

Transparansi Rekrutmen dan Seleksi CPNSD; Upaya Mewujudkan *Good Governance* Birokrasi Daerah

Oleh:
Achmad Akmaluddin*)

Abstract

Transparency of recruitment and selection CPNSD in some districts bring up some problems. The problems preceded from unfocus employee affair policies. As the result of no vision on employee affair management has obviously misled the pattern in recruitmen and selection. On the other side, good governance mandate demands societies involvement, response, moreover transparency becomes important to be used and developed. Job analysis that is done by local government (pemda) is not based on ratio between work assignment and numbers of employee with real character and condition of society needs; but based on the organization needs. Besides, employee affair policy is not implementative breath, but just a normative-symbolic level.

Key words;

Recruitment, policy, transparency, bureaucracy, response, policy

Pendahuluan

Secara kuantitas, jumlah pegawai (PNS) sangatlah besar dan mengalami tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke-tahun yang dimulai sejak pra-kemerdekaan. Kenaikan jumlah PNS ini sangat mencolok dalam beberapa dasawarsa terakhir, dari berjumlah 515.000 orang pada tahun 1970, menjadi 2 juta orang tahun 1980. PNS mencapai 3,9 juta orang (termasuk guru/dosen TK hingga Perguruan Tinggi)

pada tahun 1990-an, 1,5 juta orang pada tahun 2000, bahkan terakhir sekitar 4,5 juta orang atau sekitar 2% dari jumlah penduduk Indonesia.

Sayangnya, jumlah kuantitas yang besar ternyata berbanding terbalik dengan kualitas yang diharapkan. Muncul permasalahan-permasalahan pegawai, mulai dari: a) besarnya jumlah PNS dengan tingkat pertumbuhan yang semakin tinggi; b) rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki; c) kesalahan penempatan dan d) ketidakjelasan jalur karier yang harus ditempuh (Sulistiyan, 2004). Beberapa hasil penelitian maupun jejak pendapat yang dilakukan baik oleh lembaga maupun media bahkan memperkuat gambaran di atas.

Akar penyebab munculnya persoalan pegawai di atas, salah satunya dikarenakan kebijakan-kebijakan di bidang kepegawaian yang kurang terarah. Akibatnya, ketiadaan visi pengelolaan kepegawaian yang jelas telah menyesatkan pola-pola yang dikembangkan dalam rekrutmen dan seleksi.

Karenanya, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang mengisyaratkan diselenggarakannya otonomi daerah yang dilandasi oleh prinsip-prinsip demokrasi, pemberdayaan, partisipasi masyarakat, transparansi, akuntabilitas, pemerataan dan keadilan. Amanah tersebut menjadi penting dalam rangka mewujudkan *good governance*, di mana keterlibatan masyarakat, responsivitas, utamanya lagi transparansi menjadi penting untuk diberdayakan dan ditumbuhkembangkan.

Restrukturisasi unit-unit kelembagaan berupa penggabungan beberapa instansi yang memiliki fungsi sejenis dan dianggap berkaitan menjadi satu, dan juga pengembangan serta peningkatan status kelembagaan. Tujuannya adalah tentu untuk efisiensi, efektivitas dan revitalisasi birokrasi.

Akan tetapi, suatu hal yang menarik ditengah gencarnya semangat restrukturisasi dan pemangkasan kelembagaan pemerintah dan isu rasionalisasi PNS di level nasional dan daerah, pada tahun 2004 sampai dengan sekarang, justru Pemda melakukan proses rekrutmen dan seleksi birokrat lokal dengan alasan pengembangan struktur, banyak pegawai yang pensiun dan ketersediaan anggaran daerah untuk belanja pegawai.

Fakta implementasinya kemudian didapati ketidakterbukaan dan kecurangan dalam proses rekrutmen dan seleksi, bernuansa kolusi, korupsi, nepotisme (KKN), penuh dengan kebohongan publik dan tidak menjawab apa yang menjadi kebutuhan dan tuntutan publik.

Banyak formasi yang ditetapkan dinilai tidak sesuai dengan kebutuhan; inkonsistensi antara kuota formasi awal dengan pengumuman hasil seleksi; adanya kontradiktif pelaksanaan kebijakan pengangkatan tenaga honorer yang ternyata masa kerja dan umur yang justru sangat muda.

Karenanya, didasari semangat reformasi dan otonomi daerah berupa pergeseran paradigma dari *government* ke *governance*, maka penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya menjadi tanggungjawab institusi pemerintah, melainkan juga memberikan kesempatan lebih luas kepada masyarakat menjadi bagian didalamnya.

Elitasi Kebijakan Publik

Dalam aras ideal, kata *public goal* menjadi muara akhir formulasi substansi dan eksekusi kebijakan publik. Namun pada kenyataannya, kata kunci ini hanya sebagai symbolic statement dari para aktor kebijakan yang sangat jarang atau bahkan hampir tidak mungkin diwujudkan. Penyebab utamanya adalah ranah publik di negeri ini masih menjadi domain wacana para elit yang teramat sangat tabu diperbincangkan oleh komunitas publik.

Beranjak dari pengalaman penyelenggaraan negara, kurang lebih lima puluh tahun, negeri ini terdogmatis dengan paradigma pembangunan sentralistik yang sarat dengan ketergantungan. Model ini berangkat dari pemikiran bahwa yang mengetahui persoalan masyarakat adalah para elit yang berada di lingkaran kekuasaan. Paradigma tersebut menempatkan masyarakat secara pasif yang tidak memiliki kemampuan dan keterampilan untuk merumuskan kebutuhan dirinya. Masyarakat tidak diberi ruang untuk ikut berpartisipasi secara benar, apalagi untuk melakukan kontrol terhadap segala kebijakan pembangunan yang dirumuskan oleh pemerintah atau para elit di tingkat pemerintahan.

Rakyat dianggap bodoh atau tidak berhak untuk terlibat dalam setiap proses-proses pengambilan kebijakan publik. Kalaupun masyarakat terlibat dalam perencanaan pembangunan, termasuk untuk melakukan kontrol, hal itu hanyalah merupakan bentuk dari upaya depolitisasi rakyat guna melegitimasi kebijakan pemerintah. Kebijakan pembangunan selama kurang lebih 30-an tahun belakangan ini umumnya lebih berorientasi pada penggemukan sekelompok orang

melalui jaringan konspirasi lingkungan pemerintahan.

Paling tidak ada empat kelompok yang berperan dalam proses pembangunan selama orde baru berkuasa yang berlanjut sampai sekarang, yakni: kelompok birokrat, kelompok militer, kelompok pengusaha dan kelompok politisi. Keempat kelompok tersebutlah yang mengatur tatanan ekonomi, sosial dan politik masa lalu. Masyarakat ketika itu dipetakan dalam kelompok pro pemerintah dan kontra pemerintah. Ketika kelompok kritis tampil kepermukaan untuk mempersoalkan kebijakan negara, maka pada saat yang sama dengan mudah dicap sebagai tindakan melawan negara sehingga ada legitimasi kuat untuk menghabisi mereka.

Ketika reformasi berkumandang di negeri ini, mereka kemudian tampil sebagai pahlawan reformasi dan seakan lupa dengan dosa masa lalunya. Kondisi ini telah menempatkan masyarakat dalam *false consciousness* yang secara tidak langsung merupakan proses alienasi rakyat terhadap dirinya termasuk lingkungannya.

Akibatnya masyarakat semakin terpinggirkan dan hak-haknya semakin terabaikan serta semakin tergantung kepada pemerintah. Apabila kondisi seperti ini tetap dipertahankan, maka harapan akan pelayanan publik yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat hanyalah menjadi mimpi di siang bolong atau menjadi mimpi saat sedang terjaga.

Apabila asumsi itu benar, maka pemerintah sebenarnya telah menempatkan diri sebagai 'maha super' yang berada di atas segala-galanya. Mereka, para elit yang berada di lingkaran kekuasaan atau para penguasa menganggap diri sebagai wakil Tuhan di dunia sehingga apa yang mereka lakukan atau rumuskan adalah merupakan kebenaran yang mutlak diterima oleh semua pihak.

Dalam konteks pelayanan kepada masyarakat, sikap dan perilaku seperti itu ditunjukkan oleh para birokrat yang memberikan pelayanan. Masyarakat dilihat sebagai orang yang harus memberikan upeti atau hadiah kepada aparat pemerintah, atau dengan kata lain, pemerintah merasa diri sebagai yang harus dilayani oleh masyarakat dan bukan sebaliknya. Kebiasaan seperti itu hingga saat ini masih terus berlangsung dan telah membudaya pada setiap level pemerintahan di negeri ini. Akibatnya adalah terjadi berbagai penyimpangan dalam implementasi kebijakan, baik dalam bentuk diskriminasi pelayanan maupun konspirasi dan manipulasi. Dalam konteks yang lebih jauh, konspirasi dan manipulasi lahir dalam bentuk jual beli pelayanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah terhadap rakyat yang seharusnya dilayani dengan baik sesuai dengan kebutuhannya.

Hal itu merupakan dampak dari model pembangunan yang berangkat dari pemikiran *developmentalis* yang selalu menempatkan faktor ekonomi sebagai penentu (*economic determinism*). Akibatnya, muncul jurang pemisah atau *gap* yang semakin tajam antara orang kaya dan orang miskin yang setiap saat bisa melahirkan pertentangan terutama dalam bentuk konflik kepentingan. Kondisi ini oleh para penganut *marxian* disebut sebagai bentuk antagonisme antara pemilik modal atau kelompok borjuis dengan proletar atau kelompok tak punya atau bisa disebut dengan konflik berdimensi class.

Memang, pembangunan dengan pendekatan *economic growth* di satu sisi mampu mengangkat pertumbuhan ekonomi dalam bentuk peningkatan devisa negara tetapi di sisi lain sangat rawan terhadap terabaikannya aspek sosial.

Apalagi yang dikembangkan adalah strategi *trickle down effect*, dengan asumsi bahwa dengan meningkatkan pendapatan negara dari aspek ekonomi maka secara otomatis mampu menyelesaikan persoalan sosial politik.

Istilah 'menetes kebawah' tersebut yang merupakan landasan berpikir para ahli developmentalis guna mengangkat orang miskin justru tidak pernah terbukti, justru yang terjadi adalah peminggiran hak-hak rakyat atas sumberdaya lokal yang berdampak terhadap keterasingan rakyat terhadap diri dan lingkungannya. Hal itu tidak bisa dilepaskan dari sebuah gerakan yang secara tidak sadar merupakan skenario dari proses penciptaan ketergantungan atau proses pembodohan.

Bahwa *sistimaticly disempowerment* yang dilakukan oleh negara terjadi melalui tiga aspek kehidupan masyarakat. *Pertama*, peminggiran hak-hak sosial ekonomi rakyat, di mana rakyat dijauhkan dari produksi sumber ekonomis. Artinya masyarakat tidak pernah diberi ruang untuk mengakses potensi sumberdaya ekonomi yang dimilikinya. *Kedua*, peminggiran hak-hak politik rakyat; artinya gerakan depolitisasi rakyat oleh negara dilakukan secara sistematis melalui jaringan konspirasi negara dengan berbagai jargon politik sehingga rakyat tidak terbangun kesadaran kritisnya guna menuntut hak-hak politik mereka yang secara tidak sadar telah digerogoti oleh pemerintah. Dan *ketiga*, adalah peminggiran rakyat secara *sosio-psikologis*. Cara ini dilakukan oleh negara melalui gerakan pembunuhan kultur sosial dan intimidasi oleh para aparat keamanan sehingga secara psikologis rakyat berada dalam tekanan dan menerima apa saja yang dikehendaki oleh negara.

Kondisi ini menunjukkan bahwa masyarakat sama sekali tidak memiliki ruang

atau tidak berdaya untuk dapat mengekspresikan kemampuan dalam mengelola dirinya. Dalam konteks ini, rakyat tidak memiliki hak secara otonom untuk berkreasi dalam upaya membangun dirinya termasuk memberdayakan dirinya berdasarkan potensi yang dimilikinya.

Dalam kaitannya dengan pemerintah sebagai pembuat kebijakan publik, maka paling tidak ada dua cara dalam proses perumusan kebijakan publik yaitu: (1) di negara yang tidak demokratis, kebijakan publik menjadi milik para elit di pemerintahan dan legislatif, masyarakat hanya menerima apa yang telah diputuskan oleh pemerintah. Pola ini hampir tidak mengikutsertakan partisipasi masyarakat karena asumsi yang dipakai adalah masyarakat sebenarnya tidak tahu dan tidak mampu merumuskan kebutuhannya. Karena itu kebijakan dan keputusan harus dibuat oleh kelompok elit yang berkuasa yang mampu menterjemahkan aspirasi masyarakat; (2) di negara yang demokratis, pembuatan kebijakan publik dimulai dengan proses penyerapan aspirasi pada tingkat bawah untuk kemudian diproses dan dirumuskan menjadi sebuah keputusan publik. Asumsi yang digunakan merupakan kebalikan dari asumsi pertama dimana keputusan dan kebutuhan masyarakat diputuskan oleh mereka sendiri. Peran suprastruktur dan elit politik lebih sebagai fasilitator dalam pembuatan keputusan politik.

Pada kasus di Indonesia sebagaimana hasil penelitian *Pusat Studi Pengembangan Kawasan Jakarta* (2003) menemukan bahwa ada tiga hal yang menonjol dalam perhelatan kebijakan publik di Indonesia, yaitu: 1) perencanaan dan pengambilan keputusan kebijakan publik selalu dilakukan secara elitis; (2) akses masyarakat sangat ter-

batas dalam implementasi kebijakan, sementara akses kelompok kelas menengah yang didominasi oleh kalangan pejabat baik itu sipil maupun militer sangat luas sehingga terkesan ada diskriminasi aspek kehidupan; (3) tidak adanya kontrol masyarakat terhadap kinerja aparat pemerintah dalam implementasi kebijakan termasuk akuntabilitas pemerintah sendiri. Ketiga hal ini merupakan sumber penyebab buruknya mutu sumberdaya dan kinerja aparatur publik.

Dengan demikian, maka di Indonesia selama lebih dari tiga dasawarsa terakhir ini, proses pembuatan kebijakan publik hampir semuanya berlangsung dan dilakukan oleh kalangan elit atau penguasa. Keputusan yang menyangkut kepentingan publik hampir tidak pernah diperdebatkan secara terbuka sehingga masyarakat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi. Proses yang ada berasal dari inisiatif kalangan tertentu termasuk lembaga legislatif, dan tidak pernah mengikutkan masyarakat luas.

Akibatnya, banyak dari kebijakan yang ada atau yang dikeluarkan tidak memihak pada kepentingan masyarakat tetapi lebih menguntungkan kepentingan penguasa. Minimnya partisipasi masyarakat bukan karena minimnya kesadaran masyarakat untuk mempengaruhi keputusan politik tetapi lebih disebabkan ketertutupan pemerintah dan minimnya akses masyarakat ke pusat-pusat kekuasaan termasuk dalam memperoleh informasi (*people's right of information*). Demikian halnya ketika kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah, seringkali asing dikalangan masyarakat dan menimbulkan penolakan.

Seiring dengan perkembangan politik dan tingkat kesadaran masyarakat yang didukung dengan gerakan-gerakan sosial yang dimotori oleh aktivis *civil society* dewasa ini, orang

Sudah semakin banyak yang mempertanyakan pola-pola pembuatan kebijakan publik yang dilakukan pemerintah. Masyarakat tidak lagi dapat menerima begitu saja keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah tanpa sebelumnya melibatkan dan mendengarkan aspirasi yang berkembang dari bawah.

Bahkan dewasa ini justru sudah semakin berkembang kecenderungan dalam masyarakat untuk memberikan reaksi apabila ada kebijakan yang berada diluar kendali masyarakat.

Namun secara bersamaan, sikap pemerintah kelihatannya cenderung tidak berubah dan tetap saja berusaha menutupi segala bentuk kebijakan yang akan dikeluarkan.

Hal tersebut merupakan tantangan bagi masyarakat untuk dapat mengubah proses elitisasi kebijakan publik kearah implementasi nilai *good governance* dalam perumusan, implemetasi dan evaluasi kebijakan publik.

Artinya, paling tidak ada dua hakekat yang melakat dalam *good governance* yaitu: 1) pemberdayaan masyarakat, baik secara individu maupun kolektif untuk mendapatkan akses politik, sosial dan ekonomi bagi kesejahteraannya; dan 2) penguatan kapasitas pemerintahan (*governance*).

Kedua hal ini saling terkait satu dengan lainnya. Upaya memperkuat kapasitas pemerintahan merupakan bagian dari gerakan untuk meningkatkan kemampuan dan kinerja aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memberikan ruang bagi terciptanya keterlibatan aktif secara proporsional dan profesional kepada semua elemen organisasi publik lainnya.

Masalah Pegawai Birokrasi dan Otokritik Penataan PNS

Ada sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia berkenaan dengan sumberdaya manusia. SDM yang dimaksudkan adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditempatkan dan bekerja di lingkungan birokrasi, untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi pemerintahan dan pelayanan. Permasalahan tersebut antara lain, besarnya jumlah PNS, dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang dapat ditempuh.

Berkenaan dengan permasalahan-permasalahan tersebut muncul pertanyaan awal yang harus dijawab oleh pemerintah terkait permasalahan manakah yang harus diatasi dan menjadi prioritas? Sesungguhnya permasalahan-permasalahan tersebut perlu mendapat respon secara menyeluruh, dan tidak diselesaikan secara parsial. Permasalahan-permasalahan tersebut saling terkait antara satu dengan lainnya.

Besarnya jumlah PNS mendorong pemerintah untuk merasionalisasikan Pegawai Negeri Sipil. Beberapa upaya yang pernah dilakukan adalah merencanakan suatu kebijakan penerapan rasionalisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dimulai pada tahun 2004.

Tujuan mengoptimalkan kinerja birokrasi pemerintah sehingga setiap instansi akan ditempati oleh PNS yang berkompeten berdasarkan hasil seleksi. Ini tentunya merupakan juga konsekuensi teknis Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003. Keberadaan instansi-instansi yang secara obyektif tidak diperlukan akan dihapus.

Dan instansi-instansi yang fungsinya sejenis atau saling berkaitan akan digabungkan.

Upaya menuju *good governance* di bidang SDM selain ditempuh dengan melalui kebijakan rasionalisasi juga ditempuh dengan mengatasi KKN. Upayanya antara lain dengan cara meninjau kembali kompensasi yang diberikan kepada PNS. Tujuan ideal pemberian gaji yang standard adalah agar PNS memiliki jaminan yang kuat, setidaknya untuk memenuhi kebutuhan pokok minimal.

Kenyataan yang dihadapi adalah tidak ada suatu sistem penggajian yang standard, dengan didukung analisis kebutuhan minimal yang layak bagi seorang pegawai. Di sisi lain rasanya pemerintah mengalami kesulitan saat ini menganggarkan kenaikan gaji, akibat kenaikan gaji juga turut memicu kenaikan harga-harga kebutuhan pokok.

Dari pengalaman, apa yang dapat ditempuh oleh pemerintah adalah sekedar memberikan kenaikan gaji absolut yang relatif minim. Selain itu, ada alasan klasik bahwa rendahnya gaji seakan ikut menjustifikasi KKN sebagai sesuatu yang legal untuk menambah kesejahteraan PNS.

Permasalahan lain yang dihadapi adalah, soal penataan jabatan. Mungkin, pakem pejabat karier harus direvisi, katakan saja dengan kriteria kejujuran dan profesionalisme ketimbang mengangkat pejabat karier yang selama ini sudah terjebak dalam sistem KKN Orde Baru.

Fit and proper test untuk pengangkatan para pejabat tampaknya harus digeser secara signifikan kepada proses hukum. Selanjutnya, ada beberapa kritik yang dikemukakan beberapa pakar dan praktisi yang terkait secara sistemik mengenai aparatur/pegawai pemerintah.

Pertama, lemahnya sistem rekrutmen pegawai, dengan tanpa perencanaan yang matang yang berdasarkan pada job analisis yang jelas, standar kompetensi yang jelas, analisis kebutuhan yang nyata, dan sebaliknya rekrutmen dilakukan secara fluktuatif tergantung jumlah anggaran pegawai pada APBN tahun anggaran yang akan berjalan.

Model rekrutmen seperti ini tidak akan memenuhi permintaan pegawai yang betul-betul proporsional dengan kebutuhan birokrasi sesungguhnya. Kebijakan demikian memiliki implikasi yang panjang dan beruntun, yakni tidak terpenuhinya tuntutan *the right man in the right place*. Akibat selanjutnya birokrasi akan kedodoran dan tidak akan mampu menopang pelayanan masyarakat yang profesional, efisien, efektif.

Kedua, pola rekrutmen yang buruk juga memberikan kontribusi sistem alokasi atau penempatan pegawai yang menjadi tidak standar. Penempatan PNS tidak didasari kesesuaian kompetensi, keahlian melainkan ketentuan normatif administratif, seperti terpenuhinya golongan, ruang dan kepangkatan.

Ketiga, pola pengembangan aparatur yang belum diorientasikan pada sistem karir secara benar. Setiap instansi tidak memiliki rancangan pengembangan karir pegawai yang jelas, yang tertuang pada sebuah kebijakan pengembangan karir. Pegawai pada gilirannya, menjumpai kesulitan dan ketidakjelasan ketika harus memikirkan dan menyusun pengembangan karier individual. Kondisi ini mengakibatkan tidak jelasnya diklat-diklat yang diselenggarakan.

Keempat, sistem penilaian melalui DP3 dipandang kurang objektif dan masih bersifat kontra-produktif. Sistem penilaian kinerja terhadap pegawai yang dilakukan atasan langsung, dengan ketentuan normatif yang

harus dipenuhi, dengan instrumen penilaian yang masih abstrak tidak mampu mengukur kinerja secara objektif.

Kelima, sistem kenaikan pangkat yang berjalan secara otomatis, menjadikan pegawai bersikap apatis, pasif dan menerima apa adanya, tanpa ada suatu tantangan untuk meningkatkan prestasi kerja. *Keenam*, sistem imbalan yang sama pada tingkat kepangkatan, golongan dan ruang yang sama kurang mengakomodasi perbedaan prestasi kerja, tingkat kompetensi dan kinerja pegawai yang lebih baik. Dan, *ketujuh*, peraturan disiplin pegawai tidak mampu mengikat secara tegas, karena unsur pimpinan tidak mampu memberikan teladan sehingga aturan tidak memiliki wibawa sebagai alat penegak disiplin pegawai.

Rekrutmen PNS di Lingkungan Birokrasi

Banyak beberapa pengertian dan definisi mengenai rekrutmen. Siagian (1994), mendefinisikan rekrutmen sebagai proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi.

Sementara McKenna dan Beech (1995), menilai sebagai proses penarikan sekelompok kandidat untuk mengisi posisi yang lowong. Dengan demikian inti dari pengertian ini adalah proses ataupun kegiatan mencari, dan menemukan serta menarik para pelamar untuk mengisi posisi ataupun jabatan tertentu dalam suatu organisasi baik itu organisasi publik maupun swasta. Dalam proses penarikan ini bisa pegawai baru maupun pegawai lama yang sudah bekerja pada organisasi tersebut.

Apa sesungguhnya peran dari rekrutmen? Rekrutmen merupakan bagian perencanaan dalam manajemen sumberdaya manusia. Maka dapat dipahami perannya sangat besar dalam pengembangan manajemen sumberdaya manusia. Ia memberikan kontribusi yang sangat penting di dalam mendapatkan sumberdaya manusia yang dibutuhkan oleh lembaga, atau birokrasi dalam konteks ini, sesuai dengan tuntutan kualifikasi minimal yang dikehendaki. Dengan demikian proses rekrutmen menjadi bagian penting dalam mencari sumberdaya manusia sehingga kebutuhan pegawai terpenuhi baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya.

Sedangkan maksud dilakukan rekrutmen yaitu, untuk menarik pegawai baru maupun pegawai lama untuk menduduki posisi ataupun jabatan yang lowong. Hal ini juga bertujuan meningkatkan karier pegawai lama dan bagi pegawai baru untuk mendapatkan pekerjaan serta dapat menyumbangkan kreativitas, tenaga, pikiran/ide, ketrampilan yang dimiliki kepada organisasi tersebut. Sedangkan tujuan lain rekrutmen dilakukan menurut Cardoso (1995) adalah beraneka ragam alasan, antara lain: (a) Berdirinya organisasi baru; (b) Adanya perluasan kegiatan organisasi; (c) Terciptanya pekerjaan-pekerjaan dan kegiatan-kegiatan baru; (d) Adanya pekerja yang pindah ke organisasi lain; (e) Adanya pekerja yang berhenti, baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat sebagai tindakan punitive; (f) Adanya pekerja yang berhenti karena memasuki usia pensiun; (g). Dan adanya pekerja yang meninggal dunia.

Dari beberapa alasan di atas dapat dipahami bahwa rekrutmen dilakukan khususnya dalam lingkungan birokrasi diantaranya perluasan kantor maupun dinas

seperti yang sekarang ini banyak dilakukan di daerah-daerah guna menghadapi otonomi daerah. Selain itu, banyaknya pegawai yang pensiun karena sudah masanya ataupun karena alasan usia.

Beberapa teknik rekrutmen yang umum dilakukan yaitu mulai teknik sentralisasi dan desentralisasi seperti yang diungkapkan oleh Cardoso (1995). Teknik tersebut dapat dipakai dalam proses rekrutmen dan ini tergantung dan organisasi seberapa banyak merekrut pegawai yang dibutuhkan.

Kedua Teknik ini sebagaimana dikemukakan Sulistiyani dan Rosidah (2003) sebagai berikut: teknik tersentralisir digunakan apabila suatu instansi memerlukan pegawai dalam jumlah besar. Sedangkan teknik Rekrutmen yang didesentralisasikan biasanya digunakan oleh instansi-instansi yang relatif lebih kecil, untuk kebutuhan-kebutuhan rekrutmen yang bersifat terbatas dan dalam suatu instansi yang memiliki berbagai tipe pegawai. Rekrutmen semacam ini dipergunakan untuk posisi-posisi yang bersifat khusus, misalnya untuk jabatan-jabatan profesional, ilmiah, atau administratif untuk instansi tertentu.

Ketiadaan Standar Rekrutmen

Pola rekrutmen yang terjadi di birokrasi Indonesia selama ini tidak berpedoman kepada analisis kebutuhan. Di lingkungan birokrasi publik belum ada perencanaan kebutuhan pegawai yang matang, kebijakan rekrutmen bersifat inkremental saja, dengan demikian rekrutmen dan tahun ke tahun tidak dapat dikendalikan, berlangsung secara partial. Proses rekrutmen yang kurang terencana ini dapat menghasilkan pegawai birokrasi yang kurang memenuhi

memenuhi standard atau kualifikasi minimal.

Tidak tersedianya sistem informasi manajemen yang memadai di bidang kepegawaian juga telah menjadi persoalan di dalam memfasilitasi perencanaan pegawai. Data base yang dimiliki di bidang kepegawaian belum mampu memberikan informasi secara valid mengenai sistem kepegawaian, berapa jumlah dan kualifikasi minimal yang dibutuhkan oleh birokrasi pemerintah dari tahun ke tahun. Dengan demikian sangat sulit untuk menentukan sebuah rekrutmen yang memenuhi kebutuhan sesungguhnya.

Pola rekrutmen yang dijalankan biasanya hanya untuk merespon kebutuhan jangka pendek dengan menyesuaikan besarnya anggaran pegawai yang sudah dipatok APBN. Sangat sulit untuk dapat merancang sebuah kebutuhan pegawai dalam jangka panjang dan berjalan berkesinambungan. Oleh karena itu akibatnya pegawai yang direkrut, memiliki kualitas rendah, atau tidak mampu memenuhi kualifikasi minimal; ketidakseimbangan distribusi PNS pada setiap instansi, karena proses rekrutmen yang partial; jumlah maupun komposisi pegawai masing-masing instansi kurang proporsional; dan kinerja serta motivasi pegawai yang rendah.

Dewasa ini rekrutmen bukan lagi sekedar upaya pengisian formasi kosong dengan tenaga kerja dengan kualifikasi minimal yang sesuai. Rekrutmen juga dibebani tanggung jawab untuk mensterilisasi birokrasi dari segala praktek KKN, baik pada proses penarikannya maupun setelah menduduki posisi tertentu hendaknya juga tidak terkena polarisasi KKN saat bertugas dan berstatus sebagai PNS. Pada era baru yang menuntut terjadinya *good governance* di lingkungan birokrasi ini, rekrutmen diharapkan mampu

menarik tenaga kerja yang di samping memenuhi kualifikasi minimal, juga harus punya tanggungjawab, punya komitmen tinggi terhadap tugas-tugasnya, jujur dan transparan, akuntabel, mampu berperan aktif (partisipatif) dan lain-lain.

Dengan ciri pegawai seperti ini maka birokrasi menjadi lebih dinamis. Harapan tersebut sebenarnya akan dapat menjadi realita manakala proses rekrutmen dilakukan secara bersih dan bertanggung jawab, dengan mempergunakan standar rekrutmen yang jelas. Namun kenyataannya masih terdapat praktek-praktek yang kurang baik dalam proses rekrutmen yang menjadi bagian dari permasalahan birokrasi publik, misalnya pada aspek standar rekrutmen.

Standar rekrutmen di lingkungan birokrasi selama ini dapat dikatakan umum artinya persyaratan yang diberikan kepada pelamar baru tidaklah sulit, selain itu ada persyaratan yang dapat dikatakan berat dan tidak semua orang mampu mencapainya, yaitu bagi sarjana, ada batas nilai atau IPK (*Indeks Prestasi Kumulatif*). Hal ini kadang-kadang tidak dapat dipenuhi oleh sejumlah pelamar. Karena tidak semua mahasiswa/sarjana dapat mencapai IPK yang bagus. Sedangkan untuk menduduki posisi-posisi elit/struktural harus memenuhi syarat formal administratif, yang hanya ditentukan oleh ruang dan kepangkatan.

Proses rekrutmen yang kurang ditopang oleh kualifikasi yang standard menjadi bersifat disfungsional, sehingga tidak memenuhi kualifikasi pekerjaan yang semestinya. Kondisi demikian ini menyebabkan permasalahan pada penempatan pegawai di lingkungan birokrasi yaitu *the wrong man in the place*. Apa yang menjadi tuntutan birokrasi akan kebutuhan pegawai sesungguhnya adalah *the right man in the right place* supaya ter-

jadi efisiensi dan efektivitas.

Untuk memenuhi tuntutan ‘tepat orang tepat tempat’ tersebut diperlukan sebuah proses rekrutmen yang memperhatikan kebutuhan birokrasi akan tenaga kerja yang sesuai. Dengan pertimbangan ini maka rekrutmen harus memperhatikan job analysis dan job description yang seharusnya telah ada dan dapat dijadikan pedoman penarikan pegawai. Hanya sayangnya tidak semua birokrasi pemerintah memiliki uraian dan analisis pekerjaan terhadap semua jenis pekerjaan yang dikembangkan di kantornya. Padahal bersumber pada uraian dan analisis pekerjaan inilah akan diketahui peta kebutuhan keahlian dan kecakapan calon pegawai yang dapat direkrut. Dari uraian dan analisis pekerjaan ini selanjutnya dapat disusun kompetensi pegawai yang dibutuhkan.

Seleksi Pegawai

Seleksi merupakan bagian dari tahap akhir proses rekrutmen. Setelah melalui beberapa persyaratan, maka diputuskan calon yang akan diterima menjadi pegawai dalam organisasi melalui suatu tes yang menjadi standar dalam organisasi.

Eugene dalam Sulistiyani (2004), melihat teknik seleksi terdiri dari beberapa macam, yaitu : a) Interview, baik one-to-one interview ataupun interview panel guna mengetahui karakter seseorang; b) Tes Psikologi. Tes ini terdiri dari tes intelegensia, yang merupakan kemampuan numerik dan verbal dan tes kepribadian, yang berhubungan dengan kompetensi individu untuk melakukan pekerjaan; c) Tes Behavioral atau *Tes In-Tray*, yaitu tes yang berhubungan dengan pekerjaan guna mengetahui rencana calon pegawai terhadap pekerjaannya; d) Pusat penilaian, melalui

penggunaan beragam metode seleksi untuk mendapatkan pengambilan keputusan yang terbaik. Termasuk dalam metode ini interview, tes psikomotorik, dan pelatihan individual atau kelompok, seperti memainkan simulasi tugas dan pekerjaan, termasuk juga latihan *in-tray*; e) Biodata, data berisi nama, umur, pendidikan, alamat, pengalaman yang merupakan data penting sebagai informasi atau sejarah pribadi calon pegawai yang direkrut.

Selanjutnya, Flippo (1992) melihat prosedur pengangkatan/seleksi mengikuti tahapan sebagai berikut: a) wawancara awal atau pendahuluan; b) formulir lamaran; c) pemeriksaan referensi; d) tes psikologis; e) wawancara penempatan tenaga; f) persetujuan penyelia; g) ujian kesehatan jasmani; h) pengenalan/orientasi.

Dalam konteks birokrasi, penerapan yang terlalu kaku terhadap peraturan atau ketentuan formal tanpa disadari justru membawa birokrasi terjebak pada ‘formalisme’. Hanya pegawai yang memenuhi syarat secara formal sajalah yang layak diangkat dalam suatu jabatan, meski tidak jarang terpaksa harus mengorbankan faktor lain yang lebih penting, seperti faktor kemampuan (merit) maupun prinsip *The right people in the right place*. Kenyataan ini justru akan menjauhkan birokrasi dari pencapaian tujuan atau filosofis awal dari dikeluarkannya kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk regulasi, terutama peningkatan pembinaan dan peningkatan mutu atau kualitas PNS.

Good Governance: Paradigma Baru MSDM

Sesuai dengan tuntutan reformasi total yang dicanangkan rakyat, pemerintah melalui GBHN tahun 1998 menetapkan

terwujudnya *good governance* pada semua bidang/aspek dalam tata pemerintahan. Untuk keperluan itu, dibutuhkan MSDM yang relevan. Sumberdaya manusia sebagai mobilisator dan dinamisator birokrasi pemerintah, menempati posisi terdepan untuk perubahan. Proses perubahan dimaksudkan menuju terbentuknya pegawai yang *kualified*, daya kemampuan yang meliputi pengetahuan, kecakapan maupun perilaku positif, dengan diperkuat oleh kompetensi manajerial sehingga mampu menjadi pionir untuk mempercepat tercapainya pemerintahan yang baik.

UNDP dan World Bank merujuk istilah *good governance* sebagai penyelenggaraan manajemen pemerintahan dan pembangunan yang bertanggungjawab, yang sejalan dengan prinsip demokrasi, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi dan investasi serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Rakyat diposisikan dapat mengatur ekonominya sendiri (Mardiasmo dalam Sulistiyani, 2004).

Dalam konteks ini, pemerintah ditempatkan sebagai fasilitator/katalisator, sementara tugas untuk memajukan pembangunan terletak pada semua komponen negara, meliputi dunia usaha dan masyarakat.

Dengan begitu kehadiran *good governance* ditandai dengan terbentuknya 'kemitraan' antara pemerintah dengan masyarakat, organisasi politik, organisasi massa, LSM, dunia usaha serta individu secara luas guna terciptanya manajemen pembangunan yang bertanggungjawab.

Penutup

Pertanyaan penting yang perlu dikemukakan adalah sejauhmana pemerintah mampu merespon isu *good governance* ini, pada semua level pemerintahan, baik swasta maupun masyarakat yang ada? Setidaknya ada beberapa indikator yang dapat dipakai untuk menilai tindakan pemerintah, apakah mengarah ke *good governance* atau tidak, yaitu :

Pertama, partisipasi publik yang ditandai apakah pengambilan keputusan guna merespon masalah publik dilakukan secara partisipatif, melibatkan stakeholders atau secara elitis dan otoritarian. *Kedua*, efisiensi yang ditandai apakah pengelolaan sumberdaya publik dilakukan secara berdayaguna dan apakah pemerintah dan pasar bekerja secara efisien. Tidak ada kebocoran dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah.

Ketiga, efektivitas, ditandai dengan apakah pemerintah melaksanakan kebijakan dan program secara efektif, terjadi ketepatan waktu, biaya dan alokasi SDM. Apakah tujuan dan sasaran bisa dicapai, bagaimana tingkat keberhasilan program atau proyek dan realisasi outputnya. *Keempat*, transparansi yang ditandai oleh apakah kebijakan, regulasi, program, anggaran dan kegiatan pemerintah terbuka pada publik, seberapa besar upaya yang dilakukan untuk membuat publik memahami apa yang diputuskan dan dilakukan oleh pemerintah.

Kelima, responsivitas ditandai dengan apakah kebijakan, program dan tindakan pemerintah menjawab kebutuhan dan kepentingan publik, seberapa banyak anggaran dialokasikan dan bagaimana keluhahan atau kepuasan yang datang dari

masyarakat, *Keenam*, penegakan hukum ditandai oleh sejumlah jumlah kasus pelanggaran hukum, apakah penyelesaian kasus pelanggaran diselesaikan menurut hukum dan bagaimana kesamaan perlakuan dimuka hukum.

Ketujuh, akuntabilitas ditandai dengan bagaimana tingkat pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan tugas, apakah ada praktek KKN. *Kedelapan*, keadilan ditandai dengan ada tidaknya kesamaan antara semua warga negara, antara penduduk asli dengan pendatang, antara laki-laki dan perempuan, antara kelas atas-menengah-bawah untuk mendapatkan hak yang sama sebagai warga.

Daftar Pustaka

Flippo, Edwin B. 1992. *Manajemen Personalia*. Jakarta: Erlangga.

Gomes, Faustino Cardoso. 1995. *Manajemen Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta: Andi Offset.

McKenna, Eugene and Nic Beech. 1996. *The Essence of Human Resource Management*, Alih Bahasa Totok. 2002. *Manajemen Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta: Andi Offset.

Siagian, Sondang P. 1994. *Manajemen Sumberdaya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2003. *Manajemen Sumberdaya Manusia: Konsep, Dimensi dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta: Gaya Media.