

PROBLEM REKRUTMEN DAN SELEKSI PEGAWAI NEGERI SIPIL

Slamet Rosyadi

Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisip Universitas Jenderal Soedirman

Email: slametrosyadi@yahoo.com

Abstract

One of the Indonesian public service basic problem is the weakness of the civil servant recruitment and selection system. Up till this present, the government still haven't develop merit based recruitment and selection seriously yet. This kind of situation had only been simply responded with civil servant recruitment moratorium policy. Ironically, in this only one year moratorium time, recruitment program for the honorary employees which are not obtained from the competitive selection, is still going to be held. Consequently, government bureaucracy just going to be fulfilled with unstandard apparatus qualification. Desentralization that expected to attract prospective local civil servants who are highly qualified turned out to be a means to recruit employees as much as possible without considering the ability of the budget. In the future, the government should immediately realize the establishment of independent institutions like the civil service commission so that the civil service management would be able to effectively attract the interest of civil servants candidates who highly qualified and have integrity, effectively

Key words: recruitment, selection, moratorium policy

Abstrak

Akar masalah buruknya pelayanan publik di Indonesia diantaranya adalah lemahnya sistem rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil (PNS). Pemerintah hingga saat ini belum serius untuk mengembangkan sistem rekrutmen dan seleksi yang berbasis merit (prestasi). Situasi ini baru sekedar ditanggapi dengan kebijakan moratorium perekrutan PNS. Ironisnya, perekrutan pada masa moratorium yang hanya berlaku satu tahun justru kembali diprioritaskan untuk para aparatur bukan hasil seleksi kompetitif (honerer). Akibatnya, birokrasi pemerintah hanya dipenuhi oleh para aparatur yang tidak berkualifikasi tinggi. Otonomi daerah yang diharapkan dapat menjaring calon-calon PNS di daerah yang berkualifikasi tinggi ternyata hanya menjadi sarana untuk merekrut pegawai sebanyak mungkin tanpa mempertimbangkan kemampuan anggaran. Di masa yang akan datang, pemerintah hendaknya segera merealisasikan pembentukan lembaga independen semacam komisi kepegawaian negara agar manajemen kepegawaian efektif menarik animo calon-calon PNS yang berkualifikasi tinggi dan memiliki integritas.

Kata kunci: rekrutmen, seleksi, kebijakan moratorium

PENDAHULUAN

Moratorium atau penghentian sementara perekrutan pegawai negeri sipil (PNS) akhirnya ditetapkan pemerintah melalui surat keputusan bersama Menteri Keuangan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Menteri Dalam Negeri. Kebijakan moratorium tersebut sebenarnya sangat terlambat karena beban anggaran untuk menopang 4,7 juta PNS masih terlampu

sangat berat. Dalam hal ini pemerintah kurang tegas untuk melakukan rasionalisasi birokrasi. Kebijakan moratorium sebenarnya sudah dilakukan pada saat Faisal Tamim memimpin Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1999-200). Namun, pengangkatan pegawai honorer kembali dilakukan pada saat Kementrian PAN dipimpin oleh Taufiq effendi. Tindakan inilah yang menunjukkan inkonsistensi pemerintah dalam menata birokrasi publik.

Yang lebih ironis adalah rekrutmen

PNS di luar tenaga fungsional (seperti dokter, tenaga pengajar, dll) pada masa moratorium hanya ditujukan kepada para pegawai honorer dengan syarat tertentu. Masalahnya, bukan sekedar menambah beban anggaran pemerintah tetapi proses pengangkatan PNS yang tidak melalui seleksi kompetitif hanya akan menghasilkan aparatur pemerintah yang tidak kompeten dan tidak profesional. Di samping itu, diskriminasi pengangkatan PNS dari tenaga honorer juga akan menimbulkan kecemburuan atau bahkan gejala konflik di kalangan pegawai honorer lainnya.

Sistem perekrutan PNS yang bermasalah menunjukkan bahwa pemerintah belum memiliki arah kebijakan pengadaan pegawai yang jelas. Yang nampak justru pemerintah memanfaatkan kebijakan pengadaan PNS sebagai upaya untuk mendapatkan dukungan politis daripada calon-calon pegawai yang kompeten dan handal. Hal ini setidaknya terlihat dari tidak tegasnya kebijakan moratorium yang hanya berlaku selama satu tahun (1 September 2011 hingga 31 Desember 2012). Padahal sangat jelas bahwa jumlah PNS yang telah mencapai 4,7 juta orang belum memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan layanan publik. Bahkan belanja PNS yang cenderung meningkat telah menggerogoti anggaran publik sehingga sangat menghambat implementasi berbagai program pembangunan sosial ekonomi (Rosyadi, 2011).

Sebagai perbandingan, sistem rekrutmen PNS di Singapura tidak sekedar untuk mendapatkan calon-calon pegawai yang berkualifikasi tinggi tetapi juga untuk memperoleh para kandidat pemimpin di sektor publik (Neo dan Chen, 2007). Untuk mencapai tujuan tersebut, sistem rekrutmen didasarkan pada kriteria yang berbasis pada merit (prestasi) dan kompetitif. Dengan

demikian, proses pengadaan pegawai tidak sekedar "tambal sulam" tetapi lebih dari itu yaitu menjangkau para calon pemimpin yang dapat meningkatkan reputasi lembaga pemerintah.

REKRUTMEN TRADISIONAL ATAU REALISTIK?

Kualitas birokrasi pemerintahan bergantung sebagian besar pada kemampuannya untuk merekrut, menyeleksi dan menggaji para pegawai yang memenuhi kualifikasi. Namun, implementasi atas praktik tersebut menemui sejumlah kesulitan (Cayer dan Parkes, 2001; lihat juga Yulianti, 2008). Tantangannya adalah bagaimana proses perekrutan pegawai dapat menarik minat para kandidat pegawai yang berkualifikasi tinggi untuk jabatan-jabatan tertentu. Jika proses perekrutan diselenggarakan secara buruk, maka proses seleksi pegawai hanya akan mendapatkan para kandidat yang minim kualifikasi (Witt dan Patton dalam Cayer dan Parkes, 2001). Akibatnya, seketat apapun proses seleksi, pegawai yang terpilih adalah yang terbaik dari para kandidat yang buruk.

Di banyak negara berkembang, pendekatan rekrutmen pegawai negeri sipil lebih cenderung menggunakan pendekatan tradisional daripada realistik. John P. Wanous (1992) menjelaskan kedua pendekatan tersebut sebagai berikut. Rekrutmen tradisional mengacu pada pendekatan "menjual" organisasi kepada orang luar (outsiders) dengan cara hanya menampilkan informasi positif dan membatasi informasi yang ditampilkan dengan penekanan pada aspek-aspek positif. Cara menjual organisasi seperti ini dilakukan dengan dua tindakan: (1) hanya karakteristik positif yang dikomunikasikan kepada orang luar; dan (2) karakter positif tersebut diiklankan dengan

menciptakan kesan yang lebih positif. Pendek kata, rekrutmen tradisional dirancang untuk menarik sebanyak-banyaknya kandidat. Di sisi lain, pendekatan realistik tidak berupaya untuk "menjual" organisasi, tetapi memberikan kepada orang luar semua informasi penting tanpa rekayasa. Sebenarnya, pendekatan rekrutmen realistik lebih baik dari pada pendekatan tradisional karena pendekatan realistik tidak hanya meningkatkan kepuasan kerja tetapi juga mengurangi keluarnya pegawai karena ketidakpuasan atas harapan-harapan yang ditawarkan oleh pendekatan tradisional. Bahkan pendekatan realistik menawarkan efek vaksinasi karena para kandidat pegawai diberikan gambaran nyata mengenai organisasi semenjak tahap rekrutmen agar tidak terlalu tinggi membuat harapan.

Di Indonesia sebagaimana negara berkembang lainnya, terutama di sektor birokrasi pemerintahan, pendekatan rekrutmen tradisional umumnya masih diterapkan. Hal ini dapat dipahami karena permintaan publik atas posisi-posisi yang ditawarkan pemerintah masih sangat tinggi. Animo masyarakat untuk menjadi PNS yang tinggi tersebut sebenarnya cukup baik karena dapat menyediakan para calon pegawai yang potensial. Namun, umumnya informasi ujian penerimaan PNS tidak menyediakan informasi yang cukup mengenai realitas yang akan dihadapi oleh para kandidat ketika lolos seleksi. Apalagi mind-set para kandidat PNS memilih pekerjaan sebagai PNS umumnya adalah untuk mendapatkan jaminan keamanan bekerja dari segi penghasilan yang tetap dan pensiun daripada sebagai ajang untuk mengaktualisasi dirinya.

Minimnya informasi yang gamblang tentang lingkungan pekerjaan PNS dapat berakibat berkembangnya kekecewaan para calon pegawai yang terseleksi. Gaji yang tidak memadai, disiplin kerja yang

rendah, minimnya apresiasi terhadap kinerja merupakan sebagian fakta yang tidak diketahui oleh para calon pegawai. Akibatnya, dengan berbagai alasan yang dilatarbelakangi atas kekecewaan atas lingkungannya, banyak PNS yang meresponnya dengan praktik-praktik negatif seperti sering absen dari pekerjaan, korupsi, ataupun mencari "obyekan" atau penghasilan tambahan (moonlighting). Hasil riset ICW (2010) menguatkan bahwa modus korupsi paling banyak didominasi oleh PNS dengan cara penggelapan aset negara. Tentu saja praktik-praktik semacam ini berdampak negatif terhadap kinerja pelayanan publik.

Problem lainnya dari tahapan rekrutmen PNS di Indonesia adalah animo para kandidat PNS untuk mengejar posisi yang ditawarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang berada di Jakarta atau kota-kota besar daripada wilayah pedesaan (Quah, 1986). Hal ini tidak lepas dari insentif di luar gaji resmi yang akan diterima oleh PNS yang bekerja di kota lebih besar daripada di pedesaan. Akibatnya, animo para kandidat yang berkualifikasi tinggi lebih banyak mengejar posisi-posisi yang ditawarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang berdomisili di kota-kota besar daripada di pedesaan. Lebih jauh, lembaga pemerintah di wilayah pedesaan tidak didukung dengan PNS yang handal.

SENTRALISASI ATAU DESENTRALISASI?

Otonomi daerah yang dijamin dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melimpahkan urusan pemerintahan dari Pusat ke Daerah berikut sumber daya aparaturinya (lihat Pasal 12). Dari pengertian tersebut, urusan pemerintahan daerah di Indonesia tidak mencakup urusan formasi kepegawaian. Karena urusan formasi

kepegawaian sepenuhnya berada dalam kendali Pusat sebagai pembina manajemen kepegawaian. Namun demikian, urusan rekrutmen dilimpahkan kepada daerah. Hal ini tidak lepas dari kerangka otonomi daerah yang berupaya memberdayakan daerah untuk menyelenggarakan tahapan perekrutan calon-calon PNS daerah.

Namun demikian, implementasi penjangkaran PNS daerah ternyata banyak mengalami masalah. Sudah bukan rahasia, proses rekrutmen di daerah diwarnai praktik kecurangan. Banyak daerah yang tidak mematuhi ketentuan dan kuota yang telah ditetapkan oleh Pusat. Akibatnya, jumlah PNS di daerah mengalami lonjakan dari tahun ke tahun tetapi tidak mampu menjangkarkan aparatur yang berkualifikasi tinggi. Studi yang dilakukan Rosyadi (2011) menemukan bahwa Kabupaten Kebumen yang hampir setiap tahunnya mengalami defisit APBD tetapi jumlah PNS-nya mengalami lonjakan 10 persen selama 2005-2009. Terlepas dari kemungkinan adanya praktik kolusi dan nepotisme, situasi ini mencerminkan bahwa desentralisasi rekrutmen oleh pemerintah daerah perlu ditata ulang. Dalam hal ini daerah menunjukkan ketidakmampuannya untuk merekrut dan menyeleksi calon-calon aparaturnya sesuai dengan kebutuhan finansialnya.

Sebenarnya sistem rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia tidak berbeda jauh dengan yang diselenggarakan di beberapa negara Asia. Di Jepang, tahap rekrutmen dilakukan secara sentralistik dengan tujuan pengendalian dan upaya untuk memperoleh PNS yang memiliki standar yang relatif sama. Demikian pula Singapura yang lebih memilih pendekatan sentralisasi dengan tujuan untuk mendapatkan calon-calon PNS yang kompeten, handal, dan berintegritas. Bahkan Singapura menetapkan standar penerimaan

PNS yang tinggi karena meyakini bahwa kualitas birokrasi yang tinggi hanya akan dapat terjadi jika ditopang dengan PNS yang berkualifikasi tinggi. Sedangkan Thailand, Korea Selatan, dan Indonesia menerapkan pendekatan desentralisasi dalam tahapan rekrutment PNS. Baik Thailand dan Korea Selatan relatif sukses dalam menjangkarkan calon-calon PNS yang sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Hal ini berdampak positif terhadap daya saing nasional negara-negara tersebut.

Berbeda dengan Thailand dan Korea Selatan, di Indonesia proses rekrutmen dan seleksi PNS yang didesentralisasikan tidak otomatis menjangkarkan calon-calon aparatur yang handal. Meskipun regulasi kepegawaian telah mengatur secara ketat persyaratan PNS, namun sistem rekrutmen yang terdistorsi dengan kepentingan-kepentingan kelompok dan penguasa telah menyebabkan birokrasi dijejali dengan para pegawai yang kurang kompeten. Dengan kata lain, sistem rekrutmen berbasis merit belum diimplementasikan secara serius oleh pemerintah.

Tabel 1. Perbandingan Sistem Rekrutmen PNS: Jepang, Thailand, Korea Selatan, Singapura, dan Indonesia

Negara	Sistem Yang Digunakan	Tujuan
Jepang	Sentralistik (nasional)	Pengendalian dan Menjaga Kualitas agar seragam
Thailand	Desentralisasi Terbatas	Manajemen kepegawaian dilaksanakan terpisah oleh beberapa komisi pemerintah
Korea Selatan	Desentralistik	Kebijakan Umum Manajemen Kepegawaian tetap dikendalikan Komisi Pelayanan Publik
Singapura	Sentralistik	Dikendalikan sepenuhnya oleh Komisi Pelayanan Publik ⁹⁾
Indonesia	Desentralistik	Kebijakan formasi PNS ditentukan oleh Menteri PAN.

sumber: Effendi dkk (1999), ⁹⁾Neo dan Chen (2007)

Dari pengalaman praktik desentralisasi yang tidak efektif dalam melakukan rekrutmen dan seleksi PNS, maka sebaiknya sistem rekrutmen tidak lagi dilakukan di tingkat lokal dengan hanya mengandalkan pemerintah daerah sebagai aktor dominan. Namun demikian, partisipasi masyarakat pun tidak otomatis akan menghasilkan hasil seleksi yang sehat dan kompetitif. Pengalaman Universitas Indonesia (UI) dalam memfasilitasi perekrutan calon PNS ternyata rekomendasi hasil seleksi justru tidak digunakan oleh instansi pemerintah yang menggunakan jasa UI tersebut. Ironisnya, calon-calon pegawai yang dinyatakan lolos seleksi oleh pihak UI justru tidak diloloskan oleh instansi pemerintah tersebut. Fakta ini membuktikan bahwa rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia masih sarat dengan intervensi penguasa/pejabat daripada berupaya untuk mendapatkan calon-calon pegawai yang handal dan kompeten serta jujur.

Belajar dari negara-negara lain yang menggunakan model Inggris, maka

keberadaan Komisi Kepegawaian Negara yang diamanatkan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian urgen untuk segera diwujudkan (Efendi dkk, 1999). Komisi Kepegawaian Negara harus diisi oleh para profesional dan pakar kepegawaian independen. Dengan adanya Komisi Kepegawaian Negara diharapkan upaya rekrutmen dan seleksi PNS dapat dilakukan secara obyektif dan steril dari campur tangan penguasa.

KESIMPULAN

Jeda perekrutan PNS selama satu tahun hanya merupakan upaya pemerintah untuk mengurangi beban anggaran akibat gap yang cukup lebar kemampuan anggaran dengan beban aparatur yang berlebihan. Bahkan tidak cukup kuat digolongkan sebagai upaya rasionalisasi karena hanya dilakukan selama satu tahun dan masih akan merekrut pegawai honorer dengan klasifikasi tertentu menjadi PNS.

Hingga saat ini belum ditemukan formulasi kebijakan yang tepat untuk secara efektif merekrut calon-calon aparatur yang berkualifikasi tinggi dan memiliki integritas. Pendekatan rekrutmen yang masih tradisional dan sarat dengan campur tangan pejabat terbukti hanya mampu menjaring para aparatur yang bermental korup dan berkinerja rendah. Desentralisasi perekrutan pegawai negeri sipil juga belum efektif untuk mendapatkan calon-calon aparatur yang kompeten. Yang terjadi justru lonjakan jumlah aparatur yang tidak didukung dengan kemampuan finansial daerah.

Di masa yang akan datang, pemerintah hendaknya segera merealisasikan amanat UU No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-

pokok Kepegawaian khususnya dalam hal pembentukan Komisi Kepegawaian Negara. Pengalaman beberapa negara Asia yang telah memiliki Public Service Commission terbukti efektif untuk mengelola dan menghasilkan tenaga-tenaga aparatur yang kompeten. Pendek kata, sentralisasi rekrutmen dan seleksi Pegawai Negeri Sipil oleh lembaga independen yang dibentuk negara menjadi salah satu solusi dalam program reformasi birokrasi.

REFERENSI

- Cayer, N. Joseph and Sandra J. Parkes. 2001. *Human Resource Management Change in State and Local Government*. Dalam Kuotsam Tom Liou (edt). *Handbook of Public Management Practice and Reform*. Merce Dekker Inc., New York.
- Effendi, Sofian, Mustopadidjaja, dan Septa Nirwendar. 1999. *Reformasi Administrasi Dan Kepegawaian Di Jepang, Korea Selatan Dan Muangthai*. Laporan Studi Banding.
- Indonesia Corruption Watch. 2010. *Laporan Hasil Penelitian Tren Korupsi 2010 Semester Kedua*. ICW, Jakarta
- Neo, Boon Siong dan Geraldine Chen. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. World Scientific Publishing Ltd, Singapore.
- Quah, Jon T. 1986. "Towards Productivity and Excellence: A Comparative Analysis of the Public Personnel Systems in the ASEAN Countries." *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 8, No. 1 (June): pp. 64-99.
- Rosyadi, Slamet. 2011. "Analisis Belanja Daerah Pasca UU No. 32 Tahun 2004 dan Beberapa Dampaknya terhadap Kinerja Pembangunan Daerah." Makalah Simposium Nasional 1th Ilmuwan Administrasi Negara Indonesia, Universitas Negeri Yogyakarta.
- Wanous, John P. 1992. *Organizational entry: recruitment, selection, orientation, and socialization of newcomers*. Addison-Wesley Pub. Co.
- Yuliyanti, Ellyta. 2008. *Kajian pengaruh proses rekrutmen dan seleksi terhadap kinerja pegawai pada sekretariat jenderal departemen energi dan sumber daya mineral*. Thesis, <http://eprints.lib.ui.ac.id/id/eprint/3037>.

