

BAB II KERANGKA TEORI

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian di atas maka akan dilakukan telaah serta kajian terhadap teori-teori yang relevan dan terkait dengan analisis kebijakan rekrutmen dan seleksi Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. Kajian teori dimaksudkan untuk memberikan landasan terhadap pemahaman obyek penelitian dan penentuan isu-isu utama yang perlu dibahas serta merekomendasikan alternatif-alternatif kebijakan. Tujuan lain adalah untuk melihat bagaimana teori, pendekatan, maupun konsep yang dikemukakan para ahli menjelaskan proses kebijakan serta langkah perbaikan yang perlu dilakukan terhadap kebijakan yang dianggap buruk.

Pertama-tama akan dibahas berbagai argumen dan teori tentang pentingnya reformasi kepegawaian dalam kerangka reformasi administrasi yang lebih luas. Tinjauan tersebut diperlukan untuk mendukung pernyataan bahwa cara utama untuk melakukan reformasi di bidang administrasi secara keseluruhan adalah dengan melakukan reformasi kepegawaian khususnya melalui perubahan pada kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang ada. Setelah itu, akan dilihat berbagai teori yang relevan bagi pembuatan maupun perbaikan kebijakan yang mencakup analisis kebijakan, proses kebijakan, serta teori tentang pengambilan keputusan. Teori dan konsep tentang analisis kebijakan pada intinya menunjukkan kegunaan analisis kebijakan sebagai alat untuk melakukan perbaikan dan pengembangan suatu kebijakan. Tinjauan terhadap teori yang membahas proses kebijakan terutama dilakukan untuk memahami faktor yang berpengaruh pada pembuatan kebijakan atau formulasi kebijakan, implementasi kebijakan serta, evaluasi kebijakan baik melalui perspektif politik, ekonomi, maupun sosial. Untuk keperluan disertasi ini proses kebijakan hanya akan dilihat dalam konteks formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan. Selain itu, juga akan dikemukakan teori dan pendapat ahli yang membahas isi atau substansi kebijakan serta teori tentang rekrutmen dan seleksi. Teori-teori yang terkait dengan *scenario planning* terutama akan terkait

dengan argumen dasar penggunaan skenario serta tahapan pembuatan skenario dengan menggunakan cara berpikir sistem atau *systems thinking*.

A. Kepegawaian Negara Dalam Konteks Reformasi Administrasi Publik

1. Reformasi Administrasi dan Reformasi Kepegawaian

Caiden menyatakan bahwa bagi negara-negara yang baru lepas dari penjajahan, melakukan reformasi administrasi adalah hal yang tak terhindarkan. Begitu banyak hal yang perlu dibenahi mulai dari kelangkaan administrator yang memiliki kemampuan memadai, ketidakmampuan sistem administrasi menangani tuntutan pelaksanaan pembangunan hingga persoalan kemerosotan mentalitas administrator dan politisi yang mengakibatkan maraknya korupsi, tumpulnya lembaga keadilan serta runtuhnya motivasi pelayanan.⁵⁴ Kata *administrative reform* atau reformasi administrasi diartikan oleh Groves⁵⁵ sebagai perubahan administrasi yang menjelaskan berbagai revisi penting dalam praktik administrasi atau organisasi dimana semua bagian administrasi terlibat dari waktu ke waktu. Adapun Caiden mendefinisikan Reformasi administrasi sebagai berikut.

*Administrative reform means any change of principles, organization, structure, methods or procedures which is aimed at improving the administrative process.*⁵⁶

Pengertian reformasi administrasi dapat diperkaya dengan mengutip pendapat de Guzman dan Reforma yang mengatakan bahwa reformasi administrasi merupakan perubahan yang direncanakan atau disengaja terhadap birokrasi pemerintahan, merupakan suatu inovasi, serta ditujukan untuk melakukan perbaikan terhadap efisiensi dan efektifitas pelayanan publik. Lebih lanjut, dijelaskan bahwa reformasi diperlukan karena adanya kebutuhan untuk mengatasi ketidakpastian dan perubahan yang cepat pada lingkungan organisasi.⁵⁷ Di Indonesia, pelaksanaan reformasi

⁵⁴ Gerald E Caiden , *Administrative Reform*, The Penguin Press, London:1970, hal. 99 -100.

⁵⁵ R.T.Groves ,” Administrative Reform and Political Development“, *Public Administrative Review* , December, 1967. hal. 436-45.

⁵⁶ Caiden., *Op.cit.*, hal. 67.

⁵⁷ Mark Turner dan David Hulme, *Governance, Administration and Development*, Macmillan Press Ltd, London:1997. hal. 106.

administrasi diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk menerapkan peraturan baru terhadap sistem administrasi untuk mengubah tujuan, struktur, dan prosedur. Pendorong munculnya reformasi administrasi adalah karena adanya komitmen reformasi politik dalam rangka transformasi sosial dan modernisasi masyarakat. Tujuan reformasi administrasi diantaranya adalah untuk membuat aparatur birokrasi menjadi efisien dan terorganisasi dengan baik sebagai alat pembangunan nasional ekonomi melalui perencanaan investasi.

Dari berbagai pengertian dan tujuan reformasi administrasi di atas dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi diperlukan jika terdapat perbedaan antara keadaan yang diinginkan dengan keadaan yang nyata. Selain itu, pengertian dan tujuan reformasi administrasi menunjukkan bahwa ruang lingkup yang dicakup amat luas. Hal ini sesuai dengan pendapat Teering⁵⁸ berikut.

Administration is a complex of human, material, financial, organizational and procedural elements combined in a dynamic interaction in relation with a given political, economical, social, historical (etc) setting in order to satisfy the general interest of a country, and by this its development”.

Studi Bank Dunia di negara-negara yang sedang mengalami masa transisi menunjukkan hal yang sama bahwa pelaksanaan reformasi administrasi mencakup bidang yang luas dan reformasi kepegawaian menjadi bagian didalamnya.⁵⁹ Dalam menjelaskan tujuan reformasi administrasi, Dror⁶⁰ juga menunjukkan adanya aspek penataan kepegawaian di dalamnya; karena tujuan reformasi administrasi dikelompokkan menjadi 1) Penghematan atau efisiensi. 2) Mengatasi kelemahan struktural seperti KKN, perubahan, dan penyesuaian komponen-komponen sistem administrasi. 3) Perubahan pembagian kerja antara sistem administrasi dan sistem politik. serta 4) Perubahan hubungan sistem administrasi dengan masyarakat.

⁵⁸ T. Teering, *The Guiding Principles on Civil Service Reform: An Appropriate Instrument* ?, University of Twente, Faculty of Public Administration and Public Policy, Enschede: 1999.

⁵⁹ World Bank, “Understanding Public Sector Performance in Transition Countries”, ECSPE, Europe and Central Asia Region, 2003, hal. 24.

⁶⁰ Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined*, Chandler Publishing Co, San Francisco: 1968.

Lingkup reformasi administrasi yang luas juga dikemukakan oleh Leeman⁶¹ yaitu meliputi reformasi dalam pengambilan keputusan, prosedur, komunikasi, dan adaptabilitas. Ketika mengemukakan tempat reformasi kepegawaian dalam reformasi administrasi, Caiden menyebutkan bahwa tujuan reformasi administrasi adalah pencapaian *practical optimum* dan *satisficing optimum*. *Practical optimum* adalah pencapaian kinerja terbaik dalam suatu kondisi tertentu sedangkan *satisficing optimum* yakni suatu pencapaian kinerja yang paling memuaskan dalam suatu kondisi tertentu. Kedua kondisi tersebut hanya dapat dicapai oleh aparatur yang efisien dan terorganisir. Oleh karena itu, reformasi kepegawaian menjadi bagian yang melekat dalam reformasi administrasi.⁶² Argumen lain yang menempatkan reformasi kepegawaian dalam kerangka reformasi administrasi yang lebih luas menurut Mascarenhas,⁶³ karena reformasi kepegawaian yang dilakukan oleh banyak negara pada dasarnya untuk membebaskan pegawai dari berbagai hambatan birokratis, meningkatkan kewenangan kontrol terhadap pekerjaan mereka, serta menciptakan fleksibilitas. Tujuan ini hanya dapat dicapai jika reformasi kepegawaian diletakkan dalam perspektif reformasi yang lebih luas.

Reformasi kepegawaian dalam kerangka reformasi administrasi semakin mendesak untuk dilaksanakan karena adanya keterbatasan sumber-sumber daya sejalan dengan menurunnya pertumbuhan ekonomi, yang membutuhkan pengelolaan secara efisien dan dikerjakan oleh pegawai dengan kemampuan yang memadai. Adapun dalam pandangan Litvack⁶⁴ tujuan reformasi kepegawaian adalah membangun proses untuk memperbaiki peraturan dan insentif guna memperoleh pegawai yang memiliki kemampuan dan motivasi serta efisien sehingga dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, reformasi kepegawaian tidak hanya menyangkut pegawai atau aparatur negara saja, tetapi juga sistem dan organisasi yang melingkupinya.

⁶¹ Arne F. Leemans, *A Conceptual Framework for the Study of Reform of Central Government.*, in Arne F. Leemans (ed.) *The Management of Change in Governmen.*, Martinus Nijhoff, The Hague:1976.

⁶² Gerald Caiden, "Administrative Reform". in A. Farazmand (ed.) *Handbook of Comparative and Development Administration*, Marcel Dekker, New York:1991. hal. 26.

⁶³ Mascarenhas. "New Zealand Civil Service", Paper dipresentasikan pada Konferensi Civil Service System in Comparative Perspective, Indiana Bloomington. 5-8 April, 1997.

⁶⁴ Jennie Litvack, "Civil Service Reform and Decentralization", World Bank, 2000.

2.Ruang Lingkup Reformasi Kepegawaian

Meskipun pengalaman di banyak negara dalam melaksanakan reformasi kepegawaian dapat dijadikan referensi, akan tetapi tidak ada aturan dan rumus tunggal bagi pelaksanaan reformasi kepegawaian. Pelaksanaannya bergantung pada ketepatan kombinasi serta adaptasi antara struktur dan kultur yang didasarkan pada prinsip-prinsip yang dapat dioperasionalkan, alasan, kerangka waktu, serta metode terbaik untuk melaksanakan pemecahan masalah yang spesifik.⁶⁵ Di negara-negara industri, target utama penataan di bidang kepegawaian adalah peningkatan pelayanan terhadap masyarakat melalui perbaikan *teamwork* yang berakar pada teori *Quality management*.⁶⁶ Misalnya di Inggris, reformasi kepegawaian yang dimulai pada abad 19 didorong untuk mengurangi korupsi serta mendorong profesionalisme pegawai yang terbebas dari pengaruh politik.⁶⁷ Reformasi kepegawaian yang dilakukan setelah pemerintahan partai buruh pada tahun 1997, diarahkan pada pembuatan kebijakan yang lebih baik, perbaikan pelayanan kepada masyarakat, dan implementasi manajemen modern sektor publik. Di Amerika, reformasi sejak awal abad 19 dimulai dengan mengurangi spoil sistem,⁶⁸ baru kemudian bergeser ke arah penghematan biaya dan perbaikan kualitas pelayanan.

Di negara sedang berkembang reformasi kepegawaian pada umumnya diarahkan untuk memperbaiki moralitas dengan mengurangi korupsi dan memotong campur tangan politik ke dalam birokrasi. Sebagai contoh, di Etiopia reformasi pegawai negara terutama ditujukan untuk melepaskan pegawai dari kronisme maupun memotong hubungan patron-klien dalam politik, memotong berbagai intervensi dari pihak luar, maupun kepentingan individual atau kelompok yang merusakkan peraturan atau prosedur yang telah ada. Program reformasi kepegawaian di negara-negara di sub-sahara Afrika pada tahun 1991 ditujukan untuk

⁶⁵ E. Straw, *The Dead Generalist : Reforming the Civil Service and Public Services*, Demos, London: 2004, hal. 57.

⁶⁶ M. Asim, "Adopting Quality Management Concept in Public Service Reform: The Vase of Malaysian Public Service". *Labour and Management in Development Journal*. Vol 2. No.6, The Australian National University, Asia Pacific Press, Canberra:2001. hal.3

⁶⁷ E. Straw., *Op cit.*, hal. 57.

⁶⁸ B. Klop, "Civil Service Reform", *Collective Bargaining Reporter*, No.1, 2002, B.2002.

memperbaiki kualitas pegawai. Hal ini dilakukan dengan membentuk komisi yang menangani masalah penggajian, klasifikasi posisi, restrukturisasi institusi, maupun pelatihan. Komisi tersebut juga melakukan reorganisasi, meningkatkan gaji minimum, dan membekukan perekrutan yang tidak terencana.⁶⁹ Di Chile reformasi sistem pemerintahan yang dimulai pada awal 80-an ditujukan untuk mengurangi pengeluaran publik, meminimalkan badan administrasi, serta privatisasi perusahaan-perusahaan publik. Kemudian baru pada dekade 90-an reformasi ditujukan pada peningkatan kondisi kerja sektor publik dengan menaikkan gaji PNS serta penghargaan dan pembentukan asosiasi PNS.⁷⁰

Reformasi kepegawaian di beberapa negara Asia menunjukkan fokus dan tujuan yang berbeda. Kasus reformasi kepegawaian yang dilaksanakan di Korea pada masa pemerintahan Park Chung Hee, selain ditujukan untuk memperbaiki moral dan disiplin pegawai, ternyata juga menjadi bagian untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang timbul dalam masa transisi. Studi yang dilakukan oleh Bank Dunia di Bangladesh menunjukkan bahwa langkah terpenting dalam reformasi kepegawaian adalah pembuatan kebijakan kepegawaian yang konsisten dan jelas, mengurangi campur tangan politik, serta adanya imbalan untuk kinerja yang baik. Adapun reformasi kepegawaian yang dilakukan di Indonesia terutama ditujukan untuk meningkatkan kualitas pegawai dan pelayanan.

Dari berbagai langkah reformasi kepegawaian yang dilakukan di berbagai negara seperti disebutkan di atas, maka ruang lingkup reformasi kepegawaian mencakup area yang sangat luas mulai dari peningkatan kapasitas dan kemampuan pegawai, peningkatan kualitas pelayanan hingga perbaikan moral pegawai, dan pembatasan intervensi politik dalam masalah kepegawaian.⁷¹ Meskipun arah dan tujuan pelaksanaan reformasi kepegawaian berbeda antara satu negara dan negara lainnya, tanpa mengabaikan konteks-konteks spesifik suatu negara, pembenahan dalam bidang kepegawaian sebenarnya berakar pada langkah-langkah yang lebih

⁶⁹ Joan Corkery, "International Experience with Institutional Development and Administrative Reform: Some Pointers for Success", ECDPM Working Paper Number 15, March 1997, Maastricht: ECDPM

⁷⁰ Hector Oyarce, "Government System Reform in Chile", Makalah disampaikan pada Seminar *Reformasi Birokrasi Perbandingan Indonesia dan Chile*, CSIS, Jakarta, 19 Juni 2007.

⁷¹ Eko Prasjo "Reformasi Kepegawaian di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol.VII, No.1, September 2006 – Februari 2007, hal.420.

mendasar yaitu terkait dengan kualitas pegawai yang harusnya direkrut dan diseleksi secara transparan dan terbuka. Melalui bantuan pinjaman Bank Dunia negara-negara berkembang berupaya melakukan peningkatan kualitas pegawainya dengan membuat atau mengimplementasikan undang-undang yang mengatur sistem rekrutmen berdasarkan sistem merit yang mencakup persaingan terbuka dan transparan serta dilakukan oleh institusi /komisi/badan independen. Model rekrutmen yang oleh Sheppert disebut sebagai *universal model* ini dianjurkan untuk ditulis dalam perundang-undangan atau konstitusi untuk menjamin pelaksanaannya.⁷²

Siegel dan Myrtle menyebutkan "*Public service's emphasis on merit prescribes that there be competition in all aspects of personnel decision making, of which recruitment, selection and placement are the first stage.*"⁷³ Ini menunjukkan bahwa melaksanakan rekrutmen dan seleksi yang transparan, akuntabel, dan berdasarkan kompetensi diharapkan secara perlahan-lahan dapat meningkatkan kemampuan para aparat pemerintah. Hanya dengan sistem rekrutmen dan seleksi yang berdasarkan sistem merit, calon pegawai yang mempunyai kompetensi tinggi dapat diperoleh. Artinya, dengan tingkat kompetensi atau kemampuan yang tinggi, dapat terbentuk pegawai pemerintah yang independen dalam pelayanan dan mendorong keseimbangan antara tekanan politik dan pengembangan karir serta mampu menghilangkan korupsi dan nepotisme.

Tinjauan teoritis diatas menunjukkan pentingnya pengaruh serta keterkaitan rekrutmen dan seleksi dalam konteks reformasi kepegawaian. Dalam hal ini reformasi kepegawaian menjadi komponen teramat penting bagi pelaksanaan reformasi administrasi negara karena menjadi salah satu cara untuk meningkatkan kualitas sumber daya aparatur selain training dan peningkatan karir.⁷⁴ Dari tujuan pelaksanaan reformasi administrasi yang dikemukakan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa rekrutmen dan seleksi menjadi kunci bagi peningkatan kualitas pegawai negeri yang diperlukan bagi pelaksanaan reformasi administrasi secara keseluruhan.

⁷² Geoffrey Shepperd, "Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly", Paper presented in the 11 th International Anti Corruption Conference, Seoul, Republic of Korea, 25-28 May 2003.

⁷³ G.Siegel and R.Myrtle, *Public Personnel Administration*, Houghton Mifflin Company, Boston: 1985, hal.163.

⁷⁴ G.Siegel and R.Myrtle., *ibid.*, hal. 163-182

Di Indonesia, langkah reformasi yang sebelumnya lebih banyak ditujukan untuk mengembangkan loyalitas pegawai, memberantas korupsi, serta meningkatkan kemampuan pegawai, mulai tahun 2004 dicoba untuk diarahkan pada perbaikan kualitas serta kemampuan pegawai dengan melakukan tindakan seperti yang disarankan oleh Siegel dan Myrtle yaitu melalui proses penerimaan pegawai (rekrutmen dan seleksi) secara lebih terbuka dan adil. Namun seperti telah di kemukakan sebelumnya, langkah tersebut tidak memberikan hasil optimal.

B. Sistem Merit dalam Rekrutmen dan Seleksi PNS

1. Tujuan Rekrutmen dan Seleksi

Dalam pembahasan sebelumnya telah dinyatakan bahwa reformasi kebijakan merupakan alternatif yang dapat dipilih untuk memperbaiki praktik rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Ivancevich mendefinisikan rekrutmen sebagai rangkaian aktivitas yang dilakukan organisasi untuk menarik calon pelamar yang mempunyai kemampuan dan perilaku yang diperlukan oleh organisasi untuk mencapai tujuan.⁷⁵ Dalam pengertian yang sama rekrutmen dirumuskan Sondang P. Siagian⁷⁶ sebagai proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi. Rekrutmen dapat berupa penerimaan pegawai baru atau pemindahan pegawai dari unit organisasi lain. Pentingnya proses rekrutmen dalam rangkaian kegiatan pengadaan pegawai dinyatakan oleh Pragasam⁷⁷ bahwa pada prinsipnya rekrutmen merupakan hal mendasar untuk menciptakan hubungan antara pelamar dengan suatu kesempatan. Hal ini sesuai dengan fungsi rekrutmen yaitu untuk mendapatkan sebanyak mungkin pelamar sehingga organisasi mempunyai kesempatan yang luas untuk menentukan pilihan terhadap calon pekerja yang dianggap memenuhi standar kualifikasi organisasi. Menurut Gatewood dan Feild

⁷⁵ John M. Ivancevich. *Human Resource Management*, Mc Graw Hill Companies Inc, New York:2001, hal.203.

⁷⁶ Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta: 1998, hal.102

⁷⁷ Raj Gnana-Pragasam, "Management Recruitment: Current and Future Models for the Service Industry" dalam Nicholas C. Burkholder; Preston J Edwards SR dan Libby Sartain (ed.) *On Staffing*. John Willey & Sons, Inc, New Jersey:2004, hal. 273.

tujuan rekrutmen antara lain adalah sebagai berikut. Pertama, meningkatkan jumlah pelamar dengan biaya yang realistis. Kedua, memenuhi kewajiban sosial dan legal organisasi terkait dengan komposisi demografis angkatan kerja. Ketiga, membantu meningkatkan tingkat keberhasilan proses seleksi dengan mengurangi prosentase pelamar yang tidak berkualitas.⁷⁸

Dalam proses rekrutmen, sumber rekrutmen (masyarakat umum atau universitas; diambil dari pegawai yang sudah ada atau merekrut orang baru), media yang digunakan, serta bobot informasi yang dimuat dalam pengumuman lowongan menjadi faktor yang sangat penting dan menentukan keberhasilan proses rekrutmen. Kesalahan dalam penentuan sumber rekrutmen ataupun kurangnya informasi yang disampaikan dalam pengumuman lowongan pekerjaan, menurut Adler akan menyebabkan “pool pelamar” menjadi tidak optimal, dalam pengertian pelamar yang baik tidak tertarik mengajukan lamaran.⁷⁹ Padahal, pelaksanaan rekrutmen yang baik paling tidak akan menekan tingkat *turn over* serta mendorong efektivitas organisasi maupun kepuasan kerja.

Dalam rangkaian aktivitas pengadaan pegawai, rekrutmen akan diikuti oleh proses seleksi, yaitu proses dimana organisasi memilih calon terbaik dari *pool* pelamar yang ada yang memenuhi kriteria untuk posisi atau lowongan yang tersedia.⁸⁰ Gatewood dan Feild merumuskan proses seleksi sebagai berikut.

“process of collecting and evaluating information about an individual in order to extend an offer employment.....The selection process is performed under legal and environment constraints and adressess the future interests of the organization and of the individual.”⁸¹

Tujuan proses seleksi adalah menentukan secara akurat pelamar yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang benar-benar dibutuhkan oleh pekerjaan yang tersedia. Untuk itu, diperlukan informasi tentang pelamar yang terkait dengan kemampuan yang dimiliki. Informasi yang dibutuhkan tersebut digali

⁷⁸ Robert D.Gatewood and Hubert S.Feild, *Human Resource Selection*, South-Western, Ohio:2001, hal.10.

⁷⁹ Lou Adler, “Hiring is a Process – Not an Event” dalam Nicholas C.Burkholder; Presston J Edwards SR dan Libby Sartain (ed) *On Staffing*. John Willey & Sons, Inc, New Jersey:2004, hal.154.

⁸⁰ John M.Ivanchevich., *Loc cit.*, hal.211.

⁸¹ Robert D.Gatewood and Hubert S.Feild., *Loc cit.*, hal. 3.

melalui berbagai instrumen yang diharapkan dapat menunjukkan kemampuan masing-masing pelamar serta menunjukkan perbedaan kemampuan di antara pelamar. Informasi tentang perbedaan kemampuan ini diperlukan untuk membedakan antara pelamar yang memiliki kemampuan dan pelamar yang harus disisihkan. Berdasarkan tujuan seleksi tersebut, persoalan yang dihadapi dalam seleksi terutama terkait dengan penentuan hal-hal yang harus diuji/dinilai, karakteristik pelamar yang, alat yang digunakan untuk memperoleh informasi tentang kualitas pelamar, serta mengkombinasikan dan mengolah berbagai informasi yang diperoleh untuk mendapatkan pelamar yang diinginkan.⁸²

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa yang dimaksudkan dengan proses rekrutmen dan seleksi dalam penelitian ini meliputi tahap pengumpulan sebanyak mungkin calon pelamar yang berpotensi untuk menjadi pegawai serta penyaringan pelamar melalui pengujian untuk mendapatkan pegawai dengan kualitas terbaik, di antara pelamar yang ada dan yang paling sesuai dengan lowongan kerja yang tersedia. Dengan demikian, keterkaitan antara proses rekrutmen dan seleksi dapat dilihat dari fungsi rekrutmen yaitu menyediakan “pool” pelamar yang kemudian akan diseleksi. Jika kualitas pelamar yang terjaring dalam proses rekrutmen rendah, bagaimanapun baiknya proses seleksi dilakukan, pegawai yang diperoleh tetap mereka yang berkemampuan rendah. Akan tetapi, sekalipun calon pelamar yang diperoleh melalui seleksi berkualitas baik, jika proses seleksi yang dilaksanakan buruk ada kemungkinan akan terpilih orang yang salah, atau terpilih orang yang tidak tepat bagi lowongan pekerjaan yang tersedia.

Pelaksanaan rekrutmen dan seleksi tidak terlepas dari kebijakan dasar manajemen kepegawaian. Pergeseran dalam orientasi manajemen kepegawaian berpengaruh pada perubahan fokus pelaksanaan rekrutmen dan seleksi pegawai. Misalnya, Wernerfelt⁸³ dan Barney⁸⁴ mengemukakan bahwa dalam pendekatan *Strategic Human Resource Management* kompetensi dan kemampuan pegawai ataupun calon pegawai adalah yang terpenting. Ini berbeda dengan pendekatan yang

⁸² *Ibid.*, hal. vii.

⁸³ Wernerfelt, B. “A resource – based view on the firm”. *Strategic Management Journal*, Vol.5. 1984, hal. 171-180.

⁸⁴ Barney, J.B. “Firm Resources and Sustained Competitive Advantage”. *Journal of Management*, Vol.17. 1991, hal.99-120.

menekankan rekrutmen dan seleksi yang semata-mata difokuskan pada kebutuhan organisasi yang menekankan efisiensi, efektivitas, fleksibilitas, dan kualitas pelayanan pada pelanggan.⁸⁵ Pandangan ini berdasar pada pemikiran Kamoche⁸⁶ yang menggarisbawahi adanya paradox dalam *Strategic Human Resource Management* sebagai konsep yang mencakup *human strategic issues*. Di satu pihak, manajemen sumber daya manusia diartikan sebagai suatu keharusan bagi organisasi untuk memperoleh hasil dan produktivitas, yang menurut Kamoche diambil dari pandangan dunia industri dan usaha. Di pihak lain, manajemen sumber daya manusia terkait dengan pemenuhan kebutuhan pekerja yang terkadang sangat kompleks dan rancu, yaitu harapan tentang “kerja yang manusiawi” atau *humanising of work* dan perhatian bagi praktik-praktik keadilan dan persamaan.

Barney mengkompromikan aspek strategis dan manusia dalam teori sumber dasar bagi perusahaan atau *resource based theory of the firm* dengan lebih mengutamakan kompetensi dan kapabilitas dibandingkan menggunakan kriteria-kriteria yang biasanya berlaku di dunia bisnis. Pendekatan kompetensi dan kapabilitas menurut Kamoche lebih potensial untuk menangani kompleksitas dan kondisi spesifik sumber daya manusia.

*.....this paradigm emphasises that the skills of employees are conceived of as a vital resource, which firm is able to build upon rather than simply to exploit rationally and ideologically.*⁸⁷

Dengan demikian, pendekatan dengan mengutamakan kompetensi dan kemampuan merupakan implementasi model CBHRM atau *competency based human resource management*.

2. Sistem Merit

Prinsip umum yang selalu ditegakkan dalam setiap proses rekrutmen dan seleksi adalah sistem merit.⁸⁸ Pengertian sistem merit telah diinterpretasikan secara

⁸⁵ Paauwe, Jaap, “Key Issues in Strategic Human Resource Management: Lesson from Netherlands”. *Human Resource Management Journal*. Vol.6 Iss 3. 1996, Hal. 76 – 93.

⁸⁶ K. Kamoche. “A Critique and a Proposed Reformulation of Strategic Human Resource Management”, *Human Resource Management Journal*, Vol 4,no.4,1994, hal. 29-43.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 41.

⁸⁸ World Bank, “Understanding Public Sector Performance”. 2003, hal.ix

beragam. Gordon menjelaskan sistem merit dengan menekankan adanya kompetensi terhadap pekerjaan dan menolak patronase terkait dengan koneksi politik dan loyalitas. Sistem merit menawarkan kontinuitas dan stabilitas dalam kepegawaian sedangkan patronase memungkinkan eksekutif memilih bawahan yang loyal. Jadi, dalam praktik keduanya *overlapping*.⁸⁹ Ito⁹⁰ menjelaskan bahwa sistem merit adalah prinsip-prinsip yang melandasi model reformasi universal, yang berlandaskan pada *equality* dan *quality*. Artinya, peluang untuk melamar pekerjaan dibuka seluas mungkin sehingga memungkinkan semua orang dapat melamar, namun hanya yang terbaik yang terpilih dengan mengabaikan *personal bias* atau bias pribadi. Dalam prinsip-prinsip sistem merit yang diartikan secara luas, bahkan juga mencakup perlindungan terhadap pekerja dalam situasi khusus.⁹¹ Terkait dengan pengertian sistem merit, dalam analisisnya tentang pelaksanaan rekrutmen pegawai negeri di Thailand, Simananta dan Aramkul menyatakan:

*"It has become a common practice that recruitment and selection in Thai Civil Service must be on the basis of the merit principle, which are clarified by neutrality, equality, fairness, and competence. Fairness and equity seems to be the core legal basis for recruitment in an international context."*⁹²

Jadi, rekrutmen berdasarkan sistem merit diartikan sebagai netralitas, persamaan, keadilan, dan kompetensi. Dalam konteks internasional keadilan dan persamaan dilihat sebagai basis hukum utama rekrutmen. Seleksi pegawai di negara-negara yang telah maju pada umumnya mengaplikasikan sistem merit serta menghindari pengaruh politik yang tidak perlu. Peningkatan kualitas pegawai berdasarkan merit mencakup banyak aspek diantaranya seleksi yang bersifat kompetitif, perlindungan dari pemecatan sewenang-wenang, perlindungan terhadap netralitas politik, serta pembentukan badan kepegawaian yang independen.⁹³ Dengan demikian, tolok ukur utama rekrutmen dan seleksi yang berdasarkan sistem merit

⁸⁹ George J. Gordon . *Public Administration in America*, St Martin Press, New York:1982.hal.335.

⁹⁰ Jack Ito, "Career Mobility and Branding in the Civil Service: An Empirical Study." *International Recruitment and Selection Strategies*. IPMA-HR, Washington, D.C.:2002.

⁹¹ US Code Collection, § 2301 (b) of the title 5 U.S.C Merit System Principles .

⁹² Sima Simananta and Aim-on Aramkul, "Decentralization of Recruitment in Thai Civil Service." *International Recruitment and Selection Strategies*, IPMA-HR, Washington, D.C.: 2002.

⁹³ Geoffrey Shepperd., *Loc cit*.

adalah pengangkatan calon yang memenuhi kriteria efektivitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, tanpa mengabaikan etika pegawai. Agar memenuhi prinsip dasar di atas maka persyaratan yang ditetapkan dalam rekrutmen dan seleksi biasanya cukup ketat yang meliputi persyaratan umum, keahlian, bakat, temperamen, karakter, motivasi dan moral. Selain itu, juga dirumuskan standar kompetensi pegawai, perilaku, dan tanggung jawab moral berkaitan dengan otoritas yang dimiliki, serta posisinya sebagai pegawai yang melayani masyarakat.

Akan tetapi, melaksanakan rekrutmen berdasar sistem merit tidaklah mudah. Kesulitan ini dihadapi baik oleh negara maju maupun berkembang. Dalam mengamati pelaksanaan rekrutmen pegawai pemerintah Amerika, Leonard,⁹⁴ dengan mengutip laporan proses dan prosedur penerimaan pekerja pemerintah, menyatakan bahwa proses rekrutmen saat ini *extremely cumbersome* dan dalam beberapa kasus menghambat calon yang berkemampuan untuk melamar pekerjaan di pemerintah federal. Lavigna⁹⁵ menunjukkan persoalan keterbatasan keuangan dan konteks sosial budaya menjadi penghambat utama pelaksanaan rekrutmen berdasar sistem merit di negara-negara berkembang. Menurutnya persoalan utama dalam rekrutmen pegawai adalah bagaimana mengusahakan orang-orang yang mempunyai kompetensi tertarik menjadi pegawai negeri kemudian melamar dan mengisi lowongan yang ada.

Kecenderungan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang terjadi selama ini adalah bahwa perhatian hanya diarahkan untuk melakukan seleksi guna memperoleh calon terbaik di antara pelamar, tidak diarahkan pada upaya menarik mereka yang terbaik dalam pasar kerja untuk ikut menjadi pelamar. Oleh sebab itu, dengan mengutip Rynes dan Bodreau, Gatewood dan Feild menekankan strategi untuk menarik pelamar yang berkemampuan tinggi dengan menawarkan imbalan yang kompetitif yang meliputi gaji, tunjangan, sarana penitipan anak, jadwal kerja yang fleksibel, serta jenjang karir.⁹⁶ Strategi ini didukung Langan yang menyarankan bahwa dalam rekrutmen juga perlu diidentifikasi keinginan dan harapan mereka yang

⁹⁴ Bill Leonard, "U.S. government needs to restructure recruiting, training tactics" *HR Magazine*, Juni, 2003.

⁹⁵ Robert J Lavigna dan Steven W Hays, "Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices", *Personnel Management*, Fall, 2004.

⁹⁶ Robert D. Gatewood and Hubert S. Feild., *Op cit.*, hal. 17.

yang memiliki kemampuan tinggi dalam hal kesempatan pekerjaan, gaji, tunjangan, dan lingkungan pekerjaan sehingga mereka tertarik mengajukan lamaran pekerjaan. Hal ini menjadi tantangan yang berat apabila pekerjaan yang ditawarkan dianggap oleh calon pelamar tidak memberikan imbalan yang menarik baik dalam bentuk pengembangan karir maupun gaji. Jika keinginan dan harapan para *'top performers'* diabaikan maka mereka yang memiliki kemampuan dan mempunyai kesempatan memilih akan lebih tertarik melamar ke perusahaan swasta yang biasanya menawarkan imbalan lebih besar dari pada pekerjaan di kantor pemerintah. Akibatnya, proses rekrutmen dan seleksi pegawai pemerintah hanya akan diisi oleh pencari kerja yang tidak bisa masuk ke sektor swasta dan mereka yang tidak mempunyai pilihan lain kecuali mencoba melamar menjadi pegawai negeri.⁹⁷

Meskipun demikian, sebenarnya imbalan uang bukan merupakan satu-satunya motivasi seseorang melamar sebagai pegawai negeri. Ito, misalnya, melakukan studi empiris tentang rekrutmen, pola mobilitas, serta keadaan organisasi yang berpengaruh terhadap dimensi karir. Dari studi tersebut ditemukan tiga hal yang paling banyak dipilih responden sebagai alasan mengapa mereka melamar menjadi pegawai. Jawaban tersebut meliputi: pertama, waktu pembukaan lamaran sangat tepat (bertepatan dengan saat mereka lulus/ingin mencari pekerjaan); kedua, kesempatan mengaplikasikan latar belakang akademis atau pendidikan yang dimiliki; serta ketiga, kesempatan karir bila bekerja sebagai pegawai pemerintah.⁹⁸ Penelitian yang dilakukan di Canada, misalnya, menunjukkan bahwa pembukaan lamaran yang tidak terbatas oleh waktu menjadi pertimbangan yang penting bagi pelamar.⁹⁹ Sulitnya menarik mereka yang berkemampuan tinggi dalam *pool* pelamar biasanya juga disebabkan oleh proses rekrutmen yang terlalu panjang. Hal ini akan mengurangi pelamar yang baik untuk bergabung karena mereka tidak sabar

⁹⁷ Shelley Langan, "Finding the Needle in the Haystack: The Challenge of Recruiting and Retaining Sharp Employees." *International Recruitment and Selection Strategies*. IPMA-HR, Washington, D.C.: 2002.

⁹⁸ Jack Ito, "Career Mobility and Branding in the Civil Service: An Empirical Study." *International Recruitment and Selection Strategies*. IPMA-HR, Washington, D.C.: 2002

⁹⁹ Jack Ito., *Ibid.*

menunggu dan kemudian memutuskan bekerja pada organisasi lain yang dengan cepat dapat mempekerjakan mereka.

Rekrutmen dan seleksi juga terkait dengan latar belakang masyarakat serta keadaan sosial budaya. Lavigna¹⁰⁰ mengatakan bahwa beberapa studi di negara berkembang menunjukkan bahwa mereka yang memiliki kemampuan baik mungkin dapat direkrut dan masuk menjadi pegawai negeri, tetapi cara mereka masuk adalah melalui jalinan politik, keluarga, atau bentuk hubungan yang lain dan bukannya melalui proses seleksi berdasarkan sistem merit. Konteks budaya seperti ritualisme, struktur kasta, sistem *extended family* atau keluarga luas, otoritas berdasar senioritas, serta tanggung jawab kolektif menjelaskan mengapa rekrutmen dan seleksi yang adil, transparan, dan kompeten sulit dilaksanakan. Pendapat ini sama dengan yang dikemukakan oleh Haque, bukanlah suatu yang mengherankan bila rekrutmen berdasar kemampuan dan netralitas sangat lambat diterapkan di negara-negara berkembang karena kriteria tradisional seperti keluarga, etnisitas, serta kasta bertentangan dengan sistem merit, kemampuan, dan pencapaian.¹⁰¹ Ini berarti bahwa pendekatan manajemen sumber daya manusia yang mengedepankan merit sistem sering tidak kompatibel dengan struktur nilai dasar serta kebiasaan masyarakat yang tumbuh di negara-negara berkembang. Itulah sebabnya dalam pandangan Johnson dan Libecap, sistem merit sering diartikan sebagai hal yang berlawanan dengan sistem paternalisme dan *spoil system* yang menekankan kompetisi politik atau sistem tradisional seperti ikatan kesukuan atau kekerabatan.¹⁰² Paternalisme dan sistem spoil pada akhirnya sering mendorong munculnya keadaan yang korup dan tidak efisien. Rekrutmen dan seleksi yang tidak berdasarkan sistem merit juga akan berakibat negatif pada karir seseorang. Selanjutnya, Johnson dan Libecap berpendapat bahwa akibat paternalisme, masa kerja seseorang sulit diprediksi karena keberadaannya bergantung pada kekuasaan yang dimiliki oleh patronnya. Ketika patron digeser

¹⁰⁰ Lavigna., *Log cit.*

¹⁰¹ M. Shamsul Haque, "The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 62 (3), 1992, hal.322.

kedudukannya, karir bawahannya sering menjadi tidak jelas karena bawahan tersebut ikut terlempar bersama patronnya.

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa persoalan rekrutmen dan seleksi sebenarnya mencakup dua persoalan besar yaitu bagaimana menarik orang yang memiliki kemampuan mau melamar dan kemudian melakukan seleksi secara tepat, terbuka, dan adil sehingga hanya pelamar yang berkualitas yang dapat diterima sebagai pegawai. Untuk menjamin terlaksananya sistem merit, seperti ditunjukkan oleh kasus-kasus di atas, pemerintah harus memasukkan kriteria rekrutmen dan seleksi yang tegas dan kemudian memasukkannya dalam peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Di sisi lain Cooper mencatat adanya kebutuhan untuk meredefinisi merit sistem. Ini disebabkan adanya kecenderungan pemerintah membuat pengaturan yang berlebihan atas nama manajemen kepegawaian yang netral dan obyektif.¹⁰³

...these demands include a redefinition of merit. No one has decided yet what a new definition would be, but there is a strong desire to rid government of what is seen as overregulation of personnel in the name of neutral and objective personnel management. In addition, the realities of technological change, a more demanding workforce and democratic change are commanding more flexibility and discretion.

3.Faktor-Faktor Berpengaruh

Prasojo mengelompokkan faktor-faktor yang berpengaruh atau faktor-faktor kunci dalam pelaksanaan kebijakan, khususnya kebijakan rekrutmen dan seleksi ke dalam tiga faktor. Selain faktor politis, faktor lain yang menentukan adalah faktor administratif dan faktor teknis.¹⁰⁴ Faktor politis terkait dengan aktor yang terlibat serta persoalan kewenangan. Faktor administratif menyangkut mekanisme penyelenggaraan. Adapun faktor teknis terkait secara langsung dengan kegiatan dan langkah-langkah yang dilakukan dilapangan. Implementasi kebijakan yang terkait dengan aspek administratif juga dikemukakan oleh Hood,¹⁰⁵ dalam menghadapi kegagalan implementasi maka pendekatan yang dapat digunakan adalah *perfect*

¹⁰³ P.J. Cooper., *Op cit.*, hal. 301.

¹⁰⁴ Eko Prasojo, "Menuju Reformasi Birokrasi", Paper disampaikan dalam *seminar Menuju Reformasi Birokrasi*, Jakarta 19 Juli 2006.

¹⁰⁵ Christopher Hood., *Op cit.*, hal.99.

administration. *Perfect administration* dapat didefinisikan sebagai keadaan dimana “elemen eksternal” yaitu elemen tentang ketersediaan sumber daya dan *political acceptability* dikombinasikan dengan administrasi untuk menghasilkan implementasi kebijakan yang sempurna. Singkatnya implementasi memerlukan kemampuan administrasi untuk melakukan aktivitas yang terkait, dukungan politik, dan sumber daya yang cukup. Dalam penjelasan yang agak sederhana Andrew Dunsire, mengajukan beberapa kondisi yang harus dipenuhi bagi sebuah implementasi kebijakan.¹⁰⁶ Dari berbagai kondisi tersebut yang termasuk aspek teknis diantaranya adalah: pertama, kondisi eksternal yang tidak menghambat; kedua, tersedianya waktu dan sumber daya yang cukup bagi setiap tahapan dalam implementasi; ketiga, kemampuan lembaga pelaksana; keempat, rincian langkah-langkah yang dilakukan untuk mencapai tujuan, termasuk di dalamnya adalah urutan langkah-langkah yang baik atau *perfect sequence* dan tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap pihak yang terlibat; kelima, komunikasi serta koordinasi yang baik antara berbagai elemen yang terkait.

Gatewood dan Field berpendapat bahwa untuk melaksanakan rekrutmen dan seleksi yang baik, prosesnya perlu direncanakan dan dilaksanakan secara matang. Bahkan, perlu dilakukan oleh bagian khusus dalam organisasi yang memiliki kemampuan memprediksi dan melakukan penilaian secara tepat terhadap bakat dan kemampuan tiap pelamar. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Prasojo bahwa dalam hal rekrutmen dan seleksi lembaga pelaksana (*executing agency*) seharusnya dipisahkan dari lembaga pembuatan kebijakan dan bersifat independen untuk menghindari *conflict of interest*. Dalam struktur implementasi, hubungan dalam mata rantai harus minimum, ada pencegahan intervensi dari luar, serta terdapat kontrol terhadap pihak yang melaksanakan implementasi.¹⁰⁷ Pendapat yang sama dikemukakan oleh Andrew Dunsire bahwa untuk menjamin keberhasilan implementasi maka harus terdapat institusi implementasi yang tunggal yang tidak bergantung pada institusi lain untuk mencapai keberhasilannya, atau jika organisasi lain harus dilibatkan maka kebergantungan tersebut harus sangat minimal.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Andrew .Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy*. Martin Robetson, Oxford:1978.

¹⁰⁷ Eko Prasojo., *Op cit*.

¹⁰⁸ A.Dunsire., *Op cit*.

Dalam membahas lembaga atau organisasi pelaksana, Pressman dan Widalvsky menekankan perlunya kemampuan lembaga tersebut dalam menjalin hubungan dengan lembaga-lembaga lain baik secara horisontal maupun vertikal, terutama jika menyangkut kebijakan yang bersifat *Top-down* yaitu pelaksanaan kegiatan karena adanya perintah atau mandat dari atas.¹⁰⁹ Lebih lanjut Pressman dan Widalvsky menyatakan bahwa keberhasilan implementasi sangat bergantung pada hubungan antara organisasi pada departemen yang berbeda serta tingkat yang berbeda. Jika implementasi sangat bergantung pada hubungan organisasi yang berada dalam jaringan (*implementation chain*) maka tingkat kerjasama antar instansi menjadi sangat penting. Hal ini misalnya didukung oleh Mountjoy dan O'Toole¹¹⁰ yang melihat adanya hubungan antar organisasi yang dapat menimbulkan gangguan dalam implementasi. Hubungan yang mengganggu dapat berakar pada persoalan mandat yang tidak kuat maupun karena sumber daya yang kurang.

Meskipun terdapat proses umum dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi, tetapi variasi proses rekrutmen dan seleksi digunakan secara berbeda antara satu pemerintah dengan pemerintah lainnya. Dengan demikian, tidak ada pola menyeluruh karena pengertian sistem merit yang berbeda dan patronisme masih digunakan di beberapa negara. Ivancevich¹¹¹ mengajukan lima langkah yang harus dilakukan dalam proses seleksi yang meliputi: interview, pelaksanaan tes, pemeriksaan referensi, dan surat rekomendasi, serta pemeriksaan fisik sebelum diterima. Selain kelima hal di atas, Werther dan Davis menyarankan dilakukannya pemeriksaan latar belakang pelamar dan referensi, interview oleh atasan langsung, serta uji coba pekerjaan.¹¹² Langkah-langkah di atas diberlakukan sebagai *predictors* karena dipakai untuk memprediksikan kemampuan pelamar. Keberhasilan proses seleksi terutama ditentukan oleh tingkat akurasi informasi yang diperoleh tentang kemampuan pelamar yang berhasil dikumpulkan melalui *predictors*. Secara khusus Gatewood dan Feild menekankan bahwa pengumpulan informasi yang akurat tentang kemampuan pelamar melalui proses seleksi yang baik biasanya terhambat oleh keterbatasan

¹⁰⁹ J. Pressman dan A.Widalvsky. *Implementation*, University of California Press, Berkeley: 1973.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ John M.Ivanchevich. *Loc cit.*, hal.235.

¹¹² William B Wether dan Keith Davis., *Log cit.*, hal.216.

fasilitas, biaya, waktu, tenaga staf, serta penyimpanan data maupun analisis data.¹¹³ Hambatan ini akan bertambah berat karena proses seleksi yang kompleks akibat banyaknya jumlah pelamar. Studi-studi tentang evaluasi implementasi juga telah mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan. Faktor-faktor tersebut antara lain sebagai berikut.

- a. Sumber daya yang tidak mencukupi.
- b. Terjadi kesalahan dalam implementasi
- c. Implementasi kebijakan mengabaikan aspek efektivitas dan efisiensi.
- d. Masalah kebijakan telah berubah ketika sedang dilakukan tindakan kebijakan.

Keadaan di atas dapat diperburuk oleh kultur pelaksana yang amatir dan tidak profesional selain pengetahuan yang terbatas. Pelaksanaan kebijakan juga terkait dengan keterbatasan waktu dan lama seseorang birokrat memangku jabatan. Seseorang yang belum tuntas dalam pelaksanaan program kemudian harus pindah dan digantikan orang lain, akan mengancam keberlangsungan suatu program karena penggantinya mungkin tidak melanjutkan program yang dibuat oleh pendahulunya.

Persoalan lain terkait dengan lokasi serta kewenangan yang diperlukan dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi. Kebijakan yang dilaksanakan pada berbagai tingkatan pemerintah yaitu di pusat dan daerah seperti halnya rekrutmen dan seleksi pegawai lebih sulit dikendalikan, dibandingkan dengan program atau kegiatan yang dilaksanakan hanya disatu tingkatan saja. Pelaksanaan atau implementasi suatu program yang dilaksanakan di daerah akan menimbulkan persoalan apakah pelaksanaan program merupakan mandat dari pemerintah pusat yang harus dijalankan daerah ataukah ada kewenangan daerah yang bisa mempengaruhi implementasinya. Dalam keadaan dimana tanggung jawab tidak berada disatu tangan maka pengendalian pelaksanaan menjadi kabur, jika terjadi kesalahan akan terjadi saling lempar tanggung jawab.

Workshop tentang *Local Government Personnel System* yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1966 menekankan perlunya kesempatan yang sama bagi pemerintah daerah untuk memperoleh calon pegawai

¹¹³ John M.Ivanchevich., *Log cit.*, hal. 22.

yang baik seperti pemerintah pusat, agar pembangunan di daerah dapat dilaksanakan. Penekanan ini memberikan implikasi tentang kebijakan kepegawaian yang diberlakukan secara nasional yaitu apakah memberi jaminan bagi penarikan calon berkualitas secara merata di tingkat pusat dan daerah. Termasuk dalam kebijakan tersebut adalah menentukan bagaimana sistem pengelolaan pegawai di daerah diberlakukan. Dalam workshop di markas PBB tersebut disebutkan adanya tiga tipe pengelolaan sistem kepegawaian yang masing-masing membawa konsekuensi berbeda dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk dalam pengaturan penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi. Tipe pengelolaan sistem kepegawaian tersebut yang pertama adalah pengelolaan pegawai secara terpisah atau *separate personnel system* dimana setiap pemerintah lokal mempunyai kewenangan merekrut dan memecat pegawai, yang berbeda dari sistem yang berlaku di pemerintah pusat dan pemerintah lokal lainnya. Selain itu, pegawai tidak dapat dipindahkan dari satu tempat ketempat lain baik oleh pemerintah pusat sekalipun. Tipe ke dua adalah *unified personnel system*, dimana sistem Manajemen pegawai berlaku sama di semua daerah untuk semua atau kategori pegawai tertentu, tetapi berbeda dengan sistem yang berlaku di pemerintah pusat. Adapun tipe yang terakhir adalah *integrated national and local personnel system*, dimana berlaku sistem yang sama antara pegawai daerah dan pusat. Bahkan pemindahan pegawai dari daerah ke pusat juga dimungkinkan.¹¹⁴

Tiga tipe sistem manajemen kepegawaian di daerah ini dipraktikkan oleh beberapa negara yang berbeda, yang masing-masing menunjukkan kekuatan dan kelemahan dari tiap-tiap tipe. Perbedaan tipe sistem kepegawaian ini memberi pengaruh signifikan bukan hanya pada tingkat dan perbedaan kewenangan yang dimiliki antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal menentukan kebijakan yang terkait dengan kepegawaian, tetapi juga pada proses rekrutmen dan seleksi yang pada akhirnya akan menghasilkan variasi dalam hasilnya.

Pada hampir semua literatur Manajemen kepegawaian disebutkan bahwa rekrutmen dan seleksi hanya dapat dilakukan jika terdapat informasi yang bersumber dari perencanaan kepegawaian. Pada tahap perencanaan kepegawaian dilakukan

¹¹⁴ United Nation, *Local Government Personnel Systems*, New York, 1966.

analisis pekerjaan atau *job analysis*, deskripsi pekerjaan atau *job description*, serta spesifikasi pekerjaan atau *job specification*.

Analisis jabatan menghasilkan informasi tentang pekerjaan serta persyaratan yang diperlukan oleh pekerjaan tersebut. Dalam analisis jabatan diidentifikasi tentang adanya kebutuhan untuk menambah pegawai, meningkatkan kualifikasi, dan pemerataan distribusi. Deskripsi pekerjaan atau profil pekerjaan memberi informasi tentang uraian tugas-tugas, kondisi kerja, serta aspek-aspek lain yang terkait dengan suatu pekerjaan tertentu. Spesifikasi pekerjaan merupakan pernyataan kualifikasi tenaga yang diperlukan untuk pekerjaan. Spesifikasi pekerjaan berisi informasi tentang persyaratan apa yang harus dipenuhi pelamar terkait dengan pengalaman, training, pendidikan serta kemampuan untuk memenuhi persyaratan fisik maupun mental agar dapat menjalankan tugas-tugasnya. Selain itu, data yang didapat dari perencanaan pegawai dapat digunakan untuk merancang metode penilaian atau *assessment method* yang dipakai dalam proses seleksi. Metode penilaian ini diperlukan untuk mengukur atau mengetahui suatu kemampuan tertentu yang dimiliki pelamar. Dengan demikian analisis pekerjaan, deskripsi, dan spesifikasi pekerjaan memberi informasi awal yang berguna untuk melaksanakan rekrutmen dan seleksi. Tanpa informasi ini sangat sulit menentukan berapa banyak tambahan pegawai yang diperlukan, dimana akan ditempatkan, dan apakah kemampuan serta karakter seorang pelamar sesuai dengan lowongan yang tersedia.¹¹⁵ Ini menunjukkan bahwa perencanaan pegawai tidak hanya terkait dengan jumlah atau berapa banyak pegawai yang dibutuhkan tetapi juga menyangkut pengetahuan tentang kemampuan serta pengetahuan pegawai yang akan diperlukan di masa depan dibandingkan dengan kemampuan dan jumlah pegawai yang dimiliki saat ini.¹¹⁶ Selanjutnya, perencanaan pegawai juga terkait dengan dimensi waktu yang menentukan jumlah kebutuhan pegawai dalam kurun waktu tertentu, maupun antisipasi terhadap perubahan-perubahan yang mungkin muncul dalam kurun waktu tertentu seperti perubahan tuntutan masyarakat dalam hal pelayanan atau teknologi yang mempengaruhi pelaksanaan pekerjaan.

¹¹⁵ John M.Ivanchevich., *Loc cit* ., hal. 190.

¹¹⁶ John M.Ivanchevich., *Loc cit*., hal.138.

Dalam beberapa kasus, Leonard menunjukkan adanya kelemahan dalam tahap analisis jabatan, yaitu bahwa analisis jabatan sering tidak mampu mendeskripsikan secara detil kemampuan khusus yang diperlukan untuk suatu lowongan tertentu. Hasilnya adalah informasi yang terlalu umum yang tidak cukup akurat bagi perencanaan rekrutmen dan seleksi serta tidak dapat digunakan untuk membuat rencana pengembangan individu termasuk mengantisipasi kelangkaan keahlian tertentu yang mungkin diperlukan di masa depan. Laporan hasil analisis pekerjaan sering hanya berupa informasi kuantitatif tentang formasi pegawai, dari pada mengantisipasi kebutuhan dalam jangka panjang.¹¹⁷

Dalam lingkup pegawai negeri, perencanaan pegawai sangat terkait dengan formasi Pegawai Negeri Sipil; yaitu jumlah susunan pangkat pegawai negeri sipil yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi publik untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh menteri yang bertanggung jawab dalam bidang Pendayagunaan Aparatur Negara.¹¹⁸ Perencanaan pegawai pada dasarnya juga dimaksudkan untuk mengidentifikasi kompetensi berupa pengetahuan maupun keahlian yang dibutuhkan oleh tiap-tiap jenis pekerjaan.

Perbedaan jenis karir yang dikembangkan dalam sistem kepegawaian kita memerlukan pemahaman akan jenis-jenis kompetensi yang diperlukan pada dua jenis karir yang berbeda. Dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian Indonesia¹¹⁹ disebutkan bahwa jabatan karir bagi pegawai negeri terdiri dari jabatan struktural dan fungsional. Jabatan struktural adalah jabatan manajerial yang dipangku oleh seorang PNS yang memenuhi syarat kemampuan kepemimpinan dan kemampuan teknis fungsional yg memadai sesuai jenjang jabatannya. Kompetensi utama yang dibutuhkan adalah dalam hal manajerial. Adapun, yang dimaksud jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam satu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/suatu keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Di sini

¹¹⁷ Bill Leonard, "U.S. government needs to restructure recruiting, training tactics" *HR Magazine*, Juni, 2003.

¹¹⁸ *Ibid.*, hal.137.

¹¹⁹ Lihat Peraturan Pemerintah No.100 Tahun 2000 jo.Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural dan PP No.16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

yang menjadi kunci adalah bahwa calon pegawai harus mempunyai keahlian tertentu. Peran penting perencanaan kepegawaian serta analisis jabatan semakin penting karena diharapkan dapat menunjukkan kompetensi apa saja yang diperlukan oleh jenis pekerjaan tertentu serta jenjang karir yang tersedia. Dalam hal ini kompetensi adalah kemampuan, pengetahuan, dan keahlian/keterampilan yang sesuai dengan jabatannya sehingga ia dapat melaksanakan tugas pekerjaannya dengan efisien.¹²⁰ Kompetensi yang ada pada tiap-tiap calon pegawai harus dapat digali dan diketahui dalam proses seleksi.

Pelaksanaan analisis jabatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dimaksudkan untuk menghindari duplikasi dan menjamin keseragaman sehingga kriteria yang sama berlaku untuk posisi yang sama di seluruh institusi pemerintah. Keseragaman dan obyektivitas ini diperlukan karena terkait dengan penentuan kualifikasi dan kompensasi. Akan tetapi pelaksanaan analisis jabatan oleh pemerintah pusat dikritik Cooper,¹²¹ karena menurutnya sentralisasi merupakan hambatan utama terhadap pelaksanaan rekrutmen dan seleksi meskipun argumen yang diajukan pemerintah adalah demi obyektivitas ataupun untuk menjamin dilaksanakannya sistem merit. Kritik ini sebenarnya berangkat dari perubahan pandangan yang lebih menekankan fleksibilitas sehingga keseragaman dipandang sebagai hal yang terlalu kaku dan mengikat. Kekakuan dalam penentuan standar klasifikasi pekerjaan oleh pemerintah pusat sudah tidak sesuai dengan era teknologi yang dengan cepat selalu menuntut perubahan sifat pekerjaan. Akhirnya, standar yang ditentukan pemerintah menjadi tidak sesuai dengan realitas pekerjaan yang dihadapi dilapangan. Atasan langsung sering frustrasi karena tidak dapat meningkatkan kinerja pegawai dan yang dilakukan pegawai hanyalah mengikuti apa yang sudah ditetapkan dalam standar jabatan.¹²² Dalam melaksanakan evaluasi terhadap sistem pemerintah baik federal maupun lokal, Ban dan Riccuci mencatat "*The tendency for classification to proliferate and to become over specific hampers management flexibility in both the hiring*

¹²⁰ BKN. *Sistem Pembinaan Jabatan Karier PNS di Lingkungan Pemerintah daerah, Propinsi, kabupaten dan Kota*. Tim Peneliti BKN, Jakarta, 2001.

¹²¹ P.J. Cooper., *Loc cit.*, hal. 271

¹²² P.J. Cooper ., *Loc cit.*, hal.272

process and the assignment of work".¹²³ Kritik terhadap design pekerjaan yang sentralistis juga dikemukakan oleh *National Performance Review* di Amerika Serikat yang menyatakan:

*Classification system originally design to achieve internal equity and fairness through precision has gone overboard resulting in a lack of flexibility, credibility and a perception by managers of a need to circumvate the system to achieve results.*¹²⁴

Manajemen kepegawaian di Indonesia, yang terkait dengan klasifikasi jabatan menunjukkan kecenderungan yang sama. Meskipun pelaksanaan pengadaan pegawai negeri sangat sentralistis, tetapi manajemen kepegawaian yang terpusat mengakibatkan implementasi kebijakan bersifat *top down*. Kelemahan Implementasi yang *top down* adalah karena implementasi kegiatan sangat bergantung pada perubahan kebijakan di atasnya, yang untuk kasus Indonesia menjadi sangat rawan, misalnya jika menyangkut alokasi anggaran dan struktur organisasi yang akhirnya berpengaruh terhadap output yang dihasilkan organisasi.

Dalam model manajemen kepegawaian yang difokuskan pada kompetensi pegawai, perencanaan pegawai yang didahului oleh analisis jabatan akan menghasilkan serangkaian tindakan yang pada akhirnya bermuara pada proses rekrutmen yang berbasis kompetensi. Tujuannya adalah pengembangan daftar kemampuan dan kompetensi yang diperlukan oleh seluruh organisasi. Pemetaan kompetensi ke dalam jabatan-jabatan inilah yang kemudian digunakan sebagai dasar untuk melakukan seleksi dan rekrutmen. Ini berarti perhitungan pegawai tidak lagi mengandalkan formasi tahunan tetapi didasarkan pada kebutuhan riil organisasi yang diidentifikasi secara terperinci kualifikasinya sesuai dengan kebutuhan kompetensi jabatan. Dengan demikian, kompetensi menjadi basis utama bagi penentuan apakah seseorang dapat diangkat menjadi pegawai atau tidak. Hal ini berbeda dengan seleksi yang semata-mata didasarkan pada tingkat pendidikan.

Dalam menjelaskan perencanaan kepegawaian di Amerika, Leary menyebutkan adanya analisis komprehensif tentang pekerjaan di tingkat federal untuk mengidentifikasi jumlah kebutuhan serta jenis kompetensi yang diperlukan sesuai

¹²³ Carolyn Ban and Norma Ricucci, "Personnel Systems and Labor Relations: Steps Toward a Quite Revitalization", in Frank J. Thomson, (ed.) *Revitalizing State and Local Public Service*. Josey-Bass, San Fransisco : 1993.

¹²⁴ P.J. Cooper., *Loc cit.*, hal.273

dengan jenis pekerjaan. Analisis tersebut menyebutkan adanya empat kompetensi yang diperlukan bagi kelompok pekerjaan klerikal dan teknis, 15 kompetensi untuk kelompok pekerjaan administrasi, dan tiga kompetensi untuk kelompok pekerjaan manajerial.

Pelaksanaan ujian atau tes sebagai bagian dari seleksi pada umumnya dimaksudkan untuk mengidentifikasi jenis-jenis kompetensi yang terdiri dari kompetensi utama (*core competencies*) yang berlaku bagi semua jenis pekerjaan, kompetensi umum atau *general competencies* yang berlaku dalam kelompok pekerjaan tertentu, dan kompetensi spesifik teknis yang berlaku bagi satu pekerjaan tertentu.¹²⁵ Penjelasan ini menunjukkan adanya keterkaitan antara perencanaan pegawai dengan proses rekrutmen dan seleksi.

4. Mekanisme

Bagan 2.1. menunjukkan tahapan dan aktivitas yang terkait dengan proses rekrutmen dan seleksi. Dalam bagan tersebut terlihat proses seleksi adalah sebagai tahap lanjutan dari pengumuman dan pelamaran (rekrutmen). Thoha menyebutkan adanya enam kegiatan yang dilakukan dalam rekrutmen dan seleksi pegawai atau yang disebut dengan proses pengadaan PNS. Keenam kegiatan tersebut adalah: a. Mengidentifikasi kebutuhan untuk melakukan pengadaan pegawai. b. Mengidentifikasi persyaratan kerja. c. Menetapkan sumber-sumber kandidat. d. Menyeleksi kandidat. e. Memberitahukan hasilnya kepada para kandidat; dan f. Menunjuk kandidat yang lolos seleksi.¹²⁶

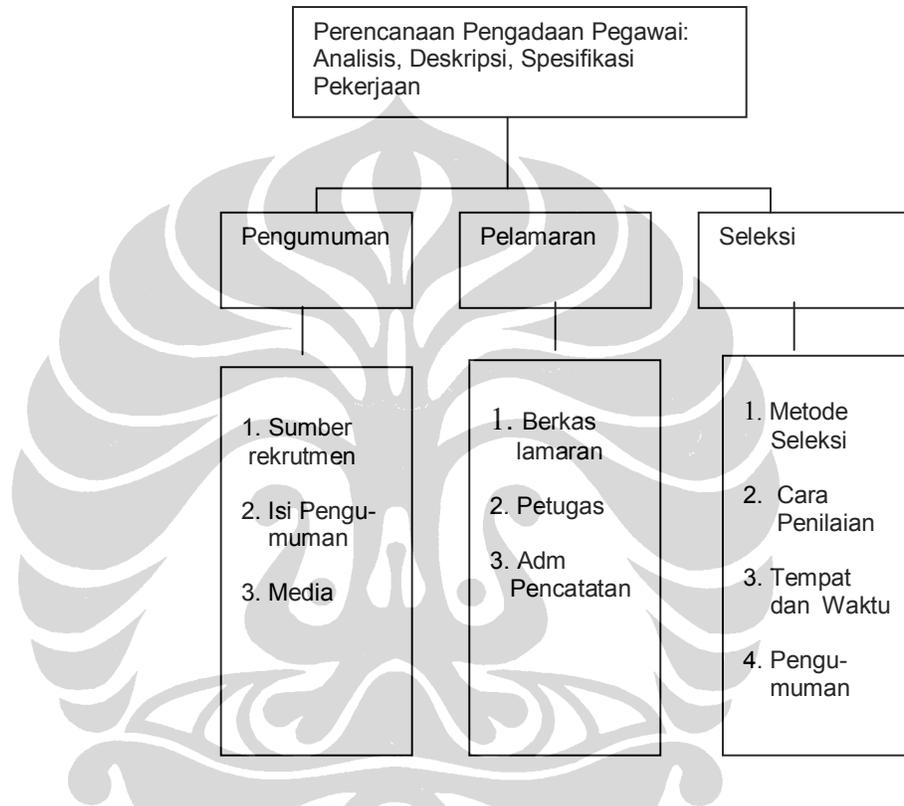
Dalam tahap rekrutmen maupun seleksi atau pengadaan pegawai faktor kecepatan dan penyederhanaan prosedur yang terkait dengan penanganan berkas lamaran dan pelaksanaan tes atau evaluasi menjadi hal yang penting, artinya setiap upaya atau kebijakan yang dapat mempercepat proses pelamaran merupakan hal yang sangat berharga. Dinyatakan oleh Langan bahwa faktor-faktor yang banyak dikeluhkan oleh publik dalam proses rekrutmen adalah birokrasi yang sangat lambat,

¹²⁵ Brian S.O. Leary (et al), "Selecting The Best and Brightest Leveraging Human Capital". *Human Resource Management*, Fall Vol 41, 2002, hal.325-340.

¹²⁶ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta:2007. hal.55.

job description yang tidak memadai, penekanan yang berlebihan pada senioritas daripada sistem merit serta undang-undang dan peraturan yang terlalu berlebihan.¹²⁷

Bagan 2.1 Tahapan Pengadaan Pegawai



Kelambanan proses juga terkait dengan sistem manual yang masih digunakan dalam beberapa tahapan rekrutmen dan seleksi. Padahal, teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk membangun data pegawai sehingga mudah melacak status dan perkembangan pegawai jika dibutuhkan.¹²⁸

Proses seleksi atau penyaringan yang dilakukan setelah proses rekrutmen pada umumnya untuk melihat apakah calon memenuhi kriteria dasar yang diperlukan. Dalam tahap ini dilakukan beberapa bentuk pengujian untuk menentukan kualifikasi

¹²⁷ Shelley Langan, "Finding the Needle in the Haystack: The Challenge of Recruiting and Retaining Sharp Employees." *International Recruitment and Selection Strategies*. IPMA-HR Washington, D.C.: 2002.

¹²⁸ *Ibid.*

sekaligus posisi yang tepat bagi calon dalam pekerjaan. Penentuan bentuk tes yang akan dipakai dalam seleksi sesuai dengan jenis pekerjaan, tingkat tanggung jawab, serta kebutuhan keterampilan yang ditunjukkan oleh analisis pekerjaan. Penentuan tes juga bergantung pada kemampuan staf yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan seleksi, termasuk kemampuan dalam menentukan bobot penilaian dan kemampuan merancang bentuk-bentuk tes, jumlah pelamar, serta sumber daya yang tersedia.

Sebelum mengikuti tes, informasi tentang latar belakang pelamar diperlukan untuk mengetahui riwayat pekerjaan pelamar di masa lalu serta sebagai indikator bagi perilaku bekerja di masa depan. Informasi ini biasanya diperoleh melalui analisis formulir lamaran, pengecekan referensi, serta pertanyaan yang menyangkut data biografi. Selain penelusuran latar belakang pelamar, *predictor* lain yang digunakan dalam proses seleksi adalah interview, terutama untuk melihat kecocokan pelamar dengan pekerjaan yang ada.¹²⁹

Serangkaian tes tetap dibutuhkan meskipun calon yang melamar memiliki tingkat pendidikan yang tinggi. Pendidikan dan pengalaman merupakan kualifikasi minimum yang diperlukan sebagai pegawai serta mencerminkan apa yang dapat dilakukan oleh seorang calon dalam memenuhi tugas-tugasnya. Adapun, serangkaian tes diperlukan untuk melihat latar belakang pengalaman kerja, pendidikan, serta kualifikasi lain yang relevan. Merancang tes untuk menyaring calon pegawai berdasarkan merit sistem bukanlah hal yang mudah. Di Inggris, misalnya, *open competitive exam* untuk pegawai baru, diperkenalkan secara terbatas sejak tahun 1870. Pada tahun 1914 hal tersebut diselenggarakan di setiap departemen dan setelah 60 - 70 tahun kemudian tes secara terbuka dan kompetitif baru berjalan dengan baik. Di negara-negara dimana masih terjadi kerancuan antara sistem sosial tradisional dan sistem negara modern, usaha melaksanakan sistem merit masih terganggu oleh praktik-praktik mempekerjakan teman dan famili yang sampai sekarang masih berlangsung.

¹²⁹ Robert D. Gatewood and Hubert S. Feild., *Loc cit.*, hal.89.

Siegel and Myrtle menjelaskan fungsi test untuk mengetahui pengetahuan (*knowledge*), kemampuan (*ability*), serta perilaku atau *behaviour*.¹³⁰ Ketiganya sangat menentukan bagaimana calon dapat menyelesaikan pekerjaannya ketika mereka telah diterima bekerja. Ketepatan dalam merancang tes akan menentukan hasil yang diperoleh. Seperti dinyatakan oleh Yoder and Heneman¹³¹ bahwa “*general intelligence test is broadly speaking a less useful tool than ability tests properly selected for hiring for a specific job.*” Dengan demikian, pengujian perlu dirancang secara khusus agar terkait dengan *job analysis*. Tes tertulis yang diberikan menurut Siegel dan Myrtle harus menunjukkan akurasi untuk mengukur kemampuan calon dalam melakukan tugasnya. Selain test tertulis juga dilakukan *Aptitude test* yaitu untuk melihat kemampuan melaksanakan tugas di masa depan. Dalam pandangan Werther dan Davis, interview merupakan bagian penyaringan yang sangat penting. Persyaratan minimal untuk pelaksanaan interview adalah penggunaan format interview terpola yang menjamin bahwa setiap calon menjawab serangkaian pertanyaan yang sama.¹³²

Di Thailand, untuk memperoleh pegawai yang dibutuhkan, pelaksanaan seleksi pegawai negeri dibagi dalam tiga kelompok yaitu *competitive examinations* sebagai ujian yang diselenggarakan dalam rekrutmen biasa, ujian yang ditujukan bagi lulusan terbaik dari sekolah-sekolah terbaik, serta *specialist post* bagi orang-orang di luar departemen yang mempunyai keahlian tertentu dan keahliannya dibutuhkan oleh departemen pemerintah.¹³³

Kesulitan dalam merancang tes misalnya dikemukakan oleh Webber bahwa selain untuk mengetahui kemampuan, tes juga untuk memastikan bahwa pegawai yang diperoleh adalah mereka yang memandang pekerjaan pegawai negeri sebagai karir jangka panjang. Max Webber menunjukkan karakteristik kehidupan sebagai pegawai pemerintah sering diasosiasikan dengan *the settled life* atau kehidupan yang mapan. Motivasi calon pegawai untuk masuk menjadi PNS seringkali karena menjadi pegawai negeri dianggap memberikan *job security* yang tinggi sehingga keamanan pekerjaan sering menjadi alasan terpenting di atas pertimbangan membina karir.

¹³⁰ Siegel and Myrtle., *Log cit.*, hal.188

¹³¹ Siegel and Myrtle., *Log cit.*, hal.191

¹³² Wether and Davis., *Log cit.*

¹³³ Sima Simanta dan Aim-on Aramkul.,*Log cit.*

Dalam hal ini tes seharusnya juga bisa mendeteksi calon yang mempunyai motivasi keliru; sebab birokrasi yang berdasarkan sistem merit bukan tempat bagi mereka yang ingin mencari uang dan melakukan usaha atau spekulasi yang terlalu jauh untuk kelangsungan kehidupan mereka sendiri.¹³⁴

Untuk memperoleh calon terbaik memerlukan pendekatan yang terkoordinasi dan progresif. Dalam hal ini Langan menyatakan bahwa disamping persoalan sistem yang dibicarakan di atas, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang baik juga bergantung pada sistem Manajemen sumber daya, khususnya sumber daya yang secara langsung terlibat dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi.¹³⁵ Lavigna menawarkan tiga model pendekatan untuk melakukan rekrutmen pegawai. Pertama, mencakup perubahan prosedural yaitu melakukan inovasi untuk menyederhanakan proses rekrutmen sehingga menarik calon pegawai yang prospektif. Pendekatan kedua adalah menyederhanakan peraturan yang terkait dengan rekrutmen dan seleksi. Adapun pendekatan terakhir adalah mengadopsi prosedur rekrutmen dan seleksi yang fleksibel seperti fleksibilitas dalam waktu penyelenggaraan testing maupun prosedur pelamaran.¹³⁶ Tiga model yang ditawarkan ini dapat dipertimbangkan untuk diadopsi terutama untuk mengubah orientasi rekrutmen sehingga calon pegawai yang didapat mampu mengatasi persoalan-persoalan *up to date*.

Cooper menyarankan bahwa proses seleksi harus diarahkan pada upaya menemukan individu dengan kemampuan belajar dan kemampuan mengelola dan bukannya pada penekanan kemampuan kognitif. Pendapat ini juga dikemukakan oleh Leary¹³⁷, bahwa meskipun kemampuan kognitif adalah penting tetapi kompetensi inter personal dan sosial juga sama pentingnya. Mengutip penelitian Barrick and Mount, Hugh easton maupun Viswesvaran serta Schmidt, Leary menekankan perlunya seleksi menyeluruh atau *whole person* untuk menilai keterkaitan kompetensi dengan pekerjaan. Ini berarti harus dilakukan penilaian baru diluar seleksi secara

¹³⁴ Ham dan Hill, *The Policy Process in the Modern Capital State*. Harvester Wheatsheaf, London:1993, hal.137

¹³⁵ Langan., *Log cit.*

¹³⁶ Robert J Lavigna dan Steven W Hays., *Log cit.*

¹³⁷ Brian S.O. Leary (et al)., *Loc cit.*, hal. 325-340.

tradisional tentang kemampuan kognitif.¹³⁸ Perubahan orientasi yang lain adalah dibutuhkan kemampuan dalam kerangka kerjasama tim, sebab ini berarti diperlukan adanya berbagai keahlian dan bakat untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu.

*A more usefull selection process would be construct-oriented , geared toward finding individuals with an aptitude for learning and managing skills, rather than emphasizes cognitive skills that technology may render extinct. For a variety of reason it becomes usefull to define work responsibilities in terms of teams. Teamworks allows for the pooling of broader range of skills and talent to accomplish a particular objective.*¹³⁹

Di atas semua pendapat dan rekomendasi tentang pelaksanaan seleksi bagi calon pegawai, pertanyaan penting yang harus diajukan dalam setiap perancangan modul atau instrument seleksi adalah apakah mereka yang menduduki ranking tertinggi pada saat dilakukan penilaian juga mempunyai kualitas pekerjaan yang lebih baik daripada pelamar yang mendapat nilai rendah pada tahap seleksi.

Perbaikan proses rekrutmen dan seleksi dapat dikembangkan melalui perubahan *incremental* dalam hal pengumuman, pelamaran, dan penyaringan. Untuk memperbaiki sistem rekrutmen, Pemerintah dapat memilih dari daftar teknik yang sederhana sampai yang paling rumit disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan.

C. Analisis Kebijakan Untuk Reformasi Kebijakan

1. Analisis Kebijakan: Sebuah Pendekatan

Bahasan teoritis tentang implementasi rekrutmen dan seleksi PNS menunjukkan perlunya kondisi-kondisi obyektif yang harus dipenuhi untuk memperoleh calon pegawai yang dibutuhkan. Pembahasan teori sebelumnya juga menunjukkan berbagai hambatan dan kesulitan yang dihadapi dalam menegakkan sistem merit yang diantaranya terkait dengan kebijakan yang ada. Upaya perbaikan terhadap sistem dan mekanisme yang ada khususnya jika dilakukan melalui revisi dan reformasi kebijakan menurut beberapa pakar dapat memanfaatkan pendekatan analisis kebijakan. Tinjauan teori di bawah ini menjelaskan pengertian analisis kebijakan dan menunjukkan bagaimana analisis kebijakan dapat dipakai sebagai alat

¹³⁸ Brian S.O. Leary (et al)., *Loc cit.*, hal.325-340.

¹³⁹ P.J. Cooper., *Loc cit.*, hal.301.

untuk membantu memperbaiki kebijakan yang ada atau melakukan reformasi kebijakan.

Beberapa ahli membuat definisi tentang kebijakan publik secara berbeda-beda. Thomas R Dye misalnya mendefinisikan kebijakan publik sebagai “What governments do, why they do it, and difference it makes.”¹⁴⁰ Harold Laswell menjelaskan kebijakan publik sebagai “a projected program of goals, values and practices”.¹⁴¹ Disisi lain Cooper¹⁴² memberikan pengertian kebijakan publik yang dicakup dalam kata analisis kebijakan sebagai pernyataan sederhana tentang keinginan masyarakat yang disampaikan melalui pejabat-pejabat terpilih. Bentuk kebijakan dapat berupa legislasi atau perundang-undangan, tetapi juga dapat berupa peraturan yang bersifat administratif atau perintah eksekutif yang dikeluarkan presiden atau gubernur. Kebijakan dapat pula berupa pola konsisten dan tindakan yang dilakukan tanpa melalui bentuk peraturan.

*Public Policy can appear to be very simple statement of the intentions of the people expressed through their elected officials, but it is in reality considered more complex. It could be legislation, but it could also be administrative regulations or executive order issued by the president or a governor. Policy can even come in the form of a consistent pattern and practice of behaviour that may never been reduced to a rule or statute.*¹⁴³

Definisi Cooper di atas sama dengan pendapat Ripley dan Franklin yang dikemukakan ketika menjelaskan bagan arus kebijakan; yaitu bahwa kebijakan merupakan bentuk konkret dari agenda pemerintah pada masalah atau subyek tertentu yang dihasilkan dari tahap *formulation and legitimation of goals and programs*.¹⁴⁴ Hasil dari tahap ini disebut dengan pernyataan kebijakan atau *statement of intend*. Pernyataan kebijakan atau *statement of intent* dapat berupa peraturan atau perundang-undangan. Kebijakan dalam bentuk produk peraturan perundang-undangan ini menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, sebab dalam

¹⁴⁰ Thomas R.Dye , *Understanding Public Policy*. 7th ed.Prentice Hall, Inc., New York: 1992. hal. 2-4.

¹⁴¹ Grover Starling. *The Politics and Economics of Public Policy*, Dorsey Press, Homewood,IL :1979. hal.4.

¹⁴² Philip J.Cooper. *Public Administration for the Tweny First Century*, Harcourt Brace College Publishers, Orlando: 1998, hal. 157.

¹⁴³ Philip J.Cooper., *Ibid.*, hal. 157

¹⁴⁴ Randall B.Ripley , *Policy Analysis in Political Science*. Nelson Hall Publisher, Chicago:1985.

pernyataan kebijakan disebutkan tujuan, sasaran, maupun bentuk kegiatannya. Berbagai definisi kebijakan publik di atas mempunyai kesamaan, yaitu semua definisi menunjukkan adanya proses atau rangkaian atau pola aktivitas atau keputusan pemerintah yang dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan publik. Menurut Lester dan Steward, kebijakan publik selalu menjadi subyek dari perubahan terutama terkait dengan dampak yang ditimbulkannya. Sejalan dengan semakin membaiknya pemahaman terhadap permasalahan maka kebijakan memerlukan perubahan atau pengembangan ke arah yang lebih baik¹⁴⁵.

Dalam bukunya yang berjudul *Implementing Policy Reforms in LCDs*, White secara implisit mengartikan *policy reforms* sama dengan *policy changes* atau perubahan kebijakan yang melibatkan kerja sama dan perencanaan secara strategis. Langkah-langkah yang disarankan oleh White untuk melakukan reformasi kebijakan adalah melakukan diagnosa terhadap suatu keadaan, membuat prioritas serta membuat kebijakan yang memadai, memperbaiki institusi, serta mengimplementasikan rencana yang telah dibuat. Lebih lanjut White menyatakan bahwa perencanaan strategi ini tidak terlepas dari analisis kebijakan.¹⁴⁶ Ini berarti pelaksanaan reformasi kebijakan atau perubahan kebijakan perlu disertai dengan analisis terhadap kebijakan yang ada. Dubnick dan Bardes menjelaskan analisis kebijakan sebagai aplikasi teknik pemecahan masalah terhadap pertanyaan yang menyangkut kebijakan pemerintah baik yang terkait dengan persoalan masyarakat maupun yang menyangkut pencapaian target-target yang ditetapkan.¹⁴⁷ Tujuannya adalah untuk memahami penyebab dan akibat kebijakan publik. Penjelasan Dubnick dan Bardes sesuai dengan pendapat Cochran dan Malone bahwa analisis kebijakan merupakan investigasi yang menghasilkan informasi yang akurat dan bermanfaat bagi pengambil keputusan.¹⁴⁸ Bahkan Ham dan Hill mengatakan bahwa melalui

¹⁴⁵ James P.Lester dan Joseph Stewart Jr. *Public Policy : An Evolutionary Approach*, 2nd ed., Wadsworth, Belmont ,CA : 2000. hal. 4.

¹⁴⁶ Louise G.White. *Implementing Policy Reforms in LDCs : A Strategy for Designing and Effecting Change*. Lynne Rienner Publishers, Inc, London:1990, hal. 4

¹⁴⁷ Melvin J.Dubnick dan Barbara A.Bardes. *Thinking About Public Policy*, John Wiley and Sons. New Brunswick,NJ:1983, hal. 3

¹⁴⁸ Lihat Charles L. Cochran and Eloise F. Malone, *Public Policy Perspectives and Choices* Mc Graw Hill, Boston: 1995, hal. 1

analisis kebijakan kualitas dari kebijakan publik dapat ditingkatkan, sebab analisis kebijakan tidak hanya bersifat deskriptif tetapi juga preskriptif.¹⁴⁹

Berbeda dengan pendapat yang menunjukkan manfaat praktis analisis kebijakan yang langsung dapat dimanfaatkan oleh pengambil kebijakan, beberapa ahli seperti William N. Dunn, Thomas R. Dye, James S. Coleman maupun Philip J. Cooper mengemukakan aspek pengetahuan dari analisis kebijakan. Dunn menjelaskan arti analisis kebijakan sebagai “an applied social science discipline which uses multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems”.¹⁵⁰ Pendapat James S. Coleman yang dikutip Ripley menyamakan analisis kebijakan dengan *policy research* atau studi tentang dampak kebijakan yang ada dan kemudian digunakan untuk membantu merumuskan kebijakan masa depan.¹⁵¹ Pendekatan yang digunakan Coleman dalam memahami analisis kebijakan ini sama dengan pemahaman Dye yang menekankan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu *policy research* untuk menjawab sebab dan konsekuensi suatu kebijakan melalui standar-standar keilmuan. Dye menyatakan bahwa perhatian utama dalam kebijakan publik haruslah ditujukan pada suatu penjelasan atau deskripsi daripada suatu preskripsi. Artinya, harus dikembangkan preposisi umum tentang penyebab dan akibat yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan untuk kemudian diakumulasikan penemuan penelitian yang relevan dan reliabel.

*Policy analysis involves the systematic identification of the causes and consequences of public policy, the use of scientific standards of inference and the search for reliability and generality knowledge.*¹⁵²

Dalam perspektif yang agak berbeda Cooper menjelaskan analisis kebijakan sebagai suatu studi atau kegiatan yang terkait dengan proses politik. Elemen-elemen yang terkandung dengan proses politik, diantaranya adalah bentuk pemerintahan, tipe konstitusi, birokrasi, sistem kepartaian, struktur kekuasaan, pola partisipasi, sistem kelompok kepentingan, tingkat konflik, dan karakteristik elit. Melalui

¹⁴⁹ Christopher Ham and Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester Wheatsheaf, London: 1993, hal.5.

¹⁵⁰ William N. Dunn., *Loc cit.*, hal. 35

¹⁵¹ Randall B. Ripley., *Loc cit.*, hal. 2.

¹⁵² Thomas R. Dye . *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, Alabama: 1976.hal.3.

analisis kebijakan Cooper dapat mengkritisi kebijakan dengan menanyakan tentang peran aktor dalam proses dikeluarkannya suatu kebijakan, siapa yang memutuskan dikeluarkannya suatu kebijakan (*policy decision*), dan bagaimana hal itu dilaksanakan dengan menggunakan alat yang sistematis atau *tools of systematic inquiry*.¹⁵³

Dye dan Ripley juga mengaitkan antara analisis kebijakan dengan ilmu politik.¹⁵⁴ Menurut Dye dalam perspektif politik, pertanyaan yang diajukan untuk memahami proses kebijakan adalah mengapa muncul kebijakan, siapa akan memperoleh apa, serta perubahan atau konsekuensi apa yang diharapkan akan terjadi dari munculnya kebijakan tersebut. Adapun, Ripley mengaitkan analisis kebijakan dengan ilmu politik melalui dua spektrum. Spektrum pertama analisis kebijakan sebagai bagian ilmu politik yang difokukan pada isu kebijakan tertentu dan memberikan perhatian pada sekelompok aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan. Spektrum yang kedua adalah bahwa analisis kebijakan merupakan bagian yang terpisah dari ilmu politik, dan terkait dengan berbagai disiplin ilmu .

*an analysis of the effect of various institutional arrangement and political process on public policy, an inquiry into the consequences of various policies on society, in terms of both expected and unexpected consequences.*¹⁵⁵

Dari berbagai definisi tentang analisis kebijakan di atas dapat disimpulkan adanya perbedaan dalam menjelaskan tujuan analisis kebijakan yaitu sebagai pendekatan yang ilmiah dan sebagai pendekatan yang praktis, artinya analisis kebijakan sebagai studi dan sekaligus sebagai alat investigasi. Dengan demikian, analisis yang dilakukan terhadap kebijakan rekrutmen dan seleksi pegawai dimaksudkan untuk memperoleh penjelasan tentang latar belakang, penyebab munculnya kebijakan tersebut serta akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut. Dari langkah tersebut akan dapat diidentifikasi faktor-faktor penyebab kegagalan ataupun pendukung keberhasilan kebijakan yang pada akhirnya akan berguna untuk merekomendasikan kebijakan yang lebih baik. Hal ini secara jelas dinyatakan oleh

¹⁵³ Lihat Cooper, *Op cit.*, hal.162-165

¹⁵⁴ Thomas R.Dye., *Op cit .*, hal.3

¹⁵⁵ Thomas R. Dye., *Loc cit.*

Garry Brewer dan Peter DeLeon bahwa “Policy analysis is an attempt to provide suggestions to decision makers”.¹⁵⁶

Beberapa penyebab kegagalan suatu kebijakan ditunjukkan oleh Dye, diantaranya adalah bahwa perumus kebijakan memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan pemenuhan kepentingannya sendiri dan kurang termotivasi untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Dalam pandangan Smallwood dan Nakamura, perumusan permasalahan yang kabur, tujuan yang tidak jelas, serta informasi yang kurang memadai juga diakui sebagai sumber kegagalan kebijakan.¹⁵⁷ Berkaitan dengan berbagai penyebab kegagalan kebijakan di atas, dalam menilai suatu kebijakan Smallwood dan Nakamura mengajukan dua pertanyaan yaitu apakah kebijakan tersebut mencapai tujuannya dan apakah kebijakan tersebut terbebas dari kekuasaan, pengaruh dari pengikut maupun penentangannya.¹⁵⁸

Secara agak berbeda Quade melihat bahwa penyebab kegagalan suatu kebijakan adalah karena kebijakan yang dirumuskan memang buruk, artinya kebijakan yang ada tidak mampu mendorong terjadinya perubahan keadaan ke arah yang lebih positif. Buruknya kebijakan juga disebabkan pembuat kebijakan kurang memahami akar permasalahan, akibatnya usulan pemecahan tidak tepat atau bahkan salah arah. Lebih lanjut Quade menyatakan penyebab utama munculnya kegagalan kebijakan adalah buruknya proses pembuatan kebijakan pemerintah.¹⁵⁹ Pernyataan ini sesuai dengan pengamatan Osborne dan Plastrik yang menunjukkan keterkaitan antara proses penyusunan kebijakan dan implementasinya dengan tingkat keberhasilannya. Osborne dan Plastrik menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan beserta implementasinya menjadi faktor yang menentukan kegagalan dan keberhasilan suatu program.¹⁶⁰ Proses pembuatan kebijakan yang buruk tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang tetapi juga di negara maju seperti Amerika Serikat dan Canada. Seperti dinyatakan Ritchie, meskipun terdapat ilmu dan teknologi yang canggih,

¹⁵⁶ James P. Lester dan Joseph Stewart Jr., Op cit., hal. 4.

¹⁵⁷ Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood. *The Politics of Policy Implementation*, St Martin Press, Inc. New York: 1980, hal. 35.

¹⁵⁸ Robert T Nakamura dan Small Wood., *Ibid.*, hal. 67

¹⁵⁹ E.S. Quade. *Analysis for Public Decision*. Second edition. North Holland, Amsterdam: 1984, hal. 1.

¹⁶⁰ David Osborne dan Peter Plastrik *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc, California: 1977.

keputusan dan kebijakan penting masih dibuat berdasarkan keinginan baik, intuisi, dan harapan. Dikatakan lebih lanjut, biasanya keputusan dibuat tanpa informasi yang memadai, tanpa alternatif, dan sebelum memperoleh gambaran yang jelas tentang kompleksitas permasalahan.

Jadi, tepatlah apa yang dinyatakan Quade bahwa perumusan kebijakan menjadi tahap penting dalam proses kebijakan yang perlu memperoleh perhatian untuk menghindari kegagalan suatu kebijakan. Untuk itu, diperlukan pemahaman mendalam tentang elemen-elemen yang terkait dengan perumusan kebijakan maupun implementasinya. Lasswell maupun Dror mengemukakan perlunya dilakukan analisis kebijakan bagi peningkatan kemampuan pembuatan kebijakan dan mengatasi masalah yang dihadapi. Dalam konteks ini penggunaan analisis kebijakan untuk memperbaiki kebijakan menjadi relevan karena untuk memahami proses pembuatan kebijakan diperlukan analisis terhadap tahap-tahap pembuatan kebijakan atau *policy process*.

2. Ruang Lingkup Analisis Kebijakan

Meskipun menurut Wolf ruang lingkup analisis kebijakan publik semakin kabur karena batas-batas analisisnya semakin luas jangkauannya, akan tetapi memiliki karakteristik yang semakin dinamis dan orientasi sasarannya semakin berfokus ke masa depan.¹⁶¹ Analisis kebijakan dapat dilakukan dalam tiga bentuk yaitu analisis terhadap isi kebijakan atau *policy content*, analisis terhadap proses kebijakan atau *policy process* dan analisis terhadap output kebijakan atau *policy output*. Tiga bentuk analisis ini menunjukkan ruang lingkup yang dicakup oleh analisis kebijakan yaitu mempertanyakan apa isi kebijakan atau apa saja yang diatur dalam kebijakan, aktivitas apa yang dilakukan, serta konsekuensi yang muncul dari tindakan tersebut.¹⁶²

Analisis terhadap isi difokuskan pada substansi kebijakan. Pemahaman terhadap isi dilakukan melalui analisis terhadap bentuk-bentuk kebijakan yang

¹⁶¹ Amanda Wolf, *Building Advice: The Craft of the Policy Professional*, <http://www.ssc.govt.nz>, 1999, hal.12

¹⁶² Thomas R.Dye., *Loc cit.*, hal.7.

dikeluarkan, memahami bagaimana suatu kebijakan muncul, dan apa tujuannya serta target yang hendak dicapai. Suatu pernyataan kebijakan dalam bentuk perundang-undangan yang menyebutkan tujuan yang hendak dicapai, sasaran maupun bentuk, serta pelaksanaan suatu kegiatan menjadi dasar penting dan menentukan keberhasilan serta keberlanjutan pelaksanaan kegiatan tersebut. Tanpa kejelasan misi akan terjadi interpretasi yang beragam tentang keadaan yang dihadapi, selain itu aktivitas yang dilakukan cenderung meluas dan tidak terkoordinasi. Akhirnya, menimbulkan duplikasi dan konflik kegiatan. Analisis yang dilakukan terhadap proses kebijakan atau *policy process* difokuskan pada tahapan – tahapan kebijakan yang dilalui, bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan, dan bagaimana kebijakan diimplementasikan.

Anderson menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dilihat dari serangkaian pola tindakan yang berurutan termasuk aktivitas katerori fungsional yang dapat dibedakan secara analitis meskipun dalam beberapa kasus, secara empiris perbedaan ini sulit dikenali.

*Policy process will be viewed as a sequential pattern of action involving a number of functional categories of activity that can analytically distinguished, although in various instances this distiction may be difficult to make empirically.*¹⁶³

Dalam konteks proses kebijakan, analisis dapat dilakukan terhadap formulasi serta implementasi kebijakan. Analisis terhadap formulasi kebijakan adalah untuk mengetahui bagaimana kebijakan dirumuskan, apa latar belakangnya, bagaimana kesepakatan di antara para aktor dicapai, dan siapa saja yang terlibat. Analisis implementasi ditujukan untuk memahami bagaimana suatu pernyataan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan diterjemahkan dalam tindakan kebijakan atau langkah-langkah konkret di lapangan. Analisis terhadap implementasi dapat diartikan melihat bentuk tindakan atau *policy action* apa saja yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan pelaksanaan suatu kebijakan. Hal ini dilakukan melalui analisis prosedur, langkah-langkah, serta mekanisme yang dipakai, sehingga diketahui prioritas, alternative, dan hambatan, maupun faktor-faktor

¹⁶³ James L.Anderson, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York:1979, hal: 23

berpengaruh yang muncul pada tahap implementasi. Analisis ini juga diperlukan untuk menjelaskan apakah langkah yang diambil berbeda dengan yang diatur oleh undang-undang, serta mengapa kebijakan gagal dalam implementasinya. Adapun, analisis yang difokuskan terhadap output kebijakan atau *policy output* menjelaskan dampak serta akibat dari kebijakan yang dikeluarkan. Menurut Anderson pola pendekatan di atas dapat dikategorikan sebagai analisis kebijakan substantif dan prosedural.¹⁶⁴ Substantif berisi analisis tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan prosedural adalah analisis tentang bagaimana kegiatan akan dilakukan dan siapa yang bertanggung jawab. Penelusuran terhadap proses ini diharapkan akan menghantarkan pada pemahaman tentang pelaksanaan suatu kebijakan tertentu termasuk kebijakan rekrutmen pegawai di Indonesia saat ini, dan sekaligus dapat diusulkan perbaikan atau alternatif kebijakan ke depan.

Berbagai ahli merumuskan proses kebijakan secara berbeda-beda. Hal ini karena tidak adanya proses tunggal dalam pembuatan kebijakan dan keberagaman subjek kebijakan akan menghasilkan variasi dalam cara kebijakan dibuat. Caiden,¹⁶⁵ misalnya, menjelaskan adanya enam tahapan penting dalam analisis kebijakan yang meliputi : 1) Munculnya ketidakpuasan terhadap keadaan yang ada. 2) Semakin mendesakny kebutuhan akan pembenahan terhadap pegawai negeri. 3) Upaya mengatasi masalah yang muncul dalam melaksanakan reformasi kepegawaian. 4) Penerimaan ide baru. 5) Penjabaran ide baru. 6) Implementasi dan penerimaan gagasan.¹⁶⁶ Tahapan dalam analisis kebijakan menurut Dunn terdiri dari: perumusan masalah (definisi), peramalan, identifikasi alternatif kebijakan dan rekomendasi, pemantauan serta evaluasi. Adapun, Cooper menunjukkan proses kebijakan dimulai dari penentuan agenda sebagai langkah pertama dan kemudian bergerak ke arah formulasi kebijakan dan adopsi kebijakan. *Agenda setting* merupakan elemen pertama dalam proses pembuatan kebijakan yang dimulai dengan identifikasi persoalan. Langkah ini dilakukan untuk mengidentifikasi masalah yang dihadapi secara jelas. Pertanyaannya adalah apakah masalah yang dihadapi tersebut harus masuk ke

¹⁶⁴ *Ibid.*, hal. 127.

¹⁶⁵ G.E. Caiden, *Administrative Reform*, Allen Lane The Penguin Press, London: 1970, hal.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hal.129.

dalam agenda kebijakan publik dan apakah masalah tersebut harus dipecahkan di tingkat nasional atau lokal. Langkah kedua adalah formulasi kebijakan terutama untuk mengetahui pelaksanaan *agenda setting* yang diikuti dengan perumusan bentuk kebijakan. Langkah selanjutnya dalam proses kebijakan menurut Cooper adalah *policy adoption* atau penentuan kebijakan. *Policy adoption* adalah memilih satu kebijakan tertentu di antara berbagai pilihan kebijakan yang ada, dengan mempertimbangkan berbagai keterbatasan yang tidak hanya bermuara pada faktor politik dan institusi tetapi juga situasi pemerintahan.

Dengan menggunakan penjelasan yang dikemukakan Laswell pada tahun 1956, Anderson menyebutkan proses kebijakan meliputi tahapan berikut.¹⁶⁷

1. Tahap pembentukan masalah atau *policy formation* yang berfokus pada pertanyaan masalah kebijakan dan bagaimana suatu masalah kebijakan dapat masuk dalam agenda pemerintah.
2. Formulasi kebijakan atau *policy formulation*, yaitu untuk melihat alternatif kebijakan dan membahas tentang siapa yang terlibat.
3. Adopsi kebijakan atau *policy adoption* yang terkait dengan kebijakan yang diambil serta isi dari kebijakan.
4. Implementasi kebijakan atau *policy implementation*, yaitu menelaah apa yang dilakukan, siapa yang melakukan, dan dampaknya terhadap isi kebijakan.
5. Tahap terakhir adalah evaluasi kebijakan atau *policy evaluation* yang melihat dampak kebijakan serta bagaimana mengukur dampak, konsekuensi.

Bagan arus kebijakan Franklin dan Ripley yang menjelaskan proses pembuatan kebijakan juga dapat digunakan untuk menjelaskan ruang lingkup atau elemen-elemen yang dibahas dalam analisis kebijakan. Arus kebijakan dimulai dengan *agenda setting*. Hanya persoalan yang dianggap penting kemudian diterima dan diterjemahkan dalam formula yang spesifik. Pada tahap *agenda setting* pemerintah memutuskan untuk memberikan perhatian pada masalah atau subyek tertentu. Agenda pemerintah kemudian perlu diterjemahkan dalam bentuk yang lebih konkret dengan menetapkan tujuan serta sasaran atau pilihan-pilihan yang akan diambil. Tahap ini oleh Ripley disebut sebagai *formulation and legitimation of goals and programs* sedangkan produk yang dihasilkan pada tahap ini adalah *policy statement* atau pernyataan kebijakan. Hanya kegiatan-kegiatan yang dilegitimasi

¹⁶⁷ James L. Anderson., *Loc cit* ., hal.23.

dalam *policy statement* yang kemudian dapat dilakukan atau diimplementasikan.¹⁶⁸ Pada bagan Ripley di bawah ditunjukkan bahwa setelah kebijakan dirumuskan, tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Implementasi merupakan langkah lanjutan setelah dikeluarkan pernyataan kebijakan berupa pelaksanaan program, kegiatan, atau aktivitas tertentu yang menghasilkan output atau dengan output yang terlihat.¹⁶⁹

Dalam bagan Ripley juga ditunjukkan berbagai aktivitas yang diperlukan dalam implementasi seperti pengumpulan sumber daya, integrasi, koordinasi, dan perencanaan.¹⁷⁰ Evaluasi yang dilakukan setelah implementasi dimaksudkan untuk melihat dampak yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan. Pada akhirnya, hasil evaluasi digunakan untuk memperbaiki kebijakan atau program di masa depan.

Dari berbagai tahapan dalam proses kebijakan yang dikemukakan beberapa ahli, dapat disimpulkan adanya tiga hal. Pertama, dalam konteks analisis kebijakan pemahaman terhadap proses kebijakan pada dasarnya untuk menemukan bentuk kebijakan yang tepat dan alat kebijakan yang spesifik sehingga dapat menjawab permasalahan tertentu yang sudah dimasukkan dalam agenda kebijakan. Kedua, pada intinya pilihan kebijakan yang diambil merupakan suatu keputusan politis daripada merupakan pilihan analitis untuk memecahkan masalah. Pilihan kebijakan yang diambil akan menentukan implementasi kebijakan.¹⁷¹ Ketiga, dengan adanya kompleksitas dan diversitas dalam proses kebijakan maka tidak mungkin dikembangkan suatu *grand theory* tentang pembuatan kebijakan. Kemungkinan yang dapat dilakukan adalah suatu generalisasi tentang elemen-elemen penting dalam pembuatan kebijakan yaitu: siapa yang terlibat, dalam situasi bagaimana, bagaimana mereka terlibat dan apa dampaknya.

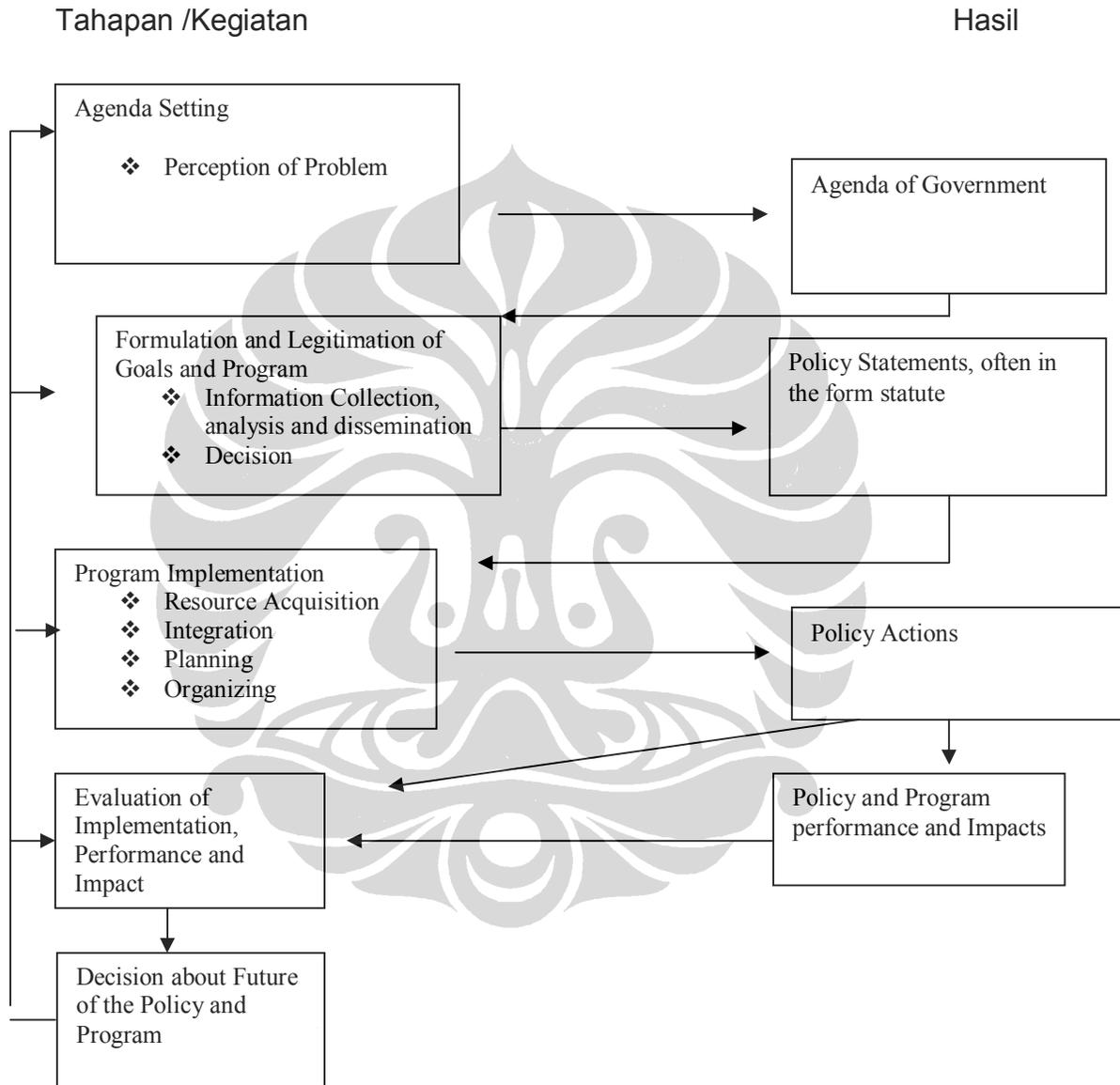
¹⁶⁸ James L.Anderson., *Loc cit.*, hal.51.

¹⁶⁹ Randall B. Ripley and Grace A.Franklin. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press, 1986. hal:7

¹⁷⁰ *Ibid.*, hal. 41.

¹⁷¹ Philip J .Cooper,. *Loc cit.*, hal. 181.

Bagan 2.2.
TAHAPAN KEBIJAKAN



3. Analisis Isi Kebijakan

Penjelasan sebelumnya menunjukkan bahwa analisis kebijakan dapat dilakukan terhadap proses, isi, maupun output kebijakan. Dengan tetap menggunakan pendekatan analisis kebijakan, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier,¹⁷² menegaskan bahwa keberhasilan suatu kebijakan bergantung pada isi kebijakan yang mendasarinya. Terdapat berbagai pendapat tentang apa yang diatur dalam suatu kebijakan, terutama kebijakan yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pandangan Sabatier¹⁷³ elemen penting yang terdapat dalam suatu kebijakan/ peraturan perundang-undangan biasanya mencakup tujuan, mekanisme, aktor atau pihak-pihak yang ditetapkan untuk terlibat, serta persyaratan tertentu yang terkait dengan subyek yang diatur dalam kebijakan tersebut. Kebijakan bahkan yang berbentuk peraturan perundang-undangan menyatakan misi dan tujuan bahkan secara konseptual menjelaskan bagaimana misi itu dicapai. Dalam pernyataan kebijakan dikemukakan pula identifikasi langkah-langkah yang harus diambil, tanpa memerinci apa prioritasnya, alternatif yang tersedia, serta hambatan yang dihadapi. Hal yang terkait dengan prioritas, alternatif, dan hambatan, maupun faktor-faktor yang berpengaruh akan muncul pada tahap implementasi.

Dalam hal tujuan kebijakan, Dusir menyatakan bahwa harus terdapat pengertian yang jelas dan persetujuan di antara para *stakeholder* tentang tujuan yang akan dicapai. Keadaan ini harus terus bertahan sepanjang proses implementasi.¹⁷⁴ Proses inilah yang oleh Elmore disebut sebagai karakteristik proses pembuatan kebijakan, karena terkait dengan keberlangsungan suatu proses tawar menawar, negosiasi dan interaksi yang kompleks.¹⁷⁵

Jadi, isi undang-undang pada dasarnya mengatur bagaimana proses, prosedur, dan manajemen pelaksanaan subyek yang diatur. Jika hal ini diaplikasikan dalam kebijakan rekrutmen dan seleksi, isinya akan terkait dengan mekanisme, pihak

¹⁷² D.A.Mazmanian dan Paul.S. Sabatier. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman, Glenview: 1983, hal. 130

¹⁷³ Paul S.Sabatier, "Top -down and Bottom-up approaches to Implementatiojn research" dalam Michael Hill, *The Policy Process : a reader*, Harvester Wheatsheaf, London: 1993, hal.268-270.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hal.53.

¹⁷⁵ Christopher Ham, dan Michael Hill., *Loc cit.*, hal.112.

yang terlibat baik individu maupun organisasi, serta persyaratan yang diberlakukan terhadap calon pelamar.

Suatu kebijakan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan memperoleh keuntungan dari berbagai segi. Pertama, pelaksanaan dari subyek yang diatur mempunyai dasar serta pijakan hukum yang kuat. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan tersebut memberikan legitimasi hukum bagi keberadaan kebijakan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Kedua, dengan pijakan hukum yang jelas maka kebijakan tersebut memperoleh jaminan akan sumber pembiayaan yang memadai yang dapat digunakan.¹⁷⁶

Peran substansi atau isi kebijakan bagi pelaksanaan program secara keseluruhan dijelaskan oleh Manning, Mukherjee serta Gokcekus¹⁷⁷. Peraturan, undang-undang atau konstitusi berfungsi sebagai *formal constraint* dan norma perilaku sedangkan kebiasaan yang berlaku berfungsi sebagai *informal constraint* yang memberi arahan bagi pelaksanaan atau operasi kegiatan serta pedoman untuk berperilaku.¹⁷⁸ Konstitusi dan undang-undang atau peraturan menjelaskan tindakan-tindakan apa yang dilarang serta menunjukkan insentif apa yang akan diperoleh jika suatu tindakan tertentu dilaksanakan. Dengan demikian, undang-undang dan yang terkait dengan kepegawaian akan mendorong munculnya ekspektasi terhadap pegawai negeri tentang berbagai konsekuensi yang akan muncul terkait dengan hal-hal yang diatur dalam peraturan tersebut. Misalnya, apakah pelanggaran akan berakhir pada hukuman atau tidak. Ekspektasi ini akhirnya berpengaruh pada perilaku atau tindakan pegawai negeri. Manning dan kawan-kawan menjelaskan lebih lanjut bahwa seberapa besar keterkaitan konstitusi, peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian terhadap tindakan atau perilaku pegawai bergantung pada kredibilitas peraturan perundang-undangan tersebut. Kredibilitas antara lain ditentukan oleh: apakah ada *enforcement* atau usaha (pemaksaan) untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut dalam suatu periode waktu tertentu, apakah konsisten atau tidak bertentangan dengan peraturan yang lain, dan apakah peraturan

¹⁷⁶ *Ibid*

¹⁷⁷ World bank., *Loc cit.*, hal.4

¹⁷⁸ Manning, et.all " Public Official and Their Institutional Environment", *WB. Policy Working Paper 2427*. Washington.

perundang-undangan tidak sering berubah serta terdapat monitoring dalam pelaksanaannya?

Pengalaman beberapa negara dalam menjalankan reformasi kepegawaian juga menunjukkan adanya hubungan yang erat antara isi kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan. Grindle¹⁷⁹ dalam pengamatannya tentang implementasi kebijakan di negara sedang berkembang berhasil mengidentifikasi dua hal yang sangat menentukan keberhasilan implementasi, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi itu sendiri. Dalam isi kebijakan terdapat enam faktor berpengaruh yaitu kepentingan aktor yang terlibat, keuntungan yang diperoleh, perubahan yang diperkirakan akan terjadi, tempat pembuatan keputusan, serta pelaksana kegiatan atau program implementor dan sumber daya yang disediakan. Sementara dalam hal konteks implementasi ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan. Pertama, kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat. Kedua, karakteristik rezim dan kelembagaan. Ketiga, ketaatan dan respon (*compliance and responsiveness*). Anderson menjelaskan salah satu penyebab kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan adalah karena tujuan yang dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan sering tidak realistis dan tidak mempertimbangkan kemampuan pelaksana yang ada dilapangan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.¹⁸⁰ Oleh sebab itu, untuk memperbaiki situasi yang ada, langkah pertama yang biasa dilakukan adalah memperbaiki isi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kebijakan. Hal tersebut misalnya ditunjukkan oleh studi Ruffing and Hilliard melalui kasus reformasi kepegawaian di Equador.

Dalam membangun sistem merit langkah pertama yang dilakukan Equador adalah memperbaiki dan melakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan kepegawaian atau *Civil Service Legislation*. Selain itu, perbaikan terhadap *Basic Career Law* merupakan komponen yang sangat penting dalam reformasi Equador mengingat sebelumnya penempatan pegawai sangat dikuasai oleh tradisi dan sejarah politik. Sistem penempatan lama yang berada dalam kerangka sistem politik yang diktator dan totaliter sangat mementingkan pertemanan, kekeluargaan

¹⁷⁹ Merilee, S.Grindle. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University, New Jersey: 1980.

¹⁸⁰ James L. Anderson., *Loc cit .*, hal.113.

dan loyalitas politik. Perbaikan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengganti sistem lama dengan sistem baru yang didasarkan pada kriteria yang obyektif berdasarkan sistem merit. Selain Equador, Venezuela juga melakukan perubahan terhadap *merit system law* yang telah dimiliki.

Meskipun telah melakukan perubahan atau perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang dimiliki, penataan pegawai di negara-negara Amerika Latin ternyata juga mengalami kesulitan dan tidak mencapai tujuan yang diharapkan. Dalam kasus Equador, Undang-Undang Karir Administrasi dan Kepegawaian Equador yang dikeluarkan pada tahun 1964 ditulis ulang pada tahun 1978. Undang-Undang yang ditulis ulang tersebut mengkaitkan antara sistem merit dan karir kepegawaian yang stabil dengan efisiensi pelayanan oleh pemerintah. Artinya, rekrutmen birokrat yang berkualitas merupakan kekuatan yang positif bagi pelaksanaan pembangunan. Undang-Undang tersebut juga menyebutkan bahwa nepotisme tidak mempunyai landasan hukum.

Berdasarkan undang-undang yang telah diubah kemudian dibentuk suatu Direktorat Kepegawaian Nasional atau *National Personnel Directorate* (NPD) diketuai oleh direktur yang dipilih langsung oleh Presiden. NPD bertanggung jawab atas pengembangan sistem merit di semua lembaga pemerintah, melakukan pengujian terhadap peraturan administrasi yang terkait dengan undang-undang, melakukan ujian pegawai, training maupun klasifikasi jabatan. NPD juga bertanggung atas pelaksanaan rekrutmen, seleksi dan promosi. Undang-Undang kepegawaian juga menyebutkan adanya badan yang menangani keluhan dan komplain yang terkait dengan kasus-kasus kepegawaian, misalnya dalam hal pemecatan. Akan tetapi, perundang-undangan ini tidak berlaku bagi tentara, korp diplomatik, tenaga lapangan atau *blue collar*, pegawai kehakiman, pengadilan serta, jabatan yang dipilih berdasar pertimbangan politik atau *political appointment* yang berada pada pucuk pimpinan pemerintah pusat. Dengan kata lain, NPD memberi pengecualian pada sebagian besar pegawai yang terkait dengan fungsi-fungsi politik. Hal ini berarti undang-undang kepegawaian yang pada awalnya dirancang secara komprehensif untuk menciptakan sistem merit di kalangan pegawai ternyata tidak bisa menggapai semua pegawai karena hampir separuh dari pegawai berada dalam kategori pengecualian atau tidak

berada dalam *merit based scheme*. Akhirnya hanya 19% pegawai pemerintah yang dicakup oleh undang-undang karir administrasi tersebut. Artinya, lebih dari 81% pegawai tidak terjangkau oleh undang-undang dan sebanyak itu pula pegawai yang tidak berada dalam skema sistem merit. Akhirnya, undang-undang hanya menjadi *lip service*, dimana semua orang berbicara tentang pentingnya sistem merit tetapi tidak ada yang ingin menjalankan peraturan dengan konsekuen. Akibatnya jumlah pegawai yang melewati seleksi dengan dasar merit hanya 10% dari keseluruhan jumlah pegawai. Akibatnya, tujuan undang-undang untuk menyelenggarakan rekrutmen pegawai berdasar sistem merit menjadi gagal.

Besarnya jumlah pegawai yang dikecualikan oleh undang-undang bukannya hal yang tidak biasa di negara-negara Amerika Latin. Hal ini terjadi di Columbia, Costa Rica, dan Venezuela. Penataan yang dimulai dengan perbaikan undang-undang kehilangan gigi dalam implementasinya. Menurut Ruffing and Hilliard kegagalan penataan pegawai di negara-negara Amerika Latin tidak hanya disebabkan oleh tidak adanya dukungan politik yang tercermin dari sedikitnya jumlah pegawai yang berada dalam pengaturan undang-undang, tetapi juga karena rendahnya partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan tersebut.¹⁸¹ Mazmanian dan Sabatier juga menyebutkan bahwa dalam peraturan perundang-undangan perlu disebutkan mekanisme pelaksanaannya, pihak-pihak yang harus memberi dukungan dan partisipasi, serta anggaran yang menyertai agar mempermudah implementasi.

Cerita kegagalan yang diambil dari kasus Equador dan negara-negara Amerika Latin menunjukkan hal-hal berikut. Pertama, kegagalan disebabkan perumusan undang-undang yang tidak cermat sehingga hanya bisa mengatur dan mengikat sejumlah kecil pegawai, akibatnya perubahan undang-undang atau kebijakan tidak menimbulkan dampak perubahan apapun. Kedua, adanya pengaruh politik yang besar. Rumusan undang-undang dibuat sedemikian rupa sehingga tidak dapat menjangkau kelompok-kelompok yang memang tidak ingin dijangkau oleh undang-

¹⁸¹ Karen Ruffing and Hilliard. "Merit Reforms in Latin America: A Comparative Perspective". In A. Farazmand (ed.) *Handbook of Comparative and Development Administration*, Marcel Dekker, New York: 1991, hal. 301-313.

undang, serta kelompok-kelompok yang merasa akan mengalami kerugian jika undang-undang baru yang menekankan sistem merit diterapkan terhadap mereka. Ketiga, kasus Equador semakin memperkuat pendapat bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan juga bergantung pada isi dan substansi kebijakan yang mendasari.

Kesimpulan di atas ternyata juga berlaku pada pengalaman Amerika dalam melakukan penataan pegawai dan membentuk sistem merit. Dua reformasi besar di bidang administrasi di Amerika ditandai dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan. Awalnya adalah *Pedleton Act* pada tahun 1883, yang utamanya ditujukan untuk mengubah sistem kepegawaian yang berorientasi pada patronase, dimana pekerjaan cenderung diberikan kepada pendukung pejabat-pejabat yang terpilih. Keadaan ini memuncak dengan terbunuhnya Presiden Garfield oleh pendukungnya sendiri karena kecewa tidak memperoleh pekerjaan yang dianggap sebagai haknya. *Pedleton Act* kemudian menekankan sistem kepegawaian yang berdasarkan sistem merit. Semua orang yang akan bekerja sebagai pegawai pemerintah harus ikut seleksi dan proses ujian yang bersifat *impartial* dan netral. Untuk melakukan tugas itu dibentuk Civil Service Commission di tingkat negara federal dan beberapa negara bagian lainnya.¹⁸² Pada awalnya ketentuan sistem merit hanya berlaku untuk 10% pegawai pemerintah, namun setelah hampir satu abad peraturan dan prosedur tersebut dapat mencakup 90% pegawai federal.

Pada tahun 1978 Jimmy Carter mengkritik pelaksanaan sistem merit yang dipandang cenderung kaku dan kompleks. Carter kemudian mengeluarkan *Civil Service Reform ACT* (CSRA) untuk memperbaiki pelaksanaan sistem merit sehingga lebih fleksibel dan terdesentralisasi. Peraturan baru ini memuat penjelasan tentang sistem merit, menekankan pemberian penghargaan terhadap pegawai yang berprestasi, serta menghukum mereka yang tidak memiliki kemampuan. CSRA juga mengganti *Civil Service Commission* dengan *Office Personnel Management* (OPM), yang merupakan kepanjangan tangan presiden dalam hal kepegawaian. OPM berfungsi menentukan standar pemerintah dalam pengelolaan kepegawaian serta melakukan kontrol agar lembaga-lembaga pemerintah mematuhi prosedur yang

¹⁸² Philip J .Cooper, . *Loc cit.* hal. 264.

ditetapkan. Disamping itu, CSRA menjadi dasar pembentukan *Senior Executive Service* (SES) sebagai struktur baru untuk melaksanakan dan mengamankan sistem merit. SES adalah para manager puncak di pemerintahan yang jumlahnya mencapai 7000 orang. Sistem baru ini memberi kewenangan yang fleksibel kepada kepala lembaga untuk merekrut eksekutif dan memecat mereka yang berprestasi buruk tanpa memberi kemungkinan pada mereka mengajukan gugatan. Di samping itu, Presiden mempunyai kekuasaan menunjuk orang-orang untuk posisi-posisi eksekutif pada lembaga-lembaga pemerintah, meskipun terdapat pembatasan bahwa posisi yang bersifat politis hanya diperbolehkan sebesar 10%. Sistem merit kemudian dilaksanakan pula di tingkat negara bagian dan lokal karena didorong kebutuhan untuk meningkatkan kualitas kepegawaian agar lebih efisien dalam melaksanakan tanggung jawab pemerintah yang semakin meningkat.

Meskipun merit sistem dilaksanakan secara meluas di Amerika, tidak berarti dalam implementasinya berjalan lancar. Kritik pertama adalah bahwa *personal favoritism* dan bias politik tidak pernah dapat seluruhnya dihapuskan. Terdapat pandangan bahwa pembentukan SES merupakan langkah jelas untuk mempolitisasi pegawai negeri sipil. Hal ini ditunjukkan dengan semakin berkurangnya jumlah anggota SES yang berdasar karir; sebaliknya pegawai yang berdasar non karir semakin meningkat. Bagi anggota SES sendiri hal ini dilihat sebagai kemunduran dan pergeseran dari tujuan yang ditetapkan semula. Kecenderungan ini menimbulkan *civil service* yang “yes men” yang bertentangan dengan sikap pegawai yang seharusnya kritis, netral dan profesional. Pendapat Lynn dan Vaden yang dikutip dalam Dillman¹⁸³ menyebutkan bahwa setahun setelah pembentukan SES terlihat tidak adanya dukungan yang kuat terhadap usulan presiden Carter. CSRA kemudian dianggap tidak memuaskan dan bahkan dianggap tidak bisa mencapai tujuan yang ditetapkan sejak awal. Pihak yang pada awalnya mendukung SES kemudian kecewa ketika kenyataan menunjukkan adanya pengaruh politik yang masuk. Kekecewaan juga muncul karena adanya penurunan insentif sebagai akibat berkurangnya bonus dan kenaikan gaji yang dibatasi. Dillman menyebutkan bahwa penyebab kegagalan

¹⁸³ David L. Dillman . “The Politic of Administrative Change” in Farazman (ed.), *Handbook of Comparative and Development Administration*, Marcel Dekker, New York: 1991, hal. 541-550.

pelaksanaan kebijakan adalah sangat kompleks, termasuk tidak jelasnya program-program yang dijalankan, inkonsistensi kebijakan, pemotongan budget, serta perubahan lingkungan politik dan prioritas presiden selama periode 80-an.¹⁸⁴

Beberapa hal penting yang perlu dicatat dari pengalaman Amerika adalah bahwa diperlukan waktu yang sangat panjang untuk menghapus pengecualian dan membuat semua pegawai berada dibawah pengaturan *Peddleton Act*. Lamanya waktu pencapaian ini melahirkan pertanyaan apakah tujuan atau target yang akan dicapai realistis. Hal lain yang muncul dalam kasus Amerika adalah adanya inkonsistensi dalam pernyataan kebijakan. Meskipun tujuan *Peddleton Act* adalah untuk melaksanakan merit sistem ternyata dengan dibentuknya SES peluang terjadinya sistem patronase tetap dibuka. Inkonsistensi dalam perumusan tujuan atau penyimpangan terhadap tujuan merupakan salah satu penyebab kegagalan suatu kebijakan.

Menurut Andrew Dunsire, di dalam undang-undang atau pernyataan kebijakan harus terdapat pengertian yang lengkap dan persetujuan tentang tujuan yang akan dicapai, dan keadaan tersebut terus dipakai sepanjang proses implementasi.¹⁸⁵ Artinya, tujuan yang dinyatakan dalam undang-undang tidak bersifat ambigu atau bertentangan satu sama lain. Untuk memudahkan implementasi tujuan seharusnya dijabarkan secara detail, menggunakan *perfect sequence* dengan rincian tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap pihak yang terlibat atau penjelasan tentang langkah-langkah pencapaian tujuan.

Persoalan selanjutnya terkait dengan mandat yang diberikan oleh undang-undang terhadap SES. Dalam praktiknya, SES ternyata tidak bebas politik. Seperti halnya pengalaman negara-negara Amerika Latin pengaruh faktor politik yang besar juga muncul dalam kasus Amerika. SES yang seharusnya menjadi institusi penting dalam pelaksanaan sistem merit, ternyata tidak terhindar dari campur tangan politik. Tentang hal ini Marzmanian dan Sabatier berpendapat bahwa tingkat komitmen dan independensi lembaga pelaksana juga menjadi faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan implementasi kebijakan. Peraturan perundang-undangan harus memberi

¹⁸⁴ *Ibid.*, hal.545.

¹⁸⁵ Andrew Dunsire., *Implementation in a Beraucracy*, Martin Robetson, Oxford:1978.

landasan hukum yang kuat serta mandat yang jelas bagi lembaga pelaksana serta bagaimana lembaga tersebut berhubungan dengan lembaga-lembaga lain yang terkait. Pendekatan ini menjadi penting ketika koordinasi di antara lembaga diperlukan atau ketika suatu kebijakan yang bersifat terpusat akan diimplementasikan oleh lembaga di tingkat daerah. Bagi Indonesia, isu ini menjadi relevan ketika berbagai kebijakan seperti sistem kepegawaian dan rekrutmen serta seleksi pegawai yang yang dirumuskan di pusat dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, implementasinya juga harus dilakukan oleh pemerintah daerah.

Kasus Equador dan Amerika Serikat sangat jelas menunjukkan bahwa perumusan tujuan, penetapan target atau kepada siapa suatu undang-undang diberlakukan, serta mandat bagi lembaga pelaksana merupakan substansi yang tercantum dalam undang-undang yang pada akhirnya berpengaruh pada pencapaian *outcome*.

Tabel 2.1.

Analisis Kebijakan: Kasus Equador dan Amerika Serikat

Equador	Amerika Serikat
Cakupan perundang-undangan terlalu sempit, tidak berlaku untuk semua pegawai negeri.	<p>Terdapat kerancuan dalam pengaturan bahwa meskipun ditujukan untuk melaksanakan merit sistem tetapi tetap dibuka kemungkinan untuk terjadinya patronase.</p> <p>Ditentukannya institusi yang secara independen bertanggung jawab terhadap pengelolaan kepegawaian termasuk menyelenggarakan rekrutmen pegawai.</p> <p>Support politik diperlukan untuk implementasi merit sistem.</p>

Persoalan yang juga sering muncul terkait dengan isi kebijakan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan adalah terputusnya kesinambungan gagasan jika pemerintahan berganti. Misalnya, undang-undang rekrutmen yang diperbaiki oleh

suatu pemerintahan belum tentu dipergunakan oleh pemerintahan berikutnya. Persepsi pembuat kebijakan tentang isi undang-undang dan bagaimana interpretasi pemerintahan sekarang tentang undang-undang tersebut mungkin akan berbeda dengan interpretasi dan pemahaman pemerintah penggantinya. Pemerintah yang baru memerlukan dukungan baru serta jaminan agar dukungan yang dibutuhkan tersedia. Meskipun telah diperbaiki jika peraturan perundang-undangan yang ada tidak menjamin mengalirnya dukungan apapun bagi pemerintah baru maka dapat dipastikan peraturan perundang-undangan akan dihilangkan dan digantikan dengan undang-undang lain yang dianggap dapat mengalirkan dukungan bagi pemerintah baru. Bahasan di atas menunjukkan substansi kebijakan dalam peraturan perundang-undangan yang berpengaruh terhadap implementasinya di lapangan, mencakup hal-hal berikut.

- a. Konsistensi, apakah peraturan perundang-undangan saling berbenturan atau saling mendukung.
- b. Bagaimana tujuan kebijakan dirumuskan.
- c. Pemberian mandat kepada lembaga pelaksana, serta kedudukan, wewenang, dan hubungan lembaga pelaksana dengan lembaga lain yang terkait.
- d. Kelompok atau target yang dijangkau oleh undang-undang tersebut.
- e. Rincian mekanisme pelaksanaan.
- f. Ketentuan yang menyangkut alokasi sumber daya bagi pelaksanaan.
- g. Jaminan akan adanya dukungan politik.
- h. Pengawasan dan akuntabilitas.

4. Analisis Implementasi Kebijakan

Dalam perspektif analisis kebijakan, pembahasan tentang implementasi kebijakan terutama ditujukan untuk mengetahui langkah serta tindakan yang dilakukan setelah dikeluarkannya suatu kebijakan, selain juga untuk mengetahui hambatan, manfaat, serta output yang diperoleh. Secara umum Van Meter dan Van Horn menjelaskan proses implementasi sebagai kegiatan oleh publik maupun individu yang

diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelum keputusan kebijakan.¹⁸⁶ Hargrove, Ham, dan Hill menulis bahwa implementasi kebijakan merupakan *missing link* yang menghubungkan antara suatu pernyataan kebijakan yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dengan hasil atau output dan *outcome*.¹⁸⁷ Adapun, implementasi kebijakan menurut Pressman dan Wildavsky merupakan proses meletakkan kebijakan dalam suatu tindakan.¹⁸⁸ Jadi, implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi pada intinya adalah serangkaian langkah atau tindakan yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan rekrutmen dan seleksi.

Ripley dan Franklin melihat implementasi suatu kebijakan melalui perspektif “*what’s happening*” yang mendasarkan analisisnya pada apa yang terjadi selain mengidentifikasi faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi implementasi kebijakan seperti keberagaman aktor yang terlibat, tujuan, keberagaman dan kompleksitas program-program pemerintah, serta partisipasi berbagai unit organisasi. Pendekatan “*what’s happening*” merupakan pendekatan induktif atau empiris sebagai faktor umum yang menjelaskan pola implementasi dari perundang-undangan atau kebijakan. Hasil dari tahapan ini seperti ditunjukkan dalam bagan Ripley adalah tindakan kebijakan atau *policy actions*. Dalam pandangan Mazmanian dan Sabatier pendekatan ini yang disebut dengan analisis implentasi dapat digunakan untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan dalam implementasi kebijakan sehingga hasil yang diperoleh tidak sesuai dengan tujuan yang ditetapkan semula. Dengan demikian, telaah terhadap implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi serta menganalisis faktor-faktor yang menghambat maupun yang mendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS .

Berbagai studi menunjukkan bahwa implementasi setiap kebijakan tidak berada pada kondisi yang vakum, akan tetapi terdapat konteks dimana kebijakan dikeluarkan dan di implementasikan. Studi-studi tersebut menunjukkan adanya faktor eksternal dan internal yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi. Hal ini disebabkan karena fungsi dan operasionalisasi tiap bagian

¹⁸⁶ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin., *Loc cit.*, hal. 4.

¹⁸⁷ Christopher Ham., *Loc cit.*, hal. 97.

¹⁸⁸ Christopher Ham., *Loc cit.*, hal. 98.

dalam sistem administrasi yang melaksanakan kegiatan mempunyai hubungan dengan bagian lain yang lebih luas yaitu lingkungan politik, sosial, dan ekonomi. Di dalam menjelaskan pengaruh lingkungan terhadap kebijakan, Easton mengembangkan teori sistem politik. Di dalam teori sistem politik disebutkan bahwa institusi maupun aktivitas institusi dalam masyarakat menghasilkan keputusan resmi atau kebijakan yang mengikat masyarakat. Komponen yang terdapat dalam sistem politik adalah input, lingkungan, dukungan politik, serta *feedback* atau umpan balik. Penjelasan Easton tentang sistem politik berguna untuk memahami berbagai macam hal yang terkait dengan pertanyaan 1. Bagaimana kebijakan mulai muncul? 2. Bagaimana lingkungan politik mempengaruhi isi kebijakan dan keseluruhan sistem politik? 3. Bagaimana kebijakan publik mempengaruhi lingkungan? 4. Bagaimana sistem politik bisa mengantarkan tuntutan-tuntutan masyarakat menjadi suatu kebijakan?

Penjelasan lain tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kebijakan dikemukakan oleh Ripley dan Franklin, yaitu pendekatan model struktural. Menurut Ripley dan Franklin di dalam pendekatan model struktural terdapat faktor eksternal dan internal yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan hasil kebijakan.¹⁸⁹ Aktor internal adalah mereka yang berada di dalam organisasi dan melaksanakan program-program secara langsung. Asal aktor internal adalah berbagai unit organisasi pemerintah dengan berbagai macam tingkat kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki. Di samping itu, juga terdapat berbagai aktor penting dalam unit-unit birokrasi, meskipun mereka tidak mengontrol pelaksanaan secara langsung, tetapi mempunyai pengaruh yang penting. Adapun, yang termasuk dalam aktor eksternal adalah para politisi, kelompok kepentingan, serta kelompok penekan yang masing-masing kelompok berdiri secara otonom serta mempunyai fokus maupun prioritas program berlainan satu sama lain.

Tindakan yang diambil aktor maupun institusi yang terkait dengan implementasi kebijakan akan beragam sesuai dengan fungsi dan peran mereka dalam proses implementasi, termasuk kalkulasi imbalan yang mereka dapatkan. Dengan

¹⁸⁹ Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*. Nelson Hall Publisher, Chicago: 1985, hal.47

demikian, tindakan atau respon yang muncul dari para aktor dapat bersifat positif maupun negatif. Tujuan dan harapan para aktor mungkin saling bertentangan atau timbul konflik untuk memperebutkan pengaruh serta kekuasaan di pemerintahan.

Menurut Leemans keterlibatan aktor dalam proses reformasi dapat dilihat dari dua hal. Pertama, terkait dengan insentif yaitu adanya keuntungan atau motif yang mendorong kelompok atau individu terlibat atau berinisiatif atau melaksanakan kegiatan tersebut. Kedua, terkait dengan derajat kewenangan yang dimiliki.¹⁹⁰ Artinya, seberapa besar aktor tersebut otonom dalam melaksanakan kegiatan dan seberapa besar mereka berada dalam kekuasaan atau kontrol orang lain. Hal ini memberi pengaruh signifikan pada batasan kewenangan yang menjelaskan hal-hal apa yang dapat dilakukan oleh seorang aktor sebatas kewenangannya dan hal apa yang tidak boleh dilakukan karena menyangkut kewenangan pihak lain. Dengan demikian, pelaksanaan suatu kegiatan oleh aktor tidak terlepas dari pertanyaan siapa yang terlibat, motivasi keterlibatan, serta siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Dari sinilah akan diketahui siapa saja yang mendukung ataupun menghalangi pelaksanaan program atau kegiatan dan untuk alasan apa.

Persepsi aktor terkait dengan lingkungannya, merupakan elemen penting yang menjelaskan kelanjutan aktivitas kebijakan. Mereka yang melihat bahwa suatu kebijakan menguntungkan maka akan mendukung dan menjalankan kebijakan tersebut dengan baik. Sebaliknya, bagi mereka yang melihat kebijakan tersebut sebagai hal yang merugikan akan melakukan penolakan, atau penyimpangan dalam pelaksanaannya, disesuaikan dengan kepentingannya. Ini menunjukkan bahwa pelaksanaan suatu kebijakan tidak terlepas dari tarik menarik kepentingan aktor yang terkait dengan kebijakan tersebut.

Selanjutnya Leemans menyatakan bahwa sebagai bagian dari sistem politik pelaksanaan administrasi kepegawaian mempunyai fungsi-fungsi politik yang terkait dengan bagian lain dari sistem politik, akibatnya sistem politik dan sistem sosial mempengaruhi penataan di bidang kepegawaian. Pendapat ini didukung Riggs dan

¹⁹⁰ Arne F. Leemans "A Conceptual Framework for the Study of Reform of Central Government" in Arne F. Leemans (ed.) *The Management of Change in Government* Martinus Nijhoff, The Hague: 1976.

Budiman yang menunjukkan adanya keterikatan pelaksanaan tugas-tugas administrasi suatu birokrasi dengan kekuasaan politik, termasuk lembaga pemerintahan.¹⁹¹

Berdasarkan keterkaitan antar sistem, Weber dan Gonaatilake mengharuskan adanya keterkaitan antara analisis terhadap salah satu aspek dengan aspek yang lain. Misalnya, untuk mengetahui bagaimana tugas-tugas administrasi dijalankan maka harus diketahui peranan politiknya. Sebaliknya bila akan mengkaji fungsi politik maka harus diketahui peranan administrasinya. Dengan demikian, harus diketahui faktor-faktor institusi yang mempengaruhi motivasi dan kapasitas birokrat yang menyangkut kegiatan politik dan tugas-tugas administrasinya.¹⁹²

Lingkungan politik juga menjadi bagian penting dalam pembahasan reformasi kepegawaian. Sebab, pelaksanaan rekrutmen bukan hanya merupakan tindakan atau aktivitas dalam jangka waktu tertentu, tetapi terkait dengan rangkaian keputusan yang juga dapat berubah sesuai dengan tuntutan keadaan. Dalam bukunya *The Politics of Policy Implementation*, Nakamura menyatakan bahwa dengan menggunakan pendekatan sistem, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian lingkungan yang masing-masing mempunyai fungsi dimana terdapat aspek yang berbeda-beda dalam proses tersebut. Jadi proses kebijakan dapat dilihat dari tiga lingkungan fungsional yang saling terkait. Ke-3 lingkungan tersebut adalah lingkungan yang berfungsi dalam pembentukan kebijakan, lingkungan yang berfungsi dalam implementasi kebijakan dan lingkungan yang berfungsi dalam evaluasi kebijakan. Ketiga lingkungan ini saling terkait dan tidak berdiri sendiri dalam arti bisa terjadi interpolasi antara ketiga lingkungan ini. Hal ini sesuai dengan pendekatan non klasik bahwa tidak ada dikotomi antara pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan, serta bagaimana arena dan aktor saling berinteraksi.¹⁹³ Keterbatasan teori ini adalah karena bersifat terlalu umum. Selain itu tidak menjelaskan bagaimana proses keputusan dibuat dan bagaimana kebijakan dikembangkan.

¹⁹¹ Arief Budiman. "The Emergence of the bureaucratic Capitalist State in Indonesia", dalam T.G. Lim., ed. *Reflections on Development in South East Asia*, Asean Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore: 1988. hal.110 – 129.

¹⁹² Lihat Ali Farazmand. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Marcel Dekker Inc, New York :1991.

¹⁹³ Robert T.Nakamura and Frank Smallwood., *Loc cit.*

Besarnya pengaruh politik dalam suatu implementasi kebijakan juga terlihat pada kasus Equador maupun Amerika Serikat, yang telah dibahas sebelumnya. Oleh sebab itu, diskusi tentang implementasi atau pelaksanaan rekrutmen juga akan menyentuh aspek dinamis seperti pengaruh lingkungan politik dan hubungan antar-aktor. Faktor politik yang terdiri dari campur tangan politik dalam bentuk keberadaan kelompok yang dapat mempengaruhi kebijakan, merupakan faktor penting yang sangat mempengaruhi implementasi rekrutmen, khususnya di negara-negara berkembang.

Penolakan mungkin muncul dari kelompok eksternal terhadap konsekuensi dari diadakannya perubahan pada metode rekrutmen dan seleksi. Penerapan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi yang transparan akan dianggap merugikan oleh para pemimpin politik yang sebelumnya menikmati dukungan dan sekaligus loyalitas melalui spoil sistem dan patronase. Penerapan sistem merit bisa dianggap mengancam stabilitas. Oleh sebab itu, kelompok ini akan terus berusaha agar sistem pengadaan pegawai tetap bisa dimanfaatkan untuk mencapai tujuan dan kepentingan politik mereka, dan ini berarti bertentangan dengan sistem merit. Dalam pandangan Anderson keadaan ini merefleksikan adanya nilai-nilai pribadi atau *personal value* yang digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan, artinya keputusan diambil dengan mendahulukan kepentingan atau keuntungan pribadi. Pembatasan terhadap jumlah calon pegawai yang diterima demi efisiensi dan efektivitas mungkin akan berbenturan dengan tuntutan politik agar orang-orang partai juga memperoleh posisi dan masuk ke dalam lingkungan birokrat.¹⁹⁴ Argumen yang sering dikemukakan terhadap pembatasan rekrutmen adalah karena alasan besarnya jumlah pengangguran dan pencari kerja yang sebagian diantaranya mengharapkan dapat diserap oleh instansi pemerintah. Adanya pengaruh sistem politik dalam rekrutmen dan seleksi pegawai negeri di Indonesia ditunjukkan Prasajo dengan pernyataan berikut.

“Situasi problematis lainnya dalam perekrutan PNS adalah kekuatan eksternal yang mendorong terjadinya intervensi politik dalam proses rekrutmen. Hal ini disebabkan karena birokrasi di Indonesia masih belum terpisah secara total dari politik. Keinginan

¹⁹⁴ Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Little, Brown & Company, Toronto : 1984, hal. 50-55

pihak-pihak tertentu misalnya partai politik untuk menjadikan birokrasi sebagai mesin politik, juga mempengaruhi sukarnya melakukan reformasi rekrutmen PNS.¹⁹⁵

Tawar-menawar dan tarik-menarik kepentingan di antara elit politik serta pergulatan untuk mendapatkan kekuasaan ketika suatu pemerintahan baru terbentuk adalah dinamika yang akan berpengaruh pada pelaksanaan rekrutmen dan seleksi. Jika sistem rekrutmen dan seleksi meloloskan calon-calon yang bersifat partisan, artinya pendukung kekuatan atau partai politik tertentu, maka pegawai yang dihasilkan bukanlah pegawai yang independen, karena di dalamnya terdapat orang-orang yang berpihak pada kelompok kepentingan tertentu. Banyaknya aktor politik yang masuk dalam jajaran birokrasi dan kemudian keluar ketika partainya kehilangan suara menyebabkan tidak adanya kesinambungan dalam implementasi program. Dalam hal ini akhirnya birokrasi tidak ditujukan untuk mencapai kinerja yang optimum, namun lebih sebagai wahana akomodasi kepentingan politik. Keadaan ini misalnya tercermin pada pernyataan Wijaya¹⁹⁶ berikut ini.

“Sebagai dampak proses politik yang besar, maka proses *Human Resources Planning* dalam organisasi publik kebanyakan menjadi tidak rasional. Artinya, penyusunan terhadap pengadaan SDM yg dibutuhkan oleh lembaga pemerintah untuk memenuhi keinginan politik tertentu. Misalnya proses rekrutmen disuatu daerah propinsi didasari oleh pertimbangan tertentu yaitu porsi pelamar yang diterima berasal dari suku asli, akan lebih besar dari pelamar lain meskipun meskipun memiliki kemampuan rata-rata dibawah pelamar lain atau pendatang”.

Melalui kasus Amerika Latin, Ruffing-Hilliard¹⁹⁷ menunjukkan bahwa pengembangan pegawai menghadapi dikotomi antara merit sistem yang berdasar kompetensi dengan sistem spoil dan patronase yang dipandang juga memiliki aspek positif seperti menjamin loyalitas dan bahkan kadang-kadang memberikan keuntungan politis jika berada pada situasi tertentu. Akan tetapi sistem spoil kemudian disalahkan jika sektor publik tidak mampu mewujudkan janji dalam melaksanakan pembangunan nasional. Patronase dan sistem spoil mungkin berguna untuk mengembangkan loyalitas politik tetapi sama sekali tidak terkait dengan pengembangan pegawai yang yang berorientasi pada kompetensi, kemampuan

¹⁹⁵ Eko Prasajo., *Loc cit.*

¹⁹⁶ A.W. Wijaya. *Administrasi Kepegawaian*, Radjawali, Jakarta:1986, hal.124.

¹⁹⁷ Dalam Farazman., *Op cit.*, hal.304.

teknis yang responsif terhadap kepentingan publik, dan program pembangunan. Untuk mengatasi dikotomi diatas, Wildavsky memperkenalkan model *hybrid appointment* dimana prinsip-prinsip sistem merit dikombinasikan dengan pertimbangan politik.

Dari peran dan posisi aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan termasuk birokrat, juga dapat dilihat adanya keterkaitan antara birokrasi (*Government Machinery*) dengan aspek politik. Melalui pendekatan sistem Almond¹⁹⁸ menunjukkan adanya tuntutan tiap aktor untuk diikutsertakan dalam proses pembuatan kebijakan yang melibatkan proses politik maupun implementasi kebijakan. Sebagai kesatuan yang juga memiliki kepentingan, eksekusi kekuatan politik birokrasi muncul dalam kegiatan administrasinya maupun dalam melakukan interaksinya dengan institusi politik.

Pemahaman terhadap konteks politik juga diperlukan karena keberhasilan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi terkait pula dengan besarnya dukungan sektor politik terhadap pelaksanaan sistem merit. Selain konflik di antara para birokrat, konflik juga terjadi antara birokrat pelaksana program dengan para politisi; terutama perselisihan tentang prioritas. Elit dan pengikut partai sering tidak mendukung pelaksanaan reformasi pegawai karena dianggap kurang menarik dan susah diapresiasi. Namun, pertanyaan penting yang muncul adalah dampak atau manfaat langsung terhadap kondisi kehidupan masyarakat. Para politisi biasanya lebih tertarik pada bentuk reformasi fisik yang hasilnya langsung tampak dalam waktu singkat seperti tanah, perumahan, sanitasi, dan program kesehatan daripada program-program administrasi yang “abstrak” seperti reformasi kepegawaian atau perbaikan sistem rekrutmen, karena kurang berdampak kepada para pendukungnya. Padahal, menurut Rourke agar keputusan para birokrat dapat dilakukan dan mempunyai efek harus memperoleh 1) dukungan masyarakat, 2) dukungan peraturan/perundang-undangan, 3) dukungan dari pihak eksekutif. Ketiga sumber ini dapat memberikan kekuatan politik bagi pelaksanaan suatu kebijakan.

¹⁹⁸ G.A.Almond and G.B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* . Little, Brown & Co., Boston: 1966.

Tarik menarik kepentingan dalam mesin pemerintahan yang terjadi karena perbedaan kepentingan dan tujuan dalam tiap unit organisasi menentukan besarnya dukungan politik yang diberikan terhadap usaha perbaikan di bidang rekrutmen dan seleksi pegawai. Pihak-pihak yang mempunyai kesamaan kepentingan akan berkoalisi dan berseberangan dengan mereka yang mempunyai kepentingan berbeda. Jika kelompok yang menentang lebih besar dari kelompok yang mendukung, bisa dipastikan upaya pembenahan di bidang rekrutmen dan seleksi akan menghadapi kendala yang besar. Pertentangan antara partai politik dan birokrat dalam implementasi program di bidang administrasi atau kepegawaian menjelaskan mengapa reformasi kepegawaian gagal selama dua dekade terakhir. Tetapi hal ini tidak berlaku secara umum, terdapat pengalaman negara-negara lain dimana politisi memberikan supportnya kepada upaya reformasi. Beberapa negara di Afrika yang dipandang sukses dalam melaksanakan reformasi kepegawaian seperti Ghana dan Uganda, ternyata mempunyai kondisi politik yang relatif stabil serta kelangsungan kepemimpinan selama paling kurang satu dekade. Keadaan ini kemudian menghasilkan dukungan yang konsisten dan besar terhadap program-program reformasi di bidang kepegawaian. Sayangnya, menurut Rourke,¹⁹⁹ netralitas birokrasi terhadap politik sering menyebabkan program-program mereka tidak memperoleh dukungan dari kalangan politisi. Menurut Ripley dan Franklin²⁰⁰ faktor-faktor politis yang berpengaruh terhadap implementasi yang terkait dengan politis dan aktor yang terlibat adalah: 1. tingkat stabilitas atau instabilitas identitas serta hubungan antar-aktor yang berperan; 2. tingkat konflik serta kontroversi terhadap keputusan dan aktivitas kebijakan; 3. kekuatan oposisi terhadap kegiatan-kegiatan implementasi; dan 4. muatan ideologis yang terdapat dalam debat tentang implementasi.

¹⁹⁹ Francis E. Rourke., *Op cit.*, hal.49.

²⁰⁰ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin., *Loc cit.*, hal.222.

D. Skenario Planning bagi Reformasi Kebijakan

1. Pengertian Reformasi Kebijakan

Dalam disertasi ini pengertian reformasi kebijakan mencakup aspek perubahan, pengembangan, dan inovasi kebijakan. Elemen penting dari suatu reformasi adalah adanya suatu perubahan fundamental. Seperti dikemukakan oleh Caiden bahwa *administrative reform* atau reformasi administrasi sebagai *the artificial inducement of administrative transformation againsts resistance*.²⁰¹ Arti penting dari definisi ini adalah bahwa reformasi administrasi sebagai sesuatu yang sengaja dibuat dan tidak berlangsung secara alamiah. Karena itu reformasi merupakan kegiatan yang disengaja dan direncanakan. Makna lain yang penting adalah bahwa reformasi administrasi merupakan transformasi administrasi, yaitu suatu perubahan yang mendasar dan fundamental.

Sejalan dengan Caiden, Cooper berpendapat bahwa pada dasarnya reformasi berarti berubah kearah perbaikan, tidak hanya sekedar berubah. Terminologi ini bersifat normatif dan berfokus pada upaya peningkatan.²⁰² Dalam menjelaskan reformasi administrasi Dror memberikan penekanan kepada arti reformasi sebagai *directed change*. Artinya, reformasi merupakan suatu perubahan yang diarahkan, direncanakan, dan disengaja. Makna ini sangat berbeda dengan perubahan yang terjadi secara alamiah, atau yang terjadi sebagai akibat adanya perubahan dari faktor tertentu yang berpengaruh, tanpa ada unsur perencanaan dan pengarahannya. Dror bahkan membedakan antara *administrative reform* dan *administrative changes*. Menurutnya reformasi membawa pada perubahan yang fundamental.²⁰³ Dalam hal kepegawaian, jika mengikuti pandangan Tjokroamidjojo²⁰⁴ maka reformasi kepegawaian diartikan sebagai perampingan organisasi pemerintah pusat dan relokasi kewenangan pemerintahan serta reposisi kepegawaian ke daerah-daerah.

²⁰¹ Gerald E.Caiden, *Administrative Reform*. Aldine Publishing Company, Chicago:1969, hal.8.

²⁰² P.J.Cooper, *Public Administration for the Tweny First Century*. Harcourt Brace College Publishers, Chicago:1998. hal.11.

²⁰³ . Y.Dror. "Strategies for Administrative Reform", dalam A.F.Leemans (ed.) *The Management of Change in Government*, Martinus Nijhoff, The Haque: 1976, hal.127.

²⁰⁴ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Cet XVI. Jakarta:1994. hal.103.

Dye,²⁰⁵ tidak menggunakan istilah reformasi kebijakan tetapi menyebut pengembangan kebijakan atau *policy development* untuk melakukan perubahan atau perbaikan terhadap kebijakan yang ada. Fokus dari reformasi kebijakan juga merupakan study White yang menyoroti tentang reformasi kebijakan di negara-negara berkembang. Studi tersebut menunjukkan bahwa yang sering menjadi perdebatan dalam reformasi kebijakan adalah menyangkut substansi dari perubahan, dampak yang diinginkan, serta dampak yang ditimbulkan. Perdebatan lainnya adalah tentang bagaimana melakukan reformasi kebijakan dan mempertahankannya. Pelaksanaan reformasi juga menunjukkan perspektif waktu pelaksanaan yang lama. Untuk memperoleh hasil yang efektif suatu reformasi harus mencakup "*long overhaul efforts by all parties concerned*."²⁰⁶ Considine menjelaskan perubahan kebijakan sebagai ide-ide yang disosialisasikan dan dinegosiasikan di antara aktor-aktor dalam bentuk strategi dan harus dapat menyelesaikan masalah yang ada.

*a form of intentional action in which new ideas are socially cultivated and refined into negotiated strategies. Innovation therefore, is not merely the production of clever proposals. Nor is it just the application of good solutions to new problems. Inspiration and implementation are viewed as a part of a single cultural proses.*²⁰⁷

Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam aspek perubahan terkandung penyesuaian struktural yang disertai dengan ketidakpastian serta timbulnya norma maupun ekspektasi yang sering berlawanan dengan tujuan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah.

Dalam hal inovasi kebijakan, Considine menjelaskan adanya dua pendekatan bagi timbulnya suatu inovasi kebijakan maupun reformasi kebijakan. Kedua pendekatan tersebut adalah pendekatan ekonomi dan pendekatan sosial. Pendekatan ekonomi menekankan perlunya ketersediaan insentif yang jelas dan rasional agar ide-ide baru dapat dikembangkan. Pendekatan ini berakar pada ide neo klasikal tentang pentingnya pilihan dan efisiensi. Ide-ide baru atau inovasi yang merupakan elemen penting dalam pendekatan ini, menurut Mowery dan Rosenberg, merupakan

²⁰⁵ Thomas Dye., *Loc cit* .

²⁰⁶ Louse G.White, *Implementing Policy Reforms in LDCs: A Strategy for Designing and Effecting Change*. Lynne Rienner Publishers, Inc, London:1990. hal.6.

²⁰⁷ Mark Considine, *Public Policy: A Critical Approach*. Macmillan Education Australia PTY Limited, Melbourne: 1994, hal.255.

hasil kekuatan pasar yang menghasilkan permintaan dan tekanan terhadap pembaruan.²⁰⁸ Dalam pendekatan ini cara baru untuk memecahkan masalah adalah dengan menyediakan insentif atau memenuhi kebutuhan mereka yang mempunyai ide. Dengan adanya insentif, atau keuntungan pribadi mereka yang mempunyai ide akan semakin terdorong melakukan inovasi.²⁰⁹

Bresnick menjelaskan²¹⁰ bahwa inovasi terhadap suatu kebijakan publik sangat bergantung pada kualitas aparatur birokrasi dan situasi organisasi yang mendorong perilaku inovatif dalam proses pembuatan kebijakan publik. Lebih lanjut diungkapkan beberapa karakteristik yang menyertai reformasi suatu kebijakan. Pertama, adalah karakteristik aktor yang mencakup kesepahaman aktor tentang masalah yang ada serta pemahaman bersama terhadap kebijakan yang ada. Kedua, karakteristik politik yang pada dasarnya adalah pertanyaan tentang biaya dan keuntungan politis yang timbul. Ketiga, budaya dan norma serta faktor institusional. Faktor institusional menjadi penting karena menyangkut tugas, peran, dan prosedur yang baru. Keempat, karakter teknis terutama terkait dengan implementasi serta koordinasi di antara berbagai organisasi dan persoalan penggunaan sumber daya.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa inovasi kebijakan merupakan hasil suatu sistem yang dibangun dari keterkaitan material dan kultural, institusi yang melakukan pemikiran bagi sistem kebijakan ini, aktor kunci yang terkait melalui suatu jaringan dan partisipasi yang menentukan bentuk dominan modal sosial dan ekonomi dalam sistem.²¹¹

Dalam upaya meningkatkan kualitas suatu kebijakan, teknik permodelan, simulasi dan skenario merupakan teknik-teknik yang dirancang untuk mengantisipasi keadaan masa depan yang mengandung ketidakpastian. Berbagai teknik tersebut pada dasarnya merupakan upaya untuk menetapkan suatu keputusan agar lebih rasional. Penjelasan ini menunjukkan bahwa skenario adalah salah satu teknik yang dapat dimanfaatkan untuk pengembangan kebijakan baik untuk mengembangkan

²⁰⁸ Mowery and Rosenberg, "The Influence of Market Demand Upon: A Critical Review of Some Recent Empirical Studies". *Research Policy*, 8, 1979. hal. 14.

²⁰⁹ Considine., *Op.cit.*, hal.256.

²¹⁰ Bresnick. *Op cit*

²¹¹ Considine., *Loc cit.* hal.255

strategi baru maupun menguji pilihan-pilihan yang ada. Seperti dikemukakan oleh Ringland²¹² berikut ini.

Scenario planning traditionally used possible future outcomes (scenarios) to improve the quality of decision making (planning), and the emphasis has moved in recent years from building scenarios to successfully using them.

Penggunaan *scenario planning* dalam pembuatan keputusan strategis atau *strategic decision* terkait dengan reaksi yang muncul terhadap tingginya ketidakpastian dan kompleksitas keadaan yang meningkat pada dekade 70an karena terjadinya lonjakan harga minyak. Pada tahun 1980-an menurut Lineman dan Klien, 50% dari 500 perusahaan industri menggunakan *scenario planning* dalam membuat keputusan strategis.²¹³ Hal ini disebabkan karena kemampuannya dalam menjelaskan keseluruhan kemungkinan yang ada secara detail dengan mengidentifikasi kecenderungan-kecenderungan dasar serta berbagai ketidakpastian. Mengutip Pierre Wack, Ringland menyebutkan bahwa *scenario planning* membantu untuk memahami hari ini dengan lebih baik, membayangkan hari esok serta meningkatkan jangkauan visi dan membantu mengetahui perubahan lebih awal.²¹⁴ Hal ini dapat diartikan bahwa sukses pembuat kebijakan ditentukan oleh kemampuan mengantisipasi serta memanfaatkan perubahan pasar, teknologi, perilaku publik, dan lain sebagainya. Inilah yang ditekankan Starkey bahwa esensi skenario merupakan *the art of strategic conversation*, dengan adanya skenario maka akan terbuka peluang untuk membicarakan masa depan.²¹⁵ Adapun, dalam pandangan Fahey dan Randall, pengembangan skenario merupakan aktivitas pembuatan gambaran masa depan secara logis, yang merupakan kombinasi antara estimasi tentang apa yang mungkin terjadi serta asumsi tentang apa yang dapat terjadi. Dengan demikian, skenario lebih merupakan suatu proyeksi tentang masa depan yang didasarkan pada informasi spesifik dan asumsi-asumsi logis.

²¹² Gill Ringland, *Scenario in Public Policy*, John Wiley & Sons, Inc, New York: 2002, hal.221.

²¹³ Paul J.H. Schoemaker. "Multiple Scenario Development" : Its Conceptual and Behavioral Foundation" *Strategic Management Journal*. Vol.14 (3) .1993. hal.193 – 213.

²¹⁴ Gill Ringland., *Op cit.*, hal. 4.

²¹⁴ Ken Starkey." What can we learn from the learning organization". *Human Relations* vol.51,no.4,1998, hal.538

²¹⁵ *Ibid.*, hal.538

*Scenario are projections of a potential future. They are a combination of estimation of what might happen and assumptions about what could happen, but they are not forecasts of what will happen. Thus projections should not be confused with predictions: a projection should be interpreted as one view of the future that is based upon specific information and a set of logical assumptions.*²¹⁶

Schoemaker menunjukkan perlunya menggunakan metode *scenario planning* dalam kondisi-kondisi tertentu seperti kondisi dimana terjadi tingkat ketidakpastian yang tinggi yang sulit diprediksikan dan munculnya banyak hal tidak terduga di masa lalu yang menghabiskan banyak biaya. Skenario juga diperlukan ketika organisasi tidak melihat adanya kesempatan-kesempatan baru atau kualitas pemikiran strategis dalam perusahaan rendah.²¹⁷ Kelebihan *Scenario Planning* dibandingkan metode peramalan kuantitatif yang lain seperti *time series* dikemukakan oleh Jutta and Weber. Metode kuantitatif mengekstrapolasikan ide-ide baru tentang masa depan berdasar pengetahuan dan pengalaman masa lalu dan masa kini. Asumsi dasar yang digunakan dalam pendekatan ini adalah apa yang berkembang atau terjadi di masa lalu akan terjadi lagi di masa depan, dengan mengabaikan pengetahuan subyektif dan aktor yang terlibat. Pendekatan ini mengandung kelemahan yaitu diabaikannya faktor kesempatan dan resiko yang akan dihadapi organisasi. Meskipun sama-sama mencari dan menentukan strategi, kelebihan *scenario* dibandingkan pendekatan yang lain menurut Schoemaker karena kemampuannya mengintegrasikan semua elemen dalam suatu super model. Terkait dengan reformasi kebijakan yang paling penting dari *scenario planning* adalah dapat menunjukkan alternatif-alternatif keadaan masa depan yang mungkin muncul dengan adanya perubahan sosial, ekonomi dan teknologi yang mungkin terjadi. Bagi Schoemaker fokus *scenario planning* adalah pembelajaran dan eksplorasi hubungan-hubungan di antara berbagai kecenderungan dan ketidakpastian yang terjadi. *Scenario planning* didefinisikan sebagai penjelasan terfokus pada keadaan masa

²¹⁶ Liam Fahey dan Robert M.Randall, "What is scenario learning? Dalam Liam Fahley and Robert M.Randall, (eds.), *Learning from the Future: Competitive Foresight Scenario*, John Wiley & Sons, Inc, New York:1998, hal.7.

²¹⁷ Paul.JH.Schoemaker. "Scenario planning: A Tool for Strategic Thinking" *Sloan Management Review* , Winter 1995 .Vol (36) No.2, hal.25 – 40.

depan yang berbeda secara fundamental yang disajikan dalam bentuk seperti narasi yang koheren.²¹⁸

Cole menjelaskan tentang kemungkinan yang terjadi di masa depan melalui pendekatan studi masa depan atau *futures studies*, yang dibedakan dengan “planning”. Menurut Cole keduanya mempunyai persamaan dalam hal tujuan yaitu menciptakan masa depan yang lebih baik serta menghindarkan resiko-resiko yang tidak dapat diterima. Namun keduanya juga menghadapi dilema etika dalam representasi dan manipulasi yang terkait dengan konteks operasional dan masalah metodologi dalam menyeimbangkan berbagai informasi, pendekatan, partisipasi, serta pandangan. “Planning” merupakan alat dimana *futures studies* menampakkan bentuk dan realitas sosial dan membuat *futures studies* tetap terkait dengan masalah riil dan tidak hanya merupakan fantasi. Dengan demikian, *scenario planning* menjadi langkah lanjutan dari *futures studies*.²¹⁹

Pentingnya penggunaan skenario bagi pengembangan kebijakan menurut Ringland adalah karena skenario dibangun berdasarkan asumsi sederhana tetapi terkait dengan berbagai pendorong yang menyebabkan perubahan di masa depan. Selanjutnya Ringland menjelaskan bahwa skenario dapat dibangun berdasar dua faktor pendorong perubahan yaitu nilai-nilai sosial dan sistem pemerintahan. Nilai-nilai sosial menjelaskan keadaan spesifik tiap skenario seperti latar belakang, prioritas sosial dan politik termasuk pola ekonomi. Adapun, sistem pemerintahan menjelaskan struktur kewenangan politik dan proses pembuatan kebijakan. Miles membedakan skenario dalam fungsi dan sifat yang berbeda. Skenario dapat menjadi alat bagi suatu kelompok kerja untuk mengemukakan argumen dan menguji suatu kebijakan. *Scenario planning* dapat bersifat *exploratory* yang didasarkan pada pertanyaan apa yang akan terjadi dalam berbagai keadaan tertentu. Akan tetapi, dapat pula bersifat aspirasional yang menanyakan tentang bagaimana suatu masa depan tertentu dapat dicapai.²²⁰

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Sam Cole. “Dare to Dreams : Bringing Futures into Planning” .*Journal of the American Planning Association*. Autumn, Vol :1 No.67, Issue 4. Chicago: 2001, hal.372 - 381

²²⁰ Ian Miles. „Scenario Planning“, Policy Research in Engineering, Science dan Technology (PREST), University of Manchester, United Kingdom.

Meskipun bermanfaat bagi proses perencanaan strategis maupun reformasi kebijakan, tidak ada satu metode baku (tunggal) yang dapat diterima untuk membangun scenario, seperti dikemukakan Miles bahwa metode membangun skenario sangat beragam.²²¹

Scenario may be developed by an extremely wide-ranging set of methods. They may emerge from workshop or be prepared by small expert groups, derived from Delphi or other survey results or constructed on the basis of different worldviews. Practically any forecasting or Foresight approach can be the occasion for a scenario generating exercise.

Brauers dan Webber²²² mengandalkan informasi kualitatif, sebab menurutnya *scenario planning* merupakan teknik peramalan kualitatif. Adapun, metode analisis scenario yang dipakai meliputi penentuan skenario yang kompatibel, penentuan kemungkinan-kemungkinan, serta penentuan skenario inti. Pendekatan yang sangat kualitatif dalam membangun scenario juga dikemukakan oleh Ralston dan Wilson. Setelah dilakukan analisis lingkungan sebagai analisis dasar, langkah terpenting adalah menentukan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap perubahan. Selanjutnya, kedua penulis tersebut menyarankan identifikasi terhadap dua faktor pengubah terbesar yang disebut *axes of uncertainty* atau sumbu ketidakpastian. Langkah berikutnya adalah merancang scenario dan terakhir menulis alur cerita atau *story lines* suatu skenario. Pendekatan kualitatif menurut Ralston dan Wilson dimaksudkan untuk memudahkan pembuatan strategi sebagai implikasi dari skenario.

*“The step by step reasoning is laid out for critical examination, with no intervening “blax box” or computer modeling. This make easier communication, understanding dan discussion of the scenarios and their strategic implication”.*²²³

Bagi Von Reibnitz karakter teknik analisis skenario atau *scenario analysis techniques* adalah sintesa dari informasi kuantitatif dan kualitatif yang digunakan untuk mengkonstruksikan berbagai scenario. Tahapan dalam membangun skenario dapat disamakan dengan fase analisis yang pada intinya dimulai dengan tahap

²²¹ *Ibid.*

²²² Jutta Brauers dan Martin Webber. “A New Method of Scenario Analysis for Strategic Planning”, *Journal of Forecasting*, Vol.7,1, Januari-Maret, 1988.hal.31-47.

²²³ Bill Ralston dan Ian Wilson.,*Developing Strategies in Uncertain Times*. The Scenario Planning Handbook, Thomson South Western, Singapore: 2006, hal.21.

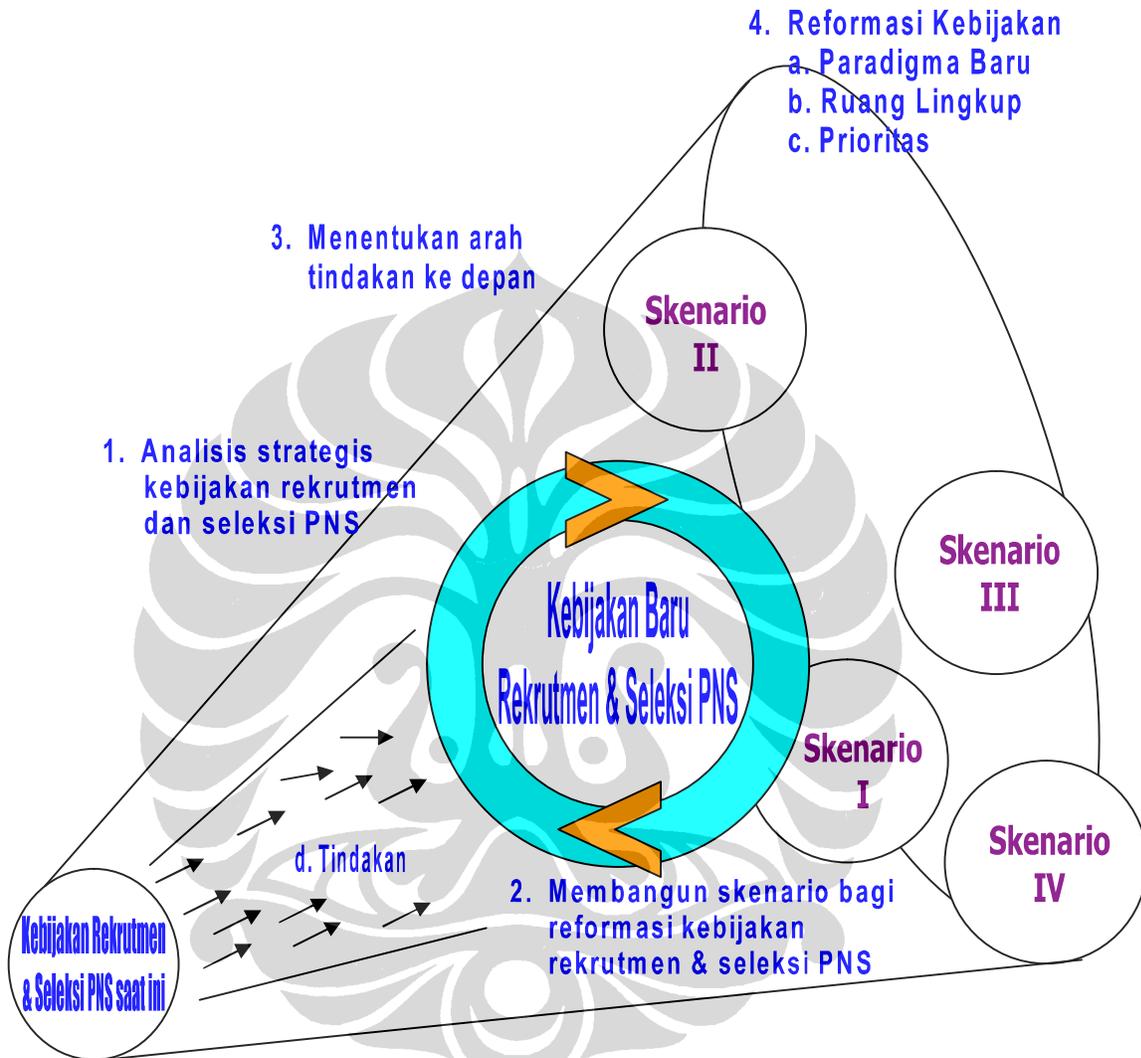
merekonstruksi masalah, diikuti oleh penjelasan tentang masa depan serta diakhiri dengan sintesa. Analisis yang digunakan pada tahap ketiga sangat beragam, mulai dari interpretasi literatur sampai dengan peramalan konvensional seperti ekstrapolasi kecenderungan, maupun penggunaan *cross impact analysis*. Berbeda dengan beberapa metode sebelumnya, Schoemaker menyarankan adanya sepuluh langkah dalam membangun skenario,²²⁴ yaitu 1. Menentukan lingkup atau area; 2. Menentukan aktor yang terlibat; 3. Menentukan kecenderungan; 4. Menentukan kunci-kunci ketidakpastian; 5. Membangun skenario dengan menempatkan semua elemen positif di satu sisi dan menempatkan elemen negatif di sisi lainnya; 6. Melakukan penilaian terhadap inkonsistensi internal serta peluang terjadinya skenario tersebut; 7. Membangun skenario baru; 8. Menganalisis keberadaan aktor dalam skenario baru; 9. Mengevaluasi konsistensi internal melalui metode kuantitatif; 10. Menentukan satu skenario akhir sebagai pegangan untuk membuat keputusan dalam situasi ketidakpastian. Hal penting yang dikemukakan dalam konsep Schoemaker dalam membangun skenario adalah digunakannya metode kuantitatif untuk mengurangi inkonsistensi internal.

Tahapan yang agak berbeda dalam membangun skenario dikemukakan oleh Ringland. Menurut Ringland terdapat empat langkah yang perlu dilakukan untuk membuat skenario. Pertama, melakukan analisis terhadap keadaan saat ini, terkait dengan obyek yang menjadi fokus perbaikan. Kedua, berdasarkan analisis tersebut ditentukan faktor-faktor penting yang berperan. Ketiga, memproyeksikan faktor pendorong perubahan di masa depan yang akan sangat berpengaruh pada kebijakan masa depan. Keempat, membangun skenario.²²⁵ Jadi *scenario planning* dibangun berdasarkan analisis kondisi aktual atau keadaan sekarang. Setelah dibangun beberapa skenario, selanjutnya dibuat langkah-langkah ke depan sebagai dasar pemberian rekomendasi (Lihat bagan 2.3). Dalam disertasi ini skenario dibangun dengan memperhatikan kombinasi langkah-langkah dari berbagai pendekatan yang sudah dikemukakan sebelumnya.

²²⁴ Paul J.H. Schoemaker., *Loc cit.*, hal. 193 – 213.

²²⁵ Ringland., *Loc cit.*, hal.25.

Bagan 2.3 Tahapan Membangun Skenario



Sumber: Gill Ringland, *Scenarios in Business*, 2002. hal. 168. Gambar telah dimodifikasi.

2. Faktor Pendorong Perubahan

John Cooper dalam bukunya *Administration for Twenty First Century*, menjelaskan bahwa tantangan yang akan dihadapi sampai akhir abad ini adalah persoalan diversitas, akuntabilitas, privatisasi, *civil society*, desentralisasi, perekayasaan, dan teknologi. Adapun, dalam hal administrasi, kecenderungan kuat yang akan muncul di masa depan adalah globalisasi, peningkatan kompleksitas hubungan antar pemerintah dan hubungan sektoral, semakin pentingnya keberagaman, keterbatasan sumber ekonomi, sosial, dan pentingnya hukum publik maupun proses hukum baik formal maupun informal yang diperlukan untuk memecahkan konflik.²²⁶ Tidak berbeda jauh dari pendapat tersebut, Warsito mengidentifikasi sistem administrasi yang kondusif dan menuju *good governance*, sebagai konteks yang kondusif bagi reformasi kebijakan. Faktor penting yang mempengaruhi sistem tersebut adalah: 1) pembagian kewenangan yang semakin jelas antara pemerintah pusat dan daerah; 2) peningkatan akuntabilitas yang semakin meningkat karena peran pengawasan masyarakat; 3) pemanfaatan peran teknologi serta; 4) penghapusan KKN dengan menciptakan sistem yang lebih mekanistik.

Pengamatan Nelissen tentang kecenderungan yang saat ini terjadi dan akan terus berlanjut sekaligus perlu diproyeksikan ke depan adalah terjadinya transformasi paradigma dalam masyarakat. Nelissen melihat proses transformasi bergerak dari model otoritas dengan sistem komando dan kontrol serta berdasarkan pengendalian birokrasi dengan hirarki yang ketat ke arah model negosiasi, *co production* dan pengendalian horizontal dengan pendekatan *bottom up*, demokratis, serta *multi actors steering*.²²⁷ Tampaknya faktor kekuatan institusi lokal, akuntabilitas serta teknologi merupakan faktor-faktor penting yang berperan dalam pembuatan kebijakan baik untuk masa kini dan masa yang akan datang. Seperti pendapat Hughes dalam bukunya *Public Management and Administration*, ketika menganalisis tantangan, kesempatan, serta arah bagi sejumlah isu maka faktor-faktor pendorong perubahan meliputi lingkungan, manajemen krisis, penguatan institusi di tingkat lokal, peningkatan akuntabilitas, pengembangan sumber daya, dampak teknologi dan

²²⁶ P.J.Cooper., *Loc cit.*, hal.15.

²²⁷ Chun Wei Choo, *The Knowing Organization: How Organization Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge and Making Decision*, Oxford University Press, New York: 1988.

pengelolaan keterkaitan antara ekonomi dan teknologi.²²⁸ Di samping faktor pendorong perubahan terdapat faktor-faktor yang dapat meningkatkan kemungkinan keberhasilan suatu kebijakan. Oleh sebab itu, langkah pembuatan skenario perlu disertai dengan identifikasi pendorong utama (*key drivers*) kemudian melihat hubungan antara *key drivers* dan kecenderungan sektoral yang relevan.

Pentingnya teknologi Informasi bagi peningkatan kualitas kebijakan dikemukakan oleh Choo. Sebab, dewasa ini telah berkembang proses pembuatan kebijakan publik yang berbasis jaringan teknologi informasi atau *policy web*. Hal ini telah diaplikasikan di beberapa negara maju seperti Amerika dan Norwegia. Oleh karena itu, upaya pengolahan, pencarian, dan penggunaan informasi dalam organisasi untuk *sense making* (pemahaman situasi), *knowledge creating* (produksi pengetahuan), dan *decision making* (pembuatan keputusan) perlu terus diupayakan. Hal ini penting karena ketiga hal tersebut secara interaktif dapat dimanfaatkan organisasi untuk mencapai tujuannya termasuk dalam hal pembuatan dan implementasi kebijakan publik.²²⁹

Berdasar pemahaman terhadap teori dan pendekatan sebelumnya, hal-hal yang dapat dikategorikan sebagai faktor kunci yang berpengaruh dalam pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut.

- a. Aktor yang terlibat, termasuk pembagian wewenang di antara mereka dan antara pemerintah pusat dan daerah.
- b. Proses pembuatan kebijakan.
- c. Sumber dana.
- d. Prosedur akuntabilitas dan transparansi yang melekat dalam sistem yang ada.
- e. Upaya pemberantasan KKN.
- f. Keterlibatan masyarakat.

Faktor-faktor pendorong perubahan dimasa depan meliputi beberapa hal berikut.

- a. Teknologi informasi.
- b. Kompleksitas hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

²²⁸ Hughes, O.E. *Public Management and Administration an Introduction*. Martin's Press, New York: 1994.

²²⁹ Chun Wei Choo., *Op cit*.

- c. Pematangan proses demokrasi.
- d. Penataan prosedur yang lebih mekanistik.

E. Sintesa Teori

Upaya memberikan rekomendasi bagi reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS dengan menggunakan *scenario planning* akan didasarkan pada teori-teori yang dikemukakan di atas. Teori-teori yang dipakai terutama ditujukan untuk memahami rasionalitas, argumen, *political behaviour* dalam proses formulasi, implementasi maupun substansi kebijakan terkait dengan keseluruhan sistem maupun lingkungan yang mengelilinginya. Teori-teori tersebut diharapkan dapat menjadi alat analisis bagi data-data empiris yang dikumpulkan sesuai dengan tujuan penulisan disertasi ini. Kajian atas berbagai teori juga dimaksudkan untuk menemukan justifikasi teori tentang elemen-elemen penting yang perlu diperhatikan dalam melakukan reformasi kebijakan.

Dari berbagai alternatif yang tersedia, Caiden, Mascarenhas, dan Litvack berpendapat bahwa reformasi dibidang kepegawaian khususnya reformasi terhadap kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS merupakan pilihan yang dapat diambil untuk mendorong pelaksanaan reformasi administrasi secara keseluruhan. Pilihan reformasi di bidang kepegawaian melalui perbaikan bidang rekrutmen dan seleksi telah dilakukan di beberapa negara berkembang seperti dijelaskan dalam studi Bank Dunia, Straw, Cockery, serta Shepperd. Dari pengalaman beberapa negara tersebut persoalan utama yang muncul dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS ternyata berakar pada kegagalan kebijakan yang mengatur proses serta mekanismenya. Studi-studi yang membahas tentang kebijakan publik yang gagal tersebut dikemukakan oleh Smallwood dan Nakamura maupun oleh Ritchie. Berbagai teori dan pendekatan tentang penyebab kegagalan suatu kebijakan publik dalam mencapai tujuannya dikemukakan oleh Dye serta Osborne dan Prastrik. Untuk memperbaiki kegagalan kebijakan para penulis seperti Cooper, Bubnick dan Bardes, Coleman, maupun Quade menyarankan dilakukannya analisis kebijakan. Pendapat lain yang

memperkuat saran ini diajukan oleh Ham dan Hill, yang menyatakan bahwa melalui analisis kebijakan kualitas dari kebijakan publik dapat ditingkatkan. Analisis kebijakan merupakan sebuah pendekatan yang dapat digunakan untuk memahami formulasi, implementasi, serta substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Menurut Anderson melalui analisis terhadap prosedur, langkah-langkah, serta mekanisme yang dipakai dalam pelaksanaan kebijakan dapat diketahui prioritas, alternatif, dan hambatan, maupun faktor-faktor berpengaruh yang muncul pada tahap implementasi kebijakan.

Teori-teori yang membahas tentang proses pembuatan keputusan (*decision making*) seperti dikemukakan oleh Rourke, Leemans, serta Weber dan Gonatilake terkait dengan penjelasan bagaimana pilihan dibuat, peran aktor, interaksi antara aktor, serta tahapan atau aktivitas yang terkait dengan pembuatan keputusan. Dalam membahas bagaimana pilihan kebijakan dibuat, yang perlu diperhatikan bukan hanya siapa yang mempunyai kekuasaan tetapi juga terkait dengan sensitivitas kebijakan dan hambatan yang dihadapi. Faktor lain yang tidak dapat diabaikan dalam proses pengambilan keputusan adalah kekuatan yang mendorong partisipasi pelaku.

Teori dan pembahasan tentang analisis isi atau substansi kebijakan sebagai salah satu unsur dalam analisis kebijakan dikemukakan oleh Murkherjee dan Cokcekus. Analisis isi kebijakan diperlukan untuk menilai keseluruhan praktik kebijakan. Melalui kasus beberapa negara, Grindle maupun Ruffing dan Hilliard menunjukkan relasi antara substansi kebijakan dengan implementasi kebijakan.

Deskripsi tentang pengertian proses dan implementasi kebijakan dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, serta Ripley dan Franklin. Beberapa ahli lainnya menyoroiti keterkaitan lingkungan kebijakan dengan implementasi kebijakan. Ham dan Hill, Mazmanian dan Sabatier, serta Hagrove, misalnya berpendapat bahwa aktor dan sistem politik terkait erat dengan implementasi kebijakan. Penjelasan Easton tentang sistem politik juga menunjukkan adanya faktor eksternal dan internal pada pemerintah yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan hasil kebijakan. Demikian pula, Dunsire, O'tole dan Mountjoy, serta Rourke menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor politis, administrasi, dan teknis. Adapaun Ruffing dan Hilliard, Ham dan Hill, Mazmanian dan

Sabatier, serta Hagrove memperkuat pendapat tentang kuatnya pengaruh faktor eksternal dan lingkungan terhadap implementasi dengan menyatakan bahwa penyimpangan yang terjadi dalam tahap implementasi dapat disebabkan oleh besarnya pengaruh faktor eksternal.

Pemahaman tentang peranan institusi pelaksana dan hubungan antar lembaga, yang dikemukakan oleh Pressman dan Wildalsky, memberikan banyak sumbangan pemikiran dalam memahami faktor-faktor yang harus dicermati dalam pelaksanaan kebijakan, karena dapat berpengaruh terhadap keberhasilan maupun kegagalan suatu implementasi kebijakan.

Pengamatan dan hasil penelitian beberapa pakar menunjukkan kesulitan yang dihadapi baik oleh negara maju maupun berkembang dalam implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi, terutama untuk menegakkan sistem merit. Hambatan sosial budaya, teknis, dan ekonomi menjadi fokus penelitian Ito, Lavigna, Haque maupun Leonard. Jalinan politik, sistim keluarga luas, otoritas berdasar senioritas, etnisitas, dan kasta menjadi hambatan utama bagi penegakan merit sistem.

Berbagai teori di atas menjadi dasar bagi pembahasan bukti empiris tentang implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil yang diterapkan di lapangan. Pembahasan yang cukup mendalam tentang bagaimana *spoil system* yang menekankan kompetisi politik atau sistem tradisional seperti ikatan kesukuan atau kekerabatan berhadapan dengan merit sistem dikemukakan oleh Johnson dan Libecap. Adapun penulis maupun pakar yang menunjukkan kondisi ideal dan persyaratan bagi pelaksanaan rekrutmen dan seleksi yang menegakkan prinsip merit sistem adalah Gatewood dan Field, Werther dan Davis, Ivanchevic, Siegel and Myrtle.

Secara keseluruhan, teori-teori yang dikemukakan diatas membantu pemahaman atas berbagai aspek maupun elemen yang terkait dengan formulasi, implementasi, dan substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi pegawai. Pemahaman tersebut dapat digunakan sebagai acuan untuk menganalisis kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia, sekaligus sebagai bahan mengusulkan saran perbaikan atas kebijakan yang sekarang ada.

Ringland, Maani Cavana, Starkey Warck, maupun Bresnick memperkenalkan inovasi kebijakan sebagai bagian dari reformasi melalui *scenario planning*. *Scenario*

planning digunakan sebagai cara untuk memperbaiki kebijakan dengan memperhitungkan kejadian yang mungkin timbul di masa depan beserta ketidakpastian yang mengikutinya. *Scenario Planning* menjadi instrumen untuk melakukan reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi disamping pengetahuan dan pemahaman terhadap formulasi, implementasi serta substansi kebijakan yang diperoleh melalui analisis kebijakan. Beberapa penulis (Jutta and Brauers, Miles, Webber, Schoemaker, Fahey dan Ringland) membahas tahapan serta pendekatan yang digunakan untuk membangun skenario secara berbeda-beda. Akan tetapi, baik dengan menggunakan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif pembuatan skenario harus dimulai dengan melakukan langkah-langkah dasar termasuk di dalamnya melakukan analisis keadaan atau identifikasi persoal, identifikasi faktor-faktor penting, serta identifikasi faktor pengubah utama yang selanjutnya digunakan sebagai alat untuk membangun skenario.

Berbagai fenomena dan “event” yang ditemukan dalam penelitian yang belum dicakup dalam pembahasan atau teori yang dikemukakan di atas, akan menjadi bagian dari pengembangan atas teori-teori yang ada.