

## BAB VIII

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Melakukan analisis kebijakan terhadap rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia mencakup spektrum yang sangat luas. Hal ini karena pegawai negeri menempati posisi sangat strategis dalam keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan. Pengelolaan pegawai tidak hanya terkait dengan keberadaan lebih dari tiga juta pegawai yang tersebar di wilayah yang sangat luas, tetapi secara tidak langsung juga menyangkut kehidupan seluruh masyarakat. Kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS mempunyai nilai yang penting ketika kebijakan tersebut tidak semata-mata ditujukan untuk menegakkan sistem merit tetapi juga terkait dengan persoalan perebutan kewenangan, persaingan kekuasaan, serta pergesekan kepentingan. Pada beberapa kasus, implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS selain digunakan untuk memperoleh calon pegawai yang berkualitas, juga diwarnai oleh adanya upaya-upaya kelompok tertentu untuk memperluas patronase serta memperkuat kedudukan dengan memasukkan kenalan, kerabat, serta teman ke dalam jajaran PNS dengan cara-cara diluar ketentuan. Selain untuk menjadi pegawai negeri membangun karir, dan mencari nafkah, rekrutmen dan seleksi juga sering menjadi arena balas budi terhadap pihak-pihak yang dianggap telah berjasa mengantarkan calon-calon penguasa memperoleh kekuasaan. Berbagai kelemahan dalam pelaksanaan otonomi daerah termasuk konflik kewenangan antara pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota, juga berimbas pada inkonsistensi dan ketidakjelasan sistem Manajemen kepegawaian daerah termasuk dalam hal rekrutmen dan seleksi PNS. Akibat ketidak jelasan ini, *unified system* yang dinyatakan sebagai sistem kepegawaian dalam hal rekrutmen dan seleksi juga menampilkan ciri *separated system* dan dalam beberapa hal menunjukkan ciri *integrated system*.

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang diajukan sebagai dasar penulisan disertasi ini maka kesimpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut.

1. Meskipun terdapat Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menjamin pelaksanaan rekrutmen dan seleksi berdasar sistem merit, persoalan yang muncul dalam proses formulasi, substansi, dan implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi ternyata telah menyebabkan penegakan sistem merit menjadi lemah.
2. Analisis terhadap kebijakan yang ada saat ini menunjukkan besarnya intervensi politik pada proses formulasi kebijakan. Persaingan kepentingan di antara pembuat kebijakan serta antara pemerintah pusat dan daerah menandai proses formulasi peraturan yang dirumuskan untuk menyertai undang-undang kepegawaian. Hal ini berakibat pada buruknya kebijakan yang dihasilkan, tidak konsisten, serta menimbulkan kerumitan dalam implementasinya.
3. Dari segi substansi, nampak adanya inkonsistensi dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur rekrutmen dan seleksi. Isi kebijakan yang terkait dengan netralitas pegawai, pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, penataan kelembagaan, pemisahan antara jabatan politik dan karir mengandung banyak permasalahan. Padahal, ketegasan dalam hal-hal tersebut di atas menjadi kunci penegakan sistem merit.
4. Dalam hal Implementasi kebijakan, lemahnya perencanaan pegawai menjadi akar masalah terpenting yang menjadi salah satu penyebab buruknya pelaksanaan rekrutmen dan seleksi. Keadaan ini diperparah oleh lemahnya kemampuan administrasi dan teknis yang diperlukan bagi penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi di lapangan. Organisasi penyelenggara rekrutmen dan seleksi menghadapi kendala dalam hal pengadaan materi seleksi yang sebenarnya mampu memprediksi secara akurat kemampuan calon. Disamping itu, kesulitan lain yang dihadapi adalah menghadapi kesulitan dalam menentukan pola penilaian yang tepat sehingga dapat menjamin bahwa mereka yang

dinyatakan lulus seleksi adalah calon terbaik dengan kemampuan yang terbaik.

5. Melalui identifikasi faktor kunci serta faktor pengubah yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan *systems thinking*, dapat dibangun empat skenario yang meliputi skenario Meritokrasi, skenario Tanpa Harapan, skenario Dalam Tekanan dan skenario Berpeluang. Keempat skenario ini menggambarkan ketidakpastian yang mungkin muncul di masa depan yang seharusnya diperhitungkan dalam pembuatan kebijakan sekaligus dapat diketahui peluang-peluang yang dapat dimanfaatkan untuk menopang pelaksanaan reformasi kebijakan, terutama kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang mempunyai perspektif jangka panjang.
6. Dari empat skenario yang ada, dua skenario yang saling bertolak belakang yaitu skenario Meritokrasi sebagai skenario optimis dan skenario Tanpa Harapan sebagai skenario pesimis dipergunakan untuk merancang reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Kedua skenario tersebut dapat digunakan untuk mengoptimalkan upaya antisipasi dan penekanan terhadap resiko-resiko yang dihadapi oleh skenario pesimis sekaligus memaksimalkan peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung reformasi kebijakan.
7. Dalam skenario Meritokrasi, dukungan politik yang kuat serta keadaan ekonomi dan sosial yang berkembang memberikan banyak peluang pengembangan bagi pelaksanaan rekrutmen dan seleksi pegawai terutama yang menyangkut pemanfaatan teknologi, peningkatan kemampuan organisasi dan sumber daya serta pemanfaatan ketersediaan belanja pegawai untuk perencanaan jangka panjang. Hal ini dimungkinkan karena kondisi ekonomi yang berkembang dan memberikan pengaruh positif pada penganggaran pegawai.
8. Dalam skenario Tanpa Harapan, dengan dukungan politik yang lemah dan kondisi ekonomi dan sosial yang tidak berkembang langkah-langkah reformasi yang dapat dilaksanakan hanya terbatas. Dalam skenario

reformasi lebih ditujukan untuk mengurangi pengaruh politik dan intervensi eksternal dalam rekrutmen dan seleksi PNS. Mewujudkan netralitas pegawai, penghapusan KKN dan memperbaiki koordinasi antara daerah dan pusat merupakan agenda penting yang harus dijalankan dalam skenario Tanpa Harapan.

9. Berdasarkan skenario-skenario di atas, reformasi kebijakan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang ada mencakup elemen-elemen yang sangat luas tetapi cukup terinci. Reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS terutama ditujukan untuk, pertama, memperkuat kesepakatan elit dan aktor tentang misi dan tujuan pengadaan CPNS yang berprinsip pada netralitas, keterbukaan, akuntabilitas, profesionalisme, dan penghapusan KKN. Kedua, adanya perbaikan substansi yang mengatur tentang netralitas pegawai negeri, penataan lembaga serta pengaturan kewenangan pusat dan daerah dalam Manajemen kepegawaian. Ketiga, adanya perbaikan teknis administratif pelaksanaan rekrutmen dan seleksi.

## **B. Implikasi Akademis dan Praktis**

Hasil penelitian ini memberikan konfirmasi pada sebagian teori-teori yang diajukan di samping mengusulkan modifikasi terhadap pendekatan-pendekatan yang telah dianggap baku. Dinamika aktor, pertentangan kepentingan, serta pengaruh struktur kekuasaan baik sebagai faktor internal maupun eksternal dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Anderson, Easton, maupun Franklin dan Ripley sangat jelas direfleksikan dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Alternatif kebijakan dalam penelitian ini yang menyarankan terbangunnya komitmen para elite pada penegakan prinsip-prinsip sistem merit sebagai *shared*

*ideology* dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia memperkuat konfirmasi teori di atas.

Penelitian ini juga mengkonfirmasi pendapat para ahli seperti Dunn, Dye, Lester dan Stewart, Cooper, serta Considine tentang penggunaan analisis kebijakan sebagai pendekatan untuk memperbaiki kegagalan kebijakan publik, terutama jika kegagalan tersebut disebabkan oleh buruknya formulasi dan substansi kebijakan. Meskipun demikian, pendekatan ini belum memadai terlebih jika kebijakan yang diambil mempunyai perspektif jangka panjang dan bersifat strategis. Penelitian ini menunjukkan perlunya digunakan perangkat lain untuk meningkatkan reliabilitas kebijakan baru dengan menggunakan pendekatan *scenario planning*. Dengan memanfaatkan pendekatan *scenario planning* maka kelemahan analisis kebijakan yang lebih berorientasi pada kebijakan masa kini dapat diatasi. Hal ini menunjukkan perlunya pemanfaatan beberapa macam pendekatan dan teori secara bersama-sama untuk memenuhi kebutuhan khusus, mengingat pendekatan atau teori tertentu kadang-kadang tidak memberikan penjelasan secara tuntas. Misalnya, teori yang menjelaskan tentang fragmentasi elit, pengaruh lingkungan kebijakan serta teori tentang kegagalan kebijakan telah berhasil menjelaskan fenomena dan fakta beserta elemen-elemen penting di dalamnya tetapi teori-teori di atas sering gagal menjelaskan dan menunjukkan solusi atas persoalan-persoalan yang muncul menyertai fenomena yang ada.

Teori-teori tentang pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang ideal serta penegakan sistem merit yang berdasar pada obyektivitas, transparansi, persamaan dan profesionalisme yang antara lain dikemukakan Gatewood, Feild dan Siagian mensyaratkan adanya tingkat kemampuan tertentu dan ketersediaan sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan setiap tahapan rekrutmen dan seleksi pegawai mulai dari pengumuman lowongan sampai dengan penetapan kelulusan. Sementara pakar seperti Graham, Gordon, dan Geoffrey menempatkan isu rekrutmen dan seleksi dalam konteks politik dan struktur kekuasaan. Penelitian ini menunjukkan bahwa reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi pegawai mencakup spektrum yang sangat luas, mencakup aspek teknis, administratif, dan politis. Ketiganya harus didekati secara komprehensif dan integratif. Pada akhirnya, kebijakan yang

dirumuskan tidak hanya didasarkan pada nilai organisasi yang semata-mata ditujukan demi kelangsungan organisasi, memajukan organisasi, meningkatkan kualitas program organisasi, tetapi juga harus didasarkan pada nilai kebijakan itu sendiri. Ini berarti bahwa pengambilan keputusan didasarkan pada kepentingan publik atau apa yang diyakini secara moral baik bagi kepentingan publik atau *morally correct public policy*.

Sebagai implikasi praktis, penelitian ini menunjukkan bahwa langkah-langkah dalam reformasi kebijakan tidak hanya dimaksudkan untuk memperbaiki kemampuan kebijakan pemerintah atau *government policy capacity* tetapi terutama untuk memperbaiki lingkungan kebijakan termasuk di dalamnya kemauan politik dan dukungan politik. Tanpa lingkungan yang baik reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi akan terseret lagi pada stagnasi atau bahkan keadaan yang lebih buruk. Hal ini terutama jika pemerintah serta birokrasi pelaksana tidak mampu menghadapi gempuran dari pihak-pihak lain yang merasa dirugikan dengan adanya reformasi sehingga menginginkan dipraktikannya kebijakan rekrutmen dan seleksi yang lama. Hal ini mungkin terjadi karena adanya hubungan antara birokrasi dan politik kekuasaan sehingga netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin terjadi. Artinya, kebijakan yang dihasilkan oleh birokrasi akan selalu diakomodasikan dengan kepentingan politik.

Reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS juga akan dilaksanakan dalam bingkai pendewasaan dan pengembangan demokratisasi dimana semangat desentralisasi dan otonomi daerah menjadi bagian penting di dalamnya. Penentuan kewenangan antara pemerintah pusat dan provinsi, kabupaten/kota dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi perlu dipertegas dan diperjelas. Hal ini diperlukan untuk menciptakan konsistensi dan kejelasan kebijakan terkait dengan seleksi dan rekrutmen PNS. Terutama menyangkut kesepahaman di tingkat pengambil keputusan nasional tentang fungsi PNS sebagai alat perekat bangsa yang harusnya mobile dan mengutamakan kualitas.

Reformasi kebijakan juga tidak akan membawa perubahan optimal pada sistem rekrutmen PNS jika para pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan tidak mempunyai otoritas yang cukup untuk melaksanakannya. Dengan demikian,

kebijakan yang dibuat harus memperoleh dukungan dalam bentuk kepercayaan, komitmen, serta legitimasi yang cukup. Ini menunjukkan bahwa reformasi kebijakan tidak hanya membutuhkan kepemimpinan yang kuat atau *strong leadership and enlightened political leadership* tetapi perlu dukungan administrator yang berorientasi kepada reformasi. Dalam konteks ini dukungan masyarakat juga menjadi penting. Dukungan masyarakat ini hanya bisa diperoleh jika kebijakan dilakukan secara terbuka, dan masyarakat yang berpihak pada perubahan dan reformasi mudah memperoleh informasi tentang kebijakan. Selain lingkungan kebijakan, keberhasilan reformasi rekrutmen dan seleksi PNS juga ditentukan oleh perubahan pola pikir serta pemahaman akan tugas, fungsi, dan posisi PNS. Pegawai bukan lagi sekadar alat atau instrumen dalam mesin birokrasi tetapi merupakan modal intelektual atau *intellectual capital* dimana perencanaan pengelolaannya mulai dari rekrutmen, pengembangan, dan pemberhentiannya ditujukan pada pengembangan kemampuan dan intelektualitas pekerja. Dalam perubahan global berkaitan dengan lingkungan bisnis dan lingkungan teknologi, maka mencari dan mempertahankan orang-orang dengan talenta yang besar menjadi bidang persaingan yang ketat sebab ini menyangkut modal intelektual

Selanjutnya, karena rekrutmen dan seleksi hanya merupakan sebuah subsistem dalam sistem kepegawaian nasional, maka reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi hanya akan menjadi optimal jika disertai dengan reformasi pada subsistem yang lain seperti membangun sistem *career planning* yang menjamin kejelasan masa depan dan pengembangan karir kearah profesionalisme.

Perbaikan dan reformasi yang lain perlu ditujukan ke arah terciptanya sistem pendidikan dan pelatihan pegawai, sistem penggajian dan penghargaan, serta peningkatan budaya organisasi yang mengutamakan etika dan moral pegawai yang berorientasi pada pelayanan publik dan mempunyai ciri profesionalisme. Ini berarti reformasi kebijakan yang dilakukan bersifat komprehensif yang tidak hanya akan rumit tetapi juga membutuhkan keberlangsungan dalam jangka panjang.