

**NILAI PENTING KONSEP *AFFIRMATIVE ACTION POLICY* DALAM
PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA (SDM)
APARATUR BERBASIS MERIT**

***THE IMPORTANT VALUE OF AFFIRMATIVE ACTION POLICY CONCEPT IN THE
DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES (HR)
APPARATUS ON A MERIT BASIS***

Bambang Sunaryo

Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik FISIPOL UGM
Jl. Sudio Yusticia Bulak Sumur Yogyakarta
e-mail: bambang_sunaryo27@yahoo.com

dan

Celly Cicellia

Housing Research Center Yogyakarta
Abhi Seka Tower, Lantai 2
Jl. Ipda Tut Harsono 26 Yogyakarta
e-mail: celly_cicellia@yahoo.com

(Diterima 2 Mei 2014, direvisi 6 Juni 2014, dterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Konsep affirmative action policy menghadirkan kesempatan diberlakukannya tahapan operasional dan bobot pengembangan SDM yang berbeda terhadap setiap aparatur sipil yang memiliki disparitas kapasitas SDM, untuk mencapai tujuan yang sama yakni peningkatan kualitas kelembagaan birokrasi publik. Adopsi konsep affirmative action policy memberikan nilai penting akselerasi pengembangan SDM aparatur berbasis merit untuk dapat dijadikan sebagai perangkat untuk menjalankan pembangunan kelembagaan birokrasi yang lebih baik sesuai substansi UU ASN.

Kata kunci: *affirmative action policy, pengembangan SDM, merit, UU ASN*

Abstract

The concept of affirmative action policy presents different applied opportunities of operational stages and human resource development towards any civilian apparatus who possess disparity human resources capacity to achieve the same goal that is to improve the institutional public bureaucracy quality. Adoption of the affirmative action policy concept provides an important value for the human resource development acceleration based on merit in order to serve as a device to run a better bureaucratic institutional development as stated in the Law No. 5 of 2014.

Key word: *affirmative action policy, human resource development, merit, Law No. 5 of 2014.*

PENDAHULUAN

Secara umum *affirmative action policy* dapat dipahami sebagai pemberlakuan kebijakan atau perlakuan yang berbeda untuk mendorong pencapaian hasil yang merata. Upaya pencapaian kondisi pemerataan ini dilakukan dengan maksud untuk mengarahkan tindakan akselerasi terhadap salah satu organ kelembagaan yang dinilai tidak se-dinamis organ lain dalam struktur kelembagaan tersebut. Pada konteks pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur sipil berbasis merit, *affirmative action policy* dapat dipakai sebagai landasan pelaksanaan akselerasi pemerataan

dan peningkatan kualitas SDM aparatur sipil. Keanekaragaman karakteristik aparatur sipil di Indonesia yang sangat variatif latar belakang lingkungan sosial, ekonomi, pendidikan dan kualitas kinerjanya menjadi hal yang sulit untuk dihindari di Indonesia yang notabene merupakan negara yang sarat akan keragaman kondisi sumber daya. Keanekaragaman kapasitas dan pencapaian prestasi aparatur sipil tersebut secara empiris membutuhkan penanganan yang juga bersifat variatif. Penerapan variasi pengembangan SDM aparatur dengan landasan *affirmative action* memungkinkan terciptanya upaya berkesinambungan untuk mengarahkan kinerja birokrasi menjadi lebih baik.

Secara historis, pemikiran tentang *affirmative action policy* pertama kali muncul di Amerika Serikat sebagai upaya untuk mengkompensasi diskriminasi rasial yang dialami oleh warga kulit hitam. *Affirmative action policy* pada awalnya digunakan oleh Pemerintah Amerika Serikat untuk menginisiasi ketidakadilan masa lalu yang dialami oleh kelompok-kelompok yang terdiskriminasi. Inisiatif *affirmative action policy* dilakukan oleh Presiden Kennedy melalui penerbitan *Executive Order* 10925 pada bulan Mei tahun 1961. *Executive Order* tersebut memberikan kesempatan bagi masyarakat kulit hitam Amerika Serikat untuk memperoleh pekerjaan meskipun memiliki keterampilan kerja dan latar belakang pendidikan yang tidak memadai. Ada semacam perlakuan khusus yang diberlakukan bagi warga kulit hitam yang tidak memiliki latar belakang pendidikan dan keterampilan yang memadai untuk memiliki pekerjaan yang notabene pekerjaan tersebut mensyaratkan adanya jenjang pendidikan dan ketrampilan yang memadai. Tindakan pengecualian ini diberikan untuk memberikan kesempatan bagi warga kulit hitam tersebut membangun peluang peningkatan kesejahteraan sosial.

Diskriminasi rasial yang selama ini diterima oleh kelompok kulit hitam Amerika Serikat menjadi alasan pemberlakuan *affirmative action policy* melalui penerbitan *Executive Order* 10925 ini. Perlakuan khusus yang diberikan kepada kelompok kulit hitam tersebut membuat konsep *affirmative action policy* pada awalnya menjadi sangat identik dengan kebijakan pengecualian terhadap kelompok-kelompok sosial yang terdiskriminasi secara rasial. Namun dalam perkembangannya, konsep *affirmative action policy* kini tidak lagi sekedar upaya untuk mengkompensasi ketidakadilan rasial dalam bentuk pemberlakuan persyaratan khusus bagi kelompok terdiskriminasi untuk mendapatkan pekerjaan, melainkan telah meluas sebagai konsep yang merespon keanekaragaman SDM termasuk dalam konteks pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi yang memiliki karakteristik beragam. Terlebih dalam sistem merit dipersyaratkan adanya kompetensi aparatur sipil, serta penyelenggaraan pengembangan SDM

yang mampu mendesain peningkatan kapasitas kelembagaan birokrasi.

Keterkaitan antara konsep *affirmative action policy*, pengembangan SDM aparatur sipil dan kondisi keberagaman variasi kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil telah banyak dikaji secara akademis. Menurut Simon (2005) *Affirmative action policy* adalah konsep yang dinilai paling sesuai dengan kondisi keragaman. Pandangan teoritis Simon ini menegaskan bahwa ada hal-hal yang tidak dapat terakomodir secara maksimal ketika dalam konteks birokrasi di negara yang memiliki karakteristik keragaman, konsep *affirmative action policy* tidak digunakan untuk pengembangan SDM aparatur birokrasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara praktis, konsep *affirmative action policy* sangat cocok digunakan dalam pengembangan SDM aparatur sipil Indonesia yang notabene berlatar belakang keragaman sosial.

Tulisan ini merupakan sebuah analisis yang fokus terhadap masalah pengembangan SDM aparatur berbasis merit dalam kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Pemahaman mengenai urgensi konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit merupakan kebaruan gagasan yang ingin ditawarkan dalam tulisan ini. Mekanisme pengembangan aparatur sipil dalam UU ASN yang mengamanatkan adanya cita-cita menuju penataan birokrasi yang lebih baik secara merit sangat sesuai dengan perkembangan konsep *affirmative action policy*. Hal ini karena dalam perkembangannya, konsep *affirmative action policy* telah menegaskan adanya nilai penting penerapan akselerasi pengembangan SDM terhadap para personil yang dinilai memerlukan perlakuan khusus dalam kebijakan manajerial SDM. Pemberlakuan dorongan akseleratif dalam pembinaan dan pendidikan aparatur sipil untuk mencapai pemerataan peningkatan kinerja yang termuat pada *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur berbasis merit menjadi aspek yang layak dipertimbangkan dalam manajerial aparatur birokrasi Indonesia. Transformasi konsep *affirmative action policy* dari gagasan

kebijakan memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang terdiskriminasi, menjadi tindakan untuk memberikan dorongan akseleratif dalam proses pengembangan dan pendidikan SDM secara empiris sangat sesuai dengan semangat pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit birokrasi Indonesia.

Konsep Merit System dalam Birokrasi

Pemahaman tentang tipe ideal birokrasi tidak pernah bisa lepas dari konsep merit system. Bahkan secara teoritis selalu disebutkan bahwa *merit system* merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan tipe ideal birokrasi. Konsep *merit system* secara teoritis memiliki keterkaitan dengan model *administrative-efficiency bureaucracy* (model birokrasi administratif-efisien). Hal ini dikarenakan merit system menjadi landasan utama bagi birokrasi untuk mengembangkan kemampuan dalam melakukan koordinasi menyeluruh untuk menyerap kepentingan publik secara kuat dan handal (Wasley, 1991). Dalam tataran praktis, ketika birokrasi dihadapkan pada kondisi lebih menonjolnya kepentingan politis dibandingkan kepentingan manajerial, maka penerapan *merit system* dalam birokrasi sulit untuk diwujudkan. Bahkan konsep *merit system* hanya akan menjadi utopia tanpa makna saat birokrasi telah terkontaminasi oleh kepentingan politis.

Merit system merupakan *perspektif* yang bertolak belakang dengan konsep *spoil system*. Dalam konsep *merit system*, nampak bahwa kepentingan perbaikan penyelenggaraan birokrasi menjadi hal yang paling ditonjolkan, sedangkan dalam konsep *spoil system*, kepentingan politis dalam tata kelola birokrasi justru terasa lebih dominan (Hollyer: 2009). Dalam dikotomi merit dan *spoil system*, *merit system* adalah konsep yang paling sesuai dengan semangat peningkatan kinerja birokrasi. Hal ini mengingat konsep *merit system* memiliki landasan serta kejelasan kualifikasi, kompetensi, kinerja dan keadilan yang berkesinambungan. Melalui mekanisme *merit system*, birokrasi dikelola secara maksimal sehingga mampu menjadi lembaga yang berkompeten untuk menangani berbagai permasalahan publik (*public affair*) dan kepentingan publik (*public interest*).

Dalam kajian mengenai patologi birokrasi, merit system selalu diklaim sebagai ramuan ampuh untuk mengatasi berbagai penyakit administratif birokrasi. Sebaliknya, pada kajian mengenai patologi birokrasi tersebut, konsep *spoil system* senantiasa dipandang sebagai kondisi yang menyebabkan munculnya berbagai penyakit maupun unsur yang memperparah problema dalam birokrasi. Pada tataran praktis, transformasi mekanisme *spoil system* ke *merit system* harus dilakukan. Transformasi mekanisme *spoil system* ke *merit system* tersebut tidak dapat terjadi secara *given*, melainkan membutuhkan proses reformasi birokrasi. Melalui reformasi birokrasi, berbagai perubahan unsur-unsur kelembagaan yang dilakukan, akan memaksa tertransformasi-nya mekanisme *spoil system* menjadi *merit system*.

Affirmative Action Policy dan Kebijakan Publik

Konsep *affirmative action policy* tidak pernah bisa dipisahkan dari konsep kebijakan publik. Menurut Sabatier dkk (1993) kebijakan publik merupakan suatu proses serial yang tidak boleh bersifat konvensional, melainkan harus mempertimbangkan dinamika kondisi sosial yang ada. Berdasarkan pandangan Sabatier dkk tersebut dapat dilihat bahwa dinamika perubahan prespektif konsep *affirmative action policy*, dari sekedar kebijakan yang berisi pengecualian persyaratan kualifikasi masyarakat yang terdiskriminasi rasial dalam memperoleh pekerjaan, menjadi konsep yang berisi akselerasi pengembangan SDM yang berkapasitas rendah dengan cara pembinaan dan pendidikan. Dinamika perubahan perspektif konsep *affirmative action policy* tersebut perlu diakomodir dalam kebijakan publik untuk memastikan bahwa kebijakan publik telah bersifat non konvensional. Selain itu, untuk memastikan bahwa kebijakan publik telah mengakomodir perubahan lingkungan, para *policy maker* perlu mengakomodir karakteristik lingkungan kebijakan seperti kondisi kemajemukan serta ketidakmerataan kapasitas sumberdaya yang membutuhkan penanganan secara afirmasi. Hal ini dilakukan untuk menghindari munculnya hambatan-hambatan atas kondisi lingkungan kebijakan tersebut.

Sebagai bagian dari kebijakan publik, konsep *affirmative action policy* sangat berkaitan dengan kondisi kelompok sasaran kebijakan yang karakteristiknya bervariasi. Kondisi variasi kelompok sasaran kebijakan ini merupakan alasan utama pemberlakuan perlakuan yang berbeda melalui tindakan afirmasi. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pemberlakuan yang berbeda terhadap kelompok sasaran kebijakan dengan konsep *affirmative action policy* telah berkembang bukan lagi sekedar memberikan kesempatan bagi kelompok yang terdiskriminasi secara rasial untuk mendapatkan pekerjaan, melainkan telah berkembang menjadi konsep yang mengupayakan percepatan pemerataan peningkatan kapasitas SDM. Ada pemberlakuan bobot pembinaan dan pendidikan yang lebih besar bagi SDM yang berlatar belakang kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan yang lebih rendah dibandingkan dengan SDM yang hidup dalam lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan yang lebih tinggi. Kondisi empiris disparitas kapasitas SDM dari dua latar belakang lingkungan yang berbeda tersebut merupakan alasan paling logis untuk melaksanakan tindakan afirmasi pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi.

Affirmative action mengacu pada langkah-langkah untuk mempercepat kesetaraan dan sarat akan inklusi (Edelmen: 2010). Kesetaraan yang dirancang dalam konsep *affirmative action policy* ini bersifat formal dan berlandaskan hukum. Artinya setiap inovasi pengembangan sumber daya yang dilakukan secara afirmasi memiliki kejelasan formalitas dan didukung oleh regulasi yang memadai. Dengan demikian ada kejelasan pola desain tahapan-tahapan *affirmative action policy* dalam setiap tindakan akselerasi pengembangan sumber daya untuk menghindari resistensi publik maupun permasalahan lain yang bersifat menghambat. Kejelasan formalitas dan kepastian hukum *affirmative action policy* tersebut sekaligus menegaskan identitas konsep *affirmative action policy* sebagai bagian dari kebijakan publik. Hal ini karena secara umum kebijakan publik merupakan kebijakan yang berkarakter terencana, formal dan berpayung hukum.

Pengembangan SDM Birokrasi Berbasis Merit System

Secara leksikal *merit system* dapat dimaknai sebagai mekanisme keadilan yang proporsional untuk memperlakukan serta memberikan penghargaan terhadap hal-hal yang dipandang layak (Hornby, dalam Wungu: 2003). *Merit system* merupakan mekanisme yang dianggap paling layak dalam pengembangan SDM birokrasi karena memberikan ilustrasi pengelolaan birokrasi secara proporsional dan profesional. Dalam mekanisme *merit system* setiap SDM dipandang sebagai pihak yang memiliki peluang yang sama untuk melaksanakan pengembangan karier maupun memperoleh apresiasi sesuai dengan kontribusi yang kontribusi yang telah diberikan. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya pola keadilan distributif dalam konsep pengembangan SDM berbasis merit. SDM yang berkontribusi dan berkapasitas lebih tinggi memiliki peluang yang lebih besar untuk memperoleh pengembangan karier serta apresiasi prestasi dibandingkan dengan SDM yang berkontribusi serta berkapasitas lebih rendah.

Pengembangan SDM berbasis merit menjadi hal yang sangat penting bagi penyelenggaraan birokrasi. Hal ini karena SDM merupakan sumber daya yang digunakan untuk mensinergikan sumber daya lain guna mencapai tujuan organisasi. Dalam birokrasi, SDM berperan sebagai unsur yang menjalankan keberlangsungan kegiatan birokrasi. Pengembangan SDM birokrasi berbasis merit adalah kebutuhan yang mendesak bagi pembangunan birokrasi. Kapasitas kinerja SDM aparatur sipil birokrasi yang identik sebagai penyelenggara pelayanan publik dan seringkali terlibat langsung dengan kelompok masyarakat penerima pelayanan menjadi faktor pendorong terbentuknya persepsi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Oleh karena itu, pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi berbasis merit secara berkesinambungan merupakan langkah strategis yang memberikan tawaran perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik yang secara langsung berdampak pada peningkatan persepsi kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik tersebut.

Pengembangan SDM memiliki makna upaya peningkatan perangkat organisasi dari aspek pendidikan, *entrepreneur*, *administrative*, perilaku, riset dan teknologi (World Bank 1993). Pengembangan SDM dilakukan sebagai tindakan pengembangan organisasi. Secara konseptual, pengembangan SDM merupakan bagian dari manajemen SDM suatu organisasi. Menurut Amstrong (2003) manajemen SDM menjadi pengelolaan organisasi yang memuat nilai strategis dan koheren. Dalam kaitannya dengan hal ini, *merit system* selalu diidentikan sebagai mekanisme yang paling konstruktif pada tahapan manajemen SDM organisasi termasuk pada proses pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi.

Keterkaitan Antara Perspektif *Affirmative Action Policy* dan Pengembangan SDM Birokrasi Berbasis Merit

Meskipun sekilas nampak adanya ketidak-terkaitan antara perspektif *affirmative action policy* dan pengembangan SDM, namun secara konseptual keduanya memiliki keterkaitan yang logis. Perspektif *affirmative action policy* memberikan pandangan bahwa dalam proses pengembangan SDM perlu dilakukan pemetaan kapasitas dan prestasi masing-masing aparatur sipil, serta latar belakang sosial, ekonomi dan pendidikannya guna memastikan bobot pengembangan yang diberlakukan pada masing-masing SDM. Pemberlakuan variasi pembobotan dan tindakan pembinaan dan pendidikan dalam proses pengembangan SDM birokrasi menjadi upaya akselerasi kelompok-kelompok SDM yang notabene memiliki disparitas kapasitas dan prestasi sehingga menghasilkan pemerataan peningkatan. Pemberlakuan pembobotan dan tindakan pembinaan dan pendidikan yang lebih intens pada SDM dengan kapasitas yang cenderung rendah menjadi gambaran praktek *affirmative action policy* yang memastikan adanya upaya akselerasi peningkatan kapasitas SDM tersebut.

Meskipun secara konseptual menghadirkan pemikiran baru terhadap konsep pengembangan SDM, pada tataran teoritis, konsep *affirmative action policy* tidak bebas dari kritikan. Misalnya dalam studi kebijakan publik yang dilakukan oleh Soni (dalam Ayob: 2008), terdapat

antitesis konsep *affirmative action policy* yang menyebutkan bahwa implementasi *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM birokrasi justru membuat inefisiensi kelembagaan birokrasi. Ada potensi peningkatan beban kerja birokrasi yang muncul ketika konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil mensyaratkan adanya bobot pembinaan dan pendidikan yang berbeda pada aparatur sipil yang memiliki perbedaan kapasitas berdasarkan hasil pemetaan kapasitas SDM yang sebelumnya telah dilakukan. Hal ini dikarenakan pemberlakuan pembobotan pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil membutuhkan sumber daya keuangan, waktu dan kapasitas *leadership* yang memadai.

Pada tataran praktis tidak bisa dipungkiri bahwa *affirmative action policy* terlihat tidak efisien dalam jangka pendek (Fryer, Loury dan Yuret: 2003). Pada jangka pendek yang nampak justru peningkatan beban anggaran birokrasi untuk membiayai berbagai konsekuensi yang muncul dari hasil tindakan-tindakan afirmasi para *policy maker* pendukung *affirmative action policy*. Namun di sisi lain dalam jangka panjang, konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi memberikan aspek efisiensi dan efektivitas yang memadai bagi birokrasi. Hasil akhir berupa pemerataan serta peningkatan kapasitas aparatur sipil merupakan pencapaian jangka panjang yang berpotensi diperoleh dalam penerapan konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil.

Berbagai problem penyelenggaraan pelayanan publik yang dialami oleh SDM aparatur sipil birokrasi level bawah seperti yang diilustrasikan Lipsky (1969) membutuhkan penanganan yang bersifat afirmasi, mengingat adanya ketidak-seragaman derajat problem penyelenggaraan pelayanan publik yang dialami oleh masing-masing SDM aparatur tersebut. Terkait hal ini, konsep *affirmative action policy* menjadi solusi untuk mencegah timbulnya patologi birokrasi yang muncul akibat adanya ketidakseimbangan kapasitas aparatur sipil birokrasi tersebut. Berbagai patologi birokrasi yang muncul seringkali disebabkan adanya ketidakseimbangan kapasitas kinerja aparatur sipil sehingga perlu adanya penambahan

bobot pembinaan dan pendidikan bagi SDM aparatur yang dinilai masih menghadapi problem rendahnya. Pemimpin yang baik perlu bersikap aktif dalam pengelolaan keragaman nilai. Dengan demikian kepemimpinan birokrasi yang baik dapat diwujudkan melalui penempatan kebijakan afirmasi pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi sebagai tindakan manajerial kinerja pelayanan publik.

PEMBAHASAN

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah jenis metode analisis deskriptif kualitatif. Pemilihan metode ini dimaksudkan sebagai upaya penulis untuk menghasilkan analisis mendalam terkait masalah nilai penting *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit. Menurut Huberman dan Milles (2009) analisis deskriptif merupakan teknik analisis data yang memberikan hasil analisis lebih mendalam dan berkesinambungan karena tidak hanya berhenti pada struktur penjelasan (*explanatory structure*). Pandangan Huberman dan Milles tersebut menunjukkan bahwa dalam komparasi antara metode analisis deskriptif kualitatif dan ekplanatori, metode analisis deskriptif memuat kelebihan berupa hasil analisis yang lebih mendalam.

Tulisan ini fokus terhadap konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil. Sedangkan lokusnya adalah pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Metode analisis deskriptif kualitatif dalam tulisan dipilih untuk menghasilkan analisis mendalam untuk menampilkan kebaruan pemikiran dan temuan penelitian mengenai proses penyelenggaraan pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi secara afirmasi dengan menerapkan konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit. Melalui penggunaan metode analisis deskriptif kualitatif ini, penulis berupaya untuk menampilkan keterkaitan pemikiran *affirmative action policy*, konsep pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi dan sistem merit manajemen SDM.

Problema Kapasitas SDM Aparatur Sipil

Permasalahan kurang maksimalnya kapasitas SDM aparatur sipil seolah telah menjadi permasalahan klasik dalam diskusi tentang kinerja birokrasi Indonesia. Persepsi kepuasan masyarakat kelompok sasaran kebijakan yang rendah terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang jamak dijumpai menjadi salah satu bukti masih dihantuinya birokrasi Indonesia oleh problem kapasitas aparatur sipil. Keanekaragaman latar belakang sosial, ekonomi dan pendidikan telah menciptakan kesenjangan kapasitas SDM aparatur sipil. Hal ini dapat dilihat pada kondisi ketidakmerataan prestasi kinerja SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia. Tidak bisa dipungkiri bahwa secara empiris ada kesenjangan sosial, ekonomi serta pendidikan serius baik antar kelompok masyarakat maupun antara daerah dan antara wilayah yang menjadi problema nasional (Sofian, 2010). Kesenjangan kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan ini tidak hanya menunjukkan belum tuntasnya kinerja birokrasi publik mendorong pencapaian peningkatan aspek sosial, ekonomi dan pendidikan secara berkesinambungan, melainkan juga menjadi latar belakang munculnya hambatan birokrasi berupa tidak meratanya kapasitas aparatur sipil birokrasi Indonesia.

SDM aparatur sipil memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi birokrasi. SDM aparatur sipil merupakan unsur penentu yang dominan dari kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga birokrasi. Hal ini menunjukkan bukti bahwa dinamika pencapaian penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik sangat tergantung pada kualitas SDM aparatur sipil tersebut. Kondisi lambannya birokrasi dalam merespon kebutuhan pelayanan dan kebijakan publik menjadi problema yang tidak bisa dilepaskan dari kapasitas SDM aparatur sipil. Masih belum maksimalnya kualitas kapasitas SDM aparatur sipil memberi andil yang besar dalam kelambanan kinerja pelayanan dan kebijakan publik birokrasi. Bagi SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia dengan kapasitas yang kurang memadai, peningkatan kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan dan kebijakan publik, seolah belum dapat dipahami dan

dimaknai secara berkesinambungan sehingga menjadi problem tersendiri bagi birokrasi di Indonesia.

Kondisi empiris ketidakmerataan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berdampak pada sulitnya memperbaiki sistem kinerja birokrasi. Peningkatan kesadaran maupun kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia untuk memperbaiki sistem kinerja birokrasi terlihat masih sulit dilakukan secara maksimal karena kondisi ketidakmerataan kapasitas SDM aparatur birokrasi Indonesia membuat adanya kesenjangan antara SDM aparatur sipil yang berdedikasi tinggi dengan yang mengalami masalah kurang maksimalnya kapasitas dalam pemaknaan nilai penting peningkatan kinerja birokrasi di Indonesia. Keberadaan SDM aparatur sipil dengan karakteristik dan pencapaian kapasitas maupun prestasi yang masih rendah justru menjadi salah satu pemicu lahirnya problema sistemik kinerja birokrasi di Indonesia. Meskipun dalam proses rekrutmen telah dijalankan berbasis merit, variasi latar belakang kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan berbagai daerah di Indonesia telah mendesain disparitas kapasitas dan prestasi SDM aparatur sipil birokrasi tersebut. Dengan demikian dapat dilihat bahwa munculnya disparitas kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia merupakan sesuatu yang bersifat *given*, sebagai konsekuensi keberagaman latar-belakang kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan di Indonesia.

Dalam konteks birokrasi Indonesia, selama ini terlihat adanya mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi yang kurang responsif terhadap kondisi keragaman dan ketidakmerataan kapasitas masing-masing SDM aparatur sipil. Terlihat bahwa mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil melalui kegiatan-kegiatan pembinaan dan pendidikan tidak memberikan bobot yang berbeda terhadap para aparatur sipil birokrasi khususnya dengan status golongan maupun kepangkatan yang sama. Pengalaman penyelenggaraan birokrasi Indonesia menunjukkan bahwa selama ini bobot pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil lebih didasarkan pada pertimbangan golongan dan kepangkatan tanpa memberikan perhatian

bahwa dalam golongan maupun kepangkatan struktural-fungsional yang sama tersebut ada keragaman kapasitas SDM aparatur sipil yang muncul akibat perbedaan latar belakang lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan masing-masing aparatur sipil birokrasi tersebut.

Kebutuhan mendesak dalam pengembangan kualitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia adalah terciptanya mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil yang mampu merespon problema ketidak-merataan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia melalui penerapan bobot pembinaan dan pendidikan yang berbeda terhadap para SDM aparatur sipil birokrasi yang memiliki disparitas kapasitas. Penerapan pembobotan yang berbeda pada proses pembinaan dan pendidikan yang *ter-cover* dalam pemikiran *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini dilakukan tidak sekedar berdasarkan perbedaan golongan, kepangkatan dan jabatan struktural-fungsional aparatur sipil, melainkan murni berdasarkan pencapaian kapasitas dan prestasi masing-masing aparatur sipil birokrasi tersebut. Perbedaan pembobotan pembinaan dan pendidikan secara afirmasi SDM aparatur sipil birokrasi ini diperlukan untuk memperbaiki mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia yang sebelumnya dilakukan dengan sistem linier berdasarkan golongan, kepangkatan dan jabatan struktural-fungsional yang masih kurang dapat diandalkan untuk menghapus disparitas kapasitas maupun pencapaian prestasi masing-masing SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia.

Sistem Merit Pengembangan SDM Aparatur Sipil

Pembaharuan regulasi manajerial aparatur sipil dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian), secara empiris menunjukkan adanya upaya perbaikan birokrasi Indonesia dengan penerapan manajerial sistem merit. Dalam UU ASN diatur dan disebutkan secara eksplisit kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara yang berbasis merit yang 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. Penegasan sistem merit dalam manajerial aparatur sipil ini merupakan bentuk inovasi mekanisme perencanaan tata kelola birokrasi Indonesia. Hal ini karena dalam penegasan sistem merit birokrasi Indonesia tersebut, terdapat perencanaan strategis yang mencoba mengarahkan kelembagaan birokrasi Indonesia dengan semangat *good governance*.

Meskipun dalam proses rekrutmen SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia telah dilakukan berbasis merit, namun problema ketidakmerataan kapasitas SDM aparatur sipil masih menjadi momok mengerikan yang menghantui proses manajerial SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia tersebut. Kondisi keragaman lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan telah melatarbelakangi perbedaan kapasitas dan pencapaian prestasi kerja masing-masing SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan yang beragam di Indonesia membuat birokrasi Indonesia mengalami kesulitan untuk menghindari munculnya problema disparitas kapasitas SDM aparatur sipil tersebut. Masih munculnya problema disparitas kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini sekaligus membuktikan secara empiris bahwa penerapan sistem merit dalam birokrasi perlu dilakukan menyeluruh (tidak sekedar *merit system* proses rekrutmen) untuk lebih memastikan adanya reduksi yang berkelanjutan terhadap berbagai patologi birokrasi, khususnya disparitas kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia.

Pada tataran praktis penyelenggaraan birokrasi di Indonesia, sistem merit tidak bertentangan dengan konsep pemikiran tentang *affirmative action policy*. Sistem merit justru dapat dijadikan sebagai kerangka pengarah pola *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil untuk memastikan bahwa berbagai keputusan maupun tindakan afirmasi yang dilakukan tidak bertentangan dengan cita-cita reformasi birokrasi. Sistem merit menaikkan peran sebagai mekanisme yang membatasi kemungkinan terjadinya mal-administrasi mana-

jerial birokrasi dalam implementasi konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil tersebut. Demikian pula sebaliknya, konsep *affirmative action policy* memberikan inovasi terhadap sistem merit pengembangan SDM aparatur sipil karena dengan adanya berbagai keputusan maupun tindakan afirmatif dalam proses pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil, maka sistem merit pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi tersebut akan lebih variatif, memuat unsur kebaruan dan menghindari kejenuhan yang berpotensi muncul akibat kakunya mekanisme merit ini.

Sistem merit dapat digunakan untuk memastikan implementasi *affirmative action policy* pengembangan aparatur sipil menjadi lebih terarah. Hal ini karena meskipun dalam afirmasi pengembangan SDM aparatur sipil terdapat peluang untuk memperlakukan keputusan dan tindakan yang berbeda pada setiap SDM aparatur sipil, perbedaan perlakuan tersebut harus murni didasarkan pada prinsip keadilan demi kepentingan reformasi birokrasi. Ketiadaan sistem merit dalam *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berpotensi menimbulkan pengarusutamaan kepentingan politis dibandingkan dengan kepentingan manajerial. Dalam kondisi ketiadaan sistem merit tersebut, berbagai keputusan dan tindakan afirmasi yang dilakukan dalam pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil, muncul berbagai kerawanan yang dipicu oleh *mistake* keputusan dan tindakan afirmatif yang justru akan semakin memperparah kondisi birokrasi. Dengan demikian penyelenggaraan *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia harus tetap dijalankan dengan basis *merit system*.

Nilai Penting *Affirmative Action Policy* dalam Pengembangan SDM Aparatur Sipil Birokrasi Indonesia Berbasis Merit.

Implementasi konsep *affirmative action policy* pada penyelenggaraan pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit memuat nilai penting yang bersifat menyeluruh, baik bagi SDM aparatur sipil, kepemimpinan, maupun kelembagaan birokrasi. *Pertama*, bagi SDM aparatur sipil, *affirmative*

action policy pengembangan SDM aparatur berbasis merit memberikan kesempatan yang lebih terbuka dalam peningkatan kapasitas SDM aparatur. Melalui pemberian bobot yang berbeda dalam pembinaan dan pendidikan, setiap individu SDM aparatur sipil berkesempatan untuk menerima tahapan pembelajaran sesuai dengan porsi kebutuhannya. *Kedua*, bagi kepemimpinan birokrasi, implementasi konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil memberikan pengaruh positif berupa peningkatan kualitas kepemimpinan birokrasi karena *affirmative action policy* mensyaratkan lahirnya responsivitas top manager birokrasi terhadap kondisi keberagaman dan disparitas kapasitas maupun pencapaian prestasi SDM aparatur sipil. Peningkatan responsivitas ini penting untuk memastikan bahwa dalam penyelenggaraan pembinaan dan pendidikan yang dilakukan oleh pimpinan birokrasi terhadap bawahannya, ada porsi pembinaan dan pendidikan yang benar-benar sebanding dengan kebutuhan pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi tersebut. *Ketiga*, bagi kelembagaan birokrasi, terbentuknya penataan kelembagaan birokrasi secara berkesinambungan sesuai dengan cita-cita reformasi birokrasi menjadi nilai penting implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit ini. Penataan kelembagaan yang berkesinambungan tersebut merupakan suatu *given* yang akan diperoleh ketika akselerasi dan peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi terwujud melalui mekanisme implementasi berbagai keputusan dan tindakan afirmasi pembinaan dan pendidikan para SDM aparatur sipil.

Berbagai keputusan dan tindakan afirmasi yang dilakukan dalam implementasi *affirmative action policy* harus dilakukan secara legal berdasarkan basis sistem merit. Legalitas menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam perumusan keputusan maupun tindakan afirmasi yang dilakukan pada proses *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit. Hal ini dilakukan untuk mereduksi potensi munculnya berbagai penyimpangan dalam pelaksanaan keputusan dan tindakan afirmasi tersebut. Tidak bisa dipungkiri bahwa

kebijakan pelaksanaan perlakuan yang berbeda terhadap kelompok sasaran dalam proses *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sangat rawan memicu ketidakadilan maupun resistensi kelompok sasaran. Terkait hal tersebut, sistem merit harus digunakan sebagai pedoman implementasi konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil.

Sesuai dengan berbagai kritik terhadap konsep *affirmative action policy* yang dinilai menimbulkan inefisiensi sumber daya organisasi khususnya pemborosan sumber daya keuangan, implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit pada birokrasi Indonesia tidak pernah bisa lepas dari kumunculan inefisiensi sumber daya keuangan. Hal ini diakibatkan adanya proses perencanaan dan persiapan yang panjang untuk menentukan klasifikasi kapasitas kelompok sasaran kebijakan, mekanisme pengembangan SDM, jenjang pembinaan dan pendidikan SDM, serta diferensiasi pembobotan pembinaan dan pendidikan. Dalam jangka pendek, implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas karena belum ada dampak jangka pendek yang diperoleh dalam proses implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil tersebut. Pencapaian efisiensi dan efektivitas organisasi baru akan diperoleh dalam jangka panjang.

Mekanisme *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil diawali dengan proses pemetaan kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil birokrasi untuk menentukan bobot pembinaan dan pendidikan yang diterima oleh masing-masing SDM. Untuk menjamin berlangsungnya basis *merit system* dalam proses pemetaan ini, perlu dilakukan pelibatan berbagai unsur *stakeholders* seperti Badan Kepegawaian Daerah (BKD), (Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Komisi ASN, akademisi dan *Non Government Organization* (NGO). Keterlibatan berbagai unsur *stakeholder's* ini memiliki nilai positif berupa lebih terjaminnya kualitas pemetaan kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil sehingga proses afirmasi dalam *affirmative*

action policy pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi tersebut dapat berjalan secara komprehensif. Proses pemetaan kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil ini pada tataran praktis dapat dilanjutkan dengan penyusunan kurikulum pedoman pembinaan dan pendidikan yang memiliki variasi bobot sesuai dengan hasil pemetaan seluruh kapasitas dan pencapaian prestasi para SDM aparatur sipil tersebut.

Besarnya manfaat efisiensi dan efektivitas jangka panjang yang dihadirkan oleh proses implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil menunjukkan mendesaknya kebutuhan penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) yang secara operasional mengatur dengan detail tahapan mekanisme *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Penyusunan PP terkait mekanisme *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini sekaligus akan memperkuat regulasi dan kedudukan hukum pemikiran tentang akselerasi pemerataan dan peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil secara afirmasi ini. Penerbitan PP terkait *affirmative action policy* pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini sekaligus berpotensi menunjukkan adanya inovasi kebijakan manajerial birokrasi Indonesia.

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia perlu dilakukan untuk mengatasi masalah ketidakmerataan kapasitas SDM birokrasi di Indonesia. Penerapan *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia tersebut dapat digunakan sebagai respon terhadap keberagaman kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan antara daerah yang memicu munculnya ketidakmerataan SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia. Pemberlakuan bobot pembinaan dan pendidikan yang berbeda terhadap SDM aparatur sipil yang memiliki variasi perbedaan kapasitas

merupakan pemikiran utama dalam konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Pemberlakuan bobot pembinaan dan pendidikan tersebut dilakukan sebagai upaya akselerasi pencapaian pemerataan yang bersamaan dengan upaya peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil. Hasil analisis yang telah dilakukan, membuktikan bahwa *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia tidak bertentangan dengan regulasi UU ASN yang mensyaratkan adanya semangat *merit system* pada konteks penataan kelembagaan birokrasi Indonesia, termasuk dalam mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil. Konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil justru berpotensi mendukung semangat merit system yang diamanatkan UU ASN karena pemikiran tentang *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil tersebut dapat digunakan sebagai langkah operasional pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia guna mendukung cita-cita reformasi birokrasi.

Affirmative action policy pengembangan SDM aparatur sipil merupakan suatu bentuk inovasi dalam proses manajerial birokrasi. Langkah awal yang perlu dilakukan oleh para pemangku kebijakan ialah memahami secara berkesinambungan konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil sehingga tidak terjebak pada kesalahan persepsi konseptual yang berdampak pada kekacauan mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi. Hal ini penting mengingat ada transformasi konseptual yang terjadi pada konsep *affirmative action policy* dari sekedar konsep yang menegaskan adanya pemberlakuan persyaratan khusus kelompok terdiskriminasi untuk mendapatkan pekerjaan, yang kemudian berubah menjadi konsep yang mendukung pengembangan SDM dengan sistem merit yang berupaya mengakselerasi ketidakmerataan kapasitas serta pencapaian prestasi SDM. Pemikiran tentang *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia bersifat sangat operasional sehingga implementasinya dapat diwujudkan secara *regulative* melalui pembentukan PP

yang mengatur tentang mekanisme pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia yang bersifat afirmasi tersebut.

Dukungan dan kesadaran para pemangku kebijakan khususnya *leader* yang berwenang mengambil keputusan terkait pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia menjadi aktor kunci yang menentukan keandalan konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil, dalam mengakselerasi pemerataan sekaligus peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Hal ini dikarenakan, tanpa adanya dukungan dan kesadaran para pemangku kebijakan tersebut, kesaktian konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil hanya sekedar mejadi pemikiran konseptual tanpa implementasi sehingga tidak memberikan dampak positif apapun terhadap penyelenggraan birokrasi Indonesia. Selain itu para pemangku kebijakan dan *leader* dalam penyelenggaraan birokrasi Indonesia juga memiliki posisi yang strategis lain terkait konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil, yakni sebagai aktor yang menentukan keberhasilan implementasi. Hal ini mengingat dalam proses implementasinya pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia secara afirmasi, memposisikan para pemangku kebijakan dan *leader* tersebut sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam proses pembinaan dan pendidikan para pegawai ASN tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Amstrong, Michael. 2003. *The Art of HRD; Strategic Human Resource Management A Guide To Action*. Edisi terjemahan. Jakarta: Gramedia.
- Ayob, Ahmad Mahzan. *Affirmative Action is Not Reserve Discrimination*. Didownload dari: mahdzan.com/.../affirmative_action.pdf. Diakses 20 April 2014, 09.15 WIB
- Edelmen, Peter. 2008. *Courts and The Making Public Policy Affirmative Action*. The Centre for Socio-Legal Studies University of Oxford.

- Fryer, Roland, dkk. 2003. *Color Blind Affirmative Action*. Paper Seminar Departement of Economic Boston University.
- Hollyer, James. 2009. *Patronage or Merit? The Choice of Bureaucratic Appoinment Mechanism*. Departement of Politics New York University. Paper tidak dipublikasikan
- Lipsky, Michael. 1969. *Toward Theory of Street Level Bureaucracy*. Madison-Wisconsin: The University of Wisconsin.
- Huberman, Michaels dan Milles, Matthew, B. 2009. *Analisis Data Kualitatif*. edisi terjemahan. Jakarta: UI press.
- Simon, David. 2008. *Discrimination And Affirmative Action*. University of Michigan. Paper tidak dipublikasikan.
- Sofian, Yoman Socrates. 2007. *Pemusnahan Etnis Manusia; Memecahkan Kebisuan Sejarah di Papua Barat*. Yogyakarta : Galang Press.
- Wamsley, Gari L. 1977. *A Legitimate Role For Bureaucracy in Democratic Governance*. dalam Hill Lary B (Edt). 1997. *The State of Public Bureaucracy*. Armonk NY : ME Shape Inc
- Wunggu, Jiwo dan Brotoharsojo, Hartanto. 2003. *Merit System*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

