

Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik di Indonesia: Pengantar Pengembangan Model MSDM Sektor Publik

Oleh: Jusuf Irianto

*Departemen Administrasi
Program Studi Ilmu Administrasi Negara
FISIP Universitas Airlangga - Surabaya*

ABSTRACT

Human Resource Management (HRM) has a pivotal role in order to achieve organization's objectives. It has a specific function as an organizational strategic instrument due to utilize human resources (HR) based on efficiency, effectiveness, rationality, and objective principles. Indonesia's bureaucracy experiences some HRM barriers so as to be a public servants and public services inequality phenomenon. The aims of this paper is to review theoretical dimension of HRM models and to develop a hypothetical model of public sector HRM. By using a descriptive analysis and exploited secondary data, this paper concludes that public sector HRM model should be integrated with specific values of sound governance paradigm as its umbrella.

Keywords: *public sector, HRM model, sound governance*

Pendahuluan

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) merupakan salah satu instrumen penting bagi organisasi dalam mencapai berbagai tujuannya. Bagi sektor publik, tanggung jawab besar birokrasi dalam memberi pelayanan kepada masyarakat harus didukung oleh Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang profesional dan kompeten. Dalam konteks reformasi birokrasi, MSDM merupakan salah satu pilar perbaikan di samping aspek kelembagaan dan sistem (lihat Kompas edisi 06 Juni 2011). Utilisasi SDM aparatur secara efektif dan efisien menjadi fungsi utama MSDM bagi birokrasi mulai dari perencanaan hingga tahap terminasi SDM.

Sebagaimana terdapat dalam berbagai literatur manajemen, pencapaian tujuan organisasi secara manajerial diawali dengan fungsi perencanaan (Ivancevich *et al*, 2004:66-87). Keterlibatan aparatur dalam perencanaan memiliki peran signifikan terutama berkaitan dengan sikap dan perilakunya. Seperti telah diidentifikasi oleh Boyne & Gould-Williams (2003), sikap aparatur yang terlibat dalam perencanaan berperan penting bagi pencapaian kinerja organisasi sektor publik di samping adanya pengaruh sejumlah variabel teknis lainnya. Jika dalam tahap perencanaan SDM bermutu memiliki peran penting dalam mencapai target yang ditetapkan, maka proses manajerial birokrasi selanjutnya dalam bentuk pengarahan, pelaksanaan, dan evaluasi pun harus didukung oleh aparat yang bermutu.

Dalam konteks yang demikian itulah, MSDM mendapat tantangan untuk menjawab masalah peningkatan mutu aparat. Hingga saat ini mutu aparat birokrasi dalam memberikan layanan publik di Indonesia masih menjadi persoalan yang sangat serius. Masyarakat sebagai pengguna layanan birokrasi acapkali mengeluhkan mutu aparat dalam menjalankan fungsinya. Berbagai bentuk keluhan muncul mulai dari proses pelayanan, waktu yang dibutuhkan dalam penyelesaian urusan,

sikap dan perilaku aparat, hingga berkaitan dengan kualitas hasil layanan. Permasalahan serius yang tak kunjung teratasi tersebut pada akhirnya memposisikan Indonesia sebagai negara yang tidak kondusif bagi pelayanan publik.

Peran MSDM di sektor publik menjadi sangat kritis dan berbeda kondisinya dengan sektor privat (lihat Boselie *et al*, 2003). Secara historis konsep-konsep yang berkembang dalam MSDM memang berawal dari kegiatan usaha sektor privat. Bagi perusahaan, MSDM tidak hanya sekadar merupakan instrumen utilisasi pegawai. MSDM di sektor privat sebagaimana dikatakan Stroh & Caligiuri (1998) sekaligus merupakan sumber kekuatan bagi perusahaan dalam mencapai keunggulan bersaing di era global seperti saat ini. MSDM dapat berfungsi secara efektif di sektor privat, sementara tidak demikian halnya di sektor publik. Salah satu faktor penentu efektifitas MSDM berkaitan dengan budaya organisasi sektor privat yang sangat kontras dengan sektor publik. Selain budaya, iklim organisasi yang tidak kondusif dan nilai-nilai manajerial yang tidak relevan dengan perubahan menjadi ganjalan birokrasi dalam mencapai efektifitas organisasi sebagaimana pernah diidentifikasi oleh Wallace *et al* (1999) yang meneliti organisasi sektor publik dan kepolisian di Australia.

Sangat penting artinya bagi dunia ilmu pengetahuan dan praktisi untuk menguraikan MSDM dalam budaya, iklim organisasi dan nilai-nilai manajerial khas birokrasi yang berbeda dengan perusahaan yang merepresentasikan sektor privat. Dengan keyakinan terhadap pandangan bahwa budaya dan iklim organisasi serta nilai-nilai manajerial dapat mendukung pencapaian keunggulan bersaing organisasi sebagaimana dikembangkan Glonaz & Lees (2001), maka tulisan ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan fenomena dan pengantar pengembangan model MSDM dalam sektor publik sehingga dapat digunakan sebagai acuan untuk membangun birokrasi yang kuat dalam memberi pelayanan yang mendukung peningkatan daya saing bangsa Indonesia.

MSDM

MSDM secara umum dapat dipahami baik dari makna sistem maupun fungsi. Dari sisi makna sistem, MSDM tidak lain merupakan suatu sistem manajemen yang sengaja dirancang untuk dapat memastikan bahwa potensi atau bakat semua individu dalam organisasi dapat diutilisasi (digunakan) secara efektif dan efisien (Mathis & Jackson, 2008). Utilisasi individu tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan target yang telah ditentukan organisasi. Psikologi merupakan salah satu disiplin ilmu pengetahuan yang sangat besar kontribusinya bagi organisasi untuk memetakan potensi individu menjadi teraktualisasikan secara efektif dalam mendukung pelaksanaan pekerjaan.

Sistem tersebut kemudian diimplementasikan kedalam beberapa fungsi MSDM yang akhirnya membentuk suatu rumusan definitif MSDM fungsional yaitu “semua kegiatan yang dimulai

dengan perencanaan SDM sampai pada pemberhentian atau terminasi SDM". Di antara kegiatan vital lain setelah fungsi perencanaan dan sebelum terminasi SDM adalah penyusunan analisis jabatan, rekrutmen SDM yang dilanjutkan dengan seleksi dan penempatan SDM dalam jabatan yang relevan, kemudian berturut-turut fungsi penggajian, penilaian kinerja, pelatihan dan pengembangan, pengelolaan karir dalam jabatan, pembinaan hubungan antar individu (*employee relationships*), serta perancangan berbagai program kualitas kehidupan kerja (*quality of working life*).

Namun demikian, MSDM tidaklah cukup dapat dipahami hanya dari sisi sistem dan fungsi. MSDM akan memiliki arti yang lebih komprehensif bagi organisasi jika dilihat pula dari sisi kebijakan (*policy*). Dari sisi kebijakan, MSDM secara klasik sebagaimana dikembangkan oleh Guest (1987) bermakna sebagai salah satu bentuk kebijakan organisasi yang sengaja dirancang untuk memaksimalkan integrasi semua unsur organisasi (*organizational integration*), membangun komitmen pegawai terhadap organisasi (*employee commitment*), prinsip kelenturan dalam pelaksanaan fungsi manajerial dan pekerjaan (*flexibility*) untuk menghindari kekakuan (*rigidity*), serta pencapaian kualitas baik dari sisi proses pelaksanaan maupun hasil dari pelaksanaan pekerjaan (*quality of work*). Dari sisi kebijakan inilah akhirnya berkembang suatu pemikiran, bahwa makna utuh dari MSDM tidak terbatas dalam pengertian yang sekadar bersifat teknis. Lebih daripada masalah teknis, MSDM ternyata juga mengalami konvergensi peran yang sifatnya lebih substansial.

Konvergensi peran yang dialami MSDM tersebut telah terjadi sejak tahun 2000-an. Sebagaimana pernah diuraikan oleh Lengnick-Hall & Lengnick-Hall (2003: 33-43) peran MSDM yang mengalami konvergensi tersebut tidak lain dimaksudkan untuk merespon perubahan lingkungan dengan segala macam tantangan dan tuntutan yang ada di dalamnya. Dengan peran yang baru, MSDM mengemban misi dalam menyajikan layanan bagi SDM (*human capital steward*), memberi fasilitasi berupa pengetahuan bagi SDM (*knowledge facilitator*), membangun interaksi kondusif bagi semua pihak (*relationship builder*), serta memiliki keahlian yang terspesialisasi dalam mengatasi setiap masalah organisasional secara tepat dan cepat (*rapid deployment specialist*). Berbagai macam persoalan yang muncul dalam era yang sedang mengalami perubahan secara drastis diharapkan dapat dipecahkan melalui konvergensi peran MSDM ini. Unit fungsional MSDM tidak sekadar berputar pada penanganan masalah teknis, namun juga berkembang pada orientasi pemberian layanan dan fasilitasi bagi semua pihak dalam organisasi.

Dengan memahaminya secara utuh baik dari sisi (perspektif) sistem, fungsi, kebijakan, dan reorientasi peran dalam organisasi, MSDM tampaknya harus didefinisikan ulang. Sebagaimana telah diimpikan oleh Keenoy & Anthony (1992), perkembangan yang terjadi dalam MSDM mencerminkan adanya suatu upaya untuk mendefinisikan ulang baik tentang pekerjaan yang dilaksanakan (sebagaimana dengan munculnya prinsip kelenturan atau fleksibilitas dan kualitas dalam

pelaksanaan pekerjaan) maupun tentang interaksi antar individu (sebagaimana tercermin dari munculnya integrasi semua unsur dalam organisasi dan komitmen individu terhadap organisasi). MSDM secara kultural dapat dikonstruksikan sebagai suatu konsep yang utuh dan berkembang sesuai dengan konteks lingkungan organisasi. Perkembangan arus pemikiran ini pada akhirnya memunculkan berbagai upaya untuk merumuskan kembali (rekonseptualisasi) beberapa konsep (fungsi) dalam MSDM. Menjelang akhir tahun 2000 misalnya, muncul suatu studi yang mencoba merumuskan kembali makna penting konsep perencanaan SDM dalam suatu lembaga pemerintahan yang sedang mengalami perubahan sebagaimana dilakukan oleh Rahman & Eldridge (1998) di Malaysia.

Makna MSDM dapat berkembang sesuai dengan kondisi yang terjadi pada suatu lingkungan tertentu. Suatu negara misalnya, membutuhkan model MSDM spesifik yang dapat membedakannya dengan negara lain yang memiliki karakter lingkungan spesifik tertentu. Hal ini dapat diartikan bahwa suatu organisasi dengan karakteristik lingkungan tertentu memiliki cara pandang dan teknik yang berbeda dalam utilisasi SDM. Praktek MSDM dengan demikian tidak memiliki kesamaan antara satu negara atau organisasi dengan tempat lainnya yang memiliki karakteristik lingkungan berbeda. Sebagaimana telah diuraikan oleh Gonza'lez & Tacorante (2004) bahwa praktek-praktek MSDM dalam suatu organisasi memiliki model yang berbeda dengan organisasi lainnya. Praktek-praktek terbaik (*best practices*) MSDM tidak dapat digeneralisir karena setiap organisasi memiliki karakter yang berbeda. Model praktek terbaik yang berlaku di suatu tempat tertentu dapat diterapkan secara efektif di tempat lain jika dilakukan penyesuaian sesuai konteksnya.

Prinsip Dasar MSDM

Sektor publik memiliki asas yang sama dengan sektor privat dalam melakukan fungsi manajerial. Sejak lingkungan organisasi berkembang dengan dinamika yang sangat intensif pada dekade 1990-an, fungsi manajerial diarahkan pada pengembangan perilaku individu dengan mengacu pada panduan umum yang oleh Wright & Rudolph (1994) ditekankan pada lima aspek yaitu: (1) *Emphasis on people*; (2) *Participative leadership*; (3) *Innovative workstyles*; (4) *Strong client orientation*; dan (5) *A mindset that seeks optimum performance*.

Secara alamiah, organisasi diadakan untuk memenuhi kebutuhan manusia. Sementara dalam melakukan utilisasi SDM, organisasi secara eksplisit menunjukkan adanya pemosisian manusia sebagai unsur utama di dalamnya. Dengan demikian unsur manusia dalam organisasi tidak hanya sekadar bersifat pasif, namun lebih bersifat aktif untuk menghadapi sejumlah tantangan dan siap mengembangkan diri demi kelangsungan organisasi itu sendiri. Sebagaimana telah diidentifikasi oleh

Jacob & Washington (2003) bahwa pengembangan kualitas SDM berdasarkan hasil sejumlah riset diyakini dapat meningkatkan kinerja organisasi.

MSDM memiliki prinsip kepemimpinan yang bersifat partisipatif. Jika mencermati prinsip MSDM pertama yang memosisikan unsur manusia sebagai pihak yang bersifat aktif, prinsip kedua inipun juga memosisikan figur pemimpin sebagai pihak yang aktif dan tidak sekadar bersifat situasional. Secara teoritis, kepemimpinan terbaik adalah dengan menyesuaikan diri terhadap semua perubahan bentuk situasional. Namun kepemimpinan yang terbaik dari yang terbaik adalah kemampuan penyesuaian diri pemimpin secara aktif disertai tingkat pelibatan diri pada semua level organisasi secara intensif dan dengan kemampuan membentuk lingkungan yang kreatif (Amabile, 2004).

Prinsip dasar ketiga MSDM merujuk pada perilaku inovatif yang tidak berhenti maknanya pada hasil yang telah dapat dicapai seorang individu. Prinsip ketiga ini merujuk pada kemampuan individu untuk dapat merefleksikan diri pada kinerja (Vaughan, 2003) yang telah dicapai dan kemudian mempelajarinya sedemikian rupa sehingga akan dapat mencapai tingkat yang lebih baik di masa mendatang.

Akibat tingkat persaingan yang kian intensif, orientasi organisasi lebih cenderung bersifat *outward looking*. Dalam konteks yang demikian inilah kepuasan pelanggan (untuk sektor privat) dan masyarakat (untuk sektor publik) tidak hanya merupakan tujuan namun juga sekaligus sebagai “instrumen” bagi organisasi untuk mencapai *sustained competitive advantage* (SCA) atau keunggulan bersaing secara berkelanjutan (Chan *et al*, 2004). Prinsip keempat MSDM memegang peranan yang sangat penting dalam era *scarcity resources* yakni sumberdaya yang tersedia semakin terbatas sementara tuntutan masyarakat pengguna produk dan jasa organisasi semakin bervariasi sehingga kebutuhan akan sumberdaya menjadi meningkat (Wang & Lo, 2003).

Sementara prinsip kelima dalam MSDM tetap memosisikan figur sentral individu sebagai pihak yang memegang teguh sejumlah nilai luhur yang dapat mengarahkan dirinya pada berbagai upaya perbaikan. *Mindset* menjadi konsep yang sangat penting untuk menunjukkan bahwa persepsi, sikap, dan perilaku individu memiliki kejelasan arah dalam membangun kesuksesan organisasi. Pengalaman di negara lain membuktikan bahwa keunggulan organisasi dapat dicapai melalui pengembangan SDM (Pattanayak, 2003) sebagai instrumen dalam memenangkan persaingan dan mencapai keberhasilan.

Kelima prinsip MSDM tersebut menjadi pelajaran penting dalam membangun organisasi bermutu yang berpusat pada pengembangan SDM. Prinsip-prinsip MSDM tersebut juga menegaskan kembali bahwa tanpa SDM bermutu, organisasi dipastikan tidak dapat mencapai keberhasilan.

MSDM Sektor Publik: Peran Dominan

Secara klasik MSDM sektor publik telah menjadi bagian penting dari setiap upaya reformasi birokrasi dalam menyajikan pelayanan bagi pemenuhan kebutuhan serta akomodasi berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Di Inggris, misalnya, dua hal dicatat oleh Dorman B. Eaton (1880) tentang MSDM yaitu "(1) *in filling offices, it is the right of the people to have the worthiest citizens in the public service for the general welfare,..... of character and capacity which qualify him for such service*; dan (2) *the ability, attainments, and character requisite for the fit discharge of official duties of any kind, - in other words, the personal merits of the candidate – are themselves the highest claim upon an office*". Keberhasilan reformasi birokrasi dapat diawali dari keseriusan birokrasi itu sendiri dalam mengelola SDM aparaturnya. Oleh karena itu, sudah saatnya bagi birokrasi di Indonesia untuk tidak lagi kompromistis dalam melakukan rekrutmen, pemilihan dan penempatan pekerjaan atau jabatan bagi staf dan pejabat, penilaian kinerja, rotasi dan mutasi hingga membangun kapasitas, karakter, dan kompetensi individu. Semua fungsi MSDM harus dengan tegas dijalankan secara rasional dan obyektif.

Sementara itu, Henry (2004: 290-291) juga telah menguraikan peran dominan MSDM sektor publik yang telah mewarnai birokrasi Amerika Serikat (AS) sedemikian rupa sehingga memberi corak yang khas dalam memberikan layanan publik. Dengan MSDM tersebut, Henry menambahkan bahwa pemerintahan AS bersifat "*.... more honest and more accountable*", sementara peran MSDM dalam birokrasi digambarkannya secara ilustratif sebagai: "*.... public human resource management was used to pry open public jobs for women, people of color, and older and disabled Americans. and continuing into our own time, it is being used to improve the management of government*". Dengan segala perubahan yang terjadi baik dalam masyarakat maupun birokrasi, Henry kemudian optimistis bahwa MSDM sektor publik memiliki prospek masa depan yang cerah dengan segala penyesuaian yang harus dilakukan untuk membuat birokrasi pemerintahan menjadi bernilai tambah.

Sejumlah fakta lain juga telah memberi keyakinan bahwa MSDM sektor publik tidak hanya ampuh bagi birokrasi yang ada di negara-negara maju baik di Eropa, Asia, Australia, maupun Amerika. Di Afrika pun MSDM sektor publik juga menjadi suatu pendekatan efektif khususnya dalam rangka meningkatkan produktifitas sektor publik sebagaimana pernah diteliti oleh Hope (1999) di Botswana sebagai salah satu representasi negara berkembang.

Jika dikaitkan dengan berbagai situasi yang harus dihadapi birokrasi, maka MSDM dapat diandalkan oleh sektor publik sebagai instrumen utama dalam membangun kekuatan birokrasi. Dalam situasi lingkungan organisasional yang sedang dan selalu berubah Pynes (2004)

mengingatkan bahwa: *“Public and nonprofit organizations are finding themselves having to confront a variety of economic, technological, legal, and cultural changes with which they must cope effectively if they are to remain viable”*. Dalam kondisi yang demikian itulah selanjutnya Pynes menegaskan bahwa: *“The key to viability is well-trained and flexible employees. To be responsive to the constantly changing environment, agencies must integrate their human resources management (HRM) needs with their long-term strategic plans*. Dari berbagai catatan inilah dapat ditarik sebuah nilai penting bahwa telah dan akan ada banyak persoalan yang harus diatasi birokrasi ternyata dapat mengandalkan peran MSDM sebagai titik tumpuannya (Irianto, 2009).

Masalah MSDM Sektor Publik

Terdapat berbagai masalah yang ada dalam birokrasi di Indonesia khususnya berkaitan dengan pengelolaan SDM aparatur. Permasalahan tersebut dapat dilihat baik dari perhitungan statistik jumlah SDM aparatur atau Pegawai Negeri Sipil (PNS), maupun dari sisi kualitatifnya. Dari sisi kuantitatif, jumlah PNS pada tahun 2010 sudah mencapai 4.598.100 (lihat: www.bkn.go.id). Menurut versi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan & RB) EE. Mangindaan, jumlah PNS tersebut termasuk dalam kategori “cukup moderat”. Dengan total jumlah penduduk Republik Indonesia (RI) saat ini yang mencapai sekitar 224 juta jiwa, maka rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk adalah 1,94 persen.

Persoalan PNS dalam birokrasi bukanlah sekadar terletak pada hasil perhitungan kuantitatif. Berbagai pertanyaan kritis yang patut dikedepankan sehubungan dengan perhitungan jumlah PNS tersebut diantaranya adalah: (1) Apakah beban kerja (*work-load*) PNS telah dianalisis secara benar sedemikian rupa sehingga mampu menghasilkan angka ketersediaan dan kebutuhan (*supply and demand*) PNS yang tepat?; (2) Apakah PNS telah tersebar secara merata dan proporsional baik dari sisi demografis maupun per satuan atau unit kerja?; (3) Apakah semua PNS telah benar-benar bekerja sesuai dengan kebutuhan organisasi?; dan (4) Apakah telah ada perhitungan secara eksak dan rasional atas kontribusi dan kinerja PNS terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan negara RI? Daftar pertanyaan skeptis tersebut dapat saja terus bertambah. Oleh karena itu respon strategis sangat diperlukan baik berupa kajian ataupun penelitian ilmiah secara terus menerus untuk mendapat menjawab semua permasalahan kepegawaian.

Secara normatif semakin besar jumlahnya, PNS seharusnya mampu memberikan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat. Dengan jumlah yang sangat besar, PNS harus pula dapat memposisikan diri secara lebih dekat lagi dengan (kepentingan) masyarakat. Namun demikian realitas menunjukkan bahwa meskipun jumlahnya besar, ternyata kualitas PNS berada pada tingkat yang rendah dan pada akhirnya mempengaruhi level efektifitas pemerintahan.

Permasalahan kualitas SDM birokrasi di Indonesia tampaknya juga diperberat dengan perilaku menyimpang para aparat. Berbagai media massa baik tulis maupun elektronik menyajikan pemberitaan yang sangat tidak sedap tentang perilaku negatif aparat dalam bertugas mulai dari kasus korupsi (lihat misalnya Koran Tempo edisi 16 November 2010) hingga kasus penggelapan pajak yang mewarnai mayoritas berita nasional (lihat misalnya Suara Pembaruan edisi 7 Januari 2011) serta bermacam-macam berita negatif lainnya. Sementara di sisi lain, ternyata negara ini juga telah banyak menyedot anggaran untuk menggaji aparatnya dalam jumlah yang sangat besar sehingga pembangunan berbagai sektor utama lain menjadi tersendat (lihat misalnya Kompas edisi 4 Januari 2011). Semua pemberitaan tersebut mengirimkan suatu pesan yang sama bahwa perilaku PNS dan kinerja PNS berada pada tingkat yang mengkuatirkan.

Di tengah berbagai kekuatiran dan keprihatinan terhadap kinerja birokrasi dan perilaku aparat tersebut, ternyata ada satu berita yang menggembirakan. Berdasarkan hasil survei yang telah dilakukan oleh *GlobeScan* bekerjasama dengan *Program on International Policy Attitudes* di *University of Maryland* untuk *BBC Extreme World Series*, Indonesia masuk dalam kategori sebagai negara terbaik dalam memulai usaha. Survei tersebut mengukur empat dimensi yaitu (1) penghargaan terhadap inovasi dalam berbisnis, (2) tingkat kesulitan untuk memulai usaha, (3) penghargaan terhadap upaya-upaya para pebisnis yang memulai berusaha, dan (4) kemudahan mengimplementasikan ide-ide inovatif dalam hal bisnis. Satu hal paling menarik dari survei ini adalah tentang posisi Indonesia melampaui negara-negara yang selama ini dianggap “super” yakni Amerika Serikat, Kanada, India dan Australia. Sekalipun demikian, semua pihak tetap harus diingatkan bahwa hasil survei bisa saja mengalami pembiasan dan oleh karena itu jangan membuat bangsa Indonesia terlena seolah sudah tidak ada masalah lagi (lihat Kompas edisi 04 Juni 2011). Menurut Ketua Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) Anton Supit, setiap hari di berbagai media muncul aneka keluhan dari para pengusaha sehingga bisa jadi hasil survei tersebut dapat menyesatkan.

Berbagai permasalahan baik secara kuantitatif (memastikan bahwa jumlah PNS tergolong “properly”) maupun kualitatif (perilaku dan kinerja PNS) yang terjadi dalam birokrasi di Indonesia harus mendapat perhatian serius. Jika tidak, birokrasi tidak lagi *enabling* bagi RI untuk dapat bersaing dengan negara lain. RI dalam berbagai bidang telah ketinggalan bahkan dengan negara tetangga sekalipun, misalnya dalam menggaet investor dan menarik sejumlah wisatawan. Dengan kata lain RI bukanlah negara yang “memikat” untuk dilirik. Mutu birokrasi dan perilaku SDM aparatur dalam memberi pelayanan menjadi salah satu determinan bagi hadirnya fenomena tersebut.

Sebetulnya pemerintah RI telah berupaya mengatasi berbagai masalah SDM aparatur melalui penerbitan sejumlah undang-undang dan seperangkat peraturan di bidang kepegawaian. Jika dilihat secara historis, undang-undang (UU) yang mengatur kepegawaian yang pertama kali

diterbitkan adalah UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda Duda Pegawai. Adapun UU yang langsung berkaitan dengan unsur utama kepegawaian RI adalah UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang kemudian diperbaiki dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dengan memperhatikan peran penting tenaga pendidik yang juga merupakan aparatur negara di bidang pendidikan, pemerintah berkomitmen dengan menerbitkan UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Untuk mendukung implementasi atau pelaksanaan UU bidang kepegawaian tersebut, pemerintah hingga tahun 2000 juga telah mengeluarkan kurang lebih 22 (dua puluh dua) Peraturan Pemerintah (PP). Berikut adalah hasil identifikasi PP yang telah diterbitkan pemerintah berkaitan dengan masalah kepegawaian:

1. PP Nomor 96 Tahun 2000 Wewenang Kepangkatan, Pemindehan dan Pemberhentian PNS
2. PP Nomor 97 Tahun 2000 Formasi Pegawai Negeri Sipil
3. PP Nomor 98 Tahun 2000 Pengadaan Pegawai Negeri Sipil
4. PP Nomor 99 Tahun 2000 Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil
5. PP Nomor 100 Tahun 2000 Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural
6. PP Nomor 101 Tahun 2000 Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil
7. PP Nomor 15 Tahun 1979 Daftar Urut Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil
8. PP Nomor 24 Tahun 1976 Cuti Pegawai Negeri Sipil
9. PP Nomor 4 Tahun 1966 Pemberhentian/Pemberhentian Sementara Pegawai Negeri Sipil
10. PP Nomor 32 Tahun 1979 Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
11. PP Nomor 30 Tahun 1980 Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil
12. PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 Pernikahan dan Penceraian bagi Pegawai Negeri Sipil
13. PP Nomor 16 Tahun 1994 Pengangkatan PNS dalam Jabatan Fungsional
14. PP Nomor 26 Tahun 2001 Struktur Gaji Pegawai Negeri Sipil
15. PP Nomor 11 Tahun 2002 Perubahan atas PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil
16. PP Nomor 12 Tahun 2002 Perubahan atas PP No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil
17. PP Nomor 13 Tahun 2002 Perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 tentang Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural
18. PP Nomor 1 Tahun 1983 Pelakuan Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang Cacat atau Tewas Akibat Kecelakaan Karena Dinas → tidak berlaku lagi sejak ada PP 99 TAHUN 2000
19. PP Nomor 1 Tahun 1994 Perubahan atas PP No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
20. PP Nomor 2 Tahun 1979 Penyesuaian Pensiun Pokok Pegawai Negeri Sipil dan Pensiun Janda/Dudanya
21. PP Nomor 3 Tahun 1980 Pengangkatan Dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil → tidak berlaku lagi sejak ada PP 99 TAHUN 2000
22. PP Nomor 4 Tahun 1976 Pegawai Negeri Yang Menjadi Pejabat Negara.

Melihat upaya hukum pemerintah dengan menerbitkan sejumlah UU dan PP di bidang kepegawaian, tampaknya sudah cukup kuat bagi birokrasi untuk mengatur perilaku dan kinerja SDM aparatur. Namun demikian harus tetap diingat, bahwa sekadar pendekatan legal-formal tidaklah

cukup komprehensif untuk mampu membentuk perilaku PNS yang disiplin, produktif, dan berkinerja tinggi. Oleh karena itu, pendekatan nonlegal-formal atau *multi-perspectives approach* harus dikedepankan dalam mengatur MSDM sektor publik untuk birokrasi di Indonesia. Sebagai negara hukum, aspek legal-formal memang menjadi dasar bagi birokrasi untuk mengatur dirinya termasuk dalam masalah SDM. Aspek hukum inilah yang menjadi penanda khas MSDM sektor publik jika dibandingkan dengan MSDM sektor privat. Akan tetapi, pendekatan legal-formal dalam MSDM sektor publik perlu diperkuat dengan aspek-aspek lainnya, terutama berkaitan dengan aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, dan aspek lainnya. Dalam konteks yang demikian inilah, model hipotetis MSDM sektor publik yang melibatkan berbagai perspektif dapat dikonstruksikan.

Model MSDM Sektor Publik

Secara klasik, terdapat berbagai model dalam MSDM. Berdasarkan identifikasi yang telah dilakukan Figen Cakar *et al* (2003) upaya pengembangan model MSDM telah dilakukan sejak dekade 1980-an hingga 1990-an. Pada dekade 1990-an misalnya, tiga ahli MSDM yaitu Karen Legge (1995), S. Tyson (1995), dan J. Storey (1994) masing-masing mengembangkan model MSDM yang berbeda. Legge mengembangkan model MSDM yang dapat diklasifikasikan menjadi 4 (empat) jenis yaitu *Normative*, *Descriptive-functional*, *Descriptive-behavioural*, dan *Critical-evaluative*. Sementara klasifikasi model MSDM dari Tyson terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu *Normative*, *Descriptive*, dan *Analytical*. Sama dengan model dari Tyson, klasifikasi model MSDM yang dikembangkan Storey juga terdiri dari 3 (tiga) jenis namun berbeda konsepnya yaitu *Conceptual*, *Descriptive*, dan *Prescriptive*.

Selain ketiga ahli tersebut, para ahli MSDM lainnya juga telah mengembangkan model MSDM dengan versi yang berbeda. Di antara model MSDM versi lainnya justru dikembangkan pada dekade 1980-an hingga awal dekade 1990-an yang dapat diidentifikasi dalam 4 (empat) model lain yaitu:

(1) *Michigan model* (Fombrun *et al*, 1984), yang terdiri dari 2 (dua) perspektif yaitu *the strategic and environmental perspective* dan *the human resource perspective*. Perspektif strategis dan lingkungan menunjukkan adanya hubungan antara strategi MSDM dengan strategi organisasi secara keseluruhan dalam rangka menghadapi berbagai tekanan dari faktor-faktor politik, ekonomi, dan budaya yang mendeterminasi organisasi. Strategi MSDM dan strategi organisasi bersifat interaktif. Strategi MSDM menyajikan suatu kerangka kerja bagi organisasi untuk melakukan seleksi SDM, penilaian kinerja, penyusunan skema penghargaan dan pelatihan, serta tindakan yang harus dilakukan untuk merespon hasil penilaian kinerja;

(2) *Harvard model* (Beer *et al*, 1984) yang terdiri dari 2 (dua) bagian yaitu: *the human resource system* dan *a map of the HRM territory*. Bagian pertama, yaitu sistem SDM merepresentasikan

perspektif *labour relations* dan administrasi kepegawaian (*personnel administration*) berdasarkan 4 (empat) kategori SDM yaitu *employee influence*, *human resource flow*, *rewards*, dan *work systems*. Sedangkan bagian kedua yaitu *a map of the HRM territory* yang menunjukkan adanya kedekatan hubungan yang sangat intensif antara MSDM baik dengan lingkungan eksternal (misalnya kepentingan *stakeholder*) maupun lingkungan internal (misalnya berbagai faktor situasional yang terjadi di dalam organisasi).

(3) Guest's (1987) model yang terdiri dari 7 (tujuh) kebijakan MSDM untuk dapat mencapai 4 (empat) *outcomes* SDM. Menurut Guest, ke-empat *outcomes* tersebut akan mengarahkan pada hasil yang diinginkan organisasi. Dalam konteks seperti ini, model MSDM dari Guest memiliki kesamaan dengan model MSDM dari Harvard, sekalipun berbeda dalam konsep dan jumlah komponen dalam masing-masing model. Model dari Guest memiliki 7 (tujuh) kategori yang mirip dengan model Harvard dengan 4 (empat) kategori. Kemiripan itu dapat ditunjukkan misalnya yaitu *human resource flow* dalam model Harvard sama dengan *manpower flow and recruitment*, *selection*, dan *socialisation*; sementara dalam model Harvard model terdapat *work systems*, dalam model Guest tersaji *organisational and job design*. Kedua model MSDM ini juga mengandung unsur sistem penghargaan (*reward systems*). Dengan demikian dapat diidentifikasi bahwa model MSDM dari Guest memiliki tambahan 3 (tiga) kategori yaitu *policy formulation & management of change*; *employee appraisal, training & development*; serta *communication systems*.

(4) Warwick model (Hendry and Pettigrew, 1992) yang terdiri dari 2 (dua) konteks yakni *inner* dan *outer context*. Model ini dikembangkan berdasarkan substansi dari Model MSDM Harvard, namun menekankan pada aspek strategi. Untuk membandingkan antara kedua model ini dapat diilustrasikan sebagai berikut: Jika model MSDM dari Harvard mengandung *policy choices* yang terdiri dari *employee influence*, *human resource flow*, *reward systems*, *work systems*; maka model MSDM dari Warwick mengkonseptualisasikannya dengan *HRM context*, yang terdiri dari *human resource flows*, *work systems*, *reward systems* dan *employee relations*. Contoh lainnya adalah jika dalam model Harvard terdapat *business strategy* dalam berbagai faktor situasional, maka dalam model Warwick dapat ditemukan adanya *business strategy content*, dan seterusnya.

Berbagai uraian telah disajikan untuk menjelaskan makna masing-masing klasifikasi model MSDM. Namun demikian, eksplanasi atas setiap model MSDM tersebut justru semakin membingungkan dan pada akhirnya tidak dapat membedakannya secara tegas. Model-model MSDM yang lahir sejak dekade 1980-an sifatnya tumpang tindih sehingga tidak memiliki garis demarkasi dan perbedaan yang jelas. Menurut Figen Cakar *et al* (2003) harus dikembangkan model MSDM alternatif yang bersifat komprehensif yakni model MSDM berdasarkan model bisnis (*HRM business process model*). *HRM business process model* yang diusulkan Figen Cakar dan kawan-kawan tersebut terdiri

dari 3 (tiga) komponen strategi yaitu (1) perumusan strategi MSDM; (2) implementasi strategi MSDM; dan (3) pemantauan dampak atas hasil yang dicapai organisasi (*business results*).

Menurut Figen Cakar dan kawan-kawan masing-masing komponen tersebut dapat dijelaskan berikut.

(1) *Perumusan strategi MSDM*. Sub-proses ini dilakukan untuk merumuskan suatu strategi MSDM secara terpadu, digunakan strategi dan tujuan organisasi serta berbagai proses utama dalam organisasi. Perumusan strategi MSDM terpadu dilakukan dengan menetapkan tujuan dan sasaran, menghitung dan menetapkan kapabilitas (*establishing current capabilities*), melakukan negosiasi kecukupan anggaran untuk mengimplementasikan perencanaan secara realistis dan menetapkan kebijakan SDM. Dalam tahapan perumusan strategi MSDM ini ditentukan batas-batas tentang: (a) *objective activity*, yakni melakukan interpretasi terhadap strategi dan tujuan organisasi serta berbagai proses kegiatan utama dalam organisasi dikaitkan dengan kebutuhan dan tujuan MSDM; (b) *establish current capability activity*, yakni menentukan kapabilitas SDM yang ada dalam organisasi dikaitkan dengan berbagai proses utama dalam organisasi untuk mencapai berbagai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; (c) *plan activity*, yakni mengembangkan suatu rencana, termasuk di dalamnya anggaran; (d) *negotiate budget activity*, yakni menggunakan perencanaan untuk melakukan negosiasi dalam rangka memperoleh anggaran yang memadai yang dapat diyakini sebagai instrumen meraih keberhasilan implementasi strategi MSDM; (e) *set HR policies activity*, yakni menentukan jenis-jenis kompensasi, metode *staffing*, metode penilaian kinerja, membentuk skema pelatihan dan pengembangan, serta menciptakan situasi dan kondisi kerja yang kondusif dan relevan dengan kebutuhan implementasi strategi.

(2) *Implementasi Strategi MSDM*. Sub-proses implementasi strategi MSDM dilakukan dengan pengendalian terhadap perencanaan SDM, pemantauan atau monitoring, utilisasi, rekrutmen, penilaian dan pemilihan *the right people* dalam rangka mengembangkan (*to develop*), melatih (*to train*), dan mendidik (*to educate*) SDM. Kesemuanya itu juga dilakukan dengan mengelola kinerja SDM melalui *performance review* dan *appraisal*. Implementasi strategi akan menghasilkan *redeployment* SDM yang meliputi: (a) *control HR*, yakni memastikan bahwa SDM sudah terencana, terlaksana dan terpantau secara tepat dan benar dalam kaitannya dengan tujuan dan sasaran yang diinginkan organisasi; (b) *recruit activity*, yakni perhatian terhadap posisi SDM yang *in line* dengan kebutuhan organisasi baik berasal dari sumber dalam maupun luar untuk memperoleh SDM yang tepat; (c) *train, educate, develop*, yakni kegiatan yang diarahkan untuk melakukan *upgrading* kapabilitas bagi semua

SDM yang ada sesuai dengan kebutuhan organisasi; (d) *manage HR performance*, yakni kegiatan yang diarahkan untuk menentukan berbagai target individual, pemantauan terhadap kemajuan dan perkembangan berdasarkan target yang telah ditentukan serta melakukan identifikasi tentang kebutuhan pelatihan, pengembangan, dan pendidikan sebagai respon atas hasil penilaian kinerja sebelum menentukan tindakan baik dalam bentuk *reward* maupun *discipline action*; (e) *manage redeployment*, yakni kegiatan untuk mengidentifikasi defisiensi posisi pekerjaan yang tidak dapat diatasi (*rectified*) baik melalui pelatihan, pengembangan ataupun pendidikan yang diarahkan pada *redeployment* bagi pemegang pekerjaan/jabatan baik di dalam maupun di luar organisasi; (f) *negotiation for working conditions*, yakni kegiatan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan SDM dan pencapaian tujuan organisasi.

- (3) *Pemantauan dampak atas hasil organisasi*. Sub-proses ini dilakukan untuk memantau dampak proses MSDM terhadap kinerja organisasi melalui monitoring kontribusi MSDM terhadap pencapaian strategi dan tujuan organisasi serta berbagai proses utama lainnya. Sub-proses ini dilakukan secara rinci dengan: (a) *monitor impact on business strategy*, yakni pemantauan dampak strategi SDM terhadap strategi serta kinerja organisasi; (b) *monitor impact on people satisfaction*, yakni kegiatan yang dimaksudkan untuk menentukan tingkat kepuasan SDM; (c) *monitor impact on manage process*, yakni kegiatan yang berkaitan dengan monitoring kadar strategi MSDM dan implementasinya sehingga dapat memenuhi semua kebutuhan dalam pengelolaan proses kegiatan; (d) *monitor impact on operate process*, yakni kegiatan berkaitan dengan monitoring kadar kualitas strategi MSDM dan implementasinya dapat memenuhi semua kebutuhan proses kegiatan (*operate processes*) yang terdiri dari *get order, develop product, fulfil order, dan support product*; (e) *monitor impact on support process*, yakni kegiatan yang berkaitan dengan monitoring kadar kualitas strategi MSDM dan implementasinya sehingga dapat memenuhi semua kebutuhan proses pendukung (*support processes*) yang terdiri dari keuangan dan Teknologi Informasi (TI) yang dapat mendukung berjalannya fungsi proses.

Model yang ditawarkan Figen Cakar dan kawan-kawan tersebut tentu dapat dikembangkan sesuai konteks dan kebutuhan. Model MSDM berdasar konteks tersebut dapat dibangun dengan memanfaatkan semua informasi yang tersaji dalam berbagai literatur serta selanjutnya dapat terus dikembangkan dengan melibatkan para ahli dan praktisi.

Konstruksi Model MSDM Sektor Publik

Bagaimanakah model hipotesis MSDM sektor publik yang dapat dikonstruksikan berdasarkan atas usulan Figen Cakar *et al* (2003) serta dikaitkan dengan perkembangan paradigma terbaru yang terjadi dalam Ilmu Administrasi Negara? Untuk itulah sebelum model MSDM sektor publik dikembangkan, terlebih dahulu perlu diuraikan secara singkat paradigma terbaru dalam Administrasi Negara yaitu *sound governance*.

Substansi paradigma *sound governance* adalah inovasi dalam pengembangan kebijakan dan administrasi. Era *sound governance* yang merefleksikan paradigma terbaru dalam Administrasi Negara tersebut menyuarakan gaung untuk mengkombinasikan secara unik antar berbagai komponen dalam MSDM sehingga dapat mendukung bagi terciptanya inovasi dalam pelayanan publik. Kombinasi tersebut antara lain melibatkan pengetahuan (*knowledge*), *skill*, dan sikap (*attitude*) serta mengembangkan kerangka kerja yang mampu untuk memikat (*attract*), mempertahankan (*retain*), mengembangkan (*develop*), dan memotivasi (*motivate*) SDM agar birokrasi mampu memperoleh dan memperkerjakan aparat dengan kriteria *appropriate calibre* (Farazmand, 2004: 267). Pandangan Farazmand tersebut menginspirasi bagi terbentuknya suatu model MSDM sektor publik yang mampu melahirkan aparat dengan kompetensi utuh mencakup berbagai unsur yaitu: *information and knowledge management, knowledge and access to modern technology and the internet, mobility/flexibility/speed of people and processes, continuous learning, attention to cost-effectiveness and results, client orientation and quality of service, communication and negotiation skills*, dan *teamwork and partnerships within and outside the public services*. Dari pandangan inilah model hipotesis dan ideal MSDM sektor publik kemungkinan dapat dikembangkan.

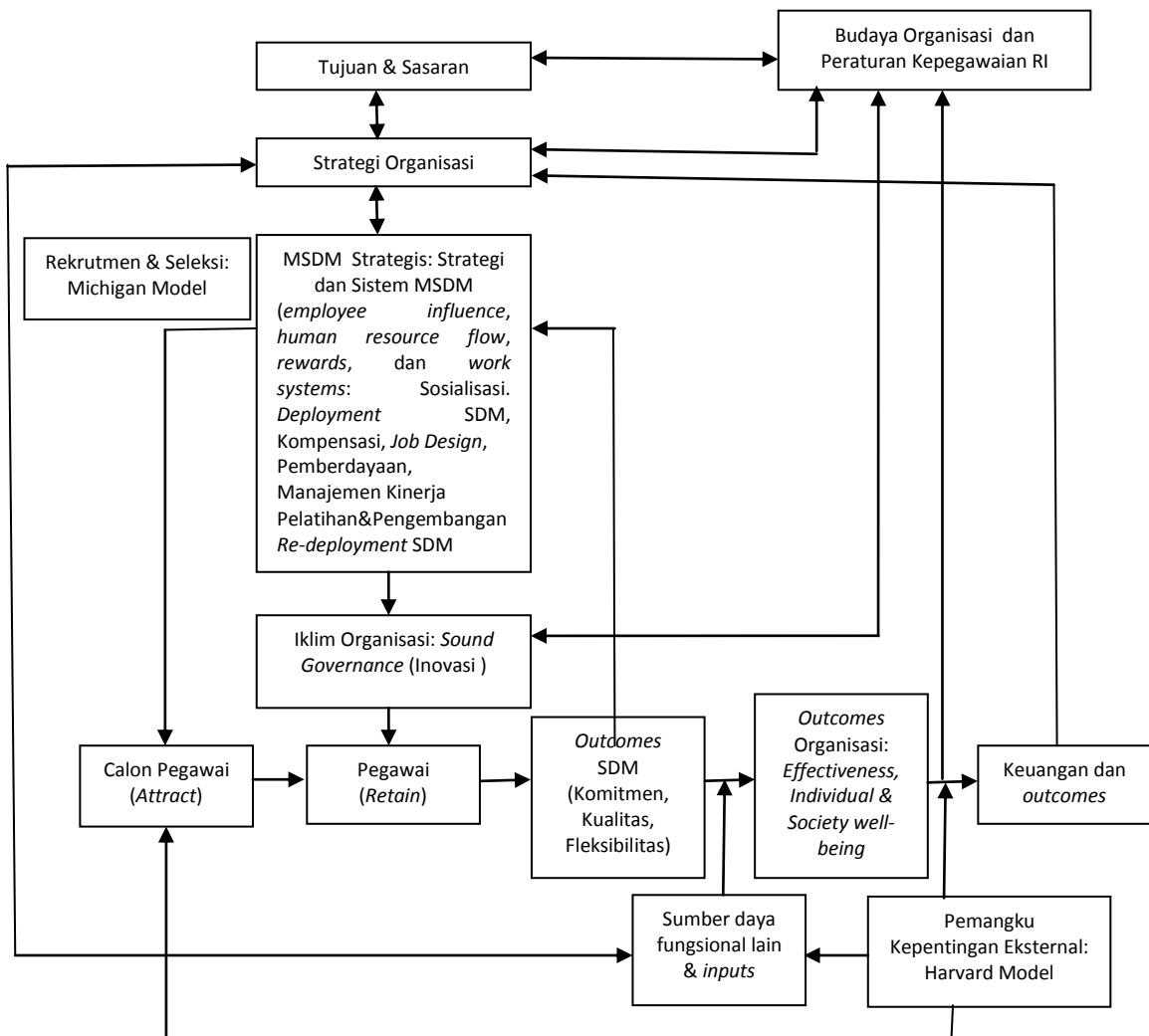
Dengan demikian, konstruksi model hipotesis MSDM sektor publik untuk mendukung birokrasi yang *enabling*, perlu mempertimbangkan beberapa aspek yang telah diuraikan dalam tulisan ini. Aspek-aspek tersebut meliputi makna signifikan MSDM dalam birokrasi, prinsip dasar dan peranan MSDM, permasalahan dalam MSDM sektor publik, upaya aturan hukum pemerintah dalam memayungi SDM apartur dan pendekatan multi-perspektif dalam MSDM sektor publik, serta berbagai model teoritis dalam MSDM.

Berkaitan dengan penyusunan model hipotesis MSDM sektor publik tersebut, terdapat satu catatan penting yang perlu digarisbawahi yakni kecenderungan sifat atau bentuk model yang mampu mengakomodir berbagai aspek yang memang harus dipertimbangkan sesuai ide dasar paradigma *sound governance*. Model MSDM sektor publik harus dibedakan secara tegas untuk cenderung bersifat *traditional bureaucratic model* ataukah *new management approach* (Brown, 2004). Menurut Brown, model MSDM sektor publik saat ini cenderung mengarah pada pendekatan *new management*, yakni:

“ shifted the emphasis in the public sector from administration to management and was part of a broad strategy to achieve efficiency, effectiveness and quality of service..... The new models of HRM in the public sector introduced the notion of human resources having the capacity to achieve performance outcomes in line with the strategic direction of the public sector organization”.

Tulisan ini telah menguraikan makna dan peran strategis MSDM, berbagai masalah dalam birokrasi yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi dan efektifitas, orientasi nilai (*value orientation*) inovasi paradigma *good governance*, serta kecenderungan model MSDM sektor publik ke arah *new management approach*. Dengan merujuknya sebagai dasar pemikiran, maka model hipotetis MSDM sektor publik dapat mengintegrasikan sejumlah konsep yang oleh Way & Johnson (2005) disebutkan terdiri dari nilai-nilai struktural (*structural alignment*), budaya (*cultural alignment*), kinerja (*performance alignment*), lingkungan (*environment alignment*), kesesuaian (*fitness*) dan konsensus, tujuan dan sasaran organisasi, strategi organisasi, strategi MSDM, sistem MSDM, MSDM strategis dan *outcomes* MSDM dan organisasi, dukungan sumber daya (keuangan), serta pemangku kepentingan (terutama *external stakeholders*).

Berdasarkan landasan pemikiran yang menghasilkan sejumlah konsep rinci tentang berbagai elemen dalam organisasi dan MSDM, maka model hipotetis MSDM sektor publik dapat mengadaptasi suatu kerangka kerja yang dikembangkan oleh Way & Johnson (2005). Kerangka kerja ini merupakan suatu model hipotetis yang juga berfungsi sebagai panduan bagi para ahli untuk meneruskannya dalam berbagai riset dan pengembangan praktisnya. Secara skematis model tersebut dapat diilustrasikan dalam bagan berikut.



**Bagan Model Hipotetis MSDM Sektor Publik
Dikembangkan dari Way & Johnson (2005)**

Dengan mengingat kategori sebagai model hipotetis, model MSDM sektor publik tersebut bersifat ideal (normatif). Oleh karena kajian mendalam melalui riset dan mencermati pengalaman praksis, model tersebut dapat berkembang sesuai perubahan konteks, baik dalam dimensi ruang maupun waktu.

Kesimpulan

Paradigma *sound governance* menghendaki adanya inovasi dalam birokrasi untuk mengembangkan berbagai kebijakan dan mendukung fungsi-fungsi administratif. Hal ini diperlukan karena di era globalisasi setiap negara menghadapi persaingan dengan negara-negara lainnya dalam upaya memperoleh beragam sumber daya untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Birokrasi harus didukung oleh SDM yang dikelola dengan sistem yang efektif berdasarkan model MSDM sektor publik yang terpadu.

Keterpaduan MSDM sektor publik dapat dilihat dari konstruksi model yang terdiri dari berbagai komponen baik yang bersifat konseptual maupun praktikal. Model MSDM sektor publik mencakup makna signifikan dan peran substansial MSDM, permasalahan aktual MSDM, prinsip dasar MSDM, serta *benchmark* terhadap berbagai model yang telah dikembangkan para ahli.

Sesuai dengan ideologi dalam paradigma *sound governance* yang menitikberatkan pada inovasi dalam pengembangan kebijakan dan fungsi-fungsi administratif, model MSDM sektor publik cenderung memiliki sifat berdasarkan *new management approach*, dan bukannya bersifat sebagaimana tercermin dalam *traditional bureaucratic approach*.

Dengan model MSDM sektor publik terintegrasi dan kontekstual, diharapkan terjadi peningkatan kualitas SDM aparatur sedemikian rupa sehingga dapat mendukung birokrasi mewujudkan inovasi dalam rangka mengembangkan kebijakan dan fungsi-fungsi administratif.

Daftar Bacaan

1. Amabile, Teresa M.; Schatzela, Elizabeth A.; Monetaa, Giovanni B.; & Kramer. Steven J., 2004. Leader behaviors and the work environment for creativity: Perceived leader support. *The Leadership Quarterly*. **15**: 5–32.
2. Beer, Michael; Spector, Bert; Lawrance, Paul R.; Mills, D. Quinn; & Walton, Richard E., 1984. *Managing human assets: The ground-breaking Harvard Business School Program*. The Free Press. NewYork.
3. Boselie, Paul; Paauwe, Jaap, and Richardson, Ray., 2003. Human resource management, institutionalization and organizational performance: a comparison of hospitals, hotels and local government. *International Journal of Human Resource Management*. **14** (8): 1407–1429.
4. Boyne, George & Gould-Williams, Julian S., 2003. Planning and performance in public organizations: an empirical analysis, *Public Management Review*. **5** (1): 115–132.
5. Brown, Kerry., 2004. Human resource management in the public sector. *Public Management Review*. **6** (3): 303–309.
6. Cakar, Figen.; Bititci, Umit S., & MacBryd, Jillian., 2003. A business process approach to human resource management. *Business Process Management Journal*. **9** (2): 190-207.
7. Chan, Lismen L.M.; Shaffer, Margaret A.; & Snape, Ed., 2004. In search of sustained competitive advantage: the impact of organizational culture, competitive strategy and human resource management practices on firm performance. *International Journal of Human Resource Management*. **15** (1): 17–35.
8. Eaton, Dorman B., (1880). *Civil service reform in Great Britain: A history of abuses and reforms and their bearing upon American politics*, dalam: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C.; & Parkes, Sandra J., 2004. *Classics of Public Administration*. Wadsworth/Thomson Learning., Belmont, CA.
9. Farazmand, Ali., 2004. *Sound governance: Policy and administrative innovations*. Praeger Publishers., Westport, CT.
10. Fombrun, Charles J.; Tichy, Noel M., & Devanna, Mary Anne, 1984. *Strategic human resource management*. John Wiley & Sons. New York.
11. Gonzá'lez, Santiago Melia'n & Tacorante, Domingo Verano., 2004. A new approach to the best practices debate: are best practices applied to all employees in the same way?. *International Journal of Human Resource Management*. **15** (1): 56–75.
12. Guest, David E., 1987. Human resource management and industrial relations. *Journal of Management Studies*. **24** (5): 503-521.
13. Hendry, John; & Pettigrew, Andrew, 1992. Patterns of strategic change in the development of human resources management. *British Journal of Management*. **3** (3): 137-56.
14. Henry, Nicholas., 2004. *Public administration and public affairs* (9th edition). Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey.
15. *Hope, Kempe Ronald Sr.*, 1999. Human resource management in Botswana: approaches to enhancing productivity in the public sector. *The International Journal of Human Resource Management*. **10** (1): 108-121.
16. Irianto, Jusuf., 2009. Manajemen SDM sebagai titik tumpu perubahan birokrasi. *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam bidang Ilmu Manajemen SDM*. FISIP Universitas Airlangga, Surabaya.
17. Ivancevich, John M.; Donnelly, James H. Jr., & Gibson, James, L., 2004. *Management: Principles and functions* (4th edition). Richard D. Irwin, Inc., New Delhi.
18. Jacobs, Ronald L., & Washington, Christopher., 2003. Employee development and organizational performance: a review of literature and directions for future research. *Human Resource Development International*. **6**(3): 343–354.
19. Keenoy, Tom & Anthony, Peter., 1992. HRM: metaphor, meaning and morality, dalam Blyton, P. & Turnbull, P. (eds.). *Reassessing human resource management*. Sage Publication.
20. Legge, Karen., 1995. *Human resources management: Rhetorics and realities*. Macmillan, London.

21. Lengnick-Hall, Mark L. & Lengnick-Hall, Cynthia A., 2003. *Human resource management in the knowledge economy*. Berrett-Kohler Publishers Inc., San Fransisco.
22. Mathis, Robert L., & Jackson, John H., 2008. *Human resource management* (12th). Thomson South Western. Mason, Ohio.
23. Pattanayak, Biswajeet, 2003. Gaining competitive advantage and business success through strategic HRD: an Indian experience. *Human Resource Development International*. **6** (3): 405–411.
24. Pynes, Joan E., 2004. *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations* (Second Edition). Published by Jossey-Bass, San Francisco, CA.
25. Rahman, Abdul bin Idris, & Eldridge, Derek., 1998. Reconceptualising human resource planning in response to institutional change. *International Journal of Manpower*. **19** (5): 343-357.
26. Stroh, Linda K. & Caligiuri, Paula M., 1998. Strategic human resources: a new source for competitive advantage in the global arena. *The International Journal of Human Resource Management*. **9** (1): 1-17.
27. Sadri, Golnaz & Lees, Brian., 2001. Developing corporate culture as a competitive advantage. *Journal of Management Development*. **20** (10): 853-859.
28. Storey, J., 1994. *Developments in the management of human resources*. Basil Blackwell, Oxford.
29. Tyson, S., 1995. *Human resource strategy: Towards a general theory of human resource anagement*. Pitman, London.
30. Vaughan, Sheila., 2003. Performance: self as the principal evaluator. *Human Resoruce Development International*. **6** (3): 371–385.
31. Wallace, Joseph; Hunt, James & Richards, Christopher., 1999. The relationship between organisational culture,organisational climate and managerial values. *The International Journal of Public Sector Management*. **12** (7): 548-564.
32. Wang, Yonggui & Lo, Hing-Po., 2003. Customer-focused performance and the dynamic model for competence building and leveraging A resource-based view. *Journal of Management Development*. **22** (6): 483-526.
33. Way, Sean. A., & Johnson, Diane, E., 2005. Theorizing about the impact of strategic human resource management. *Human Resource Management Review*. **15** (1): 1-19.
34. Wright, Phillip C., & Rudolph, Jake J., 1994. HRM trends in the 1990s: Should local government buy in?. *International Journal of PublicSector Management*. **7** (3): pp. 27-43.
35. Reformasi: Desain strategis birokrasi. *Kompas*, 06/06/2011.
36. Gayus naik Air Asia di kursi 11F. *Suara Pembaruan*, 07/0/2011.
37. Iklim usaha: Jangan terlena dengan hasil survei. *Kompas*, 04/06/2011.
38. Sekretaris Daerah Bekasi divonis 3 tahun penjara. *Koran Tempo*, 16/11/2010.
39. Tersedot gaji pegawai, anggaran sektor pertanian merosot. *Kompas*, 04/01/2011.