

BAB I.

PENDAHULUAN

„It has become axiomatic in modern public administration that bureaucrats ought to be selected on the basis of universalistic, achievement criteria, best expressed in an examination system; and that employment should be for a career.

Fred W.Riggs

A. Latar Belakang

Globalisasi dan liberalisasi perdagangan yang mendorong terjadinya persaingan internasional pada dekade 80-an telah menuntut diberlakukannya prinsip-prinsip administrasi modern yang menekankan efisiensi dan efektivitas pada setiap penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat nasional. Untuk memenuhi tuntutan tersebut, pemerintah sebagai aktor penting yang menjalankan fungsi regulasi, pembuat kebijakan makro, pemberian perlindungan, serta perancang kebijakan yang lain perlu mendorong agar seluruh institusinya bekerja secara optimal melalui kerangka penegakan *good governance*. Penegakan *Good governance* yang mensyaratkan bekerjanya elemen transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi perlu didukung oleh kemampuan untuk merencanakan, memformulasikan, serta melaksanakan kebijakan. Disinilah peran pegawai pemerintah yang selanjutnya juga disebut pegawai negeri (sipil) atau PNS menjadi penting, karena sebagai kepanjangan tangan pemerintah mereka melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Mengingat peran penting pegawai negeri dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, upaya penataan pegawai negeri termasuk peningkatan kemampuan dan kapasitas agar

dapat bekerja secara efektif dan efisien selalu menjadi bagian penting dalam upaya reformasi administrasi.

Di Indonesia upaya penataan di bidang kepegawaian dimulai ketika pemerintah membentuk berbagai lembaga yang bertanggungjawab terhadap masalah kepegawaian, misalnya pembentukan Panitia Organisasi Kementrian (PANOK) dan pembentukan Lembaga Administrasi Negara. Kedua lembaga tersebut bertugas menyempurnakan aparatur dan administrasi negara. Selain kedua lembaga tersebut dibentuk pula Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) dan sebuah lembaga yang sarat dengan nilai politis yaitu Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revolusi (KONTRAR).¹ Pada awal pemerintahan Orde Baru dengan dikeluarkannya Keputusan Presidium Kabinet Ampera No.266 Tahun 1967 dibentuk Tim Penertiban Aparatur dan Administrasi pemerintahan (tim PAAP) yang bertugas membantu presiden melakukan penelitian, penertiban, dan penyempurnaan administrasi negara baik di tingkat pusat maupun daerah.² Kemudian pada sekitar tahun 1970-an, melalui jargon penciptaan aparatur yang bersih dan berwibawa dilakukan upaya pemberantasan korupsi yang terkenal dengan sebutan operasi tertib atau *opstib*. Usaha tersebut semata-mata ditujukan pada upaya penanganan kasus-kasus penyimpangan dan korupsi yang ada, dan bukan ditujukan untuk menghilangkan penyebabnya (preventif). Pada saat itu, dikeluarkan pula kebijakan politik mengenai kepegawaian yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, yaitu UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041).

Ketika pemerintah melakukan perubahan sistem administrasi untuk memotong segala bentuk praktik pungutan liar penyebab ekonomi biaya tinggi pada tahun 1980, program reformasi pegawai negeri terutama ditujukan untuk mengatasi masalah fiskal yang bermula dari *overstaffing* dan anggaran gaji yang tidak menentu. Untuk mengatur perilaku pegawai negeri, sebelumnya telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980 yang menyebutkan 26 jenis perilaku yang dilarang maupun yang diperbolehkan bagi pegawai negeri. Bersamaan dengan itu,

¹ Miftah Thoha, Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia, Kencana Prenada Media Group, Jakarta: 2007, Cetakan ke 2, hal. 6-7.

² Ginanjar Kartasasmita, *Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta: 1977, hal.164.

dilaksanakan rasionalisasi terhadap sistem kepegawaian secara lebih spesifik melalui pengurangan pegawai. Langkah di atas dilanjutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri (Permen) pada tahun 1989 yang mengatur dilaksanakannya analisis jabatan, monitoring, evaluasi, dan penerapan pengawasan melekat. Selain itu, dilakukan juga berbagai penyederhanaan struktur organisasi, rasionalisasi pegawai, privatisasi beberapa BUMN, dan peningkatan gaji pegawai negeri. Seperti dinyatakan oleh Kristiadi bahwa di beberapa Departemen kemudian dilaksanakan reformasi kepegawaian untuk memperbaiki mekanisme kerja dengan membuat *job description* secara jelas, memperpendek struktur organisasi, dan bahkan melakukan pengurangan pegawai atau rasionalisasi.³

Pada awal dekade 90-an reformasi administrasi dilaksanakan dengan tujuan yang lebih mendasar serta cakupan yang lebih luas. Sasaran utama yang akan dicapai adalah pembentukan mesin pemerintah (birokrasi) yang bersih, mekanistik, dan transparan. Di bidang kepegawaian dikeluarkan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara kemudian melakukan rencana strategis birokrasi dengan berbagai program dan kegiatan pada tahun 2001 yang semuanya ditujukan bagi pembentukan pemerintahan yang efektif dengan aparatur yang profesional dan dapat menyediakan pelayanan kepada masyarakat.⁴ Dalam penataan tersebut dikembangkan sistem kepegawaian dan rotasi jabatan yang diharapkan dapat mengurangi korupsi. Di bidang legislasi terjadi pembenahan peraturan perundang-undangan untuk memberikan dasar legalitas bagi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan. Misalnya, Revisi UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan RUU tentang Kementrian Negara yang diperluas menjadi RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Pusat. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara juga menyusun Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 2004 untuk menggantikan Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁵

³ Lihat Mochtar Masoed dan Collin Mc Andrews, "Restrukturisasi Masyarakat Oleh Pemerintah Orde Baru". *Prisma*, 18 July 1989, hal. xi

⁴ *Gatra*, 29 Juli 2004.

⁵ *Tempo Interaktif*, 7 Desember 2004.

Selain pentahapan di atas, Manihuruk juga mengemukakan perspektif mengenai periodisasi kebijakan di bidang kepegawaian. Menurut Manihuruk, kebijakan di bidang kepegawaian dibagi ke dalam empat periode. Pertama, periode revolusi fisik tahun 1945 sampai dengan 1949. Pada masa itu orientasi pegawai negeri sebagai aparat pemerintah adalah untuk mengusir penjajah. Periode kedua adalah masa demokrasi liberal (tahun 1950-1959). Pada masa itu ditetapkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1952 tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai Republik Indonesia Serikat. Pada masa itu pula masing-masing partai politik berusaha menarik pegawai negeri sipil untuk menjadi anggotanya, karena pegawai negeri sipil menduduki jabatan-jabatan dalam segala tingkat dan mempunyai pengaruh dalam masyarakat. Usaha-usaha partai politik itu mendapat sambutan dari sebagian pegawai negeri sipil, karena mereka merasa bahwa melalui partai politik karier mereka dapat cepat menanjak. Periode ke tiga adalah masa demokrasi terpimpin (tahun 1959-1965). Pada masa itu dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang melarang pegawai negeri sipil golongan F menjadi anggota suatu partai politik. Peraturan tersebut dikeluarkan sebagai reaksi terhadap intervensi partai politik di bidang kepegawaian yang terlalu dalam. Periode keempat adalah masa Orde Baru (tahun 1966) dimana pada masa itu lahir gagasan untuk mengatasi kekacauan di bidang kepegawaian negara yang dianggap diwariskan oleh pemerintah Orde Lama. Upaya pembenahan diatas ditujukan untuk mengikis *Spoil system* yang diperkirakan muncul sejak masa demokrasi liberal dan semakin parah selama masa demokrasi terpimpin. Landasan kebijakan yang dipakai bagi penataan kepegawaian adalah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970. Pasal 1 dan 2 peraturan tersebut menyebutkan bahwa semua peraturan kepegawaian yang mengatur kedudukan hukum, kedudukan keuangan, pemberian penghargaan dan pemberian hukuman jabatan serta hal-hal kepegawaian lainnya harus dilaksanakan berdasarkan prestasi kerja, mutu kerja, kerajinan, kesetiaan, penghargaan jabatan, serta tidak didasarkan atas perbedaan keturunan, kelamin, agama, partai politik, organisasi massa, golongan dan daerah. Peraturan ini pada

akhirnya dipakai sebagai landasan bagi pembinaan pegawai negeri sipil di masa mendatang yang didasarkan pada *career service* dan *merit system*.⁶

Dari tinjauan singkat tentang berbagai kebijakan kepegawaian yang pernah dilakukan di Indonesia dapat dikemukakan dua hal. Pertama, kebijakan yang ditujukan pada upaya-upaya penataan kepegawaian tidak terlepas dari faktor eksternal yang secara langsung menjadi lingkungan atau *environment* dari kebijakan tersebut. Faktor eksternal tersebut adalah lingkungan sosial dan politik. Hal ini sesuai dengan pendapat Dye yang menyatakan bahwa kebijakan sebagai variabel yang bergantung atau *dependent variable* dipengaruhi oleh *environment forces*. Dengan kata lain kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan kebijakan mempengaruhi bentuk dan isi kebijakan.⁷ Pendekatan analitis ilmu politik, yang dipakai Nakamura dan Smallwood⁸ melalui *institutional model* juga dapat digunakan untuk menjelaskan arah kebijakan kepegawaian di Indonesia di masa lalu. Model ini menunjukkan adanya hubungan antara isi kebijakan dengan struktur pemerintahan, organisasi, tugas-tugas, dan fungsinya yang menjadi lingkungan eksternal dari kebijakan tersebut. Kedua, kebijakan kepegawaian selama ini menunjukkan adanya keseragaman dalam tujuan dan prioritas yang akan dicapai, yaitu lebih ditujukan pada upaya-upaya berikut.

- a. Membentuk jajaran pegawai yang loyal dan mendukung pemerintahan yang ada.
- b. Menata perangkat undang-undang dibidang pengelolaan kepegawaian negara.
- c. Meningkatkan profesionalisme dan kualitas pelayanan.

Dari identifikasi tujuan tersebut dapat diketahui bahwa selain untuk mencapai tiga hal yang disebutkan di atas langkah-langkah pembenahan pegawai selama ini ternyata tidak secara jelas diarahkan pada penataan atau perbaikan sistem rekrutmen dan seleksi pegawai. Jadi, meskipun bidang rekrutmen dan seleksi menjadi bagian yang amat penting dalam administrasi kepegawaian, langkah-langkah penataan pegawai tidak menempatkan rekrutmen dan seleksi PNS sebagai prioritas. Padahal, kekuasaan negara telah berkembang lebih cepat dari pada kemampuan administrasinya yang terlihat dalam bentuk inefisiensi, korupsi, *moral hazard*,

⁶ Sulardi, "Implementasi Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi Era Otonomi Daerah", *Disertasi Program Doktor*, Universitas Brawijaya, Malang: 2005.

⁷ Tomas R.Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, NY: 1978.

⁸ Robert.T.Nakamura dan F.Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, St.Martin Press., New York: 1980, hal.24.

maupun perilaku oportunistis pada sebagian pegawai pemerintah. Ini jelas menunjukkan perlunya perbaikan pada sisi pegawai negeri sebagai pelaksana administrasi pemerintahan.

Kritik tentang betapa tidak efisiennya birokrasi, terlalu besar, kaku dan lamban sering dinyatakan secara terbuka.⁹ Jajak Pendapat Kompas¹⁰ memperkuat pernyataan tersebut karena 50,7 persen responden masih meyakini belum memadainya kemampuan PNS dalam menjalankan kinerja melayani masyarakat. Studi tentang birokrasi pada tingkat nasional juga menunjukkan masih adanya ciri-ciri negatif yang melekat pada birokrasi di departemen pemerintah.¹¹ Selanjutnya *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999 melaporkan bahwa birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks *competitiveness* paling rendah diantara 100 negara paling kompetitif di dunia.¹² Meskipun laporan tersebut dapat dipertanyakan akurasi dan obyektivitasnya, namun tidak dapat dipungkiri bahwa upaya dan langkah-langkah reformasi kepegawaian yang pernah dijalankan belum berhasil mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Banyak penyebab yang dapat menjelaskan keadaan di atas, misalnya penelitian Toha¹³ menunjukkan adanya berbagai penyebab buruknya kinerja dan prestasi pegawai diantaranya adalah sebagai berikut.

1. Pegawai tidak terfokus pada pencapaian hasil melalui sistem merit karena lemahnya penerapan pola ganjaran dan hukuman.
2. Evaluasi kinerja tidak terfokus pada pencapaian hasil.
3. Karir staf terhenti pada posisi yang sama.
4. Adanya korupsi yang mengurangi efektivitas organisasi sektor publik.
5. Panjangnya proses penyampaian pelayanan kepada masyarakat sehingga membuka peluang terjadinya KKN.

⁹ Medelina K.Hendytio, "Menunggu Hasil Pembentukan Birokrasi Kita", *Analisis CSIS*, Jakarta: 1998, No.1, Januari-Maret, hal. 38-46.

¹⁰ *Kompas*, 25 April 2005

¹¹ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan, Yogyakarta : 2002, hal. 245..

¹² Ronald B. Cullen dan D.P. Cushman, *Transitions to Competitive Government: Speed, Consensus and Performance*, University of New York Press, New York State: 2000, hal.15.

¹³ Miftah Toha, "Netralisasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia", makalah *seminar Politik Birokrasi di Indonesia*, Fisipol UGM, Yogyakarta:1990.

Kondisi ini diperburuk oleh rendahnya pendapatan pegawai sehingga pegawai memanfaatkan segala peluang yang ada untuk memperoleh tambahan pendapatan demi memenuhi kebutuhan keluarga walaupun harus dengan melanggar hukum. Graham menjelaskan bahwa untuk mengatasi buruknya kinerja dan kualitas pegawai negeri, penataan di bidang kepegawaian harus dimulai dengan membenahi proses rekrutmen dan seleksi pegawai, dengan menerapkan prinsip merit.

“ The inevitable comparison between the need for skilled civil servants and the quality of existing government employees led to complaints about low performance levels among bureaucrats, the dearth of trained professionals and the problems associated with the recruitment and retention of qualified personnel. ”¹⁴

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Werther dan Davis¹⁵ yang menyatakan bahwa *“Preparation and Selection are crucial because an organization can be no better than the people it hires.”* Pernyataan ini menegaskan bahwa rekrutmen dan seleksi adalah proses terpenting dalam suatu penyelenggaraan organisasi sebab kualitas sumber daya manusia sebagai komponen utama dalam organisasi sangat bergantung pada proses tersebut. Tjokrowinoto menyebutkan proses rekrutmen sebagai salah satu strategi yang harus ditempuh untuk menciptakan profesionalisme birokrasi yang dituntut oleh *good governance*, di samping strategi lain seperti *role modelling*, proses pembelajaran, penguatan organisasi, serta kontrol masyarakat.¹⁶ Demikian pula Grindle, dalam menyarankan strategi Manajemen kepegawaian sipil menuju *good governance*, menyebutkan pentingnya pembenahan dalam hal rekrutmen, kondisi kerja, dan pelatihan.¹⁷

Beberapa studi dan pengalaman negara berkembang juga menunjukkan bahwa akar dari buruknya kinerja pegawai seperti birokrasi yang tidak efisien serta merosotnya mental pegawai yang terlihat dari maraknya korupsi tidak terlepas dari

¹⁴ L.S Graham, *Public Personnel Dilemma in Developing Countries : The Latin America Experience*, Institute of Latin American Studies, 1976, hal.3.

¹⁵ William B Wether, Jr dan Keith Davis, *Human Resources and Personnel Managementt*, Mc Graw Hill, New York:1996. hal: 151.

¹⁶ M.Tjokrowinoto. “Pengembangan Sumberdaya Manusia Birokrasi”, Saiful Arif (ed.) *Birokrasi dalam Polemik*. Pustaka Pelajar, Jogjakarta:2004,hal.12.

¹⁷ Merilee S.Grindle,“The Good Government Imperative” dalam Merilee S.Grindlee (ed.) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Country*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts:1997, hal.9.

buruknya penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi. Kualitas pegawai yang rendah sebagai akibat rekrutmen dan seleksi yang tidak berdasarkan merit sistem, misalnya, diungkapkan Toha¹⁸ bahwa dari sekitar 3.960.000 pegawai negeri sipil di Indonesia, yang efektif hanya 60% atau sekitar 2,5 juta dengan tingkat kesejahteraan yang memprihatinkan. Rekrutmen dan seleksi yang buruk tidak dapat menjangkau calon pegawai yang mempunyai motivasi kuat maupun kemampuan yang memadai, akibatnya yang didapat hanyalah calon dengan motivasi mencari jaminan kelangsungan kerja atau *job security* yang dapat diperolehnya jika bekerja sebagai pegawai negeri. Buruknya sistem rekrutmen dan seleksi juga berakibat pada terpilihnya calon dengan latar pendidikan formal dan pelatihan yang tidak memadai untuk mendukung posisi yang diduduki. Setelah calon pegawai tersebut bekerja sering diminta mengerjakan pekerjaan pada bidang-bidang yang tidak dipilih pada waktu melamar.¹⁹ Pada akhirnya, kualitas pelayanan yang diberikan menjadi rendah dan keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif dan akuntabel tidak terpenuhi. Pendapat Toha diperkuat oleh studi yang dilakukan oleh Bank Dunia di beberapa negara yang sedang mengalami masa transisi. Hasil studi menunjukkan bahwa pengutamaan prestasi atau meritokrasi dalam pengembangan pegawai seperti dalam hal rekrutmen pegawai, prosedur seleksi, dan manajemen kepegawaian ternyata memberikan pengaruh terbesar terhadap perbaikan kinerja administrasi secara keseluruhan, dibandingkan dengan aspek-aspek administrasi yang lain seperti sistem prosedur, sistem manajemen, sistem keuangan, maupun sistem pembuatan kebijakan.²⁰ Studi ini juga menunjukkan bahwa untuk memotong kronisme dan campur tangan politik dalam birokrasi, reformasi kepegawaian di beberapa negara pertama-tama ditujukan pada perbaikan proses rekrutmen dan seleksi yang transparan dan kompetitif, dengan disertai upaya untuk merumuskan jenjang karir yang jelas serta sistem evaluasi kinerja pegawai. Oleh sebab itu, sebagai rekomendasi, studi Bank Dunia menganjurkan agar pembenahan

¹⁸ M.Toha, "Netralisasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia", Makalah *Seminar Politik Birokrasi di Indonesia*, FISIPOL UGM, Yogyakarta:1990.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ World Bank. "Understanding Public Sector Performance in Transition Countries – An Empirical Contribution", ECSPE, Europe and Central Asia Region, 2003.

sistem kepegawaian yang menekankan rekrutmen berdasar kompetensi menjadi strategi utama dalam memperbaiki kinerja sektor publik secara keseluruhan.

Sebenarnya, kebijakan tentang rekrutmen dan seleksi di Indonesia telah dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, seperti dikemukakan sebelumnya, dalam implementasinya sampai dengan awal tahun 90-an upaya-upaya penataan dibidang kepegawaian yang menyentuh proses rekrutmen dan seleksi belumlah signifikan. Sementara praktik dilapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil di Indonesia masih sangat buruk. Sudah menjadi rahasia umum bahwa proses rekrutmen di Indonesia dilakukan dengan cara-cara penyuapan, pertemanan, dan afiliasi. Berbagai kelengkapan formalitas harus dipenuhi yg berujung pada pemborosan waktu dan uang. Proses pendaftaran yang rumit ditambah seleksi yang konvensional sudah menunjukkan bahwa sejak dini calon pegawai negeri sipil (CPNS) telah dikondisikan dalam sebuah situasi kerja yang sangat birokratis, *superficial*, serta tidak berbasis pada keahlian atau kompetensi secara menyeluruh.²¹ Studi Bank Dunia menunjukkan bahwa 1/3 responden yang diwawancara percaya bahwa rekrutmen dan seleksi tidak dilakukan berdasarkan merit sistem tetapi ditentukan oleh koneksi pejabat senior, baik dari dalam maupun dari luar organisasi. Bahkan, politisi yang berasal dari luar organisasi dan sama sekali tidak mempunyai hubungan dengan organisasi juga mempengaruhi keputusan dalam rekrutmen. Uang Sogok biasa digunakan untuk membeli patronase.²²

Kelemahan dalam penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi juga nampak pada munculnya kritik bahwa agar dapat mengikuti proses seleksi, seorang pelamar CPNS dikenai daftar persyaratan administrasi yang amat panjang namun tidak substantial. Beberapa calon bahkan harus membayar dan dapat memanfaatkan “joki” untuk mengikuti ujian.²³ Dengan situasi birokrasi yang sarat dengan KKN maka proses rekrutmen tidak dapat menghasilkan calon-calon yang terbaik. Bagi Riggs, penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi yang buruk memang melekat pada

²¹ Sulardi., *Loc cit.*

²² World Bank. “Understanding Public Sector Performance in Transition Countries An Empirical Contribution”, ECSPE, Europe and Central Asia Region, 2003.

²³ A.Patra M.Zen, *Menuju Reformasi Birokrasi*, LKJ PIRAC dan Partnership, Jakarta:2006, hal: 44-103.

masyarakat yang sedang mengalami transisi.²⁴ Terkait dengan pelaksanaan rekrutmen pegawai negeri di negara yang sedang mengalami transisi Riggs menyatakan sebagai berikut.

If opportunities for employment outside the bureaucracy are limited, great demand for public posts may arise. Powerful family influences can be brought to bear. The number posts may exceed the capacity of the public budget to pay adequate salaries to all.Here recruitment raises as many "political" as "administrative" questions.

Problem perekrutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga tidak terbebas dari masalah. Penyerahan kewenangan rekrutmen dan seleksi kepada daerah telah menimbulkan kerawanan terjadinya KKN dalam rekrutmen PNS. Pasal 16 UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menetapkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra bagi pemerintah daerah. Istilah menjadi mitra ini sering kali menimbulkan pemahaman yang beraneka macam, termasuk memberikan tekanan kepada eksekutif agar kerabat ataupun afiliasi para anggota DPRD memperoleh perlakuan khusus dalam mengikuti proses seleksi penerimaan PNS dengan mengabaikan prinsip sistem merit. Kuatnya egoisme daerah dan masih menonjolnya hubungan-hubungan persaudaraan dan afiliasi, juga telah menyebabkan proses rekrutmen tidak menghasilkan pegawai negeri yang memenuhi syarat kualifikasi yang baik. Bahkan kecenderungan untuk mengutamakan putra daerah dalam perekrutan PNS semakin menonjol. Itu sebabnya beberapa waktu lalu proses perekrutan di beberapa daerah telah menimbulkan demonstrasi dan situasi *chaos*.²⁵ Lebih buruk lagi, intervensi pribadi dalam bentuk "katebelece" dan pungutan liar yang kental dalam lingkungan PNS, tidak hanya terjadi pada tahapan rekrutmen dan seleksi tetapi bahkan sepanjang masa kerja. Buruknya sistem rekrutmen dan seleksi terus berdampak ketika calon pegawai sudah diterima dan ditempatkan pada suatu posisi. Laporan ADB²⁶ menyebutkan bukti dari beberapa tempat tentang adanya korupsi dalam pengadaan pegawai, pengangkatan, dan mutasi yang terjadi secara signifikan.

²⁴ Fred W. Riggs. *Administration in Developing Countries The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston: 1964, hal.14-15.

²⁵ Eko Prasajo "Reformasi Kepegawaian di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol.VII, No.1, September 2006 – Februari 2007, hal.421.

²⁶ ADB dan Partnership, *Laporan Penilaian Tata Pemerintahan Negara Indonesia*, Partnership, Jakarta:2004. hal.84

Lebih lanjut, laporan tersebut mengungkapkan bahwa kenaikan pangkat dapat diperjual belikan, dan untuk mendapat kedudukan yang “basah” orang harus membayar.

Berdasarkan penjelasan di atas, situasi problematis yang dihadapi dalam penataan kepegawaian di Indonesia adalah belum dilakukannya pembenahan rekrutmen dan seleksi PNS secara sungguh-sungguh sejak tahun 70-an. Selain itu, peraturan perundang-undangan tentang rekrutmen dan seleksi PNS yang dikeluarkan oleh Pemerintah menghadapi banyak persoalan dalam implementasinya. Hal ini terlihat dari banyaknya kasus dan penyimpangan dalam penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi PNS. Keadaan ini menjadi penyebab utama bagi buruknya kinerja PNS dalam melakukan fungsi utama memberikan pelayanan kepada masyarakat. Harian *Kompas* dalam bahasan mengenai reformasi kepegawaian di Indonesia menyatakan bahwa berbagai langkah penataan dibidang kepegawaian tanpa disertai pembenahan secara serius dibidang rekrutmen mungkin menjelaskan mengapa reformasi kepegawaian yang sudah dilakukan selama lebih dari 30 tahun di Indonesia belum menampakkan hasil yang optimal.²⁷

Merujuk pada fenomena di atas, tantangannya adalah bagaimana melakukan perbaikan kebijakan rekrutmen dan seleksi sehingga kualitas pegawai negeri dapat ditingkatkan. Seperti dikemukakan Prasajo bahwa untuk mengatasi persoalan yang ada perlu dilakukan perubahan dalam kebijakan sistem rekrutmen dan seleksi.²⁸ Pemikiran yang sejalan dikemukakan Warsito dengan menyatakan perlunya perubahan atau perbaikan kebijakan untuk merevisi kegagalan suatu program atau keadaan. Menurut pendapatnya, kegagalan reformasi birokrasi tidak hanya disebabkan oleh kesalahan dan kegagalan birokrat atau birokrasi saja tapi perlu dilihat dari sisi kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah.

Dalam kerangka *administration change* atau *reform* janganlah birokrat atau birokrasi yang disalahkan, tetapi marilah kita melihat kebijakan kita (pusat maupun daerah) mengenai pengaturan organisasi birokrasi dan PNS....bahwa dengan kebijakan yang bermasalah tersebut maka perubahan, penyempurnaan maupun pengembangan

²⁷ *Kompas*, 26 Maret 2005.

²⁸ Eko Prasajo., *Loc cit.*, hal.421.

birokrat dan birokrasi haruslah merupakan suatu proses, tidak dilakukan secara gegabah, dan hendaknya dilakukan secara bertahap tetapi juga simultan berkaitan.²⁹

Usulan untuk mengkaji kembali kebijakan di bidang manajemen kepegawaian yang menggunakan kombinasi *unified system* dan *separated system* guna mengakomodasi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, sekali lagi, menunjukkan adanya kebutuhan untuk melakukan revisi kebijakan, karena kebijakan tersebut menjadi bagian penyebab terjadinya keruwetan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi di daerah.³⁰

Keharusan untuk melakukan perbaikan kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi semakin mendesak. Sebab, analisis terhadap substansi peraturan kepegawaian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur Lembaga Administrasi Negara menunjukkan adanya berbagai peraturan yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi yang berkembang saat ini, tidak konsisten, dan mengandung substansi ganda. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan sebagai pernyataan kebijakan publik perlu direvisi, diganti, diubah, dan disempurnakan.³¹ Jika kebijakan rekrutmen dan seleksi yang ada telah dianggap gagal dalam menciptakan sistem rekrutmen dan seleksi yang mengedepankan prinsip-prinsip sistem merit, maka kebijakan rekrutmen dan seleksi yang ada perlu direformasi. Dalam pandangan Prasojo, jika pemerintah tidak mampu melakukan penataan struktur, norma, nilai, serta regulasi kepegawaian negara termasuk dalam hal rekrutmen dan seleksi maka upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat yaitu memperoleh pelayanan yang berkualitas akan gagal.³² Tanpa melakukan usaha perbaikan yang fundamental, proses rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia akan tetap buruk dan lemah; yang berarti semua upaya reformasi yang mensyaratkan sumber daya yang memadai akan sia-sia. Oleh karena itu,

²⁹ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2006, hal. 171.

³⁰ Sujarwoto "Strategi dan Struktur Birokrasi Menuju Manajemen Kepegawaian Sipil Yang Good Governance", *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*. Vol.VII, No.1, September 2006 – Februari 2007, hal.421.

³¹ Lembaga Administrasi Negara, "Efektivitas Peraturan Perundang-undangan di Bidang Kepegawaian", Jakarta: 2005, hal. 164.

³² Eko Prasojo., *Loc cit.*, hal. 421.

melaksanaan reformasi kebijakan (*policy reform*) dengan melakukan koreksi terhadap kebijakan yang ada menjadi suatu keharusan.

Tidak dapat dihindari bahwa reformasi kebijakan akan selalu terkait dengan lingkungan kebijakan baik lokal, nasional, maupun internasional yang akan berpengaruh baik dimasa sekarang maupun masa depan. Terkait dengan kecenderungan yang akan mempengaruhi masa depan, J.Cooper menyebutkan beberapa kecenderungan yang terkait dengan administrasi di masa depan yaitu globalisasi, peningkatan kompleksitas hubungan antar pemerintah, dan hubungan sektoral. Selain itu, juga ditekankan semakin pentingnya keanekaragaman, lingkungan ekonomi, sosial, hukum publik, dan proses hukum baik formal maupun informal untuk memecahkan konflik.³³ Kristiadi menjelaskan adanya perubahan yang bergejolak atau *turbulent* dan ketidakpastian sebagai akibat tuntutan global. Perubahan dan kecenderungan masa depan ini mengharuskan para pengambil keputusan berpacu mengembangkan strategi perubahan dan kebijakan antisipatif, agar mampu menyesuaikan diri dengan berbagai tuntutan baru dan lingkungan strategi mereka.³⁴ Beberapa tantangan lain yang perlu dihadapi; yang muncul dari lingkungan kebijakan adalah penguatan institusi di tingkat lokal, tuntutan akuntabilitas dalam Manajemen publik, serta pengembangan teknologi.³⁵

Bagi Indonesia yang saat ini sedang berada dalam masa transisi, yang bergerak dari sistem otoriter ke arah suatu sistem pemerintah baru yang meskipun lebih demokratis tetapi lemah, setiap perubahan kebijakan akan menghadapi tantangan ketidakpastian. Reformasi kebijakan yang memerlukan penyesuaian struktural akan berhadapan dengan ketidakpastian karena adanya tantangan politik dan kepentingan yang mungkin bertentangan dengan tujuan reformasi. Adanya faktor-faktor yang disebut di atas mengisyaratkan bahwa pemerintah Indonesia akan menghadapi ketidakpastian dan perubahan dalam lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Kecenderungan ataupun faktor-faktor penting tersebut perlu dipertimbangkan

³³ J.Cooper, *Public Administration for the Twenry First Century*, Harcourt Brace College Publishers, Orlando:1998. hal.15.

³⁴ J.B.Kristiadi " Perspektif Administrasi Publik Menghadapi Tantangan Abad XXI" dalam Solarso Sopater (ed.) *Pemberdayaan Birokrasi dalam Pembangunan* , Pustaka Sinar Harapan, Jakarta:1998, hal.3.

³⁵ Warsito Utomo, "Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal", *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* , FISIP, Universitas Gajah Mada, 2005, hal.6-8.

dalam melakukan reformasi kebijakan. Oleh sebab itu, perlu dilakukan ekstrapolasi yang pada hakikatnya memanfaatkan informasi dan kecenderungan masa lalu dan masa kini untuk memproyeksikan keadaan dimasa yang akan datang. Upaya tersebut adalah memetakan beberapa kemungkinan masa depan, yang dikenal dengan sebutan skenario. Brauers dan Webber menyarankan adanya suatu skenario yang menjelaskan tentang lingkungan organisasi yang mungkin akan muncul dimasa depan dengan memperhitungkan perkembangan faktor-faktor yang saling terkait dan relevan yang terdapat dalam lingkungan administrasi.³⁶ Dalam hal ini skenario dipakai sebagai cara untuk memprediksi masa depan yang akan sangat diperlukan untuk memperbaiki kebijakan dimasa depan.

Disertasi ini dimaksudkan untuk melakukan analisis kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia untuk menemukan akar permasalahan dan penyebab lemahnya penegakan sistem merit. Selain itu, juga mengusulkan reformasi kebijakan di bidang seleksi dan rekrutmen dengan mengedepankan sistem merit guna memperoleh calon pegawai negeri sipil yang terbaik. Calon Pegawai Negeri Sipil terbaik tersebut dapat dikembangkan kemampuannya sehingga dalam jangka waktu tertentu akan tersedia pegawai negeri sipil yang mampu melaksanakan fungsi pelayanan terhadap masyarakat serta mampu menjawab tantangan masa depan. Dengan mempertimbangkan adanya aspek ketidakpastian masa depan maka kerangka analisis yang paling relevan untuk menghadapi keadaan diatas adalah *scenario planning*. Dengan latar belakang permasalahan tersebut, peneliti berkeinginan untuk menelaah secara mendalam proses rekrutmen dan seleksi PNS melalui analisis kebijakan untuk kemudian mengusulkan reformasi kebijakan guna memperbaiki proses pelaksanaan rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil di Indonesia melalui penelitian yang berjudul : "Analisis Kebijakan Rekrutmen dan Seleksi Pegawai Negeri Sipil di Indonesia"

³⁶ Jutta Brauers dan Martin Webber, "A New Method of Scenario Analysis for Strategic Planning", *Journal of Forecasting*, Vol.7, No.1, Januari-Maret. 1988,hal.31.

B. Permasalahan

Penelitian ini difokuskan pada upaya memperbaiki praktik rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia, yang selama ini masih mengabaikan sistem merit, melalui reformasi kebijakan. Di Indonesia, kebijakan yang mengatur tentang rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang semuanya bermuara pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai perubahan atas UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Untuk melaksanakan UU tersebut dikeluarkan berbagai Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, dan Keputusan Kepala Badan yang terkait dengan proses seleksi, penetapan kriteria, mekanisme, maupun penentuan pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil³⁷. Selain itu, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS ketika menyebutkan bahwa sebagian kewenangan manajemen kepegawaian diserahkan kepada daerah. Persoalan yang penting adalah apakah kebijakan rekrutmen pegawai negeri sipil yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan merupakan kebijakan yang baik dan mampu menjamin adanya proses rekrutmen dan seleksi yang mengedepankan prinsip merit sistem; sebab kekeliruan dan kelemahan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan akan berpengaruh pada implementasinya, dan akhirnya dapat mengakibatkan kegagalan.³⁸

Seperti dikemukakan sebelumnya, langkah reformasi kebijakan dihadapkan pada berbagai pertanyaan tentang aspek apa yang perlu diperbaiki, bagaimana tata urutan atau prioritasnya, dan bagaimana cara melakukan perbaikan. Untuk menjawab pertanyaan ini maka pertama-tama perlu diketahui dan dipahami kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang ada. Termasuk dalam pemahaman tersebut adalah mengidentifikasi persoalan yang dihadapi serta mencari faktor-faktor penyebab kegagalan kebijakan. Pemahaman di atas dilakukan dengan menggunakan analisis kebijakan. Ruang lingkup analisis kebijakan mencakup tahapan pada saat kebijakan

³⁷ Tentang Peraturan Perundang-undangan di bidang Rekrutmen lihat lampiran

³⁸ D.A. Mazmanian dan Paul.S. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman, Glenview: 1983. hal.1-30.

dirumuskan atau *policy formulation*, tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*), serta tahap evaluasi atau *policy evaluation*. Pemahaman atas implementasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS, terutama untuk memperoleh bukti empiris tentang proses rekrutmen dan seleksi dilaksanakan di lapangan berdasarkan kebijakan yang ada. Proses rekrutmen adalah upaya menemukan dan menarik calon pelamar yang berkualitas untuk melamar suatu pekerjaan.³⁹ Proses ini dimulai dari tahap persiapan, pengumuman lowongan, dan penerimaan berkas lamaran. Adapun seleksi adalah langkah-langkah menyaring dan memilih di antara para pelamar untuk menentukan siapa yang dapat dipekerjakan.⁴⁰ Pemahaman terhadap implementasi juga dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana prinsip merit sistem yang dijamin dalam Undang-Undang Pokok Kepegawaian dilaksanakan dalam praktik.

Identifikasi faktor-faktor penting yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan, belum memadai untuk dapat digunakan sebagai dasar dalam merumuskan reformasi suatu kebijakan. Dalam hal ini perlu diproyeksikan faktor-faktor yang menentukan perubahan masa depan atau *change drivers* atau *driving factors*. Pada tahap inilah diperlukan skenario tentang kemungkinan-kemungkinan yang muncul di masa depan yang mempengaruhi kebijakan dan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi PNS. Berdasarkan skenario ini dapat diusulkan suatu reformasi kebijakan yang tidak saja digunakan untuk memperbaiki kebijakan, tetapi sekaligus menjamin agar kebijakan tersebut bersifat responsif dalam pengertian mampu mengakomodasi dan mengatasi berbagai macam persoalan atau lingkungan global, dengan memperhitungkan ketidakpastian yang muncul di masa depan.

Berdasarkan uraian di atas maka pokok permasalahan yang dijabarkan dalam pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

³⁹ William B.Wether, Jr dan Keith Davis., *Loc. cit.*, hal.182.

⁴⁰ William B.WetherJr. dan Keith Davis., *Log cit.*, hal. 182.

1. Mengapa kebijakan rekrutmen dan seleksi yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tidak mampu mendukung pelaksanaan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi di Indonesia?
2. Bagaimana melakukan reformasi kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi dengan menggunakan *scenario planning*?
3. Apa alternatif yang diajukan untuk memperbaiki proses kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Dari pertanyaan penelitian yang diajukan, terdapat dua elemen besar yang harus diteliti dan dibahas. Pertama, elemen tentang analisis kebijakan yang dipakai untuk melakukan “diagnosa” terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang rekrutmen dan seleksi PNS. Kedua, elemen *scenario planning* yang dipakai sebagai pendekatan untuk merancang reformasi kebijakan sekaligus merumuskan alternatif kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Dengan menggunakan analisis kebijakan dan *scenario planning*, faktor-faktor penyebab kegagalan dan pendorong keberhasilan kebijakan serta kondisi yang diproyeksikan muncul di masa depan dapat dikemukakan sehingga reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang dihasilkan tidak hanya dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi saat ini, tetapi juga relevan dengan perubahan keadaan di masa depan.

Dalam konteks analisis kebijakan, identifikasi tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan dapat dilakukan melalui analisis implementasi. Dalam istilah Dunn hal ini ditujukan untuk menggali informasi *makronegatif* yang menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi luas dari implementasi kebijakan serta menunjukkan mengapa implementasi suatu kebijakan tertentu tidak berhasil.⁴¹ Selain itu, dimungkinkan pula penggalian informasi yang bersifat *mikropositif* yang menunjukkan kondisi-kondisi spesifik yang telah mendorong

⁴¹William N.Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs,Nj: 1981, hal. 59

keberhasilan implementasi suatu kebijakan.⁴² Dalam pandangan Ripley langkah di atas dapat dikategorikan sebagai evaluasi implementasi atau *implementation evaluation*.⁴³ Evaluasi terhadap implementasi berbeda dengan pengertian *Impact evaluation* atau *evaluation of Impact* yang ditujukan untuk melihat dampak atau konsekuensi yang ditimbulkan dari implementasi sebuah kegiatan (*summative evaluation*).⁴⁴ Evaluasi implementasi lebih bersifat deskriptif tentang apa yang terjadi dan mengapa terjadi jika terkait dengan dampak. Hal ini dalam Istilah Borus⁴⁵ disebut *formative evaluation* atau *process evaluation*. *Process evaluation* yang dikemukakan Borus membandingkan antara apa yang terjadi dan dilakukan dalam pelaksanaan program dengan hasil yang diperoleh dan dibandingkan pula dengan hasil yang diharapkan (yang biasanya terdapat dalam peraturan perundang-undangan). Langkah ini tidak hanya akan menghasilkan pemahaman serta koreksi bagi implementasi rekrutmen dan seleksi, tetapi juga sekaligus menjadi cara untuk melihat apakah tahapan dan aktivitas rekrutmen dan seleksi yang dilaksanakan memungkinkan pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam kebijakannya.

Melakukan analisis terhadap perundang-undangan yang berlaku dan melakukan kajian terhadap implementasinya merupakan sebuah cara yang biasa digunakan dalam upaya-upaya reformasi. Pembuatan skenario sebagai langkah untuk melakukan reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi, pada dasarnya ditujukan untuk mengkalkulasikan ketidakpastian masa depan ke dalam upaya reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang akan diusulkan.

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka tujuan penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut.

⁴² *Ibid.*, hal. 51

⁴³ Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publisher. 1985. hal. 143-144.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 144.

⁴⁵ Michael Borus, *Measuring The Impact of Employment – Related Social Programs*. Kalamazoo, Mich: Upjohn Institute, 1979. hal. 2

1. Mengkaji secara empiris kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi yang saat ini berlaku.
2. Membangun skenario melalui identifikasi faktor-faktor kunci dan faktor pendorong perubahan atau *driving factors* yang relevan bagi reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi.
3. Mendeskripsikan bentuk dan arah reformasi kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi agar dapat menjadi *key leverages* dalam pelaksanaan reformasi kepegawaian secara luas di masa depan.

D. Signifikansi dan Manfaat Hasil Penelitian

Sampai saat ini upaya-upaya yang dilakukan untuk memperbaiki sistem administrasi yang menyangkut kelembagaan, aparatur, serta tata laksana belum mencapai hasil yang optimum. Untuk mengatasi persoalan ini berbagai kebijakan dan program terus dikembangkan dan dilaksanakan termasuk perbaikan perundang-undangan. Kritik yang sering muncul adalah belum adanya agenda nasional serta arah maupun prioritas yang jelas serta rinci dalam reformasi administrasi yang disepakati oleh seluruh *stakeholder*.⁴⁶ Dalam keadaan yang demikian maka sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, hasil penelitian ini kiranya dapat dimanfaatkan secara praktis oleh pengambil keputusan memperbaiki kebijakan yang ada. Analisis kebijakan yang dimanfaatkan dalam kerangka reformasi kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi PNS sekaligus dapat mengoreksi praktik rekrutmen dan seleksi yang selama ini masih mengabaikan prinsip-prinsip sistem merit. Perbaikan proses rekrutmen dan seleksi secara perlahan-lahan diharapkan dapat memperbaiki kualitas sumber daya aparatur dan selanjutnya dapat menjadi *key leverage* dalam proses reformasi administrasi secara keluruhan.

Secara akademik penelitian ini akan menyumbang pada perluasan pengetahuan dan teori, terutama dalam hal pemahaman proses rekrutmen dan

⁴⁶ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Makalah disampaikan pada Seminar *Reformasi Birokrasi perbandingan Indonesia dan Chile*, CSIS, Jakarta, 19 Juni 2007.

seleksi kepegawaian di Indonesia dengan menggunakan perspektif analisis kebijakan. Pemahaman dan analisis tentang rekrutmen dan seleksi yang pernah dilakukan selama ini biasanya hanya difokuskan pada *Policy Action* dalam pengertian fokus dan inti pembahasan hanya pada langkah-langkah serta tindakan yang dilakukan sebagai implementasi atau manifestasi dari kebijakan rekrutmen.⁴⁷ Pemahaman dan analisis terhadap *policy action* ini dilakukan melalui analisis terhadap prosedur, langkah-langkah, prioritas, serta mekanisme yang dipakai dalam rekrutmen dan seleksi PNS. Melalui pendekatan semacam ini rumusan kebijakan atau pernyataan kebijakan apalagi yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan sering dianggap sebagai sesuatu yang *given* karena sifatnya yang normatif. Akibatnya, analisis hanya ditujukan pada pertanyaan bagaimana proses implementasi kebijakan tanpa mempertimbangkan substansi dan “kualitas” kebijakannya yang menjadi dasar dari implementasi rekrutmen dan seleksi PNS. Dalam pandangan Borus,⁴⁸ pendekatan semacam ini bisa dikategorikan sebagai evaluasi dengan perspektif “*what’s happening*” dengan lingkup yang terbatas yaitu hanya melihat apa yang terjadi dibandingkan dengan apa yang seharusnya terjadi berdasarkan undang-undang, peraturan, atau arahan birokrasi. Padahal, menurut Mazmanian dan Sabatier⁴⁹ keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana proses implementasi tetapi juga bergantung pada peraturan yang mendasarinya. Artinya, peraturan tersebut harus mendefinisikan secara jelas tujuan pelaksanaan rekrutmen dan seleksi, dan kemudian menyusunnya berdasarkan prioritas. Mendukung pendapat diatas Ham dan Hill menyatakan bahwa suatu kebijakan termasuk yang dikeluarkan dalam bentuk produk perundang-undangan, yang menyebutkan tujuan serta sasaran yang hendak dicapai, menjadi dasar penting dan menentukan bagi keberhasilan serta keberlanjutan pelaksanaan kebijakan tersebut. Usulan reformasi kebijakan dengan memanfaatkan analisis kebijakan dan *scenario planning*, diharapkan dapat melengkapi studi-studi sebelumnya, yang hanya berfokus pada analisis implementasi

⁴⁷ Lihat studi Patra M.Zen, “Menuju Reformasi Birokrasi”, LKJ PIRAC , Bank Dunia, ADB. dan Partnership, Jakarta. 2006.

⁴⁸ Michael Borus , *Measuring The Impact of Employment – Related Social Programs*. Kalamazoo, Mich: Upjohn Institute, 1979. hal.2

⁴⁹ D.A. Mazmanian dan Paul.S. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman, Glenview: 1983. hal.1-30

sehingga penataan sistem rekrutmen dan seleksi menjadi semakin komprehensif. Dalam lingkup yang lebih luas, penataan regulasi serta kebijakan (termasuk dalam bidang rekrutmen dan seleksi) menjadi bagian penting dalam membenahan birokrasi secara menyeluruh terutama yang terkait dengan penataan sumber daya aparatur.

Selanjutnya, studi ini diharapkan dapat memberi sumbangan bagi pengayaan wawasan dan keilmuan dalam kajian administrasi pembangunan yang mempunyai dimensi *administration of development* dan *development of administration*. Dalam dimensi *administration of development* studi ini menunjukkan aspek-aspek administrasi yang perlu diperbaiki dan dikembangkan bagi pelaksanaan pembangunan khususnya yang menyangkut perumusan kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi PNS beserta implementasinya. Hal ini dimaksudkan agar terbangun suatu praktik rekrutmen dan seleksi yang mengedepankan prinsip sistem merit dan menghasilkan aparatur yang berorientasi pada pelayanan serta adaptif terhadap administrasi publik moderen. Dengan demikian, usaha-usaha pembangunan dapat dilaksanakan dengan baik pula. Adapun dalam dimensi *development of administration* ditujukan untuk memperbaiki institusi serta mekanisme yang terkait dengan perumusan kebijakan dan implementasi rekrutmen dan seleksi PNS melalui langkah-langkah perbaikan yang akan disarankan dalam penelitian ini. Pada akhirnya, reformasi kebijakan menjadi elemen penting dalam pembangunan administrasi.

Secara praktis penelitian ini diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran dan pengalaman pada proses formulasi kebijakan strategis di bidang rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Disamping itu, pendekatan *scenario planning* yang digunakan dalam penelitian ini menawarkan suatu inovasi dalam mendesain suatu upaya reformasi kebijakan .

E. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk memahami masalah kebijakan serta menghasilkan reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia, khususnya kebijakan yang telah dituangkan ke dalam peraturan perundang-

undangan, yaitu Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian termasuk peraturan yang menyertai serta Undang-undang Pemerintahan Daerah No 32 Tahun 2004. Telaah terhadap peraturan perundang-undangan akan dilakukan terhadap isi atau substansi kebijakan serta proses kebijakan yang dalam hal ini hanya dibatasi pada dua hal yaitu proses perumusan kebijakan serta implementasi kebijakan. Telaah terhadap substansi atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan rekrutmen dan seleksi akan dilakukan melalui beberapa indikator yang meliputi: konsistensi antara berbagai peraturan yang ada (apakah peraturan perundang-undangan yang ada tidak saling bertentangan), kejelasan dalam perumusan tujuan,⁵⁰ lembaga pelaksana,⁵¹ mekanisme pelaksanaan, serta pengaturan yang menyangkut dukungan politik. Telaah terhadap indikator-indikator tersebut diharapkan dapat menghasilkan suatu kesimpulan yang menjelaskan apakah peraturan perundang-undangan yang ada menjamin pelaksanaan sistem merit dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia. Dalam hal perumusan kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan akan dilihat: problem yang dihadapi, bagaimana kebijakan dirumuskan dan siapa aktor yang terlibat, serta dukungan politik yang ada. Dalam hal implementasi kebijakan, analisis terutama dimaksudkan untuk memahami keterkaitan antara peraturan perundang-undangan yang ada dengan pelaksanaan rekrutmen serta seleksi pegawai yang terjadi di lapangan yang meliputi analisis jabatan, pengumuman lowongan, penyaringan berkas pelamaran, serta penyaringan calon pegawai. Secara detail proses tersebut akan ditinjau dari segi administratif, teknis, serta politis.⁵² Ruang lingkup ini sesuai dengan ruang lingkup analisis kebijakan yang disarankan Ripley bahwa sub-bidang kajian dalam analisis kebijakan dalam perspektif ilmu politik difokuskan pada proses pembuatan kebijakan serta pada konteks dan hasil. Proses pembuatan kebijakan pada intinya adalah tahap perumusan kebijakan dan legitimasi

⁵⁰ L. Anderson, *Public Policy Making*. Holt, Rinehart and Winston, New York:1997, hal.113.

⁵¹ Randal B.Ripley dan Grace A.Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*. The Dorsey Press, Chicago:1986, hal.144.

⁵² Prasojo, Eko. Dalam "Menuju Reformasi Birokrasi", paper disampaikan dalam *seminar Menuju Reformasi Birokrasi*, Jakarta , 19 Juli 2006.

(*policy formulation and legitimation*) sedangkan analisis terhadap hasil pada intinya untuk melihat implementasi kebijakan dan dampak.⁵³

Teori analisis kebijakan yang ada akan dipergunakan dalam penelitian ini dengan berorientasi pada aplikasi atau *applications oriented*, artinya selain menerangkan proses kebijakan, juga digunakan untuk menelaah substansi kebijakan termasuk identifikasi tujuan dan sasaran yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangannya. Informasi mengenai proses kebijakan serta substansi kebijakan rekrutmen dan seleksi memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi yang dapat digunakan oleh para pengambil keputusan dalam memahami masalah yang dihadapi, mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan baru dibidang rekrutmen dan seleksi, serta merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan persoalan yang dihadapi. Selanjutnya, analisis dan diskusi tentang kebijakan rekrutmen dan seleksi dalam penelitian ini lebih bersifat *retrospektif*, yaitu melakukan analisis terhadap proses kebijakan maupun substansi kebijakan yang sudah ada terutama untuk mengidentifikasi konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Hasil dari pendekatan retrospektif adalah munculnya analisis *prospektif* yaitu berupa prediksi serta rekomendasi kebijakan baru bidang rekrutmen dan seleksi yang akan diambil dimasa depan. Untuk melakukan analisis *prospektif* digunakan pendekatan *scenario planning*. Dengan demikian pertanyaan utama yang diajukan dalam membahas reformasi kebijakan adalah sebagai berikut:

- a). Apa dan bagaimana kebijakan yang ada?
- b). Bagaimana kebijakan dirumuskan?
- c). Bagaimana kebijakan diimplementasikan?
- d). Apa permasalahannya?
- e). Bagaimana reformasi kebijakan dilakukan dengan melihat tantangan dan kecenderungan masa depan?

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan reformasi kebijakan adalah membuat desain suatu kebijakan baru atau kebijakan alternatif yang menjamin pelaksanaan rekrutmen dan seleksi berdasar sistem merit dan sesuai

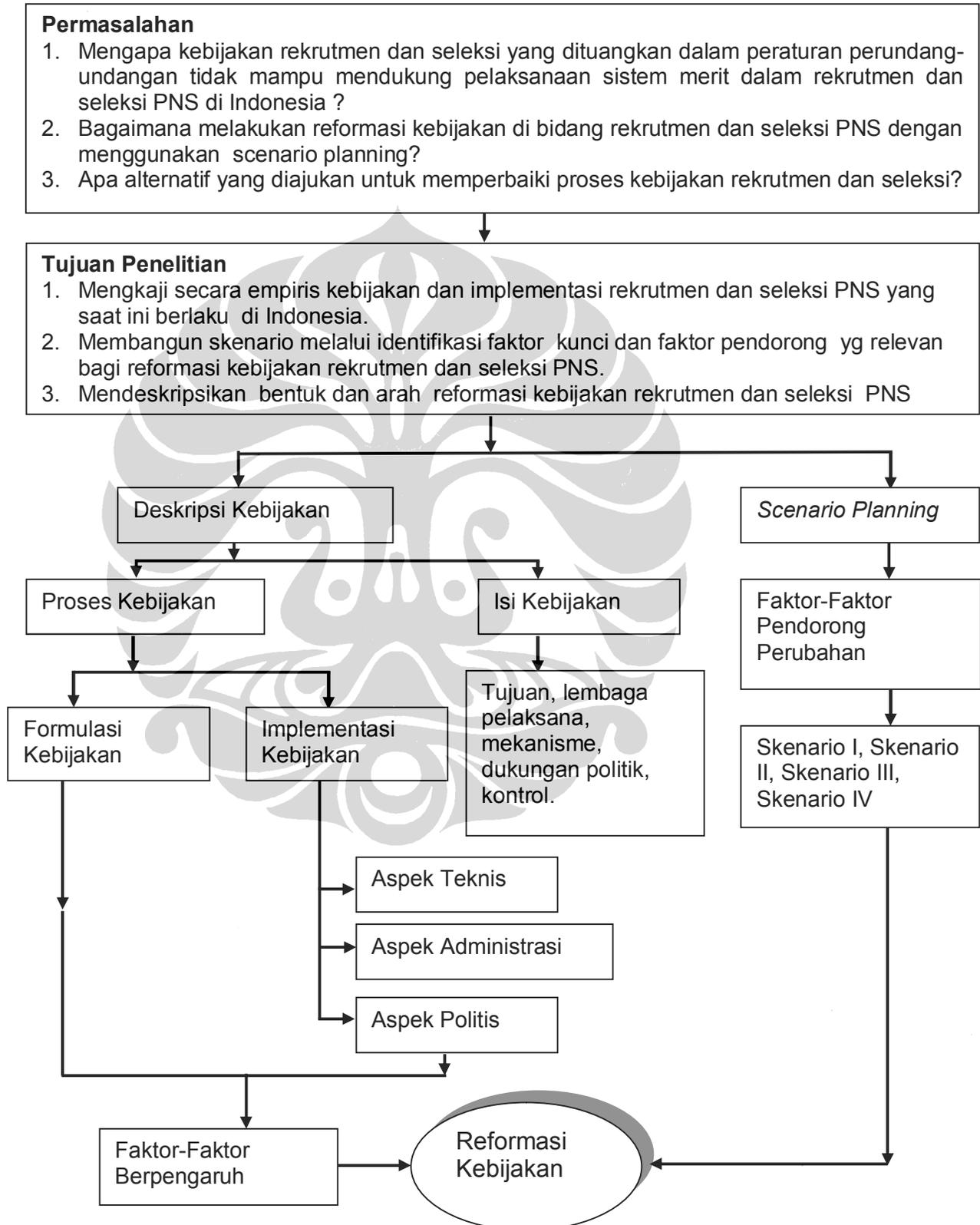
⁵³ Randall B. Ripley., *Op cit.*, hal.19.

dengan perkembangan keadaan di masa depan. Reformasi kebijakan mencakup perbaikan substansi, perbaikan pada mekanisme pembuatan kebijakan dengan menekankan pembagian kewenangan yang jelas, perbaikan implementasi menuju proses yang lebih mekanistik, dimanfaatkannya teknologi, serta peningkatan pengawasan.

Reformasi kebijakan diawali dengan mengidentifikasi faktor-faktor penting berpengaruh pada pembuatan kebijakan melalui analisis terhadap isi kebijakan serta analisis terhadap proses kebijakan. Setelah itu dirancang skenario tentang keadaan masa depan berdasar keberadaan faktor-faktor pendorong atau pembawa perubahan. Berdasarkan kedua hal tersebut maka diusulkan rekomendasi perubahan kebijakan. Berdasarkan penjelasan diatas maka ruang lingkup dalam penelitian ini seperti terlihat dalam bagan 1.1 dibawah.

Lokus dari penelitian ini adalah instansi pemerintah yang berfungsi melakukan rekrutmen dan seleksi pegawai yang meliputi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta dan Badan Kepegawaian Daerah Kota Tangerang. Pemilihan lokus ini didasarkan pada dua pertimbangan. Pertama, untuk memperoleh pengalaman empiris dari berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda (tingkat propinsi dan tingkat kota) dalam hal pelaksanaan proses rekrutmen dan seleksi. Kedua, untuk memperoleh keragaman tentang persoalan yang dihadapi oleh berbagai tingkatan pemerintah yang berbeda dalam mengimplementasikan kebijakan rekrutmen dan seleksi. Hal ini diperlukan agar dalam melakukan reformasi kebijakan dapat dilihat permasalahan yang ada dalam perspektif yang luas sehingga kebijakan hasil reformasi juga mempunyai dimensi yang luas dalam mengatasi persoalan yang ada.

Bagan 1.1. : Ruang Lingkup Penelitian



F. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam melakukan analisis kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia struktur pembahasannya adalah sebagai berikut. Bab I adalah Pendahuluan, terutama berisi latar belakang, justifikasi perlunya penelitian di bidang rekrutmen dan seleksi PNS, serta munculnya situasi problematikanya. Dalam Pendahuluan juga dijelaskan tujuan penelitian ini, signifikansi akademis dan praktis, serta ruang lingkup penelitian.

Bab II, membahas tentang teori dan konsep yang terkait dengan pengertian serta isu kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS. Pada bagian ini pertama-tama dibahas tentang teori yang terkait dengan reformasi administrasi dan kepegawaian negara. Pembahasan dilakukan terhadap konsep reformasi administrasi yang juga mencakup reformasi kepegawaian. Tinjauan teori maupun studi tentang reformasi administrasi diperlukan untuk menunjukkan posisi dan signifikansi pelaksanaan rekrutmen dalam keseluruhan konteks reformasi administrasi dan kepegawaian. Kemudian, diajukan teori yang terkait dengan sistem merit dalam pelaksanaan rekrutmen dan seleksi. Kelompok teori lain yang memperoleh pembahasan mendalam adalah analisis kebijakan sebagai alat untuk menelaah proses kebijakan dan isi kebijakan selain juga dibahas berbagai teori terkait dengan implementasi kebijakan. Selanjutnya, diajukan teori-teori tentang pembuatan kebijakan serta pengambilan keputusan. Teori-teori ini diperlukan untuk mengenali elemen-elemen penting dalam proses kebijakan. Selain itu teori-teori ini juga digunakan untuk membahas perubahan kebijakan yang menjadi bagian penting dalam disertasi ini, khususnya yang terkait dengan perubahan kebijakan di bidang rekrutmen dan seleksi. Semua teori dan konsep yang dibahas akan dipakai sebagai alat analisis terhadap data dan informasi yang dikumpulkan dari studi lapangan. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat dijelaskan faktor penyebab keberhasilan maupun kegagalan suatu kebijakan untuk kemudian diformulasikan saran perbaikan. Saran terhadap reformasi kebijakan perlu disertai dengan antisipasi keadaan masa depan. Oleh sebab itu, juga dibahas teori yang terkait dengan *scenario planning*.

Bagian III, membahas Pendekatan dan Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab IV adalah deskripsi tentang kebijakan rekrutmen dan seleksi yang ada. Secara khusus akan dilihat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang rekrutmen PNS di Indonesia. Pada bab ini akan ditelaah isi peraturan perundang-undangan tersebut untuk melihat bagaimana kebijakan rekrutmen dan seleksi yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan mendukung pelaksanaannya.

Bab V berisi pembahasan tentang implementasi kebijakan dengan mendalami proses rekrutmen dan seleksi yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Badan Kepegawaian Daerah Kota Tangerang. Dalam bagian ini akan dilihat mekanisme, berbagai isu serta hambatan yang muncul, yang muaranya dikaitkan dengan keberadaan kebijakan rekrutmen dan seleksi yang berlaku.

Bab VI adalah tentang pembahasan *scenario planning* bagi reformasi kebijakan yang didasarkan pada masukan dan pandangan para pakar. Pada bagian ini diidentifikasi faktor pengubah penting yang berpengaruh pada lingkungan kebijakan di masa depan melalui pendekatan *systems thinking*. Berdasarkan identifikasi faktor pengubah yang paling dominan, kemudian diajukan empat alternatif skenario masa depan yang dipergunakan sebagai salah satu dasar penyusunan reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS.

Bab VII tentang reformasi kebijakan rekrutmen dan seleksi, yang menjelaskan langkah dan tahapan yang perlu dilakukan sebagai alternatif kebijakan untuk memperbaiki proses kebijakan rekrutmen dan seleksi PNS yang ada.

Bab VIII merupakan bagian penutup. Pada bagian ini dikemukakan kesimpulan atas pertanyaan penelitian yang diajukan serta implikasi hasil penelitian secara akademis dan praktis.