

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi Birokrasi adalah salah satu gerakan yang menghendaki birokrasi yang memiliki netralitas politik, responsif, transparan, bersih, berakuntabilitas, dan beribawa. Dengan kata lain reformasi birokrasi dilakukan pemerintah untuk mencapai sebuah *good governance*. Krisis kepercayaan masyarakat merupakan penyebab sebuah negara membutuhkan yang namanya Reformasi Birokrasi. Pada umumnya masyarakat di dunia memandang negatif sebuah birokrasi, dimana sebagian besar masyarakat mengalami pengalaman yang tidak baik dalam pelayanan didalam birokrasi atau sering dipersulit oleh oknum-oknum tertentu di sebuah birokrasi. Sebuah negara perlu melakukan yang namanya gerakan reformasi birokrasi untuk mengembalikan kepercayaan masyarakatnya kembali. Bukan hanya kepercayaan yang akan didapatkan, akan tetapi kewibawaan birokrasi negara tersebut akan benar-benar kembali. Kepercayaan masyarakat kepada sebuah birokrasi dalam negara adalah sebuah hal sangat penting. Tanpa kepercayaan dari masyarakat terhadap birokrasi yang ada dinegara tersebut maka pemerintahannya jauh dari kata *good governance*.

Di Indonesia sendirinya juga telah terjadi fenomena krisis kepercayaan dari masyarakat terhadap birokrasi di Indonesia, terutama pasca gerakan reformasi tahun 1998. Dimana pada masa itu kewibawaan birokrasi Indonesia sudah tidak

ada lagi atau dapat dikatakan sudah habis. Oleh sebab itu pemerintah Republik Indonesia melakukan gerakan reformasi birokrasi untuk mengembalikan kepercayaan dari masyarakat kembali. Dalam reformasi birokrasi ada beberapa hasil dan perubahan yang diinginkan oleh pemerintah. Salah satunya adalah dalam area perubahan tatalaksana dimana diharapkan sistem, proses dan prosedur kerja yang efektif, jelas, terukur, efisien dan sesuai dengan prinsip-prinsip dari yang namanya *good governance*. Dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.¹ Oleh sebab itu pemerintah Indonesia menerapkan system yang dinamakan Sistem Merit dalam upaya mewujudkan salah satu perubahan dalam gerakan reformasi birokrasi. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia dimana manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit.²

Sitem Merit ini sudah dilaksanakan semenjak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam pelaksanaan sistem Merit, Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi memiliki beberapa poin penting yang harus diperhatikan, salah satunya

¹ Pernyataan Menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

² Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 51 tentang Aparatur Sipil Negara

yaitu perekrutan berorientasi pada talenta terbaik, rekrutmen berbasis jabatan dan sertifikasi, TKD dan TKB sistem komputerisasi, orientasi dan engagement untuk setiap penugasan pada jabatan baru.³

Salah satu poin penting inilah yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia dalam pengadaan seleksi CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) di tahun 2018 dengan cara menetapkan Peraturan BKN RI Nomor 14 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini sebenarnya penyempurnaan dari peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dan juga peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Perbedaan yang sangat signifikan yang terjadi adalah pengadaan seleksi CPNS yang dilakukan secara serentak di 542 lembaga di Indonesia (tingkat pusat dan daerah).

Pada peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil telah dijelaskan terkait pembentukan panitia seleksi, jadwal pelaksanaan seleksi, sarana dan prasarana. Dimana panitia ini diberi nama Panitia Seleksi Nasional (Panselnas). Panselnas sendiri terdiri dari beberapa kementerian yaitu kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang

³ Enam Poin Penting dalam Sistem Merit. Dalam www.mempan.go.id

pemerintahan dalam negeri, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dan kementerian atau lembaga terkait.⁴

Pada peraturan ini juga dijelaskan secara terinci tentang syarat bagi pelamar yang ingin melamar. Mulai dari proses awal pengadaan seleksi hingga pada hasil akhir pengadaan seleksi CPNS sangat terinci dipaparkan didalam peraturan ini. Dan tentunya hal yang paling berbeda dengan peraturan sebelumnya yang tercantum diperaturan ini yaitu jadwal pelaksanaan SKD secara nasional dengan system yang sama dengan tahun sebelumnya yaitu CAT. Namun pada peraturan ini belum ada dijelaskan atau dipaparkan tentang bagaimana system penilaian dari pengadaan seleksi CPNS tadi.

Pada perekrutan Calon Pegawai Sipil tahun 2018 Pemerintah membuka seleksi CPNS 2018 untuk 238.015 formasi. Sekitar 51.271 formasi untuk instansi Pemerintah Pusat (76 Kementrian/Lembaga) dan 186.744 formasi untuk instansi Pemerintah Daerah (525 Pemda). Untuk pelaksanaan rekrutmen, Badan Kepegawaian Nasional (BKN) kembali mempersiapkan berbagai hal, mulai dari sumber daya manusia (SDM) untuk pengawasan hingga infrastruktur IT dimana dana yang dianggarkan adalah sebesar Rp. 370 miliar. Selanjutnya Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia menetapkan sebuah peraturan yang dimana berisi tentang nilai ambang batas

⁴ Petunjuk Teknis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 14 Tahun 2018 tentang Teknis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

seleksi kompetensi dasar pengadaan calon pegawai negeri sipil tahun 2018. Seleksi Kompetensi Dasar CPNS tahun 2018 meliputi beberapa tes yang akan dilalui yaitu yang pertama Tes Karakteristik Pribadi (TKP), yang kedua Tes Intelegensia Umum (TIU) dan yang ketiga Tes Wawasan Kebangsaan (TWK).⁵ Dalam peraturan ini juga ditetapkan nilai ambang batas yang harus didapatkan dalam setiap tes diatas. Nilai ambang batas setiap tes berbeda beda dengan tes lainnya. Kemudian nilai yang didapatkan dari ketiga test tersebut di jumlahkan lagi, jumlah dari ketiga test tersebut juga memiliki nilai ambang batas. Atau dapatkan dikatakan kita harus memenuhi syarat nilai ambang batas tiap tes dan jumlah nilai ambang batas ketiga tes. Apabila salah satu dari hal tersebut tidak memenuhi nilai ambang batas maka dinyatakan CPNS tersebut tidak lolos ataupun gagal.

Namun pada peraturan ini ada penggolongan yang ditetapkan. Penggolongan yang dimaksudkan disini yaitu pembedaan bagi peserta yang mendaftarkan diri sebagai CPNS. Apakah peserta tersebut lulusan terbaik (*Cumlaude*), penyandang disabilitas dan sebagainya. Setiap golongan memiliki perbedaan nilai ambang batas pada tiap tes dan jumlah nilai ambang batas pada ketiga tes. Akan tetapi peraturan yang telah ditetapkan masih saja memiliki kekurangan atau kelemahan. Seperti yang ditetapkan pada peraturan Nomor 14 Tahun 2018 dimana pengadaan SKD dilakukan secara nasional di Indonesia memiliki beberapa kendala dan tantangan. Tantangan yang pertama yaitu pelaksanaan SKD secara nasional memiliki resiko yang cukup tinggi yaitu merata

⁵ Ketentuan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2018 Pasal 2

atau tidaknya fasilitas yang disediakan secara nasional dalam pengadaan seleksi CPNS. Kemudian dikarenakan adanya bencana alam yang terjadi di beberapa pulau dapat mengakibatkan tidak dapat dilaksanakannya pengadaan seleksi CPNS menggunakan CAT secara nasional. Ini merupakan tantangan untuk panselnas untuk dapat melakukan pengadaan SKD CPNS menggunakan CAT secara nasional. Peraturan-peraturan dan Undang-Undang adalah pondasi dasar dalam pelaksanaan perekrutan CPNS di kota Semarang tahun 2018 dimana dibuka jumlah alokasi formasi sebanyak 709 dengan rincian formasi Khusus eks TH-K2 sebanyak 11, tenaga Guru sebanyak 364, tenaga Kesehatan sebanyak 255 dan tenaga Teknis sebanyak 79.

Setelah berlangsungnya pengadaan SKD CPNS secara nasional, panselnas menemukan kendala yang baru. Hasil dari seleksi kompetensi dasar tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh panselnas untuk mewujudkan system merit dalam upaya reformasi birokrasi. Banyak daerah yang tidak dapat memenuhi jumlah kuota yang diusulkan sesuai dengan formasi bidang dikarenakan peserta tidak memenuhi nilai ambang batas yang telah ditetapkan pada hasil akhir CAT seleksi kemampuan dasar. Sehingga banyaknya formasi yang masih kosong setelah nilai dari seleksi kompetensi dasar keluar.

Panselnas dengan cepat mengatasi kendala yang dapat kita katakan cukup besar ini. Kurang dari satu bulan setelah pengumuman hasil akhir seleksi kompetensi dasar diumumkan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia mengeluarkan Permenpan Nomor 61 Tahun 2018 tentang Optimalisasi Pemenuhan Kebutuhan/Formasi Pegawai Negeri

Sipil Dalam Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018 Tanggal 21 November 2018. Dimana peraturan ini menimbang tingkat kesulitan soal seleksi kompetensi dasar pada tahun 2018 memiliki tingkat kesulitan yang sangat tinggi jika dibandingkan dengan kesulitan soal seleksi kompetensi dasar pada tahun sebelumnya, sehingga peserta seleksi kompetensi dasar yang tidak memenuhi nilai ambang batas berdasarkan permenpan nomor 37 tahun 2018 tentang Nilai Ambang Batas Seleksi Kompetensi Dasar Pengadaan CPNS Tahun 2018 namun memiliki peringkat terbaik dari angka kumulatif seleksi kompetensi dasar dapat melanjutkan ketahapan Seleksi Kompetensi Bidang (SKB).⁶

Dua peraturan yang dikeluarkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia ini memang tidak memiliki tujuan yang bertabrakan. Namun pada saat dikeluarkannya Permenpan Nomor 61 Tahun 2018 tentang Optimalisasi Pemenuhan Kebutuhan/Formasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018, secara bersamaan juga diterapkannya peraturan ini. Dengan kata lain mau tidak mau para CPNS harus mengikuti semua isi dari peraturan tersebut. Seperti halnya seluruh CPNS di kota dan provinsi lain, seluruh CPNS di kota semarang juga mau tidak mau harus mengikuti kedua permenpan kebijakan panselnas yang telah dikeluarkan sebelumnya

Didalam pelaksanaannya di kota Semarang, ada beberapa kendala juga yang terjadi. Diantaranya yaitu peserta perekrutan yang tidak dapat mendaftar

⁶ Ketentuan Permensen Nomor 61 Tahun 2018 Pasal 2 tentang Optimalisasi Pemenuhan Kebutuhan/Formasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018

pada tanggal yang ditentukan karena server dari BKN yang bermasalah, adanya Perubahan Persyaratan CPNS , adanya Perubahan Jadwal Seleksi Kompetensi Dasar, adanya Revisi Pelaksanaan Seleksi Kompetensi Dasar. Selain itu juga ada kendala lain lain yaitu adanya dinamika politik yang terjadi. Seperti halnya dinamika politik yang terjadi dalam perekrutan CPNS pada tahun-tahun sebelumnya dimana dengan adanya hak otonomi daerah yang diberikan menimbulkan state holder merubah formasi dari CPNS yang diterima. Hal ini apabila terjadi maka akan menyebabkan tidak tercapainya sebuah sistem merit dan tidak terciptanya ASN yang tepat pada tempat yang tepat. Kendala-kendala yang terjadi ini menandakan bahwa ketidaksiapan dari panitia penyelenggara di kota semarang dimana SDM untuk pengawasan dan Infrastruktur dari IT baik itu website atau CAT yang masih belum bekerja sesuai perencanaanya.

Dikarenakan adanya tantangan-tantangan tersebut, Peneliti ingin meneliti bagaimana Implementasi Kebijakan Penyeleksian Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tahun 2018 di kota Semarang Jawa Tengah. Hasil penelitian terhadap pelaksanaan pengadaan calon PNS hasilnya menjadi bahan masukan dalam penyempurnaan pedoman pelaksanaan pengadaan calon PNS.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah Bagaimana Implementasi Kebijakan Penyeleksian Negeri Sipil tahun 2018 di kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Sebuah penelitian memiliki tujuan yang hendak dicapai, baik untuk memahami, menemukan ataupun menyelesaikan permasalahan yang ada. Adapun tujuan dalam penelitian kali ini adalah untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Penyeleksian Negeri Sipil tahun 2018 di kota Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini harapannya mendapatkan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Peneliti diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan informasi dibidang disiplin ilmu pemerintahan. Khususnya dalam bidang terkait. Selanjutnya penelitian ini diharapkan dalam membantu sebagai acuan atau salah satu bahan pengembangan kajian dalam penelitian ilmiah tentang perekrutan dalam birokrasi.

1.4.2 Manfaat Teoritis

Secara praktis, manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, pengetahuan, saran maupun wacana pihak yang terkait yakni pemerintah dan kelompok kepentingan dalam proses perekrutan CPNS di kota Semarang tahun 2018.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penulis melakukan penelitian saat ini tidak lepas dari penelitian sebelumnya. Keputusan penelitian adalah langkah penulis guna mencari perbandingan serta kemudian mendapatkan inspirasi baru guna penelitian berikutnya,

Pertama, Penelitian yang berjudul Studi Tentang Proses Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil Kota Samarinda ini dilakukan oleh Jhon Martin dari Universitas Mulawarman Samarinda. Penelitian ini meneliti menggambarkan dan menganalisis proses rekrutmen pegawai negeri sipil di Kota Samarinda serta untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi dalam proses rekrutmen pegawai negeri sipil di Kota Samarinda. Peneliti menemukan kendala dalam penyediaan fasilitas computer hingga ruangan dalam pelaksanaan rekrutmen CPNS di kota Samarinda pada tahun 2015.⁷

Kedua, Penelitian yang berjudul Implementasi Rekrutmen CPNS Sebagai Wujud Reformasi Birokrasi Di Kabupaten Bogor ini dilakukan oleh Dahyar Daraba, Ismiyanto dan Pratiwi Nurhascaryani dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Penelitian ini meneliti implementasi kebijakan rekrutmen CPNS di Kabupaten Bogor pada Tahun 2012.

⁷ Jhon Martin. 2015. *Studi Tentang Proses Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil Kota Samarinda*. FISIP UNMUL. Samarinda.

Penelitian ini dilakukan pada tahun 2019. Temuan yang mereka dapat adalah adanya perubahan kebijakan. Seyogyanya kebijakan terkait rekrutmen CPNS yang dikeluarkan pemerintah pusat (Kemenperin PANRB dan BKN) tidak cepat berubah, agar tidak menyulitkan dalam implementasi di pemerintah kabupaten khususnya badan yang menangani rekrutmen CPNS.⁸

Ketiga, Penelitian yang berjudul Proses Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan Daerah Kabupaten Tana Toraja oleh Marselina Merlin. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan Daerah Kabupaten Tana Toraja dilihat dari perencanaan, pelaksanaan serta pengawasannya. Temuan yang didapatkan yaitu kendala-kendala yang ditemukan dalam proses seleksi CPNS tersebut adalah tidak mengertinya pelamar tentang formasi yang ditetapkan, kurangnya pemahaman serta pengetahuan pelamar tentang bagaimana kelengkapan yang akan dimasukkan dalam berkas lamaran.⁹

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

No	Judul Penulis	Hasil	Perbedaan	Persamaan
1.	Jhon Martin (2015) “Studi	Peneliti menemukan kendala dalam	Perbedaan meliputi lokasi penelitian dan	Persamaan faktor pendukung

⁸ Dahyar Daraba, Ismiyarto dan Pratiwi Nurhascaryani. 2019. *Implementasi Rekrutmen CPNS Sebagai Wujud Reformasi Birokrasi Di Kabupaten Bogor*. Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja.

⁹ Marselina Merlin. 2013. *Proses Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan Daerah Kabupaten Tana Toraja*. Universitas Hasanuddin.

	Tentang Proses Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil Kota Samarinda”	penyediaan fasilitas computer hingga ruangan dalam pelaksanaan rekrutmen CPNS di kota Samarinda pada tahun 2015.	fokus penelitian	perekrutan CPNS
2.	Dahyar Daraba, Ismiyanto dan Pratiwi Nurhascarya ni (2019) “Implementasi Rekrutmen CPNS Sebagai Wujud Reformasi Birokrasi Di Kabupaten Bogor”	Adanya perubahan kebijakan. Seyogyanya kebijakan terkait rekrutmen CPNS yang dikeluarkan pemerintah pusat (Kemenperin PANRB dan BKN) tidak cepat berubah, agar tidak menyulitkan dalam implementasi di pemerintah kabupaten khususnya badan yang menangani rekrutmen CPNS.	Perbedaan penelitian ini yaitu lokasi penelitian.	Persamaan penelitian ini yaitu menggunakan teori yang sama.
3.	Marselina Merlin (2019) “Proses Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan Daerah Kabupaten Tana Toraja”.	Kendala-kendala yang ditemukan dalam proses seleksi CPNS tersebut adalah tidak mengertinya pelamar tentang formasi yang ditetapkan, kurangnya pemahaman serta pengetahuan pelamar tentang bagaimana kelengkapan yang akan dimasukkan dalam berkas lamaran.	Perbedaan penelitian ini yaitu lokasi penelitian serta fokus penelitian.	Persamaan penelitian ini yaitu objek yang diteliti

1.5.2 Landasan Teori

1.5.2.1 Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi adalah upaya untuk melakukan perubahan dan pembaharuan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Sebuah Reformasi Birokrasi mempunyai tujuan yaitu untuk menciptakan sebuah birokrasi pemerintah yang profesional dengan berintegritas, bebas, karakteristik, berkinerja tinggi, dan bersih Korupsi Kolusi Nepotisme, mampu melayani publik, berdedikasi, netral, sejahtera, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Reformasi Birokrasi dapat dikatakan juga sebagai suatu perubahan signifikan dari elemen-elemen birokrasi seperti kelembagaan, sumber daya manusia, akuntabilitas, ketatalaksanaan, aparatur, pengawasan, pelayanan publik dan perundang-undangan, yang dilakukan secara sadar untuk memposisikan diri kembali, yaitu dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis.¹⁰

Sebuah Birokrasi dapat berjalan dengan baik apabila mendapatkan kepercayaan dari masyarakatnya terhadap birokrasi tersebut. Pada masa sekarang tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sebuah birokrasi dinegaranya sangatlah minim atau dapat dikatakan tidak percaya lagi. Banyak penyebab hal ini terjadi, salah

¹⁰ Wiratmaja Puja, *Reformasi Birokrasi Ditjen Migas*, Jakarta: Ditjen Migas 2016

satunya yaitu proses dalam melakukan administrasi oleh masyarakat sering sekali mendapat hambatan dalam pelaksanaannya. Dimana ini berbanding terbalik dengan fungsi dibentuknya sebuah birokrasi yaitu untuk mempermudah dan memfasilitasi masyarakat. Sebagai salah satu contohnya, menurut persepsi orang Amerika, profesi birokrasi termasuk pekerjaan yang paling tidak disukai, karena hanya 5 % orang Amerika yang mengatakan akan memilih pekerjaan di kantor pemerintah.¹¹ Indonesia juga tidak luput dari salah satu negara yang termasuk dalam kasus dimana adanya krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan.

Hal inilah yang mendorong adanya gerakan Reformasi Birokrasi. Reformasi Birokrasi adalah sebuah langkah untuk melaksanakan sebuah pembaharuan dan juga perubahan yang mendasar terhadap sebuah sistem penyelenggaraan pemerintahan menyangkut aspek-aspek pada penerapan pelayanan prima.¹² Salah satu tujuan dari reformasi birokrasi adalah untuk merubah tatalaksana dimana diharapkan sistem, proses dan prosedur kerja yang efektif, jelas, terukur, efisien dan sesuai dengan prinsip-prinsip dari yang namanya *good governance*. Upaya yang dilakukan dalam mewujudkan reformasi birokrasi yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

¹¹ Budi Setiyono, *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Semarang: Puskodak Undip 2004, hal.129

¹² Pengertian Reformasi Birokrasi., Dalam www.menpan.go.id

menetapkan sistem Merit dalam manajemen ASN. Ini ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 pasal 51.

Merit merupakan penopang utama bagi terselenggaranya manajemen atau tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) dalam segala aspek, termasuk pengangkatan jabatan dalam manajemen pegawai pemerintah.¹³ Sistem Merit diartikan menjadi sebuah kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan faktor politik, ras, agama, asal usul, jenis kelamin, dan kondisi kecacatan. System Merit inilah yang diterapkan pada pengadaan seleksi CPNS tahun 2018. Dari system Merit ini diharapkan dapat mewujudkan reformasi birokrasi yang telah dicita-citakan sejak dulu, sehingga kepercayaan masyarakat dapat meningkat terhadap birokrasi yang ada di Indonesia.

1.5.2.2 Perekrutan dalam Birokrasi

Malayu Hasibuan menjelaskan bahwa penarikan (rekrutmen) adalah usaha mencari dan mempengaruhi tenaga kerja agar mau melamar lowongan pekerjaan yang ada dalam suatu perusahaan.¹⁴ Menurut Amirullah dan Rindyah Hanafi Tujuan

¹³ Ajib Rakhmawanto, *Dikototomi Sistem Merit dan Politisasi Birokrasi Dalam Pengangkatan Jabatan ASN*. Dalam: www.bkn.go.id

¹⁴ Malayu Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta : Bumi Aksara, 2003.

rekrutmen adalah menyediakan tenaga kerja yang cukup agar manajer dapat memilih karyawan yang memenuhi kualifikasi yang mereka perlukan. Sehingga diharapkan tenaga kerja tersebut akan dapat menyelesaikan tugas dan pekerjaan yang dibebankan kepadanya dengan cara seefisien mungkin guna tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.¹⁵

Pada awal tahun 2013, perhatian masyarakat Indonesia mengarah pada satu tujuan yaitu pada perekrutan calon pegawai negeri sipil (CPNS). Masyarakat pencari kerja berlomba untuk mendaftarkan diri pada proses perekrutan ini. Setelah sempat vakum selama dua tahun yang dikarenakan adanya kebijakan moratorium penerimaan CPNS, akhirnya pada akhir tahun 2018 sebanyak 550 instansi yang dilakukan secara serentak di seluruh Indonesia.¹⁶

Rekrutmen calon pegawai negeri sipil tahun 2018 memiliki nilai yang sangat strategis bagi upaya perbaikan kondisi yang buruk pada birokrasi di Indonesia. Rekrutmen calon pegawai negeri sipil pada tahun 2018 dapat dijadikan sebagai batu pijakan dalam reformasi birokrasi demi terwujudnya sebuah *good governance*. Perbedaan dari perekrutan CPNS tahun 2018 dengan tahun sebelumnya yaitu penggunaan sistem merit. Pada tahun sebelumnya, perekrutan calon pegawai negeri sipil sudah

¹⁵ Sjafri Mangkuprawira, *Manajemen Sumber daya Manusia Strategik*, Jakarta : Ghalia 2001. Indonesia

¹⁶ Update Pengenipan CPNS 2018. Dalam www.bkn.go.id

menggunakan CAT namun masih saja memiliki peluang adanya kecurangan dikarenakan adanya selisih waktu yang cukup lama dalam pengumuman hasil dari CAT tersebut. Pada perekrutan 2018, hasil dari CAT ditampilkan secara langsung bersamaan dengan waktu seleksi dari calon pegawai negeri sipil. Sehingga mengurangi angka kecurangan yang terjadi pada perekrutan calon pegawai negeri sipil di Indonesia.

Jabatan-jabatan dalam birokrasi harus diisi oleh orang-orang yang andal melalui proses rekrutmen yang terbuka dan kompetitif. Kata *irreformable* dalam reformasi administrasi hanya berlaku bagi pemimpin yang tidak berani mengambil risiko politik. Ketakutan tidak mendapatkan dukungan dari kawan politik, serta ancaman depopularisasi dari partai oposisi sering kali membekukan political will untuk mereformasi birokrasi.¹⁷

1.5.2.3 Sistem Merit

Sistem merit berasal dari kata merit (manfaat atau meritokrasi) dimana sebenarnya menunjukkan kepada sebuah bentuk sistem politik yang memberikan penghargaan lebih kepada mereka yang berprestasi ataupun berkemampuan yang dapat dipakai atau digunakan untuk menentukan suatu jabatan tertentu.¹⁸

¹⁷ Eko Prasajo, *Reformasi Birokrasi: The Ir-Reformable*, Jakarta: Media Indonesia, 2008

¹⁸ Meyrina, R. S. A., *Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan HAM*, Pedagogia, 10(no.2, juli 2016), 175– 185.

Lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan suatu harapan baru bagi pelaksanaan manajemen Aparatur Sipil Negara untuk mencetak Aparatur Sipil Negara yang handal, kompeten, dan kompetitif melalui sistem manajemen berbasis merit. Manajemen sistem Merit Aparatur Sipil Negara menekankan pada pengelolaan Aparatur Sipil Negara dengan mendasarkan kepada kesesuaian antara keahlian pegawai dengan kualifikasi jabatannya. Salah satu alasan dibutuhkan sistem ini adalah mencegah implementasi manajemen Aparatur Sipil Negara kurang profesional, yang berdampak pada minimnya kompetensi Aparatur Sipil Negara. Sebagaimana dikatakan Ashari bahwa perlunya pemberdayaan untuk mengurai problem-problem pegawai pemerintah yang lazim terjadi, seperti; (1) Struktur kepegawaian terutama yang menyangkut kualitas dan kuantitas serta distribusi yang tidak ideal; (2) Praktek spoil sytem dan inkompetensi dalam sistem rekrutmen dan seleksi pegawai; (3) Tingkat efisiensi dan efektivitas serta kinerja pegawai yang belum optimal; (4) Tingkat disiplin, etos kerja, dan budaya kerja pegawai masih rendah; (5) Sistem dan pola karier pegawai yang tidak jelas, transparan, dan kompetitif.¹⁹

Untuk menjamin birokrasi pemerintah yang bebas Korupsi Kolusi Nepotisme, bersih dan terlepas dari intervensi politik, perlu

¹⁹ Edy Topo Ashari, *Strategi Pemberdayaan Pns Dalam Rangka Reformasi Birokrasi*. 2010

diterapkan sistem manajemen Aparatur Sipil Negara berbasis merit. Dalam penjelasan UU Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa pemerintah diharapkan dapat menciptakan aparatur yang kompetitif, cakap, profesional dan melalui pelaksanaan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan pada sistem merit, atau sistem rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pegawai berdasarkan kualifikasi, kinerja dan kompetensi. Manajemen Aparatur Sipil Negara idealnya dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu penyelenggaraan manajemen Aparatur Sipil Negara berbasis sistem merit adalah prioritas utama dan politisasi birokrasi harus dieliminir. Dikotomi sistem merit dan politisasi segera diselesaikan dengan komitmen reformasi birokrasi.

Merit merupakan penopang utama bagi terselenggaranya manajemen atau tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam segala aspek, termasuk pengangkatan jabatan dalam manajemen pegawai pemerintah. Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan pada kompetensi, kualifikasi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, warna kulit, ras, agama, jenis kelamin, asal usul, umur, status pernikahan, atau kondisi kecacatan. Hal ini sebagaimana tertuang dalam UU Aparatur Sipil Negara Pasal 51 bahwa manajemen Aparatur Sipil

Negara diselenggarakan berdasar sistem merit. Prinsip sistem merit mensejajarkan aspek kualifikasi (*qualification*), kompetensi (*competence*), adil (*fairness*), terbuka (*open*) dan prestasi kerja (*performance*). Dalam pengangkatan jabatan, merit seharusnya sebagai nilai yang dijunjung tinggi untuk mendapatkan profesionalitas Aparatur Sipil Negara.²⁰

1.5.2.4 Teori dan Model Implementasi Kebijakan Publik

Pengertian mengenai implementasi kebijakan publik sangat beragam. Anderson mengemukakan bahwa: *"Policy implementation is the application by government's administrative machinery to the problems"* (Pelaksanaan kebijakan adalah aplikasi oleh mesin/badan administrasi pemerintah terhadap masalah-masalah).²¹ Implementasi kebijakan publik adalah penerapan hasil perumusan kebijakan yang ditujukan untuk masyarakat atau orang-orang yang terpengaruh atas kebijakan tersebut. Tujuan dilaksanakan implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho Dwijiwijoto implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.²² Berkaitan dengan implementasi kebijakan publik, teori dan implementasi sangatlah berkaitan. Teori sebagai abstraksi obyek/gagasan,

²⁰ Ajib Rakhmawanto, *Dikototomi Sistem Merit dan Politisasi Birokrasi Dalam Pengangkatan Jabatan ASN*. Dalam: www.bkn.go.id

²¹ Anderson, James E. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1975

²² Dwijowijoto, Riant Nugroho. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : Elex Media Komputindo. 2004.

sedangkan model merupakan perwujudan dari teori tersebut. Ada beberapa Model implementasi kebijakan publik ada beberapa, antara lain implementasi kebijakan menurut George C. Edward III, kemudian ada juga didalam Handbook of Public Policy, Analysis Theory, Politics, and Methods oleh Sidney Mara, teori dan model implementasi terbagi atas 3 generasi, yaitu 1) Teori dan model Top-Down 2) Teori dan model Bottom-Up dan 3) Teori dan model Hybrid.²³

Pada model *top-down* diartikan implementasi diawali oleh pemerintah yang harus diikuti masyarakat. Model ini pada dasarnya mengikuti pendekatan preskriptif yang menafsirkan kebijakan sebagai input dan implementasi sebagai faktor output. Variabel yang mempengaruhi menurut Van Metter dkk : Ukuran dan Tujuan Kebijakan, Sumberdaya, Karakteristik Agen Pelaksana Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana, Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana, Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.²⁴

Model *Bottom-up* menurut Elmore (dalam Tachjan), yang mengembangkan empat model organisasi yang menggambarkan

²³ Sidney Mara S. *Policy Formulation: Design and Tools dalam Frischer Frank, et al (ed) (2007). Handbook of Public Policy, Analysis Theory, Politics, and Methods*. CRC Press. Boca Raton, London, New York. 2007.

²⁴ Van Metter dan Van Horn dalam Tachjan. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI. Hal 40. (2006).

sekumpulan besar pemikiran mengenai masalah implementasi.²⁵ Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Variabel yang mempengaruhi menurut Elmore : *The systems management model* , *The organizational development model*, *The bureaucratic process model* , *The conflict and bargaining model*.

Model *hybrid* biasa disebut juga model campuran. Artinya kolaborasi pemerintah dan partisipatif masyarakat. Model *hybrid* menurut Randall B. Ripley and Grace A. Franklin dalam bukunya yang berjudul *Policy Implementasi and Bureacracy*, variabel yang mempengaruhi sebuah iplementasi kebijakan yaitu Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku, Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi, Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki.²⁶

1.5.2.5 Efektivitas Rekrutmen Birokrasi

Sebenarnya sistem merit mendorong terciptanya kompetisi yang sehat, berdasarkan kompetensi dan kinerja pegawai. Hanya pegawai yang berprestasi dan memiliki kinerja unggul yang berhak menduduki suatu jabatan. Inilah pola karir yang ideal didasarkan

²⁵ Elmore dalam Tachjan. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI. Hal 43. (2006).

²⁶ Ripley, Randall B dan Grace A. Franklin. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press. 1986.

pada prestasi kerja. Namun kenyataan yang terjadi selama ini, promosi pegawai tidak didasarkan pada prestasi kerja tapi lebih ditentukan oleh selera pimpinan, unsur kedekatan, serta pertimbangan administratif yang belum menjamin kualitas atau kompetensi yang dimilikinya.

Dengan demikian secara teoritis (sebagaimana tertuang dalam peraturan kepegawaian), sistem rekrutmen pejabat yang ingin diterapkan di Indonesia adalah dititikberatkan pada sistem merit atau sistem prestasi kerja. Dalam aplikasinya kita masih banyak menemui kendala karena model rekrutmen yang digunakan masih termasuk pada jenis yang tertutup. Seorang pegawai yang berprestasi tidak dapat mengajukan diri untuk melamar suatu jabatan. Secara hirarkis ia harus diusulkan dulu oleh Satuan Kerjanya ke Badan Kepegawaian Daerah, selanjutnya dibahas di Baperjakat untuk diusulkan kepada Pejabat Pembinaan Kepegawaian. Semua proses ini dilakukan secara tertutup. Bahkan seringkali yang bersangkutan baru tahu jabatan apa yang akan disandang pada saat pelantikan. Selain tertutup, banyak faktor lain di luar profesionalisme yang berpengaruh.

Menurut Sulistiyani rekrutmen adalah proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar dimana dikemudian para pelamar menjadi pegawai pada dan oleh organisasi tertentu. Selanjutnya rekrutmen juga dapat didefinisikan sebagai

serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan kemampuan, keahlian, pengetahuan dan motivasi yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian.²⁷ Salah satu isu yang perlu diperhatikan dalam filosofi rekrutmen adalah apakah akan mempromosikan sebagian besar pegawai dari dalam organisasi atau akan mengangkat dari luar guna mengisi kekosongan pada semua jenjang hirarki. Organisasi publik sangat perlu mempertimbangkan masalah rekrutmen, mengingat rekrutmen juga merupakan sebuah pertimbangan penting dalam kaitannya dengan pengembangan karir pegawai.

Meskipun demikian, menurut Yuliani, ada beberapa keuntungan rekrutmen dengan menarik pegawai dari dalam organisasi sendiri, yakni:²⁸

1. Lowongan dapat diisi dengan segera.
2. Pemindahan ke jabatan yang mempunyai tanggung jawab dan kompensasi yang lebih besar (misalnya karena promosi) menambah rasa puas pegawai.
3. Dapat jauh lebih murah daripada usaha untuk mendapatkan calon-calon dari luar.

²⁷ Ambar Teguh Sulistiyani. *Manajemen dan Sumber Daya Manusia : Konsep Teori dan Pengembangan Dalam Konteks Organisasi Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu. 2003.

²⁸ Sri Yuliani. *Rekrutmen Pegawai di Lingkungan Birokrasi, Dalam Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gava Media. 2004.

4. Dapat menimbulkan semangat kerja yang lebih baik pada beberapa pegawai dengan disertai kegembiraan dan produktivitas yang lebih besar.

1.5.2.6 Analisis Jabatan dan Analisis Kebutuhan ASN dalam

Proses Peyeleksian

Menurut Wursanto, jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai dalam susunan suatu organisasi.²⁹ Jabatan berkaitan dengan serangkaian pekerjaan yang akan dilakukan dan persyaratan yang diperlukan untuk melakukan tugas tersebut dan kondisi lingkungan dimana pekerjaan itu dilakukan. Data yang telah dikumpulkan meliputi tugas-tugas, tanggung jawab, kemampuan manusia, dan standar unjuk kerja. Istilah analisis dapat diterjemahkan menjadi menguraikan. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian dari analisis jabatan yaitu proses menguraikan sebuah jabatan menjadi beberapa tugas.

Analisis jabatan merupakan suatu teknik sumber daya manusia yang penting dan sangat luas, karena analisis jabatan merupakan suatu proses sistematis daripada penentuan keterampilan, kewajiban, dan pengetahuan yang diperlukan untuk menyelesaikan jabatan-jabatan dalam suatu organisasi. Fakta-fakta jabatan itu dikumpulkan, dianalisis, dan dicatat seperti apa

²⁹Wursanto, *Manajemen Kepegawaian 1*. Yogyakarta: Kanisius. 1991

sebenarnya jabatan itu. Menurut Hariandja, pengertian dari analisis jabatan yaitu sebuah usaha yang mempunyai tujuan mencari tahu tentang sebuah jabatan atau sebuah pekerjaan yang berkaitan dengan tugas-tugas yang dilakukan dalam jabatan tersebut.³⁰ Maka dapat disimpulkan, bahwa analisi jabatan adalah suatu kegiatan yang mempelajari, mengumpulkan, dan mencatat informasi-informasi atau fakta-fakta yang berhubungan dengan masing-masing jabatan secara sistematis dan teratur. Analisis jabatan merupakan suatu proses yang sangat penting dalam MSDM. Melalui proses ini maka akan dapat diketahui berapa banyak posisi ataupun jabatan yang seharusnya ada dalam suatu organisasi dan kemampuan apa yang dibutuhkan oleh pemegang jabatan.

Morrison mempunyai pengertian tersendiri mengenai kebutuhan, beliau mengatakan bahwa kebutuhan diartikan sebagai kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan kondisi yang sebenarnya, keinginan adalah cita-cita ataupun harapan ke depan yang terkait dengan pemecahan terhadap suatu masalah.³¹ Sementara menurut Simamora menyebutkan bahwa dengan perencanaan kebutuhan pegawai adalah mengestimasi permintaan terhadap pegawai dimasa mendatang, baik dalam kualitas maupun kuantitasnya; membandingkan antara permintaan yang diharapkan

³⁰Hariandja, *Manajemen Sumber Daya Manusia Pengadaan, Pengembangan, Pengkompensasian, dan Peningkatan Produktivitas Pegawai*. Jakarta: Grasindo. 2007.

³¹Gary. R, Morrison, Steven M, Ross, Jerrold E Kemp, *Designing Effective Instruction, Third Edition John Wiley and Sons, inc* printed in the USA. 2001.

dengan tenaga kerja yang tersedia saat ini; serta menentukan kekurangan atau kelebihan jumlah pegawai berdasarkan strategi dan tujuan organisasi.³²

Analisis kebutuhan sangat penting karena merupakan titik sentral bagi perencanaan sumber daya manusia organisasi secara keseluruhan. Apabila hasil dari analisis kebutuhan salah, maka akan berpengaruh kepada hal yang lain yaitu proses perencanaan sumber daya manusia berikutnya. Misalnya seleksi, rekrutmen, penempatan pegawai, pengembangan pegawai serta pelatihan pegawai. Pentingnya analisis kebutuhan sumber daya manusia, tercermin pada arah perusahaan dalam meningkatkan pendayagunaan sumber daya manusia secara optimal, baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

1.5.2.7 Kompleksitas atau permasalahan-permasalahan

Peyeleksian dalam Birokrasi

Dalam penerapannya rekrutmen birokrasi memiliki beberapa permasalahan-permasalahannya. Didalam pelaksanaan perekrutan CPNS ada kendala yang terjadi didalam proses persiapan perekrutan hingga tahap akhir dari perekrutan. Didalam tahap awal perekrutan adanya ketidaksiapan dari Panitia Pelaksana Nasional dimana pengumuman pelaksanaan yang diundur dari

³²Simamora, *Kebijakan Kinerja Karyawan*. Yogyakarta. BPFE. 1995.

jadwal yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Badan Kepegawaian Nasional. Kemudian permasalahan yang terjadi yaitu dalam pelaksanaan ujian dari perekrutan CPNS. Hal ini disebabkan oleh kebijakan perekrutan dimana ujian dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia dengan menggunakan metode CAT (Computer Assited Test).

Metode CAT yang diterapkan dalam perekrutan CPNS sangatlah berdampak sangat baik namun tetap saja memiliki kekurangan. Yaitu fasilitas CAT yang terkendala jumlah di beberapa daerah sehingga kurang efektifnya proses perekrutan CPNS. Kemudian ketidaksiapan Panselnas dalam memberikan pengumuman tahap seleksi kemampuan dasar yang dibuktikan dengan di beberapa daerah adanya pengunduran jadwal pengumuman hasil seleksi kemampuan dasar dari yang ditetapkan sebelumnya. Kemudian permasalahan yang sama terjadi juga didalam seleksi kemampuan bidang di beberapa daerah dalam pelaksanaanya. Ketidaksiapan Panselnas ini tidak terlepas dari DPRD maupun DPR. DPR/D dengan fungsi legislatifnya yaitu melakukan pengawasan dapat mengurangi permasalahan yang terjadi. Namun kenyataannya didalam pelaksanaanya Fungsi legislatif DPR/D tidak berjalan di beberapa daerah.

Setelah proses pelaksanaan perekrutan CPNS sudah sampai pada tahap pengumuman hasil seleksi terakhir yaitu seleksi

administrasi maka adanya dinamika politik yang terjadi pada tiap-tiap daerah. Pemerintah Daerah memiliki otoritas untuk memindahkan formasi yang sebelumnya ditetapkan dari Badan Kepegawaian Nasional sesuai dengan kepentingan daerah. Pada perekrutan CPNS sebelumnya banyak kasus yang terjadi dimana *state holder* merubah formasi-formasi dari peserta perekrutan CPNS yang dinyatakan lulus. Kebanyakan para *state holder* mengubah formasi dikarenakan kepentingan pribadi maupun kepentingan kelompok tertentu.

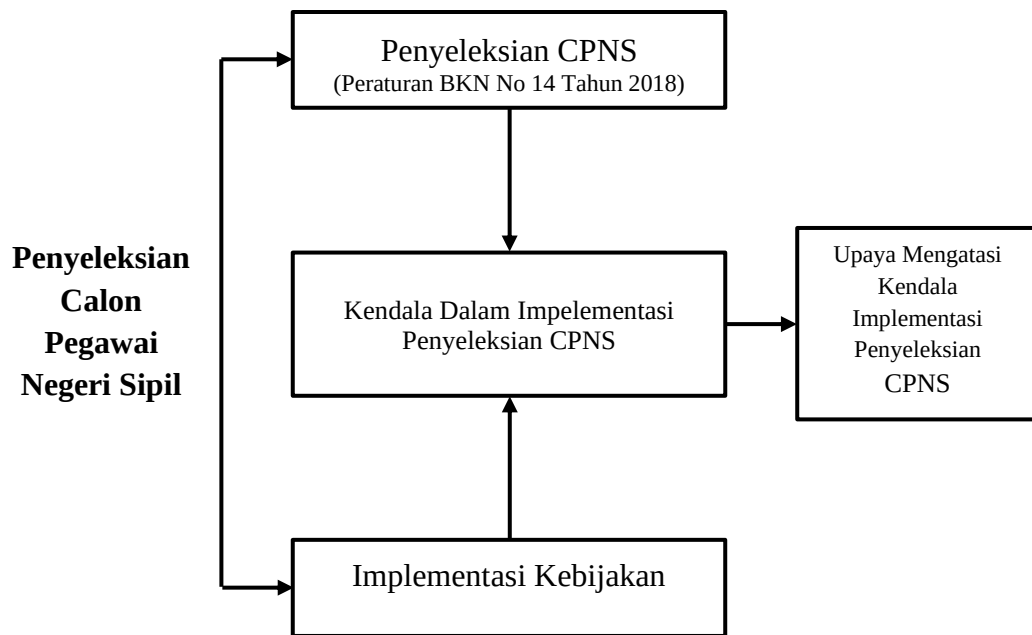
Kepentingan pribadi maupun kepentingan kelompok tertentu ini akan menjadi penghambat sebuah *sistem merit* yang diterapkan oleh pemerintah dalam perekrutan CPNS. Karena *right man in the right place* sudah tidak dapat terlaksana lagi dengan baik dan seperti yang diharapkan. Disisi lain pemerintah daerah membutuhkan hak otonomi daerah dalam perubahan formasi untuk menyelesaikan kendala yang terjadi didalam daerahnya.

1.6 Kerangka Pikir

Penyeleksian Calon Pegawai Negeri Sipil adalah hal yang sangat krusial. Hal ini berdampak dalam hasil dari kinerja pegawai tersebut. Dalam Implementasi Penyeleksian CPNS memiliki beberapa proses yang dilakukan dimana hal ini akan mempengaruhi kualitas dari pegawai yang diterima dan hal ini sejalan dengan hasil dari kinerja dari Pemerintahan tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini akan

menganalisis Implementasi Kebijakan Penyeleksian CPNS. Adapun kerangka pikir penelitian sebagai berikut:

Gambar 1.1 Kerangka Pikir



1.7 Operasionalisasi Konsep

Ada beberapa model implementasi kebijakan publik, diantaranya implementasi kebijakan menurut George C. Edward III, model implementasi kebijakan menurut Van Meer dan Van Horn, dan model komunikasi implementasi kebijakan antar pemerintah (The Communication Model of Government). Implementasi antar kebijakan) Goggin, Bowman, Lester and O'Tole, Jr. Dalam penelitian ini implementasi kebijakan publik berupa peraturan perundangan-undangan, mulai dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 14 Tahun 2018

tentang Teknis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2018 dan Permenpan Nomor 61 Tahun 2018 Pasal 2 tentang Optimalisasi Pemenuhan Kebutuhan/Formasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah kebijakan birokrasi, sehingga teori yang digunakan adalah implementasi dari model kebijakan Edward III, yang menunjukkan empat variabel yang berperan penting dalam keberhasilan implementasi. Keempat variabel tersebut antara lain:

1. Komunikasi

Komunikasi adalah pelaksana dan kelompok kebijakan terkait rekrutmen CPNS, metode yang digunakan dalam sosialisasi, dan intensitas sosialisasi.

2. Sumber Daya

Sumber daya mewakili tingkat pendidikan pelaksana, tingkat pendidikan, pemahaman dan penerapan detail rekrutmen CPNS.

3. Disposisi

Disposisi merupakan karakter implementator terkait rekrutmen CPNS di lingkungan Kota Semarang.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah SOP pelaksanaan Penyeleksian CPNS, bagaimana stuktur dalam pelaksanaan rekrutmen di lingkungan Kota Semarang.

Didalam Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 14 Tahun 2018 tentang Teknis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, telah ditetapkan tentang tahap-tahap penyeleksian CPNS di Indonesia. Beberapa Tahap yang dilakukan dalam penyeleksian Calon Pegawai Negeri Sipil yaitu:

1. Perencanaan
2. Pengumuman Lowongan
3. Pelamaran
4. Seleksi dan Pengumuman Hasil Seleksi

Tabel 1.2 Indikator Operasionalisasi Konsep

Penyeleksian CPNS (Peraturan BKN No 14 Tahun 2018)	Perencanaan	Pembentukan Panitia Seleksi
		Jadwal Pelaksanaan Seleksi
		Sarana dan Prasarana
	Pengumuman Lowongan	Pengumuman
		Media Pengumuman
	Pelamaran	Persyaratan
		Tahapan Pelamaran
	Seleksi dan Pengumuman Hasil Seleksi	Seleksi Administrasi
		Seleksi Kemampuan Dasar
		Seleksi Kemampuan Bidang
Implementasi Kebijakan	Komunikasi	• Siapakah impementator dan kelompok sasaran dari kebijakan rekrutmen CPNS? • Bagaimana sosialisasi kebijakan rekrutmen CPNS? • Metode yang digunakan • Intensitas komunikasi.
	Struktur Birokrasi	• Apakah tersedia SOP yang mudah dipahami?

		• Bagaimana struktur organisasi pengelola rekrutmen CPNS? • Sejauh mana rentang kendali antara pucuk pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana? Semakin jauh berarti semakin rumit, birokratis dan lambat untuk merespon perkembangan implementasi kebijakan rekrutmen CPNS.
	Sumber Daya	• Bagaimana kemampuan implementator kebijakan rekrutmen CPNS? • Tingkat Pendidikan Pelamar • Tingkat pemahaman terhadap tujuan dan sasaran serta aplikasi detail rekrutmen PNS • Kemampuan Pelamar • Bagaimana ketersediaan formasi PNS? • Berapa formasi yang memenuhi syarat?
	Disposisi	Bagaimana karakter pelaksana kebijakan rekrutmen CPNS? • Tingkat komitmen dan kejujuran: dapat diukur dengan tingkat konsistensi antara pelaksanaan kegiatan dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Semakin sesuai dengan kebijakan semakin tinggi komitmennya; • Tingkat demokratis: dapat diukur dengan intensitas pelaksana melakukan proses rekrutmen CPNS, mencari solusi dari masalah yang dihadapi dan melakukan diskresi yang berbeda dengan kebiasaan guna mencapai tujuan dan sasaran kebijakan rekrutmen CPNS.

1.8 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif yang lebih menekankan pada penelitian kualitatif karena penulis mengutamakan kualitas data dan bukan pada kekuatan data yang bersifat statistik. Desain kualitatif yang digunakan lebih mengarah pada pendekatan naratif. Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, yang meliputi beberapa aspek yaitu sebagai berikut:

1.8.1 Desain Penelitian

Pada dasarnya metode penelitian untuk membantu suatu penafsiran terhadap suatu permasalahan agar penulisan mengarah pada permasalahan dan tidak menyimpang dari tujuan semula. Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu tipe penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan atau mendeskripsikan suatu segala yang ditentukan dan menganalisa gejala tersebut, dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

1.8.2 Subjek Penelitian

Subjek penelitian atau informan adalah orang-orang yang betul-betul paham atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian. Informan dalam penelitian ini di pilih karena paling banyak mengetahui atau terlibat langsung. Adapun subjek dalam penelitian ini adalah pegawai Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kota Semarang.

1.8.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kota Semarang.

1.8.4 Jenis dan Sumber Data

1. Informan

Dalam penelitian kualitatif, unsur yang terpenting adalah adanya cakupan, keluasaan dan kedalaman data yang diperoleh dari berbagai informan yang ditunjuk. Metode pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah purposive sampling. Purposive Sampling adalah Teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu yaitu Anggota Panitia Seleksi Nasional tahun 2018 Kota Semarang.

2. Sumber Data

a. Sumber Data Primer

Data Primer adalah Adalah data yang secara langsung diambil menggunakan wawancara, dan observasi langsung ke objek penelitian. Mencakup wawancara dengan aktor aktor atau pihak yang terlibat dalam proses perekrutan CPNS di kota Semarang.

b. Sumber Data Sekunder

Menurut Mayer dan Green Wood, terjemahan (1984:361), yang dimaksud dengan data sekunder adalah “data yang dikumpulkan untuk suatu maksud yang tetapi digunakan kembali oleh analisis dalam suatu desain riset yang baru”. Dari teori diatas maka dapat

diartikan bahwa data sekunder adalah data-data yang terdokumentasi dan memiliki kebutuhan dalam melakukan penelitian, seperti data yang diperoleh secara tidak langsung melalui buku-buku perpustakaan, notulen-notulen rapat dan juga arsip-arsip yang berhubungan dengan penelitian.

1.8.5 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah cara memperoleh data yang dengan mudah, tepat dan sistematis. Pada dasarnya ada banyak Teknik pengumpulan data, dan yang digunakan dalam penelitian ini hanya beberapa saja. Dalam upaya untuk mengumpulkan data yang relevan dengan objek studi, maka cara yang digunakan adalah wawancara, observasi partisipatoris dan studi pustaka.

1. Wawancara

Teknik wawancara digunakan untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya secara langsung dengan responden, seperti yang diungkapkan oleh Irawati bahwa “wawancara adalah salah satu bagian terpenting dari setiap survey. Tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang dapat diperoleh dengan bertanya langsung kepada responden.” Wawancara mendalam yang diharapkan mampu menjelaskan pendapat serta sikap dari para informan terhadap kondisi atau keadaan yang dialami.³³

³³ Lexy J. Moleong. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. ROSDA, Bandung.

Wawancara penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan informasi dan data melalui tanya jawab langsung terhadap pihak-pihak yang sengaja dipilih dengan maksud agar memberikan informasi.

2. Observasi Non Parsipatoris

Observasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang tidak hanya mengukur sikap dari responden (wawancara) namun juga dapat digunakan untuk merekam berbagai fenomena yang terjadi (situasi, kondisi)

1.8.6 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan secara deskriptif kualitatif, dimana penulis mengulas atau menggambarkan sesuai dengan kenyataan dan fenomena yang terjadi pada saat proses perekrutan CPNS di kota Semarang pada tahun 2018. Dari hasil analisis tersebut dapat disimpulkan secara induktif yaitu cara berfikir dalam mengambil suatu kesimpulan terhadap permasalahan yang dibahas secara umum kemudian didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus.