengangkatan tenaga honorer tertentu yang telah mengabdikan kepada Pemerintah dengan perlakuan seleksi khusus”. Pertimbangan ini sebenarnya agak lemah mengingat sejak awal, ketika mengajukan lamaran, para tenaga honorer ini sudah menyadari bahwa bekerja sebagai tenaga honorer masa depannya tidak jelas. Selain itu, mereka sudah menandatangani perjanjian yang menyatakan bahwa sebagai tenaga honorer mereka tidak akan menuntut untuk diangkat sebagai PNS.

Selain pertimbangan yang dikemukakan di atas, dalam lampiran peraturan tersebut khususnya pada bagian pengarahannya tertulis sebagai berikut.

- a.1. Dasar kebijakan pemerintah dalam pengadaan calon PNS tahun 2005 adalah menyelesaikan masalah pegawai honorer yang berprestasi, berdedikasi, bekerja terus menerus, dan dibiayai dengan APBN/APBD.
- a.2. Semangat pengadaan calon PNS ini adalah semangat menyelesaikan masalah, bukan menimbulkan masalah baru.

Pernyataan di atas menunjukkan adanya kehendak pemerintah yang sangat kuat untuk mengangkat tenaga honorer dengan segala konsekuensi dan implikasinya, meskipun sebenarnya kebijakan ini mengundang pertanyaan karena peraturan sebelumnya telah melarang pengadaan tenaga honorer.

b. Formulasi Kebijakan

Hampir semua responden yang diwawancarai mengatakan bahwa keluarnya PP No 48 Tahun 2005 merupakan suatu keputusan politik dan tidak terlepas dari adanya desakan politik. Demo-demo para pegawai honorer serta kedatangan guru bantu ke DPR untuk meminta agar nasib mereka diperjuangkan, tidaklah sia-sia. Sebab beberapa “pihak” di DPR melalui anggota dewan kemudian mencoba memperjuangkan kepentingan konstituennya dengan melakukan desakan “keras”

kepada Pemerintah agar diadakan pengangkatan tenaga honorer, khususnya para guru bantu yang banyak mengajar di sekolah-sekolah swasta. Menurut informan dari kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, ide awal yang mendorong dikeluarkannya PP No 48 Tahun 2005 adalah mengangkat pegawai "rendahan" yang nasibnya kurang diperhatikan seperti penjaga mercu suar, penjaga lintasan kereta, serta pegawai lain di daerah terpencil. Ketika dilakukan pembahasan di DPR ternyata gagasan untuk membantu pegawai "rendahan" itu dimanfaatkan oleh para politisi dari partai tertentu untuk kepentingan politis yaitu memperjuangkan konstituennya. Beberapa anggota dewan mendesak pemerintah dengan keras agar pengangkatan tenaga honorer jangan hanya dibatasi untuk pegawai rendahan saja, tetapi sasarannya diperluas. Sejak saat itu mulailah mengalir tuntutan-tuntutan lain termasuk pengangkatan bagi guru bantu.²⁷⁸ Jadi, menurut nara sumber tersebut, ide dasar kebijakan untuk mengangkat tenaga honorer tertentu saja pada akhirnya terseret dalam scenario pihak-pihak lain yang ingin memanfaatkan peluang ini untuk memperoleh kemenangan dalam pemilu. Jadilah kebijakan yang bersifat strategis menjadi kebijakan populis yang dianggap melanggar prinsip pengadaan pegawai yang telah digariskan dalam peraturan sebelumnya. Informan lain mengatakan "Sebenarnya yang didesakkan adalah pengangkatan guru-guru bantu, karena namanya rekrutmen maka pada akhirnya semua jenis pegawai honorer harus diangkat."²⁷⁹

Target waktu pengangkatan tenaga honorer mulai tahun 2005 sampai 2009 bukanlah tanpa alasan. Hal itu terkait dengan selesainya masa bakti Kabinet Indonesia Bersatu yang akan diikuti dengan pemilihan Presiden dan pembentukan kabinet baru. Pertanyaannya adalah jika yang terbentuk adalah kabinet baru dengan menteri baru, akankah kebijakan tenaga honorer terus berlanjut? Bagaimana nasib 920 ribu orang pegawai ini akan ditangani? Padahal, Peraturan Pemerintah tentang pengangkatan tenaga honorer ini juga membuka kemungkinan pengangkatan tenaga honorer lain yang tidak dibiayai oleh APBD dan APBN. Hal ini telah mendorong munculnya tuntutan pengangkatan menjadi PNS secara meluas.

²⁷⁸ Hasil wawancara dengan Nurbaya Siti, Kabid di Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

²⁷⁹ Hasil wawancara dengan Elan Sitepu, Direktur di BKN

” Guru-guru swasta yang mengajar di pondok pesantren, misalnya dari Muhammadiyah, minta diangkat menjadi PNS. Nanti bisa saja partai buruh mendesak Pemerintah agar buruh dan pekerja swasta diangkat menjadi pegawai negeri.”²⁸⁰

Akan tetapi, beberapa informan yang diwawancarai menyatakan bahwa intervensi politis dalam suatu kebijakan adalah sangat wajar karena keputusan pemerintah memang dikeluarkan melalui proses politik, tidak terlepas dari pertimbangan politik sehingga yang dihasilkan juga bersifat politis.²⁸¹ Hal inilah yang juga dikemukakan Anderson, yaitu bahwa pilihan kebijakan biasanya memang didasarkan pada sejumlah kriteria. Anderson menunjukkan adanya nilai politik, sosial, dan ekonomi yang dapat mempengaruhi suatu pengambilan keputusan. Keputusan yang didasarkan pada nilai politik mempertimbangkan keuntungan politis sehingga keputusan yang diambil menjadi alat untuk mencapai tujuan politik para pengambil keputusan. Kecenderungan ini menurut Long juga merupakan hal yang wajar, bahkan bukan monopoli negara berkembang. Long yang dikutip oleh Rourke menulis bahwa birokrasi di bawah sistem politik Amerika juga berusaha agar kebijakan mereka mendapat dukungan publik sekaligus mengorganisasikan basis politik untuk pertumbuhan dan kelangsungan hidup mereka.²⁸²

Dalam PP No 48 Tahun 2005 juga disebutkan beberapa persyaratan pengangkatan tenaga honorer. Persyaratan tersebut antara lain terkait dengan persyaratan usia dan masa kerja. Berdasarkan persyaratan usia maka tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi CPNS adalah mereka yang berusia paling tinggi 46 tahun dengan masa kerja 10-20 tahun atau lebih, usia paling tinggi 40 tahun dengan masa kerja 5-9, tahun serta usia paling tinggi 35 tahun dengan masa kerja 1-5 tahun secara terus menerus. Persyaratan usia ini berbeda dengan yang diberlakukan kepada pelamar umum yaitu minimal 18 tahun dan maksimal 35 tahun. Dengan demikian, Peraturan Pemerintah ini merupakan pengaturan khusus dan mengecualikan beberapa pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002. Persyaratan usia yang diberlakukan

²⁸⁰ Wawancara dengan Cecep Effendi

²⁸¹ Wawancara dengan Suryo Partono, BKD Pemprov DKI

²⁸² Francis E. Rourke., *Loc Cit.*, hal.48.

untuk pengangkatan tenaga honorer juga dimaksudkan untuk membatasi jumlah pegawai honorer yang bisa diangkat, sebab jika tidak dibatasi jumlahnya akan besar sekali. Penentuan usia maksimal 46 tahun juga terkait dengan persyaratan pensiun, Dalam peraturan kepegawaian disebutkan bahwa pegawai dapat memperoleh hak pensiun jika sekurang-kurangnya telah bekerja selama 10 tahun. Dengan demikian, tenaga honorer yang diangkat termasuk mereka yang sudah berusia 46 tahun ketika memasuki masa pensiun akan berhak memperoleh hak pensiun karena telah bekerja selama 10 tahun terhitung mulai tahun pengangkatan mereka menjadi PNS. Selain persyaratan usia dan masa kerja, seleksi tenaga honorer dilaksanakan secara khusus dan terpisah dari pelamar umum. Persyaratan yang harus dipenuhi dalam proses seleksi mencakup administrasi, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi. Tenaga honorer yang akan diangkat wajib mengisi/menjawab daftar pertanyaan mengenai pengetahuan tata pemerintahan/kepemerintahan yang baik.

Jadwal pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yang dimulai pada tahun 2005 dan selesai pada tahun 2009 akan dilakukan secara bertahap, dengan prioritas tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Data tentang tenaga honorer yang akan diangkat ini telah dikompilasikan oleh BKN berdasar data tenaga honorer yang diusulkan daerah. Dengan demikian, data pegawai honorer yang masuk dan dicatat dalam *data base* BKN adalah mereka yang memenuhi syarat sewaktu PP No 48 Tahun 2005 diterbitkan. Kalau pada tahun 2005 mereka belum memenuhi syarat yang ditetapkan, mereka tidak mungkin diangkat.

Dari data yang dimiliki BKN dapat diketahui bahwa pada awalnya jumlah tenaga honorer yang memenuhi persyaratan sejumlah 600 ribu. Namun kemudian angka tersebut meningkat menjadi 920 ribu. Pertambahan angka yang drastis ini mendorong BKN untuk melakukan penelitian ulang tentang siapa yang dapat diangkat dengan memeriksa kelengkapan administrasi. Dalam pemeriksaan memang ditemukan adanya berbagai kejanggalan, misalnya terdapat Surat Keputusan pengangkatan palsu dan ijazah palsu. Kejanggalan yang lain ialah diketemukannya seorang guru honorer yang ternyata hanya memiliki ijazah SD. Untuk kasus-kasus

semacam itu maka ketika diangkat pegawai tersebut dimasukkan sebagai pegawai administrasi.²⁸³

Dengan demikian, jumlah tenaga honorer yang terdata di BKN inilah yang seluruhnya akan diangkat sampai tahun 2009. Hal ini mempengaruhi penetapan formasi tiap tahunnya, karena harus memperhitungkan penempatan 920 ribu pegawai tambahan dalam target waktu lima tahun. Bahkan, PP tentang pengangkatan honorer tersebut menyebutkan jika semua tenaga honorer yang dimaksudkan dalam peraturan ini, telah diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil sebelum tahun Anggaran 2009, maka tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD dapat diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil. Guna memenuhi target tersebut surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.B/1485/M.PAN/8/2005 Tanggal 9 Agustus 2005, menginstruksikan bahwa pada pengangkatan CPNS pada tahun 2005, dari jumlah lowongan yang dialokasikan untuk guru dan tenaga kesehatan, sebanyak 70% diambil dari tenaga honorer dan 30% dari pelamar umum. Untuk tenaga teknis, sebanyak 58% berasal dari tenaga honorer, 32% pelamar umum. Adapun, untuk tenaga fasilitatif/administratif sebanyak 10% semuanya dialokasikan bagi tenaga honorer. Bahkan, untuk penerimaan pegawai pada tahun 2006 seluruhnya mengambil tenaga honorer dan sama sekali tidak mengangkat pelamar umum.²⁸⁴

Dikeluarkannya PP No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer, ternyata menimbulkan keberatan berbagai pihak. Keberatan terbesar terkait dengan kualifikasi, kemampuan, dan profesionalitas yang seharusnya dikedepankan dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS. Pengangkatan tenaga honorer seolah membuka kembali adanya kerawanan KKN dalam pengadaan CPNS; sudah menjadi pengetahuan umum jika masuknya tenaga honorer tidak melalui proses seleksi yang ketat. Seleksi awal tenaga honorer tidak terbuka, tidak obyektif dan bergantung pada kedekatan hubungan kekeluargaan, serta tidak memenuhi asas bersih, transparan, dan profesional. Sebagian besar mereka diterima karena adanya titipan dan KKN.²⁸⁵

²⁸³ Wawancara dengan Elan Sitepu.

²⁸⁴ Wawancara dengan Totok, Bagian Formasi BKN, tanggal 14 November 2006.

²⁸⁵ Wawancara dengan Suryo Partono, BKD Pemprov DKI Jakarta.

Itulah sebabnya mengapa sejak tahun 1980 sebenarnya telah dikeluarkan larangan untuk mengangkat tenaga honorer.

Rendahnya kemampuan tenaga honorer juga dapat dilihat dari kenyataan bahwa di antara tenaga honorer sebelumnya sudah pernah beberapa kali mencoba mengikuti seleksi pengadaan CPNS dan bersaing dengan pelamar umum, akan tetapi mereka selalu gagal karena kemampuan yang dimiliki lebih rendah dari pelamar yang berasal dari umum. Mereka beralasan bahwa kegagalan ini disebabkan karena mereka sudah lama bekerja, dan tidak mempunyai waktu lagi untuk mengikuti perkembangan pengetahuan. Hal ini membuat mereka tidak dapat bersaing dengan pelamar yang baru lulus. Dengan keluarnya PP No48 Tahun 2005, mereka yang berkemampuan rendah ini akan tertolong dan masuk menjadi CPNS karena seleksi yang diadakan bagi mereka bersifat khusus dan berlaku khusus yang dibedakan dengan persyaratan bagi pelamar umum. Ini berarti tempat yang seharusnya dapat diisi oleh pelamar dengan kualifikasi terbaik harus disisihkan dan diisi oleh tenaga honorer dengan kualifikasi apapun yang dimiliki oleh tenaga honorer tersebut.

” Dulu pengadaan pegawai mengambil dari pelamar umum sehingga bisa memilih dengan seluas-luasnya untuk mendapatkan pegawai yang berkualitas. Namun, sekarang, yang diangkat sebagai CPNS seadanya (berasal dari tenaga honorer).”²⁸⁶

Ketika diadakan pertemuan dengan BKN, beberapa wakil Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang hadir dalam pertemuan tersebut sebenarnya tidak menyetujui kebijakan pengangkatan tenaga honorer secara khusus karena persoalan kualitas. Perbedaan yang ditetapkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam hal kuota maupun proses seleksi antara pegawai honorer dan pelamar umum akan sangat mempengaruhi kualitas rekrutmen dan seleksi.²⁸⁷ Ini karena perbedaan tingkat kompetisi atau persaingan antara tenaga honorer dan pelamar umum akan berdampak secara signifikan pada kualitas sumber daya manusia yang dihasilkan. Para tenaga honorer bersaing di antara mereka yang telah bekerja pada Pemerintah dengan beberapa faktor penentu yaitu umur, masa kerja, dan kontinuitas kerja. Sementara itu, persaingan di antara pelamar umum ditentukan oleh tingkat kompetensi yang tinggi.

²⁸⁶ Wawancara dengan Samsul Bahri, BKD Pemprov DKI Jakarta.

²⁸⁷ Wawancara dengan Suryo Partono, BKD Pemprov DKI Jakarta.

Meskipun kebijakan tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai tetap dipandang tidak tepat, namun kebijakan tersebut tetap dijalankan. Pembeneran yang dipakai untuk memberlakukan peraturan ini adalah bahwa meskipun tenaga honorer tidak kompetitif tetapi mereka itulah yang selama ini bekerja di kantor-kantor pemerintah, mereka dianggap yang terbaik dari yang ada. Selain itu, masih ada mekanisme yang dapat dipakai untuk memperbaiki kualitas pegawai yang diterima yaitu melalui pelatihan pegawai. Argumen ini sebenarnya mengandung kelemahan. Sebab, memberikan pelatihan kepada seorang pegawai yang sudah berusia 46 tahun akan menjadi tindakan yang tidak efisien karena hanya dalam waktu 10 tahun pegawai tersebut sudah akan memasuki masa pensiun,

Argumen lain yang dikemukakan terkait dengan pengangkatan tenaga honorer adalah bahwa meskipun mereka memiliki kemampuan yang lebih rendah dibandingkan kemampuan pelamar umum, namun hal tersebut sama sekali tidak akan berdampak negatif terhadap upaya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Sebab, pemerintahan yang bersih tidak hanya ditentukan oleh kualitas pegawai, melainkan oleh sistem yang dibangun dan budaya kerja. Dengan argumen-argumen yang dikemukakan tersebut, menurut informan, meskipun dirasakan *pahit* karena merupakan kebijakan pusat, Badan Kepegawaian Daerah tetap melaksanakan kebijakan tersebut. BKD dan instansi lain yang berwenang tetap mengangkat pegawai dengan komposisi 70% diambil dari tenaga honorer dan 30% diambil dari pelamar umum. Keadaan ini oleh para pelaksana di daerah dipandang sebagai pelaksanaan asas ketaatan, dalam arti kebijakan pemerintah pusat harus dijalankan oleh daerah agar daerah tidak dianggap menentang kebijakan yang telah ditetapkan.

Dengan demikian pemerintah pusat dalam hal ini kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara sebagai pemegang otoritas tampaknya telah mengeluarkan kebijakan yang sulit untuk dikoreksi. Dalam *power elite theory*, para pembuat kebijakan mempunyai kewenangan dan kepemimpinan politik yang menentukan kebijakan publik, mereka sepanjang waktu menjadi pemain utama dalam politik. Thomas Dye bersama Harmon Zigler dalam *The Irony of Democracy* menyatakan bahwa masyarakat pada dasarnya terbagi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama adalah sedikit orang yang mempunyai kekuasaan dan yang

kedua adalah sejumlah besar orang yang tidak berkuasa. Kelompok penguasa inilah yang memberikan pengaruhnya pada masyarakat; Adapun sejumlah besar lainnya tidak memutuskan kebijakan. Dengan demikian, meskipun masyarakat mengajukan suatu keinginan untuk diakomodasi ke dalam kebijakan publik, keputusan kelompok penguasa atau elit inilah yang akan tetap berlaku. Proses ini menghasilkan kebijakan publik yang tidak merefleksikan tuntutan massa tetapi lebih merefleksikan nilai-nilai elit.²⁸⁸ Teori ini menunjukkan bahwa kebijakan merupakan preferensi dan nilai dari elit yang berkuasa sehingga seringkali tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Implikasi dari teori elit ini adalah bahwa upaya yang terkait usaha perbaikan, termasuk perbaikan kebijakan, biasanya memang digerakkan dari atas melalui peraturan dan instruksi. Kelemahan dari proses ini adalah lemahnya partisipasi dari bawah. Sebagai konsekuensinya Hall²⁸⁹ mengemukakan tidak ada input dan inisiatif yang diberikan dari bawah, akhirnya, menurut Jackson, Pemerintah menjadi sulit menggerakkan masyarakat untuk merespon kebijakan yang dirumuskan dari atas tersebut.²⁹⁰ Demikian pula partisipasi masyarakat dalam bentuk kontrol sosial juga menjadi rendah. Tanpa partisipasi mereka reformasi tidak akan mencapai hasil maksimum mengingat pelaksanaan dan tanggung jawab justru terletak pada petugas yang berada di lapisan bawah.²⁹¹

Perspektif dalam melihat proses perumusan kebijakan di Indonesia juga dikemukakan Jackson, yang menyatakan bahwa perumusan kebijakan biasanya hanya melibatkan pejabat senior dan elit birokrat atau elite negara. Model ini sangat kuat diaplikasikan dalam rezim Soeharto sehingga pada dasarnya formulasi kebijakan di bidang kepegawaian pada saat ini tidak terlalu berbeda dengan yang dilakukan oleh rezim pemerintahan terdahulu. Crouch sependapat ketika menyatakan "*political participation and influence over policy outcomes as being very much limited to players located inside the state apparatus*".

²⁸⁸ Thomas R.Dye and L.Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy* Wadsworth, Belmon CA: 1970, hal.6.

²⁸⁹ R Hill and Hall.,*Loc Cit.*, hal.33.

²⁹⁰ Karl D.Jackson, and Lucian W.Pye (eds.) *Political Power and Communication in Indonesia*. University of California Press, Berkeley: 1978.

²⁹¹ Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Little, Brown& Company, Toronto: 1984, hal.50-55.

Implikasi yang ditimbulkan oleh kebijakan yang dikeluarkan elit di pusat pemerintahan adalah bahwa sampai tahun 2009 pengadaan CPNS seolah "disandera" karena adanya keharusan mengangkat 900 ribu tenaga honorer selama kurun waktu lima tahun. Jika diasumsikan sampai tahun 2009 jumlah PNS tetap sebesar 3,7 juta orang maka berarti kira-kira 25% PNS yang ada bukanlah yang terbaik dari sumber daya manusia yang sebenarnya tersedia dalam masyarakat²⁹².

Menurut data BKN, tenaga honorer yang diangkat sebagian besar adalah tenaga administrasi yang berarti juga mengurangi tempat yang harusnya dapat diisi oleh calon pelamar lain yang mempunyai kualifikasi teknis. Data juga menunjukkan bahwa dari 3,7 juta jumlah PNS yang ada, sebanyak 1,7 juta diantaranya adalah guru, dan dari 2 juta orang sisanya sebanyak 80% merupakan pegawai tata usaha.

"Sekarang ini tenaga honorer yang diangkat sebagian besar merupakan tenaga administrasi. Hal ini disebabkan karena dulu seseorang yang mempunyai ijazah pertanian, meskipun tidak ada formasi yang sesuai, mereka tetap diterima bekerja dengan menggunakan ijazah SMAnya untuk mengerjakan pekerjaan administrasi. Demikian terjadi hampir di semua unit terus bertumpuk-tumpuk. Dengan adanya PP tersebut mereka harus diangkat, secara Manajemen ini keliru sebab akan menjadi beban Pemerintah daerah. Jadi, pengangkatan tenaga honorer pada awalnya tidak berdasarkan kebutuhan, hanya karena KKN atau kasihan."²⁹³

Kerumitan yang ditimbulkan oleh munculnya PP No 48 Tahun 2005 yang sebenarnya dimaksudkan untuk mengatasi persoalan tenaga honorer menunjukkan adanya kelemahan *pendekatan incremental* yang diajukan Lindblom. Pendekatan atau pemecahan secara incremental dimaksudkan untuk menghindari kesulitan yang muncul dalam *rational comprehensive theory* sebagai cara memecahkan masalah yang dianggap terlalu rumit untuk dilakukan. Menurut Lindblom kecenderungan umum dalam pembuatan kebijakan incremental adalah membuat perubahan marginal atas keadaan *status quo* yang bisa diterima meskipun bukan merupakan pemecahan yang terbaik. Selain itu, pemecahan *incremental* memberikan berbagai keuntungan, yaitu lebih mudah ditelusuri kembali dan direvisi jika muncul permasalahan dibandingkan dengan kebijakan dengan skala yang besar dan menyeluruh, di samping gangguan

²⁹² Proporsi Pegawai dari tenaga honorer akan meningkat jika jumlah pegawai secara keseluruhan kurang dari 3,7 juta akibat dikurangi dengan mereka yang pensiun.

²⁹³ Wawancara dengan Samsul Bahri, BKD Pemprov DKI.

yang mungkin ditimbulkan akan lebih kecil sehingga lebih mudah diimplementasikan.²⁹⁴ PP No 48 Tahun 2005 tampaknya memang merupakan kebijakan yang bersifat *incremental*. Oleh sebab itu PP ini tidak mampu memecahkan persoalan-persolan lain yang sebenarnya juga melekat dalam masalah tenaga honorer. Dalam pandangan Amitai Etzioni, teori *incremental* memang tidak memadai. Dalam pendekatan *incremental*, keputusan yang dibuat oleh kaum “incrementalist” hanya mencerminkan kepentingan mereka yang berkuasa dan mengabaikan kepentingan pihak yang lemah dan berada di luar organisasi. Selain itu, dengan hanya berfokus pada pilihan yang terbatas dan penyelesaian jangka pendek, *incrementalism* akan berpotensi mengabaikan dasar inovasi sosial. Oleh sebab itu, Etzioni kemudian menawarkan *mix scanning* yang merupakan pendekatan yang menggabungkan teori *comprehensive* dan *incremental* dalam situasi yang berbeda. Artinya, pada suatu saat mungkin kebijakan *incremental* sudah cukup memadai akan tetapi pada kasus atau kondisi yang lain diperlukan pemahaman yang lebih mendalam dan kebijakan yang lebih komprehensif melalui *rational comprehensive*. Dengan demikian, *mix scanning* bisa menjadi alternatif pemecahan masalah sebagai pendekatan kompromi.

b. Konsistensi Kebijakan

Munculnya PP No 48 Tahun 2005 juga kembali menunjukkan adanya inkonsistensi kebijakan. Pada UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tidak diamanatkan adanya pengangkatan tenaga honorer. Selain itu PP ini bertentangan dengan peraturan yang terdahulu seperti surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.801.3/0571/SJ tanggal 8 Februari 1999 serta Surat Menteri Dalam Negeri No 801.3/13385/SJ tanggal 2 Desember 1984 mengenai penegasan larangan pengangkatan tenaga honorer daerah. Bahkan, di DKI Jakarta selama tahun 1980 sampai 2005 telah lima kali dikeluarkan surat edaran gubernur yang melarang pengangkatan tenaga honorer.

Mengingat proses penerimaan tenaga honorer yang tidak transparan, kritik paling keras terhadap dikeluarkannya PP No 48 Tahun 2005 adalah ketika peraturan

²⁹⁴ Anderson. *Op cit*. Hal:12

tersebut dianggap sebagai legalisasi KKN. Dikeluarkannya PP No 48 Tahun 2005 tidak hanya dianggap telah melanggar prinsip merit dalam rekrutmen dan seleksi yang mengutamakan kualitas, tetapi juga telah mengabaikan kebutuhan riil unit-unit kerja akan keberadaan pegawai dengan kualifikasi yang tidak dapat dipenuhi oleh tenaga honorer yang ada. Sebab, prioritas kebijakan nasional mengenai pengangkatan pegawai honorer adalah guru dan tenaga kesehatan dan daerah tidak boleh mensubstitusi dengan jabatan lain. Padahal di beberapa daerah sebenarnya justru membutuhkan tenaga teknis yang lain selain tenaga guru dan tenaga kesehatan.

PP ini juga dikritik karena melanggar asas persamaan dan non-diskriminasi, karena memperlakukan secara khusus tenaga honorer yang berbeda dengan pelamar umum. Padahal, dalam Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa pengadaan pegawai harus berdasar prinsip terbuka dan non-diskriminasi. Dalam proses seleksi, tenaga honorer kecuali PTT dan guru bantu tidak harus mengikuti tes tetapi cukup hanya menjawab pertanyaan yang ditentukan dari pusat serta memenuhi persyaratan administrasi yang dilaksanakan secara terpisah dari pelamar umum. Sementara pelamar umum harus menjalani tes untuk menentukan kualifikasi dan kemampuannya dengan tingkat persaingan yang sangat ketat karena jumlah lowongan yang tersedia sangat sedikit dibandingkan jumlah pelamar yang ada. Bahkan, dalam penjelasan PP itu sendiri dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah ini merupakan pengaturan khusus dan mengecualikan beberapa pasal dalam Peraturan Pemerintah No.98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintahan No 11 Tahun 2002.

Meskipun penanganan selanjutnya terhadap tenaga honorer masih harus dilihat dalam beberapa tahun mendatang, dapat dipastikan pengangkatan tenaga honorer bukanlah hal yang ideal yang dapat terus dipertahankan. Sebab, dalam PP No. 48 Tahun 2005 pada Pasal 8 dinyatakan bahwa sejak ditetapkannya PP tersebut semua pejabat pembina kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis. Demikian juga dalam peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No.21 Tahun 2005 tanggal 14 November 2005 pada bagian pengarahannya disebutkan bahwa instansi pusat ataupun pemerintah daerah tidak diperkenankan lagi untuk mengangkat tenaga honorer dengan alasan

apapun juga. Adanya ketentuan ini menunjukkan bahwa pengangkatan tenaga honorer bukanlah suatu hal yang ideal dan dengan demikian harus dihentikan. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana menjamin agar peraturan tersebut dipatuhi? Apa sanksinya jika peraturan ini dilanggar kembali seperti yang selama ini telah terjadi?

3. Peraturan Pengadaan PNS Tahun 2004 dan 2005

Dengan dikeluarkannya PP No 48 Tahun 2005, maka kebijakan di bidang pengadaan pegawai negeri mengalami perubahan. Hal tersebut dapat dilihat dari perbedaan antara aturan yang mendasari pengadaan pegawai tahun 2004 dengan aturan tentang pengadaan pegawai tahun 2005. Pada pengadaan pegawai tahun 2004 tidak ada pengaturan khusus yang menyangkut pengangkatan tenaga honorer. Adapun, pengadaan pegawai tahun 2005 dilaksanakan sesuai dengan PP No 48 Tahun 2005 yang memberikan perlakuan khusus kepada tenaga honorer. Akan tetapi, perbedaan peraturan pada dua periode yang berlainan tersebut tidak hanya terjadi dalam hal pengangkatan tenaga honorer tetapi juga dalam hal penyelenggaraan dan penentuan kelulusan calon pegawai.

a. Keputusan Presiden No 71 Tahun 2004

Berdasarkan hasil pendataan ulang pegawai negeri sipil tahun 2003, disimpulkan bahwa pemerintah masih mengalami kekurangan tenaga strategis seperti guru, dosen, dan tenaga di bidang kesehatan. Untuk mengatasi kekurangan ini, pada tahun 2004, telah diputuskan akan diangkat calon pegawai negeri sipil sebanyak 300.000 (tiga ratus ribu) orang yang meliputi dosen/guru (guru Agama) sebanyak 208.000 (dua ratus delapan ribu) orang, tenaga kesehatan sebanyak 42.000 (empat puluh dua ribu) orang dan 50.000 (lima puluh ribu) tenaga strategis lainnya. Hal ini disesuaikan dengan batasan anggaran bagi pengadaan CPNS untuk 204.584 orang. Untuk merealisasikan rencana tersebut dikeluarkanlah Keputusan Presiden No 71 Tahun 2004 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Tahun Anggaran 2004.

Sebagai tindak lanjutnya telah diatur mekanisme penerimaan CPNS secara Nasional melalui Keputusan Kepala BKN Nomor 35 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan PNS tahun anggaran 2004, Keputusan Kepala BKN Nomor 35A tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Seleksi, Pengawasan, dan Pengendalian Pengadaan PNS tahun anggaran 2004, serta Keputusan Kepala BKN Nomor 35B tentang Perubahan Atas Pedoman Pelaksanaan Pengadaan PNS tahun anggaran 2004. Berdasarkan keputusan-keputusan tersebut dilakukan seleksi/penyaringan secara nasional yang tujuannya untuk memperoleh CPNS yang berkualitas dan mencegah terjadinya KKN. Penerimaan CPNS tahun 2004 untuk pertama kalinya ditetapkan melalui Keputusan Presiden yang dilakukan secara serentak di seluruh Indonesia.

Untuk melaksanakan Pengadaan CPNS tahun anggaran 2004 secara nasional telah dibentuk kepanitiaan yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra), tim pengarah serta tim kerja kepegawaian. Tugas tim pengarah nasional adalah menetapkan kebijakan dan strategi pengadaan CPNS Secara nasional sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pejabat pembina kepegawaian, baik pusat maupun daerah membentuk panitia seleksi di lingkungannya yang ditetapkan dengan surat keputusan.

Persyaratan umum mengikuti seleksi yang berlaku bagi pelamar adalah semua warga negara Indonesia tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, golongan atau daerah, berusia sekurang-kurangnya 18 tahun dan setinggi-tingginya 35 tahun dihitung sejak tanggal pengangkatan pada 1 Desember 2004, serta persyaratan administrasi lainnya. Untuk memperoleh hasil seleksi yang objektif dan tepat, hasil ujian tertulis diolah dengan sistem komputer yang dilakukan dengan *scanning* komputer. Adapun, pelaksanaan seleksi/ujian dilakukan secara serentak di seluruh Indonesia pada tanggal 24 Nopember 2004.

Materi ujian seleksi terdiri dari (a) Tes Pengetahuan Umum (TPU) yang meliputi Bahasa Indonesia, Pancasila, Kebijakan Pemerintah, Tata Negara, Sejarah dan Bahasa Inggris; (b) Tes Bakat Skolastik (TBS) untuk mengukur potensi seseorang dalam belajar berdasarkan penalaran verbal, penalaran kuantitatif, dan penalaran analisis yang dikembangkan berdasarkan teori tes intelegensi; serta (c) Tes Substansi. Untuk menjamin objektivitas dalam penilaian, pemeriksaan hasil ujian

dilakukan oleh Tim Kerja Kepegawaian dengan sistem *scanning* komputer yang disaksikan oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat yang ditunjuk. Kemudian dilakukan penilaian dengan menggunakan peringkat nilai dari yang tertinggi sampai dengan yang terendah yang dikelompokkan menurut materi seleksi dan sesuai dengan jenis lowongan pekerjaan/jabatan.

Pengumuman calon pegawai yang lulus seleksi dilaksanakan setelah seluruh soal ujian selesai diperiksa dan ditentukan peringkat nilainya dan diumumkan secara nasional. Penentuan kelulusan didasarkan pada nilai standar minimal. Berdasarkan ketentuan tersebut dari sejumlah 2.817.238 pelamar yang lulus seleksi hanya 6,56% atau sebanyak 184.817 orang yang dapat memenuhi standar. Rendahnya prosentase pelamar yang mampu memenuhi standar penilaian menyebabkan tidak terpenuhinya target formasi. Persoalan yang muncul adalah sebagian pejabat pembina kepegawaian menolak hasil seleksi yang dikeluarkan BKN dan menginginkan penetapan kelulusan ditentukan berdasar pertimbangan subyektif. Secara umum, dengan mekanisme yang cenderung sentralistis, pelaksanaan seleksi PNS tahun 2004 dianggap relatif bersih dari KKN. Berita-berita di media massa menunjukkan banyak peserta yang mempunyai hubungan dengan pejabat tidak lulus karena nilainya tidak memenuhi standar yang ditetapkan.²⁹⁵

b. Kebijakan Umum Pengadaan PNS Tahun 2005

Dalam penyelenggaraan seleksi PNS tahun 2005, acuan yang digunakan adalah Kebijakan Umum Pengadaan PNS tahun 2005 oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, serta Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.SE/01/M.Pan/1/2006 tentang Pengadaan CPNS tahun 2005/2006. Untuk menjamin tercapainya maksud dan tujuan serta sasaran pengadaan PNS tahun 2005 secara efektif dan obyektif serta berkualitas, dibentuk Tim Koordinasi Pengadaan PNS Tingkat Nasional serta tim/panitia pengadaan pada instansi pemerintah di pusat dan daerah. Tim ini dibentuk dan dipimpin oleh pejabat pembina kepegawaian masing-

²⁹⁵ Lihat, Djoko Affandi, "Pemahaman dan Tanggapan Terhadap Substansi UU no.43 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000" dalam M.Joko Affandi (ed) *Pegawai Negeri Sipil di Era Revolusi dan Otonomi*, Puslitbang, Jakarta : 2002.

masing instansi yang bersangkutan. Koordinasi pelaksanaan pengadaan PNS di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur selaku wakil pemerintah pusat.

Beberapa hal pokok yang disebutkan dalam kebijakan umum pengadaan CPNS 2005 antara lain sebagai berikut.

- a. Pengadaan PNS dilaksanakan secara desentralisasi, yaitu seluruh kegiatan pengadaan PNS menjadi wewenang dan tanggung jawab masing-masing pejabat pembina kepegawaian.
- b. Pengadaan PNS tahun 2005 yang berasal dari tenaga honorer maupun masyarakat umum secara nasional diprioritaskan untuk memenuhi kekurangan tenaga kependidikan, tenaga kesehatan, dan tenaga penyuluh pertanian sedangkan untuk tenaga teknis lain seperti tenaga penegakan hukum, tenaga pada unit-unit pelayanan umum yang harus memenuhi standar aturan internasional, dan tenaga pada daerah pemekaran secara selektif tetap diperhatikan.
- c. Dalam rangka mengisi tambahan formasi PNS tahun 2005 akan dilakukan seleksi secara khusus bagi tenaga honorer dengan tetap memperhatikan prioritas kebutuhan tenaga guru, tenaga kesehatan, penyuluh pertanian, dan tenaga teknis lain yang sangat dibutuhkan oleh organisasi. Pengadaan PNS dari pelamar umum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tentang teknis pelaksanaan pengadaan PNS dari pelamar umum akan diatur lebih lanjut oleh Tim Pengadaan PNS Tingkat Nasional.
- d. Materi ujian untuk pelamar umum adalah Tes Pengetahuan Umum, Tes Bakat Skolastik, Tes Substansi, dan Tes Pengetahuan Keterampilan lainnya sesuai dengan kebutuhan jabatan.
- e. Pembuatan materi, penggandaan soal ujian, pengolahan ujian, sampai dengan penetapan kelulusan tidak dilakukan secara terpusat tetapi berada di tangan masing-masing tim pengadaan baik di pusat maupun daerah bekerja sama

dengan perguruan tinggi terdekat. Adapun, pedoman pengolahan hasil tes diatur oleh Tim Pelaksana Pusat.

- f. Penetapan kelulusan dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian berdasarkan nilai tertinggi sesuai dengan jumlah formasi yang tersedia.

Dari dua kebijakan tentang pengadaan PNS di atas selain persoalan penanganan pegawai honorer yang telah dibahas sebelumnya, perbedaan terbesar terletak pada proses penyelenggaraan seleksi. Pada tahun 2004 rekrutmen dan seleksi diadakan secara nasional dan pemerintah pusat mempunyai kewenangan yang besar hampir dalam seluruh proses pengadaan pegawai. Selain itu, seluruh proses penyelenggaraan terutama yang menyangkut pengolahan hasil dan penetapan lulus dilakukan oleh komputer. Perbedaan penting lain adalah bahwa penetapan kelulusan pada pengadaan CPNS tahun 2004 didasarkan pada angka kelulusan minimal. Pelaksanaan ini memberikan dampak positif dalam pengertian bahwa kerawanan KKN terutama yang sering terjadi di daerah-daerah dapat dikurangi. Transparansi bisa ditingkatkan karena hasil pengolahan komputer terutama pada saat penetapan kelulusan dapat disaksikan dan diverifikasi oleh semua pihak yang berkepentingan. Dengan menggunakan standar kelulusan nasional, siapapun yang ditetapkan lulus dari daerah manapun dianggap mempunyai kemampuan dan kualitas yang sama. Meskipun konsekuensinya peserta yang dinyatakan lulus secara nasional sangat rendah (hanya sebesar 6,56%). Kritik yang dikemukakan pada sistem ini adalah terdapat kecenderungan sentralisasi di dalam Manajemen kepegawaian, hal ini misalnya ditunjukkan dengan keadaan berikut.

- a. Formasi PNS tahun 2004 ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 2004, tentang Pengadaan PNS yang antara lain menetapkan jumlah pengadaan PNS sebanyak 300 ribu orang. Akan tetapi, jumlah tersebut tidak dapat dipenuhi karena keterbatasan kemampuan keuangan negara. Akibatnya, dari 300 orang yang direncanakan, jumlah formasi yang ditetapkan hanya sebanyak 204.584 orang.

- b. Sesuai dengan pedoman pengadaan pegawai melalui keputusan Menteri Bidang Kesejahteraan Rakyat tanggal 29 September, materi seleksi disusun oleh tim pusat dan diperbanyak oleh panitia penerimaan CPNS di provinsi dan selanjutnya didistribusikan ke kabupaten/Kota masing-masing.
- c. Formulir biodata pelamar sesuai dengan surat Nomor 180/SESMA/X/2004 Tanggal 19 Oktober Tahun 2004, ditentukan dan dicetak oleh Tim Kerja Kepegawaian Pusat kemudian diterimakan kepada kabupaten/kota di masing-masing provinsi.
- d. Soal tes akademik dan lembar jawaban diperbanyak oleh Panitia Penerimaan CPNS, pengolahan hasil seleksi dilakukan oleh Tim pengolah di pusat dengan mengikut sertakan wakil-wakil panitia dari daerah.

Pelaksanaan yang cenderung sentralistis ini dipandang sebagai hal yang bertentangan dengan semangat otonomi dan demokrasi yang memberikan kewenangan Manajemen kepegawaian daerah kepada pejabat pembina kepegawaian daerah. Selain itu, pelaksanaan yang sentralistis mendatangkan kesulitan bagi daerah yang belum mampu melaksanakan standar penyelenggaraan yang ditentukan pusat. Misalnya, dalam kasus pengadaan PNS di Daerah Istimewa Jogjakarta, panitia daerah tidak dapat memenuhi jadwal yang ditentukan secara nasional serta tidak menyerahkan pemeriksaan soal ke Jakarta, melainkan melakukan pemeriksaan soal sendiri dengan alasan otonomi daerah. Koordinator panitia penerimaan CPNS DIY yang juga Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi DIY, menyatakan sebagai berikut

Dampak otonomi daerah memang memberikan kewenangan kepada setiap daerah membuat mekanisme sendiri dalam penerimaan CPNS. Meski soal-soal dibuat secara nasional, namun masing-masing daerah diperbolehkan melakukan koreksi sendiri-sendiri. Untuk Provinsi DIY, dari enam unit penerimaan CPNS kami sepakat untuk tidak serempak dalam menyampaikan pengumuman. Sebab seperti Kabupaten Bantul, sampai saat ini mereka belum selesai dalam mengkoreksi hasil tes. ²⁹⁶

²⁹⁶ *Tempo* Interaktif, 27 Desember 2004.

Berbeda dengan pengadaan pegawai tahun 2004, pada tahun 2005 pengadaan PNS dilakukan secara terdesentralisasi. Dengan demikian, seluruh proses penyelenggaraan dari pengumuman lowongan sampai dengan penetapan lulusan dilaksanakan oleh pejabat pembina kepegawaian. Oleh karena materi seleksi diserahkan pada masing-masing daerah, muncul perbedaan dalam hal bobot dan kualitas materi seleksi antara satu daerah dengan daerah lain. Dengan demikian, materi seleksi yang berfungsi sebagai alat ukur kemampuan calon pelamar juga menjadi berbeda di tiap-tiap daerah. Selain itu, pengolahan hasil tes dan penetapan hasil kelulusan juga dilaksanakan oleh panitia pengadaan di tingkat provinsi. Ini berarti di tiap daerah harus dibuat mekanisme yang ketat agar tidak terjadi KKN, terutama pada saat penetapan kelulusan. Persoalan yang dihadapi dalam penetapan kelulusan pengadaan pegawai tahun 2005 terkait dengan peraturan yang menyatakan bahwa tingkat kelulusan ditentukan oleh kapasitas daerah masing-masing menurut nilai tertinggi dan tidak menggunakan *passing grade* dengan standar nasional. Pendekatan semacam ini mengandung kelemahan karena menunjukkan tidak ada standar kelulusan yang berlaku di tingkat nasional. Batas nilai kelulusan di satu daerah tidak sama dengan batas nilai kelulusan di daerah lain, kualitas pegawai di satu daerah tidak sama dengan daerah lain.

Dapat terjadi kemungkinan bahwa daerah dengan sumber daya yang rendah akan menghasilkan PNS dengan nilai kelulusan yang rendah, artinya meskipun hasil tes seorang CPNS rendah (diukur dari standar nasional) tetap CPNS tersebut dapat lulus karena jika dibandingkan dengan nilai peserta yang lain di daerah itu, calon tersebut menduduki peringkat lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan di atas, dapat dibayangkan bagaimana hasilnya jika daerah yang tertinggal dikelola oleh PNS yang memiliki kualitas rendah.

C. Peta Masalah dalam Substansi dan Formulasi Kebijakan

Deskripsi tentang kebijakan umum di bidang pengelolaan kepegawaian secara umum serta kebijakan rekrutmen, seperti dikemukakan di atas yang mencakup substansi, kelembagaan, maupun stakeholder yang terlibat memberikan gambaran

tentang kompleksitas atas persoalan-persoalan yang ada. Kompleksitas persoalan tersebut karena adanya banyak hal yang terkait, yaitu sebagai berikut.

1. Penataan sistem Manajemen SDM aparatur negara yang berbasis pada sistem prestasi, yang efisien dan efektif serta bebas dari kepentingan dan intervensi masih berada dalam tataran ide dan bersifat normatif. Ketika kesepakatan tersebut diterjemahkan lebih detail maka terlihat adanya berbagai persoalan seperti ketidaksepahaman elit dan komitmen tentang tujuan pengadaan PNS, yang terlihat dari inkonsistensi kebijakan, pelanggaran terhadap kebijakan yang sudah disepakati, serta tercampurnya kepentingan politik dan kepentingan birokratis.
2. Adanya pembagian kewenangan yang tidak mendukung tercapainya tujuan yang ditetapkan selain kurang memadainya kemampuan terutama dalam perencanaan pegawai dan penetapan formasi sebagai langkah pertama untuk melakukan rekrutmen dan seleksi.

Terkait Dengan substansi atau isi peraturan maka persoalan yang muncul adalah sebagai berikut.

1. Dalam hal penetapan tujuan, tujuan yang dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan adalah suatu hal yang normatif, sebab sangat sulit bagi pelaksana kebijakan untuk memenuhi tujuan yang ditetapkan. Terutama, ketika harus berhadapan dengan desakan dan kepentingan politis yang lebih besar. Akhirnya, apa yang dilaksanakan justru bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.
2. Berkaitan dengan penataan lembaga, belum terbentuknya Komisi Kepegawaian Negara berakibat pada kerancuan tugas pokok dan fungsi lembaga-lembaga yang berwenang dan berperan dalam pengaturan sistem kepegawaian negara. Komisi Kepegawaian Negara yang diharapkan dapat menjadi badan independen yang merumuskan kebijakan kepegawaian ternyata keberadaannya justru ditolak oleh beberapa pihak. Tidak dapat dihindari kesan adanya persoalan pembagian kewenangan di antara institusi yang terlibat yang belum dapat dipecahkan.

Perebutan pengaruh dan ketakutan kehilangan wewenang di antara instansi dan aktor yang ada diduga menjadi penyebab utama mengapa lembaga tersebut belum terbentuk. Pengaturan tentang tugas dan fungsi BKN serta Kementerian PAN yang dianggap bermasalah, seperti anggapan tentang adanya pelanggaran otoritas lembaga oleh kantor PAN, keruwetan dalam hal jalur komando dan koordinasi, serta BKN yang kelebihan beban, telah menyebabkan lembaga-lembaga tersebut tidak dapat menjalankan tugasnya secara optimal. Beratnya beban pekerjaan BKN mungkin menjadi penyebab lemahnya BKN dalam menyelesaikan tugas strategisnya seperti terkait pemutakhiran data kepegawaian, perencanaan kepegawaian, serta penghitungan kebutuhan pegawai yang tepat yang didasarkan pada analisis jabatan. Penataan hubungan, tugas dan fungsi lembaga-lembaga yang terlibat perlu dilakukan sehingga masing-masing mempunyai tugas dan fungsi yang jelas dan saling mendukung dalam membangun sistem kepegawaian yang terbuka, netral, dan profesional.

3. Terkait dengan manajemen kepegawaian daerah, desentralisasi kewenangan dalam manajemen kepegawaian daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah masih bermasalah. Terutama ketika terkait dengan pembagian kewenangan dalam pengelolaan kepegawaian antara Pemerintah dan daerah. Kekaburan dalam menetapkan sistem Manajemen kepegawaian berakibat pada ketidakjelasan dalam penetapan kewenangan antara yang dimiliki pemerintah pusat dengan wewenang yang berada pada pemerintah daerah. Penetapan formasi, materi seleksi, standar kelulusan, serta penetapan kelulusan adalah kewenangan-kewenangan yang masih menyimpan persoalan, terutama jika menyangkut sinkronisasi antara kebijakan kepegawaian yang dibuat di tingkat makro dengan kebijakan pemerintah lokal. Pada kenyataannya, perbenturan kebijakan makro dan mikro sering disebabkan oleh adanya perdebatan siapa harus melaksanakan kewenangan apa.
4. Adanya masalah dalam hal pemisahan antara jabatan karir dan politis. Tidak dapat dihindari adanya pengaruh kepentingan politik yang cukup besar dalam

pengelolaan sistem kepegawaian. Pertentangan berbagai kepentingan menyulitkan upaya yang ditujukan bagi pemisahan jabatan karir dan politik. Tidak ada pemisahan antara jabatan karir dan politik di kantor-kantor pemerintah yang menghambat terbentuknya netralitas pegawai. Padahal, netralitas pegawai menjadi landasan utama bagi pembentukan pegawai yang professional.

5. Adanya inkonsistensi kebijakan dan juga ketidasepahaman antar aktor-aktor atau kelompok-kelompok kunci yang dilatar belakangi perbedaan kepentingan menjadi alasan utama munculnya inkonsistensi kebijakan dalam pengelolaan kepegawaian nasional. Inkonsistensi kebijakan muncul dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, duplikasi peraturan perundang-undangan, serta pertentangan antara substansi kebijakan yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan dengan substansi kebijakan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan lain. Inkonsistensi ini membuat pemahaman terhadap isi dan maksud kebijakan menjadi sulit. Akibatnya, sering muncul berbagai interpretasi terhadap kebijakan yang sama. Keadaan ini pada akhirnya menciptakan kerumitan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Inkonsistensi kebijakan juga terlihat ketika peraturan yang telah dikeluarkan, yang melarang pengangkatan tenaga honorer, diabaikan. Demi kepentingan tertentu rekrutmen tenaga honorer tetap dilakukan. Hal ini juga menandakan bahwa *law enforcement* atau penegakan hukum sulit dilaksanakan. Kebijakan yang sebelumnya sudah dikeluarkan bisa diabaikan dan tidak dilaksanakan tanpa ada konsekuensi apapun. Inilah keadaan yang dinyatakan Quade bahwa ketidaksepahaman di antara para pengambil keputusan, tentang langkah apa yang dipakai untuk memecahkan masalah akibat adanya agenda dan kepentingan tertentu, menyebabkan munculnya kegagalan kebijakan²⁹⁷. Hal ini terkait dengan model institusional yang diperkenalkan Dye.²⁹⁸ Yakni, isi kebijakan tidak terlepas dari fungsi, tugas, dan struktur organisasi yang menjadi ruang lingkupnya.

²⁹⁷ Quade, *Analysis for Public Decision*, North Holland. New York:1984, hal.1.

²⁹⁸ Thomas Dye. *Op cit*.

Dalam hal formulasi kebijakan beberapa persoalan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut.

1. Dalam kasus PP No 48 Tahun 2005, munculnya PP tersebut tidak terlepas dari adanya desakan dari kelompok-kelompok tertentu yang sedang memperjuangkan kepentingan dan agenda mereka. Demikian juga kebijakan tentang penentuan kelulusan calon pegawai yang didasarkan pada *passing grade*, daerah-daerah mendesak perubahan penentuan kelulusan karena tidak mampu memenuhi standar tersebut. Pengaruh kelompok external dalam proses formulasi kebijakan ini seolah memperoleh pembenaran ketika Liddle dan Emerson menyatakan adanya berbagai bentuk *extra state actor* yang mempengaruhi kebijakan seperti pers, intelektual, serta anggota DPR secara individu. Pengaruh itu biasanya diberikan secara tidak langsung.

Kelemahan dalam mengatasi desakan-desakan tertentu berakibat pada buruknya kebijakan yang dirumuskan, karena cenderung mengakomodasi kepentingan tertentu tanpa peduli pada kepentingan bersama untuk menegakkan prinsip keterbukaan, non diskriminasi serta prestasi dalam sistem rekrutmen dan seleksi PNS. Cooper menjelaskan keadaan ini melalui perspektif teori pluralist, yaitu bahwa dasar pembuatan kebijakan bukan merupakan metode analisis atau desain bentuk perubahan tetapi merupakan penilaian politik.²⁹⁹ Penilaian politik ini merupakan hasil dari proses politik dimana berbagai aktor dan kelompok saling bernegosiasi untuk mencapai kesepakatan dalam hal kebijakan yang disetujui. Dalam sistem yang pluralis, pola pembagian kekuasaan merupakan hasil dari kepentingan yang bersaing yang diperoleh sesuai dengan peningkatan jumlah dan sumber daya. Artinya, kelompok yang mempunyai sumber daya terbanyak biasanya yang akan memenangkan kebijakan.³⁰⁰ Lahirnya PP No 48 Tahun 2005 menunjukkan bahwa komitmen untuk mengedepankan kualitas dan profesionalisme dalam rekrutmen dan seleksi telah terkalahkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang tidak rasional seperti rasa kemanusiaan, belas kasihan, dan dorongan politis, di samping keinginan memperoleh dukungan melalui kebijakan populis. Upaya elit untuk memperoleh dukungan ini semakin menguat setelah reformasi. Sebab, dengan tidak adanya

²⁹⁹ P.J.Cooper., *Loc cit.*, hal.166.

³⁰⁰ P.J.Cooper., *Loc cit.*, hal.167.

kekuatan yang dominan yang memegang kekuasaan, dukungan dalam berbagai bentuknya semakin diperlukan untuk menopang kekuasaan yang rentan. Jadi dalam formulasi kebijakan penekanannya bukan pada substansi namun menggunakan kebijakan sebagai alat untuk mendapatkan keuntungan politik maupun ekonomi.

2. Hal lain yang dapat dikemukakan dari proses formulasi kebijakan adalah adanya kebijakan makro yang sering tidak kompatibel dengan kebijakan di daerah. Dalam hal rekrutmen, kebijakan pusat untuk mengangkat seluruh tenaga honorer pada tahun 2009 memberikan pengaruh penting pada semua pelaksanaan rekrutmen dan seleksi kedepan. Artinya, dalam setiap rekrutmen tenaga honorer harus memperoleh prioritas. Hal ini akan memberikan implikasi yang luas pada pelaksanaan rekrutmen dan akibat yang ditimbulkan di tingkat daerah. Persoalannya, terkait dengan kesinambungan gagasan atau kebijakan baru tersebut. PP No 48 Tahun 2005 adalah produk kebijakan penting yang dikeluarkan oleh pemerintah yang dipandang dapat digunakan untuk mengatasi persoalan tenaga honorer. Kebijakan itu diharapkan dapat diselesaikan tahun 2009 pada saat kabinet bersatu mengakhiri masa tugasnya. Pertanyaannya adalah, bagaimana kebijakan dilaksanakan setelah itu? Sebab, setelah Pemilu 2009 akan terbentuk pemerintahan baru dengan kabinet baru. Pemerintahan baru ini kemungkinan akan mempunyai kebijakan baru dalam penanganan pegawai honorer yang pada akhirnya akan mengubah peraturan yang sebelumnya telah ditetapkan.

3. Persoalan selanjutnya adalah pembuatan Kebijakan yang bersifat *top down* tanpa tersedianya mekanisme bagi koreksi kebijakan. Meskipun PP No 48 Tahun 2005 menimbulkan ketidaksetujuan beberapa pihak termasuk para pelaksana (implementor) di daerah, pada kenyataan peraturan tersebut tetap dijalankan. Hal ini tidak terlepas dari fenomena proses kebijakan di Indonesia, dimana administrator atau implementor tidak hanya melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan oleh badan legislatif namun administrator juga membuat kebijakan tersebut.

4. Pertentangan kepentingan di antara aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan sangat transparan. Ada kelompok yang ingin menegakkan profesionalisme pegawai melalui kebijakan rekrutmen dan seleksi yang tegas. Kelompok ini ternyata harus berhadapan dengan kelompok lain yang mempunyai

agenda tersendiri yang merasa lebih diuntungkan jika rekrutmen dan seleksi tidak semata-mata didasarkan pada hasil tes. Banyak kebijakan yang tidak dapat dijalankan karena ketidaksepakatan aktor terhadap adanya agenda tertentu. Misalnya, kebijakan rekrutmen tahun 2004 yang sudah dinilai baik harus berubah ketika dikeluarkan PP No 48 Tahun 2005. Ketidaksepahaman antara elit tentang tujuan bersama ini dapat dijelaskan melalui *group theory*. Menurut pendekatan ini kebijakan merupakan hasil perjuangan kelompok. Dalam menjelaskan *group theory*, Anderson mengutip pendapat Latham sebagai berikut.

“what may be called public policy is the equilibrium reached in this (group) struggle at any given moment, and it represents a balance which the contending factions or group constantly strive to weight in their favor.”³⁰¹

Argumen dasar teori ini adalah bahwa interaksi dan perjuangan antar-kelompok merupakan fakta yang amat kuat dalam kehidupan politik. Seperti dinyatakan oleh Dye bahwa kebijakan yang diambil akan merupakan hasil pertarungan kelompok dan merefleksikan kepentingan masing-masing kelompok yang dominan. Konflik dan ketidaksepakatan akan terus muncul ketika belum semua kelompok merasa memperoleh keuntungan dari kebijakan yang dikeluarkan.³⁰² Ini artinya kebijakan bergerak ke arah kelompok yang berpengaruh.

Pertentangan elit juga terlihat ketika terdapat dua undang-undang yang berbeda dalam hal pengaturan Manajemen kepegawaian yaitu Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang pada akhirnya menimbulkan kesulitan dalam implementasi seperti terkait dengan siapa yang dimaksud dengan pembina kepegawaian dan apa tugasnya. Mungkin keadaan ini yang dipotret oleh Emerson tentang adanya perbedaan kebutuhan di antara aktor-aktor dalam struktur negara yang terkait dengan pembuatan kebijakan. Disinilah terjadi perdebatan tentang substansi kebijakan. Ini artinya, aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan atau *policy maker* mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda.

³⁰¹ Earl Latham dalam Anderson., *Loc cit.*, hal.17-18.

³⁰² Thomas R. Dye., *Loc cit.*, hal.24.

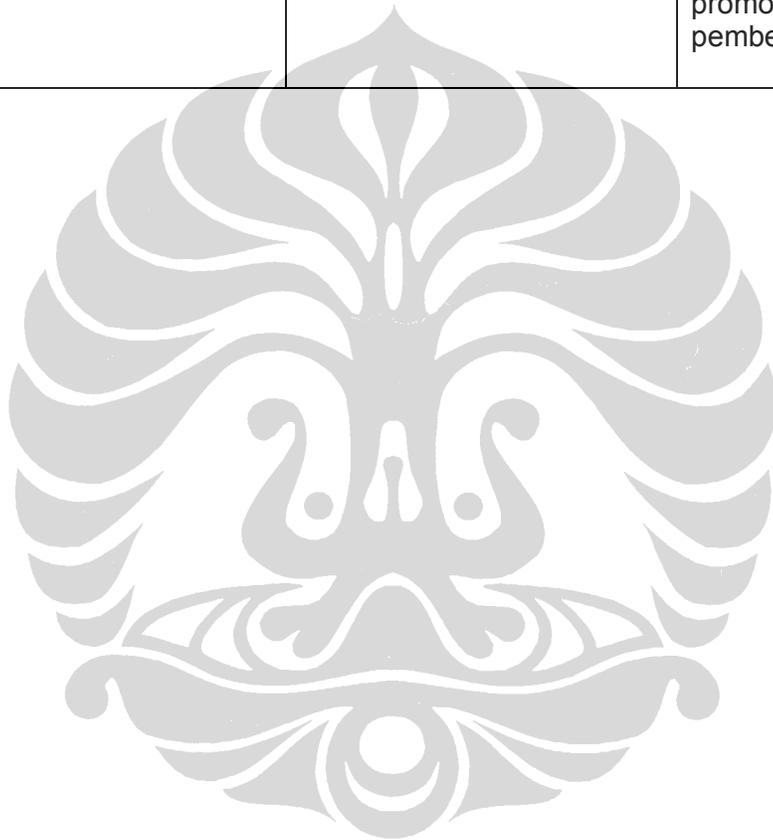
5. KKN menjadi salah satu sebab mengapa kebijakan yang memperketat penetapan kelulusan pelamar diubah menjadi lebih longgar. Tanpa standar penilaian yang baku dan tanpa kontrol masyarakat, peluang KKN akan tetap terbuka. Pihak-pihak yang diuntungkan dengan sistem rekrutmen dan seleksi yang longgar tetap akan memperjuangkannya sistem tersebut, dengan mengabaikan akibat negatif yang akan muncul dari terjadinya praktik KKN dalam sistem seleksi dan rekrutmen PNS.

Berdasarkan identifikasi permasalahan yang ditemukan melalui analisis isi maupun pembahasan formulasi kebijakan, dapat disusun matrik masalah kebijakan kepegawaian secara umum maupun khusus dalam bidang rekrutmen dan seleksi.

Tabel 4.1
MATRIKS MASALAH KEBIJAKAN Di BIDANG KEPEGAWAIAN

Permasalahan	Deskripsi	Implikasi
Tumpang tindih kewenangan .	Kebijakan kepegawaian dicakup beberapa undang-undang dengan ruang lingkup, tujuan, dan misi yang saling berbeda.	Otoritas kebijakan kepegawaian tidak berada di satu tangan. Akibatnya sulit terbangun visi yang komprehensif. Selain itu, komitmen untuk melaksanakan merit sistem menjadi lemah.
Inkonsistensi Kebijakan	Perbenturan dan inkonsistensi dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan sehingga mengkaburkan tujuan yang sebenarnya hendak dicapai	Menimbulkan kesulitan dan kerumitan dalam implementasi.
Belum terbentuknya lembaga independen seperti Komisi Kepegawaian Negara.	Perumusan kebijakan tidak berada di bawah lembaga yang independen.	Kebijakan yang dihasilkan sering tidak netral dan mencerminkan kepentingan politik tertentu.
Tidak ada perencanaan Kebutuhan Pegawai riil yang berbasis kompetensi melalui analisis pekerjaan, sifat pekerjaan, jenis pekerjaan, beban pekerjaan secara nasional	Formasi kepegawaian dan rekrutmen tidak berdasarkan kebutuhan riil	Pelaksanaan rekrutmen tidak didasarkan pada kebutuhan riil. Akibatnya, penentuan kualifikasi yang diperlukan sulit dilakukan secara tepat.

Ketidaksepeahaman elit dan tokoh dalam mencapai tujuan,	Memanfaatkan kewenangan yang ada untuk menjalankan kebijakan sesuai dengan persepsi dan kepentingan masing-masing.	Tidak ada langkah komprehensif untuk mendukung gagasan penyelenggaraan rekrutmen yang obyektif, terbuka.
Tidak adanya pemisahan secara tegas antara jabatan politik dan jabatan karir	Pejabat pembina kepegawaian bukan pejabat karir.	Melekatnya aspek politis dalam beberapa kebijakan yang dibuat termasuk dalam hal rekrutmen, promosi, mutasi, maupun pemberhentian pegawai.



BAB V

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REKRUTMEN DAN SELEKSI

Bagian ini membahas implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang telah dirumuskan oleh para pembuat kebijakan. Pembahasan tentang pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS di lapangan akan didasarkan pada hasil penelitian atas pengadaan CPNS tahun 2005 yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi DKI dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Pemerintah Kota Tangerang. Melalui analisis implementasi, pengamatan, dan pembahasan terhadap pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS di kedua daerah tersebut diharapkan dapat diidentifikasi berbagai isu penting serta faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi sehingga dapat diketahui baik faktor penyebab kegagalan dan faktor yang menunjang keberhasilan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS. Selain itu, melalui analisis implementasi akan dilihat hubungan antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan khususnya kesenjangan yang mungkin muncul di antara keduanya dalam bentuk manipulasi kebijakan ataupun modifikasi kebijakan. Identifikasi atas faktor-faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS akan menjadi tambahan data yang dapat melengkapi data yang telah dikumpulkan sebelumnya yaitu data yang dirangkum dalam matriks permasalahan sebagai hasil analisis atas formulasi dan isi kebijakan. Dengan tambahan informasi yang terkait dengan implementasi kebijakan maka pengetahuan dasar tentang kebijakan dan implementasinya semakin lengkap dan pada akhirnya menjadi salah satu dasar penyusunan rekomendasi bagi reformasi kebijakan.

Data yang digunakan pada bagian ini berupa data primer dan sekunder. Data primer adalah data wawancara dengan informan terutama birokrat atau petugas yang terlibat langsung dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi. Adapun data sekunder terutama diambil dari berbagai dokumen yang memuat informasi mengenai proses pengadaan CPNS tahun 2005. Pembahasan terhadap pengadaan CPNS tahun 2005 didasarkan pertimbangan karena pada saat penelitian ini dilaksanakan

proses pengadaan CPNS tahun 2005 baru saja selesai dilaksanakan sehingga dapat diperoleh informasi yang lebih *up to date*. Disamping itu, karena baru saja berakhir, akan mudah menemukan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk melakukan kajian. Pertimbangan lainnya adalah karena pengadaan CPNS tahun 2005 merupakan pengadaan CPNS pertama yang didasarkan PP No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer. Padahal, pemberlakuan PP No 48 Tahun 2005, seperti telah dijelaskan sebelumnya, mengandung berbagai kelemahan dan menuai banyak kritik. Oleh sebab itu, dinamika yang terjadi dalam pengadaan CPNS 2005 terkait dengan pelaksanaan PP No 48 Tahun 2005 menarik, untuk diamati.

Pemilihan lokasi penelitian di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Tangerang didasarkan pada pertimbangan bahwa pelaksanaan proses rekrutmen dan seleksi di kedua daerah tersebut dapat mewakili proses dan dinamika rekrutmen dan seleksi di tempat lain. Selain itu, keterjangkauan dan ketersediaan data yang dibutuhkan di kedua daerah tersebut menjadi dasar pertimbangan kedua bagi dilaksanakannya penelitian di kedua tempat tersebut.

A. Pengadaan CPNS 2005 di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Tangerang.

Jumlah PNS pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2001 yaitu sesudah dimulainya otonomi daerah, bertambah dari 70.000 orang menjadi 106.000 orang. Penambahan pegawai ini terjadi karena dilimpahkannya pegawai negeri sipil pusat yang berasal dari berbagai kantor wilayah, termasuk DKI Jakarta. Padahal, sejak tahun 1998, melalui kebijakan *zero growth* Pemerintah tidak mengangkat pegawai baru. Oleh karena itu, pada akhir bulan April 2006 jumlah PNS Pemprov DKI Jakarta berkurang menjadi 86.441 orang yang berarti sejumlah 19.559 orang memasuki masa pensiun.

Tabel 5.1.
Jumlah PNS di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Berdasarkan Golongan dan Gender

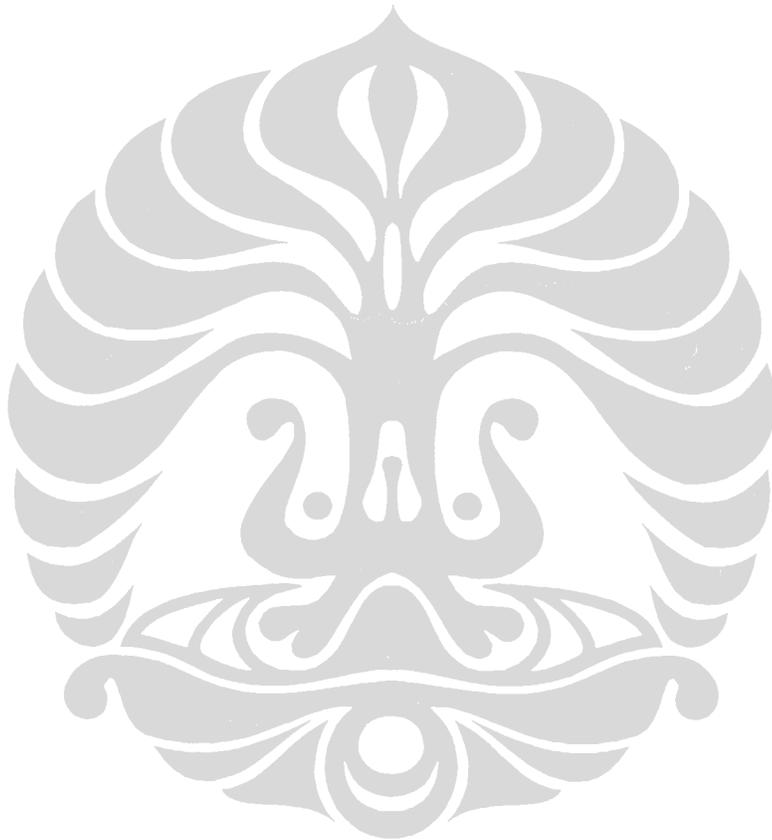
Golongan	Laki-laki	Perempuan	Total
I	1.007	33	1.040
II	12.652	4.135	16.787
III	23.694	22.863	46.557
IV	9.098	12.968	22.057
Total	46.442	39.999	86.441

Sumber : BKD DKI Jakarta, April 2006.

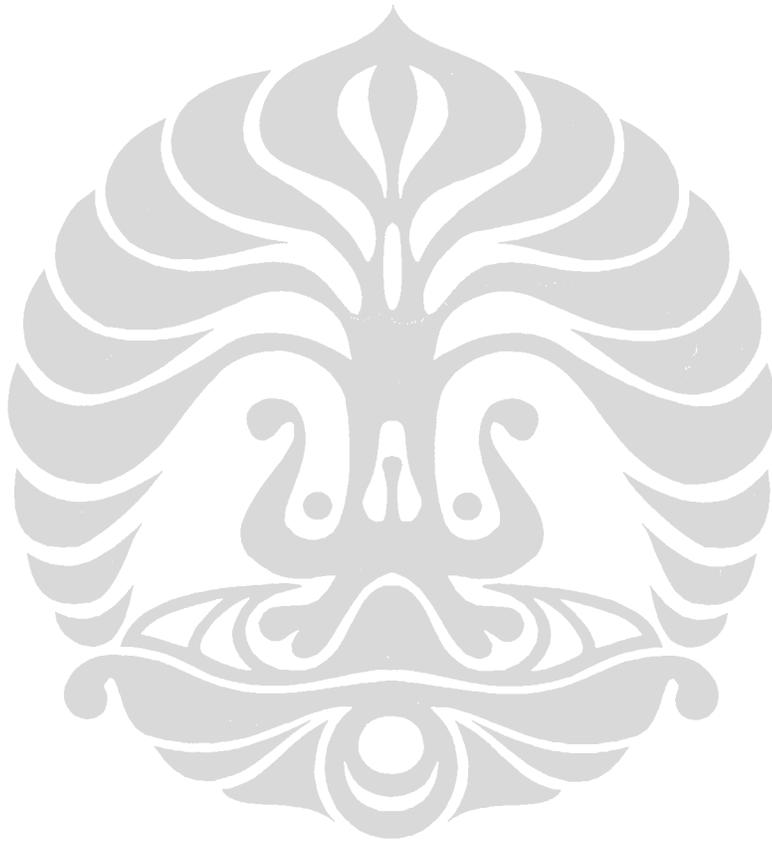
Sejak diberlakukannya kebijakan *zero growth*, maka pada kurang lebih 7 tahun terakhir Pemprov DKI Jakarta tidak melakukan rekrutmen dan seleksi PNS. Untuk memenuhi kebutuhan pegawai dilingkungannya, direkrut pegawai tidak tetap (PTT) yang berasal dari pegawai yang telah melakukan magang di suatu instansi pemerintah dan sekolah negeri maupun PTT Bantuan Polisi (Banpol), Pamong Praja, dan Petugas Pemadam Kebakaran yang berasal dari masyarakat (Transtib). Selain itu, terdapat PTT pada unit teknis serta pada dinas kesehatan. Jumlah PTT dan guru bantu di Pemprov DKI Jakarta sebanyak 21.645 orang. Jumlah inilah yang dikategorikan sebagai tenaga honorer yang diusulkan untuk diangkat sebagai PNS sesuai ketentuan PP No 48 Tahun 2005. Menurut informasi yang diperoleh pada tahun 2007 akan dibuka penerimaan PNS baru yang semuanya akan diambil dari tenaga PTT sebanyak 6.000 orang. Di luar nama yang tercatat di BKN, Pemprov DKI Jakarta tidak akan menerima usulan daftar PTT baru. Persoalan yang muncul dengan pencatatan PNS adalah seringnya terjadi kecurangan dan manipulasi sehingga yang bukan PTT diidentifikasi sebagai PTT dengan harapan dapat diangkat menjadi PNS. Penerimaan CPNS tahun 2005/2006 ini untuk pertama kali dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sejak tujuh tahun terakhir yang dilakukan secara serentak bersama instansi pemerintah di seluruh Indonesia.

Di Pemerintah Kota Tangerang jumlah pegawai keseluruhan pada tahun 2007 sebanyak 22.000 orang. Dari jumlah tersebut, sebanyak 4.614 orang merupakan tenaga honorer. Sesuai dengan kebijakan nasional, Kota Tangerang juga menerapkan kebijakan *zero growth* bagi pengadaan PNS. Kebutuhan-kebutuhan khusus akan pegawai dipenuhi dengan mengangkat tenaga honorer.

Untuk melaksanakan pengadaan tersebut dibentuk panitia daerah yang ditetapkan Gubernur. Panitia ini diketuai oleh Sekretaris Daerah dan Kepala BKD sebagai sekretaris. Tahapan yang dilalui secara ideal dalam proses rekrutmen dan seleksi atau pengadaan CPNS adalah penetapan formasi, seleksi administrasi dan ujian tertulis bagi pelamar umum yang meliputi tes pengetahuan umum, scholastik, dan substantif bagi tenaga kesehatan dan kependidikan.



Bagan 5.1.
Proses Seleksi CPNS



1. Penetapan Formasi

Penetapan formasi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses penerimaan CPNS. Melalui penetapan formasi PNS yang ditetapkan setiap tahun anggaran dapat diketahui banyaknya atau jumlah pegawai yang akan direkrut. Selanjutnya berdasar formasi PNS daerah tersebut ditetapkan formasi PNS untuk masing-masing satuan organisasi pemerintah sesuai dengan kebutuhan. Penelitian lapangan menunjukkan bahwa penetapan formasi tidak dapat dilaksanakan secara cermat karena tidak dilakukannya analisis jabatan. Kesulitan melakukan analisis jabatan seperti yang dikemukakan oleh informan terutama karena persoalan administratif dan teknis. Padahal, menurut Peraturan Gubernur No.36 Tahun 2006 tentang Analisis Jabatan pada Perangkat Daerah Pemprov DKI Jakarta, hasil analisis jabatan harus dapat dimanfaatkan untuk bidang kepegawaian yang meliputi penetapan kebutuhan dan formasi pegawai; rekrutmen, seleksi, dan penempatan pegawai; promosi dan mutasi; penilaian kinerja pegawai; dan kesejahteraan pegawai.

Dalam hal formasi sebenarnya telah dikeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil yang di dalamnya memuat teknik penghitungan terkait dengan analisis jabatan, perkiraan persediaan pegawai, penghitungan kebutuhan pegawai, dan penghitungan keseimbangan antara persediaan dan kebutuhan. Kesulitan dalam melakukan analisis jabatan, pertama, karena banyaknya unit yang harus dianalisis sementara anggaran yang diperuntukkan bagi kegiatan ini sangatlah terbatas. Kesulitan kedua terkait dengan sedikitnya tenaga yang tersedia, padahal untuk melakukan analisis jabatan pada satu unit kerja dibutuhkan waktu 2 sampai 3 bulan.³⁰³ Sampai saat ini di bagian analisis jabatan Pemprov DKI Jakarta hanya satu orang yang sudah mengikuti pelatihan tentang analisis jabatan sedangkan lainnya belum pernah mengikuti pelatihan. Informan tersebut mengatakan bahwa saat ini di pemerintah provinsi DKI saja, belum semua unit kerja dibuatkan analisis jabatan. Hal ini selain karena keterbatasan biaya, tenaga,

³⁰³ Wawancara dengan Hamdali, Pemprov DKI Jakarta. Tanggal 9 November 2006.

dan waktu juga terkait dengan kenyataan bahwa jabatan sering ditetapkan tanpa melalui prosedur yang telah ditetapkan. Terkadang karena sudah tersedia orangnya maka kemudian dibuat formasi untuk jabatan tertentu yang sebetulnya tidak diperlukan dalam organisasi. Artinya, suatu jabatan diadakan bukan karena diperlukan tetapi karena sudah tersedia orangnya. Hal ini semakin menjauhkan relevansi antara pembuatan analisis jabatan dan penetapan formasi. Pembuatan analisis jabatan untuk seluruh unit organisasi juga terkendala oleh struktur organisasi yang selalu berubah. Jika struktur organisasi berubah maka harus dibuat analisis jabatan yang baru. Demikian pula jika ada perubahan dalam hal rincian tugas unit kerja, maka rincian tugas pegawai juga akan berubah. Keadaan ini dikeluhkan oleh informan di bagian analisis jabatan Pemprov DKI Jakarta.

..bahkan saat ini kami sedang menunggu PP yang baru, yang berarti juga akan mengubah struktur organisasi. Padahal, pada tahun 2007 direncanakan akan ada penerimaan pegawai baru. Penempatan pegawai baru tersebut harus disesuaikan dengan struktur organisasi yang terus berubah.“³⁰⁴

Bahkan ketika analisis jabatan telah dilakukan di beberapa unit organisasi, hasilnya sering tidak dimanfaatkan secara maksimal.

”Ketika mengusulkan formasi pegawai, Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak memberikan rincian tugas atas lowongan yang diusulkan sehingga usulan tersebut ditolak oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara . Padahal, diketahui ada daerah lain yang bisa bernegosiasi dalam memperoleh jatah formasi, dengan menunjukkan tugas-tugas tiap lowongan yang diusulkan secara terinci.“³⁰⁵

Selain menunjukkan pemanfaatan hasil analisis jabatan yang tidak optimal, keadaan di atas juga menunjukkan lemahnya koordinasi di antara bagian pada suatu instansi yang terkait dengan rekrutmen dan seleksi. Padahal, tanpa analisis jabatan tidak dapat diketahui secara pasti berapa jumlah pegawai yang sebenarnya dibutuhkan, pada jabatan apa, dan dengan kualifikasi yang bagaimana. Keadaan inilah yang menyebabkan usulan formasi tidak didasarkan pada data yang akurat, hanya berdasarkan perkiraan dan bukan pada kebutuhan riil. Jika formasi hanya

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Wawancara dengan Hamdali, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

didasarkan pada perkiraan, perencanaan pegawai tidak didasarkan pada data yang akurat. Artinya, tidak diketahui dengan pasti berapa sebenarnya jumlah yang seharusnya direkrut dan dengan kualifikasi apa, akibatnya pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang dimaksudkan untuk memenuhi formasi juga menjadi tidak akurat.

Kesulitan dalam hal formasi tidak hanya disebabkan lemahnya analisis jabatan tetapi juga terkait dengan kewenangan pemerintah pusat dalam melakukan penetapan formasi. Secara nasional untuk pengadaan CPNS tahun 2005, tambahan formasi yang diusulkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara sebanyak 50 ribu orang untuk pegawai pusat dan untuk daerah sebanyak 150 ribu orang. Formasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat ternyata tidak sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah. Hal ini dialami oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, bahwa pada usulan pertama Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengajukan 8.000 lowongan. Setelah mendapat koreksi, usulan formasi diturunkan menjadi 5.000 orang. Namun ternyata dari 5.000 formasi yang diusulkan yang ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara hanya 950 orang. Artinya, jumlah pegawai yang disetujui jauh di bawah yang dibutuhkan sehingga terjadi ketidaksesuaian antara kebutuhan pegawai dengan pemenuhannya. Hal yang sama juga dialami oleh Pemerintah Kota Tangerang. Jumlah formasi yang diusulkan Pemerintah kota Tangerang kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara adalah sebanyak 6.172 orang. Dari jumlah tersebut yang dipenuhi hanya 689 orang dengan rincian untuk tenaga guru 395 orang, tenaga kesehatan 155 orang, dan tenaga administrasi dan teknis lainnya sebanyak 139 orang. Sebagai wilayah yang sedang berkembang pesat, jumlah formasi yang ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara ini dianggap tidak dapat menutupi kebutuhan pegawai karena yang dipenuhi hanya sekitar 10 persen dari kebutuhan yang diajukan.

Menanggapi keadaan ini pihak Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan BKN berargumen bahwa penetapan formasi ini sesuai dengan fungsi pengendalian di bidang kepegawaian. Artinya, pertama, penetapan formasi merupakan salah satu bentuk pengendalian yang ditetapkan berdasarkan ketersediaan anggaran yang diperuntukkan bagi belanja pegawai. Kedua, penetapan formasi bagi suatu daerah oleh kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara telah melalui pertimbangan

teknis yang diberikan oleh BKN yang meliputi antara lain analisis kebutuhan, ratio dengan jumlah penduduk, dan sifat daerah.

Tabel 5.2.
Kebutuhan PNS dan Formasi Tahun 2005 yang Disetujui Menteri
Pendayagunaan Aparatur Negara, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

	Jenis Pegawai	Ketersediaan Pegawai Secara Ideal	Pegawai yang ada	Tambahan Formasi yang Diusulkan Pemprov	Persetujuan yang
1	Kependidikan	46.701	41.620	5.081	300
2	Kesehatan	8.991	7.177	1.319	300
3	Teknis / Adm	3.991	2.391	1600	350
	Jumlah	59.188	51.188	8.000	950

Sumber : BKD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Tabel 5.3.
Kebutuhan PNS dan Formasi Tahun 2005 yang Disetujui Menteri
Pendayagunaan Aparatur Negara, Pemerintah Kota Tangerang

Jenis Pegawai	Tambahan Formasi Yang Diusulkan Pemprov	Persetujuan
Kependidikan	3550	395
Kesehatan	1450	155
Teknis / Adm	172	139
Jumlah	6172	689

Sumber : BKD Pemerintah Kota Tangerang

Keadaan yang lebih merepotkan baik bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta maupun Pemerintah Kota Tangerang adalah ketika usulan formasi sudah diajukan, kemudian diterbitkan PP No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer yang mengatur bahwa formasi yang diajukan harus dialokasikan untuk pelamar honorer dan pelamar dari umum. Formasi untuk pelamar honorer sebesar 70% sedangkan untuk pelamar umum sebesar 30%. Ketentuan ini mengharuskan BKD Pemprov DKI Jakarta maupun Pemkot Tangerang mengubah alokasi lowongan pegawai antara honorer dan pelamar umum yang sebelumnya sudah diajukan. Bagi

Pemprov DKI Jakarta Peraturan Pemerintah yang baru tersebut terbit ketika BKD Pemprov DKI Jakarta sudah mengajukan usulan formasi sebanyak 5.000 orang, yang disampaikan kepada Pemerintah pada bulan Mei Tahun 2005. Untuk melaksanakan keputusan Menteri Penertiban Aparatur Negara tersebut, Badan Kepegawaian Daerah Pemprov DKI Jakarta kemudian melakukan perubahan usulan formasi bagi pelamar umum dan honorer. Pada tanggal 31 Oktober Tahun 2005 kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan Penetapan Formasi bagi Pemprov DKI Jakarta yang menyetujui pengangkatan sebanyak 950 orang, dengan komposisi antara tenaga honorer dan pelamar umum 70:30. Penetapan tersebut juga disertai ketentuan bahwa pemerintah daerah tidak diperbolehkan mengubah komposisi alokasi formasi sebagaimana ditetapkan kecuali dengan persetujuan tertulis Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan dengan catatan tetap memperhatikan prioritas nasional.³⁰⁶

Kesulitan yang sama juga dihadapi oleh Pemerintah Kota Tangerang. Ketika dilakukan pendataan pegawai honorer, PP No 48 Tahun 2005 belum diterbitkan sehingga semua pegawai honorer didata termasuk mereka yang gajinya berasal dari luar APBN/ APBD. Ketika PP No 48 Tahun 2005 terbit maka data yang ada harus direvisi karena pegawai honorer yang boleh mengikuti seleksi pengangkatan calon CPNS hanya mereka yang digaji melalui APBN/APBD. Bagi Pemerintah Kota Tangerang persetujuan formasi juga diberikan melalui Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara yang dikeluarkan pada tanggal 31 Oktober dengan jumlah 689 orang.

Permasalahan yang muncul dengan ketetapan tersebut adalah jika tenaga honorer dengan kualifikasi yang dibutuhkan tidak tersedia atau tersedia dengan jumlah yang lebih sedikit dari yang ditetapkan oleh formasi maka lowongan itu tidak terisi. Hal tersebut tampak dalam tabel dibawah ini.

³⁰⁶ Wawancara Dengan Samsul Bahri, Staf BKD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Tabel 5.4.
Kode, Formasi Jabatan, dan Jumlah Tenaga Yang Dibutuhkan
Pemprov DKI Jakarta

Kode	Formasi Jabatan	Kualifikasi Pendidikan	Umum			Honorer		
			Formasi	Terpenuhi	Pelamar	Formasi	Terpenuhi	Pelamar
01	Guru SD	D2 PGSD	30	24	655	70	70	377
02	Guru SD	S1/ Akta IV Pend Jas	8	8	106	17	17	36
04	Guru SLTP	S1/Akta IV/PPKN	7	7	159	16	0	156
07	Guru SLTA	S1/Akta IV/BI	3	3	29	7	0	75
10	Guru SLTA	S1/Akta IV/Bhs Ing	4	4	251	8	5	81
14	Guru SMK	S1/Akta IV/Ekon/Akun	2	2	159	5	0	105
17	Guru SMK	S1/Akta IV/Teknik Inf	3	2	26	7	5	7
18	Tenaga Teknis Bangunan dan Perumahan	S1 Teknik Sipil, Arsitektur	5	5	408	9	9	21
22	Tenaga Teknis Pengkaji Struktur tanah	S1 Teknik Geodesi	3	3	17	4	0	0
23	Tenaga Teknis Pengawasan Jalan Umum	S1 Teknik Elektro	3	3	252	5	5	11
24	Tenaga Teknis Pengawasan Pertamanan dan Lingkungan	S1 Teknik Pertamanan	3	3	71	7	1	1
27	Tenaga Teknis Pengawasan Kebersihan Lingkungan	S1 Teknik Pengairan	2	2	17	3	0	0
31	Tenaga Teknis Pamong Budaya	S1 Antropologi, Arkeologi	4	4	142	8	1	1
33	Tenaga Teknis Statistik	S1 Statistik	2	2	20	3	1	1
34	Teknis Pustakawan	S1 Pustakawan	3	3	21	4	1	2

Sumber : BKD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Tabel diatas menunjukkan adanya posisi, terutama tenaga teknis yang dialokasikan untuk tenaga honorer, tidak dapat terpenuhi karena tenaga honorer yang ada tidak memenuhi kualifikasi yang ditetapkan. Misalnya untuk formasi No Kode 14 tentang kebutuhan tenaga guru SMK bidang Akuntansi. Untuk tenaga honorer dialokasikan 5 lowongan dan untuk pelamar umum tersedia 2 posisi. Dua lowongan untuk pelamar umum semuanya dapat diisi yang diambil dari 159 pelamar. Namun dari 105 pelamar honorer ternyata tidak satupun dapat memenuhi kriteria yang ditetapkan. Akibatnya, 5 lowongan untuk tenaga honorer tidak dapat diisi. Padahal, jika lowongan yang dialokasikan hanya untuk pelamar honorer juga dibuka untuk umum mungkin lowongan tersebut dengan mudah terisi, bahkan dengan kualitas pelamar yang lebih baik. Hal ini juga terjadi pada formasi No Kode 22, dimana dari 17 pelamar tenaga honorer tidak satupun yang dapat memenuhi lowongan untuk tenaga teknis Pengkaji Struktur Tanah. Padahal, formasi yang tersedia adalah untuk 4 orang. Sebaliknya, lowongan yang disediakan untuk pelamar umum sebanyak 3 formasi dapat dipenuhi semua oleh mereka yang berasal dari 17 pelamar.

Contoh lain, untuk formasi No Kode 24 tentang kebutuhan tenaga teknis Pengawasan Pertamanan, dengan kualifikasi pendidikan S1 pertamanan. Formasi untuk posisi tersebut yang diperuntukkan bagi pelamar umum sebanyak 3 orang dengan mudah terisi, karena untuk 3 lowongan yang tersedia jumlah yang mendaftar sebanyak 71 orang. Sementara, alokasi untuk tenaga honorer sebanyak 7 orang hanya terisi 1 orang dengan catatan yang melamar juga hanya 1 orang. Hal yang sama juga terjadi pada beberapa posisi lowongan lain seperti ditunjukkan pada tabel diatas yaitu posisi pada No Kode 24,27,31,33 dan 34.

Kenyataan di atas menurut informan yang diwawancarai mengindikasikan bahwa penetapan formasi yang sentralistis tidak selalu positif. Kebijakan yang bersifat makro yaitu yang terkait dengan pengendalian pegawai serta kebijakan pengangkatan tenaga honorer ternyata tidak kompatibel dengan kebutuhan mikro. Selanjutnya, dikemukakan bahwa munculnya persoalan di atas berakar dari pelaksanaan pengadaan CPNS yang tidak dimulai dengan pendataan pegawai secara akurat. Pendataan tentang pegawai honorer secara menyeluruh yang seharusnya dilakukan

sebelum dimulai proses rekrutmen dan seleksi mencakup jumlah tenaga honorer yang ada, ijazah atau tingkat pendidikan, dan keahliannya yang dimiliki. Pendataan pegawai sendiri merupakan hal yang tidak mudah untuk dilakukan. Misalnya, BKN pernah melakukan kekeliruan dalam menginventarisasi tenaga honorer seluruh Indonesia yaitu ketika diketemukannya 2.700 nama pegawai yang ditulis ganda.³⁰⁷ Selain itu, seperti dinyatakan oleh beberapa informan, kesulitan dalam pendataan tenaga honorer adalah karena adanya manipulasi data. Artinya, tenaga honorer yang sebenarnya tidak memenuhi kriteria untuk diangkat, mereka kemudian berusaha merekayasa data tentang dirinya agar bisa masuk dalam data pegawai honorer yang bisa diangkat. Menurut informan, pada awalnya jumlah tenaga honorer diperkirakan sekitar 300 ribuan, pada pendataan pertama angka tersebut berkembang menjadi sebesar 600 ribuan dan terakhir telah mencapai 900 ribu orang.³⁰⁸ Oleh sebab itu, pendataan seharusnya dituntaskan terlebih dahulu sebelum diambil keputusan pengangkatan, misalnya dilakukan satu tahun sebelumnya. Hal ini dimaksudkan agar pengangkatan didasarkan pada kondisi atau ketersediaan tenaga honorer yang secara akurat telah diketahui jumlahnya.

Keadaan yang terjadi sekarang ini adalah ketika pendataan pegawai yang dilaksanakan oleh BKN belum diselesaikan tiba-tiba keluar keputusan bahwa pegawai honorer pada tahun 2009 akan diangkat semua, maka pertanyaannya adalah pegawai honorer yang mana dan dengan menggunakan kriteria apa? Bahkan, kendati pengangkatan didasarkan pada kriteria yang ditetapkan oleh PP No 48 Tahun 2005 tidak semua tenaga honorer bisa diangkat. Pelaksanaan pendataan yang bersamaan dengan penyelenggaraan pengadaan pegawai pada tahun 2005 telah menimbulkan kesulitan dan kerepotan di daerah khususnya bagi pelaksana di lapangan. Ketika data yang dikumpulkan belum akurat, namun formasi telah ditentukan maka yang terjadi adalah munculnya berbagai koreksi dan penyesuaian kebijakan sebagai akibat dari data yang terus berubah. Akibat yang langsung dirasakan adalah keterlambatan waktu pelaksanaan proses rekrutmen dan seleksi. Hal ini semakin jelas ketika sampai bulan November Tahun 2005, menjelang pelaksanaan proses pengadaan CPNS yang

³⁰⁷ Wawancara dengan Yosafat, Organisasi dan Tata Laksana Pemprov DKI Jakarta.

³⁰⁸ Hasil wawancara dengan beberapa informan diatas.

seharusnya dilakukan mulai bulan Agustus, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara masih mengisyaratkan adanya perubahan dalam formasi, malah juga perubahan data BKN seperti dinyatakan dalam kutipan di bawah ini.

"Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengatakan, terkait dengan jatah untuk formasi CPNS, kemungkinan besar akan berubah. Hal itu disebabkan oleh, antara lain, masih ada usulan dari beberapa daerah yang sedang dibahas oleh Pemerintah Pusat. Diharapkan bersamaan dengan pengumuman pendaftaran pada akhir tahun nanti, hasil pembahasan usulan tersebut bisa disampaikan sekaligus. Deputi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Bidang Budaya Kerja, Tasdik Inanto SH, yang mendampingi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, juga menandaskan tentang perubahan jatah atau formasi CPNS untuk tiap daerah. Menurutnya, sebagian besar daerah memang akan menambah PNS. Jadi, angka yang pernah diberikan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sebelumnya akan berubah seiring dengan banyak usulan dari daerah".³⁰⁹

Akibat ikutannya adalah, formasi yang ditetapkan menjadi tidak sesuai dengan keadaan tenaga yang tersedia. Dalam kasus Pemkot Tangerang, terdapat formasi dimana jenis pendidikan yang dipersyaratkan dalam formasi tidak sesuai dengan pendidikan tenaga honorer yang tersedia. Masalah tersebut kemudian diatasi dengan meminta pegawai honorer tersebut melampirkan surat keterangan dari pihak terkait yang menyatakan bahwa formasi tersebut dapat diisi oleh jenis pendidikan tenaga honorer yang ada tersebut. Alternatif lain untuk mengatasi ketidaksesuaian persyaratan pendidikan yang ditetapkan oleh formasi dengan ketersediaan tenaga adalah dengan menurunkan golongan mengikuti jenis pendidikan formasi. Misalnya, sebuah formasi mensyaratkan pendidikan pelamar yang berijazah SMA, kemudian diisi oleh pelamar yang berpendidikan diploma atau sarjana. Konsekuensinya golongan yang diperoleh ketika pelamar ini diangkat adalah II B sesuai dengan ijazah SMA yang dipakai. Padahal, jika pelamar tersebut diangkat berdasarkan ijazah sarjana maka golongan yang akan diperoleh adalah III A. Dengan demikian, praktik ini sebetulnya sangat merugikan pelamar, akan tetapi resiko apapun tetap diambil oleh pelamar demi memperoleh status pegawai tetap.

Meskipun kebijakan dari pusat dalam hal rekrutmen dan seleksi telah menimbulkan kerumitan dalam pelaksanaannya, rupanya kontrol dan koreksi terhadap kebijakan tersebut hampir tidak ada. Hal tersebut terkait dengan alasan

³⁰⁹ *Suara Merdeka*, 22 November 2005

"melaksanakan instruksi sesuai ketentuan yang berlaku" seperti dinyatakan oleh seorang informan berikut ini.

"Adalah kewenangan pemerintah pusat untuk menentukan norma dan standar nasional untuk memberi persetujuan formasi kepada daerah. Tentang jumlah yang ditetapkan hanya Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara yang tahu alasannya. Daerah tidak bisa melewati kewenangan pusat dan daerah tidak punya diskresi kewenangan pusat meskipun di lapangan kenyataannya terdapat beban kerja yang melebihi tenaga yang ada. Peraturan dari pusat suka atau tidak suka harus dilaksanakan. Kalau tidak suka berarti melanggar peraturan. Apakah peraturan yang ada sudah ideal dengan keadaan yang objektif di lapangan? Jawabannya belum tentu, karena banyak variabel yang belum dipertimbangkan oleh kebijakan itu".³¹⁰

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa pelaksana di lapangan atau di daerah sudah mengetahui bahwa kebijakan yang ditetapkan oleh pusat terutama yang terkait dengan PP No 48 Tahun 2005 bukanlah kebijakan yang tepat. Akan tetapi, tampaknya, terdapat keengganan daerah untuk menyampaikan keberatan di samping tidak adanya mekanisme bagi koreksi atas kebijakan yang ditentukan oleh pusat. Keengganan daerah atau pihak pelaksana untuk menyampaikan koreksi atas kebijakan yang buruk sering disebabkan oleh adanya kesadaran bahwa kebijakan tersebut merupakan keputusan politik atau hasil dari tawar menawar politik yang sulit diintervensi oleh pelaksana operasional. Beberapa informan yang diwawancarai mengisyaratkan bahwa dibalik kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan sering terdapat kepentingan politis dalam arti sering merupakan hasil kompromi berbagai aktor.

"...kalau kita berbicara kebijakan yang baik, kebijakan yang ideal maka pertanyaannya ideal dari kaca mata siapa? Namun karena mengacu pada kesepakatan politik, maka harus diterima. Ini berbeda dengan keputusan yang dikeluarkan oleh kantor swasta yang tidak harus mengacu pada berbagai kepentingan kelompok.Inilah perbedaannya instansi pemerintah dengan instansi swasta".³¹¹

Akibat yang ditimbulkan oleh keadaan ini adalah, pembiaran implementasi kebijakan yang buruk yang sebenarnya dapat diperbaiki. Menurut Rourke kekuatan yang sesungguhnya menentukan kebijakan adalah gabungan dari berbagai individu kunci dalam organisasi yang mengetahui bagaimana menjalankan fungsinya dalam organisasi dan kekuatan organisasi itu sendiri.³¹² Bagi Rourke, yang penting adalah

³¹⁰ Wawancara dengan Suryo Partono, BKD Pemprov DKI.

³¹¹ *Ibid.*

³¹² Francis E. Rourke., *Op cit.*

seorang pemimpin mempunyai kekuasaan dalam organisasi dan bagaimana mempunyai kewenangan atau kekuasaan yang lebih besar dari yang lain. Jawaban terhadap pertanyaan Rourke tentang perbedaan kekuasaan dalam organisasi adalah pemain dalam proses kebijakan sering mempunyai keahlian dan dukungan dari luar sehingga mereka mempunyai kekuasaan yang lebih besar dari yang lain. Inilah yang dinamakan pendekatan *bureaucratic politics*.

2. Pengumuman Lowongan

Pengumuman tentang lowongan dan seleksi bagi CPNS Pemprov DKI berupa Pengumuman Pemerintah DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2006 tentang Penerimaan CPNS Pemprov DKI Jakarta Tahun anggaran 2005/2006 yang dimuat di koran Pos Kota pada tanggal 20 Januari 2006 dan website resmi pemprov DKI di www.Jakarta.go.id dan www.beritajakarta.com. Selain itu, pengumuman tentang penerimaan pegawai ditempelkan pula pada kantor Suku Dinas Tenaga Kerja di lima wilayah Kotamadya dan Kabupaten Kepulauan Seribu. Pengumuman ini mempunyai jangkauan terbatas karena pengumuman yang dimuat di harian Pos Kota hanya di pasang selama satu hari. Selain itu, pengumuman juga tidak dipasang di lembaga-lembaga pendidikan atau universitas. Persyaratan bagi pelamar umum adalah mengisi formulir pendaftaran, menyerahkan foto copy KTP dan ijazah, kartu pencari kerja, surat keterangan sehat dari dokter dan keterangan catatan kepolisian. Untuk pelamar umum juga dikenakan persyaratan khusus yaitu bagi mereka yang memiliki ijazah perguruan tinggi negeri dan swasta berakreditasi A harus memiliki nilai IPK minimal 2,70. Bagi pemilik ijazah perguruan tinggi berakreditasi B harus memiliki nilai IPK minimal 3,00. Bagi pemilik ijazah universitas luar negeri harus memiliki nilai IPK minimal 2,75. Selain itu, pada saat mengembalikan formulir pendaftaran, peserta diminta menyerahkan amplop yang telah ditemplei perangko bertuliskan nama, dan alamat lengkap pelamar. Amplop berperangko tersebut oleh panitia seleksi akan digunakan untuk mengirimkan nomor ujian bagi peserta yang dinyatakan lulus seleksi administrasi. Bagi tenaga honorer persyaratan seleksi yang harus dipenuhi adalah menunjukkan Surat Keputusan (SK) pengangkatan pertama sampai dengan yang

terakhir. Selain itu harus menyebutkan tugas/pekerjaan yang dilakukan dan unit kerja/tempat tugas selama ini. Bagi tenaga honorer prosedur seleksi yang harus diikuti hanya melengkapi persyaratan administrasi dan menjawab pertanyaan.

Pada Pemerintah Kota Tangerang pengumuman tentang penerimaan CPNS tahun 2005 dikeluarkan oleh BKD pada tanggal 18 Januari 2006. Pengumuman tersebut dimuat pada harian Satelit News dan Fajar Banten serta Tangerang Tribun selama satu hari. Dalam pengumuman itu dicantumkan persyaratan umum dan persyaratan administrasi. Persyaratan umum antara lain meliputi syarat kesehatan, bebas narkoba, tidak pernah terlibat kejahatan, serta tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik. Persyaratan administrasi bagi pelamar umum adalah berusia serendah-rendahnya 18 tahun dan setinggi-tingginya 35 tahun, menyerahkan pas photo, foto copy ijazah, foto copy akte kelahiran dan foto copy KTP Tangerang. Untuk pelamar honorer selain harus memenuhi persyaratan administrasi di atas juga harus memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh PP No 48 Tahun 2005 terkait dengan usia, masa kerja, dan sumber pembayaran gajinya. Berbeda dengan pengumuman yang dikeluarkan oleh Pemprov DKI Jakarta, pengumuman yang dikeluarkan oleh Pemkot Tangerang tidak menyebutkan jenis tes atau materi yang akan diujikan.

Permasalahan yang muncul terkait dengan persyaratan mengikuti seleksi seperti disebutkan di atas, pertama-tama terkait dengan KTP. Pemprov DKI Jakarta pada awalnya hanya membuka pendaftaran bagi pelamar yang memiliki KTP Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi). Hal tersebut dilakukan untuk membatasi jumlah pelamar. Akan tetapi pembatasan KTP ternyata tidak diijinkan oleh BKN. Alasannya sebagai ibu kota Negara, lowongan di Pemprov DKI Jakarta harus terbuka untuk umum, siapa saja boleh melamar. Sebenarnya pemberlakuan persyaratan pemilikan KTP daerah setempat untuk dapat mengikuti seleksi penerimaan CPNS bertentangan dengan prinsip rekrutmen, yang seharusnya terbuka untuk siapapun. Akan tetapi prinsip ini diabaikan, seperti yang terjadi di Pemkot Tangerang, pelamar yang akan mengikuti seleksi penerimaan CPNS harus mempunyai KTP Tangerang, Dengan demikian, lowongan tersebut hanya terbuka bagi penduduk kota Tangerang, tertutup bagi penduduk daerah lainnya. Hal tersebut juga terjadi pada penerimaan CPNS di Bekasi yang mensyaratkan pelamar memiliki

KTP Bekasi. Demikian pula pengadaan CPNS di Bogor hanya membuka lamaran bagi peserta yang mempunyai KTP Bogor.³¹³ Persyaratan diberlakukannya kepemilikan KTP bagi penduduk setempat akan mendorong terjadinya infleksibilitas dalam hal mobilitas kepegawaian. Sebab, persyaratan kepemilikan KTP tersebut mengindikasikan bahwa lowongan itu hanya bisa diisi oleh mereka yang tinggal di daerah tersebut, yang mungkin selamanya akan meniti karir di tempat tersebut. Akibat yang mungkin timbul adalah munculnya ego daerah, dalam arti terjadi penolakan terhadap pegawai dari daerah lain yang akan berkarir di daerah tersebut.

Berkenaan dengan pegawai yang direkrut di tingkat provinsi, pertanyaan yang muncul adalah apakah mereka mempunyai fleksibilitas untuk berpindah ke seluruh daerah kabupaten/kota yang berada dalam wilayah provinsi tersebut? Oleh sebab itu, persoalan persyaratan yang menyangkut daerah asal pelamar perlu dipikirkan kembali, terutama jika terkait dengan harapan untuk menjadikan PNS sebagai alat perekat bangsa. Mereka harus dapat dipindah dari satu daerah ke daerah lain secara mudah. Ketidakjelasan tentang persyaratan kepemilikan KTP sangat merugikan para pelamar. Tanpa kejelasan tentang persyaratan yang ditetapkan maka seorang pelamar akan dihadapkan pada ketidakpastian, misalnya apakah seorang dengan KTP dari daerah tertentu boleh melamar di daerah lain atau tidak? Menurut staf BKD ketidakjelasan peraturan mendorong timbulnya improvisasi dalam melakukan kebijakan, artinya memungkinkan bagi BKD untuk melaksanakan kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS sesuai dengan interpretasi mereka sendiri berkaitan dengan peraturan yang ada. Disinilah kemudian dipertanyakan peran tim koordinasi pusat, karena dalam kasus ini fungsi koordinasi sama sekali tidak berjalan.³¹⁴

Berdasarkan pengumuman penerimaan CPNS oleh Pemprov DKI Jakarta, berkas lamaran yang diterima dari pelamar umum berjumlah 20.593 berkas dan dari tenaga honorer berjumlah 19.029. Jumlah berkas lamaran yang diterima secara keseluruhan sebanyak 39.622. Dari jumlah tersebut yang memenuhi persyaratan administrasi sebanyak 28.761 lamaran. Dari jumlah itu yang mengikuti tes sebanyak 24.969 orang, terdiri atas 13.786 pelamar umum yang akan bersaing untuk mengisi

³¹³ Interview dengan Samsul Bahri, BKD Pemprov DKI, 2 Oktober 2006.

³¹⁴ Interview dengan Carisa Q, BKD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2 Oktober 2006.

299 formasi dan 11.183 tenaga honorer yang akan mengisi 651 formasi. Dari 299 formasi yang tersedia untuk pelamar umum sebanyak 290 formasi dapat diisi sedangkan tenaga honorer jumlah formasi yang dapat diisi hanya 481 dari 651 formasi yang tersedia. Ini artinya tidak semua pelamar dari tenaga honorer yang memenuhi syarat pengangkatan dapat diangkat. Pengangkatan tenaga honorer sebagai PNS bergantung pada pemenuhan kelengkapan persyaratan yang ditentukan dalam PP No. 48 Tahun 2005, beserta persyaratan yang ditentukan BKN. Persyaratan yang ditentukan BKN diantaranya adalah mempunyai bukti2 yang sah bahwa mereka sebelumnya adalah pegawai honorer, seperti adanya daftar hadir serta slip gaji selama dua tahun terakhir yang diketahui oleh kepala unitnya. Keputusan yang menentukan apakah seorang tenaga honorer berhak diangkat atau tidak merupakan hak prerogatif BKN, sebab BKN yang melakukan pendataan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan yang diperlukan.

Penerimaan berkas lamaran pada pengadaan CPNS tahun 2005 di Pemkot Tangerang dilakukan selama 3 hari. Seleksi penerimaan CPNS tahun 2005 Pemkot Tangerang tersebut diikuti oleh 8.591 pelamar yang terdiri dari 2.987 pelamar umum serta 5.604 dari tenaga honorer, untuk mengisi 689 formasi.

Tabel 5.5.
Komposisi Pelamar CPNS Pemkot Tangerang Tahun 2005

Formasi yang Tersedia	Umum	TKK/GBS	TKS/WB	Total
Guru	989	1.736	988	3.713
Tenaga Kesehatan	978	89	23	1.089
Tenaga Teknis				
Tenaga Teknis	979	402	514	1.895
Tenaga Adm	40	744	1.059	1.843
Tenaga Teknis lain	1	16	33	50
	2.987	2.987	2.617	8.591

Sumber : BKD Pemerintah Kota Tangerang

Surat lamaran yang telah diterima oleh BKD Pemprov DKI Jakarta kemudian dikelompokkan berdasarkan kualifikasi yang telah ditentukan. Menurut PP No.11

Tahun 2002 juncto keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 11 Tahun 2002, surat lamaran yang diterima diteliti oleh panitia untuk mengetahui apakah sesuai dengan persyaratan. Bila surat lamaran tidak sesuai dengan persyaratan akan dikembalikan, jika memenuhi syarat maka pelamar akan dipanggil untuk mengikuti seleksi serta diberi nomor ujian. Pada akhirnya BKD Pemprov DKI Jakarta tidak melakukan penelitian administrasi karena waktunya sudah tidak memungkinkan. Oleh sebab itu, surat lamaran langsung di *scanning* tanpa diperiksa. Semua pelamar yang telah menyerahkan surat lamaran dipanggil melalui internet. Dalam pemanggilan disebutkan bahwa bagi mereka yang namanya tertera dalam daftar diminta datang sambil membawa KTP. Proses ini menunjukkan bahwa seleksi tidak dilakukan secara efisien, sebab pelamar yang tidak memenuhi syarat administrasipun tetap dapat mengikuti tes. Dampak ikutan dari proses ini adalah membengkaknya anggaran penyelenggaraan karena terkait dengan biaya tambahan penyediaan kursi, soal, pengawas, dan pemeriksaan soal. Hal ini menjadi sangat ironis jika dibandingkan dengan upaya-upaya pembatasan jumlah pelamar yang dilakukan dengan alasan keterbatasan kemampuan dalam penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi.

Singkatnya waktu penyelenggaraan juga mengakibatkan pemberitahuan nomor ujian peserta melalui amplop dan perangko, yang sebelumnya diserahkan oleh peserta kepada panitia pada saat mengambil formulir lamaran, tidak dapat dilakukan. Jarak waktu antara batas akhir penerimaan lamaran dengan pelaksanaan tes hanya 1 minggu sehingga pihak pos tidak sanggup menyampaian surat panggilan kepada peserta dalam waktu yang amat singkat.³¹⁵

Pemanggilan pelamar dan pengumuman tentang penyelenggaraan tes yang dilakukan melalui internet sekurang-kurangnya menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, bagi mereka yang mengalami kesulitan memperoleh akses internet mungkin kehilangan kesempatan tersebut karena mereka mengira bahwa pemberitahuan jadwal test akan dilakukan melalui pos. Konsekuensi kedua adalah kerugian keuangan yang ditimbulkan karena BKD Pemprov DKI Jakarta harus mengembalikan perangko yang sebelumnya telah diserahkan oleh peserta yang ternyata tidak jadi dipakai.

³¹⁵ Interview dengan Samsul Bahri, 4 Oktober 2006.

Di Pemkot Tangerang singkatnya waktu penyelenggaraan menyebabkan peserta hanya diberi waktu 3-6 hari kerja untuk memenuhi persyaratan administrasi dan menyerahkan kembali berkas lamaran. Adapun penerimaan berkas lamaran diselenggarakan selama 3 hari. Pada saat menyerahkan berkas lamaran pelamar diberikan tanda terima surat lamaran dan diberikan nomor peserta ujian. Dengan demikian, seleksi administrasi langsung dilakukan ketika peserta mendaftar dan pemanggilan peserta dilakukan sehari setelah penerimaan berkas lamaran ditutup. Ujian diselenggarakan pada tanggal 11 Februari 2006. Pada tahap penyerahan berkas lamaran ini, panitia melakukan beberapa kesalahan antara lain sebagian kartu peserta belum dicetak atau terjadi kesalahan cetak serta pemberian kartu peserta ujian untuk tenaga honorer tidak sampai ke tangan pelamar karena disampaikan ke unit kerja yang salah. Selain itu, juga terjadi kesalahan dalam *scanning* biodata karena kekeliruan peserta dalam mengisi kode atau klasifikasi pelamar.

Terbatasnya waktu yang dimiliki untuk penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi PNS terutama disebabkan pelaksanaan aktivitas rekrutmen dan seleksi sudah sangat tertinggal dari jadwal yang semula ditentukan sehingga proses rekrutmen dan seleksi dilakukan secara tergesa-gesa. Jadwal waktu yang ditetapkan untuk penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi PNS tahun 2005 adalah sebagai berikut.

Tabel 5.6.
Jadwal Rekrutmen dan Seleksi PNS Pemkot Tangerang
Tahun 2005

No	Kegiatan	Waktu
1	Penetapan Formasi	Agustus 2005
2	Penyusunan Juklak/Juknis Pengadaan Pegawai	Juli – Agustus 2005
3	Pelaksanaan Seleksi dan pengolahan hasil	September – Oktober 2005
4	Usulan Pemberkasan dan Pemberian NIP	Nopember – Des 2005
5	Pengangkatan sebagai CPNS	Januari 2006

Dalam kenyataannya penetapan formasi dilaksanakan pada bulan Oktober sedangkan penyelenggaraan seleksi dilakukan pada bulan Januari - Februari 2006. Penetapan formasi yang terlambat tidak hanya disebabkan oleh proses pendataan pegawai yang lambat, namun juga karena penetapan formasi hanya dapat dilakukan

setelah ada penetapan anggaran. Ketika penetapan formasi terlambat maka waktu yang tersedia bagi pelaksanaan pengadaan pegawai menjadi semakin sempit. Sebab, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi harus sudah selesai pada tahun anggaran yang sama. Jadi, untuk tahun anggaran 2005 pelaksanaan rekrutmen dan seleksi juga harus diselesaikan pada tahun 2005, sebab anggaran yang tersedia baik untuk pengadaan PNS maupun untuk membayarkan gaji PNS yang dialokasikan pada tahun anggaran 2005 harus digunakan pada tahun yang sama. Keterbatasan waktu penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi ini pada akhirnya membawa pengaruh negatif dalam seluruh aktivitas yang dilakukan dan juga pada hasil akhir yang diperoleh. Hal ini karena semua kegiatan dilaksanakan secara tergesa-gesa karena mengejar target waktu yang ditentukan sehingga sering mengabaikan aspek kualitas kegiatan. Keadaan ini dapat dihindari jika dapat direncanakan anggaran atau belanja kepegawaian untuk lima tahun mendatang (sekian persen dari anggaran). Jika hal tersebut dapat dilakukan maka penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi CPNS tidak terikat oleh waktu penetapan anggaran sehingga dapat diselenggarakan dengan waktu yang lebih fleksibel. Seperti diungkapkan informan, kalau rekrutmen dan seleksi tidak harus disesuaikan jadwal penetapan APBN rekrutmen sudah bisa dimulai dari bulan Januari, sehingga pada bulan Mei -Juni CPNS yang dinyatakan lulus seleksi dapat mulai bekerja. Dengan waktu yang cukup maka norma, stándar, dan prosedur penerimaan CPNS yang telah ditetapkan dapat dipenuhi demi menghasilkan CPNS yang berkualitas, sebab kegiatan yang diselesaikan karena adanya target dan batas waktu sering mengorbankan kualitas.³¹⁶

3. Pelaksanaan seleksi.

Seleksi terhadap calon diantaranya dilakukan melalui tes tertulis. Tes tertulis yang terkait dengan kemampuan akademik bertujuan untuk mengetahui tingkat penguasaan pengetahuan akademik pelamar. Untuk tenaga kependidikan dan kesehatan dari pelamar umum diwajibkan mengikuti tiga macam tes yaitu pengetahuan umum, *scolastik* dan substantif. Adapun untuk tenaga teknis lain hanya

³¹⁶ Interview dengan Totok, BKN.

dipersyaratkan mengikuti tes pengetahuan umum dan *scolastik*. Penyusunan materi seleksi dilakukan oleh tim ahli yang terdiri dari Tim Pendamping Pemprov DKI Jakarta dan Unsur dari luar Pemprov DKI Jakarta. Tim pendamping Pemprov DKI Jakarta meliputi BKD, Bawasda serta Kantor Pengelolaan Teknis Informasi. Unsur dari luar Pemprov DKI Jakarta terdiri dari Universitas Indonesia, Lembaga Administrasi Negara dan Universitas Negeri Jakarta. Soal tes dibuat berdasarkan kisi-kisi yang diberikan oleh BKN. Tes Pengetahuan Umum (TPU) disiapkan oleh Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi-Lembaga Administrasi Negara (STIA-LAN). Tes bakat skolastik yang dimaksudkan untuk mengukur potensi belajar berdasarkan penalaran verbal, kuantitatif, dan analisis dibuat oleh Universitas Negeri Jakarta sedangkan tes substansi bagi tenaga kesehatan dan kependidikan disiapkan oleh Universitas Indonesia. Tim ahli juga menyusun kriteria dan pedoman penilaian, misalnya pedoman penilaian untuk kelompok Aritmatika dan Analogi. Pedoman yang disusun tersebut kemudian diserahkan ke bagian Teknis Informasi.

Proses seleksi yang diberlakukan untuk tenaga honorer hanya berupa pertanyaan yang disusun oleh BKN. CPNS dari tenaga honorer hanya diminta untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang terkait dengan sikap dan perilaku. Jadi, bukan layaknya tes dan tidak menguji pengetahuan. Seminggu sebelum pelaksanaan soal tes baik bagi tenaga honorer maupun bagi tenaga umum yang sebelumnya disimpan oleh ketua BKD dicetak di percetakan Negara.

Pada awalnya BKD Pemprov DKI Jakarta mengira bahwa tes hanya dikenakan pada pegawai honorer sesuai formasi. Namun, kemudian BKN menyarankan agar semua tenaga honorer yang ada di DKI Jakarta menjalani tes. Tenaga honorer yang ada di Pemprov DKI Jakarta tercatat sebanyak 20 ribu orang namun, berdasarkan Pasal 4 PP No.48 Tahun 2005 yang mengatur tentang kriteria tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi CPNS, maka dari 20 ribu honorer yang tercatat, hanya 13.000 orang yang memenuhi kriteria untuk dapat diangkat sebagai PNS. Berdasarkan saran BKN, 13 000 orang tersebut seluruhnya harus menjalani tes. Padahal, kode formulir pendaftaran yang sudah terlanjur dibuat hanya sebanyak formasi yang ada sehingga untuk menutup kekurangan yang ada BKD membuat kode

khusus (membuat kode tambahan). Hal ini menambah beban kerja panitia, apalagi harus dikerjakan dalam waktu yang sangat terbatas.

Di Pemkot Tangerang proses seleksi yang meliputi pembuatan materi soal, pemeriksaan hasil ujian, dan penetapan kelulusan disub-kontrakkan pada Universitas Pajajaran Bandung (UNPAD). Dalam surat kontrak pekerjaan antara Pemkot Tangerang dan UNPAD disebutkan bahwa sebagai konsultan UNPAD mempunyai kewajiban melakukan hampir semua kegiatan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS. Kewajiban tersebut meliputi pengolahan data tenaga honorer, Penggandaan daftar pertanyaan tenaga honorer, pembuatan dan penggandaan naskah tes untuk peserta umum, pendistribusian daftar pertanyaan dan soal tes, pengemasan dalam pengiriman daftar pertanyaan dan soal tes. Selain itu, UNPAD juga mempunyai kewajiban melakukan pendampingan pelaksanaan tes, penilaian atas Lembar Jawaban Komputer (LJK) hasil isian peserta tes serta mengumumkan hasil penilaian peserta tes dengan mempertimbangkan pembobotan antara hasil tes, usia, dan masa kerja pelamar. Jenis tes yang diberikan kepada pelamar umum meliputi tes pengetahuan umum dan *scolastik*. Soal tes dibagikan kepada pelamar tanpa membedakan jabatan formasi. Ini berarti hanya digunakan satu indikator atau alat ukur untuk mengukur kemampuan pelamar yang berbeda-beda. Adapun materi seleksi untuk tenaga honorer berupa daftar pertanyaan tentang tata kelola yang baik. Dalam melaksanakan seleksi juga tidak dibedakan jenis dan materi tes antara calon pegawai yang akan meniti karir dengan menduduki jabatan struktural dengan calon pegawai yang dipersiapkan meniti karir dengan menduduki jabatan fungsional. Padahal, seperti dikemukakan sebelumnya, dua jalur karir tersebut menuntut kompetensi yang berbeda. Hersey dan Blanchard³¹⁷ mengatakan bahwa dalam teori kepemimpinan dikenal 3 kompetensi kepemimpinan (menejerial), yang sangat dibutuhkan oleh mereka yang akan menduduki jabatan struktural, yaitu kompetensi *diagnostic* untuk memahami situasi, adaptasi, serta kompetensi komunikasi. Sebaliknya, bagi pelamar yang ingin bekerja pada jalur fungsional kemampuan yang perlu dikembangkan adalah keilmuan pada jalur pendidikan ilmu terapan. Dengan

³¹⁷ Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard, *Management of Organizational Behaviour : Utilizing Human Resources*. Edisi ke enam, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, NJ: 1993, hal. 69.

spesifikasi dan standar kompetensi yang berbeda seharusnya terdapat perbedaan dalam materi test antara lowongan pekerjaan yang membutuhkan kemampuan generalis atau manajerial dengan lowongan pekerjaan yang mensyaratkan spesialisasi.

4. Penetapan Kelulusan

Untuk menjamin objektivitas dalam penilaian sebagaimana dituntut dalam sistem merit, hasil ujian tertulis diolah dengan sistem komputerisasi yang dilakukan dengan scanning. Dengan penggunaan teknologi informasi ini diharapkan proses penilaian dilaksanakan secara mekanistik dan sebanyak mungkin mengurangi *human intervention*. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan proses pengadaan CPNS bebas dari KKN dan dilakukan secara transparan.

Dalam proses seleksi CPNS di Pemprov DKI Jakarta ujian tertulis merupakan instrumen utama untuk menilai kemampuan pelamar, sedangkan tes khusus, psikotes dan interview belum dijadikan sebagai instrumen untuk menilai kemampuan seorang pelamar menjadi pegawai. Dalam hal ini ujian atau tes tertulis menjadi satu-satunya alat untuk memprediksi dan mengukur kemampuan pelamar. Padahal, sebenarnya tes tertulis yang bersifat umum hanya mampu untuk mengukur kemampuan umum, di samping untuk menilai kemampuan calon pegawai menerima pelatihan. Dengan tidak dilakukannya pengetesan tambahan oleh unit kerja atau ujian khusus, maka pengetahuan dan keahlian yang dibutuhkan pada posisi tertentu tidak dapat diketahui. Interview berupa pembicaraan formal antara perekrut dan pelamar sebenarnya perlu dilakukan untuk mengetahui akseptabilitas pelamar. Interview juga dapat difungsikan sebagai alat pembanding kemampuan antara pelamar yang satu dengan yang lainnya. Melalui interview kepribadian dan etika calon pegawai juga dapat diketahui dari awal. Sebaliknya, bagi calon pegawai, melalui interview, calon pegawai dapat lebih mengenal instansi yang bersangkutan.

Dengan waktu yang terlalu singkat, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi memang tidak dapat direncanakan secara baik dan ketat. Tidak ada kesempatan lagi untuk menelusuri latar belakang, integritas maupun kejujuran calon pegawai negeri melalui interview yang mendalam atau pemeriksaan surat referensi. Surat referensi

dan daftar riwayat hidup yang menjadi persyaratan standar rekrutmen perusahaan swasta bahkan tidak pernah menjadi syarat dalam proses penerimaan PNS kita. Padahal daftar riwayat hidup sebenarnya tidak hanya untuk mengetahui latar belakang pendidikan tetapi juga bisa digunakan untuk menambah informasi tentang pengalaman hidup pelamar baik secara professional maupun personal. Demikian pula dengan referensi, jika diperoleh secara benar (bukan dimanipulasi) merupakan jaminan dari pihak lain yang dapat dipercaya tentang latar belakang dan kehidupan calon pelamar.

Dalam sebuah wawancara dengan manajer HRD perusahaan multinasional terkenal disebutkan, bahwa untuk menduduki posisi tertentu yang terkait dengan pembayaran uang dalam jumlah besar dari klien perusahaan tersebut, selain persyaratan kemampuan dan kualifikasi akademis, latar belakang dan kondisi ekonomi keluarga menjadi pertimbangan penting. “Supaya mereka tidak kaget jika melihat uang dalam jumlah yang besar dan tidak tergoda untuk menyelewengkannya”, kata menejer HRD tersebut. Persyaratan yang diberlakukan oleh perusahaan diatas memang masih dapat diperdebatkan apakah tepat atau tidak. Di samping itu, memang tidak ada jaminan bahwa seseorang yang ketika direkrut mempunyai latar belakang atau *track record* yang baik tidak akan menjadi koruptor atau bertindak menyimpang dikemudian hari. Namun, yang penting adalah dibangunnya suatu mekanisme dan persiapan sistem seleksi yang menyeluruh sehingga tidak hanya dapat digunakan untuk mengetahui kemampuan intelektual dan kemampuan teknis seseorang namun juga untuk mempertimbangkan latar belakang serta integritas yang dimiliki. Pada akhirnya melalui mekanisme seleksi yang komprehensif dapat diperoleh pelamar yang mempunyai kemampuan serta moral dan etika yang baik terlepas dari perdebatan tentang sulitnya mengukur moralitas dan etika seseorang. Sebab, seperti diungkapkan oleh Caiden bahwa dalam melakukan rekrutmen dan seleksi pegawai dengan memberlakukan kriteria teknis saja tidaklah cukup. Bahkan terkadang perusahaan justru menempatkan kriteria kejujuran dan kebaikan moral diatas kriteria kemampuan teknis.³¹⁸

³¹⁸ Gerald E.Caiden, “Ethics in The Public Service Codification MissesThe real Target,” *Public Personel Management* 10,1981, hal. 142-152.

Pendapat Caiden didukung oleh Leary bahwa di samping instrumen penilaian untuk mengetahui kemampuan kognitif juga diperlukan penilaian terhadap *conscientiousness*, kerjasama, integritas, kejujuran serta kedewasaan moral.³¹⁹

Bagi unit kerja sebagai pengguna langsung pegawai baru, proses seleksi yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta dirasa kurang memadai dan perlu dikembangkan. Sebab, untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu ada persyaratan khusus yang harus dimiliki selain kemampuan akademis. Interview oleh menejer yang akan menjadi atasan langsungnya diperlukan selain untuk mengetahui latar belakang dan karakter, juga diperlukan untuk mengetahui kemampuan dan potensi pelamar terkait dengan tugas yang akan dilakukan pelamar. Mengenai hal ini dikatakan oleh seorang informan sebagai berikut.

“Untuk seseorang yang bekerja di bagian protokoler atau humas misalnya, kemampuan akademis saja tidak memadai, harus ditunjang dengan kepribadian, penampilan dan bahasa inggris yang baik. Ketika hal ini tidak dilakukan dan tiba-tiba unit kerja harus menerima pegawai baru yang sudah diterima, pegawai tersebut sebetulnya belum memenuhi persyaratan yang dituntut oleh pekerjaannya.”³²⁰

Baik di Pemprov DKI Jakarta maupun Pemkot Tangerang, penentuan pelamar yang lulus didasarkan pada nilai tertinggi yang diperoleh pelamar yang kemudian ditarik ke bawah sampai mencapai jumlah formasi yang tersedia. Sistem ini oleh Gate Wood disebut *top down selection approach* artinya nilai tes pelamar diranking dengan urutan dari atas ke bawah kemudian penentuan kelulusan pelamar dimulai dari pelamar pada daftar teratas atau yang mempunyai skor tertinggi lalu diurutkan ke bawah sampai semua posisi terisi.³²¹ Kelemahan dari penilaian semacam ini adalah tidak adanya jaminan bahwa peserta yang memperoleh nilai tertinggi mempunyai kecakapan dan kemampuan yang memadai. Sebab, tidak ada standar nilai minimal yang menjadi indikator batas kemampuan seseorang sehingga nilai tertinggi sekalipun yang diraih pelamar bisa jadi berada di atas atau di bawah batas standar minimal.

³¹⁹ Brian.O.S.Leary,. *Loc cit.*

³²⁰ Wawancara dengan Hatur Laksono, Pemprov DKI.

³²¹ Robert D Gatewood. and Hubert S.Feild., *Loc cit.*, hal. 250.

Dalam *Compedium of Asean*³²² disebutkan bahwa untuk menentukan pelamar yang lulus tes akademik sebaiknya digunakan standar minimal nilai kelulusan.

Jumlah peserta yang dinyatakan lulus di Pemprov DKI Jakarta biasanya ditetapkan sebanyak dua kali jumlah formasi. Hal ini untuk mengantisipasi adanya pelamar yang mengundurkan diri, atau pelamar yang lulus tes namun setelah pemeriksaan administrasi mereka dianggap tidak memenuhi syarat. Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1976 menyatakan bahwa panitia seleksi menyampaikan hasil tes kepada pejabat yang berwenang untuk diambil keputusan dan diumumkan. Setelah mendapat persetujuan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara sebagaimana ditentukan pada pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1976, CPNS yang lulus seleksi diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil oleh pejabat yang berwenang. Pemanggilan peserta yang lulus di Pemprov DKI Jakarta dilakukan melalui internet.

Di Pemkot Tangerang, sebanyak 11 orang diantara tenaga honorer yang sudah dinyatakan lulus tes tertulis ternyata bermasalah secara administratif, yaitu sebanyak 9 orang tidak terdapat dalam *data base* di BKN sedangkan 2 orang lainnya datanya tidak dikenal di unit kerja yang tercatat dalam *data base* BKD. Setelah diadakan penelitian sebenarnya mereka tidak berhak mengikuti seleksi pengangkatan CPNS sebab 11 orang ini tidak termasuk dalam kelompok honorer yang diatur dalam PP No.48 Tahun 2005. Tenaga honorer yang bermasalah tersebut gajinya dibayarkan oleh sekolah, bukan diambil dari APBN atau APBD. Fakta ini menjadi indikasi lemahnya sistem pendataan pegawai dan lemahnya pemeriksaan persyaratan administrasi pada saat proses pengajuan lamaran.

Dalam pengadaan CPNS 2005 di Pemprov DKI Jakarta persoalan muncul setelah dikeluarkan pengumuman tentang pelamar yang lolos seleksi. Timbul protes dan kekecewaan dari Pegawai Tidak Tetap (PTT) non sarjana. Mereka merasa dirugikan karena meskipun sudah mengikuti tes, tidak ada satu nama pun dari PTT lulusan SMA yang lolos seleksi. Penyebabnya, seperti sudah disebutkan sebelumnya, adalah bahwa untuk tahun ini formasi untuk mereka sebenarnya belum ada.

³²² *Condominium of Asean.*, *Loc cit*, hal.137.

"Kalau PTT pendidikan SMTA tidak masuk dalam formasi kebutuhan pengadaan mengapa diikutsertakan dalam tes seleksi...Hanya buang ongkos dan waktu saja, karena harus bolak-balik hanya untuk melihat pengumuman hasil.³²³"

Kejadian di atas merupakan konsekuensi dari dilakukannya tes kepada seluruh pegawai honorer sekalipun belum ada formasi. Alasan BKN melaksanakan prosedur tersebut adalah bahwa pada akhirnya seluruh pegawai honorer tetap akan diangkat, jadi yang penting semua tenaga honorer menjalani seleksi terlebih dahulu, baru diangkat menjadi CPNS jika formasinya sudah tersedia. Sayangnya informasi ini tidak disosialisasikan sehingga tetap menimbulkan kekhawatiran di antara pegawai honorer, apakah mereka tetap akan diprioritaskan untuk diangkat jika formasi telah tersedia dan kapan formasi tersebut dibuka.

Meskipun proses rekrutmen dan seleksi PNS telah diusahakan untuk dilaksanakan secara mekanistik dan obyektif, dengan melibatkan pihak independen, tidak berarti KKN telah dapat dihilangkan. Pada akhirnya unsur pelaksana tetap memegang peranan kunci dan pihak independen sekalipun bukanlah pihak yang kebal intervensi. Dalam kasus Pemkot Tangerang misalnya, dengar pendapat yang dilakukan antara pihak BKD dengan DPRD pada tanggal 2 dan 3 April 2006, terungkap adanya kecurigaan anggota dewan terhadap penyelenggaraan pengadaan CPNS 2005 oleh Pemkot Tangerang. Dalam dengar pendapat tersebut seorang anggota dewan menyatakan bahwa ia menemukan kejanggalan-kejanggalan dalam seleksi CPNS, di antaranya ada tenaga kerja kontrak dari dinas kesehatan yang masa kerjanya baru setahun telah diangkat menjadi CPNS sementara masih banyak tenaga honorer dengan kualifikasi yang sama dengan masa kerja yang jauh lebih lama belum dapat diangkat. DPRD juga mempertanyakan adanya beberapa anak dari wartawan yang diketahui mempunyai hubungan dekat dengan sekretaris daerah semuanya bisa lulus. Selain itu, kelulusan anak dari seorang pejabat penting di BKD, menurut salah seorang anggota dewan diduga berbau KKN. Untuk menjernihkan berbagai permasalahan di atas seorang anggota dewan meminta agar daftar pemeringkatan nilai (ranking hasil tes) dibuka secara transparan. Menanggapi hal tersebut pihak BKD menjawab bahwa keputusan yang dikeluarkan sudah berdasarkan penilaian yang

³²³ Website DPRD Provinsi DKI Jakarta, <http://www.jakarta.go.id>.

obyektif dan sesuai dengan prosedur. Akan tetapi, daftar peringkat nilai tidak dapat diberikan karena merupakan dokumen tertutup.³²⁴

B. Rekrutmen dan Seleksi di Beberapa Negara

Berbagai persoalan yang dihadapi oleh Pemprov DKI Jakarta maupun Pemkot Tangerang dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil juga dihadapi oleh negara lain. Meskipun demikian, terdapat beberapa perbedaan yang cukup penting terutama dalam hal sistem rekrutmen, penyelenggaraan seleksi, maupun sistem penilaian yang dapat dipakai sebagai referensi penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia.

Di Philipina sistem rekrutmen dan seleksi pegawai terutama diarahkan untuk mengurangi patronase dalam sistem kepegawaian negara. Untuk keperluan tersebut secara tegas diadakan pembedaan sistem rekrutmen dan seleksi antara yang berlaku bagi pegawai negeri sipil jalur karir dan bagi pegawai jalur non karir. Termasuk pegawai nonkarir adalah mereka yang menduduki jabatan melalui pemilihan, jabatan sekretaris menteri serta pejabat yang ditunjuk langsung oleh presiden, di samping pegawai kontrak atau mereka yang melakukan pekerjaan tertentu yang waktunya terbatas. Adapun, pegawai karir dikelompokkan menjadi pegawai klerikal atau berdasarkan keterampilan, professional atau dengan keahlian teknis, serta kelompok administrasi dan Manajemen.

Persyaratan yang berlaku dalam rekrutmen pegawai jalur karir adalah sistem tes yang sangat bersaing dengan kualifikasi teknis yang tinggi. Untuk jalur ini tersedia jenjang karir untuk posisi yang tinggi dengan masa kerja yang panjang. Sebaliknya, pengembangan bagi pegawai jalur non-karir ditentukan oleh faktor-faktor lain di luar ketentuan yang berlaku bagi jalur karir. Masa kerja jalur non-karir atau politis sangat singkat yang ditentukan oleh atasan langsung yang mengangkat atau jika mereka diangkat untuk melaksanakan proyek tertentu maka masa kerja ditentukan oleh lamanya masa pelaksanaan proyek.

³²⁴ Notulensi hasil Hearing di Didepan Komisi A DPRD Kota Tangerang, Tagl 2-3 April 2000.

Pelaksana rekrutmen dan seleksi adalah Komisi Kepegawaian Negara dengan menggunakan tes sebagai instrumen utama. Selain itu, dipertimbangkan juga pengalaman, pendidikan, perilaku dan faktor lain yang ditentukan oleh komisi untuk memperoleh calon yang tepat bagi posisi yang tersedia. Seperti telah disebutkan sebelumnya, syarat seleksi diperketat dari sebelumnya. Untuk lolos seleksi nilai kelulusan pelamar ditingkatkan dari 70% menjadi 80% atas tes yang diberikan. Terkait dengan tes administrasi Komisi Kepegawaian lebih sering melakukan tes dengan memberikan hasil yang lebih cepat dari sebelumnya melalui dua bentuk tes. Bentuk pertama *modified walk In interview* dan yang kedua adalah tes dengan bantuan komputer. Skema ini dilakukan untuk mengurangi pekerja tidak tetap yang sebelumnya ada tetapi tidak memiliki kemampuan memadai sehingga dianggap merugikan mereka yang seharusnya lebih berhak menduduki posisi pegawai. Terobosan penting adalah melakukan ujian dengan CAT (computer adaptive test) yaitu pelamar melakukan ujian melalui computer dengan menjawab pertanyaan yang diajukan, hasil tes akan muncul setelah satu jam. Mekanisme rekrutmen yang lain adalah melalui sertifikasi program dimana pemegang sertifikat bidang tertentu yang ingin melamar lowongan di pemerintahan dapat meminta referensi dari Komisi Kepegawaian untuk kemudian menyerahkan rekomendasi tersebut pada institusi yang hendak dilamar.

Di Malaysia dilakukan berbagai upaya untuk menghindari intervensi politik dalam sistem rekrutmen dan seleksi pegawainya, terutama dengan mendirikan beberapa Komisi termasuk *Public Service Commision*. *Public Service Commision* adalah lembaga yang didirikan terpisah dari *Public Service Department* (PSD) atau semacam Badan Kepegawaian Negara. PSD bertanggung jawab terhadap pengelolaan kepegawaian negara, termasuk formulasi dan implementasi kebijakan kepegawaian seperti pengembangan organisasi, penggajian, pensiun, pelatihan, maupun unit konsultasi. *Public service Commision* sebagai lembaga independen secara khusus bertanggung jawab pada penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi serta penempatan pegawai. Seleksi dilakukan melalui tes tertulis dan interview. Interview dilakukan oleh sebuah dewan terhadap pelamar yang lulus tes tertulis. Dewan ini terdiri dari 2 orang yang berasal dari Komisi Kepegawaian serta wakil dari

organisasi dimana pelamar akan ditempatkan. Pelamar dinyatakan diterima setelah dinyatakan lulus dari dua tahap tes tersebut.

Berbeda dengan sistem kepegawaian di negara lain, yang memberikan kewenangan rekrutmen dan seleksi kepada Komisi atau Badan Kepegawaian, di Singapura, kecuali untuk tenaga administrasi, wewenang pengadaan pegawai justru telah dilimpahkan dari komisi-komisi kepegawaian kepada bagian urusan kepegawaian yang berada dibawah kementerian-kementerian. Adapun kewenangan untuk melakukan rekrutmen dan seleksi pegawai bagian administrasi masih tetap berada pada komisi kepegawaian nasional. Tujuan pelimpahan wewenang tersebut untuk meningkatkan kewenangan dan memberikan fleksibilitas bagi kementerian atau departemen dalam menjalankan fungsi Manajemen kepegawaian. Kebijakan rekrutmen juga ditentukan oleh Divisi Kepegawaian atau *Public Service Division* yang berada di Kantor Perdana Menteri. Dasar penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi pegawai adalah untuk menghasilkan pegawai yang dapat memberikan pelayanan berkualitas baik terhadap pelanggan khusus maupun masyarakat luas. Proses rekrutmen dan seleksi diselenggarakan secara terbuka, adil dan tidak memihak sehingga akan diperoleh orang-orang tepat bagi pekerjaan yang mereka pilih.

Penerimaan calon pada awalnya didasarkan pada criteria pendidikan, sedangkan kriteria obyektif lainnya ditentukan oleh kementerian yang bersangkutan yang digunakan untuk menyaring para pelamar yang biasanya sangat banyak jumlahnya. Kriteria obyektif tersebut harus disetujui oleh direktur kepegawaian di masing-masing kementerian. Pada mekanisme rekrutmen ini persyaratan rekrutmen dan seleksi dibedakan antara lowongan yang diperuntukkan bagi jabatan tinggi dan rendah. Melalui penyaringan dengan menggunakan kriteria obyektif tersebut maka akan diperoleh calon pegawai yang jumlahnya sudah semakin mengecil. Mereka inilah yang kemudian harus mengikuti interview yang dilaksanakan oleh sebuah panel, yang kemudian akan memberikan rekomendasi kepada bagian kepegawaian di kementerian untuk mengangkat calon yang dinyatakan memenuhi syarat dalam interview.

Selain sistem rekrutmen dan seleksi yang diselenggarakan berdasarkan kebutuhan kementerian, *Public Service Commission* setiap tahun juga membuka

pendaftaran bagi para lulusan baru secara terbuka. Bahkan, untuk menarik calon pelamar dengan kualitas yang baik telah dilakukan wawancara di kampus-kampus sebelum lowongan tersebut diumumkan di media. Tujuannya adalah untuk memperoleh tenaga berkualitas dan masih ‘segar’. Persyaratan dasar adalah kualifikasi pendidikan sedangkan persyaratan lain seperti kriteria obyektif ditentukan oleh kementerian masing-masing. Dalam sistem ini semua lamaran diproses oleh *Public Service Division* akan tetapi keputusan untuk mengangkat dan mempekerjakan berada pada masing-masing kementerian.

Di Thailand, tes yang dikenakan pada calon pelamar pegawai meliputi tes pengetahuan umum untuk mengukur seberapa jauh pelamar dikemudian hari dapat dilatih. Selain itu, ada tes *specific knowledge and position suitability* terutama untuk melihat kemampuan pelamar akan pengetahuan khusus yang diperlukan oleh posisi yang dilamar. Pada masing-masing tahapan tes tersebut, pelamar harus bisa mencapai nilai 60 persen. Dari mereka yang bisa mencapai minimal 60 persen tersebut kemudian baru dibuat ranking mulai dari yang tertinggi sampai posisi terendah. Daftar ini akan berlaku selama dua tahun. Penempatan mereka yang lulus tersebut akan dimulai dari pelamar yang mempunyai nilai tertinggi demikian sampai ke bawah. Model rekrutmen yang lain adalah pemberian bea siswa ke luar negeri oleh pemerintah bagi siswa berprestasi. Setelah kembali mereka diwajibkan bekerja pada pemerintah.

Rekrutmen dan seleksi pegawai di Thailand juga memperhatikan aspek etika dan moral pegawai dengan memeriksa latar belakang calon.

*The position suitability section attempts to evaluate the suitability of the applicant through review of his personal history record, work experience and educational background, as well as by observable behaviors and conduct through interviews.*³²⁵

Keharusan untuk menekankan aspek moral dan etika pegawai di Thailand merupakan implementasi *code of professional Ethics for Civil Servant*. Kode profesional dan etika pegawai tersebut harus diujikan kepada calon pegawai baru

³²⁵ Interview dengan HRD Procon Indah John Langton.

maupun kepada pegawai yang akan dipromosikan ke tingkat jabatan yang lebih tinggi.³²⁶

Dari keseluruhan proses pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS untuk tahun anggaran 2005 yang dilaksanakan oleh BKD maupun praktik di beberapa negara, maka permasalahan yang dihadapi dalam Implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS mencakup hal-hal sebagai berikut.

Pertama, terkait dengan penetapan formasi, penetapan formasi oleh daerah ternyata belum didasarkan pada perhitungan kebutuhan pegawai yang akurat, dan lebih berdasarkan perkiraan. Di sisi lain penetapan formasi yang ditentukan oleh pusat tidak selalu sesuai dengan kebutuhan riil dan lebih ditentukan oleh pengaturan anggaran. Selain itu, penetapan lowongan tidak disertai dengan uraian tentang kompetensi yang harus dipenuhi. Ketentuan untuk mengangkat 70% tenaga honorer sangat mengganggu pemenuhan formasi karena ternyata tenaga honorer yang ada banyak yang tidak memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan. Akhirnya, akan ada beberapa formasi yang lowong atau formasi lowong yang diisi oleh calon pegawai yang kualifikasinya tidak sesuai dengan yang digariskan.

Kedua, karena setiap formasi tidak disertai dengan uraian tentang kompetensi yang harus dipenuhi maka dalam proses seleksi, instrumen penilaian tidak ditekankan untuk mengukur kompetensi secara keseluruhan.

Ketiga, pengabaian aspek efektivitas dan efisiensi. Kebijakan atau pedoman pengadaan CPNS yang ditentukan oleh pusat sering berubah-ubah yang menunjukkan lemahnya perencanaan dan asumsi yang digunakan sebagai dasar penentuan kebijakan. Hal ini tidak hanya menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan di lapangan yang dibatasi oleh biaya dan waktu namun juga mengakibatkan inefisiensi, seperti dalam kasus bahwa semua pelamar harus mengikuti tes, padahal diantara mereka ada yang seharusnya tidak perlu di tes karena sudah tidak memenuhi persyaratan administrasi.

Keempat, ruang untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan pusat yang dipandang tidak tepat sangat terbatas. Dengan dalih di luar kewenangan, sesuai prosedur atau mentaati peraturan perundang-undangan, daerah tetap menjalankan

³²⁶ Compendium of Asean Civil Service System., *Loc cit*, hal. 193-227.

semua kebijakan kepegawaian yang telah ditentukan oleh pusat meskipun diketahui bahwa kebijakan tersebut tidak tepat atau tidak konsisten dengan kebijakan sebelumnya.

Kelima, dalam penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi, keterbatasan waktu telah menjadi kendala utama sehingga banyak proses seleksi penting yang dilewatkan atau dilakukan dengan tergesa-gesa. Persoalan waktu penyelenggaraan tampak ketika terdapat perbedaan besar antara jadwal yang ditetapkan dengan jadwal yang benar-benar dilaksanakan. Akibatnya, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi tidak sesuai dengan prosedur yang direncanakan karena semua tugas harus diselesaikan dalam batas waktu tertentu yang sangat sempit.

Keenam, dari segi teknis membatasi jumlah pelamar melalui persyaratan kepemilikan KTP dan batas waktu penerimaan/pengembalian surat lamaran yang terlalu singkat berlawanan dengan prinsip rekrutmen yang seharusnya membuka kesempatan seluas-luasnya kepada pelamar yang potensial untuk kemudian dipilih yang terbaik. Jangkauan rekrutmen yang terbatas belum menjamin masuknya semua calon-calon potensial tidak menjangkau semua komponen dimana tersedia calon dengan kualitas yang baik, seperti universitas atau perguruan tinggi yang memiliki reputasi yang baik

Ketujuh, kurangnya sosialisasi kebijakan pusat dan lemahnya fungsi pengendalian serta koordinasi di antara instansi yang terkait mengakibatkan munculnya interpretasi yang beragam atas setiap kebijakan yang dikeluarkan. Perbedaan prosedur dalam pengadaan PNS yang sebetulnya harus berpatokan pada norma standar tertentu menimbulkan kerumitan di lapangan. Peranan pusat dalam perumusan kebijakan berupa penetapan norma, standard, dan prosedur menimbulkan kecenderungan *top down* dalam pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan rekrutmen dan seleksi di Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Tangerang menunjukkan bahwa perubahan kebijakan di atasnya akan langsung berpengaruh pada implementasinya. Inkonsistensi dan perubahan kebijakan berakibat pada bertambahnya beban kerja di lapangan.

Kedelapan, penyerahan pembuatan soal tes kepada daerah tanpa adanya standar kualitas akan menghasilkan variasi dalam bobot materi pengujian yang

berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. CPNS yang lolos dari seleksi dengan materi lokal adalah pegawai dengan tingkat kompetensi yang berlaku di daerah tersebut. Apalagi tingkat kelulusan (*passing grade*) antara satu daerah dan daerah lain juga berbeda maka hasilnya adalah perbedaan kualitas antara pegawai di suatu daerah dengan daerah lain. Padahal proses pengadaan pegawai harus berakhir dengan masuknya pegawai baru dengan kualitas yang seragam di seluruh daerah.

Kesembilan, tidak adanya tes lanjutan di tiap unit kerja untuk melihat kemampuan khusus yang dimiliki CPNS sesuai dengan karakteristik lowongan dan dengan diberlakukannya tes tertulis sebagai satu-satunya instrumen seleksi, relevansi antara alat dan materi tes dengan kualifikasi yang dipersyaratkan untuk menduduki jabatan tertentu menjadi sangat lemah. Alat dan materi pengujian tidak cukup akurat untuk dapat menunjukkan apakah seorang calon dapat memenuhi tuntutan kualifikasi dari posisi yang akan diisi. Dengan kata lain, materi tes belum menjamin terjaringnya calon dengan kualifikasi yang diinginkan.

Kesepuluh, sistem rekrutmen dan seleksi yang berlaku saat ini, tetap rawan bagi terjadinya KKN. Masih maraknya KKN disebabkan lemahnya *good will* dari pejabat yang berwenang dan belum menjamin terhapusnya hak-hak khusus dan eksklusif terutama dalam lingkungan pejabat yang mempunyai kewenangan untuk mengubah hasil, khususnya di daerah-daerah. Meskipun demikian sampai sekarang mekanisme pengawasan terutama yang dilakukan oleh masyarakat belum ada. terutama kontrol masyarakat dalam bentuk organisasi independen yang mempunyai akses langsung untuk mengawasi semua rangkaian proses rekrutmen seleksi untuk menjamin transparansi dan mencegah terjadinya KKN belum dilaksanakan.

Secara ringkas permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi di Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Tangerang yang meliputi aspek administratif, politis dan teknis erat terkait dengan keterbatasan kemampuan penyelenggaraan pengadaan PNS dari segi jumlah SDM maupun biaya. Deskripsi proses rekrutmen dan seleksi yang dilakukan di Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Tangerang menunjukkan secara jelas bahwa operasionalisasi kebijakan yang dilaksanakan dalam bentuk kegiatan di lapangan tidak hanya dihadapkan pada

persoalan teknis seperti persoalan sumber daya, perencanaan, maupun pengorganisasian kegiatan tetapi juga terkait dengan persoalan administratif dan politis terutama interaksi para aktor dalam hal pilihan kebijakan serta prioritas yang diambil. Keadaan ini dapat dijelaskan Williamson melalui pendekatan institutional. Pendekatan tersebut menunjukkan peran interaksi aktor dalam pembuatan kebijakan yang berpengaruh terhadap hasil kebijakan. Dengan demikian, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi di kedua wilayah yang merupakan refleksi dari kebijakan yang ada tidak terlepas dari interaksi aktor maupun aspek struktural dan formal institusi yang mengeluarkan peraturan-peraturan di bidang seleksi dan rekrutmen.

Aspek pelaksanaan tidak terlepas dari adanya dukungan politik. Dukungan politik bagi pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang berorientasi pada merit sistem di kedua daerah penelitian tidak terlalu kuat. Konflik yang terjadi antara politisi dan pelaksana atau implementor tampak pada munculnya peraturan yang mengharuskan pemerintah mengangkat tenaga honorer, padahal sebetulnya para pelaksana di tingkat bawah tidak terlalu mendukung dikeluarkannya Peraturan Pemerintah tersebut.

Secara keseluruhan proses rekrutmen dan seleksi di kedua daerah tersebut belum berhasil mengangkat aspek kompetensi dan kualitas calon pegawai. Kebijakan maupun mekanisme penerimaan lebih terikat pada mekanisme prosedural dan pencapaian target waktu. Dalam pendekatan yang demikian, perencanaan kepegawaian dengan menggunakan visi jangka panjang menjadi lemah. Penyesuaian dan perubahan kebijakan lebih mencerminkan adanya akomodasi terhadap kepentingan yang berbeda untuk meredam gejolak.

Persyaratan dukungan yang diperlukan bagi pelaksanaan kebijakan seharusnya diperoleh dari masyarakat, peraturan perundang-undangan serta dukungan eksekutif. Dalam hal ini dukungan eksekutif sudah cukup memadai, akan tetapi kelemahan dalam peraturan perundang-undangan serta lemahnya dukungan politik membuat pelaksanaan kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS belum dapat mencapai tujuan seperti yang ditetapkan.

BAB VI Membangun Skenario

Pembahasan sebelumnya telah memberi gambaran dan peta persoalan dalam formulasi kebijakan, substansi kebijakan, serta implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Pembahasan tersebut selain menunjukkan situasi nyata atau *real world* serta kejadian nyata atau *actual state* yang merujuk pada obyektivitas, juga memetakan faktor-faktor penting yang berpengaruh dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Persoalan dan faktor-faktor penting tersebut meliputi perencanaan pegawai, kesepakatan elit, intervensi politik, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam Manajemen kepegawaian, serta kemampuan organisasi pusat dan daerah dalam hal teknis penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi PNS.

Pemahaman atas kondisi riil dan pemetaan atas persoalan yang terdapat dalam proses perumusan, implementasi serta substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS merupakan tahap awal yang harus dilaksanakan sebelum membangun suatu scenario. Dalam kerangka *scenario planning*, pemahaman atas situasi dan keadaan sekarang merupakan informasi spesifik yang diperlukan untuk membangun seperangkat asumsi yang logis sehingga dapat dibuat suatu proyeksi keadaan masa depan yang mungkin muncul. Proyeksi tersebut tidak hanya dapat menunjukkan berbagai keadaan atau tantangan yang mungkin terjadi di masa depan tetapi sekaligus dapat dipakai untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada saat sekarang. Menurut Ringland tujuan penggunaan dari sebuah *scenario planning* adalah sebagai berikut.

1. *Output for use by management to help decision making.*
2. *Creation of vision in an organization, leading to strategic decision.*
3. *Sthrengthening of management team by creating a common language.*³²⁷

Lebih lanjut dikemukakan Ringland, skenario juga berfungsi untuk mengeksplorasi ketidakpastian serta memprioritaskan isu-isu yang penting. Dengan

³²⁷ Gill Ringland. *Scenario in Public Policy*. John Wiley & Sons, Inc, New York :2002, hal.200.

melakukan langkah tersebut dapat dikenali kemungkinan-kemungkinan yang terkait dengan resiko yang mungkin muncul serta kesempatan-kesempatan yang dapat dimanfaatkan, di samping memberikan perhatian yang lebih besar pada tantangan-tantangan yang berasal dari luar dari pada tantangan-tantangan yang berasal dari dalam organisasi.³²⁸

Skenario yang akan dibangun dalam disertasi ini pada dasarnya akan menunjukkan kondisi, tantangan serta kesempatan yang mungkin akan muncul dalam jangka waktu 15 tahun ke depan (2008 – 2023) terkait dengan kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Informasi tentang keadaan yang mungkin muncul lima belas tahun mendatang sangat terkait dengan faktor-faktor penting dan berpengaruh dalam rekrutmen dan seleksi yang telah diidentifikasi sebelumnya. Penentuan jangka waktu 15 tahun didasarkan pada kenyataan akan cepatnya perubahan dan dinamika bidang sosial, ekonomi dan politik yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Hal ini misalnya tampak pada besarnya perubahan yang muncul dalam berbagai bidang kehidupan hanya setelah 10 tahun terjadinya reformasi. Selain itu, 15 tahun merupakan periode jangka menengah dimana perubahan yang akan terjadi masih mungkin diproyeksikan secara lebih akurat. Selain itu intervensi yang dirancang untuk merespon scenario yang ada lebih mudah direncanakan dan dikendalikan. Dalam pandangan Scarce dan Fulton *scenario planning* dapat dibangun dari pemahaman atas berbagai faktor yang dapat mendorong munculnya berbagai keadaan yang berbeda yang mungkin sebelumnya belum terbayangkan.

“Scenarios can be used for various levels of strategy development: making a decision on a specific strategic issue, setting a higher level strategic agenda, creating a platform for ongoing strategic conversation and assessing risks and opportunities by exploring how complex factors could create very different environments that you might have no navigate.”³²⁹

Dalam membangun skenario yang diperlukan untuk menentukan arah dan bentuk reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS dimasa depan, bab ini akan dimulai dengan mendeskripsikan beberapa skenario yang pernah dibuat oleh pihak

³²⁸ *Ibid.*, hal. 210.

³²⁹ Diana Scarce dan Catherine Fulton, “What If The Art of Scenario Thinking for Non Profits”, *Global Business Network*, 2004.hal.15

lain. Hal ini diperlukan tidak hanya untuk menunjukkan adanya perbedaan dalam cara dan pendekatan yang digunakan dalam membangun skenario tetapi juga untuk menunjukkan bahwa elemen terpenting dalam setiap skenario adalah kegunaannya untuk membantu pembuatan kebijakan yang berspektif masa depan. Sekurangnya ada tiga macam skenario yang pernah dibuat. Pertama, adalah transformasi kepegawaian yaitu rancangan skenario tentang pengembangan pegawai.³³⁰ Skenario yang kedua mempunyai lingkup yang lebih luas yaitu tentang keadaan Indonesia khususnya yang terkait dengan perkembangan ekonomi pada tahun 2020 atau Visi Indonesia 2020. Skenario yang ketiga tentang reformasi administrasi subnasional di Indonesia.

Dari tiga skenario yang ada, disertasi ini hanya membahas skenario Transformasi Kepegawaian dan skenario Visi Indonesia 2020 yang dipandang dapat menunjukkan beberapa kecenderungan yang relevan bagi pembuatan skenario yang terkait dengan reformasi kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi PNS.

A. Skenario Terdahulu

1. Transformasi Manajemen Kepegawaian

Rancangan ini pada intinya berisi tentang transformasi kepegawaian menuju PNS Profesional dan Sejahtera Tahun 2020. Gagasan tersebut meskipun belum disajikan secara sempurna dan belum diterbitkan namun telah dibuat berdasarkan langkah-langkah penyusunan *scenario planning*. Model pemikiran yang digunakan bersifat linier dengan memasukkan berbagai *variable* yang kompleks. Dalam tahap analisis awal diidentifikasi beberapa masalah pokok yang dikelompokkan sebagai masalah eksternal dan masalah Internal. Masalah eksternal terkait dengan pelaksanaan otonomi dan desentralisasi, ego sektoral, terselenggaranya *check and balances* dan *good governance*, keberadaan Lembaga Sosial Masyarakat, dan globalisasi. Adapun, masalah internal yang terkait dengan Manajemen sumber daya manusia PNS meliputi aspek manajerial, pengaruh politik, adanya *spoil system* dan

³³⁰ BKN, Gagasan Paradigma Baru PNS 2020, belum diterbitkan.

inkompetensi, kualitas pelayanan, profesionalisme, kesejahteraan, komitmen, orientasi ekonomi dan pertentangan kepentingan atau *conflict of interest*.

Berdasarkan pemahaman atas situasi problematis, dilakukan transformasi ke arah keadaan atau kejadian nyata secara obyektif dan bukan kejadian yang dirasakan atau subyektif. Ini karena transformasi sistem Manajemen sumberdaya manusia PNS yang diinginkan/ditargetkan harus terarah dan sesuai dengan yang diharapkan. Oleh sebab itu, pembuatan skenario juga mempertimbangkan kebutuhan waktu mendatang atau pandangan kedepan (visi) yang layak atau *feasible* serta dapat diterima atau *acceptable*. Kesenjangan yang terjadi antara situasi problematis dalam Manajemen PNS dengan keadaan yang diinginkan atau *desired state* merupakan area yang harus dipecahkan dan menjadi tugas atau misi yang harus diselesaikan.

Identifikasi permasalahan juga dimaksudkan untuk mengenali *driving forces* yang paling dominan atau faktor-faktor yang berperan bagi terjadinya sebuah perubahan. Rancangan skenario bagi PNS 2020 mengidentifikasi 11 faktor-faktor yang dianggap sangat berpengaruh dalam Manajemen PNS yang meliputi soal manajerial, penegakan norma, standar dan prosedur, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, keberpihakan kepada pegawai negeri sipil, pengembangan kompensasi, penyusunan dan pengembangan jenjang karir, penghargaan, evaluasi, pelatihan dan pengembangan, *staffing*, serta pengaturan tentang *unified system*.

Dengan melakukan analisis serta menghubungkan antara persoalan yang dihadapi dengan faktor-faktor yang mendorong /menentukan perubahan, disimpulkan adanya dua elemen yang sangat berpengaruh dalam melakukan transformasi kepegawaian, yaitu faktor yang terkait dengan manajerial dan faktor yang terkait dengan penghargaan atau *reward and recognition*. Berdasarkan dua faktor dominan tersebut kemudian disusun empat macam skenario .

Skenario pertama, adalah suatu keadaan dengan aspek manajerial yang baik namun dari segi penghargaan pegawai atau penggajian kurang memadai yang disebut *scenario under limited performace*. Dalam skenario ini dijelaskan bahwa meskipun aspek manajerial baik tetapi karena penghargaan terhadap pegawai rendah maka pegawai negeri cenderung malas, tidak produktif, tidak kreatif, tidak

jelas tugas dan fungsinya. Kewenangan manajerial lebih mengedepankan arahan dan perintah sedangkan imbalan, penghargaan dan pengakuan yang diberikan tidak memadai atau tidak mencukupi kebutuhan secara layak.

Skenario kedua adalah Meritokrasi dimana baik aspek manajerial dan penghargaan terhadap pegawai sama-sama baik. Dengan kedua faktor yang baik ini maka keadaan yang digambarkan pada skenario ini adalah terbentuknya suatu meritokrasi. Pada keadaan ini sistem merit menjadi alat pembinaan pegawai negeri yang difasilitasi dengan manajerial yang visioner, kompeten, dan netral; bertanggungjawab dan memiliki komitmen. Adapun, pada sisi imbalan, penghargaan, dan pengakuan diberikan secara memadai berdasarkan prinsip-prinsip keadilan, obyektivitas, kemampuan keterampilan, dan kinerja. Pemberian imbalan dikaitkan dengan *downsizing* atau *rightsizing* peran dan fungsi pegawai negeri sipil dalam cakupan kelembagaan pemerintahan. Keadaan menjadi semakin ideal ketika pemberian imbalan yang memadai dikombinasikan dengan upaya meningkatkan efisiensi dan kinerja PNS dalam fungsi birokrasi.

Skenario ketiga merupakan keadaan dengan kombinasi pemberian penghargaan dan imbalan terhadap pegawai secara memadai sedangkan aspek manajerial kepegawaian buruk. Skenario ini disebut sebagai *overstaffed and understaffed management*. Keadaan yang digambarkan pada skenario ini adalah bahwa meskipun memperoleh imbalan yang cukup baik namun secara kualitas dan kuantitas PNS yang ada tidak sesuai dengan upaya memaksimalkan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Dalam skenario yang ketiga ini, pengelolaan kepegawaian tidak difasilitasi dengan manajerial yang baik, rekrutmen PNS dilaksanakan hanya untuk mengakomodasi pencari kerja, pemenuhan tuntutan konstituen “politisi-pejabat birokrasi”. Keadaan di atas diperburuk oleh keadaan bahwa status sosial PNS dalam masyarakat tidak terkait dengan sebuah profesi yang diisi oleh pekerja yang profesional, melainkan hanya diperlakukan sebagai tempat menampung pencari kerja.

Skenario keempat merupakan *the worst case*, kedua faktor yaitu aspek Manajemen kepegawaian maupun pemberian penghargaan pegawai sama-sama buruk. Skenario terburuk ini disebut PNS apatis. Pada skenario terburuk ini aspek

manajerial yang buruk menghasilkan suatu keadaan dimana PNS tidak memiliki motivasi, kreasi dan inisiatif untuk meningkatkan produktivitas. Selain itu, pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi dilakukan secara tidak partisipatif. Penghargaan dan pengakuan diberikan secara tidak kompetitif, tidak adil dan tidak berbasis kinerja. Dengan kata lain, imbalan dan pengakuan diberikan berdasar sistem *spoil* dan inkompetensi.

Agar transformasi PNS dapat mencapai tujuannya serta terjadi perubahan sesuai dengan yang direncanakan, harus dipilih skenario yang paling sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada dan diharapkan dapat dilaksanakan. Pemilihan skenario ini juga digunakan untuk membantu dalam merumuskan visi, misi, rencana strategis, dan rencana kerja. Berdasarkan skenario yang telah dikemukakan di atas kemudian disusun alternatif tindakan yang akan dilakukan untuk mendorong perubahan sistem dalam praktik Manajemen sumber daya manusia PNS agar mencapai situasi yang diinginkan, direncanakan, dan ditargetkan atau *desired state*.

Rekomendasi yang diusulkan dalam konteks perbaikan Manajemen SDM PNS antara lain meliputi dua hal. Pertama, penataan fungsi dan peran BKN agar dapat melaksanakan transformasi kepegawaian yang diarahkan pada restrukturisasi kepegawaian untuk memperbaiki struktur dan distribusi PNS. Kedua, revitalisasi Manajemen yang dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan mengoptimalkan kinerja PNS serta refungsionalisasi Manajemen kepegawaian. Dalam kaitan peningkatan SDM maka tujuan atau sasaran yang akan dicapai adalah menegakkan kompetensi berbasis keahlian dan prinsip keadilan. Tujuan selanjutnya adalah membangun obyektivitas, kemampuan, keterampilan, dan kinerja PNS. Berdasarkan identifikasi tujuan di atas, kemudian diberikan rekomendasi tentang bidang-bidang yang perlu diperbaiki. Selain itu disertakan saran tentang 45 kegiatan yang harus dilakukan, beberapa diantaranya adalah penyempurnaan sistem perencanaan pegawai, penyempurnaan sistem rekrutmen dan seleksi kepegawaian secara obyektif dan kompetitif, peningkatan kualitas pelayanan, pengadaan PNS, mutasi, kepangkatan dan pensiun PNS, serta peningkatan kapasitas SDM PNS.

2. Visi Indonesia 2020

Visi Indonesia 2020 dikeluarkan oleh Direktorat Neraca Pembayaran dan Kerjasama Internasional Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas).³³¹ Tujuan kajian ini pada dasarnya adalah untuk memperoleh gambaran mengenai ekonomi Indonesia yang diharapkan dan akan dicapai pada *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) 2020. Untuk memperoleh gambaran tersebut sebelumnya dilakukan analisis terhadap keadaan ekonomi Indonesia saat ini, di samping memperkirakan kecenderungan ekonomi internasional. Berdasarkan proyeksi tentang capaian ekonomi Indonesia pada 2020, kemudian direkomendasikan kebijakan-kebijakan yang diperlukan agar dapat mencapai kondisi ekonomi 2020 yang diinginkan.

Di tingkat ASEAN agenda yang diinginkan untuk dicapai pada 2020 adalah meningkatnya kualitas SDM, ekonomi, lingkungan hidup, sosial, teknologi, hak cipta intelektual, keamanan dan perdamaian, serta turisme melalui kerjasama yang baik dan saling menguntungkan. Adapun, visi Indonesia 2020 adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, adil, bersatu, demokratis, sejahtera, maju, mandiri serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara. Perhatian utama *atau focal concern* yang diajukan berupa pertanyaan tentang kesiapan Indonesia menghadapi tuntutan 2020 sebagai konsekuensi liberalisasi dan pasar bebas. Pertanyaan tersebut dianggap penting untuk diajukan karena sampai saat ini Indonesia belum sepenuhnya dapat keluar dari krisis multidimensi yang dialami sejak tahun 1998.

Analisis tentang perkembangan global 2020 mencakup tinjauan tentang keadaan ekonomi global dan geopolitik, keadaan ekonomi regional, serta peranan negara. Analisis terhadap perkembangan ekonomi secara global menunjukkan adanya keadaan sebagai berikut.

- a. Kekuatan globalisasi dan revolusi teknologi akan menyatu dan pada tahun 2020 interdependensi perekonomian dunia akan lebih nyata.
- b. Akan terbentuk regionalisasi dari ekonomi global dengan peningkatan keterkaitan antara perdagangan regional dan keuangan. Negara-negara Eropa akan

³³¹ Bappenas, "Visi Indonesia 2020".

mendekati bentuk Eropa Serikat, demikian juga negara-negara Amerika Latin, negara-negara Asia Timur dan Tenggara. Hal ini akan memperlambat perekonomian dunia; apabila terbentuknya serikat-serikat tersebut didorong oleh keinginan untuk melindungi negara-negara anggota dari negara-negara bukan anggota.

- c. Dalam kondisi ini dua puluh sampai tiga puluh tahun mendatang perekonomian dunia akan menjadi tiga pilar yaitu Amerika Serikat termasuk negara-negara Amerika latin, Uni Eropa dan Kawasan Asia Pasifik (termasuk Cina dan India). Dalam fase ini perdagangan antar regional akan menjadi lebih penting.
- d. Meningkatnya ekonomi regional akan meningkatkan mobilitas tenaga kerja, berdampak pada budaya dan hubungan antar ras, sekaligus akan menjadi pemicu konflik antar etnis dan terjadi peningkatan jumlah kelompok-kelompok ekstrim tertentu.
- e. Dampak negatif dari globalisasi dan revolusi telematika, seperti ketimpangan regional dan antar penduduk, krisis identitas, urbanisasi yang tidak berkesinambungan dapat memperburuk keadaan dimasa mendatang.

Pada ekonomi regional diperkirakan adanya peningkatan kontribusi Asia terhadap pendapatan dunia. Skenario ini juga memproyeksikan akan terjadinya peningkatan persaingan antara negara-negara Asia maju dengan negara-negara baru. Selain itu akan terjadi perkembangan pesat dalam perekonomian Cina dan India yang diprediksi akan menyaingi Jepang.

Dalam hal peran negara maka perkembangannya adalah sebagai berikut. Kebebasan bertindak pemerintahan nasional suatu negara akan berkurang sebagai akibat dari adanya pengaruh kekuatan-kekuatan komersial dan lembaga supra nasional. Perkiraan kedua terkait dengan peningkatan perhatian negara-negara terhadap teknologi intensif yang canggih untuk bidang pabrikan, yang dilakukan melalui pengembangan strategi kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta, termasuk universitas dan lembaga-lembaga penelitian lainnya. Akhirnya, kemajuan teknologi juga akan berpengaruh pada partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan dan proses demokratisasi. Selanjutnya, akan terjadi peningkatan masyarakat madani dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Analisis terhadap keadaan perkembangan ekonomi nasional menunjukkan adanya kelemahan dalam penyelenggaraan perekonomian nasional terutama sebagai akibat krisis. Analisis tersebut juga menunjukkan tidak meratanya penyebaran pembangunan, yang mengakibatkan timbulnya kesenjangan pertumbuhan antar daerah dan segmen masyarakat. Keadaan ini akan memicu terjadinya gejolak sosial. Pemulihan ekonomi sejak tahun 2000 diperkirakan belum didukung kepercayaan masyarakat akibat masih tingginya tingkat ketidakpastian karena adanya gangguan keamanan yang mengacaukan stabilitas. Daya saing Indonesia masih sangat rendah dibandingkan negara lain sehingga perlu mengejar ketertinggalan untuk mewujudkan peran aktifnya dalam perkembangan dunia.

Analisis terhadap kelembagaan di Indonesia menunjukkan bahwa kapasitas lembaga-lembaga publik termasuk dalam hal transparansi, pemberantasan KKN, dan koordinasi kelembagaan masih rendah dibanding negara ASEAN lainnya. Ketertinggalan juga masih akan terjadi pada keadaan makro, daya dukung infrastruktur fisik, kapasitas *corporate governance*, dan kepastian hukum .

Berdasarkan keadaan yang terjadi serta analisis terhadap kemungkinan-kemungkinan yang terjadi di masadepan, disusun tiga macam skenario tentang perekonomian Indonesia kedepan. Skenario pertama adalah skenario negatif. Dalam skenario ini dijelaskan adanya sejumlah pergerakan sosial yang berlangsung tanpa henti. Setiap pergerakan akan berusaha mengejar agendanya sendiri sehingga memperlemah posisi negara dan menimbulkan kegiatan anarki. Selain itu, diperkirakan akan terjadi kemunduran mendasar dan meningkatnya konflik sosial/etnis. Tekanan-tekanan tersebut akan mengikis dukungan sosial. Dalam kondisi ini terjadi tingkat ketidakpastian yang tinggi dalam pekerjaan yang muncul karena adanya tekanan-tekanan ekonomi dari globalisasi dan persaingan.

Pada skenario positif, perekonomian yang berlandaskan ilmu pengetahuan akan bersifat lebih kooperatif sedangkan tingkat kompetisi akan cenderung melemah. Perusahaan yang kooperatif akan mengurangi ketidakpastian pekerjaan di samping meningkatkan imbalan bagi karyawan. Perusahaan dapat meningkatkan kemampuan daya saingnya melalui peningkatan produktivitas dengan memanfaatkan teknologi,

seperti penggunaan telematika serta meningkatkan hubungan industrial yang kooperatif.

Selain skenario positif dan negatif terdapat skenario dengan konsekuensi yang tidak diketahui yaitu apakah bersifat positif atau negatif. Hal tersebut menyangkut perkembangan budaya digital yang pesat yang akan berpengaruh secara signifikan terhadap persepsi manusia tentang banyak hal. Adanya peningkatan konsumsi global akan mengakibatkan transformasi besar dalam kegiatan-kegiatan sosial dan ekonomi. Hal lain yang mungkin terjadi adalah bahwa masyarakat akan mengutamakan kehidupan yang mudah dan berkualitas pada keluarga dan komunitasnya.

Berdasar dua skenario di atas, dibuat rekomendasi kebijakan-kebijakan sebagai agenda nasional untuk meningkatkan daya saing Indonesia. Pertama, Indonesia harus melakukan transformasi perekonomian dari *resource based* menuju *investment based* dan akhirnya mencapai *inovation based*. Kedua, sebagai agenda jangka menengah harus dilakukan perbaikan dalam bidang ekonomi, politik, maupun hukum serta mengembangkan *good governance*. Untuk jangka menengah dan panjang harus dibangun lingkungan bisnis dalam bentuk cluster dimana seluruh usaha saling terkait dan saling mendukung untuk mendorong perekonomian nasional. Ketiga, pemerintah harus lebih bertindak sebagai dinamisator, fasilitator, dan regulator yang baik dan bukan sebagai investor. Di samping itu, perlu didorong munculnya inovasi-inovasi sehingga memberi ruang bagi sumber daya manusia yang cerdas, terampil, dan inovatif.

Dari dua macam bangunan scenario yang berbeda di bidang kepegawaian dan dibidang ekonomi dapat dikemukakan catatan sebagai berikut.

- a. Sebagai pendekatan kualitatif, skenario planning mengandalkan adanya kualitas narasi yang didesain dengan alur cerita, adanya kecenderungan dan perkembangan sebab akibat, serta hubungan antar-kejadian. Skenario planning yang menggunakan narasi cerita ini berada dalam konteks atau lingkungan baru yang mungkin muncul dimasa depan. Pengetahuan akan adanya konteks yang

baru tersebut dapat dimanfaatkan bagi perencanaan, pengembangan strategi, dan pembuatan keputusan.³³²

- b. Skenario yang dibangun harus didasarkan pada pemahaman terhadap keadaan atau situasi yang ada maupun identifikasi persoalan secara tepat. Selain itu, skenario juga dibangun berdasarkan temuan faktor pengubah atau *driving factors*, sebagai faktor dominan yang menentukan tingkat perubahan dan ketidakpastian lingkungan kebijakan yang dapat muncul di masa depan. Identifikasi persoalan maupun faktor dominan harus mencakup atau bersumber dari faktor internal maupun external.
- c. Pembuatan skenario pada akhirnya harus dapat digunakan untuk merancang rekomendasi tentang kegiatan-kegiatan yang konkret dan dapat dilaksanakan sebagai cara untuk memperbaiki keadaan yang ada sekarang ini. Dengan demikian skenario-skenario yang dibuat merupakan landasan bagi pembuatan rekomendasi tentang pilihan tindakan atau kebijakan yang digunakan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi.
- d. Baik dalam bidang kepegawaian maupun perekonomian, persoalan globalisasi maupun kemajuan teknologi menjadi dua elemen yang secara mutlak harus dipertimbangkan dalam pembuatan skenario.
- e. Dalam transformasi kepegawaian 2020, perbaikan dalam hal perencanaan kepegawaian dan peningkatan dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi menjadi rekomendasi sebagai aktivitas yang harus dilakukan.

B. Tahapan Membangun Skenario Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi PNS

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa terdapat beberapa pendekatan yang berbeda dalam membangun skenario. Dalam penelitian ini *scenario planning* dibangun dengan memperhatikan berbagai pendekatan seperti langkah-langkah yang dikemukakan baik oleh Fahey, Ringland (lihat bagan 6), maupun Schoemaker yang secara umum didahului dengan identifikasi masalah, penentuan faktor-faktor kunci,

³³² Lihat Bill Ralston dan Ian Wilson, *Developing Strategies in Uncertain Times*. The Scenario Planning Handbook Thomson South Western, Singapore: 2006, hal.15.

serta faktor-faktor yang menentukan perubahan. Berdasarkan pemahaman terhadap faktor kunci dan faktor pengubah yang paling dominan, maka akan dibuat beberapa skenario. Untuk menemukan unsur pengubah yang paling dominan sebagai sumbu utama pembuatan skenario, langkah yang ditempuh dalam disertasi ini adalah dengan menggunakan pendekatan *systems thinking*. Seperti dikemukakan Fahley bahwa dengan menggunakan *systems thinking* maka berbagai variabel dapat dikaitkan dalam suatu hubungan.³³³ Dari analisis terhadap berbagai hubungan tersebut akan terlihat faktor apa saja yang paling berperan dan memberikan pengaruh terbesar dibanding faktor yang lain. Dengan demikian, tahapan yang akan dilakukan untuk membangun skenario adalah sebagai berikut.

1. Mengidentifikasi faktor-faktor kunci dalam proses kebijakan.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor pengubah penentu ketidakpastian.
3. Mengidentifikasi faktor pengubah dominan melalui *systems thinking*.
4. Membangun scenario dengan menggunakan faktor pengubah dominan sebagai poros atau sumbu.
5. Menentukan langkah-langkah reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi.

1. Faktor-faktor Kunci Dalam Proses Kebijakan

Selain mengidentifikasi persoalan yang muncul dalam proses formulasi kebijakan, substansi dan implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS analisis terhadap potret kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang disajikan pada Bab IV dan Bab V disertasi ini, dapat dipakai untuk mengidentifikasi faktor-faktor kunci yang berperan dalam sistem rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Faktor-faktor kunci tersebut adalah sebagai berikut.

a. Faktor- faktor kunci dalam tahap formulasi kebijakan.

Pembahasan tentang kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang berlaku serta praktiknya di lapangan pada dasarnya merupakan bagian dari analisis strategi yang menunjukkan adanya faktor-faktor kunci pada tahap perumusan kebijakan.

³³³ Liam Fahey dan Robert M.Randall., *Loc cit.*, hal.149.

Faktor-faktor kunci yang berpengaruh tersebut adalah rasionalitas atau latar belakang munculnya kebijakan, kemampuan pemerintah dalam merumuskan persoalan kebijakan yang dihadapi, akomodasi terhadap perbedaan kepentingan, pengaturan kewenangan antar lembaga yang terlibat, sinkronisasi antara kebijakan makro dan mikro, serta pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal pengadaan PNS.

Terkait dengan rasionalitas atau latar belakang munculnya peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, studi di lapangan menunjukkan adanya kepentingan stakeholder sebagai faktor yang penting. Munculnya suatu kebijakan sering disebabkan oleh adanya kepentingan stakeholder atau elit yang akan "diamankan" melalui dikeluarkannya kebijakan tersebut. Penelitian di lapangan misalnya menemukan adanya kepentingan *stakeholder* sebagai faktor pendorong munculnya UU Pokok Kepegawaian No 43 Tahun 1999, PP No.48 Tahun 2005 serta UU Pemerintahan Daerah No.32 Tahun 2004 khususnya yang mengatur tentang kepegawaian daerah. Formulasi kebijakan sangat ditentukan oleh *bargaining position* antara kelompok-kelompok yang terlibat dalam perumusan kebijakan serta kelompok-kelompok yang terpengaruh oleh adanya kebijakan tersebut. Akomodasi dan kesepakatan diantara pemerintah, lembaga legislatif atau anggota DPR, politisi maupun kelompok kepentingan seperti Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) misalnya sangat mempengaruhi formulasi kebijakan yang dituangkan dalam PP No.48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer. Dengan demikian, siapa yang membuat kebijakan dan siapa yang memperoleh keuntungan dari kebijakan yang dikeluarkan akan mempengaruhi jenis dan bentuk kebijakan.

Selanjutnya, pembuatan kebijakan yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan juga tidak dapat dilepaskan dari kemampuan *policy maker* dalam merumuskan masalah secara tepat termasuk pemahaman mereka terhadap langkah-langkah yang perlu diambil untuk memecahkan masalah. Pemahaman pemerintah terhadap masalah yang dihadapi memerlukan informasi dan data akurat di lapangan. Tanpa data dan informasi yang akurat, maka kasus seperti dikeluarkannya PP No. 48 Tahun 2005 sebagai kebijakan yang bermasalah maupun revisi-revisi terhadap kebijakan yang sudah dikeluarkan akan sering terjadi.

Ketiga, formulasi kebijakan juga sangat bergantung pada kemampuan menyelaraskan antara pembuatan kebijakan di tingkat makro dan kebijakan di tingkat mikro. Kegagalan stakeholder dalam mempertimbangkan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan daerah dalam pengelolaan kepegawaian akan berakibat pada munculnya kebijakan yang tidak relevan dengan persoalan yang ada dan juga akan terjadi pengabaian oleh pihak yang merasa tidak mampu menjalankan kebijakan tersebut. Penelitian lapangan misalnya menunjukkan adanya kebingungan daerah dalam melaksanakan ketentuan tentang pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS yang diformulasikan oleh pusat.

b. Faktor-faktor kunci dalam substansi kebijakan

Analisis terhadap substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi yang dituangkan dalam peraturan perundangan menunjukkan adanya faktor-faktor kunci yang menentukan keberhasilan proses rekrutmen dan seleksi. Faktor-faktor kunci tersebut meliputi, konsistensi kebijakan, pengaturan tentang komitmen elit, pengaturan tentang netralitas serta pengaturan tentang lembaga independen.

Konsistensi kebijakan tidak hanya terkait dengan konsistensi pasal-pasal dan hal-hal yang diatur dalam kebijakan tersebut, tetapi juga konsistensi antara berbagai macam peraturan dan perundangan yang mengatur rekrutmen dan seleksi PNS. Pengaturan tentang komitmen elit sebagai salah satu substansi dalam kebijakan merupakan faktor yang penting. Pasal-pasal yang mengatur tentang komitmen elit dalam kebijakan rekrutmen dan seleksi harus dapat mengikat elit untuk memberikan komitmen mereka dalam menegakkan prinsip-prinsip merit dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS. Untuk itu diperlukan kesepakatan atau kesepakatan di antara pembuat kebijakan serta elit politik terhadap hal-hal substansial yang perlu dirumuskan dalam kebijakan seperti bagaimana cara membangun asas obyektivitas, transparansi, dan profesional dalam mekanisme rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia.

Terkait dengan faktor kunci yang kedua, faktor kunci yang ketiga dalam substansi kebijakan adalah menyangkut detail kebijakan, yaitu bagaimana sistem merit dituangkan dalam kebijakan. Misalnya apa yang dimaksud dengan netralitas

pegawai, bagaimana netralitas tersebut dipahami, serta diterjemahkan baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam dalam kegiatan sehari-hari. Faktor kunci keempat terkait dengan pembentukan lembaga independen.

Seperti telah dibahas sebelumnya bahwa salah satu substansi yang dimuat dalam UU No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian adalah pembentukan lembaga independen dalam sistem kepegawaian negara. Mengingat fungsinya yang penting sebagai pilar penegakan sistem merit dalam, reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi perlu memberi perhatian pada gagasan pembentukan lembaga independen ini.

c. Faktor- faktor kunci dalam implementasi kebijakan.

Analisis terhadap proses pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS tahun 2005 yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Tangerang menunjukkan adanya faktor-faktor berpengaruh. Faktor-faktor tersebut meliputi: 1) Kemampuan dalam hal perencanaan kepegawaian. 2) Kemampuan teknis organisasi pelaksana, termasuk pembuatan materi, penentuan prosedur rekrutmen termasuk melalui pengumuman lowongan, penentuan prosedur kelulusan dan pemanfaatan teknologi informasi. 3) Pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam proses rekrutmen dan seleksi. Dalam hal penentuan kelulusan sangat terkait dengan metode seleksi yang dirancang yaitu bagaimana membuat materi seleksi, bagaimana perincian tentang kompetensi dasar yang diperlukan dan bagaimana cara mendeteksi kompetensi yang dimiliki pelamar.

Proses pelaksanaan kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di daerah, sangat bergantung pada “kualitas” kebijakan yang dihasilkan oleh pusat. Dalam hal ini perlu dilakukan pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan mispersepsi kebijakan. Faktor penting lainnya adalah kemampuan daerah dalam melakukan rangkaian proses seleksi dan rekrutmen yang tidak terlepas dari faktor biaya dan sumber daya manusia.

Identifikasi terhadap faktor-faktor penting diatas pada akhirnya memunculkan pertanyaan utama atau yang menjadi *focal concern* dalam kebijakan rekrutmen dan

seleksi PNS, yaitu bagaimana melakukan reformasi dalam implementasi rekrutmen dan seleksi agar mendukung sistem merit dengan mengedepankan prinsip obyektivitas, transparansi, dan profesionalisme.

Faktor-faktor kunci yang berperan penting dalam formulasi, implementasi dan substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi seperti dijelaskan diatas, dapat disarikan dalam Tabel 6.1. dibawah ini.

Tabel 6.1.
Faktor-faktor Kunci dalam Formulasi, Substansi dan Implementasi Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi PNS

	Formulasi Kebijakan	Substansi Kebijakan	Implementasi Kebijakan
	Rasionalitas kebijakan/ latar belakang munculnya kebijakan.	Konsistensi kebijakan.	Perencanaan kepegawaian.
	Kemampuan perumusan masalah kebijakan (kebijakan disusun tidak berdasarkan data yang akurat).	Kesepakatan elit tentang pendekatan merit sistem dalam sistem rekrutmen dan seleksi PNS.	Rincian tentang kompetensi dasar yang diperlukan.
	Akomodasi terhadap berbagai kepentingan politik termasuk pengaruh kelompok-kelompok kepentingan.	Netralitas kebijakan : pembentukan lembaga independen bagi pembuatan kebijakan kepegawaian.	Kemampuan organisasi pelaksana dalam melaksanakan pengumuman, seleksi dan penetapan kelulusan.
	Pengaturan kewenangan antar lembaga yang menangani Manajemen kepegawaian.	Netralitas pegawai melalui pemisahan jabatan politis dan jabatan karir.	Pengembangan materi seleksi.
	Sinkronisasi kebijakan ditingkat makro dan mikro.		Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi.

			Pengaturan kewenangan antara pusat dan daerah.
	Pengaturan kewenangan antara pusat dan daerah.		Koordinasi Pelaksanaan dengan pemerintah pusat.

2. Faktor-faktor Penentu Ketidakpastian Lingkungan Kebijakan

Untuk dapat membangun suatu skenario tidak hanya diperlukan informasi tentang persoalan yang dihadapi serta identifikasi tentang faktor-faktor penting yang berpengaruh tetapi perlu dilengkapi dengan informasi tentang ketidakpastian yang terdapat di masa depan yang berpengaruh terdapat lingkungan kebijakan. Sebab,antisipasi terhadap ketidakpastian akan menghasilkan pilihan-pilihan yang dapat diambil untuk mengatasi segala keadaan yang mungkin muncul yang ditentukan oleh faktor-faktor yang mengandung ketidakpastian tersebut. Hal ini sesuai dengan pendapat Warck, bahwa pada dasarnya *scenario planning* merupakan disiplin untuk meningkatkan pemikiran kreatif dan entrepreneur serta tindakan-tindakan dalam konteks perubahan, kompleksitas, dan ketidakpastian dengan menggunakan prinsip-prinsip pandangan jangka panjang, berpikiran luas dan multi perspektif.³³⁴ Oleh sebab itu untuk membangun skenario, disertai ini juga mencoba mencari *driving factors* atau *change drivers* yang pada intinya adalah faktor-faktor yang diproyeksikan akan memiliki pengaruh besar terhadap perubahan atau faktor penyebab perubahan lingkungan kebijakan. Seperti dinyatakan oleh Fulton dan Scarce bahwa "*driving factors will shape future dynamics in both predictable and unpredictable*".³³⁵ Faktor pengubah ini menurut Ringland pada intinya berakar dari masalah politik dan sosial.³³⁶

Sebagian faktor-faktor tersebut diidentifikasi melalui diskusi pakar atau *expert meeting* dengan menggunakan *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilakukan

³³⁴ Piere Wack, "Scenarios : Uncharted Waters Ahead" . *Harvard Business Review* 63, No.5, 1985, hal.72-79.

³³⁵ Diana Scarce dan Catherine Fulton., *Op cit.*, hal.15.

³³⁶ Ringland, *Loc Cit.*

sebanyak dua kali. Tujuannya adalah memperoleh pemahaman masa depan dengan membandingkan pendapat di antara para ahli. Pendapat ahli untuk menentukan faktor pengubah dalam proses membangun skenario sangat diperlukan sebab dalam pandangan Minzberg berpikir tentang hal-hal yang strategis di masa depan merupakan kombinasi pembelajaran formal dan non-formal yang memerlukan kekuatan menilai atau *power of judgment* serta intuisi untuk menilai perubahan lingkungan, membangun perspektif, *insight*, serta katalist yang menjadi dasar bagi suatu tindakan baru. Karena pada intinya, membuat skenario bukan menulis cerita tentang masa depan tetapi lebih memahami keadaan dimana organisasi berada dan pemahaman itu dipakai untuk membuat kebijakan sekarang dan yang akan datang menjadi lebih baik.³³⁷ Berdasarkan penjelasan Minzberg tersebut maka penilaian ataupun intuisi yang dimiliki para pakar dapat dimanfaatkan untuk menemukan faktor-faktor pengubah masa depan.

Manfaat terpenting dari identifikasi *driving factors* adalah mengetahui kekuatan pengubah dan pengaruh setiap faktor terhadap keadaan. Hal ini berarti bila terjadi perubahan-perubahan pada *driving factors* akan terjadi perubahan keadaan. Dengan menggunakan faktor-faktor pengubah tertentu dapat dibangun beberapa skenario tentang masa depan yang merefleksikan perubahan yang akan terjadi. Dalam konteks perubahan umum Drucker menyebut lima sumber ketidakpastian yang meliputi menurunnya tingkat kelahiran di negara berkembang, pergeseran dan distribusi *disposable income*, *achievement* atau tingkat capaian, persaingan global, dan adanya ketidak-sesuaian yang semakin meningkat antara globalisasi ekonomi dan perpecahan politik. Ini artinya jika terjadi perubahan terhadap kelima hal tersebut akan terjadi perubahan keadaan dalam masyarakat.

Berdasarkan kesimpulan penelitian lapangan, hasil diskusi ahli, serta ditambah pendalaman berbagai literatur maka dalam kerangka Manajemen kepegawaian serta rekrutmen dan seleksi PNS, faktor-faktor penentu perubahan di masa depan atau *driving factors* dalam bidang politik akan meliputi : 1) tingkat akomodasi atau konflik di antara elit tentang agenda-agenda nasional termasuk yang

³³⁷ Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrad dan Joseph Lampel. *Strategy Safary: A Guide Through the Wild Strategic Management*, The Free Press, New York: 1998.

terkait dengan Manajemen kepegawaian; 2) pemberantasan KKN, serta 3) pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam bidang sosial, perubahan akan ditentukan oleh tingkat ekspektasi masyarakat. Dalam bidang ekonomi, perubahan yang terkait dengan proses rekrutmen dan seleksi PNS ditentukan oleh imbalan atau *reward* yang diterima pegawai termasuk di dalamnya adalah sistem penggajian PNS. Pemberian imbalan bagi PNS terkait dengan mekanisme pelaksanaan kerja serta daya saing PNS. Selain bidang politik, sosial, dan ekonomi faktor pengubah lain yang sangat penting adalah globalisasi dan teknologi informasi.

Dengan menggunakan metode yang telah dijelaskan sebelumnya maka beberapa faktor pengubah yang berpengaruh di masa depan adalah sebagai berikut.

a. Bidang Politik

a.1. Konflik dan Akomodasi Antara Elit Politik terhadap Agenda-Agenda Nasional.

Perkembangan politik Indonesia masih mengarah pada ketidakpastian. Meskipun konsolidasi demokrasi merupakan titik tolak pembangunan politik, akan tetapi sampai saat ini Indonesia belum beranjak dari masa transisi, dari regim otoritarian yang dibangun Soeharto ke arah sistem demokrasi sebagai tuntutan reformasi. Dalam situasi yang tidak pasti ini berbagai kemungkinan masih dapat terjadi, terutama yang terkait dengan etika politik, konfigurasi, derajat pengaruh antar-aktor, serta komitmen elit atas kesepakatan yang telah dicapai secara nasional mengenai agenda-agenda maupun kebijakan-kebijakan penting. Demikian pula dengan kebijakan rekrutmen dan seleksi masih akan sangat dipengaruhi oleh dinamika politik ini. Secara lebih khusus hal ini menyangkut kemauan politik para elit dan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan di bidang seleksi dan rekrutmen untuk tidak hanya mengedepankan sistem merit, tetapi juga konsisten dan menepati kesepakatan yang telah dirumuskan bersama. Oleh karena seperti dijelaskan sebelumnya, rekrutmen dan seleksi pegawai mempunyai spektrum yang sangat luas. Selain terkait dengan upaya-upaya membangun merit sistem, pengadaan pegawai

menjadi bagian dalam pergulatan penegakan dan perebutan kewenangan dan bahkan kekuasaan. Upaya memasukkan kenalan atau keluarga menjadi PNS tanpa melalui prosedur resmi menjadi bagian elit untuk memperluas patronase dan juga balas budi kepada pihak-pihak yang dianggap telah memberikan jasa tertentu. Rekrutmen dan seleksi juga terkait dengan orientasi untuk mencari nafkah. Di masa depan kemampuan elit untuk menahan diri agar tidak hanya memikirkan kepentingan masing-masing tetapi mengedepankan tujuan bersama yang lebih besar menjadi sangat penting. Kesepakatan dan komitmen elit menjadi faktor penting yang menentukan arah kebijakan ke depan; apakah aspek merit akan mengemuka ataukah justru sebaliknya, yaitu kualitas calon pegawai dikorbankan karena adanya KKN.

Kesepakatan bersama atau *shared ideas* para elit sebagai faktor yang penting dan sangat menentukan dalam mendatangkan perubahan misalnya dikemukakan oleh Jay Forester yang dikutip oleh Meadows³³⁸ bahwa kebijakan atau perundang-undangan menjadi kurang penting dibandingkan dengan *shared ideas* yang ada dalam masyarakat (juga elit) tentang sesuatu hal yang dianggap penting. *Shared ideas* yang memperoleh *political will* dan *political support* dari elit tidak hanya ditujukan untuk menjamin penegakan prinsip-prinsip sistem merit, tetapi juga dalam hal pemisahan jabatan karir dan politis, pendirian lembaga pembuat kebijakan kepegawaian yang independen, serta kesepakatan tentang fungsi dan posisi PNS sebagai faktor pemersatu bangsa. Pengendalian diri dan kesadaran elit untuk tidak melakukan hal-hal yang bisa merusak agenda nasional misalnya mengemuka dalam diskusi pakar. Kristiadi misalnya, berdasarkan bukti-bukti yang dimiliki menyatakan bahwa selama ini kepentingan politik dimanifestasikan dalam bentuk KKN atau sistem titipan telah sangat merusak prinsip sistem merit yang ingin ditegakkan. Oleh sebab itu, untuk memotong intervensi politik dan mencegah terjadinya kerawanan KKN, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi sebaiknya diberikan kepada lembaga yang independen atau bahkan lembaga swasta. Dengan kata lain, upaya penegakan sistem merit dalam proses rekrutmen dan seleksi bergantung pada seberapa besar kemampuan mengeliminasi proses politik di dalamnya, meskipun rekrutmen tidak terlepas dari proses politik .

³³⁸ Donella H. Meadows "Places to intervene in a system" *Wholeearth*, Winter, 199. hal. 12

Dukungan politik memang menjadi faktor pengubah yang memiliki tingkat ketidak pastian yang cukup tinggi yang sampai saat ini tidak selalu dapat diprediksikan. Hal ini misalnya dapat dilihat dari adanya kesulitan untuk menghapus atau merivisi kebijakan-kebijakan yang dianggap tidak mendukung atau bertentangan dengan *shared ideas*. Budaya titipan dan tekanan oleh kelompok elit tertentu yang ditujukan kepada penyelenggara rekrutmen dan seleksi agar menerima calon yang diajukan oleh elit tersebut belum tentu dapat dihilangkan karena juga bergantung pada kesepakatan elit.

Derajat dukungan politik dalam bentuk kesepakatan elit juga akan menentukan "kualitas" kebijakan yang dikeluarkan. Hal ini misalnya dapat dilihat dari praktik kebijakan di bidang pengadaan PNS yang ada pada saat ini. Analisis terhadap dinamika politik atas kebijakan pengadaan PNS sebelumnya menunjukkan adanya tiga pola. Pola pertama, kebijakan yang buruk yang diwarnai maraknya KKN serta pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang tidak sesuai dengan peraturan. Pada pola ini dukungan politik bagi penegakan prinsip-prinsip merit sangat lemah. Bahkan kelompok-kelompok elit tertentu turut memanfaatkan kesempatan dan ambil bagian dalam perusakan seluruh sistem dengan memasukkan kerabat dan kenalannya melalui jalur-jalur tidak resmi.

Pola kebijakan kedua adalah adanya inisiatif untuk mulai membenahi kebijakan dan prosedur pengadaan pegawai dengan menerapkan aturan rekrutmen dan seleksi yang ketat. Pada pola kedua ini dukungan politik bagi penegakan prinsip-prinsip merit juga lemah. Berbagai tekanan muncul yang akhirnya meruntuhkan rancangan kebijakan yang pada mulanya diarahkan untuk memperbaiki mekanisme rekrutmen dan seleksi PNS. Pembuat kebijakan tidak mampu menanggulangi tekanan tersebut yang akhirnya terseret dan kembali memberlakukan kebijakan yang buruk.

Pola kebijakan ketiga adalah adanya inisiatif untuk membuat kebijakan yang mengedepankan prinsip-prinsip merit sistem. Kebijakan tersebut akhirnya kandas bukan karena tekanan elit, tetapi lebih disebabkan oleh rendahnya kewenangan atau otoritas yang dimiliki oleh pembuat kebijakan, dan akhirnya kebijakan gagal dilaksanakan. Dalam hal ini kegagalan kebijakan lebih disebabkan oleh tidak adanya kewenangan yang cukup untuk memerintahkan eksekusi terhadap kebijakan tersebut.

Pola yang ketiga ini, sekali lagi, menunjukkan pentingnya komitmen elit nasional dan kemauan politik yang dapat menjamin keberlangsungan kebijakan-kebijakan yang baik termasuk kebijakan rekrutmen dan seleksi. Tanpa komitmen dan etika politik maka kebijakan akan selalu "dibajak" oleh kekuatan-kekuatan dominan. Komitmen politik juga akan menentukan seberapa banyak *resources* yang akan dialokasikan bagi penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi PNS. Tanpa *resources* yang cukup, desain kebijakan apapun yang dirancang akan sulit diimplementasikan secara memadai, termasuk menerima konsekuensi sebagai akibat dari adanya perubahan atau kebijakan-kebijakan yang baru.

a.2. Pemberantasan KKN

Faktor pengubah kedua adalah pemberantasan KKN. Meskipun komitmen elit dan intervensi politik memberikan pengaruh yang signifikan dalam proses kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS, penegakan merit sistem juga sangat bergantung pada kapasitas pemerintah dalam melakukan pemberantasan KKN secara menyeluruh. Dengan kata lain, upaya pemberantasan KKN di tingkat nasional mempunyai korelasi positif dengan upaya-upaya menjadikan sistem rekrutmen yang obyektif, transparan dan terbuka.

Jika penggunaan uang pelicin atau sogok menyogok tidak dapat dihentikan dan tetap menjadi hal yang melekat dalam pelaksanaan administrasi, maka itulah yang juga akan terjadi dalam sistem rekrutmen dan seleksi PNS. Sebab memberantas KKN bukan merupakan hal yang mudah. KKN ini tidak hanya berarti menggelembungkan uang tetapi juga sebagai mekanisme bagi penyelesaian politik, membina jalinan relasi, dan bahkan partisipasi politik. Belum munculnya figur kepemimpinan nasional yang kuat di masa mendatang serta tidak adanya kekuatan politik yang dominan mendorong terjadinya koalisi di pemerintahan. Dalam kondisi seperti ini maka pemberantasan korupsi belum akan efisien, sebab masing-masing kelompok mempunyai kepentingan dan prioritas yang berbeda dan mungkin saling bertentangan. Untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan tersebut mungkin dilakukan dengan KKN. Dengan demikian, pembentukan moralitas yang diperlukan untuk menyapu korupsi maupun pembusukan birokratik seperti yang dipersyaratkan

oleh Alatas³³⁹ masih akan sulit. Apalagi terdapat beberapa aspek budaya yang rentan terhadap terjadinya KKN. Jika budaya yang mendasari terbentuknya jaringan kekerabatan, prinsip saling membantu, dan hubungan antara patron-klien dicampur-adukan dalam sistem rekrutmen dan seleksi, maka kriteria penerimaan calon yang didasarkan pada profesionalisme, obyektivitas, dan transparansi akan sulit diterapkan.

Harapan yang muncul bagi pengikisan praktik KKN di masa depan adalah tumbuhnya secara evolutif suatu pendapat umum yang mengikuti perkembangan pendidikan yang akan menolak korupsi entah karena secara moral dianggap salah atau secara ilmiah dianggap tidak efisien atau kedua-duanya.³⁴⁰ Harapan lain berasal dari tumbuhnya dunia perdagangan dan industri yang akan memperkuat sebuah unsur dalam kelas menengah serta kelas profesional yang sekarang ini lemah namun yang secara historis menentang korupsi.³⁴¹ Penguatan kelompok ini mungkin dapat menjadi pendukung utama lahirnya gerakan moral secara meluas yang menuntut penghapusan KKN.

a.3. Reformulasi Kewenangan Antara Pusat dan Daerah.

Pembahasan tentang potret kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia pada bab terdahulu menunjukkan bahwa salah satu sumber persoalan besar yang dihadapi adalah adanya konflik kewenangan antar-tingkatan pemerintahan yaitu antar pemerintah pusat dan pemerintah provinsi serta kabupaten/kota, terutama menyangkut Manajemen kepegawaian daerah yang di dalamnya termasuk rekrutmen dan seleksi. Di masa depan persoalan ini juga akan menjadi faktor yang sangat penting di dalam menentukan arah kebijakan terutama terkait dengan pemilihan pola Manajemen kepegawaian. Ketidakpastian dalam aspek pembagian kewenangan antara pusat dan daerah di masa depan ditentukan oleh perkembangan dua hal. Pertama, menyangkut desain otonomi daerah yang akan dipakai setelah otonomi berjalan beberapa tahun. Kedua, bergantung pada kekuatan dan kemampuan daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan.

³³⁹ Syed Hussain Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption*. Time Books, Singapura: 1980, hal. 77.

³⁴⁰ Robert Klitgaard., *Loc cit.*, hal.90.

³⁴¹ *Ibid.*

Terkait dengan hal kepegawaian, secara tegas pemerintah menyatakan bahwa pengelolaan kepegawaian termasuk rekrutmen dan seleksi menggunakan asas *unified*. Pengertian dari asas ini adalah bahwa pemerintah pusat menentukan pedoman, standar, dan prosedur sebagai aspek pengendalian sedangkan daerah mempunyai kewenangan melaksanakan kebijakan yang ditentukan pusat. Dalam praktiknya pola ini menghadapi permasalahan karena hak pengendalian yang dimiliki pusat, misalnya dalam hal penetapan formasi dan penentuan standar kelulusan calon pegawai malah mendatangkan kesulitan bagi daerah dalam melaksanakannya. Sebaliknya, kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam pengelolaan pegawai daerah seperti yang juga diamanatkan oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah telah mengaburkan prinsip *unified*.

Persoalan yang ditimbulkan oleh keruwetan dalam hal pengaturan wewenang antara pusat dan daerah dipastikan akan terus berlangsung di masa depan jika masalah ini tidak berhasil dibenahi. Seperti dinyatakan dalam analisis paradigma PNS 2020.

Eporia politisi lokal dalam pelaksanaan otonomi daerah telah mendorong terjadinya konsolidasi parameter-parameter primordial di dalam masing-masing lokalitas politik yang memfasilitasi berkembangnya semangat kedaerahan secara berlebihan. Kewenangan yang diserahkan seharusnya bukan diartikan sebagai kekuasaannya tetapi lebih pada tanggung jawab. Otonomi daerah telah membawa kompleksitas persoalan kepegawaian yang sangat rumit. Dalam kaitannya dengan penataan kepegawaian adalah menguatnya paham "daerahisme". Fenomena ini ditunjukkan pada penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi di tingkat lokal.³⁴²

Keadaan di atas tidak saja telah mengganggu sistem pembinaan karir PNS secara terbuka, tetapi juga menghambat mobilitas. Seperti dikemukakan Tjiptoheriyanto dalam diskusi pakar bahwa sampai saat ini keberadaan PNS di daerah-daerah merupakan salah satu perekat paling penting bagi berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jadi yang penting bagi PNS daerah tidak hanya memiliki kemampuan yang memadai akan tetapi juga wawasan kebangsaan yang kuat. Idealnya PNS bisa lebih *mobile*, seperti halnya TNI. Selama ini promosi PNS cenderung tidak *mobile*, meskipun pada waktu pertama kali diterima, CPNS telah memberikan pernyataan bersedia ditempatkan di daerah mana pun di wilayah

³⁴² BKN, *Transformasi PNS 2020*, Tidak diterbitkan.

Republik Indonesia, akan tetapi kenyataannya ada proses tawar menawar.³⁴³ Padahal pada situasi masyarakat yang semakin terbuka, keadaan sosial ekonomi yang tidak seimbang, serta tingkat konflik yang meningkat gagasan untuk menjadikan pegawai sebagai pemersatu bangsa harus diimbangi dengan upaya pengikisan ego daerah. Jika pemberian kewenangan kepada daerah tidak diikuti dengan logika kebangsaan yang berjalan secara baik maka kemunculan etno nasionalisme dan radikalisme keagamaan sebagai bagian dari kemunculan politik identitas juga menjadi masalah pelik di era desentralisasi.

Ketegasan terhadap pola yang dipilih terkait dengan kebijakan rekrutmen dan seleksi pegawai akan sangat diperlukan, karena tidak hanya akan berpengaruh pada mekanisme pelaksanaan tetapi akan berpengaruh pula pada kualitas.³⁴⁴ Ketegasan dalam hal ini amat menentukan keberhasilan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pusat, apakah bisa diimplementasikan atau gagal karena kekacauan kewenangan.

Linz menyatakan bahwa masalah pembagian kewenangan antara pusat dan daerah serta bagaimana hal tersebut dilaksanakan akan selalu muncul menyertai bentuk pemerintahan yang dipilih. Menurut Linz terkait dengan Manajemen kepegawaian pembagian kewenangan antara pusat dan daerah akan berpangkal pada tiga alternatif. Pertama, kebijakan atau kewenangan dalam hal apa yang menjadi kompetensi eksklusif pemerintah pusat dan mana yang menjadi kewenangan eksklusif daerah. Pilihan ke dua adalah penentuan kewenangan atau bidang-bidang yang dapat diatur secara bersama-sama oleh pemerintah nasional dan pemerintah lokal. Serta pola ketiga, urusan atau kebijakan pemerintah pusat yang didelegasikan pada pemerintah lokal.³⁴⁵

Dalam membagi kewenangan pusat dan daerah Sabel memberikan alternatif dengan menerapkan *democratic experimentalism*. Bentuk ini biasanya digunakan oleh pemerintahan serta masyarakat yang berada pada masa transisi sebagai bentuk partisipasi baru dari demokrasi.

³⁴³ Pendapat Priyono Tjiptoheriyanto dalam Diskusi Pakar, Jakarta, Tgl 21 Februari 2007.

³⁴⁴ Juan J.Linz, "Some thoughts on Decentralization, Devolution, and the Many Varieties of Democratic Federal Arrangement", Paper disampaikan pada *International Conference Toward Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospect*, Jakarta, Agustus 1998.

³⁴⁵ Juan J.Linz. *Ibid.*

*The role of administrative centre in this experimentalist democracy is to set rules and policy compliance. Rather with local units, it defines broad projects and fixes provisional general standards. In addition it provides infrastructure by which local units can achieve their own goals. And pool measurements of performance to allow refinement of the general standards as well as the particular local strategies in the light of result.*³⁴⁶

Untuk menghindari konflik dalam penyelenggaraan suatu fungsi pemerintahan negara, persoalan pilihan pengaturan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah dapat didekati melalui pembagian kewenangan yaitu dalam hal kewenangan pengaturan (membuat undang-undang) dan kewenangan mengurus (administratif). Dalam hal ini, asas pembagian wewenang antara pusat dan daerah adalah *residual of power* dimana semua kewenangan di luar kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan daerah yang dapat berakibat pada timbulnya konflik penyelenggaraan suatu fungsi pemerintah negara. Dengan demikian, perlu diperinci secara jelas pembagian kewenangan administrasi dan pengaturan. Kewenangan mengurus ini dapat dikategorisasikan menjadi kewenangan mengurus oleh pusat dalam rangka asas sentralisasi, kewenangan mengurus oleh daerah kabupaten dan kota dalam rangka desentralisasi, kewenangan mengurus oleh propinsi dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi, serta kewenangan mengurus oleh propinsi dan kabupaten kota dalam rangka asas pembantuan. Untuk memberikan ruang gerak kepada daerah yang lebih besar, pengawasan pemerintah pusat kepada daerah dalam kewenangan mengurus hanya bersifat kontrol kesesuaian norma hukum dan undang-undang, bukan bagaimana kewenangan itu dilaksanakan.³⁴⁷

b. Bidang Ekonomi

Michalski³⁴⁸ dan kawan-kawan menunjukkan adanya hubungan antara perubahan kecenderungan ekonomi masa depan dengan keperluan untuk mengubah proses kebijakan agar sesuai dengan lingkungan ekonomi yang baru. Misalnya,

³⁴⁶ Charles F.Sabel "A quiet Revolution of Democratic Governance : Towards Democratic Experimentalism " dalam *Governance in the 21 st Century*, OECD.2001. hal.123.

³⁴⁷ Eko Prasajo "Problem dan Perspektif Desentralisasi Politik di Indonesia dalam Indra J.Piliang (ed). *Otonomi Daerah : Peluang dan Proyeksi*. Yayasan Harkat Bangsa. Jakarta: 2003, hal.147.

³⁴⁸ Michalski., *Op cit.*, hal.18.

perubahan dalam kecenderungan ekonomi di masa depan yang mengubah konsep dan nilai pekerjaan perlu dibarengi dengan perubahan kebijakan yang terkait dengan rekrutmen dan seleksi pegawai. Ketidakpastian yang ditimbulkan oleh aspek ekonomi muncul dalam berbagai fenomena yang masing-masing membawa implikasi dan konsekuensi yang berbeda sehingga kebijakan yang diambil untuk merespon perubahan lingkungan ekonomi juga berbeda-beda.

Fenomena perubahan pertama adalah perubahan pada tingkat kemakmuran masyarakat karena keberhasilan pembangunan ekonomi seperti yang terjadi di negara-negara Asia Timur seperti Korea dan Jepang. Keuntungan-keuntungan ekonomi akan diperoleh melalui ekspansi perdagangan, investasi asing secara langsung dan lintas pergerakan dana secara mudah serta cepat. Jika pembangunan ekonomi di Indonesia berhasil, pertumbuhan ekonomi sebagai hasil pembangunan ekonomi akan mendorong terciptanya kesempatan kerja. Dalam kondisi ini pilihan lapangan pekerjaan menjadi semakin luas sehingga motivasi orang yang melamar sebagai PNS adalah karena mereka memang memilih ingin menjadi PNS di antara pilihan-pilihan pekerjaan yang lain, dan bukannya karena tidak ada pekerjaan di bidang lain. Ini artinya pencari kerja tidak hanya terfokus pada pekerjaan di sektor pemerintahan tetapi juga akan terserap di sektor swasta. Konsentrasi pelamar tidak hanya terfokus pada lowongan PNS tetapi juga dapat tersebar untuk mengisi lowongan pekerjaan yang lain. Dalam situasi seperti ini maka pilihan bagi pelamar akan semakin terbuka sehingga pelamar yang berkualitas akan mencari pekerjaan di tempat yang akan memberikan imbalan yang lebih besar. Implikasi bagi penyusunan kebijakan rekrutmen dan seleksi adalah menemukan cara-cara inovatif untuk dapat menarik calon yang berkualitas agar tetap mau melamar menjadi PNS. Dalam hal ini perlu sistem rekrutmen dan seleksi yang disertai dengan pemberian imbalan yang memadai dan sistem penggajian yang mampu menarik calon pelamar yang berkualitas untuk melamar menjadi PNS. Disamping itu, perlu dirumuskan mekanisme rekrutmen dan seleksi yang lebih fleksibel sesuai dengan kebutuhan pelamar dengan menggunakan pendekatan yang proaktif. Misalnya, waktu penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi tidak hanya sekali dan rekrutmen dilakukan dengan

mendatangi sumber-sumber yang diperkirakan menyediakan calon pelamar dengan kualifikasi yang baik seperti lembaga-lembaga pendidikan yang baik.³⁴⁹

Fenomena perubahan ekonomi selanjutnya adalah tuntutan yang semakin besar pada daya saing global. Seperti dikemukakan oleh Osborne bahwa dua kekuatan yang berpengaruh pada transformasi ekonomi adalah teknologi dan *global competitiveness* atau persaingan global.³⁵⁰ Adanya dua kekuatan tersebut akan mendorong terjadinya perubahan besar-besaran dalam pasar tenaga kerja yang didorong oleh munculnya pandangan serta nilai-nilai baru dalam konsep pekerjaan. Seperti pernyataan John Wilson yang diadaptasi oleh Osborne bahwa keunggulan komparatif ekonomi mempunyai arti yang baru, yaitu penciptaan kekuatan manusia kreatif dengan tenaga kerja yang berpendidikan, mempunyai kemampuan berorganisasi, yang mampu memilih dan mampu beradaptasi. Dengan demikian, implikasi pembangunan ekonomi adalah munculnya penekanan kepada nilai-nilai yang mengedepankan prestasi dan kualifikasi serta daya saing.

c. Bidang Sosial

David Osborne menyatakan bahwa perubahan dan dinamika masa depan bersumber pada empat kecenderungan yaitu perubahan demografis yang mencakup berbagai dimensi, transisi dalam sistem sosial ekonomi, perubahan institusional secara meluas, dan perubahan dalam kapasitas individu.³⁵¹ Dampak perubahan yang dimunculkan oleh keempat faktor tersebut sangat nyata pada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat, yang antara lain tampak dari adanya perubahan dalam ekspektasi masyarakat.

Perkembangan dalam tingkat pendidikan, kesehatan, dan kualitas hidup telah menyebabkan terjadinya apa yang disebut dengan perubahan *public attitude* atau perubahan perilaku publik. Perubahan perilaku tersebut salah satunya muncul dalam bentuk peningkatan *demand* dan ekspektasi publik terhadap pemerintahan. Perubahan ekspektasi dan tuntutan itu terutama ditujukan pada perbaikan kualitas

³⁴⁹ David Osborne. *Laboratories of Democracy*, Harvard Business School Press, Boston Massachusetts: 1990. hal.5-8.

³⁵⁰ *Ibid.*, hal.3.

³⁵¹ David Osborne. *Ibid.*

pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah serta terbangunnya transparansi serta akuntabilitas pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Seperti dinyatakan oleh Ohmae bahwa "*The government's role to ensure that its people have a good life by ensuring stable access to the best and the cheapest goods and services from anywhere in the world.*"³⁵²

Perubahan ekspektasi masyarakat juga menyangkut perubahan peran yang diambil masyarakat ketika dihadapkan pada peran pemerintah yang diharapkan semakin menurun. Dalam konteks ini partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan pemerintah akan meningkat terutama dalam bentuk pengawasan atau kontrol. Masyarakat akan menuntut bahwa semua yang dilakukan pemerintah termasuk kebijakan pemerintah harus bisa dijelaskan dan bermanfaat bagi masyarakat. Jika perubahan perilaku dan tuntutan ini tidak diakomodasi secara memadai oleh pemerintah, akan terjadi "keributan". Keadaan ini akan menghantarkan pada kecenderungan di masa depan yaitu terjadinya perubahan dalam pengelolaan kekuasaan pemerintah dimana kekuasaan di tangan mereka yang sedang berkuasa akan semakin berkurang. Seperti dikemukakan oleh Senghas "*People will have experience changes in the exercise of authority.*"³⁵³

Perubahan nilai ini akan menempatkan pemerintah pada posisi yang sulit ketika di satu sisi masyarakat menginginkan peran pemerintah menurun disisi lain masyarakat menuntut agar pelayanan pemerintah semakin meningkat. Situasi semacam inilah yang harus dihadapi oleh semua pegawai pemerintah termasuk calon pegawai baru. Oleh sebab itu, selain perlu penyesuaian dalam kebijakan rekrutmen dan seleksi perlu pula dilakukan inovasi yang terus menerus dalam desain tugas-tugas yang harus ditangani pegawai, sebab pekerjaan tidak lagi berorientasi pada kuantitas tetapi lebih pada kualitas.

Perubahan dalam perilaku dan ekspektasi masyarakat menurut Senghas terjadi akibat pergeseran dari relasi sosial berdasarkan kelompok menuju kedaulatan individu.³⁵⁴ Perubahan perilaku masyarakat juga disebabkan oleh adanya pergeseran

³⁵² Kenichi Ohmae. *The Borderless World : Power and Strategy in the Intelinked Economy*. Harper Business, 1990. hal.12.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Dieter Senghass. *The Clash Within Civilization*, Routledge, London: 1998.

pemahaman di masyarakat, dari penerimaan secara pasif atas perbedaan hak diantara kelompok-kelompok masyarakat ke arah upaya aktif dan tuntutan persamaan hak-hak manusia. Masyarakat mempertanyakan kepatuhan dalam kekuasaan patriarki dan keinginan untuk memperkuat basis pengakuan yang lebih egaliter serta mengedepankan kebebasan individu.

Konsekuensi munculnya pemahaman tentang peran yang lebih dinamis, mendorong masyarakat mencari wahana untuk menyalurkan partisipasi sosial maupun politiknya yang berimplikasi pada penataan institusi-institusi dan pengakuan terhadap hak-hak individu, termasuk memberikan peran bagi setiap warganegara untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan. Kecenderungan ini akan semakin menguat dan terjadi pada hampir semua kelompok masyarakat seperti ditunjukkan oleh Ohmae tentang perubahan yang terjadi pada masyarakat Jepang “*for the first time in two thousand year, Japanese people are revolting against their government and telling it what it must do for them.*”³⁵⁵ Pergeseran ini akan berpengaruh pada cara pemerintah merumuskan dan menjalankan kebijakannya.³⁵⁶ Antusiasme masyarakat ini di satu sisi bila berkembang kearah positif dapat diarahkan menjadi kekuatan kontrol sosial yang efektif dan konstruktif. Dalam konteks pengadaan pegawai, masyarakat dapat mengawasi semua jalannya proses rekrutmen dan seleksi termasuk penilaian dan pertimbangan kelulusan. Selain itu, kemajemukan dalam masyarakat dalam hal aspirasi dan tuntutan dapat membantu menciptakan iklim bagi pembuatan kebijakan dengan menggunakan pilihan-pilihan yang inovatif. Di sisi lain, kemampuan individu untuk mengkritisi kebijakan dapat melahirkan resiko, yaitu penentuan kebijakan akan berlangsung lambat karena terlalu banyak tuntutan yang harus dipertimbangkan.

Drucker melihat perubahan perilaku masyarakat tidak hanya dalam kerangka ekspektasi terhadap pemerintah, tetapi juga dalam persepsi terhadap pekerjaan yang pada akhirnya mengubah pola pasar kerja. Menurut Drucker pasar tenaga kerja akan semakin fleksibel, orang akan lebih cepat pensiun, dan memanfaatkan waktunya

³⁵⁵ Kenichi Ohmae., *Op cit.*, hal.19.

³⁵⁶ Wolfgang Michalsi, Riel Miller dan Barrie Stevens “Governance in the 21st Century: Power in the Global Knowledge Economy and Society” dalam *Governance in the 21st Century*, OECD, 2001.hal.10.

untuk bekerja dengan jangka waktu yang lebih singkat. Hal ini disebabkan orang akan mulai mementingkan *leisure* untuk menikmati kekayaan yang sudah dikumpulkan selama mereka bekerja. Keadaan ini akan mempunyai implikasi terhadap kebijakan di bidang ketenagakerjaan karena yang berkembang adalah pasar yang fleksibel. Oleh karena itu, kebijakan yang terkait dengan rekrutmen dan seleksi, pola karir, dan penggajian perlu disesuaikan dengan kecenderungan yang baru tersebut.

Demikian pula perubahan sosial yang disebabkan oleh globalisasi, adalah suatu hal yang menurut Pieterse tidak dapat dihindari. Akibat buruk yang harus diperhitungkan adalah munculnya konflik baik di tingkat global, regional, maupun nasional. Seperti dikemukakan oleh Pieterse bahwa saat ini tidak ada budaya masyarakat yang sepenuhnya tertutup, masyarakat masa depan adalah masyarakat yang terbuka. Pertanyaan yang mengemuka di sekitar meningkatnya keterbukaan dan interaksi budaya tersebut adalah apakah hubungan tersebut akan berbentuk subordinasi, dominasi, eksploitasi, atau merupakan kesetaraan saling menguntungkan.³⁵⁷ Samuel Huntington menunjukkan konsekuensi keadaan ini dengan munculnya konflik. Huntington mengatakan bahwa sumber konflik dunia adalah budaya, bukan lagi berakar pada persoalan politik dan ekonomi.³⁵⁸ Benturan antarbudaya atau peradaban itu antara lain karena perbedaan peradaban yang sangat nyata dan mendasar. Proses modernisasi ekonomi dan perubahan sosial mengakibatkan masyarakat tercabut dari akar-akar identitas lokal yang berlangsung lama serta regionalisme ekonomi yang semakin meningkat. Dalam kaitan ini gagasan untuk menjadikan PNS sebagai perekat nasional di masa depan menjadi semakin relevan, terutama untuk meredam konflik ditingkat lokal.

d. Penggunaan Teknologi

Pemanfaatan atas kemajuan teknologi komunikasi dan informasi akan mendorong penciptaan inovasi yang tak terbatas pada banyak hal, yang pada

³⁵⁷ Jan Nederveen Pieterse (editor), 2000. *Global Futures: Shaping Globalization*. Zed Books, New York: 2000, hal.195.

³⁵⁸ Samuel P.Huntington, *Benturan Antarperadaban dan Masa depan Politik Dunia (terj)*, Qalam, Jogjakarta: 2002.

akhirnya mendatangkan perubahan besar. Terkait dengan penyelenggaraan administrasi pemerintahan Perri³⁵⁹ menunjukkan manfaat teknologi untuk meningkatkan kemampuan baik eksekutif, legislative, maupun yudikatif dalam melaksanakan fungsinya selain mengidentifikasi berbagai kemungkinan yang dapat dimanfaatkan dari keberadaan teknologi saat ini maupun teknologi masa depan. Adapun, inovasi berbagai bidang yang dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi dikemukakan Drucker sebagai berikut.

*"Continuous improvements in any area eventually transform the operation. They lead to product innovation, they lead to service innovation. They lead to new processes. They lead to new business. Eventually continuous improvements lead to fundamental change."*³⁶⁰

Dampak terpenting dari tingkat kemajuan teknologi informasi di masa depan adalah bahwa teknologi akan memberikan kontribusi terhadap proses yang lebih luas bagi peningkatan transparansi dan akuisisi yang lebih mudah terhadap informasi. Teknologi informasi yang lebih maju akan memungkinkan penyaringan informasi yang lebih baik, antisipasi dan interaksi dengan memanfaatkan bermacam teknik termasuk *intelligent agent* atau *global database*. Pengenalan alat-alat yang lebih efisien untuk mengelola informasi mempunyai potensi untuk memberikan pilihan-pilihan terhadap pembuat keputusan serta meningkatkan proses pembuatan keputusan.

Dalam bidang tenaga kerja dan kepegawaian kemajuan teknologi dan informasi membawa perubahan sebagai berikut. Pertama, pekerja akan banyak menggunakan teknologi dalam melakukan pekerjaannya. Keadaan ini akan memunculkan *knowledge worker* yang segera menggantikan pekerja manual. Drucker menegaskan bahwa keadaan ini mengharuskan perubahan pada cara "mengelola pegawai". Diantaranya adalah adanya upaya untuk menarik dan mempertahankan *knowledge worker*, dengan memberikan imbalan yang pantas. Akan tetapi kalau imbalan materi belum cukup maka harus dibuat imbalan dan penghargaan yang memuaskan secara

³⁵⁹ Perri 6 "Governing by Technique : Judgment and Prospects for Governance of and With Technology " . Dalam *Governance in the 21 st Century*, OECD, 2001, hal. 71.

³⁶⁰ Peter F. Drucker . *Management Challenges for the 21st Century*. Harper Business, New York: 1999, hal. 81.

sosial.³⁶¹ Misalnya, dalam hal hubungan kerja pegawai tidak lagi dianggap sebagai bawahan tetapi sebagai teman, mereka bukan lagi pekerja tetapi partner.

Kedua, teknologi juga telah mendorong diperkenalkannya mekanisme dan sistem baru, bagi seleksi dan rekrutmen pegawai. Misalnya, dengan pengembangan *e-commerce* di Amerika maka sebagian besar profesional dan menejer melakukan rekrutmen melalui website karena 2,5 juta profesional dan menejer memuat *Curriculum Vitae* atau daftar riwayat mereka di Internet, untuk memperoleh tawaran pekerjaan. Ini merupakan masa yang sama sekali baru yang akan menggantikan model rekrutmen pegawai yang sangat konvensional.³⁶²

Ketiga, harga komputer yang semakin murah akses terhadap informasi akan semakin luas. Penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi dapat semakin terbuka dan memberi peluang yang semakin lebar bagi para melamar untuk mengetahui lowongan yang tersedia. Demikian pula dalam proses seleksi pegawai baru, penggunaan komputer yang semakin masif dapat dimanfaatkan untuk meminimalkan intervensi subyektif. Dengan bantuan teknologi dimungkinkan dikembangkannya teknik dan metode seleksi yang baik yang dapat membandingkan antara bakat, kepandaian, kecakapan dan keterampilan yang dimiliki calon PNS dengan kriteria standar kompetensi jabatan yang akan diisinya.

e. Globalisasi

Tidak ada satu negarapun di dunia yang bebas dari pengaruh globalisasi. Implikasi dan konsekuensi globalisasi adalah munculnya berbagai perubahan yang sulit diprediksi karena mengandung berbagai ketidakpastian. Secara global masyarakat Indonesia dihadapkan pada dinamika perubahan lingkungan strategis yang bergerak sangat cepat, lebih cepat dari perkembangan kemampuan dan kualitas sumber manusia. Giddens menyebut dunia saat ini sebagai *runaway world*. Dunia masa depan adalah dunia dalam lintas global mencakup lintas bangsa-bangsa, lintas budaya, lintas ekonomi, dan lintas ruang waktu.³⁶³

³⁶¹ Peter Drucker. "Beyond the Information Revolution". *The Atlantic Monthly*, 4, October 1999, hal. 57.

³⁶² Peter Drucker., *Ibid.*, hal. 52.

³⁶³ Anthony Giddens, *The Nation State and Its Violence*. University of California Press. 1985.

Melalui Globalisasi yang mengaburkan batas wilayah dan negara, ledakan informasi yang muncul akan melahirkan pengetahuan baru. Dalam hal ini modal pengetahuan menjadi kunci sukses menggantikan sumber daya alam yang menjadi sumber kegiatan ekonomi model lama. Konsekuensi dari globalisasi adalah tuntutan peningkatan kualitas dan persaingan serta sikap profesionalisme berdasar standar-standar yang ditentukan oleh masyarakat internasional. Dalam perspektif yang demikian, globalisasi telah mendorong lahirnya kompetisi antarbangsa yang ketat dalam tingkat pengetahuan. Akibatnya, semua institusi dan organisasi harus membuat tujuan strateginya agar siap menghadapi persaingan global. Tidak ada satupun institusi atau organisasi yang akan survive dan mencapai sukses, kecuali dapat memenuhi standar yang dibuat oleh para pemain dunia.³⁶⁴

Gelombang perubahan yang dibawa globalisasi melahirkan tuntutan terhadap PNS untuk memiliki kemampuan yang tinggi dalam menjalankan peran dan fungsinya. Dengan demikian, peningkatan produktivitas pekerja termasuk PNS adalah suatu keharusan. Hanya pegawai dengan dasar kemampuan yang baik yang dapat mengembangkan dirinya. Dengan kata lain, kemampuan dan kualitas hanya dapat dikembangkan pada pegawai yang pada dasarnya mempunyai kemauan untuk berkembang. Dengan demikian kemampuan tiap negara, organisasi dan institusi dalam menarik dan memperoleh pekerja dengan kemampuan tertinggi akan menjadi sumber keunggulan.

Dalam kerangka persaingan antarbangsa Tjiptoheriyanto dan Sulardi dalam diskusi pakar melihat perlunya dilakukan upaya mengkoreksi peran pegawai negeri dengan mengantisipasi kebutuhan-kebutuhan pelayanan di masa depan secara kreatif. Sebab, dalam persaingan global siapa yang terbaik dalam memberikan pelayanan atau memenuhi kebutuhan publik akan menikmati tingkat kemakmuran yang tinggi. Dengan melihat kecenderungan di masa depan ini, langkah utama bagi pemerintah atau sektor publik adalah menarik dan memperoleh pegawai yang berbakat, mempunyai komitmen dan mampu mengatasi tantangan ke depan. Kenyataan bahwa pada umumnya calon yang memiliki kemampuan tinggi atau lulusan dari universitas-universitas terbaik memilih untuk bekerja di sektor swasta

³⁶⁴ Drucker., *Loc cit.*, hal.61.

adalah tantangan yang dihadapi dalam rekrutmen dan seleksi PNS. Tidak ada cara lain selain membenahi mekanisme rekrutmen dan seleksi, sambil menawarkan penggajian yang kompetitif sehingga tidak berbeda jauh dengan sektor swasta, di samping sistem karir yang jelas agar mereka tertarik bekerja menjadi PNS.

Tabel 6.2.
Faktor-Faktor Penentu Ketidakpastian Lingkungan Kebijakan

Bidang	Faktor Penentu
Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Harapan Masyarakat. • Kontrol Masyarakat.
Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Perubahan Mekanisme Kerja PNS. • Daya Saing PNS. • Sistem Penggajian PNS.
Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat Konflik Antar Elit. • Pemberantasan KKN. • Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah.
Teknologi	<ul style="list-style-type: none"> • Penggunaan Teknologi.
Globalisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Nilai-Nilai global. • Kapasitas (tuntutan tingkat kemampuan).

3. Menentukan Faktor Dominan Berdasarkan *Systems Thinking*

Dari berbagai faktor pengubah di atas perlu ditentukan faktor pengubah yang paling dominan atau pengubah kunci yang memberikan pengaruh paling besar terhadap kebijakan seleksi dan rekrutmen PNS. Identifikasi pengubah utama ini selanjutnya akan digunakan sebagai dasar untuk membangun skenario. Dengan menemukan pengubah utama akan dapat diproyeksikan berbagai keadaan yang mungkin akan muncul di masa depan dalam bentuk beberapa alternatif skenario. Hal ini dikemukakan oleh Ralston dan Wilson “the hard of scenario process is in

identifying the key axes of uncertainty confronting the organization and the alternative logics of how major driving forces could play out.” Miles dalam menjelaskan skenario tentang kebijakan lingkungan hidup juga menggunakan sebagai dua pengubah utama yang kemudian dipakai sebagai dasar membangun skenario. Dua pengubah utama tersebut adalah nilai-nilai sosial politik dan keadaan *governance*.³⁶⁵

Untuk menentukan dua pengubah utama akan dilakukan analisis dengan menggunakan *systems thinking* yang dapat menunjukkan elemen atau faktor-faktor dalam suatu sistem serta hubungan yang terjadi antar faktor dan elemen tersebut.³⁶⁶ Melalui analisis sistem ini dapat diketahui elemen apa yang berhubungan dan berpengaruh dengan elemen lainnya serta bagaimana pengaruh yang ditimbulkan. Melalui pendekatan ini akan dilihat faktor-faktor apa yang relevan dan paling berpengaruh dalam tahap perumusan, substansi, maupun pelaksanaan seleksi dan rekrutmen PNS. Schoemaker juga menggunakan *systems thinking* untuk mengetahui faktor yang paling dominan. Menurutnya dalam hubungan sebab akibat yang dipakai dalam pendekatan *systems thinking* dapat diketahui faktor yang paling berperan dan penting di antara faktor-faktor berpengaruh lainnya. Berdasarkan faktor kunci (*key factors*) dan faktor pengubah (*driving factors*) di atas maka hubungan antarfaktor dalam perumusan kebijakan, dan substansi kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut.

Simbol (→) diartikan sebagai berpengaruh/mempengaruhi.

Contoh: suatu diagram yang menunjukkan hubungan antarfaktor Kemampuan Aparat → Kebijakan → Proses Rekrutmen → Tingkat Konflik Antar-Elit → Kemampuan Aparat, dibaca sebagai berikut.

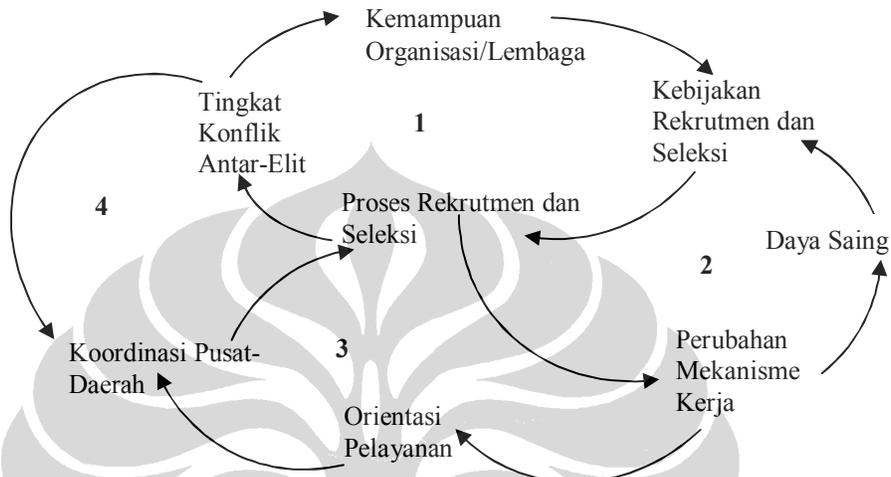
Kemampuan aparat berpengaruh pada pembuatan kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Kebijakan yang ada akan berpengaruh pada sistem rekrutmen dan seleksi yang berlaku. Proses dan sistem yang berlaku akan berpengaruh pada tingkat konflik antar-elit. Artinya, jika sistem rekrutmen dan seleksi PNS dilaksanakan berdasar merit sistem (semakin baik/semakin meningkat) maka

³⁶⁵ Ian Miles, “Scenario Planning”. *Policy Research in Engineering, Science and Technology* (PREST), University of Manchester, Manchester, tanpa tahun.

³⁶⁶ Jay W. Forrester, “Learning Through System Dynamics as Preparation for the 21st Century “. Disajikan pada *System Thinking and Dynamic Model Conference, Concord Academy, USA, 27-29 Juni, 1994*.

dalam jangka panjang akan menekan konflik antarelit konflik semakin menurun. Akhirnya, tingkat konflik antarelit akan berpengaruh pada kemampuan aparat.

Bagan 6.1.
Formulasi Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi berdasar *Systems Thinking*

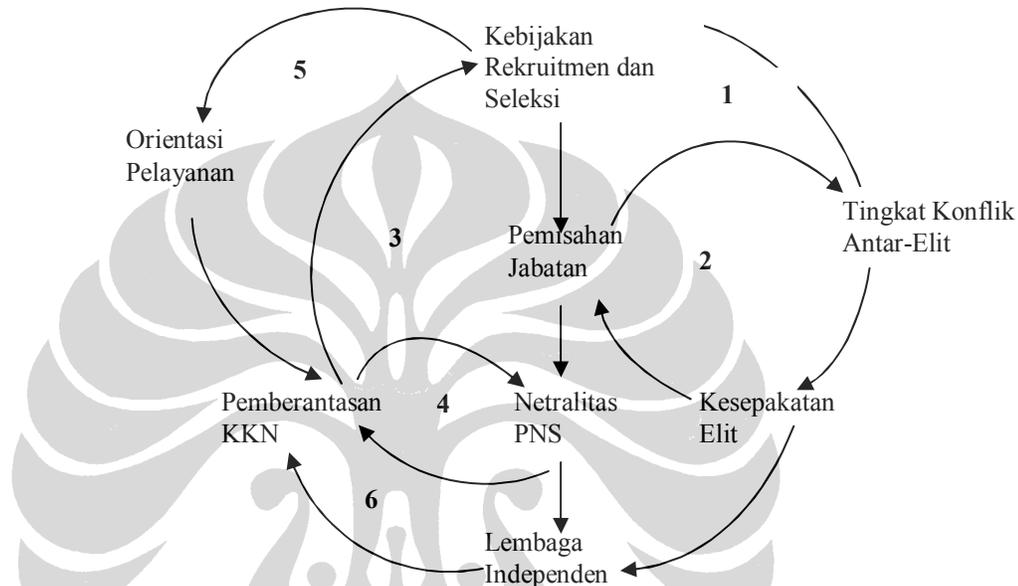


Bagan 6.1 di atas menunjukkan hubungan antar-faktor-faktor yang ada dalam bidang politik, ekonomi, sosial, globalisasi, dan teknologi pada tahap perumusan kebijakan. Hubungan saling pengaruh antar-faktor di atas adalah sebagai berikut.

1. Tingkat Konflik Antar-Elit → Kemampuan Organisasi/Lembaga → Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Tingkat Konflik.
2. Kebijakan Rekrutmen Seleksi → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Perubahan Mekanisme Kerja → Daya saing → Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi.
3. Koordinasi Pusat-Daerah → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Perubahan Mekanisme Kerja → Orientasi Pelayanan → Koordinasi Pusat-Daerah.
4. Koordinasi Pusat-Daerah → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Tingkat Konflik Antar Elit → Koordinasi Pusat- Daerah.

Pada diagram di atas, faktor tingkat konflik antarelit serta koordinasi Pusat-Daerah yang merupakan faktor pengubah di bidang politik, dalam tahap perumusan kebijakan sangat berpengaruh.

Bagan 6.2.
Substansi Kebijakan berdasar *Systems Thinking*

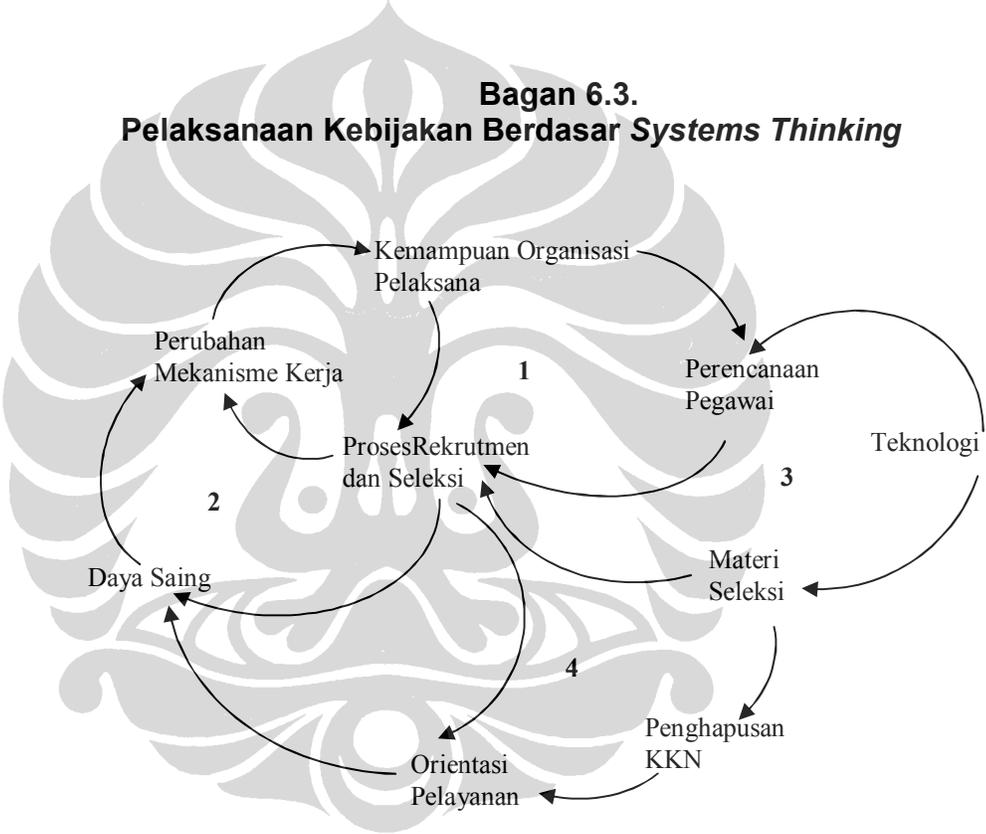


Hubungan antar-faktor yang terlihat dalam diagram 6.2 adalah sebagai berikut.

1. Tingkat Konflik Antar-Elit → Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi → Pemisahan Jabatan (politik dan karir) → Tingkat Konflik Antar-Elit.
2. Tingkat Konflik Antar-Elit → Kesepakatan Elit → Pemisahan Jabatan (politik dan karir) → Tingkat Konflik Antar-Elit.
3. Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi → Pemisahan Jabatan (politik dan karir) → Netralitas PNS → Pemberantasan KKN → Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi.
4. Netralitas PNS → Pemberantasan KKN → Netralitas PNS
5. Pemberantasan KKN → Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi → Orientasi Pelayanan → Pemberantasan KKN.

6. Netralitas PNS → Lembaga Independen → Pemberantasan KKN → Netralitas PNS

Diagram di atas menunjukkan bahwa faktor pengubah bidang politik seperti tingkat konflik, kesepakatan elit, pemberantasan KKN menjadi faktor pengubah yang penting dalam membuat substansi kebijakan. Hubungan antar-faktor dalam pelaksanaan kebijakan jika digambarkan dalam *systems thinking* tampak sebagai berikut.



1. Perencanaan pegawai → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Perubahan Mekanisme kerja → Kemampuan Organisasi Pelaksana → Perencanaan Pegawai.
2. Kemampuan Organisasi Pelaksana → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Daya Saing → Perubahan Mekanisme Kerja → Kemampuan Organisasi Pelaksana.

3. Teknologi → Perencanaan Pegawai → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Materi Seleksi.
4. Materi Seleksi → Proses Rekrutmen dan Seleksi → Orientasi Pelayanan → Penghapusan KKN.

Pada tahap pelaksanaan kebijakan melalui *systems thinking* dapat dilihat bahwa faktor-faktor yang berperan adalah faktor pengubah dari aspek politik yang meliputi penghapusan KKN, faktor pengubah bidang ekonomi yang meliputi tingkat daya saing PNS, perubahan mekanisme kerja, serta teknologi.

C. Skenario Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi 2008 - 2023.

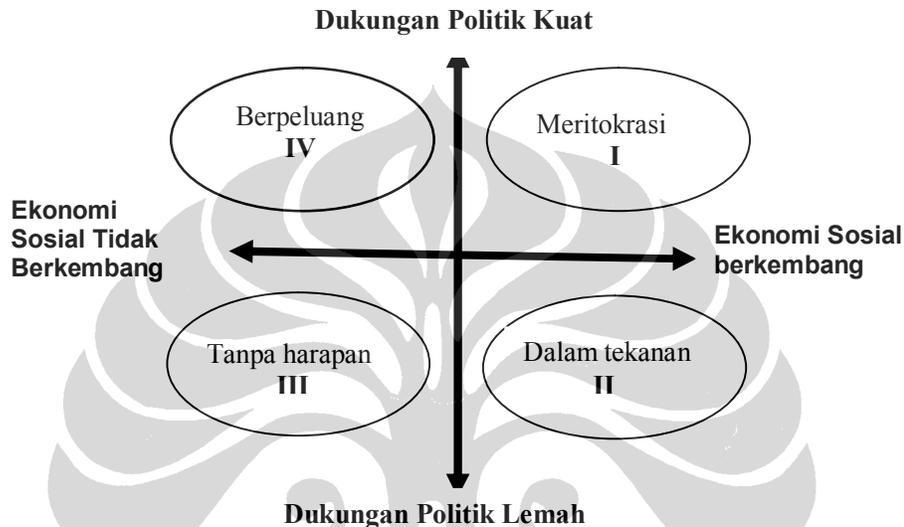
Dari tiga diagram di atas dapat disimpulkan bahwa lingkungan politik dan perkembangan ekonomi sosial dalam masyarakat menjadi 2 faktor pengubah yang paling menentukan dan berpengaruh dalam rekrutmen dan seleksi PNS di masa depan baik dalam tahap perumusan, substansi, maupun implementasi kebijakan. Dengan demikian, skenario yang akan dibangun didasarkan atas 2 faktor pengubah tersebut. Dengan menggunakan dua faktor pengubah atau dalam istilah Miles menggunakan dua dimensi, skenario yang dibangun dapat memperhitungkan segala ketidakpastian dan kemungkinan yang ditunjukkan oleh faktor-faktor pengubah tersebut.

Peranan kedua faktor pengubah dapat dilihat pada Bagan 6.4 yang menunjukkan bahwa kombinasi kedua faktor kunci tersebut melahirkan empat skenario. Hal ini sesuai dengan pendapat Ralston dan Wilson "Axis logics are thus central, both literally and figuratively, to this approach to scenario development."³⁶⁷ Miles menjelaskan bahwa dengan menggunakan dua dimensi (dua faktor pengubah) akan terbentuk empat sel sehingga skenario yang dibangun adalah "Multiple Scenario". Beberapa kelebihan dari dibangunnya *multiple scenario* menurut Miles adalah adanya beragam kecenderungan yang dapat dipertimbangkan serta

³⁶⁷ Ralston and Wilson. *Op cit.* Hal:24

diperbandingkan dari beberapa kemungkinan masa depan yang diproyeksikan akan muncul. Selain itu dapat dilakukan tes terhadap ketepatan kebijakan yang diambil dari berbagai skenario yang berbeda.

**Bagan 6.4.
Empat Skenario**



Skenario pertama pada Bagan 6.4 disebut skenario Meritokrasi, dimana proses demokrasi berkembang sehingga dukungan politik kuat dengan perkembangan ekonomi dan sosial yang positif. Skenario kedua menunjukkan adanya perkembangan ekonomi dan sosial yang positif tetapi dengan tingkat dukungan politik yang lemah. Skenario kedua ini disebut skenario Dalam Tekanan. Skenario ketiga adalah the *worst scenario* atau skenario Tanpa Harapan yaitu keadaan dimana tingkat dukungan politik lemah dan pembangunan ekonomi sosial tidak berkembang. Adapun, skenario keempat adalah keadaan ekonomi sosial yang tidak berkembang akan tetapi terdapat dukungan politik yang kuat. Skenario ini disebut skenario Berpeluang.

Sebelum memberikan narasi pada masing-masing skenario, perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan dukungan politik serta penjelasan tentang kondisi sosial ekonomi.

1. Dukungan Politik yang Kuat

Dukungan politik yang kuat adalah dukungan politik yang mempunyai pengaruh positif terhadap pelaksanaan kebijakan rekrutmen dan seleksi. Dukungan politik yang kuat pada dasarnya berakar pada semakin menguatnya proses demokratisasi yang ditandai oleh adanya legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan nasional sehingga dapat menjalankan kebijakan tanpa gangguan pihak-pihak yang tidak mempunyai legitimasi. Disamping itu, terdapat kedaulatan rakyat dimana masyarakat dapat berpartisipasi dalam kesepakatan yang dicapai secara konsensus baik yang menyangkut masalah publik maupun politis. Untuk kasus Indonesia, lingkungan politik yang positif ditandai dengan, pertama, semakin menguatnya tuntutan perubahan dari sistem kebijakan, hukum, serta peraturan yang absolut dan otoriter ke arah masyarakat yang modern. Kedaan ini menjadi lingkungan yang kondusif bagi terciptanya kebijakan yang baik.

Kedua, lingkungan politik yang positif ditandai oleh adanya Institusi politik yang dibentuk dan bekerja berdasar legitimasi supremasi hukum. Hukum menjadi perangkat untuk mencegah penyalahgunaan otoritas penguasa. Hukum yang sudah disepakati tidak dilanggar serta terdapat pemisahan yang tegas antara jabatan politis dan karir.

Ketiga, terbentuknya ruang publik seperti munculnya asosiasi sipil tempat segenap warga negara melakukan resistensi terhadap kekuasaan negara. Terbangun kontrol sosial dan peran masyarakat di dalam melaksanakan pengawasan sehingga KKN dapat dikurangi. Keempat, adalah adanya pembagian kewenangan antara pusat dan daerah secara adil dan bertanggung jawab. Dalam hal ini pemerintah pusat dan daerah mempunyai komitmen dan tanggung jawab yang sama. Komitmen dan tanggung jawab tersebut antara lain tercermin melalui kesediaan Pemerintah di Kabupaten/Kota menerima pegawai dari daerah dan menerima filosofi bahwa pegawai negeri adalah perekat bangsa.

2. Dukungan politik yang lemah

Dukungan politik yang lemah timbul karena lingkungan politik yang tidak mendukung. Lingkungan politik yang tidak mendukung ditandai dengan adanya

persaingan di antara elit dengan berbagai cara yang tujuannya semata-mata untuk memperoleh kekuasaan. Persaingan antar-elit yang tajam mendorong terjadinya perbedaan pendapat di antara elit atas beberapa isu nasional. Terjadi pengelompokan aktor di tingkat nasional dan masing-masing mempunyai kepentingannya sendiri-sendiri. Terjadi pembagian kekuasaan yang tidak seimbang antara eksekutif, yudikatif dan legislatif sehingga tidak terdapat *check and balances*.

Lingkungan politik yang tidak mendukung juga ditandai dengan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan maupun kesepakatan-kesepakatan yang sebelumnya sudah disepakati. Lembaga-lembaga yang dibangun untuk melayani masyarakat tidak independen tetapi menjadi alat pemilik kekuasaan untuk mempertahankan status quo atau digunakan orang-orang untuk mencapai kekuasaan.

Selain itu, pembuatan keputusan bersifat *top down* yang menutup partisipasi dan inisiatif masyarakat. Pergerakan masyarakat sangat ditekan sehingga kontrol sosial oleh masyarakat menjadi lemah. Ciri yang lain, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota masih mengalami berbagai kendala.

3. Kondisi Ekonomi dan sosial yang Berkembang.

Kondisi sosial ekonomi yang berkembang ditandai dengan empat hal. Pertama, adanya penyesuaian dan respon positif terhadap globalisasi dengan peningkatan semangat *enterpreneurship* dan semangat persaingan yang tinggi. Kedua, keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi telah membuka banyak kesempatan di sektor swasta. Hasilnya orang secara leluasa dapat memilih tempat bekerja karena tersedianya berbagai pilihan bidang pekerjaan yaitu di sektor swasta maupun sektor pemerintah. Selain itu peningkatan dalam bidang ekonomi mendorong peningkatan ketersediaan sumber daya seperti keuangan maupun fasilitas yang lain. Ketiga, meningkatnya tingkat pendidikan yang mendorong kemampuan masyarakat secara umum dan kemampuan lembaga-lembaga pemerintah dan masyarakat lainnya dalam menjalankan tanggung jawab serta fungsi masing-masing. Keempat, masyarakat dan

pemerintah dapat memanfaatkan teknologi dalam operasionalisasi program dan kegiatan sehingga pekerjaan tidak lagi diselenggarakan secara manual. Teknologi yang dipergunakan untuk membantu pelaksanaan rekrutmen dan seleksi dapat mengurangi proses manual yang biasanya rawan terhadap intervensi subyektif yang sangat besar.

4. Kondisi Ekonomi dan Sosial yang Tidak Berkembang

Kondisi ekonomi dan sosial yang tidak berkembang menunjukkan keadaan yang bertolak belakang dengan kondisi dimana terdapat kemajuan dalam bidang ekonomi dan sosial. Keadaan ini ditandai dengan stagnasi pembangunan ekonomi, tingkat kesempatan kerja sangat sempit, dan pengangguran semakin meningkat. Demikian pula ketersediaan sumber daya semakin menipis. Keterbatasan sumber daya ini dapat menghambat optimalisasi penggunaan teknologi yang tersedia sehingga semua pekerjaan masih dilakukan secara manual. Penyesuaian terhadap masuknya nilai-nilai globalisasi sangat lambat sehingga daya saing dan semangat entrepreneurship rendah.

Hubungan antar-faktor pada tiap skenario menunjukkan bagaimana faktor-faktor yang saling berhubungan dalam rekrutmen dan seleksi PNS saling mempengaruhi melalui sebab dan akibat sehingga menjelaskan bagaimana suatu sistem yang tampaknya sederhana mengandung perilaku yang dinamis dan tidak linear. Berdasarkan faktor pengubah kunci di atas maka skenario yang dapat dibuat adalah sebagai berikut.

Tabel 6.3
Skenario untuk Reformasi Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi

Dukungan Politik Aspek Ekonomi Sosial	Positif	Negatif
Berkembang	Lingkungan politik yang positif berkorelasi dengan dukungan politik yang kuat. Aspek ekonomi sosial berkembang dengan baik. MERITOKRASI	Lingkungan politik tidak mendukung sehingga dukungan politik melemah. Aspek ekonomi-sosial berkembang baik. DALAM TEKANAN
Tidak Berkembang	Dukungan politik kuat tetapi aspek ekonomi sosial tidak berkembang dengan baik. BERPELUANG	Dukungan politik maupun aspek ekonomi sosial tidak berkembang. TANPA HARAPAN

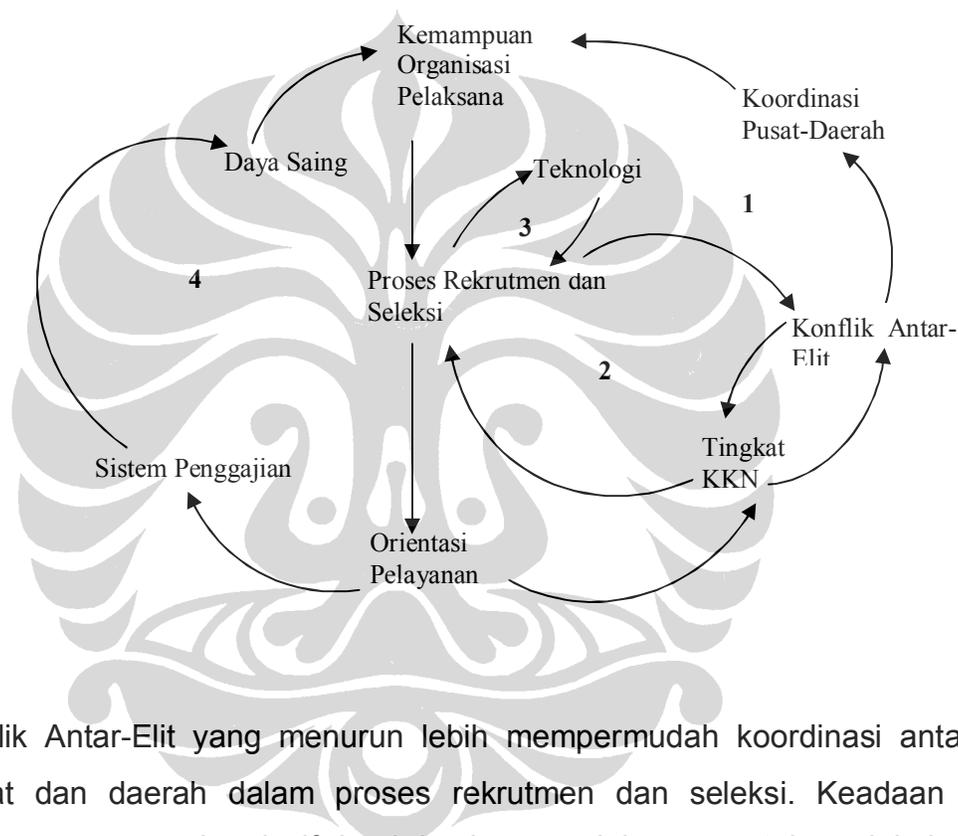
1. Skenario Meritokrasi.

Skenario Meritokrasi ditandai dengan lingkungan politik yang mendukung dan kondisi sosial ekonomi yang berkembang baik. Kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang mengedepankan meritokrasi akan dengan mudah diwujudkan. Dengan dukungan teknologi dan sumber daya, perencanaan kepegawaian dapat dilakukan. Penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi dilakukan lembaga independen yang mendapat dukungan politis secara penuh serta menggunakan sumber daya yang cukup. KKN dapat ditekan karena penggunaan teknologi informasi, yaitu komputer akan mengeliminasi intervensi subyektif. Dengan bantuan teknologi juga dimungkinkan penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi yang lebih fleksibel. Terdapat pola rekrutmen yang dilakukan secara massal, tetapi dimungkinkan sistem lain sesuai

dengan kebutuhan. Selain itu, dengan berkembangnya proses demokrasi, elit politik dapat menahan diri untuk tidak mengintervensi proses rekrutmen dan seleksi.

Skenario ini menunjukkan adanya dukungan dengan kemampuan perencanaan kepegawaian sehingga jumlah dan kualifikasi calon pegawai yang direkrut sesuai dengan kebutuhan. Gambaran skenario Meritokrasi dalam *systems thinking* dapat dilihat dalam Bagan 6.5 berikut.

Bagan 6.5.
Skenario Meritokrasi



Narasi

1. Konflik Antar-Elit yang menurun lebih mempermudah koordinasi antara lembaga pusat dan daerah dalam proses rekrutmen dan seleksi. Keadaan ini menjadi lingkungan yang kondusif bagi lembaga pelaksana untuk melakukan tugasnya dalam kerangka proses rekrutmen dan seleksi yang sudah ditentukan. Prosedur rekrutmen dan seleksi yang baik akan menghasilkan pegawai yang berorientasi pada pelayanan masyarakat. Keadaan ini akan menekan terjadinya KKN yang pada gilirannya akan menekan konflik antar elit, karena salah satu sumber konflik elit adalah adanya KKN.
2. Berkurangnya praktik KKN akan memberikan pengaruh positif pada proses rekrutmen dan seleksi, sebab rekrutmen dan seleksi dapat dilakukan dengan

- berdasar merit sistem. Prosedur rekrutmen dan seleksi yang baik akan menekan tingkat konflik antar-elit. Ketika konflik elit mereda maka KKN akan mudah ditekan.
3. Kemajuan teknologi menunjang kemampuan organisasi yang diperlukan untuk meningkatkan proses rekrutmen dan seleksi. Proses rekrutmen dan seleksi yang baik akan menghasilkan calon PNS yang berorientasi pada pelayanan masyarakat dan menolak terjadinya KKN. Berkurangnya praktik KKN akan mendukung terselenggaranya proses rekrutmen dan seleksi yang menekankan merit sistem. Prosedur semacam ini memerlukan dukungan teknologi yang dapat mengeliminasi subyektivitas dan intervensi pihak-pihak tertentu, terutama dalam penentuan kelulusan peserta.
 4. Sistem penggajian pegawai yang baik sebagai dampak positif dari keadaan ekonomi dan keuangan negara yang membaik akan menjadi insentif bagi PNS untuk meningkatkan kinerja dan daya saingnya. Dengan kualitas PNS yang meningkat akan mendorong kemampuan organisasi pelaksana untuk melakukan fungsinya, termasuk proses rekrutmen dan seleksi. Hasil proses rekrutmen dan seleksi yang baik serta penerapan merit sistem adalah didapatnya calon PNS dengan orientasi pelayanan kepada masyarakat. Keadaan ini perlu ditopang oleh sistem penggajian dan pemberian imbalan yang memadai.

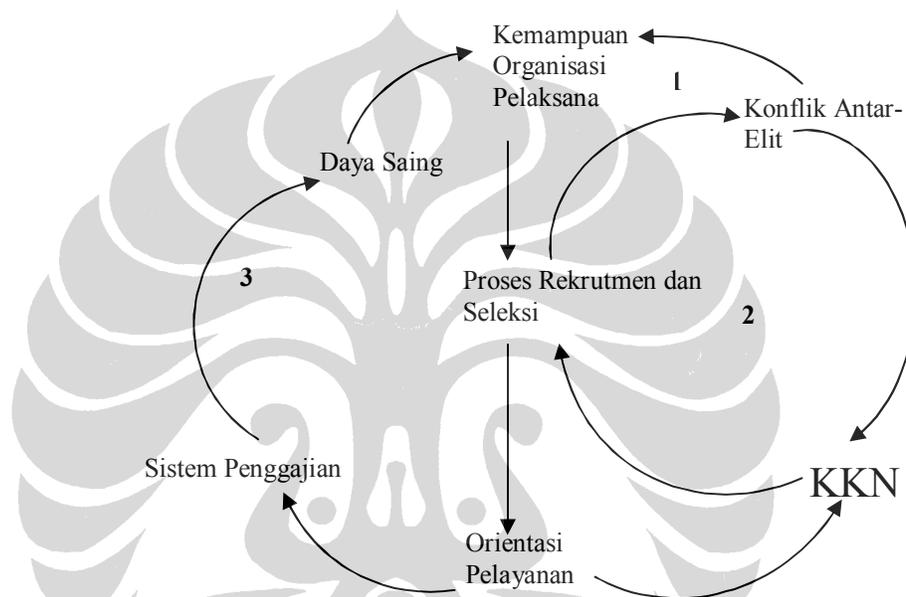
2. Skenario dalam Tekanan

Pada skenario dalam Tekanan ini, karena dukungan politik yang lemah, maka persoalan utama yang akan muncul di masa depan akan terkait dengan proses formulasi dan substansi kebijakan pemerintah di bidang rekrutmen dan seleksi. Pertentangan antar-elit, perebutan kekuasaan, dan partisipasi masyarakat yang tertekan akan melahirkan kebijakan yang buruk yang tidak konsisten dan tidak dapat mengatasi permasalahan yang ada. Perkembangan ekonomi dan sosial yang meningkatkan kemampuan dan kapasitas lembaga maupun pemanfaatan teknologi tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal. Kemampuan teknis melaksanakan rekrutmen dan seleksi karena kecilnya dukungan politis akan menjadi terhambat.

Dalam kondisi ini penegakan merit sistem akan sulit. Oleh karena setiap kali dilakukan penataan teknis pada saat yang bersamaan, intervensi politik maupun KKN

tidak dapat dibendung. Penataan kewenangan antara pusat dan daerah yang tidak selesai akan menyebabkan tidak sinkronnya rencana dan visi tingkat makro dengan kepentingan lokal atau mikro. Gambaran skenario tersebut adalah seperti tampak pada Bagan 6.6.

Bagan 6.6.
Skenario dalam Tekanan



Narasi

1. Aspek politik yang tidak mendukung dan tidak mampu meredam timbulnya konflik elit akan berkorelasi negatif dengan kemampuan organisasi. Artinya, semakin tinggi tingkat konflik semakin rendah tingkat kemampuan organisasi dalam melakukan tugasnya dan semakin buruk proses rekrutmen dan seleksi. Semakin buruknya proses rekrutmen dan seleksi akan semakin membuka peluang terjadinya konflik elit sehingga konflik elit akan semakin meningkat.
2. Semakin tinggi tingkat konflik anta-elit KKN semakin sulit diatasi. Keadaan ini akan berkorelasi negatif dengan proses rekrutmen dan seleksi. Artinya, semakin tinggi tingkat KKN semakin buruk proses rekrutmen dan seleksi. Proses rekrutmen dan seleksi yang buruk akan semakin memicu konflik elit.

3. Tingkat kemajuan bidang ekonomi dan perbaikan keuangan negara memungkinkan diberikannya gaji secara memadai. Imbalan yang memadai akan memotivasi pegawai untuk melakukan pekerjaan secara lebih baik sehingga terjadi peningkatan daya saing pekerja. Kemampuan pegawai yang semakin meningkat dalam melaksanakan pekerjaannya akan berdampak pada perbaikan kemampuan organisasi pemerintah, termasuk organisasi pelaksana rekrutmen dan seleksi. Kemampuan organisasi pelaksana yang semakin baik akan berpengaruh positif terhadap proses rekrutmen dan seleksi. Hasil dari proses rekrutmen dan seleksi yang baik serta penerapan merit sistem adalah calon PNS dengan orientasi pelayanan kepada masyarakat. Keadaan ini perlu ditopang oleh sistem penggajian dan pemberian imbalan yang memadai. Akan tetapi, pada scenario dalam tekanan ini, proses rekrutmen dan seleksi tetap akan menerima gangguan dari adanya KKN maupun konflik elit. Akibatnya, calon PNS yang diperoleh bukanlah yang terbaik dan mungkin mempunyai daya saing yang lemah. Dengan kualitas pegawai yang rendah pada akhirnya imbalan yang diberikan juga akan menjadi rendah.

3. Skenario Tanpa Harapan

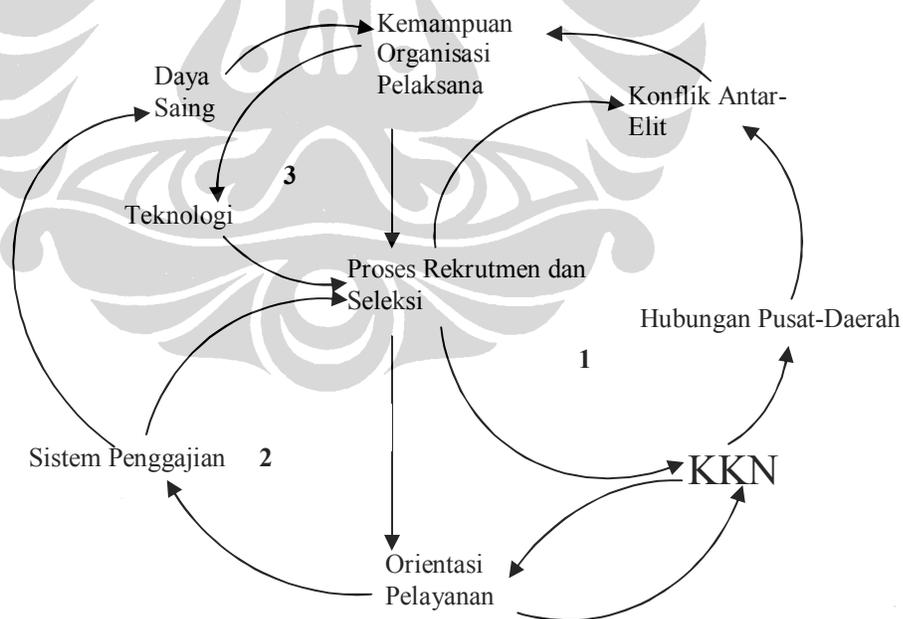
Skenario Tanpa Harapan merupakan skenario terburuk atau *worst scenario*, yang kemungkinan besar dapat terjadi jika sama sekali tidak ada upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengubah keadaan sekarang ini. Dalam skenario ini tidak adanya dukungan politik menunjukkan gagalnya proses demokrasi yang pada akhirnya akan menimbulkan konflik politik, penyalahgunaan wewenang dan tidak adanya transparansi dan akuntabilitas. Kondisi ini akan melahirkan kebijakan yang buruk. Kegagalan pembangunan ekonomi dan keadaan sosial yang statis akan mengakibatkan rendahnya kemampuan masyarakat maupun pemerintah dalam pelaksanaan program. Kondisi yang ada selanjutnya bukan hanya buruknya formulasi dan substansi kebijakan akan tetapi juga diperparah dengan lemahnya kemampuan melaksanakan kebijakan. Dalam skenario ini kebijakan rekrutmen dan seleksi akan tetap bernuansa politis, terjadi inkonsistensi dalam upaya penegakan sistem merit. Akibatnya, proses rekrutmen dan seleksi akan menghasilkan calon PNS yang tidak

kompeten dan bersifat pasif. Bekerja sebagai PNS hanya dilihat sebagai cara untuk mencari nafkah dan bukan sebagai pilihan profesi. Akan terjadi isolasi pegawai karena kesalahan reformasi dan desentralisasi yang melahirkan istilah "pegawai daerah" yang tidak *mobile*.

Pada the *worst scenario* ini menurut diskusi pakar proses rekrutmen dan seleksi yang dilaksanakan tidak terlalu jauh dari yang dilakukan sekarang. Hal ini akan terjadi kalau dari sekarang tidak dilakukan perubahan. Seperti dikemukakan Heriyanto berikut.

"Skenario terburuk akan terjadi kalau kita tidak mengubahnya dari sekarang. Kita bahkan akan tertinggal dari Vietnam yang telah membenahi sistem rekrutmennya secara baik. Bila akan melakukan perbaikan, kita dapat mencontoh Singapura. Untuk itu, diperlukan adanya keberanian mengubah kebijakan rekrutmen dan seleksi secara total dengan kemampuan politis."³⁶⁸

Bagan 6.7.
Skenario Tanpa Harapan



³⁶⁸ Priyono Tjiptoheriyanto, dinyatakan pada diskusi pakar.

Narasi

1. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang lemah terkait dengan Manajemen kepegawaian akan mudah memicu timbulnya konflik elit baik di pusat maupun di daerah. Keadaan ini akan berpengaruh pada kemampuan organisasi pelaksana dalam melakukan fungsinya dan akibatnya secara negatif akan mempengaruhi proses rekrutmen dan seleksi PNS. Proses rekrutmen dan seleksi yang buruk akan menghasilkan calon pegawai dengan kemampuan yang rendah yang tidak dapat menekan tingkat KKN. Akhirnya akan memperburuk hubungan pusat dan daerah.
2. Buruknya perekonomian negara dan keadaan keuangan negara yang buruk akan berdampak pada sistem penggajian atau pemberian imbalan terhadap PNS. Sistem penggajian yang buruk akan berdampak pada proses rekrutmen dan seleksi, karena banyak calon pelamar yang memiliki kemampuan tidak tertarik menjadi PNS. Akibat prosedur rekrutmen dan seleksi yang buruk, maka KKN dalam proses rekrutmen dan seleksi mudah terjadi. Dengan adanya rekrutmen dan seleksi yang buruk serta tingkat KKN yang semakin tinggi, CPNS yang dihasilkan bukanlah mereka dengan kemampuan yang terbaik, akibatnya orientasi terhadap pelayanan publik menjadi rendah. Hal ini berpengaruh pada imbalan yang diberikan atau mempengaruhi sistem penggajian.
3. Dampak rendahnya teknologi terhadap kemampuan organisasi pelaksana adalah bahwa proses rekrutmen dan seleksi akan dilaksanakan secara manual, dimana peluang terjadinya kecurangan dan KKN sangat besar. Buruknya pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang mengabaikan sistem merit dan memberi peluang pada terjadinya kecurangan dan ketidakadilan akan memicu pertentangan antara pusat dan daerah dan sekaligus memicu munculnya konflik elit. Keadaan ini akan berkorelasi secara positif dengan kemampuan organisasi pelaksana. Artinya, semakin tinggi tingkat konflik semakin rendah kemampuan organisasi pelaksana. Persoalan yang dihadapi oleh organisasi pelaksana juga diperburuk oleh tidak adanya teknologi yang dapat dimanfaatkan untuk membantu tugas-tugas mereka.

Narasi

1. Tingkat konflik antar-elit yang rendah menjadi suatu keadaan yang kondusif bagi koordinasi dan kerjasama antara pemerintah Pusat dan Daerah dalam Manajemen kepegawaian. Lingkungan politik yang mendukung juga akan memberi suasana kerja yang baik bagi organisasi pelaksana untuk bekerja dan menjalankan proses rekrutmen dan seleksi. Pelaksanaan proses rekrutmen dan seleksi yang mengedepankan merit sistem akan menghasilkan calon PNS yang baik yang berorientasi pada pemberian layanan publik. Sayangnya lingkungan politik yang positif terganggu oleh kondisi ekonomi yang buruk yang dalam hal ini muncul dalam bentuk sistem penggajian atau pemberian imbalan yang tidak memadai. Pemberian imbalan yang rendah diperburuk oleh keadaan teknologi yang tidak berkembang. Keadaan tersebut berpengaruh negatif pada motivasi dan kualitas kerja PNS. Dengan kualitas kerja PNS yang rendah maka pemberantasan KKN menjadi lemah dan dapat menjadi pemicu munculnya konflik antar-elit.
2. Konflik antar-elit yang melemah akan menjadi modal yang baik untuk memberantas KKN. Berkurangnya KKN akan memberikan pengaruh yang positif pada proses rekrutmen dan seleksi. Penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi yang mengedepankan sistem merit dapat menekan konflik antar elit yang berakar pada keinginan masing-masing elit untuk memasukkan orang-orang dekat mereka.
3. Buruknya keadaan keuangan yang berdampak pada pemberian imbalan yang rendah. Imbalan yang rendah akan mempengaruhi motivasi kerja dan pada akhirnya menurunkan daya saing pegawai. Keadaan ini akan berpengaruh pada kemampuan organisasi pelaksana. Kemampuan organisasi pelaksana menjadi lemah ketika tidak didukung oleh teknologi dan akhirnya berdampak negatif bagi pelaksanaan rekrutmen dan seleksi. Seperti telah disebutkan sebelumnya, proses rekrutmen dan seleksi yang buruk menghasilkan calon PNS dengan kualitas dan daya saing yang rendah. Dengan demikian keadaan ini akan mempengaruhi sistem penggajian atau pemberian imbalan PNS.

D. Pilihan Skenario

Empat skenario yang dikemukakan di atas, merupakan proyeksi atas kemungkinan-kemungkinan yang mungkin muncul di masa depan. Dari keempat skenario tersebut terdapat skenario optimis yaitu skenario Meritokrasi dan skenario yang paling pesimistis yaitu skenario Tanpa Harapan. Pada skenario yang optimistis terdapat beberapa peluang yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan sebuah reformasi kebijakan. Sedangkan pada skenario yang pesimistis dapat dilihat berbagai hambatan serta resiko yang mungkin muncul di masa depan. Skenario terburuk ini memuat paling banyak resiko dan tantangan. Baik kesempatan maupun resiko yang ada pada tiap-tiap skenario perlu diamati serta diantisipasi untuk kemudian direspon dengan tindakan yang tepat. Sebab, skenario pada dasarnya merupakan lingkungan percobaan untuk berbagai strategi atau keputusan-keputusan yang muaranya adalah sebuah usaha perbaikan yang diarahkan untuk meminimalkan resiko serta tantangan yang diperkirakan akan muncul.

Meskipun demikian, melakukan suatu reformasi kebijakan dengan berdasarkan skenario juga mengandung kelemahan. Jika didasarkan pada skenario yang banyak memiliki faktor-faktor positif akan melahirkan kebijakan yang terlalu optimis sedangkan jika didasarkan pada skenario yang terburuk akan mengabaikan faktor-faktor positif. Dengan demikian, rancangan tentang langkah-langkah perbaikan yang akan diambil harus didasarkan pada perkiraan skenario yang paling mungkin terjadi atau didasarkan pada beberapa skenario sekaligus, yang oleh Scarce dan Fulton³⁶⁹ disebut sebagai *Robust scenario*. Pendapat ini sejalan dengan suatu hasil penelitian yang dikutip Fahey dan Randall yaitu "effective people constantly formulate multiple action plans that can be applied to alternative future conditions."³⁷⁰

Dari narasi skenario yang ditulis berdasarkan pendekatan sistem atas faktor-faktor yang terdapat dalam setiap skenario dapat diketahui bahwa hambatan dan

³⁶⁹ Diana Scarce dan Catherine Fulton, "What If The Art of Scenario Thinking for *Non Profits*". *Global Business Network*, 2004

³⁷⁰ Liam Fahey dan Robert M. Randall. *Learning from the future: Competitive Foresight Scenario* New York: John Wiley & Sons, Inc. 1998. hal. 158.

persoalan yang paling besar yang kemungkinan akan dihadapi di masa depan terdapat dalam skenario Dalam Tekanan dan skenario Tanpa harapan. Dalam dua skenario ini orientasi terhadap pelayanan masyarakat sebagai tujuan dari rekrutmen dan seleksi yang berdasarkan sistem merit justru memburuk. Dalam skenario Tanpa Harapan perburukan lingkungan politik dan sekaligus ekonomi menjadi penyebab utama gagalnya setiap langkah perbaikan yang dilakukan. Dalam kondisi yang sangat buruk tersebut, meskipun banyak segi yang harus diperbaiki seperti digambarkan dalam narasi tetapi pilihan atas langkah-langkah perbaikan akan sangat terbatas, oleh sebab itu dibutuhkan pertimbangan dan alasan yang jelas tentang langkah-langkah intervensi yang akan dilakukan.

Pada skenario Dalam Tekanan, meskipun digambarkan keadaan ekonomi yang membaik, buruknya dukungan politik tetap akan berpengaruh secara negatif pada upaya-upaya reformasi di bidang rekrutmen dan seleksi. Upaya-upaya yang dilakukan dengan memanfaatkan kondisi ekonomi yang mendukung seperti peningkatan sumber daya bagi perencanaan pegawai dan perbaikan implementasi rekrutmen dan seleksi pada akhirnya akan sia-sia jika KKN masih terjadi. Upaya perbaikan juga akan berakhir tanpa hasil jika konflik elit masih menajam. Dengan demikian keadaan yang diperkirakan akan muncul dalam skenario Dalam Tekanan tidak akan jauh berbeda dengan keadaan yang akan muncul dalam Skenario Tanpa Harapan.

Dalam diskusi pakar disimpulkan bahwa untuk merancang suatu reformasi kebijakan dapat digunakan skenario yang paling optimis serta yang paling buruk. Dengan demikian, segala macam kemungkinan adanya kesempatan maupun tantangan serta resiko yang berasal dari lingkungan politik maupun perkembangan ekonomi sosial dapat diantisipasi. Alasan untuk memfokuskan pada skenario yang paling buruk yaitu skenario Tanpa Harapan juga didasarkan pada analisa terhadap lingkungan politik dan ekonomi saat ini yang jika tidak diperbaiki akan mengarah pada terjadinya skenario Tanpa Harapan. Selain itu seperti telah disebutkan sebelumnya skenario Tanpa Harapan dalam beberapa hal, mempunyai kesamaan dengan skenario Dalam Tekanan. Ini artinya reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi yang perlu dilakukan dalam skenario Tanpa Harapan, dalam derajat yang

lain akan berlaku bagi skenario Dalam Tekanan. Sedangkan skenario yang paling optimis atau skenario Meritokrasi dipilih karena menjadi keadaan yang ideal yang diharapkan benar-benar terjadi di masa depan. Dengan demikian perlu dirancang langkah-langkah untuk mewujudkan harapan yang diinginkan.

Arah perbaikan kebijakan yang dibuat berdasarkan skenario yang ada akan menjadi dasar bagi pembuatan kebijakan- kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang baru yang merupakan reformasi dari kebijakan dalam bentuk rekomendasi langkah-langkah konkret yang harus dilaksanakan. Dalam konteks reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS, intervensi yang dilakukan adalah berbagai langkah perubahan baik dalam tahap perumusan kebijakan, isi kebijakan, maupun implementasi kebijakan. Langkah-langkah inilah yang akan menjadi pilihan kebijakan atau *policy choices* yang harus diambil untuk melakukan reformasi untuk mengubah keadaan saat ini. Intervensi ini terutama dimaksudkan untuk mengatasi adanya jurang pemisah atau *gap*, yaitu munculnya kondisi atau keadaan yang tidak diinginkan yang berbeda dari kondisi yang diharapkan. Intervensi yang dilakukan dikenakan pada apa yang disebut dengan *leverage point*, artinya intervensi tersebut dilakukan pada faktor-faktor yang tepat yang ada dalam system kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Hal ini tidak hanya akan memperkecil *gap* tetapi juga akan mempengaruhi semua sistem sehingga keadaan menjadi lebih baik atau semakin mendekati terlaksananya rekrutmen dan seleksi berdasar sistem merit.

Terkait dengan karakteristik atau kondisi yang melekat baik pada skenario Meritokrasi maupun skenario Tanpa harapan, intervensi yang dilakukan tidak selalu berbeda. Ada beberapa langkah perbaikan kebijakan dalam rekrutmen dan seleksi yang sama-sama dilakukan terhadap kedua scenario tersebut. Perbedaannya akan terletak pada kecepatan pencapaian hasil akhir. Pada skenario Meritokrasi intervensi akan lebih mudah dilaksanakan dan pencapaian hasil akan lebih cepat dibanding dengan intervensi yang dilakukan pada skenario Tanpa Harapan. Hal ini disebabkan oleh kondisi politik dan ekonomi yang lebih mendukung yang dapat mengakselerasi langkah-langkah perbaikan yang dilakukan.

BAB VII REFORMASI KEBIJAKAN REKRUTMEN DAN SELEKSI PNS

A. Ruang Lingkup Reformasi Dalam Skenario Meritokrasi dan Skenario Tanpa Harapan

Reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi yang ditujukan untuk memperbaiki kebijakan beserta implementasi yang buruk pada saat ini akan berisi saran tentang tindakan konkret yang harus dilakukan Pemerintah. Tindakan yang diambil disesuaikan dengan lingkungan kebijakan masa depan yang digambarkan dalam dua skenario yang berbeda. Seperti ditunjukkan pada tabel 7.1 dibawah, perbedaan faktor penentu ketidakpastian yaitu lingkungan politik dan kondisi sosial ekonomi yang terdapat dalam skenario Meritokrasi dan skenario Dalam Tekanan menuntut perbedaan dalam ruang lingkup dan bentuk intervensi yang dilakukan.

**Tabel 7.1.
Ruang Lingkup Reformasi Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi PNS**

Skenario Meritokrasi	
Faktor Penentu Ketidakpastian	Ruang Lingkup
Lingkungan politik yang mendukung mendorong proses demokratisasi dan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.	<p style="text-align: center;">Intervensi Fungsional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan kontrol sosial dan monitoring oleh organisasi masyarakat pada proses rekrutmen dan seleksi PNS.
Lingkungan politik yang mendukung pembenahan wewenang antara pusat dan daerah dalam Manajemen kepegawaian.	<p style="text-align: center;">Intervensi Fungsional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pejabat tinggi karir menjadi pejabat pembina kepegawaian. • Pelaksanaan <i>integrated system</i>.

Kondisi ekonomi sosial yang berkembang yang memacu perkembangan dan penggunaan teknologi informasi dalam rekrutmen dan seleksi.	<p>Intervensi Fungsional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan kapasitas organisasi pelaksana • Pemanfaatan Teknologi dalam seleksi PNS. • Perbaikan sistem penggajian / Imbalan
Skenario Tanpa Harapan	
Faktor Pengubah	Ruang Lingkup
Lingkungan politik yang tidak mendukung mengakibatkan inkonsistensi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS.	<p>Intervensi Struktural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penguatan visi dan komitmen nasional bagi penegakan merit sistem dalam kebijakan rekrutmen dan seleksi. • Membangun kemauan politik (<i>political will</i>) serta kesepakatan antar-elit. • Mendorong adanya dukungan otoritas (<i>political support</i>). • Penataan substansi kebijakan. • Pembentukan lembaga independen. • Pemberian otoritas kebijakan pada satu tangan. • Pengaturan kewenangan untuk memberikan kewenangan yang cukup pada lembaga yang bertanggung jawab. • Penegakan hukum (<i>law enforcement</i>).
Lingkungan politik yang tidak mendukung mengakibatkan munculnya KKN dalam rekrutmen dan seleksi serta lemahnya transparansi.	<p>Intervensi Struktural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembentukan lembaga independen untuk melaksanakan rekrutmen dan seleksi, penempatan, dan mutasi. • Pemisahan jabatan karir dan politis. • Penguatan netralitas.
Kondisi ekonomi dan sosial yang tidak berkembang mengakibatkan rendahnya kemampuan dalam pelaksanaan kebijakan.	<p>Intervensi Fungsional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perbaikan prosedur dan mekanisme penerimaan untuk menjamin obyektivitas dan transparansi. • Peningkatan kapasitas dan kapabilitas lembaga penyelenggara. • Perbaikan dalam perencanaan pegawai.

Dalam narasi skenario Meritokrasi disebutkan adanya kondisi politik yang mendukung yang tampak dari rendahnya tingkat konflik antar elit, pengurangan KKN dan koordinasi yang baik antara pemerintah pusat dan daerah merupakan modal dasar bagi reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Caiden mengategorikan

substansi reformasi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama berkaitan dengan ideologi, nilai moral, dan pendidikan. Adapun, kelompok kedua terkait dengan penataan institusi seperti dalam hal pengambilan keputusan, tatanan struktural, prosedur, komunikasi, dan kemampuan beradaptasi.³⁷¹ Dengan demikian ruang lingkup intervensi yang dilakukan untuk mendukung reformasi kebijakan merupakan kombinasi baik perbaikan yang bersifat struktural untuk mempengaruhi mekanisme interaksi dalam sistem Manajemen SDM maupun yang bersifat fungsional untuk mempengaruhi fungsi unsur-unsur dalam sistem Manajemen PNS. Berdasarkan faktor penentu ketidakpastian yang ada serta pengkategorian substansi reformasi maka titik berat dari langkah-langkah reformasi yang akan dilakukan pada scenario Meritokrasi adalah intervensi fungsional. Menurut sifatnya intervensi fungsional lebih mudah dikerjakan dibanding dengan intervensi struktural yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan secara lebih mendasar.

Intervensi fungsional misalnya diperlukan untuk meningkatkan kinerja dari organisasi pelaksana rekrutmen dan seleksi yang sudah ada. Upaya-upaya peningkatan secara teknis perlu dilakukan agar organisasi pelaksana dapat melaksanakan rekrutmen dan seleksi secara optimal. Dukungan lingkungan politik akan memungkinkan organisasi pelaksana menjalankan fungsinya sesuai dengan standar dan ketentuan yang ada tanpa khawatir akan adanya intervensi politis atau intervensi subyektif yang dapat melemahkan penegakan sistem merit.

Lingkungan politik yang mendukung dan semakin terbuka juga memungkinkan peningkatan peran masyarakat. Dalam hal ini peningkatan peran kontrol masyarakat di dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi dapat dilakukan untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas. Kontrol dan pengawasan dapat dimanfaatkan khususnya pada tahap seleksi dan penentuan kelulusan calon PNS. Intervensi fungsional berupa pembatasan pengaruh kepala daerah dalam penentuan kelulusan calon PNS juga perlu dilakukan dalam skenario Meritokrasi untuk menjamin transparansi dan mengurangi praktek KKN. Intervensi lain yang dapat dilakukan dalam lingkungan politik yang baik adalah merealisasikan gagasan netralitas pegawai negeri melalui pembagian jalur karir dan jalur politis.

³⁷¹ Lihat Gerald E. Caiden., *Loc cit.*, hal.35.

Intervensi yang ditujukan untuk membangun netralitas pegawai serta menjamin pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang transparan serta bebas KKN merupakan langkah yang secara politis sangat sensitif. Artinya kedua hal tersebut tidak mungkin dapat dilaksanakan jika lingkungan politik yang ada tidak demokratis dan diwarnai dengan konflik elit yang tajam. Akan tetapi dalam skenario Meritokrasi dimana lingkungan politik telah berkembang ke arah yang lebih terbuka dan demokratis, intervensi-intervensi diatas yang meskipun mempunyai sensitivitas politik yang tinggi tetap dapat dijalankan. Gagasan untuk memiliki jajaran pegawai dengan standar kualitas yang tinggi juga dapat dilakukan dalam skenario Meritokrasi dengan menggunakan *integrated system*.

Kondisi ekonomi sosial yang baik dalam skenario Meritokrasi juga memungkinkan dilakukannya beberapa intervensi yang tidak dapat dilakukan dalam skenario Tanpa Harapan. Misalnya dengan dukungan keadaan keuangan yang baik, pemerintah dapat merencanakan pengadaan pegawai untuk periode lima tahun. Ini karena adanya jaminan tentang ketersediaan anggaran yang diperlukan untuk belanja pegawai selama lima tahun. Kondisi keuangan yang baik juga memungkinkan pemanfaatan teknologi yang tidak murah dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS sehingga hasilnya lebih baik. Mulai dari proses pendaftaran sampai pengumuman kelulusan semuanya bisa dilakukan melalui komputer atau memanfaatkan bantuan teknologi yang lain. Dengan cara ini selain meringankan beban organisasi pelaksana di lapangan juga menghindarkan proses rekrutmen dan seleksi dari intervensi politis pihak-pihak tertentu. Langkah lain yang dimungkinkan dilakukan dalam skenario Meritokrasi adalah meningkatkan imbalan atau gaji PNS. Hal ini akan menjadi insentif dan pendorong bagi calon yang berkualitas untuk ikut mendaftar menjadi PNS. Dengan "pool" pelamar yang baik dan berkualitas, proses rekrutmen dan seleksi pada akhirnya akan menghasilkan pegawai yang berkualitas pula.

Perbaikan terhadap substansi kebijakan dapat dilakukan baik dalam skenario Meritokrasi maupun dalam skenario Tanpa harapan melalui revisi peraturan perundang-undangan yang bermasalah. Perbedaannya adalah bahwa dalam skenario

Meritokrasi proses perbaikan ini akan berjalan lebih cepat dan mudah karena lingkungan politik dan situasi ekonomi sosial yang mendukung.

Dalam skenario Tanpa Harapan, lemahnya dukungan politik dan kemampuan ekonomi menyebabkan banyak hal harus dilakukan jika ingin menegakkan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi PNS. Di dalam kondisi faktor pengubah yang tidak menguntungkan, intervensi yang akan dilakukan harus mulai dengan hal-hal yang mendasar yang terkait dengan membangun kesepakatan elit untuk menegakkan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi, menggalang dukungan politik (*political support*) disamping mempertegas kemauan politik atau *political will* dari para elit dan stakeholder. Dalam skenario Tanpa Harapan hal-hal yang mendasar ini harus diupayakan terlebih dahulu sebelum menjalankan langkah-langkah yang lain. Tanpa kemauan, kesepakatan dan dukungan politik upaya-upaya yang lain akan menjadi sia-sia.

Masih terkait dengan pembenahan struktural, dalam skenario Tanpa Harapan pengurangan bahkan penghapusan KKN harus memperoleh prioritas. Dalam kondisi lingkungan politik, ekonomi dan sosial yang tidak berkembang, maraknya KKN akan semakin memperburuk implementasi rekrutmen dan seleksi PNS. Oleh sebab itu dalam skenario Tanpa Harapan penghapusan KKN secara meluas menjadi langkah yang pertama yang harus dilakukan. Diantaranya dengan merancang rambu-rambu dan desain organisasi yang menghambat orang melakukan KKN. Jika tingkat KKN yang terjadi saat ini bisa dikendalikan, maka pencegahan KKN dalam proses rekrutmen dan seleksi dapat diusahakan.

Pembenahan mendasar lain yang juga diperlukan adalah penegakan hukum atau *law enforcement*. Langkah ini menjadi prasyarat bagi pemberantasan KKN sebab, pemberantasan KKN tidak mungkin dilakukan tanpa penegakan hukum. Penegakan hukum tidak mungkin dilakukan jika tidak ada kemauan politik elit. Dengan perlu dilakukannya tiga langkah mendasar ini maka dapat dikatakan bahwa intervensi serta ruang lingkup reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi yang diperlukan dalam skenario Tanpa Harapan adalah intervensi struktural.

Tiga langkah dasar diatas perlu disertai dengan intervensi pendukung lain agar dapat dibangun keterbukaan, keadilan dan akuntabilitas dalam rekrutmen dan

seleksi PNS. Intervensi pendukung tersebut antara lain penataan lembaga yang terkait dengan rekrutmen dan seleksi, pembentukan lembaga independen, pemisahan jabatan karir dan politis, serta memberikan kewenangan atau otoritas yang cukup kepada organisasi pelaksana. Pembentukan lembaga independen diperlukan untuk melepaskan proses rekrutmen dan seleksi dari intervensi dan kepentingan politis yang saat ini kental melekat pada lembaga atau organisasi yang ada. Langkah-langkah yang diambil tersebut selain untuk menegakkan sistem merit juga sebenarnya menjadi bagian untuk mengikis ciri masyarakat transisi yang oleh Riggs sebagai overlapping dan heterogen. Proses rekrutmen PNS yang seharusnya netral karena semata-mata hanya terkait masalah teknis dan manajerial ternyata juga terkait dengan masalah politis.³⁷²

Intervensi untuk reformasi yang akan dilakukan dalam skenario Tanpa Harapan harus disesuaikan dengan kondisi ekonomi dan sosial yang terpuruk yang tidak memungkinkan dilaksanakannya tindakan yang memerlukan biaya tinggi seperti pemanfaatan teknologi. Reformasi yang akan dilaksanakan dapat diarahkan pada peningkatan efisiensi serta efektivitas kemampuan lembaga pelaksana dan memperbaiki prosedur serta mekanisme rekrutmen dan seleksi guna menjamin obyektifitas dan transparansi. Langkah lain yang dapat dilakukan adalah memperbaiki perencanaan pegawai.

Ruang lingkup reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi baik yang akan dilakukan dalam skenario Meritokrasi dan Tanpa harapan perlu diterjemahkan dalam langkah-langkah konkrit yang dapat dilakukan oleh Pemerintah. Langkah-langkah konkrit yang akan dilakukan baik dalam tahap formulasi, implementasi maupun penentuan substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi perlu diletakkan dalam kerangka pemikiran berdasar paradigm baru. Tinjauan terhadap beberapa paradigma baru diperlukan sebagai landasan bagi langkah-langkah pembaharuan yang dilaksanakan. Sebab, paradigma sering diartikan sebagai cara pandang untuk memberi arti terhadap fenomena tertentu.

Artinya, suatu fenomena yang sama akan mempunyai arti yang berbeda jika dilihat dari paradigma yang berlainan sesuai dengan nilai, konsep dan persepsi yang

³⁷² Riggs, Fred W. *Loc cit.*, hal. 14.

ada pada masing-masing paradigma. Dengan kata lain, skenario Meritokrasi dan Skenario Tanpa Harapan akan diletakkan pada kerangka paradigma baru yang pada akhirnya akan menunjukkan keadaan ideal atau arah perbaikan bagi kebijakan-kebijakan baru di bidang seleksi dan rekrutmen. Paradigma baru yang digunakan di sini terkait dengan fungsi-fungsi pegawai negeri yang harus dijalankan sesuai dengan tuntutan dan kondisi masa depan yang telah ditunjukkan dalam skenario. Ini berarti intrapolasi antara paradigma baru serta skenario-skenario yang ada akan menghasilkan beberapa pilihan kebijakan yang dapat diadopsi .

B. Paradigma Baru dalam Pelayanan Publik

1. Efisiensi dan Orientasi Pelanggan

Pada bagian sebelumnya telah dibahas pengaruh globalisasi dan perubahan nilai-nilai masyarakat terhadap pandangan baru tentang hubungan antara pemerintah dan masyarakat, dimana peran pemerintah sebagai fasilitator dan masyarakat mengambil peran yang lebih aktif. Pemahaman baru tersebut berawal dari dekade 80-an, pada saat muncul paradigma *New Public Management (NPM)*. Paradigma dalam administrasi publik ini merupakan perkembangan dari paradigma *public choice* yang terdapat dalam ilmu ekonomi politik dan mendasarkan diri pada praktik manajerial di sektor swasta. Tujuan utama dari paradigma NPM ini adalah untuk meningkatkan efisiensi dengan menggunakan strategi seperti swastanisasi, desentralisasi, mengutamakan fleksibilitas, dan berorientasi pada pasar. Paradigma ini sebenarnya muncul sebagai respons dari ketidakpuasan terhadap paradigma dominan abad 20, yaitu *traditional bureaucratic* yang bersifat kaku, hirarkhis, dan birokratis. Penolakan terhadap paradigma *traditional bureaucratic* dimaksudkan untuk memangkas struktur hirarkhis maupun berbagai peraturan dalam bentuk standarisasi yang terlalu mengikat. Pada intinya pendekatan ini memberi penekanan pada efisiensi karena adanya perampangan dalam institusi-institusi pemerintah. Ketika saat ini berkembang paradigma yang lain, yaitu *good governance*, paradigma NPM banyak diadopsi oleh beberapa pemerintahan di Asia Tenggara bersama-sama dengan diperlakukannya

prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi elemen transparansi, partisipasi, akuntabilitas, serta penegakan hukum.

Selain karena tuntutan efisiensi, NPM juga muncul sebagai respons untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik. Ketidakpuasan masyarakat dalam mengapresiasi kehidupan sosial politik serta pelayanan yang diberikan, kuncinya, terletak pada kekecewaan terhadap kinerja pemerintah yang tidak bertumpu pada ekspektasi atau harapan masyarakat. Hal ini terkait dengan kemampuan teknis institusi pemerintah yang sangat dibebani rigiditas kinerja, berorientasi pada pendekatan birokratik legalistik, dilakukan melalui pengaturan struktur organisasi yang mekanistik. Pendekatan ini di masa lampau memang dianggap paling sesuai untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah, sebab sistem dan organisasi publik dirancang bergerak lambat untuk menjaga kestabilan. Pada saat sekarang, pendekatan semacam itu ternyata justru menghasilkan kinerja yang tidak fleksibel dalam menghadapi tuntutan-tuntutan masyarakat yang selalu berkembang. Disamping itu, kebijakan-kebijakan progresif yang pada awalnya menjanjikan perubahan seperti penghapusan KKN, pembenahan aparat hukum, maupun peningkatan pelayanan publik ternyata tidak diikuti dengan langkah lanjutan yang memadai. Agenda-agenda ini memang tidak disertai dengan fokus dan energi yang cukup untuk mencapai tujuan yang ditentukan.

Selain persoalan kemampuan dan kemauan untuk melakukan perubahan, tantangan terbesar dalam mengubah sikap birokrat ini adalah “kerelaan” pejabat pemerintah untuk berada di bawah kehendak dan kepentingan masyarakat. Resiko untuk tersingkir setiap saat jika mereka tidak “perform” harus diterima sebagai sebuah konsekuensi rasional. Sebab dalam mekanisme ini evaluasi dan penilaian yang jelas dan terukur akan secara jelas pula menunjukkan kemampuan dan ketidakmampuan suatu institusi atau pemerintahan secara umum.

Selama ini pekerjaan sebagai PNS semata-mata dianggap sebagai suatu bentuk mata pencaharian atau sarana mencari nafkah. Ketika mata pencarian tersebut ternyata tidak cukup menghasilkan nafkah, maka PNS mulai melakukan penyimpangan dan manipulasi dalam bentuk Korupsi Kolusi dan Nepotisme. Keadaan inilah yang kemudian merusak segala tatanan ataupun prosedur yang sudah

ditetapkan termasuk dalam proses rekrutmen dan seleksi, promosi, mutasi dan sebagainya. Dalam kondisi yang korup usaha-usaha untuk mendapat hasil yang maksimal dengan cara yang efektif telah ditumpulkan oleh ketiadaan motivasi, insentif, akuntabilitas serta digilas oleh keberadaan *vested interest* sesaat. Adanya tumpang tindih antara tujuan organisasi dengan berbagai macam kepentingan dan tujuan lain yang mempunyai beragam agenda telah menimbulkan kekaburan yang luar biasa terutama jika sudah tidak jelas lagi arah yang hendak dituju dan siapa yang bertanggung jawab.

Untuk mengatasi persoalan di atas sebenarnya konsep *enterpreneural government* sebagai paradigma baru dalam pelaksanaan fungsi pegawai pemerintah telah lama diperkenalkan Osborne dan Plastrik. Konsep tersebut pada intinya memperkenalkan suatu transformasi mendasar dari sistem dan organisasi publik kearah sistem dan organisasi wirausaha (*enterpreneural system*) yaitu meningkatkan orientasi terhadap pelanggan atau *customer driven* dengan meningkatkan pelayanan. Dalam pengertian ini masyarakat sebagai penerima layanan harus diperlakukan sebagai pelanggan atau *customer* dan pelayanan terhadap masyarakat yang diberikan oleh pemerintah harus sebaik pelayanan yang diberikan oleh pihak swasta. Terlebih dengan adanya globalisasi yang meningkatkan persaingan antar negara dalam memperebutkan pasar maka *customer guest focussed* dan *service oriented* menjadi suatu keharusan. Ini memerlukan perbaikan kinerja birokrat tradisional ke arah pemberian pelayanan yang lebih *responsive* dan berkualitas.

Transformasi ini menuntut efisiensi, adaptasi, dan inovasi pemerintah. Jadi ,badan-badan yang memberikan pelayanan publik harus memandang masyarakat sebagai pelanggan yang berhak memperoleh pelayanan terbaik sesuai dengan kebutuhannya. Bukankah pelayanan yang diberikan juga tidak gratis? Selain membayar iuran bulanan untuk beberapa jenis pelayanan yang diterima, mereka juga membayar pajak. Dalam lingkungan yang mirip pasar ini (*marketlike environment*), mula-mula diperlukan perubahan kinerja sistem organisasi publik yang mengharuskan lembaga-lembaga publik menguji kembali kinerja dan hubungan mereka dengan pelanggan (*governing system*) dan memperbaiki sistim administrasi agar dapat memberdayakan organisasi dan institusi pemerintah (*organizational empowerment*).

Dalam hal ini perubahan paradigma diperlukan untuk mengubah fungsi PNS dari implementor menjadi fasilitator dan penyedia layanan masyarakat dengan segala konsekuensinya. Artinya, menjadi PNS merupakan suatu pilihan profesi dan tidak lagi semata-mata dilihat sebagai sebuah mata pencaharian.

Sampai saat ini, melalui kebijakan yang dikeluarkan pemerintah telah menyebut pentingnya kualitas dan fokus pada pelayanan. Akan tetapi masih harus diperinci pelayanan seperti apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Oleh karena fungsinya sebagai fasilitator, pendorong, dan regulator, maka rekrutmen juga harus diarahkan untuk memenuhi kebutuhan semacam itu.

Faktor lain yang juga penting adalah pemberdayaan masyarakat sebagai konsumen, antara lain dengan menawarkan berbagai pilihan pada masyarakat dalam memperoleh pelayanan. Monopoli pelayanan yang ada selama ini hanya mengakibatkan ketidakberdayaan publik untuk selalu menerima bentuk pelayanan dengan kualitas apapun karena tidak mempunyai pilihan. Ini artinya harus dibuka peluang bagi pihak swasta untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan jasa pelayanan publik agar terbangun suasana kompetisi yang sehat sehingga sebagian tugas-tugas pemerintah diserahkan kepada swasta.

Masyarakat juga memerlukan kesadaran dan kemampuan untuk melakukan gugatan dan penolakan jika yang menjadi hak-haknya dilanggar. Oleh sebab itu, perlu didorong keberadaan semacam lembaga yang menangani komplain masyarakat atas pelayanan publik yang buruk. Meskipun akuntabilitas administrasi di Inggris sangat bergantung pada tanggung jawab menteri, tetapi terdapat lembaga-lembaga khusus yang menampung dan menyuarakan keluhan masyarakat karena pelayanan yang buruk seperti *administrative tribunal* maupun *public inquiries*. Pada *administrative tribunal* masyarakat bisa membuat pengaduan bilamana dirugikan oleh pegawai atau aparat pemerintah, misalnya yang menyangkut tunjangan pensiun, perumahan, dan pelayanan keimigrasian. *Public inquiries* adalah semacam forum bagi *public hearing* yang digunakan untuk menyatakan keberatan masyarakat jika terdapat kebijakan pemerintah atau pembangunan yang mengganggu kepentingan publik. Di Indonesia sebenarnya sudah terdapat lembaga layanan konsumen yaitu Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) tapi lembaga tersebut belum sepenuhnya

berfungsi menampung dan menangani keluhan masyarakat atas buruknya pelayanan publik. Demikian pula halnya dengan Pengadilan Tata Usaha Negara yang belum dimanfaatkan secara maksimal. Jika lembaga semacam itu bisa berfungsi baik dalam melakukan monitoring terhadap kinerja PNS melalui keluhan-keluhan yang diajukan masyarakat, setiap saat akan diperoleh masukan kemudian digunakan untuk memperbaiki kinerja pegawai.

2. Profesionalisme dan Etos Kerja

Paradigma baru mensyaratkan adanya perubahan dalam cara kerja, cara pikir, dan perilaku pegawai sesuai tuntutan perubahan dan globalisasi. Pola pikir dan perilaku harus diarahkan pada kesadaran akan kerja yang berorientasi pada kualitas serta budaya kerja yang baik. Ini berarti pegawai harus bekerja berdasarkan profesionalisme. Pengertian profesional dimaknai dengan adanya suatu kemampuan baku secara universal serta kemampuan khusus yang dimiliki secara memadai. Profesionalisme dan kinerja pegawai negeri ditentukan oleh kemampuan, motivasi, dan kompetensi. Kompetensi dibentuk oleh motif, sifat-sifat dasar, maupun citra pribadi atau *self image*, peran kemasyarakatan atau *social role*, dan keterampilan. Untuk memperoleh pegawai yang profesional harus dimulai dari rekrutmen dan seleksi yang didasarkan pada pertimbangan tingkat pendidikan, kemampuan, dan keterampilan tertentu yang kemudian dalam perjalanannya sebagai pegawai memperoleh pelatihan untuk mengembangkan kemampuan yang dimiliki. Tingkat profesionalisme yang dimiliki pegawai berkorelasi dengan kinerja aparatur secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan fungsi melayani masyarakat, profesionalisme perlu disertai dengan etos kerja yang mengutamakan etika dan moral. Selama ini persoalan-persoalan tersebut baru ditangani sebatas peraturan dan slogan. Belum ada langkah-langkah konkret yang ditempuh untuk mewujudkan sehingga memberikan pengaruh nyata dalam pelaksanaan tugas pegawai sehari-hari. Dengan mencontoh pengalaman di Malaysia misalnya, perbaikan etos kerja dapat dilakukan melalui peningkatan nilai-nilai dasar individu, misalnya kejujuran, ketulusan, dan kepercayaan. Hal tersebut dimulai dengan menanamkan sikap penghargaan terhadap

waktu, akuntabilitas penggunaan uang melalui tertib administrasi dan bertanggung jawab, maupun pemberantasan korupsi. Nilai-nilai dasar seperti komitmen, kerjasama, keramahan, dan kesopanan perlu diperhatikan karena menjadi modal penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3. Manajemen Partisipatoris

Proses demokratisasi yang terus menguat akan semakin memudahkan sentralisasi dan monopoli kewenangan dalam satu tangan. Desentralisasi sebagai salah satu perwujudan demokrasi menjadi suatu keniscayaan dan tidak dapat ditarik kembali bahkan perlu semakin didorong. Dalam semangat ini, Manajemen kepegawaian tidak hanya berada di tangan pemerintah pusat. Pelaksanaan Manajemen kepegawaian daerah oleh daerah juga diperlukan agar kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kondisi dan konteks daerah. Pada kenyataannya sistem *unified* yang dipraktikkan sekarang ini termasuk dalam hal rekrutmen dan seleksi banyak menimbulkan persoalan.

Dengan menggunakan paradigma Manajemen partisipatoris, perumusan kebijakan rekrutmen dan seleksi tidak cukup jika hanya dibuat oleh pemerintah pusat tetapi perlu mempertimbangkan masukan daerah-daerah. Manajemen partisipatoris menjadi keharusan karena merupakan salah satu pilar pelaksanaan *good governance*. Persoalannya adalah bagaimana pelaksanaannya agar pegawai yang dihasilkan melalui rekrutmen daerah sekalipun tetap mempunyai kualifikasi yang baik, dan berorientasi nasional sehingga tidak timbul perbedaan yang tajam antara kualitas kepegawaian di satu daerah dengan daerah lain, termasuk dalam hal mobilitas. Manajemen partisipatoris juga perlu diterapkan dalam pembuatan kebijakan rekrutmen dan seleksi di tingkat pusat, masukan dari stakeholder yang lain, termasuk keberatan atas kebijakan tertentu, perlu dipertimbangkan sehingga kebijakan yang akhirnya dikeluarkan memperoleh dukungan banyak pihak.

C. Prioritas Reformasi Kebijakan Rekrutmen dan seleksi 2008-2023

Berdasarkan skenario yang dibuat serta paradigma baru berlaku perlu ditentukan prioritas intervensi sebagai "*strategic action*" agar langkah-langkah reformasi yang dilakukan dapat mencapai tujuan yang ditetapkan secara maksimal. *Strategic action* baik yang terdapat dalam skenario Meritokrasi maupun skenario Tanpa harapan perlu diterjemahkan dalam langkah-langkah konkrit yang *doable* disesuaikan dengan faktor-faktor berpengaruh yang berlaku di tiap-tiap skenario. Pada dasarnya langkah-langkah reformasi yang akan dilakukan dicakup dalam empat tema penting. Pertama, mencakup cara-cara membangun dan memperkuat visi serta kesepakatan nasional untuk mengedepankan merit sistem dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi. Visi yang kuat di antara perumus kebijakan tentang paradigma baru hendaknya tidak terjebak pada kepentingan kelompok tertentu yang bersifat jangka pendek. Hal ini dimaksudkan untuk melahirkan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan visi yang ditetapkan terutama terkait dengan strategi dan inovasi yang disepakati untuk dilakukan.

Kedua, mencakup bagaimana membangun kesepakatan elit tentang sistem dan mekanisme rekrutmen dan seleksi PNS yang obyektif, transparan, dan berdasar kecakapan. Yang lebih penting adalah bagaimana kesepakatan elit dalam bentuk *political will* diwujudkan dalam tindakan yang nyata. Kesepakatan tentang perlunya menyelenggarakan rekrutmen dan seleksi berdasarkan merit sistem ini juga menjadi langkah awal agar semua pihak termasuk elit membatasi diri dan tidak melakukan intervensi politik dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS. Dalam hal ini kebijakan-kebijakan yang dianggap tidak mendukung atau bertentangan dengan *shared ideas* perlu direvisi. Budaya titipan dan tekanan oleh kelompok elit tertentu yang ditujukan kepada penyelenggara rekrutmen dan seleksi agar menerima calon yang diajukan oleh elit tersebut harus mulai dikurangi. Oleh sebab itu, kebijakan-kebijakan dengan pencapaian jangka panjang sebaiknya dikeluarkan oleh institusi atau aktor yang bebas dari intervensi politik. Selain itu, perlu dibangun pula landasan yang kokoh untuk mewujudkan netralitas PNS.

Ketiga, menyangkut pengaturan dan perbaikan isi atau substansi kebijakan yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang

rekrutmen dan seleksi. Dalam hal ini yang perlu dilakukan adalah penataan kewenangan dan hubungan antara lembaga - lembaga yang terkait secara langsung dalam formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS, yaitu Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Badan Kepegawaian Negara, Badan Kepegawaian Daerah, serta Komisi Kepegawaian Negara. Pembagian tugas diantara lembaga-lembaga tersebut perlu ditinjau ulang, agar masing-masing dapat berkonsentrasi pada hal-hal yang strategis dan tidak terpaku pada ketentuan-ketentuan prosedural yang menghambat. Pembentukan Komisi independen perlu dilaksanakan untuk memperbaiki kelemahan kebijakan yang ada selain juga diamanatkan oleh Undang-undang No.43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Untuk menjamin konsistensi perundang-undangan sebaiknya pengaturan PNS termasuk rekrutmen dan seleksi berada pada satu undang-undang yang secara khusus dibuat untuk mengatur masalah kepegawaian.

Keempat, pembenahan dan perubahan pada mekanisme penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang melalui peningkatan pembiayaan, peningkatan kemampuan SDM pelaksana, dan pemanfaatan teknologi secara optimal. Di dalam ruang lingkup ini tercakup juga perbaikan kemampuan merencanakan kegiatan serta mekanisme seleksi yang dapat mencegah KKN dengan sebanyak mungkin memanfaatkan teknologi dan mengurangi intervensi subyektif. Pencegahan terjadinya KKN dapat ditingkatkan dengan membangun mekanisme pengawasan dengan melibatkan masyarakat untuk mengawal seluruh proses pelaksanaan rekrutmen dan seleksi.

Ruang lingkup teknis pelaksanaan menyangkut perancangan sistem seleksi termasuk jenis dan bentuk-bentuk tes yang diberikan serta penyelenggaraan tes khusus seperti interview.

Langkah-langkah perubahan di atas harus dilakukan secara bersama-sama. Pemingkatan prioritas sebagai bentuk perubahan *incremental* tidak akan mendatangkan hasil yang optimal. Ini disebabkan penyebab buruknya kebijakan rekrutmen dan seleksi di Indonesia saat ini berakar pada banyak bidang. Untuk itu, urutan langkah-langkah dapat dilakukan sebagai berikut.

- a. Membangun kesepakatan nasional untuk menegakkan merit sistem dalam rekrutmen dan seleksi. Termasuk dalam kesepakatan ini adalah menegakkan netralitas pegawai dan penataan kelembagaan.
- b. Membangun kesepakatan sistem rekrutmen dan seleksi menurut sistem kepegawaian *integrated*. Hal ini hanya bisa dilakukan setelah pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam Manajemen kepegawaian disepakati.
- c. Perbaiki substansi kebijakan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan untuk menjamin konsistensi dan kredibilitas kebijakan. Substansi kebijakan yang perlu memperoleh perhatian adalah yang terkait dengan netralitas pegawai dan penataan lembaga pelaksana rekrutmen dan seleksi.
- d. Memperbaiki kapasitas pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang meliputi perencanaan pegawai, sistem rekrutmen, dan sistem seleksi.

Kesepakatan dan komitmen stakeholder untuk menegakkan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi PNS secara obyektif, transparan, serta melalui upaya penghapusan KKN dan peningkatan kualitas pelamar dapat dikategorikan sebagai aspek kultural dan nilai organisasi dalam perspektif Peters dan Waterman. Kedua penulis tersebut menyatakan bahwa perusahaan-perusahaan yang baik mempunyai sikap yang jelas tentang nilai-nilai yang hendak ditegakkan dan proses pembentukan nilai-nilai tersebut dilaksanakan secara serius. Bahkan, penegakan komitmen dan nilai seharusnya menjadi prioritas atau langkah pertama dalam reformasi. Akan tetapi, perubahan dalam sikap dan nilai merupakan hal yang tersulit untuk dilakukan.³⁷³

Berdasarkan penjelasan tentang faktor yang menentukan perubahan pada tiap-tiap skenario dan berdasarkan penentuan prioritas maupun *strategic action* maka langkah-langkah reformasi kebijakan yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut.

1. Skenario Meritokrasi

Dalam skenario Meritokrasi, terkait dengan faktor penentu perubahan masa datang, intervensi fungsional akan dilakukan terhadap substansi atau isi kebijakan

³⁷³ Thomas J Peters dan Robert Waterman Jr., *in Search of Excellence: Lesson from America's Best Run Companies*. Harper & Row, New York: 1982, hal. 280.

dan Implementasi kebijakan. Dalam implementasi kebijakan langkah reformasi terutama diarahkan pada tahap perencanaan pegawai dan penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi.

a. Substansi Kebijakan

Perbaikan terhadap isi kebijakan dimaksudkan untuk melahirkan kebijakan yang konsisten, dalam pengertian bahwa tidak terjadi tumpang tindih atau pertentangan antara kebijakan yang satu dengan yang lain. Untuk itu, langkah-langkah reformasi yang ditujukan terhadap substansi kebijakan adalah sebagai berikut.

- a.1. Pengaturan tentang Manajemen kepegawaian di daerah dimasukkan ke dalam UU Pokok Kepegawaian. Hal ini dimaksudkan agar hanya ada satu sumber pokok kebijakan dalam Manajemen kepegawaian yaitu Undang-undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian
- a.2. Memberikan kejelasan tentang definisi pejabat pembina Kepegawaian. Pembina Kepegawaian adalah pejabat karir tertinggi yang bertanggung jawab terhadap penempatan, promosi, mutasi, dan pensiun.
- a.3. Perbaikan, revisi dan sinkronisasi UU No. 43 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004.
- a.4. Perbaikan, revisi dan sinkronisasi peraturan-peraturan untuk memperjelas pengertian peran dan fungsi pembina kepegawaian serta Kepala Daerah. Peraturan yang dimaksud adalah PP No.11 Tahun 2002 dan PP No.9 Tahun 2003.
- a.5. Mencabut atau memperbaiki PP No.48 Tahun 2005.
- a.6. Membuat peraturan/kebijakan yang tegas tentang pemenuhan tenaga-tenaga khusus, dengan masa kerja tertentu / terbatas.

Langkah-langkah yang ditujukan untuk memperbaiki substansi kebijakan seperti disebutkan di atas juga perlu dilakukan dalam scenario Tanpa harapan. Meskipun demikian, karena dukungan politik dalam skenario Tanpa Harapan lemah maka proses pelaksanaan perubahan atau perbaikan yang dilakukan terhadap

substansi kebijakan akan membutuhkan waktu yang lebih lama. Hal ini disebabkan oleh adanya konflik diantara elit karena perubahan isi peraturan perundang-undangan mungkin tidak disetujui oleh kelompok tertentu. Sebelum dilakukan langkah-langkah perbaikan diatas baik dalam skenario Meritokrasi dan skenario Tanpa Harapan perlu diupayakan perubahan *mind-set* diantara elit untuk membangun kesamaan persepsi dalam tujuan, pola tindak serta rencana aksi pengadaan CPNS yang berbasis sistem merit.

b. Perencanaan Pegawai

Dalam perencanaan pegawai, langkah-langkah reformasi yang dapat dilakukan dalam skenario Meritokrasi adalah sebagai berikut:

- b.1. Reformasi kebijakan dalam perencanaan pegawai dimulai dengan merealisasikan rencana yang pernah dikemukakan oleh BKN. Rencana tersebut adalah mengenai ketersediaan data dan informasi tentang kepegawaian yang dituangkan dalam Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian Republik Indonesia (SIMKRI). SIMKRI diperlukan untuk mendukung pembuatan berbagai kebijakan seperti halnya pembuatan formasi, pengajuan promosi, maupun mutasi.
- b.2. Perlu diupayakan penyerasian antara perencanaan pegawai dengan penyusunan anggaran sehingga perencanaan pegawai atau perkiraan kebutuhan pegawai dapat diperkirakan dalam jangka lima tahun kedepan. Pelaksanaan langkah ini didukung oleh analisis jabatan serta pendataan pegawai secara akurat di tingkat nasional. Dengan adanya perkiraan ini maka pelaksanaan rekrutmen dan seleksi dapat dilaksanakan secara fleksibel agar dapat mencapai tujuan rekrutmen dan seleksi yang ditetapkan. Dalam jangka waktu lima tahun ke depan dapat direncanakan kapan dan bagaimana mekanisme rekrutmen dan seleksi PNS. Untuk itu perlu dibangun suatu "bank data" yang menyimpan informasi tentang keahlian-keahlian yang dibutuhkan oleh unit kerja tertentu. Dengan adanya informasi mengenai keahlian-keahlian tersebut, rotasi pegawai dapat dilakukan berdasarkan keahlian yang dimiliki.

b.3. Langkah terpenting lain adalah peningkatan kemampuan dalam hal perencanaan kepegawaian, mulai dari analisis jabatan di tiap instansi sampai dengan penetapan formasi berdasarkan kebutuhan riil. Pelatihan untuk meningkatkan kemampuan staf yang terlibat dalam perencanaan kepegawaian seperti analisis jabatan maupun penyusunan formasi perlu ditingkatkan selain diperlukan tambahan sumber dana bagi pelaksanaan pekerjaan tersebut. Dengan demikian, perencanaan pegawai memerlukan peningkatan kapasitas pegawai dalam bidang analisis jabatan, pemutakhiran data pegawai, pembuatan peta jabatan, pembuatan standar kompetensi, serta penentuan formasi.

c. Implementasi Rekrutmen dan Seleksi

Kondisi ekonomi dan sosial yang berkembang dalam scenario Meritokrasi, Seperti telah dijelaskan sebelumnya memberikan peluang yang besar bagi reformasi penyelenggaraan (implementasi) rekrutmen dan seleksi. Langkah-langkah reformasi yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut.

c.1. Seperti telah disebutkan sebelumnya, perbedaan dalam jalur karir berdasarkan kemampuan memerlukan pola rekrutmen yang berbeda. Untuk itu, di masa depan dapat dipikirkan adanya dua macam pola rekrutmen. Pola pertama adalah rekrutmen yang diperuntukkan bagi calon pegawai dengan jalur karir sebagai elit nasional dengan menggunakan standar atau kualifikasi nasional, dan jika perlu menggunakan standar internasional dengan sistem seleksi yang ketat. Sistem seleksi yang digunakan tidak hanya untuk mengetahui kemampuan akademis tetapi juga untuk menegakkan moral dan etika. Mereka yang mengikuti jalur ini adalah pegawai dengan mobilitas vertikal dan horisontal (transfer pusat – daerah atau transfer antar daerah) serta untuk golongan tertentu (misalnya III B ke atas). Pegawai dengan jalur ini bisa disebarkan ke seluruh pelosok tanah air yang diharapkan bisa menjadi "leverage" di daerah. Pada pola ini rekrutmen dan seleksi diselenggarakan oleh

lembaga independen di tingkat pusat selain juga melalui perwakilan lembaga ini di daerah-daerah. Dengan demikian sistem yang dipakai pada pola ini adalah *integrated system*. Untuk pola pertama ini kelulusan didasarkan pada nilai standar kelulusan atau *passing grade*.

- c.2. Pola rekrutmen kedua didasarkan pada kebutuhan khusus instansi atau daerah tertentu. Penyelenggara pola rekrutmen kedua adalah instansi pemerintah atau daerah dengan mengacu pada ketentuan pusat. Pada jalur ini rekrutmen, penempatan, mutasi, promosi, dan pensiun ditentukan oleh instansi atau pemerintah daerah (*unified*). Pola ini dapat diterapkan untuk mengakomodasi mereka yang ingin membangun karir didaerahnya. Keuntungannya adalah bahwa pembangunan di daerah akan ditangani oleh orang-orang daerah tersebut sebagai tenaga yang memang mengetahui keadaan daerah setempat secara baik. Penentuan dasar kelulusan dapat dilakukan berdasarkan nilai tertinggi yang ada. Oleh karena kewenangan penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi pada pola kedua menjadi wewenang daerah, maka daerah bertanggung jawab dalam hal menjaga kualitas sumber daya manusia. Oleh sebab itu perlu ada jaminan dari daerah agar dalam melaksanakan rekrutmen dan seleksi daerah yang bersangkutan dapat memenuhi prosedur, norma, dan standar yang telah disepakati sebelumnya. Selain itu, untuk mengurangi "kepadatan", rekrutmen dan seleksi dapat dilaksanakan setiap saat jika ada kebutuhan tambahan pegawai.
- c.3 Penetapan jumlah pegawai yang dapat diangkat melalui kedua jalur di atas secara nasional dilakukan oleh pusat yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan, akan tetapi jenis lowongan dan kualifikasi pendidikan ditetapkan oleh daerah. Rekomendasi bagi peningkatan implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi mencakup beberapa hal. Pertama, harus diawali dengan peningkatan kapabilitas lembaga penyelenggara di daerah. Dalam pengertian ini di samping peningkatan SDM juga diperlukan adanya peningkatan alokasi anggaran. Kedua, dalam hal menjaring calon pelamar perlu dilakukan upaya pro-aktif

diantaranya dengan melalui pencarian pelamar di universitas-universitas terbaik. Ketiga, penyelenggaraan pengadaan CPNS harus diumumkan agar dapat menjangkau masyarakat luas. Dalam pengumuman tersebut perlu diinformasikan mengenai waktu pelaksanaan serta jenis/bentuk tes yang harus diikuti pelamar.

Dengan semakin meluasnya penggunaan komputer dan internet, akses masyarakat terhadap internet diharapkan semakin meningkat sehingga semakin banyak calon pelamar yang mengetahui adanya lowongan yang diumumkan melalui internet. Perlu diantisipasi mereka yang tinggal di daerah pelosok dan terpencil. Untuk itu harus dimungkinkan penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi di lokasi terdekat.

- c.4. Untuk mengakomodasi jenjang karir yang berbeda antara karir di bidang struktural dan fungsional maka sistem seleksi, terutama materi dan jenis tes, harus dibedakan antara calon pegawai yang akan meniti karir dalam jabatan struktural (menejerial) dengan mereka yang akan menduduki jabatan fungsional (profesional). Hal ini dimaksudkan untuk dapat menentukan apakah kompetensi yang dimiliki calon pegawai sesuai dengan standar kompetensi yang ditentukan pada tiap-tiap lowongan yang tersedia. Jenis tes bagi mereka yang mengarah pada jabatan struktural berfokus pada bidang menejerial dan leadership sedangkan jenis tes bagi para spesialis dan profesional (fungsional) lebih dititik beratkan pada soal kemampuan teknik, metodologi dan ilmu terapan.
- c.5. Untuk menghasilkan materi seleksi yang baik perlu adanya kelompok kerja atau lembaga yang melakukan pengkajian serta membuat materi seleksi dengan indikator yang jelas untuk mengukur kemampuan calon pelamar secara obyektif dan bisa digunakan secara nasional. Jadi, perlu didirikan semacam Bank soal yang bisa diakses oleh penyelenggara rekrutmen dan seleksi PNS di pusat dan daerah.
- c.6. Tes dapat dilakukan melalui *computer adaptive test* (CAT). Pemanfaatan teknologi dan informasi untuk melakukan ujian tes ini dimaksudkan untuk meminimalkan intervensi subyektif. Untuk mengetahui kesesuaian antara

kemampuan khusus yang dimiliki calon dengan bidang pekerjaan yang dipilih, perlu dilakukan tes khusus yang dilakukan oleh unit kerja. Selain tes kemampuan teknis, penelusuran terhadap kepribadian, etika, dan integritas calon merupakan suatu keharusan. Hal ini dapat diketahui melalui psikotes, interview, penelusuran CV, dan penggunaan referensi. Pelamar baru dapat dinyatakan diterima jika telah lulus tes umum, wawancara, dan tes khusus.

- c.7. Elemen dalam penegakan merit sistem adalah adanya obyektivitas dan transparansi dalam penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi. Hal ini bisa ditingkatkan dengan membuka hasil penilaian kepada publik, misalnya diumumkan di media masa. DPRD jika menginginkan laporan hasil tes, juga harus diberikan akses untuk melihat hasil penilaian. Selain itu, organisasi pemantau rekrutmen dan seleksi PNS yang digerakkan oleh masyarakat sipil perlu diperkuat.

Tindakan-tindakan yang perlu dilakukan bagi reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS dalam Scenario Meritokrasi sebagaimana diuraikan di atas tampak dalam tabel seperti di bawah ini.

Tabel 7.2.
Agenda Reformasi Skenario Meritokrasi

Formulasi Kebijakan			
Aspek	Urutan Prioritas	Langkah Reformasi	Waktu Pelaksanaan
<i>Politis</i>	1	Membangun komitmen tentang penegakan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi.	2008 – 2018
	1	Membangun komitmen tentang peningkatan upaya memberantas KKN.	2008 – 2018
	2	Mendirikan Komisi Kepegawaian Negara.	2008 – 2013
	2	Penataan peran LAN, BKN dan Komisi Kepegawaian Negara.	2008 – 2013
	3	Pemisahan jabatan karir dan jabatan politis	2013 – 2023

<i>Teknis</i>		Harmonisasi kebijakan antara pusat dan daerah.	2008 – 2023
Substansi Kebijakan			
<i>Aspek</i>	<i>Prioritas</i>	<i>Langkah Reformasi</i>	<i>Waktu pelaksanaan</i>
<i>Politis</i>	1	Revisi UUP Kepegawaian dengan memasukkan penataan aspek Kepegawaian daerah dan penyelenggaraan dua pola rekrutmen	2008 – 2013
	2	Revisi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	2008 – 2013
	3	Revisi / Pencabutan PP No.48 Tahun 2005	2008 – 2013
	4	Revisi PP 11/2002 , PP 9/2003, PP 54/2003	2008 – 2013
<i>Teknis</i>	1	Peningkatan pemahaman dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan	2008 – 2013
Implementasi Kebijakan			
<i>Aspek</i>	<i>Prioritas</i>	<i>Langkah Reformasi</i>	<i>Waktu Pelaksanaan</i>
<i>Politis</i>	1	Dukungan dana untuk membiayai perencanaan pegawai selama 5 tahun	2008 – 2023
	2	Pendirian lembaga pemantau pelaksanaan rekrutmen dan seleksi oleh masyarakat	2013 – 2023
<i>Teknis</i>	1	Perencanaan Pegawai untuk 5 tahun kedepan	2008 – 2023
	1	Formasi berdasarkan analisis jabatan, analisis kebutuhan, analisis beban kerja dan pembuatan peta jabatan	2008 – 2018
	2	Koordinasi intensif antara daerah dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam penyusunan formasi jabatan	2008 – 2018
	3	Pengaturan rekrutmen dan seleksi antara pegawai fungsional dan struktural	2008 – 2018
	3	Peningkatan kemampuan dan kapasitas lembaga yang terkait dengan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi baik ditingkat pusat dan daerah	2008 – 2023

	4	Perencanaan waktu penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi secara lebih baik	2008 – 2018
	4	Pelaksanaan rekrutmen dan seleksi oleh lembaga independen	2013 – 2023
	4	Penjaringan calon secara proaktif / kesekolah-sekolah	2008 – 2023
	4	Seleksi termasuk penelusuran etika, moral dan integritas melalui psikotest, interview dan surat referensi	2008 – 2018
	4	Pengembangan sistem jaringan untuk meningkatkan akses lembaga-lembaga yang terkait dengan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi terhadap informasi dan data kepegawaian	2008 – 2023
Administratif	1	Peningkatan anggaran untuk training pegawai pelaksana analisis jabatan	2008 – 2018
	2	Penambahan anggaran untuk pelaksanaan rekrutmen dan seleksi	2008 – 2023
	3	Pengumuman lowongan secara lebih meluas	2008 – 2023
	4	Adanya Bank soal / materi seleksi di tingkat nasional yang membedakan jenis dan materi test bagi lowongan pekerjaan yang diarahkan pada jabatan struktural (menajerial) serta jabatan fungsional (spesialis)	2013 – 2023
	4	Kelulusan ditentukan dengan menggunakan standar kelulusan	2013 – 2023
	4	Hasil seleksi bagi mereka yang lulus terbuka untuk publik	2008 – 2023

2. Skenario Tanpa Harapan

Meskipun kondisi yang digambarkan dalam skenario Tanpa Harapan sangat buruk, namun akibat dukungan politik yang lemah dan kondisi ekonomi dan sosial yang tidak berkembang langkah reformasi bagi kebijakan rekrutmen dan seleksi menjadi sangat terbatas. Upaya memperbaiki kebijakan rekrutmen dan seleksi supaya menuju kearah skenario Meritokrasi dimulai dengan perubahan-perubahan mendasar yang bersifat struktural. Perubahan mendasar yang perlu dilakukan terutama dalam tahap formulasi kebijakan, adalah mendorong tercapainya kesepakatan elit atas upaya-upaya yang mengarah pada penegakan sistem merit dan pemberantasan KKN. Langkah perbaikan yang dilakukan pada formulasi dan substansi kebijakan dalam skenario Tanpa Harapan secara garis besar adalah sama dengan yang dilakukan pada skenario Meritokrasi. Akan tetapi langkah-langkah reformasi yang mensyaratkan adanya lingkungan politik yang terbuka dan demokratis seperti mendorong partisipasi masyarakat untuk melakukan kontrol yang efektif terhadap pelaksanaan rekrutmen dan seleksi mungkin belum dapat dilaksanakan dalam skenario Tanpa Harapan. Demikian pula pembuatan kebijakan tentang pelaksanaan dua pola sistem rekrutmen dan seleksi, yang berdasar *separated* dan *integrated system* tidak dapat dilaksanakan dalam skenario Tanpa Harapan, meskipun hal tersebut disarankan dalam skenario Meritokrasi. Dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi skenario, langkah reformasi yang dilaksanakan dalam skenario Tanpa Harapan menghadapi kendala dalam masalah pembiayaan akibat kondisi sosial ekonomi yang tidak berkembang. Akibatnya langkah-langkah yang membutuhkan biaya besar seperti penyiapan anggaran belanja pegawai selama lima tahun, pelaksanaan seleksi secara komprehensif, penggunaan teknologi informasi serta penambahan anggaran untuk peningkatan kualitas organisasi dan sumber daya manusia tidak dapat dilakukan. Selain langkah-langkah yang disebutkan diatas, langkah prioritas yang harus dilakukan dalam skenario Tanpa Harapan adalah sebagai berikut.

a. Membangun Kesepakatan Elit

Ditengah lemahnya dukungan politik, mendorong kesepakatan elit agar tidak melakukan KKN dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS menjadi hal yang sangat penting. Seperti dijelaskan sebelumnya pelanggaran terhadap sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi PNS sebagian besar dilakukan oleh elit atau kelompok yang mempunyai uang melalui uang sogok, titipan atau katebelece. Pembuatan peraturan dan penerapan sanksi berat bagi mereka yang tertangkap melakukan KKN dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS mungkin merupakan langkah yang dapat dilakukan untuk memperkuat kesepakatan elit dalam penegakan sistem merit.

b. Netralitas Pegawai

Langkah penting lainnya dalam scenario Tanpa Harapan adalah menegakkan netralitas pegawai.

- b.1. Selain menegakkan pasal yang tercantum dalam Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang mengatur tentang netralitas, juga perlu dilakukan pembenahan dalam prosedur rekrutmen dan seleksi. Prosedur rekrutmen dan seleksi tersebut harus dapat membedakan antara pejabat karir dan pejabat politis. Perlu pengaturan yang tegas siapa saja dan apa tugas dari pejabat politis, yang dibedakan dari siapa yang masuk dalam jabatan karir. Dalam hal ini pola yang dipakai oleh Filipina atau Malaysia mungkin dapat dijadikan referensi.
- b.1. Pejabat pembina kepegawaian harus pejabat karir. Hasil rekrutmen dan seleksi ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal atau Sekretaris Daerah sehingga mempunyai fleksibilitas yang lebih besar dalam hal otoritas pengelolaan SDM.
- b.2. Merealisasikan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagai badan independen yang merumuskan kebijakan kepegawaian. Terdapat dua alternatif yang dapat dilakukan terkait dengan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara. Alternatif pertama adalah seperti yang disarankan oleh Thoha, bahwa fungsi KKN adalah menetapkan kebijakan

kepegawaian Nasional. Sedangkan BKN kembali pada fungsinya terdahulu yaitu sebagai pelaksana kebijakan yang mengurus masalah-masalah administrasi. Kementerian Menpan membuat kebijakan politik untuk pendayagunaan aparatur negara seperti struktur organisasi kementerian dan non-kementerian, TNI, Polri, BUMN.³⁷⁴ Hal ini dibutuhkan untuk mencegah adanya intervensi politik. Alternatif yang kedua adalah bahwa lembaga independen ini (KKN) hanya menjalankan fungsi melaksanakan rekrutmen dan seleksi dan kedudukannya sederajat dengan BKN. Adapun, BKN tetap menjalankan fungsi pengaturan terhadap sistem kepegawaian yang lain.

c. Sistem Kepegawaian Daerah

Reformasi pola rekrutmen dan seleksi menjadi bagian yang sangat penting bagi perbaikan administrasi untuk pembangunan. Perbaikan administrasi tidak hanya dimaksudkan untuk memperbaiki praktik penerimaan PNS tetapi juga mencerminkan derajat pelaksanaan otonomi daerah, yaitu menentukan kewenangan apa dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan kewenangan mana diserahkan kepada daerah. Dalam hal ini *unified system* merupakan pilihan yang tepat. Hal ini disebabkan Pertama, tetap memberikan peran yang signifikan dalam pengelolaan masalah penting yaitu bidang kepegawaian melalui pengaturan sistem kepegawaian daerah. Hal ini juga bermanfaat sebagai cara untuk mendorong pembangunan di daerah. Kedua, *unified system* yang tetap memberikan ruang bagi pemerintah pusat untuk menetapkan standar dan prosedur, khususnya dalam rekrutmen dan seleksi menjadi hal yang positif, ketika daerah masih kesulitan dalam memperoleh dan menarik pegawai yang "berkualitas" melalui usaha mereka sendiri. Ketiga, *unified system* memberikan fleksibilitas kewenangan dalam pengertian ketika pemerintah daerah semakin meningkat kemampuannya maka berangsur-angsur kewenangan yang masih disentralisasikan dapat diberikan kepada daerah.

³⁷⁴ Lihat pula Miftah Thoha, *Loc Cit* .hal:22.

Meskipun demikian, setelah mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Manajemen kepegawaian saat ini, identifikasi faktor-faktor berpengaruh di samping berdasarkan scenario yang dibuat dan paradigma baru, praktik *unified system* perlu diperbaiki melalui catatan-catatan sebagai berikut. Pertama, mengurangi kewenangan kepala daerah yang terlampau besar dalam pelaksanaan rekrutmen, seleksi, dan promosi karena dampak negatif yang muncul. Fakta-fakta di lapangan menunjukkan bahwa kewenangan tersebut merupakan sumber KKN. Oleh sebab itu, kewenangan tersebut seharusnya diserahkan ke tangan yang lebih netral seperti sekretaris daerah. Selain itu, kewenangan daerah yang sangat besar dalam hal rekrutmen dan seleksi, promosi, dan mutasi sebenarnya merupakan ciri penting *separated system*. Kedua, dalam hal rekrutmen dan seleksi pelaksanaan standar dan prosedur yang dibuat oleh pusat harus dilaksanakan secara lebih ketat untuk menjamin kualitas pegawai yang merata. Terlebih ketika dukungan politik lemah dan kondisi sosial ekonomi tidak berkembang seperti yang muncul dalam skenario Tanpa harapan maka kemampuan daerah kan sangat terbatas. Akibatnya daerah masih akan sangat membutuhkan bantuan pusat. Meskipun demikian dalam hal formasi, kewenangan yang dimiliki oleh pusat harus dikurangi, dengan lebih melibatkan daerah.

Untuk mendorong mobilitas pegawai antar daerah maka urusan penggajian sebaiknya berada ditangan pusat. Dengan mobilitas yang semakin lancar harapan untuk membuat pegawai sebagai perekat nasional dapat diwujudkan. Saran kebijakan yang diajukan di atas menunjukkan bahwa di masa depan perlu dilakukan penataan mengenai kewenangan masing-masing subsistem kepegawaian. Jadi pada intinya jumlah formasi boleh ditentukan pusat tetapi posisi dan kualifikasi ditentukan daerah. Rekrutmen dan seleksi serta promosi tetap dilaksanakan daerah dengan berpedoman pada pengaturan yang berlaku secara nasional. Adapun, pensiun, penggajian dan pelatihan dilakukan oleh pusat dan daerah.

Secara lebih terperinci, langkah-langkah reformasi proses (formulasi, implementasi) dan substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi yang dilakukan dalam skenario Tanpa Harapan dalam aspek politis, teknis dan administratif adalah seperti yang tampak dalam tabel 7.3 dibawah.

Tabel 7.3.
Agenda Reformasi Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi
Skenario Tanpa Harapan

Formulasi Kebijakan			
Aspek	Urutan Prioritas	Langkah Reformasi	Waktu Pelaksanaan
<i>Politis</i>	1	Pembuatan peraturan dan sangsi guna mendorong kesepakatan elit dalam penegakan sistem merit	2008 - 2013
	1	Membangun komitmen antar elit tentang peningkatan upaya memberantas KKN.	2008 - 2023
	2	Mendirikan Komisi Kepegawaian Negara	2008 - 2018
	2	Penataan peran LAN, BKN dan Komisi Kepegawaian Negara.	2013 - 2018
	3	Pemisahan jabatan karir dan jabatan politis	2018 - 2023
<i>Teknis</i>	1	Harmonisasi kebijakan antara pusat dan daerah.	2008 - 2023
Substansi Kebijakan			
Aspek	Prioritas	Langkah Reformasi	Waktu pelaksanaan
<i>Politis</i>	2	Revisi UUP Kepegawaian dengan memasukkan penataan aspek Kepegawaian daerah.	2008 - 2018
	2	Revisi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	2008 - 2018
	2	Revisi / Pencabutan PP No.48 Tahun 2005	2008 - 2013
	3	Revisi PP 11/2002 , PP 9/2003, PP 54/2003	2008 - 2013
<i>Teknis</i>	1	Peningkatan pemahaman dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan	2008 – 2018
Implementasi Kebijakan			
Aspek	Prioritas	Langkah Reformasi	Waktu Pelaksanaan
<i>Teknis</i>			
	1	Formasi berdasarkan analisis jabatan, analisis kebutuhan, analisis beban kerja dan pembuatan peta jabatan	2008 - 2018

	2	Koordinasi intensif antara daerah dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam penyusunan formasi jabatan	2008 - 2018
	3	Pengaturan rekrutmen dan seleksi antara pegawai fungsional dan struktural	2008 – 2018
	3	Peningkatan kemampuan dan kapasitas lembaga yang terkait dengan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi baik ditingkat pusat dan daerah	2008 – 2023
	4	Perencanaan waktu penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi secara lebih baik	2008 – 2013
	4	Penjaringan calon secara proaktif / kesekolah-sekolah	2008 - 2023
	4	Pengembangan sistem jaringan untuk meningkatkan akses lembaga-lembaga yang terkait dengan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi terhadap informasi dan data kepegawaian	2013 - 2023
Administratif	4	Pengumuman lowongan secara lebih meluas	2008 - 2023
	4	Adanya Bank soal / materi seleksi di tingkat nasional yang membedakan jenis dan materi test bagi lowongan pekerjaan yang diarahkan pada jabatan struktural (manajerial) serta jabatan fungsional (spesialis)	2013 - 2023
	4	Hasil seleksi bagi mereka yang lulus terbuka untuk publik	2008 – 2023

Ditengah keterbatasan langkah yang dapat dilakukan, reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS dalam skenario Tanpa Harapan harus disertai upaya terus menerus mendorong pertumbuhan demokrasi dan ekonomi serta mengembangkan paradigma baru dalam tata kehidupan masyarakat. Langkah mendasar ini diperlukan agar ciri-ciri masyarakat transisi yang secara struktural menghambat penegakan

sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi PNS secara perlahan-lahan dapat dihapuskan.

D. Pentahapan

Dalam rangka reformasi kebijakan, langkah-langkah intervensi yang telah ditentukan di atas harus dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu. Dengan demikian, perlu disusun suatu agenda dengan pentahapan serta urutan tindakan yang merupakan bagian dari strategi yang menunjukkan rencana jangka panjang reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS secara menyeluruh yang mencakup bentuk tindakan yang akan dilakukan, tata urutan, dan waktu pelaksanaan. Agenda pentahapan ini dapat digunakan sebagai kerangka kerja dan arah kebijakan. Dalam pandangan Mintzberg dan kawan-kawan, agenda dan pentahapan rangkaian tindakan merupakan bagian dari konsep strategi karena memberi arah, penentu ruang lingkup kegiatan, serta program yang harus dilakukan secara sekuensial untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Dengan agenda dan rencana pentahapan yang jelas maka fokus dan kohesivitas reformasi tetap dapat dijaga keseimbangannya.

Agenda dan pentahapan reformasi kebijakan dan rekrutmen PNS adalah sebagai berikut.

Lima tahun pertama perlu diletakkan dasar-dasar bagi terbangunnya kesepakatan dan komitmen nasional, khususnya diantara elit dan pembuat kebijakan nasional akan perlunya menegakkan prinsip-prinsip merit sistem dalam rekrutmen dan seleksi PNS. Kata kunci dalam proses pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang berdasar sistem merit adalah disiplin dan menahan diri untuk tidak melakukan KKN. Dalam waktu yang bersamaan, langkah-langkah pemberantasan korupsi secara nasional perlu ditingkatkan. Dalam waktu lima tahun pertama juga dilakukan perbaikan serta revisi substansi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan rekrutmen dan seleksi.

Pada lima tahun kedua, perbaikan dilakukan pada perangkat pendukung dan institusi. Perubahan dilakukan dalam hal perencanaan kepegawaian dan anggaran belanja untuk pegawai dari yang semula dilakukan secara tahunan diubah menjadi

lima tahunan. Pada kurun waktu ini juga dilakukan pembenahan kewenangan daerah dalam hal kepegawaian. Pada tahapan yang terakhir atau lima tahun yang ketiga dilakukan perbaikan mekanisme rekrutmen dan seleksi yang mencakup peningkatan kemampuan organisasi pelaksana, peningkatan kualitas materi seleksi, serta perbaikan prosedur, dan mekanisme rekrutmen dan seleksi.

