

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SELEKSI TERBUKA DALAM JABATAN PIMPINAN TINGGI PRATAMA DI KOTA PEKANBARU PROVINSI RIAU

A. Mius*, Ermaya Suradinata, Muh. Ilham, H. M. Aries Djaenuri

*Pemerintah Kota Pekanbaru
a.mius1970.am@gmail.com
Correspondence Author

Open Selection Policy in First-Top Manager is the implementation of Law Number 5 Year 2014 about State Civil Apparatus (SCA). Open selection purpose to create apparatus who has the professional and based on merit system. Open Selection Policy Implementation in Pekanbaru City is the first policy which implemented in Sumatera Island. This research is using descriptive design with qualitative approach. Research informants is gathering from assessor, local head, head of selection team, SCA whoever joint the selection and SCA who has passed the selection. Data analyzing technique is using descriptive technique with interview, observation and documentation as the data collecting technique. Research result shows that Implementation of Open Selection Policy for First-Top manager in Pekanbaru City is done with the effectivity of communication and clear-share authority for each organ who implementing the policy. Besides that, there are big funds for building assessment center, the suitability of workload and program incentives, and there is indication for time uncertainty in each selection phase. Ideal model for open selection policy in Pekanbaru City is theoretical enrichment from Edwards III's theory of Policy Implementation with adding environment variable and transparency indicator in communication variable.

Keywords: Policy Implementation, Open Selection, Human Resources Management, Merit System

PENDAHULUAN

Salah satu upaya pemerintah dalam kebijakan reformasi birokras adalah melakukan revisi peraturan perundang yang berhubungan dengan kepegawaian. Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang telah berjalan selama hampir 20 tahun mengalami revisi dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Salah satu aspek yang mengalami perubahan dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 2014 ini adalah pengisian pejabat eselon II dan eselon I serta kepala lembaga pemerintah non kementerian sebagaimana diistilahkan dalam peraturan yang baru adalah Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Sebelum diberlakukannya Undang Undang No. 5 Tahun 2014, pengisian jabatan eselon II pada lingkungan pemerintah daerah dilaksanakan dengan pengangkatan oleh kepala daerah.

Pada kenyatannya, sebelum UU ASN berlaku dengan pengangkatan jabatan struktural berdasarkan kewenangan kepala daerah, berbagai masalah muncul. Setiawan (2016) dalam penelitiannya menegaskan bahwa hubungan antara kepala daerah dengan pejabat setruktural di daerah yang bersifat *patron client* dapat mengakibatkan rusaknya tata kelola pemerintahan serta menghambat terwujudnya birokrasi yang sehat. Hal ini mengakibatkan berbagai program kerja yang menjadi tanggungjawab organisasi perangkat daerah yang dipimpin pejabat tersebut tidak akan berjalan dengan baik. Sementara Sepriyanto (2013) menghasilkan kesimpulan yang sama bahwa “pengangkatan pejabat struktural di daerah selama ini sebagian besar didasarkan pada sikap suka atau tidak suka (*like and dislike*) dari kepala daerah”. Namun saat ini, pengangkatan pejabat struktural

dilakukan secara profesional dengan metode seleksi terbuka atau biasa dikenal dengan istilah lelang jabatan.

Sebenarnya, istilah lelang jabatan ini mengacu pada metode pengangkatan atau pengisian jabatan struktural di pemerintahan, baik pusat maupun daerah melalui sistem promosi terbuka. Lelang jabatan diyakini menjadi pengungkit terbesar perubahan birokrasi. Selain menumbuhkan kompetisi yang sehat, fair, obyektif, juga bebas dari KKN, promosi terbuka lewat lelang jabatan dilakukan secara transparan, menggunakan indikator tertentu dan dilakukan oleh pihak yang netral dan kompeten melakukan seleksi. Saat ini, model ini diyakini menjadi sarana paling tepat untuk mendapatkan calon-calon pimpinan atau pejabat-pejabat terbaik. Dengan UU ASN, pemerintah menetapkan bahwa proses perekrutan jabatan publik dilakukan melalui Sistem Merit, yakni perekrutan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Sesungguhnya UU ASN menjadi tonggak perbaikan manajemen karir ASN yang dilaksanakan secara fair dan adil.

Seleksi terbuka dalam Undang Undang Aparatur Sipil Negara diatur dalam pasal 72 bahwa “setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi”. Hal ini berarti sistem karir dan promosi Pegawai Negeri Sipil harus terbuka dan kompetitif. Untuk menindaklanjuti Undang Undang ASN tersebut, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) sebagaimana diatur dalam UU ASN adalah pegawai ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Persyaratan PNS untuk dapat diangkat agar dapat menduduki suatu jabatan struktural (Administrator hingga JPT) salah satu satunya harus memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang telah ditentukan, karena pada hakikatnya kualifikasi dan tingkat pendidikan akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional, khususnya penrapan kerangka teori, analisis metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya.

Pada tataran praktis, tentu saja terdapat kontroversi yang tidak terhindarkan dikarenakan ada pihak yang melihat seleksi terbuka pada jabatan struktural (JPT) menyebabkan regenerasi di lingkungan pegawai negeri sipil dalam suatu daerah tertentu tidak berjalan dengan baik (dpr.go.id tahun 2013 yang diakses pada tanggal 12 Januari 2018). Hal ini disebabkan tidak ada lagi keteraturan bagi aparatur negara yang mengantri untuk mendapatkan kesempatan menduduki jabatan. Selain itu, Ellen Vembrey Rudiyanto dkk (2015) mengutip Eko Prasodjo menekankan tingginya biaya dalam melakukan seleksi terbuka, selengkapnya dapat disimak sebagai berikut:

Panitia seleksi dibayar oleh negara yang terdiri dari akademisi dan praktisi berdasarkan dengan kedatangan. Setiap kali datang diberi honor Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah) dengan pertemuan minimal 5 (lima) kali, maka akan menghabiskan 10 juta untuk satu orang. Jika terdapat 5 (lima) orang, maka akan menghabiskan 50 juta. Kemudian tahap *assessment center*, yang biayanya tergantung dari jenis soal. Namun biaya tersebut diperkirakan berkisar 7-10 juta rupiah per orang.

Selain hal tersebut, Pasal 111 Undang Undang ASN yang menyatakan bahwa “...dikecualikan bagi instansi pemerintah yang telah menerapkan sistem merit dalam pembinaan pegawai ASN dengan persetujuan ASN”. Hal ini akan menimbulkan tafsir yang beragam serta memunculkan ambivalensi ketika instansi yang dianggap telah menerapkan sistem merit dapat menutup diri dan tidak ingin membuka pengisian jabatan dari PNS instansi lain. Ditambahkan oleh Ellen Vembrey Rudiyanto dkk (2015), selain tidak relevan dengan perpaduan sistem prestasi kerja dan pembinaan karir, seleksi terbuka juga menjadi

tidak relevan dengan sistem kaderisasi. Adanya lelang jabatan akan mengacaukan sistem karir yang mungkin selama ini dibangun dan dipupuk oleh aparaturnegara. Meskipun demikian, Undang Undang ASN dan beberapa aturan organiknya telah diundangkan dalam paket kebijakan, sehingga menuntut pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakannya.

Pemerintah Kota Pekanbaru, Provinsi Riau menggelar seleksi terbuka pertama kalinya untuk Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama pada tahun 2015 sekaligus menyelenggarakan amanat UU ASN, guna mengisi sejumlah jabatan JPT Pratama yang kosong. Dengan berpedoman pada Permenpan RB Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru melalui Badan Kepegawaian Daerah (BKD) membuka pendaftaran seleksi terbuka pada 31 (tiga puluh satu) JPT dan mulai bergerak dengan dikeluarkannya Surat Edaran Walikota Pekanbaru Nomor 600/BKD-PK/274 tentang Seleksi Terbuka JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru. Hal ini tentu saja menjadi kesempatan bagi seluruh PNS dari daerah lain untuk ikut seleksi. Pada kebijakan tersebut, salah satu pertimbangannya adalah peningkatan kualitas calon pejabat pimpinan tinggi pratama melalui seleksi yang semakin kompetitif karena jumlah pelamar akan banyak mengingat tidak hanya berasal dari Kota Pekanbaru, melainkan dari daerah lain juga.

Prakteknya, dari 31 (tiga puluh satu) JPT yang dibuka untuk dilakukan seleksi terbuka, hingga pada H-1 menjelang penutupan pendaftaran, baru terdapat 19 orang yang sudah mendaftar. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Sekda Kota Pekanbaru yang dilansir oleh gaungriau.com (<http://www.gaungriau.com/indexlainnya/17646/8> diakses pada tanggal 12 Januari 2018) bahwa laporan yang diterima untuk melakukan pendaftaran JPT Pratama masih 19 orang. Sehingga dengan jumlah yang tidak memenuhi kuota, BKD Kota Pekanbaru sebagaimana dilansir oleh riaureality.com (<http://riaureality.com/amp/detailberita/1317/contact.php> diakses pada tanggal 5 Februari 2018) melakukan konsultasi kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk mendapatkan informasi pengisian jabatan yang sepi bahkan kosong peminat. Dikatakan bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru akan melakukan seleksi ulang dan kemungkinan mengusulkan pengisian jabatan yang kosong akan diisi cukup dari pejabat/PNS yang sudah mengikuti seleksi. Hal ini menandakan bahwa meskipun digelar secara terbuka, terdapat beberapa jabatan JPT yang masih kosong dan kurang peminat.

Selain itu, pada sumber yang sama yakni gaungriau.com diakui oleh Sekretaris Daerah Kota Pekanbaru bahwa hingga saat H-1 pendaftaran terakhir, tidak terdapat PNS dari kabupaten/kota lain yang melakukan pendaftaran meskipun aturan membuka kesempatan bagi PNS diluar pemerintah Kota Pekanbaru. Meskipun demikian, garansi yang diberikan oleh Sekda Kota Pekanbaru adalah transparansi dalam proses seleksi. Hal ini dikarenakan dilibatkannya KASN sebagai pengawas proses seleksi. Bertolak belakang dengan hal tersebut, pernyataan Prof. Sujianto dikutip oleh riauplus.com (<http://riauplus.com/politik/9330-asesmen-pejabat-pemko-pekanbaru-diduga-sarat-kkn.html> diakses pada tanggal 12 Januari 2018) mengatakan bahwa “hasil *assessment* JPT dipastikan tidak akan diumumkan oleh Pemko Pekanbaru dikhawatirkan akan menimbulkan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Pada sistem yang diterapkan, hasil seleksi akan diusulkan tiga nama yang berada pada ranking teratas yang dipilih dan diumumkan oleh kepala daerah. Namun hal ini tidak dilakukan pengumuman oleh Walikota dengan alasan menghargai perasaan PNS yang tidak lulus”. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Herawati (2016) dan Setiawan dkk (2016) bahwa munculnya KKN dan protes masyarakat terhadap hasil seleksi terbuka salah satunya disebabkan belum adanya keterbukaan informasi bagi publik untuk mengetahui siapa-siapa kandidat pejabat yang akan diangkat atau dipromosikan, sering kali dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk menempatkan orang-orang titipan untuk menduduki jabatan. Berdasarkan identifikasi latar belakang masalah dan

identifikasi masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kota Pekanbaru? 2) Apakah hambatan yang dialami oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dalam Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama? 3) Bagaimana model yang tepat bagi Pemerintah Kota Pekanbaru dalam Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka?

TINJAUAN PUSTAKA

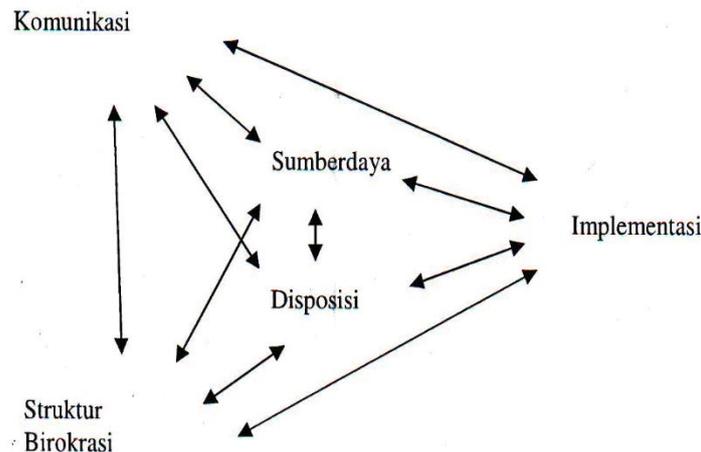
Kebijakan Publik dan Implementasi Kebijakan

Definisi kebijakan publik yang paling populer telah dikemukakan oleh Dye (2002) bahwa kebijakan publik “*whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan). Konsep kebijakan diatas mengandung makna bahwa pemerintah tinggal diam pun atas suatu isu atau permasalahan merupakan suatu kebijakan publik atas isu atau permasalahan tersebut. Definisi ini kurang memberikan kerangka analisis dan pemahaman yang visioner karena karena definisi ini tidak memberikan kategorisasi atas kegiatan pemerintah. Pemahaman lain diungkapkan oleh Lasswell dan Kaplan dalam Awofeso (2011) bahwa kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat diatas mengandung beberapa pengertian bahwa kebijakan publik itu merupakan sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan tertentu dengan mengetahui hambatan-hambatannya. Selain itu, pengertian diatas menunjukkan bahwa kebijakan publik harus diwujudkan dalam bentuk program-program, peraturan perundang undangan atau tindakan pemerintah lainnya. Kebijakan publik bisa disebut sebagai kebijakan substantif karena apabila tindakan pemerintah dalam menangani sebuah masalah substantif dan kebijakan prosedural berkaitan dengan bagaimana sesuatu akan diselesaikan atau siapa yang akan melakukannya.

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan atau program yang dilakukan setelah dibuatnya suatu kebijakan dalam bentuk peraturan. Ripley dan Franklin (1982) mengatakan bahwa implementasi adalah hal-hal yang terjadi setelah (produk) hukum dikeluarkan untuk mengesahkan suatu program, kebijakan, keuntungan atau output yang nyata/jelas. Terminology implementasi mengacu pada serangkaian aktivitas yang mengikuti sebuah pernyataan resmi tentang tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Pelaksanaan atau Implementasi merupakan proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut. Menurut Pressman dan Wildavsky (1974:27), menjelaskan bahwa “Implementasi diartikan berbagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tujuan tindakan dalam mencapai tujuan tersebut. Atau, kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya”.

Menurut Edward III (1980:28) bahwa “terdapat 4 (empat) faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kabijakan yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi”. Adapun ilustrasi hubungan keempat faktor tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1
Faktor yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi Kebijakan



Sumber: Edward III (1980:35)

Penjelasan hubungan keempat faktor keberhasilan implementasi kebijakan tersebut telah diuraikan oleh Widodo (2010:96) sebagai berikut:

1. Komunikasi

Informasi perlu disampaikan kepada para pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan apa yang harus mereka persiapkan sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai. Menurut Edward III dikutip Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*) yang dirinci sebagai berikut:

- (1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- (2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- (3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang-siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting tidak hanya dalam proses implementasi kebijakan melainkan juga sebagai penggerak dalam sebuah pemerintahan. Menurut Widodo (2010:98) mengutip George C. Edward III mengklasifikasikan sumber daya sebagai berikut: 1) Sumberdaya keuangan, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan; 2) Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*"; 3) Sumber daya kewenangan dimana disebutkan oleh Edward III bahwa "Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini

menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan”.

3. Disposisi

Disposisi dalam pengertian harfiah organisasi diartikan sebagai pendelegasian tugas dari pimpinan organisasi kepada bawahan yang dianggap mampu menindaklanjuti tugas tersebut. Sementara dalam konteks kebijakan public, Widodo mengutip Edward III mengatakan disposisi sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Secara lengkap dapat disimak sebagai berikut:
...Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Sementara menurut Leo Agustino (2006:159-160) mengatakan bahwa disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri atas 1) Pengangkatan Birokrasi, Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas; 2) Insentif, merupakan salahsatu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan pelaksana kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya.

Berhubungan dengan hal tersebut, pakar kebijakan publik lainnya yakni Ripley and Franklin (1978:44) mengatakan bahwa terdapat 6 (enam) karakteristik birokrasi dalam menjalankan organisasi publik yaitu (1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*); (2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya; (3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda; (4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas; (5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati; dan (6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Berbeda dengan Widodo, meskipun sama-sama mengutip Edward III, Winarno (2010:150) mengatakan bahwa terdapat 2 (dua) karakteristik utama dari birokrasi yaitu adanya *standar operational procedures* (SOP) dan adanya fragmentasi. SOP merupakan tuntutan eksternal dan internal mengenai maklumat kepastian waktu, sumber daya dan kebutuhan penyeragaman dalam pelaksanaan tugas organisasi yang kompleks dan luas. Sementara Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggungjawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”. Edward III dalam Widodo (2010:106), menyatakan bahwa ”Struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar red.) dapat meningkatkan gagalnya

komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”.

Seleksi Terbuka

Seleksi SDM/pegawai merupakan tindak lanjut dari rekrutmen pegawai. Seleksi dimulai setelah berakhirnya proses rekrutmen pegawai. Melalui kegiatan seleksi pegawai, organisasi membuat keputusan siapa-siapa saja yang diterima. Proses seleksi merupakan tahap-tahap khusus yang digunakan untuk memutuskan pelamar mana yang akan diterima. Proses tersebut dimulai ketika pelamar mengajukan lamaran dan diakhiri dengan keputusan penerimaan. Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Berman (2010:10) “*Selection technically starts when applications have been received*”.

Proses seleksi merupakan proses pengambilan keputusan bagi calon pelamar untuk diterima atau ditolak. Siapa yang akan dipilih, proses yang bagaimana dan oleh siapa. Banyak pertimbangan yang diperlukan untuk memilih orang yang tepat. Pedoman pokok dalam mengadakan seleksi adalah spesifikasi jabatan, karena dari situlah diketahui kualitas SDM yang di butuhkan. Pelaksanaan seleksi merupakan salah satu bagian penting dalam aktivitas atau kegiatan Manajemen Sumber Daya Manusia terutama untuk pengadaan pegawai, karena dengan adanya seleksi maka akan menghasilkan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan organisasi baik dan segi jumlah maupun mutu, yang akan menjamin kelancaran tugas-tugas dan jalannya aktivitas. Tanpa sumber daya manusia yang berkualitas sebuah organisasi sedang berada dalam posisi sulit untuk mencapai keberhasilan.

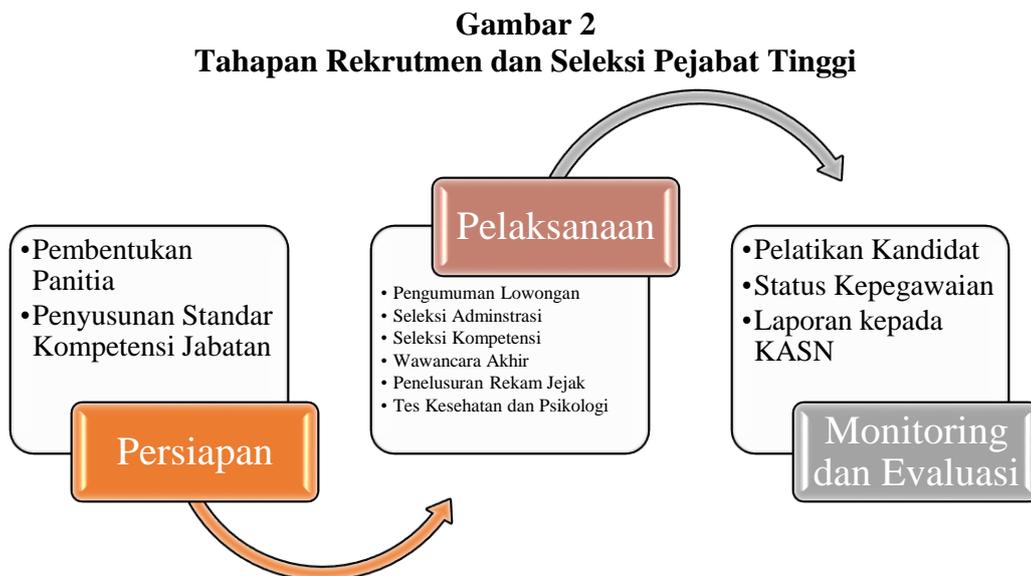
Penelitian ini berfokus pada proses rekrutmen dan seleksi khususnya pada pejabat karir pada level Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kota Pekanbaru. Rekrutmen merupakan proses penting dalam menghasilkan kualitas sumber daya manusia organisasi. Sehingga rekrutmen dalam Manajemen Sumber Daya Manusia pada organisasi dapat menentukan eksistensi sebuah organisasi. Rekrutmen secara umum berarti penawaran kepada orang-orang sebagai akibat adanya posisi baru, kebutuhan pegawai atau perluasan wilayah kerja. Armstrong (2012:220) mengatakan bahwa rekrutmen merupakan “...are expressed as ad hoc demands for people because of the creation of new posts, expansion into new activities or areas, or the need for a replacement”. Berdasarkan pengertian diatas, tampak bahwa rekrutmen dilakukan pada saat-saat tertentu dan dilakukan akibat adanya kebutuhan pergantian jabatan, perluasan wilayah kerja baru serta adanya jabatan baru.

Jika disimak pengertian rekrutmen dan seleksi diatas berlaku baik bagi pegawai pada umumnya, termasuk pada pejabat. Pada terminologi barat, pejabat karir dalam organisasi publik adalah *executive managers* atau *carrier appointee*. Pada jabatan *executive managers* biasanya dipilih oleh komite yang melakukan seleksi. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Pynes (2009:207) bahwa “...at the local level and in non profit agencies, the recruitment and selection of city managers or executive directors is usually conducted by search committees. Usually personnel committees of the city council or board of directors are responsible for the search”. Berdasarkan pengertian diatas bahwa pejabat pada organisasi publik/non-profit dipilih dan diseleksi oleh panitia, tim dan/atau komite seleksi.

Tujuan dasar dari proses seleksi adalah untuk memperoleh pegawai yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Seleksi merupakan proses dua arah dimana organisasi menawarkan posisi kerja dengan kompensasi yang layak, sedangkan calon pelamar mengevaluasi organisasi dan daya tarik posisi serta imbalan yang ditawarkan organisasi. Tetapi dalam kenyataannya, proses seleksi masih merupakan proses satu arah, dimana posisi pelamar hanya dapat menerima saja posisi pekerjaan yang ditawarkan organisasi, sementara organisasi mempunyai kedudukan yang lebih kuat untuk melakukan tawar-menawar pada pelamar. Namun, apabila terjadi kelangkaan pegawai maka pegawai akan mempunyai lebih banyak pilihan dalam memenuhi pekerjaan. Dengan demikian, organisasi harus

menawarkan tawaran yang lebih menarik dan memberikan insentif atau perangsang pada pelamar.

Pada konteks seleksi dan rekrutmen Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama sebagaimana yang menjadi fokus penelitian ini, tahapannya telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pemdayagunaan Aparatur Negara Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pengangkatan Pejabat Tinggi. Dalam aturan tersebut secara garis besar terdiri atas tahap persiapan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Adapun rincian tahapan rekrutmen Pejabat Tinggi dapat dilihat pada gambar 2 berikut:



Sumber: diadaptasi dari Permenpan RB No. 13 Tahun 2014

Penelitian ini berfokus pada seleksi terbuka, bukan pada seleksi pegawai dengan mekanisme yang konvensional. Seleksi terbuka memiliki berbagai istilah seperti job tender, dan open bidding. Seleksi terbuka sudah dipraktikkan di negara-negara barat dengan istilah yang berbeda pula. Seleksi terbuka atau yang biasa disebut dengan pengisian JPT secara terbuka adalah proses pengisian JPT yang dilakukan melalui kompetisi secara terbuka/transparan dengan tujuan untuk memperoleh aparatur yang memiliki kemampuan, kompetensi dan integritas untuk mengisi jabatan tertentu secara efektif dan efisien. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 mendefinisikan seleksi terbuka adalah pengumuman lowongan pengisian JPT wajib dilakukan secara terbuka melalui media cetak nasional dan/atau media elektronik.

METODE

Penelitian ini berkaitan dengan pelaksanaan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kota Pekanbaru. Oleh karena itu, untuk mendapatkan hasil yang komprehensif maka desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah desain penelitian kualitatif. Creswell (2011:34) mengatakan bahwa “penelitian kualitatif sebagai suatu gambaran yang kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden dan melakukan studi pada situasi yang alami”. Sementara jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Jenis penelitian ini digunakan karena sifat dan tujuan penelitian yang ingin diperoleh dan bukan menguji sebuah hipotesis, akan tetapi berusaha untuk mendapatkan sebuah gambaran tentang pelaksanaan Seleksi Terbuka JPT Pratama di Kota Pekanbaru.

Teknik penarikan informan yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu menggunakan *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Teknik

penentuan informan dengan *purposive sampling* adalah teknik dengan menentukan secara langsung informan yang dianggap menguasai substansi penelitian dan dianggap memiliki sumber data sekunder yang dapat bermanfaat bagi laporan penelitian (*criterion based selection*). Sementara teknik bola salju (*snowball sampling*) merupakan teknik penentuan informan dengan tidak menentukan jumlah secara riil informan yang akan didapatkan informasi, melainkan menggali data dari informan ke informan lainnya hingga jawaban yang diberikan sudah dianggap sama (jenuh). Adapun infoman dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1
Informan Penelitian

No 1	Informan 2	Teknik Penentuan Informan 3
1	Walikota Pekanbaru*	<i>Purposive Sampling</i>
2	Sekretaris Daerah Kota Pekanbaru*	<i>Purposive Sampling</i>
3	Asisten II bidang Administrasi Umum Kota Pekanbaru	<i>Purposive Sampling</i>
4	Kepala Badan Kepegawaian (BKD) Kota Pekanbaru*	<i>Purposive Sampling</i>
5	Prof. Dr. Ermaya Suradinata, SH., MH., MS	<i>Purposive Sampling</i>
6	Prof. Dr. Tjahja Supriatna, SU	<i>Purposive Sampling</i>
7	Prof. Dr. Khasan Effendy, M.Pd	<i>Purposive Sampling</i>
8	Peserta Seleksi Terbuka JPT Kota Pekanbaru	<i>Snowball Sampling</i>

*Informan Kunci (*Key Informan*)

Sumber: diolah oleh peneliti, 2018.

Untuk keperluan validitas data yang diperoleh, maka dilakukan teknik triangulasi. Newman (2013:186) mendefinisikan triangulasi sebagai “ide untuk melihat suatu hal dari beberapa sudut pandang yang dapaat meningkatkan keakuratan. Oleh sebab itu Newman membagi triangulasi kedalam 4 (empat) jenis yaitu triangulasi ukuran, triangulasi pengamat, triangulasi teori serta triangulasi metode. Penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis trinagulasi yakni *triangulasi metode* dan *triangulasi teori*. Hal ini dilakukan karena dari beberapa teori implementasi kebijakan yang ditampilkan pada bagian sebelumnya, meskipun digunakan satu teori utama, akan dilakukan sintesa teori untuk mendukung dan menemukan keunikan dalam penelitian ini. Selain itu, hasil wawancara dan dokumentasi akan digunakan untuk keselarasan data.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kota Pekanbaru

a. Analisis Komunikasi

Komunikasi merupakan syarat utama bagi para pelaksana kebijakan (implementer), dimana para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang mereka harus kerjakan, kepada siapa kebijakan harus disalurkan sehingga kebijakan akan diimplementasikan dapat jelas dan konsisten. Komunikasi dalam implementasi kebijakan menurut Edwards III terdiri atas tiga indikator yaitu kejelasan, transmisi dan konsistensi. Dalam implementasi kebijakan seleksi terbuka JPT Pratama di Kota Pekanbaru, komunikasi dilakukan 2 (dua) arah yaitu kepada PNS di seluruh Provinsi Riau dan kepada tim panitia seleksi (Pansel). Menurut kalangan BKPSDM Kota Pekanbaru, pembentukan Pansel dilakukan oleh Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dan berkoordinasi dengan KASN. Secara lengkap dapat disimak kutipan wawancara sebagai berikut:

...pansel dibentuk oleh kepala daerah selaku PPK di Kota Pekanbaru dan berkoordinasi ke KASN. Kebetulan Pansel saat itu adalah beberapa professor dari

IPDN. Hal ini dimungkinkan mengingat syarat pengangkatan pannel adalah akademisi/professional yang memiliki pengetahuan dan/atau pengalaman sesuai dengan jenis, bidang tugas dan kompetensi jabatan yang lowong serta memiliki pengetahuan umum mengenai kompetensi dan telah dikonsultasikan kepada Komisis Aparatur Sipil Negara.

Terkait dengan ketersediaan panitia seleksi, KASN yang dilansir dalam Laporan Tahunannya (2018) mengakui bahwa salah satu hambatan dalam pelaksanaan seleksi terbuka di pemerintahan adalah terbatasnya ketersediaan panitia seleksi yang kredibel dan kompeten. Sementara panitia seleksi memiliki peranan penting dalam pelaksanaan seleksi yang objektif dan transparan. Sementara pada tahapan pelaksanaan seleksi, pengumuman seleksi dilaksanakan secara terbuka dalam bentuk surat edaran dan media elektronik melalui situs resmi pemerintah daerah Kota Pekanbaru. Hal ini diakui oleh kalangan BKPSDM bahwa selama pelaksanaan seleksi terbuka. Aspek transparansi sangat diutamakan. Selengkapnya dikatakan bahwa "...sejak awal BKPSDM telah menekankan aspek transparansi dalam melakukan pengumuman seleksi mulai dari pengumuman awal hingga pada tahap menentukan 3 (tiga) orang besar calon pejabat JPT Pratama". Disisi lain, salah satu peserta yang berasal dari salah satu daerah tetangga mengatakan bahwa informasi yang diberikan oleh pihak Kota Pekanbaru terinformasikan 4 (empat) hari sebelum pelaksanaan seleksi terbuka. Hal ini menjadi janggal mengingat dalam SOP pelaksanaan seleksi yang dilakukan menetapkan bahwa pengumuman pelaksanaan seleksi paling kurang 15 (lima belas) hari sebelum batas akhir penerimaan lamaran.

Komunikasi sebagaimana diungkapkan pada awal bagian ini terkait juga dengan aspek transparansi. Aspek transparansi menjadi penting mengingat proses seleksi terbuka JPT Pratama di seluruh daerah menjadi sebuah isu yang sensitif. Aspek transparansi ini sangat dekat maknanya dengan kejelasan (*clarity*) yang oleh Edwards III (1980:42) ditujukan agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

Dalam aspek kejelasan tujuan, kalangan Pemerintah Kota Pekanbaru menggambarkan bahwa seleksi terbuka sebagai tindak lanjut dari amanat Undang Undang Aparatur Sipil Negara untuk menghasilkan profil pejabat JPT Pratama di daerah yang sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi yang dibutuhkan. Sementara menurut salah satu akademisi yang juga menjadi anggota panitia seleksi mengatakan bahwa "...seleksi JPT Pratama dalam UU ASN mengubah pendekatan dari system tertutup menjadi system terbuka. System tertutup dulunya sangat mengedepankan system senioritas dan kepangkatan dan system terbuka saat ini mengedepankan kompetensi dan kompetisi diantara para ASN". Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh salah satu pakar pemerintahan bahwa "...seleksi terbuka bertujuan untuk mempercepat regenerasi". Hasil penelitian Hakim (2016:542) menunjukkan bahwa objektifitas kebijakan adalah tujuan dan sasaran yang akan dicapai dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Tujuan dan sasaran dalam pelaksanaan lelang jabatan adalah agar benar-benar bisa mendapatkan calon pejabat yang memiliki kompetensi, kapasitas dan kapabilitas berdasarkan jabatan structural yang diemban.

Kutipan ini dimaksudkan agar mempercepat pengisian jabatan yang lowong pada level JPT di lingkungan instansi pemerintah. Diungkapkan pula oleh La Folette dikutip oleh Karepesina (2011:4-5) bahwa "...seleksi terbuka dimaksudkan untuk menghasilkan system merit dimana sebuah mekanisme dalam mempromosikan dan mempekerjakan pegawai pemerintah yang didasarkan pada kemampuan mereka untuk melakukan pekerjaan, bukan pada koneksi politik mereka (*merit system is the process of promoting and hiring*

government employees based on their ability to perform a job, rather than on their political connections)”.
 government employees based on their ability to perform a job, rather than on their political connections)”).

Tujuan dari seleksi terbuka JPT juga telah dijelaskan pada Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian JPT pada Instansi Pemerintah. Disebutkan bahwa tujuan diterbitkannya peraturan ini adalah untuk terselenggaranya pengisian JPT Utama, Madya dan Pratama yang transparan, objektif, kompetitif dan akuntabel. Harapannya JPT yang terpilih sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan pada jabatan yang didudukinya sesuai dengan system merit. Disisi lain pengakuan dari salah satu peserta yang tidak lolos dalam seleksi JPT Kota Pekanbaru mengatakan bahwa seleksi terbuka yang dilakukan di Kota Pekanbaru cenderung formalitas mengingat orang-orang yang terpilih dan lolos juga merupakan orang yang sudah diprediksi akan menjabat pada suatu jabatan JPT sebelum seleksi dilakukan.

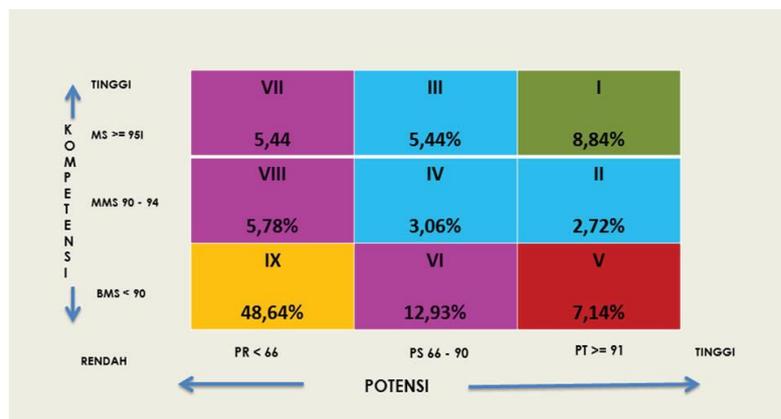
Faktanya, sebagaimana dilansir oleh cakaplah.com (diakses pada tanggal 4 februari 2019) Walikota Pekanbaru kecewa dengan nilai SAKIP yang rendah dan mempersilahkan bawahannya untuk meletakkan jabatannya. Secara rinci dikatakan bahwa:

...sesuai dengan apa yang telah saya sampaikan tadi dihadapan seluruh pejabat, jika capaian nilai SAKIP tak memuaskan, saya persilahkan minggir. Beri lewat yang mampu untuk mencapai itu.

...Penentuan para ASN setelah bulan Juli. Jika nilai SAKIP memuaskan, maka yang bersangkutan masih akan duduk di jabatan sekarang. Jika tidak, saya tegaskan katakana silahkan minggir.

Kutipan diatas menunjukkan bahwa seleksi terbuka yang telah dilakukan tampak tidak sesuai dengan tujuan awal yang ditetapkan. Kinerja pejabat JPT Pratama yang diharapkan sesuai dengan kompetensinya ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini senada dengan hasil laporan KASN yang menyimpulkan bahwa JPT hasil seleksi terbuka hanya sebesar 8,84 persen yang kinerjanya baik, sementara terdapat 48,64 persen yang kompetensinya rendah dan kurang berkompetensi. Selengkapny dapat dilihat gambar berikut:

Gambar 3
Matriks hasil Assessment Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama



Sumber: Laporan Kinerja KASN, 2018.

Tampak pada gambar diatas bahwa pejabat pimpinan tinggi pratama yang kompeten dan berpotensi menghasilkan kinerja optimal hanya sebesar 8,84 persen. Sementara terdapat 11,22 persen pejabat JPT yang sebenarnya kompeten namun kinerjanya rendah. Disisi lain, pejabat JPT yang kompetensinya rendah dan kurang berkompetensi

mencapai 48,64 persen. Hal ini sebagaimana pengakuan KASN disebabkan struktur umur PNS Indonesia yang setengahnya berusia diatas 45 tahun.

Sementara hasil penelitian yang dilakukan oleh Susanti (2014) dimana dikatakan bahwa lelang jabatan yang dilakukan dalam seleksi lurah dan camat di DKI Jakarta memberikan dampak sangat positif dalam pelayanan publik. Masalah tersebut oleh pakar pemerintahan salah satunya disebabkan panitia berwenang mengeluarkan 3 (tiga) nama peserta terbaik yang akan dipilih oleh kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Hal ini tentu akan menimbulkan potensi transaksi baru antara kepala daerah dengan kandidat. KASN telah mempublikasikan bahwa salah satu penyebab tidak netralnya ASN pada proses pemilihan kepala daerah adalah adanya motif mendapatkan/mempertahankan jabatan. KASN (2018) mengatakan bahwa patronase politik terjadi karena kepala daerah adalah pejabat politik yang sekaligus sebagai PPK yang memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memuatasi, mendemosi pegawai ASN. Masalah implementasi kebijakan tersebut tersebut oleh van Meter dan van Horn (1983:37) disebabkan oleh kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi dimana lingkungan politik yaitu intervensi dan keputusan terkahir kepala daerah menjadi keputusan final.

b. Analisis Sumber Daya

Sumber Daya dalam penerapan kebijakan, ibarat sebuah mesin, adalah sebuah minyak, yang tidak akan dapat berfungsi dengan baik jika minyaknya kurang/minim. Sumber daya menurut Nugroho (2012:22) dapat terdiri atas Sumber Daya Manusia, Sumber Daya Finansial, Sumber Daya Kewenangan, dan Sarana Prasarana. Sementara van Meter dan van Horn (1983:22) membagi sumber daya menjadi sumber daya manusia (*human resources*), sumberdaya materi (*material resources*), dan sumber daya metoda (*method resources*). Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka JPT Pratama di Kota Pekanbaru didukung oleh semua sumber daya tersebut. Hal ini dibuktikan dengan pengakuan kalangan BKPSDM bahwa sumber daya manusia telah disiapkan untuk melaksanakan kegiatan seleksi terbuka. Selengkapnya dapat disimak sebagai berikut:

...kami telah menyiapkan panitia seleksi (pansel) dengan baik dimana panselnya terdiri atas professional dan akademisi. Pansel tahun ini 4 (orang) sebagai guru besar pemerintahan dan administrasi public yang didatangkan dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Bandung. Sementara sumber daya pelaksana yang ada di BKPSDM itu telah kami berikan pelatihan pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi khususnya pengelolaan situs selama 2 (dua) bulan di Jakarta. Selain itu, kami selama 3 (tiga) bulan berturut-turut meminta advokasi dari kalangan KASN untuk memperhatikan persiapan kegiatan ini. Sehingga diharapkan mekanisme ini tidak terdapat pelanggaran sedikit pun.

Panitia seleksi dalam terminology barat diungkapkan oleh Pynes (2009:207) sebagai komite yang melaksanakan seleksi bagi organisasi non-profit. Secara lengkap diungkapkan bahwa “...at the local level and in non-profit agencies, the recruitment and selection of city managers or executive directors is usually conducted by search committees. Usually personnel committees of the city council or board of directors are responsible for the search”. Penentuan panitia seleksi tersebut diakui oleh kalangan Pemerintah Kota Pekanbaru dilakukan atas konsultasi dengan KASN. Hal ini telah diatur PP No. 11/2017 Pasal 114 nomor (4) yang berbunyi “dalam membentuk panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), PPK berkoordinasi dengan KASN”. Selain itu, panitia seleksi terbuka disyaratkan dalam pasal yang sama nomor (6) yaitu:

- a. Memiliki pengetahuan dan/atau pengalaman sesuai dengan jelas, bidang tugas, dan kompetensi Jabatan yang lowong;
- b. Memiliki pengetahuan umum mengenai penilaian kompetensi;

- c. Tidak menjadi anggota/pengurus partai politik; dan
- d. Tidak berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.

Sumber daya manusia pengelola proses seleksi terbuka JPT merupakan fungsional umum di BKPSDM yang telah diberikan pelatihan dan pendidikan khusus oleh KASN dan Kemenpan RB untuk memperlancar proses seleksi terbuka. Sumber Daya Manusia dalam hal ini tidak hanya kapasitas panitia seleksi dan staf sekretariat, melainkan sumber daya manusia yang melakukan pendaftaran. Hal ini dikarenakan kesuksesan dan keberhasilan seleksi terbuka dikatakan berhasil jika hasilnya sesuai dengan tujuan yang diharapkan, bukan dipaksa untuk sesuai dengan harapan.

Sebagaimana data dari kalangan BKPSDM Kota Pekanbaru bahwa jumlah peserta yang mengikuti seleksi terbuka JPT Pratama di Kota Pekanbaru adalah 144 orang. Jumlah tersebut bukan jumlah riil orang yang ikut seleksi mengingat dari 144 orang yang mendaftar terdapat 41 orang yang mendaftar pada 2 (dua) jabatan sehingga jumlah total 103 pendaftar riil yang mengikuti seleksi terbuka JPT di Kota Pekanbaru (jumlah dan jabatan dapat dilihat pada lampiran disertasi ini). Kualitas sumber daya manusia pendaftar dari data diatas belum dapat diketahui. Hal ini dikarenakan belum ada data kualifikasi pendaftar berupa tingkat pendidikan dan pangkat serta golongan pendaftar. Adapun data jumlah peserta menurut tingkat pendidikan adalah sebanyak 55 orang dengan tingkat pendidikan sarjana (S1) dan 87 orang dengan tingkat pendidikan magister serta 2 orang peserta dengan tingkat pendidikan doktor. Sementara jumlah peserta menurut pangkat dan golongan sebagaimana data dari BKPSDM adalah 96 orang dengan pangkat Pembina Muda (IV/a), 4 orang Pembina Muda Tk. I (IV/b) dan 3 orang dengan pangkat Pembina (IV/c).

c. Analisis Disposisi

Disposisi dalam implementasi kebijakan oleh Edwards III dimaksudkan sebagai kesatuan pemahaman antara pelaksanaan kebijakan dengan arahan dari pimpinan (atasan). Keterbatasan tersebut juga dapat diakibatkan ketidakpedulian pelaksana kebijakan. Disposisi menurut Edwards III (1980:32) dapat dibagi kedalam beberapa indikator yaitu pengangkatan pejabat birokrasi dan insentif kebijakan. Pengangkatan birokrasi dalam implementasi kebijakan seleksi terbuka di Kota Pekanbaru ternyata telah disadari oleh kalangan Pemerintah Daerah dimana menurut pengakuan kepala BKPSDM Kota Pekanbaru bahwa selama assessment dilakukan, tidak ada pengangkatan birokrasi ditengah assessment berlangsung. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya misleading terhadap kewenangan yang diemban. Jika proses berlangsung, sementara pejabat yang berwenang diganti, maka akan mengakibatkan terganggunya proses seleksi.

Pengangkatan birokrasi secara umum tidak menjadi kendala dalam seleksi terbuka JPT di daerah. Namun terkhusus pada seleksi JPT Pratama yaitu Sekretaris DPRD memiliki syarat tambahan yaitu konsultasi dengan pimpinan fraksi sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 202 dan 205. Hal ini tentu saja dapat menjadi potensi pelanggaran dikarenakan adanya celah untuk intervensi politik. Menurut kalangan Kota Pekanbaru, hal ini berjalan sebagaimana mestinya dan belum ada resistensi dan protes dari kalangan DPRD dan peserta seleksi. Jika hal ini dibiarkan terjadi, maka kemungkinan resistensi berupa intervensi politik bisa saja terjadi. Untuk meminimalisir kejadian ini, celah intervensi politik dapat diantisipasi dengan melakukan konsistensi seleksi dari pengumuman hingga pengumuman 3 (tiga) besar kemudian berkoordinasi dan konsultasi dengan pimpinan fraksi DPRD.

Selain itu, insentif dalam disposisi menentukan kelancaran implementasi kebijakan seleksi terbuka. Insentif dalam kasus ini adalah honor panitia, honor tim dan kecukupan serta kelayakan antara honor dan beban kerja. Jensen dan Meckling (1976:12) dalam teori agensi mendefinisikan insentif sebagai alat untuk mendorong karyawan dalam memperbaiki

kualitas dan kuantitas kerjanya. Kalangan tim panitia seleksi mengakui bahwa insentif dalam seleksi terbuka sebagai panitia seleksi sesuai dengan beban kerja yang diemban. Secara rinci dikatakan bahwa:

...kami selaku panitia seleksi yang notabene berdomisili di Jakarta merasa insentif yang diberikan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru sangat *worthed* dengan beban kerja saya sebagai kalangan akademisi dan professional. Artinya bahwa pemerintah Kota Pekanbaru mengerti dan paham akan menghargai prestasi dan status akademik seorang guru besar. Disamping itu semua, kepercayaan Kota Pekanbaru kepada kami sebagai tim panitia seleksi menjadi pengalaman dan reputasi bagi kami.

Dari kalangan Pemerintah Kota Pekanbaru, Kepala BKPSDM dalam wawancara yang dilakukan mengatakan bahwa insentif dalam hal ini honor panitia seleksi diberikan berdasarkan perencanaan anggaran. Insentif yang telah ditetapkan dalam perencanaan anggaran sesuai dengan kebutuhan untuk seorang akademisi dengan gelar guru besar termasuk akomodasi dan transportasinya. Selain itu, dilakukan pengalokasian anggaran bagi staf BKPSDM yang masuk dalam kepanitian kesekretariatan seleksi terbuka. Hal ini dilakukan untuk memberikan semangat kepada staf apalagi staf yang telah diberikan pelatihan pengelolaan TIK di Kemenpan RB. Sehingga tidak menimbulkan kesan kepada staf bahwa beban kerja yang beda tetapi insentif sama. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Heneman (1992:21) terhadap insentif bahwa “insentif merupakan tambahan penghasilan yang diberikan kepada pegawai bukan didasarkan pada evaluasi jabatan, melainkan karena adanya perbedaan prestasi kerja”.

d. Analisis Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan seleksi terbuka berhubungan dengan pengangkatan birokrasi dan panitia seleksi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan kewenangannya adalah a) Mempersiapkan mekanisme pelaksanaan seleksi; b) Mengumumkan informasi lowongan jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Pratama; c) Melaksanakan proses seleksi termasuk penelusuran rekam jejak ke tempat asal kerja; d) Melaksanakan penilaian; e) Mengumumkan hasil seleksi; f) Merekomendasikan calon pejabat yang dinyatakan lulus seleksi kepada PPK melalui pejabat yang berwenang.

Berdasarkan tugas dan fungsi diatas, panitia seleksi sebagai salah satu unsur pelaksana seleksi terbuka telah mengetahui apa yang harus dilaksanakan. Tetapi hal tersebut tidak menutup kemungkinan dapat menghambat implementasi karena struktur organisasi yang dimiliki. Standar operasional prosedur menjadi aspek utama keberhasilan implementasi kebijakan dalam dimensi struktur birokrasi disamping fragmentasi sebagaimana diungkapkan oleh Edwards III. Adapun standar kompetensi JPT yang telah disusun oleh pihak Pemerintah Kota Pekanbaru terdiri atas kompetensi dasar dan kompetensi bidang. Pada prakteknya, kalangan Pemerintah Kota Pekanbaru mengakui bahwa selama pelaksanaan seleksi terbuka di Kota Pekanbaru, standar kompetensi jabatan belum disusun oleh pemerintah daerah. Sementara idealnya, standar kompetensi jabatan harus telah disusun sebelum dilaksanakan seleksi terbuka. Terlepas dari belum disusunnya standar kompetensi jabatan di Kota Pekanbaru, kalangan Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Kepala BKPSDM mengatakan bahwa standar kompetensi jabatan harus segera disusun mengingat hal tersebut sangat terkait dengan peningkatan kinerja, bukan untuk mencari alasan pembenaran pilihan oleh kepala daerah. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Hakim (2016:541) dalam penelitiannya bahwa standar kompetensi jabatan merupakan peningkatan kinerja pegawai sebagai akuntabilitas penetapan dan pengangkatan pejabat. Standar kompetensi jabatan Aparatur Sipil Negara atau disingkat Standar Kompetensi ASN merupakan deskripsi pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang diperlukan seorang Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan tugas jabatan. Standar

kompetensi jabatan dalam hal ini berisi informasi tentang: nama jabatan, uraian jabatan, kode jabatan, pangkat yang sesuai, kompetensi teknis, kompetensi manajerial, kompetensi sosial kultural dan ukuran kinerja.

Aspek kedua dari struktur birokrasi yang akan kita perhatikan adalah fragmentasi. Edwards III mengatakan fragmentasi adalah disperse dari tanggungjawab untuk area kebijakan antara beberapa unit organisasi. Fragmentasi menurut Nugroho mengutip Edwards III (2012:44) adalah penyebaran tanggungjawab suatu kebijakan kepada badan-badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi yang jelas. Sementara secara makro, fragmentasi dalam pemerintahan didefinisikan oleh U. Rosenthal (1986:1) "...sebagai pemerintahan dimana proses bekerjanya struktur-struktur dan proses pemerintahan yang melibatkan kebijakan dan keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama kehidupan Bersama". Semakin terfragmentasi struktur organisasi, semakin kompleks koordinasi. Kadangkala fragmentasi dibutuhkan jika program yang dilaksanakan banyak melibatkan institusi. Sementara fragmentasi menurut istilah van Meter dan van Horn (1983:42) adalah hubungan antar organisasi. Secara rinci disebutkan bahwa:

Dalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarnya.

Dalam praktek implementasi kebijakan seleksi terbuka JPT di Kota Pekanbaru, terdapat 3 (tiga) lembaga utama yang bekerja yaitu BKPSDM, Sekretariat Seleksi dan Panitia Seleksi. Masing-masing lembaga telah memiliki kewengannya sehingga fragmentasi terbentuk sangat kecil. Namun terdapat lembaga umum yaitu KASN yang memiliki kewenangan 1) mengawal setiap tahapan proses pengisian JPT mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan; 2) mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, niali dasar serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN; 3) memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar, kode etik dan kode perilaku pegawai ASN, 4) meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari instansi pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar, kode etik dan kode perilaku pegawai ASN; dan 5) meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar, kode etik dan kode perilaku pegawai ASN.

Hambatan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kota Pekanbaru

a. Waktu

Waktu pelaksanaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Pekanbaru adalah 15 (lima belas) hari kerja untuk pengumuman seleksi terbuka. Sementara proses seleksi dilakukan dalam kurang dari 4 (empat) bulan. Berdasarkan pengakuan salah satu peserta yang berasal dari daerah lain adalah ketidakjelasan waktu seleksi dimana jadwal yang telah ditentukan pada awal pengumuman, tidak sesuai pada saat pelaksanaan. Secara lengkap dikatakan bahwa "...kemarin salah satu hal yang harus diperbaiki adalah konsistensi antara waktu pelaksanaan dengan pelaksanaan seleksi di lapangan. Hal ini menjadi penting mengingat kami dari luar kota sangat ditentukan oleh waktu pelaksanaan. Kami harus menyediakan waktu setidaknya 3 (tiga) hari jika akan ke Pekanbaru untuk melaksanakan seleksi, tiba-tiba seleksi tersebut diundur pelaksanaannya". Sementara disisi lain, kalangan BKPSDM mengatakan bahwa:

...konsistensi waktu bagi pelaksana seleksi menjadi tantangan tersendiri. Hal ini dikarenakan oleh beberapa hal seperti jadwal Walikota Pekanbaru yang tidak dapat diprediksi dan jadwal tim panitia seleksi yang berasal dari luar Kota Pekanbaru seperti akademisi dari Jakarta yang harus disesuaikan jadwalnya serta kesediaan waktu dari kandidat sendiri mengingat kandidat adalah pejabat daerah yang juga harus menyesuaikan dengan jadwalnya sendiri.

Sementara kendala terkait waktu terkait dengan pengumuman seleksi dimana pembatasan waktu terhadap calon peserta seleksi JPT. Menurut salah satu peserta seleksi yang gagal administrasi bahwa waktu untuk memenuhi persyaratan administrasi sangat sempit sehingga sebagian besar peserta apalagi yang berasal dari daerah luar Kota Pekanbaru gagal di tahap administrasi. Hal ini senada dengan yang diungkapkan Irfan (2017) bahwa "...pembatasan waktu terhadap calon peserta seleksi terkadang dilakukan oleh instansi untuk membatasi peserta dari luar instansi adalah dengan memberlakukan persyaratan-persyaratan yang sulit dipenuhi oleh calon peserta seleksi dari luar instansi tersebut. Ada kecenderungan masing-masing instansi pemerintah menginginkan lowongan jabatan di lingkungan instansinya diisi dari orang dalam". Hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip *open carrier system* sebagaimana dikedepankan seleksi terbuka.

b. Anggaran

Anggaran dalam hal ini adalah biaya pelaksanaan dimana diakui oleh kalangan BKPSDM bahwa anggaran pelaksanaan seleksi terbuka JPT di Kota Pekanbaru paling besar adalah pihak ketiga yang melaksanakan tes atau ujian yang diperlukan dalam penelusuran kompetensi calon pejabat JPT seperti assessment center. Secara lengkap dikatakan bahwa:

...biaya lain, dialokasikan dalam rangka pembayaran pihak ketiga yang melaksanakan tugas menelusuri kompetensi dari para peserta dan kompetensi yang diperlukan, biasanya dalam bentuk assessment center. Biaya tersebut, tergantung dari penawaran pihak ketiga berkenaan dengan jenis materi dan metode seleksi (assessment). Selain itu, terdapat juga biaya yang besar dalam seleksi tes kesehatan. Hal ini terjadi karena peserta tidak diperbolehkan membawa hasil tes kesehatan dari luar, sehingga tes ini dilakukan secara terpadu yaitu tes kesehatan jasmani, tes psikotest, tes bebas narkoba dan tes kepribadian).

Anggaran menjadi kendala dalam setiap kegiatan pemerintahan dikarenakan anggaran tak terduga terkadang lebih besar dibandingkan dengan anggaran yang telah ada alokasi dalam pagu anggaran. Hal ini menjadi kenyataan mengingat pengakuan kalangan BKPSDM Kota Pekanbaru terhadap akomodasi dan transport dari tim panitia seleksi sebanyak 4 (empat) orang yang berasal dari Jakarta. Selengkapnya dikatakan bahwa "biaya tak terduga yang tidak teranggarkan adalah biaya akomodasi dan transportasi tim panitia seleksi akademisi profesional yang berasal dari Jakarta. Hal ini dikarenakan pada awalnya pada saat perencanaan anggaran, akademisi dan profesional hanya direkrut berasal dari universitas sekitar Riau. Namun karena terdapat perubahan, maka kami sedikit mengalami kendala".

c. Budaya Birokrasi

Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru memberikan kesempatan kepada pegawai yang memenuhi kualifikasi dan kapabilitas untuk berkompetisi dalam seleksi terbuka. Tidak adanya diskriminasi kepada pendaftar membuat pendaftar sangat antusias. Jika dilihat secara umum, proses ini akan sangat menumbuhkan semangat profesionalitas, namun perilaku birokrasi di Kota Pekanbaru masih sangat kental yaitu rasa *tidak enak*. Hal ini diakui oleh salah satu peserta di Kota Pekanbaru bahwa "...saya ini mendaftar ikut seleksi karena saya

yakin saya mampu mengikuti seleksi tersebut dan pangkat saya terpenuhi. Namun yang menjadi pikiran saya adalah penilaian pribadi dalam arti bahwa saya tidak enak mendaftar jika pimpinan saya tidak merekomendasikan”.

Kutipan wawancara diatas menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dapat menghambat proses implementasi seleksi terbuka untuk meningkatkan semangat kompetitif. Santoso (1992:21) menyebutkan 2 (dua) factor yang menguatkan budaya kerja yaitu penyebaran nilai-nilai budaya sehingga anggota mengetahui budaya yang terkandung dalam organisasi; dan tingkat komitmen anggota terhadap organisasi”. Kutipan tersebut mengandung makna bahwa budaya organisasi ditentukan oleh pemahaman pegawai terhadap nilai-nilai yang ada dalam organisasi dan lingkungan organisasi. Hal ini dibuktikan oleh Yusrialis (2012:82-83) bahwa “Budaya ketimuran mengakibatkan interaksi antara individu dengan atasannya bersifat paternalistic sehingga menimbulkan situasi problematic bagi pegawai untuk berinovasi dan mengembangkan karir”.

Meskipun memiliki peluang, calon kandidat dapat mengurungkan niatnya jika tidak mendapatkan rekomendasi dari atasannya atau tidak berani meminta rekomendasi dari atasannya. Hal ini menjadi factor tidak kasat mata yang menghambat dan menantang dalam implementasi kebijakan seleksi terbuka. Oleh karena itu, fungsi pemimpin adalah meng-endorse bawahan untuk dapat berkembang dengan merekomendasikan bawahannya agar mendaftarkan diri sebagai peserta dalam seleksi terbuka. Hal ini sama dengan hasil penelitian Nurwana (n.d:11) bahwa:

...Kendala yang dihadapi selama pelaksanaan lelang jabatan di antaranya adalah banyak aparatur yang merasa kesulitan didalam mengasah kemampuan mandiri mereka ketika mengikuti serangkaian tahapan penyeleksian, sehingga muncul pendapat-pendapat dari mereka yang tidak akan mengikuti program lelang jabatan tersebut dan hanya beberapa aparatur saja yang mengikuti. Selain itu, disebabkan karena terbatasnya pendidikan ASN (Aparatur Sipil Negara) yang tidak sesuai dengan jabatan kosong yang ditawarkan. Inilah yang menyebabkan selama ini, ASN (Aparatur Sipil Negara) yang duduk dalam jabatan tertentu masih banyak yang belum teruji kualitasnya. Jiwa kepemimpinan yang dimiliki oleh setiap aparatur terbatas, sehingga hal tersebut juga mempengaruhi sikap pegawai yang tidak kompetitif untuk mampu mengikuti serangkaian proses seleksi lelang jabatan.

Hasil penelitian diatas terkait dengan kualifikasi syarat jabatan dengan atribut yang melekat pada ASN yang melamar. Selain itu, budaya birokrasi dapat menghambat implementasi kebijakan seleksi terbuka di Kota Pekanbaru ketika hasil seleksi diragukan oleh beberapa pihak termasuk oleh pelamar (ASN) maupun panitia seleksi itu sendiri.

Model Ideal Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka di Kota Pekanbaru

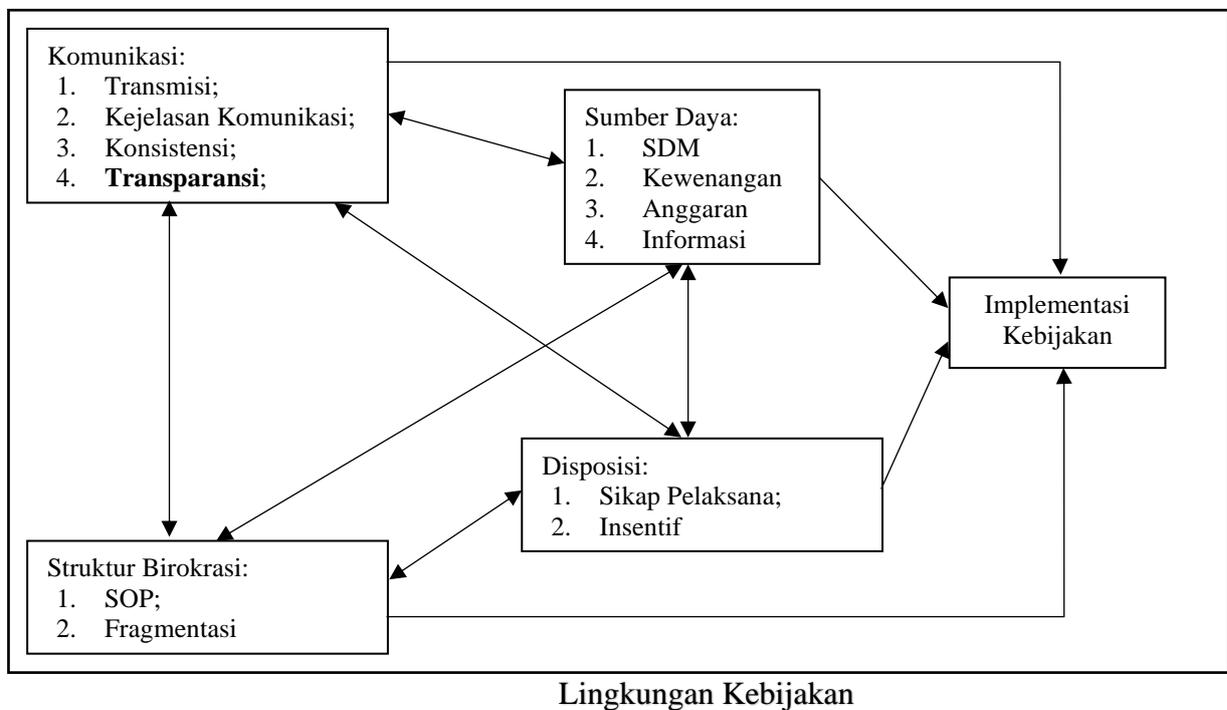
Model ideal Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka di Kota Pekanbaru berangkat dari temuan atas kendala yang dihadapi dan temuan penelitian sebagaimana dipaparkan pada bagian sebelumnya. Salah satu pakar pemerintahan yang juga menjadi panitia seleksi merekomendasikan bahwa implementasi kebijakan khususnya seleksi terbuka yang berlaku seluruh Indonesia tidak hanya pada pemerintah daerah melainkan pemerintah pusat dibutuhkan transparansi (sebagai sebuah proses) dalam setiap dimensinya mulai dari struktur birokrasi, komunikasi, disposisi dan sumber daya. Sebagai sebuah indikator, Edwards III belum menetapkan indikator transparansi khususnya pada dimensi komunikasi dalam kasus seleksi terbuka JPT Pratama. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu pakar bahwa komunikasi termasuk pengumuman seyogyanya harus dilakukan transparan. Secara rinci dikatakan bahwa “...komunikasi dalam seleksi terbuka JPT Pratama di Kota Pekanbaru khususnya indikator transmisi, kejelasan dan konsistensi harus dilakukan secara transparan mulai dari tahap pengumuman pelaksanaan seleksi hingga pada pengumuman

hasil seleksi”. Oleh Rakhmawanto (2016:416) menekankan 2 (dua) prinsip dasar dalam pengangkatan jabatan ASN dengan menerapkan system merit yaitu:

...Pertama adanya transparansi; ini dilakukan sebagai upaya dalam rangka memenuhi tuntutan reformasi yaitu adanya prinsip keterbukaan dalam mekanisme seleksi mulai dari penyampaian informasi jabatan yang lowong, pendaftaran, pelaksanaan tes, pengumuman, pelantikan dan pengambilan sumpah, sampai dengan penempatannya. Prinsip ini bisa dinilai oleh para pegawai dilingkungan kerjanya dan masyarakat pada umumnya, sehingga mereka dapat memberikan penilaian yang lebih obyektif dan rasional. Kedua, adanya akuntabilitas; ini dilakukan mengingat seleksi jabatan akan berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas.

Disamping itu, untuk menghindari adanya kepentingan politik berupa kompromi dan transaksi, Irfan (2017) mengatakan bahwa penetapan dan pengaturan durasi tahapan seleksi ditentukan. Pengaturan kembali Peraturan mengenai manajemen Aparatur Sipil Negara dimana Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) pasal 53 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah 1) Menteri di Kementerian; 2) Pimpinan Lembaga di Lembaga Pemerintah non Kementerian; 3) Sekretaris Jenderal di Sekretariat Lembaga Negara dan Lembaga non Struktural; 4) Gubernur di Provinsi; 5) Bupati/walikota di Kabupaten/Kota. Di level pemerintah daerah, secretaries daerah (Sekda) lebih layak untuk menjadi PPK mengingat Sekda merupakan pejabat karir tertinggi di daerah yang berpengalaman dan merintis karir dari staf. Dengan demikian adapun model ideal Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka JPT di Kota Pekanbaru merupakan pengayaan dari model Implementasi Edwards III yang dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4
Model Ideal Implementasi Kebijakan
Seleksi Terbuka JPT di Kota Pekanbaru



Sumber: diolah oleh peneliti, 2019.

KESIMPULAN

Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka dalam Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Kota Pekanbaru dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu a) Aspek Komunikasi yang meliputi komunikasi antara panitia seleksi dengan BKPSDM, komunikasi antara panitia seleksi dengan PPK, Komunikasi antara BKPSDM dengan peserta yang cenderung renggang dilihat dari mekanisme pengumuman seleksi terbuka dan pengumuman hasil seleksi; 2) Aspek Sumber Daya dimana penggunaan sumber daya anggaran sebagian besar diperuntukkan membiayai assessment center. Sementara sumber daya manusia dalam pelaksanaan seleksi sangat mendukung baik SDM di panitia seleksi maupun SDM di BKPSDM; 3) Aspek Disposisi dilihat dari kelancaran proses seleksi akibat tidak adanya pengangkatan pejabat sementara proses seleksi berlangsung dan adanya kesesuaian antara insentif dengan beban kerja yang dimiliki oleh panitia seleksi dan sekretariat; dan 4) Struktur Birokrasi, tampak SOP yang ada saat ini mengakibatkan ketidakjelasan waktu pelaksanaan seleksi. Namun disisi lain, terdapat kejelasan kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara organisasi pelaksanaan seleksi terbuka yaitu panitia seleksi, BKPSDM dan sekretariat.

Untuk menghindari adanya miskomunikasi antara peserta dengan pelaksana, sebaiknya dilakukan efisiensi waktu pelaksanaan tahapan seleksi dengan cara membuka lowongan jabatan 6 (bulan) sebelum jabatan tertentu akan dilowongkan. Keberhasilan Pemkot Pekanbaru dalam menyediakan sumber daya manusia dan prasarana perlu mendapat dukungan dalam bentuk penyediaan sumber daya lain yaitu anggaran untuk maintenance sarana dan prasarana.

REFERENSI

- Agustino Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Amin Widjaja Tunggal, 2007. *Audit Manajemen*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Armstrong, Michael. 2012. *Armstrong's handbook of Human Resources*. London: KoganPage.
- Awofeso, Olu. 2011. *Democracy and Democratic Practice in Nigeria: Issues, Challenges and Prospect*.
- Berman, Evan, M. 2010. *Human Resources management in Public Service: Paradoxes, Process and Problems*. Sage Publication. Inc.
- Creswell, John W. 2012. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy, 13th Edition*. Pearson Education Inc: New York.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press: Washington.
- Herawati, Nunik Retno. 2016. *Evaluasi Lelang Jabatan Camat dan Lurah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan. Vol. 2 No. 2. Maret 2016.
- Heneman, R.L. 1992. *Addison-Wesley Series on managing Human Resources. Merit Pay: Linking Pay Increase to Performance Ratings*. US. Addison-Wesley Longman.
- Irfan, Muchlis. 2017. *Seleksi Terbuka jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah*. Policy Brief. Badan Kepegawaian Negara.
- Jensen, Michael C dan William H. Meckling. 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Harvard Business School.
- Karepesina, Muhammad Tahir. 2011. *Merit Sistem dalam Penempatan Pegawai pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Buru*. Masters thesis, Universitas Hasanuddin.
- Newman, W Lawrence. 2013. *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi 7*. Jakarta. Indeks.
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy*. Elex Media Computindo: Indonesia.

- Nurwana, Malio Adam. *Evaluasi Lelang Jabatan di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2014*. Disertasi Universitas Diponegoro. 2014.
- Pynes, Joan E. 2012. *Human Resources Management*. USA: Wiley.
- Rakhmawanto, Ajib. 2016. *Model Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif UU Nomor 5 Tahun 2014*. Jurnal Penelitian Hukum Dejure. Volume 16 Nomor 4, Desember 2016.
- Ripley, R.B. and G.A. Franklin (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Dorsey Press: Homewood.
- Rosenthal, David M. (1986). Two concepts of consciousness. *Philosophical Studies* 49 (May):329-59.
- Rudiyanto, Ellen Vembrey. dkk. 2015. *Orientasi Proyek Reformasi Birokrasi*. Universitas Tarumanegara.
- Sepriyanto, Dwi Septia. dkk. 2013. *Pelaksanaan Pengakatan Pejabat Struktural Kelurahan di Lingkungan Kota Singkawang*. Jurnal Universitas Tanjungpura 2013.
- Setiawan, Oglando dkk. 2016. *Pelaksanaan Seleksi Terbuka Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung*. Jurnal Hukum Volume 4 Nomor 2, November 2016. Universitas Lampung.
- Susanti, Dinas Annisa. 2014. *Kebijakan Lelang Jabatan Pengangkatan Camat dan Lurah di DKI Jakarta Tahun 2013 dalam rangka Good Governance*. Disertasi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. 2014.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Yusrialis. 2012. *Budaya Birokrasi Pemerintahan (Keperihatinan dan Harapan)*. Jurnal Sosial Budaya. Volume 6 Nomor 1, Januari-Juli 2012.
- Widodo, Joko. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia.
- Wildavsky, A. 1974. *The Politics of the Budgetary Process, 2nd Edition*. Boston: Little Brown & Co.
- Winarno, Budi. 2007, *Kebijakan Publik, teori dan Proses*, Jakarta: Media Pressindo.
<http://riaurealita.com/amp/detailberita/1317/contact.php>
<http://riauplus.com/politik/9330-asesmen-pejabat-pemko-pekanbaru-diduga-sarat-kkn.html>