

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

Masalah otonomi daerah merupakan hal yang hidup dan berkembang sepanjang masa sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada pemerintah daerah dapat diperluas atau dipersempit tergantung kepada pertimbangan kepentingan nasional dan kebijaksanaan pemerintah, semuanya dilakukan menurut prosedur ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku. Meskipun pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri telah dilakukan oleh seluruh daerah di Indonesia secara nasional, namun pada hakikatnya otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia itu berbeda dengan otonomi daerah yang berlaku di negara-negara barat. Artinya pelaksanaan otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia itu tidak menciptakan negara-negara bagian seperti di Amerika. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan Suriakusumah, dkk (2008 : 83) bahwa : “Semua oraganisasi pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah di bawah kendali pemerintah pusat. Oleh karena itu, Indonesia tidak memiliki negara bagian yang memiliki kedaulatan sendiri”.

Adapun pelaksanaan otonomi daerah yang diterapkan di negara kita adalah otonomi daerah yang bersifat integral, yaitu kekhawatiran bahwa penerapan desentralisasi yang luas akan menciptakan disintegrasi bangsa tidaklah beralasan. Dalam rangka desentralisasi itu, daerah-daerah harus diberi otonomi, hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Namun,

pemberian otonomi daerah di Indonesia selama ini dianggap tidak atau kurang tulus atau otonomi setengah hati. Ini terjadi karena hak otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah masih sangat kecil. Namun meskipun demikian pelaksanaan otonomi daerah yang diterapkan di negara kita, sudah cukup membuktikan sebagai negara yang demokratis, artinya pemerintah pusat tidak lagi berwenang secara penuh dalam mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan di daerah-daerah, karena dengan asas desentralisasi ini maka wewenang pemerintah pusat untuk mengurus urusan pemerintahan di daerah telah diserahkan kepada daerah. Hal ini dimaksudkan supaya daerah dapat menggali segala potensi yang dimilikinya untuk dikembangkan secara luas oleh daerah, maka dengan hal ini daerah akan semakin maju dalam pembangunan di wilayahnya.

Berkaitan erat dengan pelaksanaan otonomi daerah, saat ini hampir di seluruh pelosok tanah air pelaksanaan otonomi daerah seringkali diwarnai dengan adanya isu putra daerah. Hal ini sejalan dengan ungkapan yang dijelaskan oleh Miftah (2008 : 10) bahwa : “Selama era reformasi dalam manajemen kepegawaian sangat dominan kedaerahan (primordialisme) atau sering dikenal dengan Isu Putra Daerah”. Hal ini terjadi karena dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah pusat memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah dan sering ditafsirkan sebagai kewenangan yang tanpa batas sehingga muncul ego masing-masing daerah.

1. Pengertian Otonomi Daerah

Menurut asal katanya dalam Widjaja (2002 : 76) menyatakan bahwa :

“Otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *auto* dan *nomous* yang berarti hak untuk mengatur kepentingan sendiri dan urusan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri dalam negeri, yaitu dalam hukum tata negara, otonomi dalam batas tertentu dapat dimiliki wilayah-wilayah dari suatu negara”.

Pengertian otonomi tersebut sangat mudah untuk dipahami, yaitu bahwa otonomi menurut asal katanya mengandung makna hak untuk mengatur pemerintahan sendiri. Pengertian sederhana tentang otonomi daerah ini dijabarkan secara lebih jelas dalam paparan Widjaja (2002 : 76) selanjutnya yaitu :

“Dalam bahasa Inggris, otonomi atau *autonomy* berasal dari dua kata yaitu *auto* yang berarti sendiri dan *nomoi* adalah undang-undang atau aturan. Dengan demikian otonomi berarti mengatur sendiri, sedangkan dalam bidang pemerintahan, otonomi diartikan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri”.

Berdasarkan dua pengertian tentang otonomi daerah tersebut semakin memperjelas pemahaman terhadap makna otonomi daerah. Penulis dapat menyimpulkan bahwa otonomi daerah yaitu hak untuk mengatur dan mengurus sendiri, dan jika diterapkan dalam pemerintahan makna ini ditandai dengan hak untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Pengertian tentang otonomi daerah ini dijelaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut : “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan hal tersebut, maka makna otonomi itu sendiri lebih menekankan pada pemberian kewenangan yang sangat besar kepada daerah otonom dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya (pemerintahan daerah), dalam hal pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan secara horizontal antara eksekutif dan legislatif dalam format pemerintahan daerah. Namun meskipun demikian ada bidang-bidang tertentu yang masih menjadi kewenangan pusat yang tidak bisa diserahkan kepada daerah. Hal ini sejalan dengan pandangan yang diungkapkan oleh Sadu (2003 : 80) bahwa:

“Daerah otonom hanya memiliki kewenangan terbatas dalam pengelolaan sumber daya aparatur, antara lain menyangkut usulan kenaikan pangkat, usulan mutasi, usulan pengisian jabatan kerja, usulan pemberhentian, sedangkan keputusan terakhir tetap berada di tangan pemerintah pusat”.

Di sisi lain, melalui otonomi daerah, organisasi daerah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, serta proses interaksi antara pemerintah dan institusi daerah lainnya, serta dengan masyarakat secara optimal. Jadi, organisasi pemerintahan daerah memerlukan terwujudnya organisasi yang proporsional, efektif, dan efisien yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.

Dengan adanya penerapan otonomi di daerah ini, menimbulkan bergesernya pola pikir di lingkungan pemerintahan antara sebelum adanya otonomi daerah dengan setelah adanya otonomi daerah, diantaranya perubahan pola pikir tersebut dapat ditelaah dalam sebuah tabel berikut ini :

Tabel 2.1

Tabel Perubahan Pola Pikir

Sebelum Otonomi Daerah	Setelah Otonomi Daerah
1. Reaktif	1. Proaktif
2. Berorientasi pada permasalahan	2. Berorientasi pada pemecahan masalah
3. Mengembangkan ketakutan	3. Mengembangkan percaya diri
4. Berorientasi pada aktivitas	4. Berorientasi pada nilai-nilai
5. Mengelak dari tanggung jawab	5. Mengambil tanggung jawab
6. Menunjukkan adanya saling tidak mempercayai	6. Mengembangkan suasana saling percaya antarsesama
7. Mengekang bakat dan kemampuan yang ada	7. Mengembangkan bakat dan kemampuan
8. Memamerkan kekuasaan	8. Mendayagunakan manfaat dan nilai pengaruh
9. Selalu hanya melihat ke dalam	9. Melihat peluang keluar
10. Menolak perubahan atau pembaruan	10. Memimpin pembaruan

Sumber : Victor. S.I.Tan dalam *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*, Baban Sobandi (2006 :19).

2. Prinsip Otonomi Daerah

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan

masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Prinsip otonomi daerah yang dikemukakan oleh Widjaja (2002 : 8) adalah sebagai berikut:

“Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme serta adanya perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.

Pandangan Widjaja terhadap prinsip otonomi daerah itupun sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa prinsip otonomi daerah itu adalah prinsip otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang luas dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang itu. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, *supervise*, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersama itu, pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam

melaksanakan otonomi daerah dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan prinsip-prinsip otonomi daerah itu diharapkan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat menjalankan pemerintahannya dengan sebaik mungkin, sebab asas penyerahan wewenang (desentralisasi) yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah itu merupakan suatu inovasi dalam pemerintahan yang memberikan peluang yang sangat besar bagi pemerintahan daerah untuk mampu mengembangkan daerahnya, sehingga diharapkan dengan adanya otonomi daerah ini tidak menjadikan daerah semakin terbelakang melainkan akan memberikan suatu kemajuan bagi daerah untuk menggali segala potensi yang dimiliki oleh daerah yang berupa potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang memiliki pengaruh besar terhadap pembangunan di daerah otonomnya.

3. Percepatan Otonomi Daerah

Percepatan pelaksanaan otonomi daerah sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah bergulir di daerah. Banyak harapan yang dimungkinkan dari penerapan otonomi daerah, seiring dengan hal itu tidak sedikit pula masalah, tantangan, dan kendala yang dihadapi oleh daerah.

Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu

aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomis yang wajar, efektif, dan efisien termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat.

Salah satu upaya pemerintah daerah untuk dapat tetap *survive* atau dapat menjalankan kegiatannya pada era globalisasi adalah mendahulukan penataan ulang kelembagaan untuk meningkatkan kinerja dan mewujudkan pemerintahan yang baik agar akomodatif terhadap perubahan dan perkembangan, terutama dalam menyerasikan gerak langkah organisasi pemerintahan daerah dengan tuntutan organisasi dan manajemen masa depan. Modernisasi dunia yang mengglobal dan mencakup berbagai aspek negara di dunia menuntut pembenahan yang fundamental dan sikap konsisten untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baru dengan wajah dan peran yang berdimensi futuristik, serta berorientasi kepada masyarakat dengan kinerja yang efisien, sudah saatnya dipacu dan diimplementasikan secara konkrit. Pembentukan daerah otonom melalui desentralisasi, pada hakikatnya adalah menciptakan efisiensi dan inovasi dalam pemerintahan.

Beberapa pemikiran tentang reformasi pemerintah daerah dan beberapa pemikiran tentang organisasi pemerintah daerah masa depan yang perlu dilakukan, antara lain adalah tentang penataan kelembagaan untuk meningkatkan

kinerja dan mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) pada era baru pemerintahan.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk “desentralisasi” pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat yang lebih adil dan makmur, pemberian, pelimpahan dan penyerahan tugas-tugas kepada daerah.

B. Tinjauan Historis Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah otonom. Jadi, kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah dapat dilakukan oleh sektor publik (pemerintah), swasta, dan masyarakat daerah. Penataan kelembagaan daerah diawali terlebih dahulu oleh analisis terhadap berbagai kewenangan daerah. Dengan adanya otonomi daerah, maka kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah menjadi lebih terbatas, jika sebelum adanya otonomi daerah, pemerintah pusat jauh lebih mendominasi terhadap kegiatan pemerintahan, sementara itu setelah adanya otonomi daerah, kewenangan daerah menjadi faktor utama dalam keberhasilan kegiatan pemerintahan. Adapun pembagian kewenangan yang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Baban Sobandi (2005 : 47) digantikan dengan istilah “urusan” yang dalam kerangka otonomi daerah ini dibagi menjadi 3 bagian, yaitu: urusan pemerintah pusat, urusan provinsi, dan urusan kabupaten/kota.

1. Urusan Pemerintah Pusat

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagian kecil kewenangan dalam bidang pemerintahan pusat. Urusan yang masih sepenuhnya berada di tangan pusat menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara. Secara rinci, urusan-urusan itu meliputi :

- a. Politik luar negeri, menyangkut pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.
- b. Pertahanan, mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan negara atau sebagian wilayah dari negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer dan bela negara, dan sebagainya.
- c. Keamanan, mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya.
- d. Moneter, mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.
- e. Yustisi, mendirikan lembaga peradilan, mengangkat jaksa dan hakim, mendirikan lembaga permasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberi grasi/amnesti/abolisi, membentuk undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang/peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan sebagainya.
- f. Agama, menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut, substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Namun, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menghilangkan klausul tentang “kewenangan bidang lain” sebagaimana diatur dalam pasal 7 Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999. “Kewenangan bidang lain” yang dimaksud meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melakukan pembatasan dan pengetatan terhadap kewenangan pusat dengan membatasi secara limitatif hanya pada 6 bidang urusan. Jadi, semakin tampak bahwa undang-undang yang baru ini menganut paham *general competence*. Dalam hal ini kewenangan pusat hanyalah residu dari kewenangan yang dimiliki dan dijalankan daerah (provinsi, kabupaten/kota).

Selain enam urusan di atas, terdapat pula bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent*, urusan pemerintahan yang penanganannya di bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pusat dan daerah. Jadi, setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota.

Berkaitan erat dengan kewenangan atau urusan pemerintahan, Baban Sobandi (2005 : 104) berpendapat bahwa :

”Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota, disusunlah 3 (tiga) kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi”.

Kriteria pembagian kewenangan yang *concurrent* tersebut Baban Sobandi

(2005 : 104) menguraikannya dalam rumusan berikut ini:

1. *Eksternalitas*, pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan bersifat lokal, urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pusat.
2. *Akuntabilitas*, pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani suatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang langsung/lebih dekat dengan dampak dari urusan yang ditangani tersebut. Jadi, akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan kepada masyarakat akan lebih terjamin.
3. *Efisiensi*, pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan tersedianya sumber daya (personil, dana, peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya, apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh provinsi dan kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah pusat, bagian urusan tersebut diserahkan kepada provinsi dan kabupaten/kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam hal ini, ukuran daya guna dan hasil guna dapat dilihat dari besar kecilnya resiko yang harus dihadapi

Berdasarkan pendapat tersebut, penulis berpandangan bahwa ketiga kriteria tersebut perlu dilaksanakan secara proporsional antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten dengan tujuan segala kewenangan atau urusan masing-masing daerah dapat terlaksanakan dengan tepat sasaran. Ketiga kriteria tersebut, tentunya dapat dilaksanakan dengan baik apabila terjadi koordinasi yang baik antara pemerintah pusat, provinsi, maupun dengan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian sangat mudah dipahami bahwa sebuah pendekatan yang baik akan menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik pula jika disertai dengan adanya koordinasi dan tanggung jawab yang baik dari setiap tingkatan pemerintahan tersebut.

2. Urusan Pemerintah Provinsi

Secara garis besar pelaksanaan otonomi daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Baban Sobandi (2005 : 106) menyatakan bahwa:

“Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hidup minimal, dan prasarana lingkungan dasar. Adapun urusan pemerintahan pilihan berkaitan erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah”.

Berdasarkan pengertian diatas, sangat jelas bahwa pemerintah daerah itu memiliki dua urusan/kewenangan daerah, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Maka, dengan adanya dua urusan tersebut diharapkan kewenangan tersebut dapat memenuhi segala bentuk pelayanan bagi masyarakat baik itu yang bersifat urgen bagi kepentingan masyarakat maupun dapat memenuhi segala kepentingan yang berkaitan erat dengan potensi keunggulan bagi daerah.

Secara lebih spesifik, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Baban Sobandi (2005 : 106) bahwa urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan provinsi (urusan yang berskala provinsi) sebagai berikut :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
- e. Penanganan bidang kesehatan.
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
- g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota.
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota

- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota.
- j. Pengendalian lingkungan hidup.
- k. Pelayanan pertanahan, termasuk lintas kabupaten/kota.
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal, termasuk lintas kabupaten/kota.
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut, semakin jelas bahwa yang berkaitan erat dengan urusan pemerintahan wajib bagi pemerintah provinsi yaitu segala urusan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat *urgens* bagi kepentingan masyarakatnya, oleh sebab itu dengan adanya urusan pemerintahan wajib provinsi tersebut, maka segala hal-hal yang penting bagi pembangunan di daerah dan kepentingan masyarakat akan terlaksanakan dengan sesuai dengan harapan.

3. Urusan Kabupaten/Kota

Urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan kabupaten/kota (urusan yang berskala kabupaten/kota) dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Baban Sobandi (2005 : 107) sebagai berikut :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
- e. Penanganan bidang kesehatan.
- f. Penyelenggaraan pendidikan.
- g. Penanggulangan masalah sosial.
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.

- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
- j. Pengendalian lingkungan hidup.
- k. Pelayanan pertanahan.
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal.
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah semakin jelas bahwa urusan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan urusan pemerintahan wajib tidak terdapat perbedaan. Hal ini disebabkan karena urusan pemerintahan wajib sangat berkaitan dengan hal-hal yang bersifat *urgen* baik itu dalam urusan pembangunan di daerah maupun bagi kesinambungan pelayanan bagi masyarakatnya.

Perlu diketahui bahwa, secara substansial, kewenangan wajib provinsi maupun kabupaten/kota tidaklah berbeda karena yang berbeda hanyalah wilayah kerja (kompetensi relatif) atau cakupan dari kewenangan atau urusan tersebut. Perbedaan inilah yang menjadi potensi konflik penyelenggaraan urusan antara provinsi dan kabupaten/kota. Contoh, dalam urusan penyediaan sarana dan prasarana umum, pemerintah kabupaten/kota jelas bertanggungjawab atas penyediaan jalan raya, jembatan, drainase, dan fasilitas umum lainnya untuk wilayahnya. Namun, karena wilayah kabupaten/kota juga berada dalam batas yurisdiksi provinsi, sebenarnya provinsi juga memiliki kewenangan atas objek yang sama. Jadi, perlu dipikirkan secara cermat dan jelas tentang batas-batas kewenangan atau urusan yang menjadi tanggung jawab provinsi dan kabupaten/kota.

Perubahan besar dan mendasar sekarang ini sedang berlangsung dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Perubahan tersebut dicirikan oleh, pertama, dinamika perekonomian, yaitu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan, perubahan struktur ekonomi, diferensi pekerjaan, dan konsumerisme. Kedua, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di berbagai bidang, khususnya komunikasi dan informasi. Ketiga, globalisasi yang ditunjukkan oleh semakin terintegrasinya kegiatan-kegiatan perekonomian daerah dan nasional terhadap perekonomian regional dan internasional, pertukaran informasi yang semakin cepat dan mudah. Jadi, hubungan ekonomi dan informasi itu tidak mengenal batas-batas negara nasional.

Dalam konteks perubahan besar dan akselerasinya yang semakin cepat itulah, setiap organisasi, baik pemerintahan maupun swasta dan masyarakat, perlu melakukan penyesuaian diri, terutama dalam konteks kehidupan masyarakat. Perubahan itu berarti meningkatkan harapan, kebutuhan, dan tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien dari pemerintah.

Saat ini organisasi pemerintah cenderung masih bersifat lamban dalam melakukan penyesuaian diri. Bahkan terlihat tidak begitu responsif dan lebih menunjukkan sikap reaktif. Sikap ini dicirikan oleh kecenderungan untuk semakin memperbesar dan mempersulit diri, baik dalam jumlah personal maupun struktur organisasinya. Organisasi pemerintah cenderung membirokratisasikan diri, sehingga tidak banyak mendorong perubahan, bahkan menahan perubahan. Konsekuensinya, pembiayaan yang biasa sampai melebihi kemampuan negara semakin bertambah, sehingga anggaran belanja terus menerus mengalami defisit.

Ciri lainnya, kegiatan dan pelayanan atas masyarakat tampak tidak kompetitif, mahal, tidak efisien, dan tidak berkualitas.

Pemerintah, pada prinsipnya mempunyai fungsi untuk mengatur, mengarahkan, membina, mendorong, mengawasi, mengendalikan dan mengayomi. Dari pengamatan sementara, organisasi pemerintah belum mampu secara optimal melaksanakan fungsi-fungsi itu. Bahkan, cenderung menunjukkan kinerja yang lebih mementingkan diri. Saat yang sama, dinamika masyarakat terus bergulir, kebutuhan dan kepentingannya kian meningkat, meluas dan beragam. Dalam konteks ini hubungan pemerintah dan masyarakat terlihat ada kesenjangan, padahal tugas penyelenggaraan pemerintah seyogyanya merespon dan melayani berbagai kebutuhan masyarakat yang terus berubah.

Atas dasar itu, berkembang pemikiran yang menghendaki dan menuntut dilakukannya perubahan dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan, agar menekankan fungsi-fungsi katalisasi, antisipasi, dan desentralisasi. Salah satu wujud dari perubahan itu adalah pemberian ruang kebebasan yang lebih besar kepada masyarakat, khususnya swasta untuk berpartisipasi dan bekerja sama dalam pengelolaan dan pelayanan publik, tentu dalam kerangka yang disepakati bersama dan tidak saling merugikan.

Kehendak atas pergeseran peran pemerintah tersebut, merupakan proses yang logis dan beralasan. Pada tahap awal pembangunan, pemerintah memang cukup besar, antara lain, membangun infra struktur fisik, mobilisasi dana, menjaga keseimbangan pertumbuhan antar-daerah, dan mampu menumbuhkan lembaga kemasyarakatan. Itu semua merupakan prasyarat-prasyarat yang harus

dipenuhi guna mendorong pertumbuhan dan dinamika ekonomi masyarakat. Namun, ketika potensi masyarakat yang dikembangkan mulai menunjukkan hasil, peran pemerintah setahap harus dikurangi sehingga pada saatnya nanti akan lebih banyak berperan sebagai fasilitator, pengarah, dan pengatur dinamika kehidupan masyarakat.

Tuntutan reformasi kepada organisasi pemerintah sangat kuat, terutama dalam kerangka otonomi daerah. Selama ini, sistem pemerintahan yang berjalan masih menunjukkan pendekatan sentralistik. Meskipun upaya perwujudan otonomi sudah diterapkan pada beberapa pemerintah kabupaten/kota sebagai proyek percontohan, konsep dan pendekatannya belum jelas. Kerangka otonomi yang diterapkan itu tanpa diikuti oleh penekanan sikap mandiri dalam pengambilan keputusan strategis yang langsung berkepentingan dengan kebutuhan pemerintah daerah yang sesungguhnya. Implikasinya pemerintah daerah kabupaten/kota tidak mampu mengembangkan cara kerja yang lebih profesional dan merevitalisasi struktur organisasinya yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.

Sumber daya manusia atau aparat pun perlu mendapat pembinaan secara berkelanjutan untuk membentuk sikap dan perilaku yang profesional, bersih, dan berwibawa. Untuk mencapai itu, aspek-aspek penting yang perlu ditekankan dalam pembinaan aparat, yang menurut Baban Sobandi (2005 : 52) sebagai berikut :

1. Kemampuan dan keahlian untuk menumbuhkan (*knowledge creating*)
2. Dedikasi dan loyalitas (disiplin)
3. Rasa tanggung jawab (*responsibility*)
4. Pengalaman pengembangan wawasan dan kepemimpinan (*experince*)
5. Kesamaptaan fisik atau jasmani (*physical edurance*)

Sejalan dengan pemikiran di atas, upaya konkrit untuk mewujudkan peningkatan kerja aparatur pemerintah daerah dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (good governance) perlu dilakukan langkah-langkah mendasar, yakni melaksanakan penataan ulang kelembagaan berlandaskan kepastian dan kejelasan kewenangan yang dimiliki masing-masing institusi perangkat daerah.

C. Manajemen Kepegawaian Daerah

Manajemen kepegawaian yang baik harus disertai oleh adanya kontrol pemerintahan yang baik dari aparat pemerintahnya. Adapun dalam sebuah manajemen kepegawaian daerah tentu harus memiliki suatu kontrol yang baik dan berkesinambungan dari pemerintah pusat maupun evaluasi yang baik dari pemerintahan daerah itu sendiri. Hal ini sejalan dengan pendapat Gruber dalam Miftah (2008 : 2) bahwa : “pemerintah yang demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan dasar *control of government by the governed*”.

Berdasarkan pendapat Gruber di atas, semakin jelas bahwa di dalam pemerintahan yang modern dan demokratis, hampir tidak mungkin manajemen birokrasi pemerintahan dapat dijalankan secara demokratis tanpa kontrol dari rakyat. Oleh sebab itu untuk mewujudkan suatu manajemen kepegawaian yang baik terutama dalam sebuah mekanisme pengangkatan CPNS pada era otonomi daerah ini perlu adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dengan masyarakatnya.

Sementara itu tahap evaluasi yang telah dipaparkan sebelumnya, akan ditindaklanjuti dengan adanya *reporting* (pelaporan), yang dijelaskan oleh M. Gullick dalam Siagian (1979 : 124) ternyata jelas diperlukan dalam sebuah manajemen kepegawaian. Menurut M. Gullick dalam Siagian (1979 : 124) :

“Pelaporan dari bawahan kepada atasan dalam melakukan pembinaan dan pelaksanaan manajemen kepegawaian perlu dilakukan sebaik mungkin, sehingga diharapkan bahwa tingkatan dari bawahan sampai kepada atasan timbul suatu *coordinating* (koordinasi) yang baik pula”.

Dalam sistem kepegawaian secara nasional, Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah.

1. Pengertian Manajemen

Istilah manajemen merupakan bagian dari administrasi. Adapun istilah administrasi itu sendiri, dalam Sondang Siagian (1979 : 4) dijelaskan bahwa :

”Administrasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *administration* yang berarti *to serve*. Artinya melayani atau mengabdikan. Jadi secara etimologis administrasi berarti melayani dengan sebaik-baiknya. Administrasi itu pada dasarnya dapat diartikan dalam arti sempit dan dalam arti luas”.

Berdasarkan pengertian tersebut sangat mudah dipahami bahwa, administrasi secara harfiah berarti melayani atau mengabdikan. Pengertian yang diuraikan tersebut merupakan pengertian yang sederhana namun mudah untuk dipahami, bahwa singkatnya administrasi berarti melayani maupun mengabdikan

dengan sebaik-baiknya. Namun pengertian ini dapat menimbulkan makna yang berbeda jika diterapkan dalam situasi yang berbeda. Agar lebih jelas, dalam Sondang Siagian (1979 : 5) dijelaskan secara detail tentang pengertian administrasi sebagai berikut :

”Administrasi dalam arti sempit adalah tata usaha (*office work*) yaitu segenap kegiatan tulis menulis yang meliputi : menerima, mencatat atau mengagendakan, menyelenggarakan kearsipan dan dokumentasi, menetapkan sistem-sistem kerja, mengadakan standarisasi bentuk-bentuk formulir, dan menjaga keharmonisan sistem kerjasama diantara anggota organisasi”.

Pengertian tersebut merupakan pengertian dalam arti sempit yang secara umum mengartikan administrasi sebagai kegiatan tata usaha yang berkaitan erat dengan urusan tulis menulis namun dalam pandangan yang berbeda, Sondang Siagian (1979 : 5) berpendapat lain tentang administrasi yaitu :

”Administrasi dalam arti luas adalah kegiatan-kegiatan kelompok manusia, melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien dengan menggunakan segala sarana yang dibutuhkan, agar dapat dicapai tujuan yang diinginkan. Semakin besar usaha kelompok manusia maka semakin besar tujuan dan tugas-tugas pokok yang harus dilaksanakan sehingga semakin kompleks proses penyelenggaraannya”.

Pendapat Sondang Siagian tersebut semakin memperjelas tentang pengertian administrasi. Pada perkembangan selanjutnya pengertian administrasi tidak hanya terletak pada kegiatan tata usaha yang berkaitan dengan kegiatan tulis menulis saja namun lebih jauh lagi bahwa administrasi diartikan sebagai segenap kegiatan kelompok manusia dalam mencapai tujuan yang diinginkan dengan menggunakan sarana tertentu. Hal ini menyiratkan bahwa pelaksanaan administrasi diterapkan dalam menentukan dan mengatur segala rencana dalam mencapai tujuan tersebut.

Adapun yang termasuk unsur-unsur administrasi adalah organisasi, manajemen, komunikasi, informasi, personalia, finansia, material, dan relasi publik. Dalam perkembangannya, dijelaskan bahwa manajemen adalah bagian dari suatu sub konsep administrasi yang bersifat statis atau tata pimpinan sebagai suatu proses yang bersifat dinamis merupakan kegiatan penataan yang berupa penggerakkan orang-orang dan pengarahan fasilitas kerja, agar tujuan kerjasama benar-benar dapat tercapai.

Sementara itu menurut M. Gullick dalam Siagian (1979 : 124) dijelaskan bahwa manajemen itu memiliki fungsi-fungsi organik yang lebih dikenal dengan akronimnya POSDCORB, yaitu :

1. Planning (perencanaan)
2. Organizing (pengorganisasian)
3. Staffing (pengadaan tenaga kerja)
4. Directing (pemberian bimbingan)
5. Coordinating (pengkoordinasian)
6. Reporting (pelaporan)
7. Budgeting (penganggaran)

Berdasarkan pendapat M. Gullick di atas, setiap fungsi manajemen tentu harus dapat dilaksanakan sebaik mungkin, hal ini sangat mudah dipahami, karena untuk tercapainya tujuan dari sebuah manajemen maka harus didukung oleh pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen yang baik pula. Akan tetapi dari sekian banyak fungsi-fungsi manajemen tersebut ada fungsi yang begitu penting untuk diperhatikan oleh sebuah instansi, lembaga, maupun organisasi lainnya, yaitu fungsi directing, karena directing atau pemberian bimbingan lebih “lunak” daripada *commanding* (pemberian komando). Sehingga dengan demikian maka diharapkan dengan fungsi pemberian bimbingan ini, meskipun sifatnya yang

lunak dengan didukung oleh pendekatan-pendekatan yang tepat, maka diharapkan keseluruhan rangkaian manajemen akan berjalan dengan baik.

2. Tinjauan Umum tentang Manajemen Kepegawaian

Manajemen Kepegawaian sering disebut dengan *Personel Management* atau tata personalia atau pembinaan. Meskipun istilah-istilah tersebut nampaknya berbeda namun pengertiannya sama.

Pengertian *Personnel Management* dijelaskan oleh Manullang dalam Musanef (1984 : 11) berikut ini :

“*Personel Management* adalah seni dan ilmu perencanaan, pelaksanaan dan pengontrolan tenaga kerja untuk tercapainya tujuan yang ditentukan terlebih dahulu dengan adanya kepuasan hati pada diri para pekerja. Tujuan manajemen personalia ada dua, yaitu : *production minded* dan *people minded* atau dengan kata lain efisiensi (daya guna) dan *collaboration* (kerjasama)”.

Berdasarkan pengertian manajemen kepegawaian yang diutarakan oleh Manullang tersebut dapat dikembangkan kembali bahwa manajemen kepegawaian bertugas untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang secara garis besarnya telah ditentukan oleh administrator yang menitik beratkan pada usaha-usaha untuk mendapatkan tenaga kerja yang cakap dan mampu bekerja menurut kebutuhan organisasi, menggerakkan mereka untuk tercapainya tujuan organisasi, serta untuk memelihara dan mengembangkan kecakapan serta kemampuan pegawai untuk mendapatkan prestasi kerja yang sebaik-baiknya.

Manajemen kepegawaian tersebut merupakan fungsi dari setiap pimpinan (*manager*) artinya setiap orang yang mempunyai tanggung jawab dan memimpin suatu usaha yang harus diselesaikan oleh sekelompok orang-orang bawahannya.

Selanjutnya dalam usaha mendapatkan suatu administrasi kepegawaian yang baik perlu adanya kelompok pembinaan dari berbagai unsur seperti pimpinan, organisasi, keuangan, moral, sistem dan prosedur, dan yang terpenting adalah pembinaan pegawai tersebut menjadi tugas dari setiap pimpinan unit organisasi yang bersangkutan.

Jadi tugas pokok dari manajemen kepegawaian adalah bagaimana usaha-usaha yang harus dilakukan untuk mendapatkan, memelihara, dan membina pegawai ke arah suatu kapabilitas dalam suasana kerja yang menyenangkan dengan syarat kerja yang memuaskan. Tugas lain dari *personnel management* atau manajemen kepegawaian adalah bagaimana dapat memanfaatkan pegawai secara efisien, mensuplai pegawai dalam kualitas dan kuantitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pada dasarnya penyelenggaraan bidang kepegawaian lambat laun mengalami perbaikan dan penyempurnaan, perubahan-perubahan yang berlangsung tahap demi tahap sesuai dengan keadaan dan kemajuan-kemajuan yang diperoleh di negara-negara yang bersangkutan. Manajemen kepegawian tersebut tentunya erat kaitannya dengan proses pengangkatan dan pemberhentian yang lazim dikenal dengan istilah *spoils system* dan dalam prakteknya tidak pernah mengalami suatu proses yang berlaku tanpa batas, dengan segala akibat-akibatnya sehingga mempunyai pengaruh yang kurang baik terhadap proses penyelenggaraan dan kelangsungan pemerintahan.

Pandangan tentang sistem pengangkatan pegawai diungkapkan oleh Musanef (1984 : 50) berikut ini : "Sistem kepegawaian terbagi ke dalam 3 bagian, yaitu : sistem kawan (*patronage system*), sistem kecakapan (*merit system*), dan sistem meningkat (*carrier system*)".

Berkaitan erat dengan sistem kawan (*patronage system*) Musanef (1984 : 50) mengungkapkan bahwa : "Pengangkatan pegawai didasarkan atas adanya hubungan subjektif yaitu hubungan yang diperhitungkan antara subjek-subjeknya". Lebih jauh lagi Musanef mengungkapkan bahwa dalam sistem ini pada dasarnya terdapat beberapa hubungan subjektifitas antara lain sebagai berikut :

- a). Hubungan yang Bersifat Politik.
Pengangkatan pegawai berdasarkan hubungan politik, ini didasari oleh hubungan-hubungan kawan separtainya.
- b). Hubungan yang Bersifat Non Politik.
Hubungan yang bukan karena kawan partai atau non politik disebut *Nepotisme System*. Sistem ini dalam praktek pengangkatan pegawai didasarkan keluarga, kawan, kawan akrab dan teman baik.

Berdasarkan pendapat Musanef tersebut, antara hubungan yang bersifat politik maupun hubungan yang bersifat non politik tidak terlepas dari segala kelebihan dan kekurangan. Maka dengan keberadaan kedua hubungan dalam *patronage system* ini, akan penulis jabarkan kelebihan dan kekurangan masing-masing hubungan tersebut, diantaranya adalah :

Kelebihan hubungan yang bersifat politik antara lain :

- a) Dapat terjadi pengangkatan pegawai dari kalangan kerabat dekat separtainya yang berkompeten untuk bekerja di suatu bidang pekerjaan tertentu.

- b) Dapat dengan mudah memajukan orang-orang yang telah *loyal* di partai politiknya untuk kemudian diangkat menjadi pegawai di suatu bidang pekerjaan tertentu.

Adapun kelebihan dari *Nepotisme System* ini antara lain :

- a) Dapat terjadi pengangkatan pegawai dari kalangan keluarga yang berkompeten untuk bekerja di suatu bidang pekerjaan tertentu.
- b) Lebih berpeluang dalam mengembangkan kemajuan dalam perusahaan ataupun instansi pemerintahan tertentu, karena pegawai-pegawai yang diangkat adalah hasil penilaian yang mendalam terhadap kemampuan pegawai tersebut.

Sementara itu kekurangan dari *Nepotisme System* ini antara lain :

- a). Terjadi pengangkatan pegawai yang belum tentu ia cakup bekerja di suatu unit organisasi tersebut.
- b). Tertutupnya kemungkinan kesempatan bagi orang biasa/penduduk untuk melamar suatu jabatan.
- c). Sering timbul adanya rasa tidak puas dari para pegawai yang ada dalam organisasi yang bersangkutan karena tidak mendapat perilaku secara adil.

Pada perkembangan selanjutnya, Musanef (1984 : 51) mengartikan sistem kecakapan (*merit system*) sebagai berikut :

”Sistem kecakapan (*merit system*) yaitu pengangkatan yang berdasarkan : a). kecakapan, b). bakat, c). pengalaman, d). kesehatan sesuai dengan kriteria yang digariskan. Dalam menentukan kualitas ini harus dibuktikan dengan proses seleksi, serta dengan ijazah yang dimiliki dan keterangan-keterangan yang diperlukan untuk hal tersebut”.

Berdasarkan pandangan tersebut, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa sistem kecakapan ini secara garis besar merupakan pengangkatan yang berdasarkan kecakapan atau kemampuan yang dimiliki oleh seseorang.

Adapun kebaikan dari *Merit System* ini adalah :

- a). Kesempatan bekerja selalu terbuka untuk umum
- b). Dapat diperoleh tenaga-tenaga yang cakap
- c). Mendorong untuk maju bagi calon-calon yang belum memenuhi syarat

Sementara itu kekurangan dari *Merit System* ini adalah :

- a) Diperlukan waktu yang cukup lama untuk memperoleh pegawai yang betul-betul cakap untuk bekerja.
- b) Kurang memberikan peluang kepada masyarakat/pelamar yang belum memiliki pengalaman bekerja, sebab pertimbangan pengalaman bekerja dan seleksi kemampuan calon pelamar sangat berpengaruh besar terhadap peluang bekerja di perusahaan ataupun di instansi tertentu.

Berkaitan erat dengan *carrier system* Musanef (1984 : 51) menjelaskan bahwa :

”*Carrier system* ini lazim pula disebut sistem meningkat yaitu bagi pegawai-pegawai diberi kesempatan untuk mengembangkan bakat serta kecakapannya selama ia mampu bekerja dengan harapan secara bertahap dapat naik pangkat sampai mencapai tingkat kedudukan setinggi mungkin berdasarkan batas-batas kemampuan bagi yang bersangkutan.”

Berdasarkan pendapat Musanef tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa hal itu mudah dipahami sebab bila hanya menggunakan *merit system* saja, masih kurang memuaskan para pegawai dan tidak mendapatkan kesempatan untuk lebih maju lagi.

Menurut Musanef (1984 : 52) yang dimaksud *carrier* dalam manajemen kepegawaian adalah : "Suatu sistem kepangkatan yang mempunyai tujuan untuk suatu lapangan pekerjaan sebagai lapangan pekerjaan satu-satunya dalam kehidupan seseorang". Suatu *carrier* akan mencapai suatu tujuan bilamana dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip penyusunan *carrier system*. Sementara itu Musanef (1984 : 53) berpendapat bahwa :

"Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam penyusunan *carrier system* tersebut antara lain mengusahakan adanya syarat-syarat kerja yang dapat menarik dan menahan orang-orang untuk bekerja terus menerus selama masa hidup dalam suatu organisasi dengan pemilihan yang teliti dari tenaga-tenaga muda dan memberikan kemungkinan-kemungkinan akan kemajuan yang memuaskan".

Berdasarkan pandangan Musanef tersebut, penulis menyimpulkan bahwa prinsip-prinsip penyusunan *carrier system* itu perlu dilaksanakan sebaik mungkin seperti harus adanya syarat-syarat kerja yang dapat menarik ataupun menahan untuk bekerja selama masa hidup, dan hal ini bertujuan untuk meningkatkan keberhasilan dan kemajuan bagi organisasi itu sendiri.

Adapun jenis-jenis *carrier system* yang diterapkan sesuai dengan situasi dan kondisi di Indonesia adalah kombinasi antara *system carrier* tertutup dan *system carrier* terbuka, yang menurut Musanef (1984 : 55) mengartikan *system carrier* tertutup sebagai berikut : "System *carrier* tertutup yaitu seluruh jenjang yang ada dalam organisasi hanya diperuntukkan bagi pegawai-pegawai yang sudah ada di dalam organisasi yang bersangkutan".

Berdasarkan pandangan diatas, penulis mempertimbangkan bahwa dalam *system carrier* tertutup biasanya juga terdapat pembatasan umur/usia untuk menduduki suatu jabatan tertentu yang lowong, disamping ada persyaratan khusus

lainnya, oleh sebab itu sangat mudah dipahami apabila jenjang dalam organisasi tersebut hanya diperuntukkan bagi pegawai yang sudah ada di dalam organisasi yang bersangkutan.

Adapun kebaikan-kebaikan *system carrier* tertutup antara lain sebagai berikut :

1. Memungkinkan adanya pengembangan karier pegawai dalam organisasi yang bersangkutan.
2. Masa depan pegawai lebih terjamin.
3. Loyalitas pegawai lebih dapat diharapkan.

Sedangkan kekurangan dari *system carier* tertutup antara lain :

1. Lambat laun organisasi menjadi lamban, kurang inisiatif dan kurangnya dedikasi karena sudah terjamin.
2. Menutup kemungkinan tidak ada kemajuan dalam organisasi karena usaha digerakkan oleh pegawai lama.

Sementara itu *system carrier* terbuka menurut Musanef (1984 : 55) dimaknai sebagai berikut :

”Setiap lowongan pada tiap-tiap jenjang tidak ada pembatasan umur/usia dan terbuka untuk umum, asal yang bersangkutan mempunyai kecakapan dan kemampuan yang diperlukan untuk jabatan pekerjaan dengan melalui sistem seleksi (ujian masuk, kenaikan, dan sebagainya)”.

Berdasarkan pendapat diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem karier terbuka ini merupakan kebalikan dari sistem karier tertutup. Artinya, jika dalam sistem karier tertutup jenjang karier hanya untuk pegawai lama, sedangkan dalam sistem karier terbuka, jenjang karier yang ada, sangat terbuka untuk umum, dengan catatan dapat berhasil melewati ujian seleksi.

Adapun kelebihan dari *system carrier* terbuka ini adalah sebagai berikut :

4. Membuka pintu bagi setiap calon yang memenuhi syarat dalam organisasi.
5. Segera dapat memperoleh tenaga-tenaga yang cakap, khususnya tenaga pimpinan yang diperlukan sesuai dengan kebutuhan organisasi.
6. Timbulnya kegiatan bekerja untuk berkompetisi dari tiap pegawai.

Sedangkan kekurangan dari sistem ini adalah :

1. Pemupukan loyalitas pegawai terhadap organisasi sulit dicapai
2. Kompetisi biasanya berubah menjadi persaingan
3. Pemupukan rasa kesadaran korps pegawai sulit dicapai

Perpaduan kedua *system carrier* tertutup dan *system carrier* terbuka bagi Indonesia adalah sesuai dengan pola administrasi yang demokrasi yang telah ditetapkan *system carrier* dan prestasi kerja, yang dalam pelaksanaannya tidak sepenuhnya mengikuti garis ekstrim dari kedua sistem tersebut.

3. Tinjauan Umum tentang Manajemen Kepegawaian Daerah

Dalam sistem kepegawaian secara nasional, PNS memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah.

Berkaitan erat dengan kepegawaian daerah, Pipin Syarifin (2006 : 175) menyatakan bahwa :

”Kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya meliputi perencanaan,

persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan, dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggung jawab, larangan, sanksi, dan penghargaan merupakan subsistem dari sistem kepegawaian secara nasional”.

Berdasarkan pengertian tersebut maka penulis menyimpulkan bahwa kepegawaian daerah merupakan satu kesatuan jaringan birokrasi dalam kepegawaian nasional. Selanjutnya berkaitan erat dengan sistem kepegawaian yang sedang diterapkan di negara kita, Pipin Syarifin (2006 : 175) menjelaskan bahwa :

“Sistem manajemen kepegawaian yang sesuai dengan kondisi pemerintahan saat ini tidak murni menggunakan *unified system*, namun sebagai konsekuensi digunakannya kebijakan desentralisasi maka dalam hal ini menggunakan gabungan antara *unified system* dengan *separated system*”.

Adapun makna dari penjelasan tersebut adalah urusan kepegawaian daerah itu ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Pembina Kepegawaian Daerah.

Dalam sistem kepegawaian secara nasional, Pegawai Negeri Sipil memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian yang diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah.

Secara umum segala sesuatu yang menyangkut tentang masalah kepegawaian di daerah itu ditangani oleh suatu badan yang dinamakan BKD atau Badan Kepegawaian Daerah. Adapun dalam Keputusan Presiden Republik

Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, yaitu pada Pasal 1 dijelaskan bahwa :

“Badan Kepegawaian Daerah yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disingkat BKD adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah”.

Berdasarkan penjelasan Keputusan Presiden di atas maka semakin jelas, bahwa keberadaan Badan Kepegawaian Daerah itu sangat penting dalam kaitannya dengan manajemen kepegawaian daerah terutama manajemen Pegawai Negeri Sipil di daerah dalam upaya membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah tersebut.

Adapun visi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Ciamis adalah bertitik tolak pada pelayanan administrasi kepegawaian. Inti dari visi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Ciamis menyangkut pelayanan administrasi kepegawaian kepada PNS maupun non PNS secara maksimal ditinjau dari tingkat kepuasan pemakai jasa. Untuk mewujudkan visi tersebut, maka misi yang diemban Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Ciamis adalah sebagai berikut :

- 1). Meningkatkan kualitas sumber daya aparatur daerah,
- 2). Meningkatkan disiplin aparatur, dan
- 3). Meningkatkan pelayanan aparatur kepada masyarakat.

Sementara itu manajemen Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari manajemen Kepegawaian Daerah. Adapun di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, pada pasal 1, dijelaskan bahwa :

“Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban

kepegawaian yang meliputi perencanaan pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah”.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa manajemen kepegawaian daerah itu merupakan suatu upaya dari rangkaian agenda kepegawaian, yang dimulai dari tahap perencanaan terhadap pengadaan pegawai di setiap daerah sampai pemberhentian pegawai itu sendiri, baik itu karena habis masa jabatan maupun diberhentikan secara tidak hormat. Adapun sistem manajemen pegawai yang sesuai dengan kondisi pemerintahan saat ini, tidak murni menggunakan *unifed system* namun sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi maka dalam hal ini menggunakan gabungan *unifed system* dan *separated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan pemerintah dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Pembina kepegawaian daerah. Prinsip lain yang dianut adalah memberikan suatu kejelasan dan ketegasan bahwa ada pemisahan antara pejabat politik dan pejabat karier baik tata cara mengenai rekrutmennya maupun kedudukan, tugas, wewenang, fungsi, dan pembinaannya. Berdasarkan prinsip dimaksud, maka Pembina kepegawaian daerah adalah pejabat karier tertinggi pada pemerintahan daerah.

Penempatan pegawai untuk mengisi jabatan dengan kualifikasi umum menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk mengisi jabatan tertentu diperlukan kualifikasi khusus, seperti tenaga ahli di bidang tertentu, pengalaman kerja tertentu di Kabupaten atau Kota, maka Pembina kepegawaian tingkat

provinsi dan atau pemerintah dapat memberikan fasilitas. Hal ini dalam rangka melakukan pemerataan tenaga-tenaga pegawai tertentu dan penempatan pegawai yang tepat sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diperlukan di seluruh daerah.

Penempatan pegawai untuk mengisi jabatan dengan kualifikasi umum menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk pengisian jabatan tertentu yang memerlukan kualifikasi khusus seperti tenaga ahli di bidang tertentu, pengalaman kerja tertentu di kabupaten atau kota, maka Pembina Kepegawaian tingkat provinsi dan atau pemerintah dapat memberikan fasilitas. Hal ini dalam rangka melakukan pemerataan tenaga-tenaga pegawai tertentu dan penempatan pegawai yang tepat serta sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diperlukan di seluruh daerah.

Berbicara tentang manajemen kepegawaian, tentunya tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan yang menurut Siagian (1979 : 155) keseluruhan permasalahan tersebut dijelaskan bahwa :

Di bidang kepegawaian terdapat banyak masalah yang dihadapi seperti :

1. Simpang-siurnya peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang kepegawaian;
2. Merajalelanya "*spoil system*" dalam penerimaan, pengangkatan, penempatan dan promosi pegawai;
3. Tidak adanya data statistik yang akurat tentang jumlah pegawai negeri yang menimbulkan kesukaran dalam merumuskan kebijaksanaan di bidang kepegawaian;
4. Sistem penilaian yang tidak objektif;
5. Pendidikan dan latihan pegawai yang tidak terarah;
6. Banyaknya instansi yang turut campur tangan dalam memecahkan masalah kesejahteraan pegawai;
7. Pendapatan pegawai negeri yang rendah dengan implikasinya di bidang semangat bekerja, kesukaran bekerja, kesukaran dalam menegakkan disiplin pegawai dll.

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa masalah dalam kepegawaian itu sangat beraneka ragam, dari mulai penerimaan pegawai sampai dengan masalah kesejahteraan pegawai. Dari berbagai masalah kepegawaian yang diuraikan oleh Siagan di atas, penulis merasa perlu untuk mengkaji satu masalah yang merupakan poin utama dalam pembahasan skripsi ini, yaitu mengenai masalah penempatan pegawai. Dari serangkaian uraian di atas tidak menutup kemungkinan bahwa masalah penempatan pegawai negeri sipil itu bisa dikarenakan faktor “*spoil system*” seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Sangat tidak logis apabila seorang Calon Pegawai Negeri Sipil dapat lolos menjadi Pegawai Negeri Sipil hanya karena hubungan kekerabatan ataupun hubungan kekeluargaan. Hal ini akan semakin menambah masalah dalam sebuah manajemen PNS, sebab faktor yang mempengaruhi terhadap keberhasilan pembangunan di suatu pemerintahan salah satunya didukung oleh kinerja para aparat pemerintahan itu sendiri. Sementara itu bagaimana cara mewujudkan kinerja aparat pemerintahan daerah yang baik apabila proses mekanisme pengangkatan CPNS yang dilaksanakanpun tidak bisa berjalan dengan baik, terutama dengan ditemuinya berbagai masalah dalam tahap penempatan CPNS tersebut. Tidak jarang kita temui aparat pemerintahan yang bekerja di suatu instansi pemerintahan sementara ia bekerja tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya itu. Inilah yang biasa kita sebut dengan ketidakprofesionalan seorang Pegawai Negeri Sipil.

D. Tinjauan Umum tentang Pegawai Negeri Sipil

Seiring dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah memberikan keleluasaan kepada kepala daerah dalam menetapkan kebutuhan organisasi sesuai dengan penilaian daerah masing-masing. Melalui peraturan ini diharapkan daerah dapat menyusun organisasi perangkat daerah dengan mempertimbangkan wewenang karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pengembangan pola kerja sama antar daerah. Diharapkan penyelenggaraan otonomi daerah menjadi pemberdayaan perangkat daerah otonom dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun yang dimaksud dengan perangkat daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah diartikan sebagai berikut :

”Organisasi atau lembaga di pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. Perangkat daerah ini terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kesatuan polisi pamong praja sesuai dengan kebutuhan daerah”.

Oleh sebab itu, dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 ini, maka semakin jelaslah bahwa keberadaan Pegawai Negeri Sipil itu sangat berperan penting dalam mengisi organisasi perangkat daerah. Keberhasilan suatu perangkat daerah itu sangat ditentukan oleh keberadaan serta kinerja Pegawai Negeri Sipil tersebut. Hal ini disebabkan karena, berbagai kebijakan dalam

penataan kelembagaan pemerintahan yang terdapat dalam sebuah perangkat organisasi daerah itu ditentukan oleh pola koordinasi dan kinerja para aparat pemerintahan itu sendiri yang tiada lain adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Berbicara mengenai kinerja aparat pemerintahan yang baik, sebenarnya konsep ini bukanlah merupakan sebuah hal yang baru di mata pemerintah. Menurut Williams (1998 : 9) yang diuraikan kembali oleh Sadu (2003 : 108) dijelaskan bahwa : “Manajemen kinerja adalah sebuah sistem untuk mengelola kinerja organisasional, kinerja pegawai serta kinerja gabungan antara kinerja organisasional dan kinerja operasional”. Dari penjelasan Williams ini semakin jelas bahwa sebuah pemerintahan yang baik itu tidak sekedar baik dalam manajemen organisasinya saja, tetapi juga perlu didukung oleh kinerja yang baik dari para pegawainya itu sendiri.

1. Pengertian Pegawai Negeri

Adapun yang dimaksud dengan Pegawai Negeri, dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dalam BAB I Ketentuan Umum pada pasal 1 disebutkan bahwa :

“Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Adapun mengenai manajemen Pegawai Negeri Sipil masih diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada BAB I Ketentuan Umum, yang berbunyi:

“Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian”.

Berdasarkan bunyi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian di atas, menjelaskan bahwa pegawai negeri merupakan warga Negara Republik Indonesia yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, untuk disertai tugas dalam jabatan negeri, adapun makna tentang manajemen Pegawai Negeri Sipil itu sendiri dapat disimpulkan sebagai keseluruhan upaya-upaya dalam meningkatkan segala aktivitas Pegawai Negeri dengan harapan dapat melaksanakan segala aktivitas kepegawaian secara professional dan proporsional.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah otonomi daerah diterapkan di Indonesia pada tahun 1999, maka status Pegawai Negeri Sipil pun, dapat dibagi menjadi 2, yaitu Pegawai Negeri Pusat dan Pegawai Negeri Daerah yang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2000 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil pada BAB I Ketentuan Umum pasal 1 dijelaskan bahwa :

“Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Daerah dan Bekerja pada Departemen, Kejaksaan Agung, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Sekretariat Militer, Sekretariat Presiden, Sekretarian Wakil Presiden,

Kantor Menteri Koordinator, Kantor Menteri Agama, Kepolisian Negara, Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, instansi vertikal di Daerah Provinsi / Kabupaten / Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas lainnya”.

Adapun yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah :

“Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi / Kabupaten / Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya”.

Dari uraian di atas sangat jelas bahwa perbedaan prinsipil antara Pegawai Negeri Sipil Pusat dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah terletak pada sumber penggajian dan penempatan wilayah kerjanya. Jika Pegawai Negeri Sipil Pusat digaji dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sedangkan Pegawai Negeri Sipil Daerah gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meskipun pada kenyataannya masih mendapat bantuan dari pemerintah pusat dalam penggajian bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, sebab dengan adanya subsidi dari Pemerintah Pusat dalam penggajian ini, maka standar penggajian Pegawai Negeri Sipil di seluruh wilayah Indonesia akan sama. Selain itu yang membedakan Pegawai Negeri Sipil Pusat dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah pada wilayah kerjanya, jika Pegawai Negeri Sipil Pusat bekerja pada instansi pemerintahan di wilayah pusat, seperti pada Departemen, sedangkan Pegawai Negeri Sipil Daerah bekerja pada pemerintahan daerah yaitu seperti pada dinas-dinas yang berada di daerah.

Saat ini semua pegawai pusat kecuali Pegawai Departemen keuangan, pegawai Departemen Pertahanan dan Keamanan, Pegawai Departemen Agama, dan Pegawai Departemen Kehakiman dan Hak Azasi Manusia telah diintegrasikan

menjadi Pegawai Daerah. Artinya gajinya sudah tidak dibebankan lagi pada APBN melainkan telah dibebankan pada APBD dan tugasnya tidak lagi di bawah dan bertanggung jawab pada Departemen induknya tetapi pada pemerintah daerah/Kepala Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam sepanjang sejarah, kedudukan dan peranan pegawai negeri adalah sangat penting dan menentukan berhasil atau tidaknya *mission* dari Pemerintah tergantung pada aparatur negara, karena pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan nasional. Dalam abad yang telah modern dewasa ini teknologi telah dapat menggantikan sebagian besar tugas-tugas manusia, tetapi faktor manusia masih sangat menentukan tercapai atau tidaknya dari *mission* dari suatu organisasi tergantung pada manusia dalam organisasi itu. Demikian pula dalam bidang pemerintahan di daerah, peranan Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) sebagai pelaksana pembangunan dan pemerintahan di daerah tentunya memiliki peranan yang sangat besar. Hal ini mudah dipahami, jika sumber daya manusia di daerah baik, yaitu dalam hal ini adalah adanya unsur aparatur pemerintahan yang baik, maka pembangunan di daerah pun sudah dapat dipastikan akan berjalan dengan baik pula. Keberadaan Pegawai Negeri Sipil Daerah merupakan tulang punggung pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional. Namun demikian di dalam pelaksanaan dan penyelenggaraannya yang bermacam-macam mengalami kesulitan-kesulitan karena masalah Pegawai Negeri Sipil adalah masalah manusia sehingga memerlukan pengaturan dan pembinaan yang sebaik-baiknya.

Meskipun demikian, baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah merupakan satu komponen yang tidak dapat terpisahkan karena pada dasarnya keseluruhannya itu merupakan aparatur negara yang satu sama lainnya saling berhubungan dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya.

2. Kedudukan, Kewajiban, dan Hak Pegawai Negeri

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan bahwa :

Pasal 3

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.
2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan / atau pengurus partai politik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian di atas, telah dijelaskan bahwa kedudukan pegawai negeri itu adalah sebagai unsur aparatur negara yang pada prinsipnya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini pun didukung oleh argumen yang ditulis oleh Widjaja (2002 : 15) bahwa : “Salah satu

prasyarat yang dipenuhi sebagai daerah otonom adalah kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang berkeahlian”.

Dengan demikian semakin jelas bahwa pembahasan otonomi daerah ini, sangat difokuskan oleh adanya unsur profesionalisme dari aparatur negara. Sementara itu aparatur negara itu merupakan suatu kedudukan dari seorang pegawai negeri. Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa keberadaan pegawai negeri yang profesional itu sangat berperan penting dalam suatu pemerintahan daerah, suatu daerah yang akan beralih menuju daerah otonom tentu sangat mempertimbangkan unsur sumber daya manusia yang baik, dan hal ini sangat diutamakan oleh keberadaan aparatur negara, yang dalam hal ini merupakan aparatur pemerintahan daerah yang baik.

Sementara itu dalam pasal yang lain dijelaskan tentang kewajiban pegawai negeri, diantaranya adalah :

Pasal 4

“Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sementara itu hak pegawai negeri terdapat dalam pasal 7 berikut ini :

Pasal 7

1. Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya.
2. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktifitas dan menjamin kesejahteraannya.
3. Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Pasal 4 dan 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 diatas berisi tentang hak dan kewajiban Pegawai Negeri. Dalam pasal 4 tersebut mengandung makna

bahwa setiap Pegawai Negeri berkewajiban untuk senantiasa taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta memiliki kewajiban untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam hal ini mengandung makna bahwa seorang pegawai negeri berkewajiban untuk senantiasa melaksanakan segala tugas yang berkaitan dengan bidang pekerjaannya serta pengabdianya terhadap masyarakat itu senantiasa harus diiringi dengan penuh kesetiaan terhadap negara. Sementara itu pada pasal 7 dijelaskan bahwa disamping kewajiban yang harus dilaksanakan, pegawai negeri juga memiliki hak yang layak diterima olehnya. Meskipun demikian keberadaan hak ini akan didapat oleh pegawai negeri jika mereka telah melakukan segala tanggung jawabnya. Adapun yang menjadi hak pegawai negeri menurut pasal 7 diatas adalah memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya. Oleh karena itu gaji yang merupakan hak bagi setiap pegawai negeri itu sangat berdasarkan atas beban pekerjaan yang ditanggungnya. Gaji pegawai negeri itu sangat ditentukan oleh latar belakang pendidikannya juga serta beban pekerjaan yang ditanggungnya sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

Keseluruhan rangkaian penjelasan diatas mengisyaratkan bahwa hak seorang pegawai negeri itu akan diperoleh setelah mereka melaksanakan segala sesuatu yang menjadi tanggungjawabnya. Terlepas dari hal itu, seorang pegawai negeri yang berkomitmen untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dengan baik, maka sudah dapat dipastikan bahwa pembangunan di daerah otonom tersebut akan berkembang jauh lebih baik dari yang sebelumnya.

Dengan demikian semakin jelas bahwa kedudukan seorang Pegawai Negeri Sipil yang merupakan abdi negara itu, merupakan suatu tugas dan tanggung jawab yang sangat besar bagi mereka. Dengan pelaksanaan otonomi daerah yang semakin memberikan kewenangan yang begitu besar kepada setiap daerah, tentunya hal ini menjadi sebuah pembaharuan tersendiri bagi setiap pemerintahan daerah. Hal ini mudah dipahami, sebab disamping pemerintahan daerah akan semakin memiliki tanggung jawab yang lebih besar, hal ini pun perlu didukung oleh kemampuan dari aparat pemerintahan di daerah yang baik pula, guna menciptakan pembangunan yang jauh lebih maju dan mandiri, sehingga cara yang paling tepat dilakukan oleh setiap pemerintahan daerah adalah menata kembali sistem kepegawaian daerah yang salah satunya adalah manajemen pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS).

3. Tinjauan Umum tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil

Secara umum pembinaan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah pegawai dilakukan oleh pemerintah pusat.

Suatu pengangkatan CPNS yang baik tentunya perlu dibuat suatu perencanaan yang baik terlebih dahulu. Adapun perencanaan yang baik dalam suatu pengangkatan CPNS adalah dengan pembuatan formasi pegawai yang sesuai

dengan prosedur, yaitu yang berprinsip pada kriteria proporsional dan profesional.

Menurut Musanef (1984 : 100) dijelaskan bahwa :

“Perencanaan kepegawaian merupakan suatu kegiatan yang sangat penting untuk menentukan jumlah, kualitas, dan kuantitas pegawai guna memenuhi kebutuhan baik dalam arti jumlah maupun dalam arti kualitas untuk masa kini maupun masa yang akan datang”.

Sebelum dilakukan rekrutmen pegawai didahului proses formasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Formasi PNS ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 Tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, yang secara umum penetapan formasi itu bertujuan untuk mengisi satuan organisasi pemerintah. Menurut Miftah (2008 : 27) yang dimaksud dengan formasi adalah sebagai berikut:

“Formasi adalah jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok untuk jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh menteri yang bertanggung jawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan aparatur negara”.

Berdasarkan pendapat Miftah di atas, sejalan dengan tinjauan Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 Tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, dalam pasal 1 dijelaskan bahwa :

“Formasi Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut dengan formasi jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu”.

Berdasarkan penjelasan di atas semakin mudah dipahami bahwa dalam sebuah rekrutmen atau pengangkatan CPNS itu, akan dilaksanakan apabila terdapat formasi pegawai yang dibutuhkan, baik itu formasi dalam jumlah pegawai yang dibutuhkan maupun susunan kepangkatannya yang akan bertugas

dalam sebuah organisasi negara yang diharapkan mampu untuk melaksanakan segala tugas pokoknya dalam jangka waktu tertentu. Adapun tujuan dari penetapan formasi adalah agar satuan-satuan organisasi negara yang dimaksud di atas akan mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang cukup sesuai dengan beban kerja yang dipikul pada satuan-satuan organisasi itu.

Berkaitan erat dengan penentuan formasi ini dalam Miftah (2008 : 54) dijelaskan bahwa :

“Pengusulan formasi pegawai dalam prosesnya adalah usulan dari instansi melalui analisis kebutuhan internal pada instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah diajukan kepada BKN (Badan Kepegawaian Negara) untuk disetujui.”

Berdasarkan pernyataan di atas, semakin jelas bahwa dalam penentuan formasi pegawai itu harus ada persetujuan dari BKN, namun saat ini wewenang persetujuan itu tidak hanya terletak pada BKN saja, namun juga harus mendapat persetujuan dari Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Lebih jauh lagi Miftah (2008 : 54) mengungkapkan bahwa :

“Kecenderungan sekarang yang terjadi biasanya usulan yang diajukan ke BKN tidak mengalami kendala persetujuan, namun setelah melalui proses di Menpan prosesnya lebih ketat dan biasanya yang disetujui adalah berdasarkan kebutuhan instansi yang bersangkutan.”

Berdasarkan pendapat Miftah tersebut, semakin jelas bahwa ternyata untuk menetapkan suatu formasi CPNS yaitu berdasarkan usulan kebutuhan pegawai dari dinas di daerah itu bukan merupakan suatu hal yang mudah sebab pemerintah pusat mempertimbangkan keseluruhan formasi tersebut berdasarkan usulan kebutuhan yang begitu banyak dari setiap dinas/instansi pemerintahan di daerah.

Sementara itu, dalam penyusunan formasi kepegawaian, Musanef (1984 : 107) menjelaskan bahwa faktor-faktor dalam penyusunan formasi pegawai harus memperhatikan hal-hal berikut ini :

- 1) Pegawai yang akan pensiun, 2) Pegawai yang akan berhenti dengan hormat, 3) Pegawai yang akan berhenti dengan tidak hormat, 4) Pegawai yang meninggal, 5) Sisa lowongan formasi yang tidak dapat diisi sampai batas waktu yang telah ditetapkan, 6) Perluasan atau penyempitan organisasi pada tahun yang akan datang, 7) Modernisasi dan penambahan peralatan baru, dan 8) Jabatan kosong yang belum terisi.

Berdasarkan penjelasan Musanef tersebut, membuktikan bahwa ternyata banyak pertimbangan yang harus diperhatikan oleh pihak Pemerintah Pusat dalam menetapkan formasi dalam suatu pengangkatan CPNS.

Dalam penyusunan formasi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 Tentang Pokok-Pokok Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil, ada beberapa tahapan dan persyaratan yaitu :

- 1) Dasar penyusunan formasi

Pada umumnya dasar-dasar yang digunakan untuk menetapkan formasi suatu unit organisasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 Tentang Pokok-Pokok Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut :

- a. Jenis pekerjaan, yaitu macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh suatu unit organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya. Jenis-jenis pekerjaan yang ada dalam setiap departemen dan lembaga harus dikumpulkan, dikelompokkan, dan disusun secara sistematis, sehingga mudah dicari apabila diperlukan. Pada pokoknya, jenis-jenis pekerjaan itu dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu jenis-jenis pekerjaan yang bersifat umum dan jenis-jenis pekerjaan yang bersifat khusus. Jenis-jenis pekerjaan yang bersifat umum, yaitu jenis-jenis pekerjaan yang ada di setiap departemen dan lembaga seperti mengetik, urusan kepegawaian, urusan keuangan, dan lain-lain. Jenis pekerjaan yang bersifat khusus, yaitu pekerjaan yang hanya ada pada departemen atau lembaga tertentu, seperti pekerjaan mengobati penyakit hanya ada pada lingkungan departemen kesehatan,

memeriksa perkara hanya ada pada lingkungan kejaksaan dan pengadilan, dan lain-lain.

- b. Setelah jenis pekerjaan diketahui, maka harus pula diketahui sifat dari masing-masing pekerjaan itu. Dalam menentukan sifat pekerjaan dapat ditinjau dari beberapa sudut, umpamanya dari sudut kerja, sudut pemusatan perhatian, sudut resiko pribadi yang mungkin timbul dalam melaksanakan pekerjaan, dan lain-lain.
- c. Perkiraan beban kerja, yaitu frekuensi pekerjaan kegiatan rata-rata dari masing-masing jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu. Pada umumnya beban kerja itu dapat dibagi dalam beban kerja yang dapat diukur, beban kerja yang sulit diukur, dan beban kerja yang tidak dapat diukur.
- d. Perkiraan kapasitas pegawai, yaitu perkiraan kemampuan rata-rata seorang pegawai untuk menyelesaikan suatu jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu. Perkiraan kapasitas pegawai perlu diketahui untuk menentukan jumlah pegawai yang diperlukan untuk masing-masing jenis pekerjaan. Walaupun jenis pekerjaan sama, tetapi beban kerja dan perkiraan kapasitas pegawai berlainan, maka berlainan pula jumlah pegawai yang diperlukan.
- e. Kebijakan pelaksanaan pekerjaan, yaitu kebijakan pelaksanaan pekerjaan apakah dilakukan sendiri ataupun ditorongkan (*outsourcing*). Kebijakan pelaksanaan pekerjaan untuk suatu jenis pekerjaan sangat besar pengaruhnya terhadap penentuan jumlah pegawai.
- f. Jenjang dan jumlah jabatan dan pangkat yang tersedia dalam suatu organisasi mempunyai pengaruh dalam penyusunan formasi, karena piramida jabatan dan pangkat yang serasi adalah merupakan salah satu syarat mutlak untuk dipelihara oleh suatu organisasi yang baik. Sebagaimana diketahui, bahwa semakin tinggi suatu pangkat atau jabatan semakin terbatas jumlahnya, oleh sebab itu, semakin terbatas pula jumlah Pegawai Negeri Sipil yang mungkin mencapai jabatan atau pangkat yang lebih tinggi itu.
- g. Alat yang tersedia atau diperkirakan dalam melaksanakan tugas. Semakin tinggi mutu peralatan dan tersedia dalam jumlah yang cukup, dapat mengakibatkan semakin sedikit jumlah Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan untuk mengerjakan suatu tugas tertentu. Tetapi semakin menghendaki kualitas yang makin tinggi pula.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa formasi PNS yang ditetapkan oleh pemerintah pusat selama ini mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 Tentang Pokok-Pokok Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil. Keseluruhan komponen atau persyaratan dalam penyusunan formasi PNS secara garis besar terdiri dari jenis pekerjaan, sifat pekerjaan,

perkiraan beban kerja, perkiraan kapasitas pegawai, kebijaksanaan pekerjaan, jenjang dan jumlah jabatan dan pangkat yang tersedia dalam organisasi, serta alat yang tersedia dalam melaksanakan tugas. Persyaratan dalam penyusunan formasi pegawai tersebut tentunya harus bisa diselenggarakan secara proporsional, artinya tidak boleh ada satu persyaratan pun yang dipertimbangkan secara tidak merata, dengan demikian diharapkan dengan adanya keseimbangan dalam penetapan penyusunan formasi tersebut akan menghasilkan suatu formasi PNS yang proporsional dan sesuai dengan kebutuhan masing-masing dinas/instansi pemerintahan di daerah.

2) Sistem Penyusunan Formasi

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 Tentang Pokok-Pokok Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil menjelaskan pula tentang sistem dalam menentukan formasi, yaitu sebagai berikut :

”Pada umumnya ada 2 (dua) sistem yang biasa digunakan yaitu sistem sama dan sistem ruang lingkup. Yang dimaksud dengan sistem sama adalah sistem yang menentukan jumlah dan kualitas yang sama baik semua unit organisasi yang sama, dengan tidak memperhatikan besar kecilnya beban kerja”. Adapun yang dimaksud dengan sistem ruang lingkup, adalah suatu sistem yang menentukan jumlah dan kualitas berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang dipikulnya pada organisasi tersebut.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 Tentang Pokok-Pokok Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam sistem sama biasanya digunakan pada organisasi yang sudah distandarisasikan. Sementara itu menurut sistem ruang lingkup, walaupun tingkat satuan organisasi sama, tetapi apabila beban kerjanya berlainan, maka berlainan pula jumlah pegawai yang ditentukan bagi masing-masing unit organisasi itu.

3) Analisis Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil

Pengangkatan CPNS yang baik, tentu akan tergantung pada penyusunan formasi PNS yang baik pula, untuk dapat menyusun formasi yang tepat, maka harus disusun terlebih dahulu analisis kebutuhan pegawai. Miftah (2008 : 29) mengartikan analisis kebutuhan pegawai sebagai berikut ini :

“Analisis kebutuhan pegawai adalah suatu proses menganalisis secara logis dan teratur untuk dapat mengetahui jumlah dan kualitas pegawai yang diperlukan oleh suatu unit organisasi agar mampu melaksanakan tugasnya serta berdaya guna, berhasil guna, dan berkelanjutan”.

Berdasarkan uraian di atas, Miftah menggarisbawahi bahwa analisis kebutuhan pegawai itu menitikberatkan pada suatu proses menganalisis yang dilakukan secara sistematis tentunya untuk mengetahui seberapa banyak jumlah serta kualitas pegawai yang diperlukan oleh suatu organisasi. Oleh sebab itu, proses yang dilakukan dalam menganalisis kebutuhan pegawai ini betul-betul harus dilakukan secara cermat dengan mempertimbangkan terhadap setiap kebutuhan pegawai, dengan harapan pegawai yang akan direkrut itu akan mampu melaksanakan tugasnya lebih jauh lagi bahwa keberadaan pegawai tersebut akan berdaya guna, berhasil guna, dan berkelanjutan. Sementara itu secara spesifikasi, Miftah (2008 : 30) meninjau tujuan analisis kebutuhan pegawai sebagai berikut : “Tujuan dari analisis kebutuhan pegawai adalah sebagai salah satu usaha agar setiap pegawai yang ada pada setiap unit organisasi mempunyai pekerjaan tertentu, jangan sampai ada yang tidak memiliki pekerjaan”. Salah satu alat untuk membuat analisis kebutuhan Pegawai Negeri Sipil adalah adanya uraian jabatan (*job description*) yang tersusun rapi. Dengan adanya uraian jabatan tersebut, maka dapatlah diketahui jenis jabatan, ruang lingkup tugas yang dapat

dilaksanakan, sifat pekerjaan, syarat-syarat pejabat, dan dapat pula diketahui perkiraan kapasitas pegawai dalam jangka waktu tertentu.

4) Anggaran Belanja Negara Yang Tersedia

Anggaran Belanja Pegawai Negeri Sipil yang dapat disediakan oleh Negara sangat menentukan pelaksanaan pemenuhan formasi. Karena, meskipun formasi telah disusun secara tepat berdasarkan norma-norma yang rasional, tetapi akhirnya tetaplah anggaran belanja yang dapat disediakan negara yang menentukan, apakah formasi yang telah disusun itu dapat terpenuhi atau tidak.

Setelah melalui formasi PNS, maka tahapan selanjutnya adalah hasil dari formasi tersebut dijadikan dasar untuk melakukan pengadaan atau rekrutmen PNS. Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongan formasi dalam suatu organisasi pada umumnya disebabkan oleh dua hal, yaitu adanya Pegawai Negeri Sipil yang keluar karena berhenti, atau adanya perluasan organisasi. Karena pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong maka penerimaan Pegawai Negeri Sipil harus berdasarkan kebutuhan.

Sementara itu di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan bahwa :

- a. Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;

- b. Bahwa untuk maksud tersebut pada huruf a, diperlukan Pegawai Negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. Bahwa untuk membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang dijelaskan pada huruf b, diperlukan upaya meningkatkan manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian dari Pegawai Negeri.

Berdasarkan bunyi Pembukaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 di atas sudah jelas bahwa keberadaan Pegawai Negeri Sipil itu sangatlah penting yaitu merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat, maka dengan demikian akan semakin jelas bahwa peranan Pegawai Negeri Sipil itu sangat menentukan terhadap keberhasilan dan kelangsungan pembangunan di daerah. Hal ini dapat dimengerti karena Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana pemerintahan yang paling utama di daerah selain dibantu oleh para anggota dewan yang merupakan wakil rakyat. Selain daripada itu keberadaan Pegawai Negeri Sipil itu adalah bertugas dalam pelayanan publik artinya, Pegawai Negeri Sipil itu akan melayani segala keperluan yang berkaitan dengan pelayanan terhadap masyarakat. Maka dari itu untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang diharapkan, yang mampu mengemban segala tugas dan kewajibannya itu maka tentunya harus diwujudkan dalam sebuah manajemen pegawai negeri sipil, yang salah satunya adalah manajemen dalam mekanisme pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang akan merekrut masyarakat untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil yang profesional.

Ketentuan dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dijelaskan syarat-syarat yang harus

dipenuhi oleh setiap orang yang ingin melamar menjadi Pegawai Negeri Sipil, yaitu :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- c. Tidak pernah dihukum penjara ataupun kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
- d. Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
- e. Tidak berkedudukan sebagai Calon/Pegawai Negeri.
- f. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan;
- g. Berkelakuan baik;
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah; dan
- i. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil tersebut sudah cukup memberikan gambaran yang sangat jelas tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar untuk bisa diikutsertakan dalam pengangkatan CPNS. Berdasarkan ketentuan tersebut maka setiap pelamar tanpa terkecuali harus mampu memenuhi seluruh persyaratan tersebut agar dapat diikutsertakan dalam tahap awal pengangkatan CPNS yaitu tahap seleksi administratif.

Setiap pengadaan Pegawai Negeri Sipil harus diumumkan seluas-luasnya melalui mass media atau media lainnya yang tersedia dan mungkin digunakan. Dengan cara ini diharapkan agar pengadaan Pegawai Negeri Sipil diketahui oleh umum. Dengan demikian, disamping memberikan kesempatan kepada sebanyak mungkin warga Negara Indonesia untuk mengajukan lamaran, juga memberikan lebih banyak kemungkinan kepada instansi yang bersangkutan untuk memilih

warga negara sebagai pelamar yang dipandang cakap dalam melaksanakan tugasnya. Pengumuman tersebut dilakukan sekurang-kurangnya 1 (satu) bulan sebelum tanggal penutupan penerimaan lamaran.

Setiap surat lamaran yang masuk diperiksa dengan teliti apakah telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam pengumuman. pemeriksaan surat lamaran tersebut dilakukan secara fungsional oleh pejabat yang diserahi urusan kepegawaian. Surat lamaran yang tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, dikembalikan kepada pelamar yang bersangkutan disertai dengan alasan-alasannya, umpamanya tidak memenuhi syarat-syarat pendidikan dan lain-lain yang serupa dengan itu. Surat lamaran yang memenuhi syarat-syarat disusun dan terdaftar secara tertib, satu dan lain hal untuk memudahkan pemanggilan.

Untuk melaksanakan ujian, maka dibentuk panitia ujian oleh pejabat yang berwenang, yang sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) orang, yaitu : seorang ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota, dan seorang anggota. Tugas pokok panitia ujian adalah menyiapkan bahan ujian, menentukan pedoman pemeriksaan dan penilaian ujian, menentukan tempat dan jadwal ujian, menyelenggarakan ujian dan memeriksa dan menentukan hasil ujian. Adapun bahan dan materi ujian pada rekrutmen CPNS meliputi : a) pengetahuan umum ; materi tes yang diberikan meliputi : bahasa Indonesia, falsafah/ideologi negara, tata negara Indonesia, sejarah Indonesia, kebijaksanaan pemerintah, dan lain-lain yang dipandang perlu. b) Pengetahuan Teknis yaitu pengetahuan teknis yang diperlukan menurut bidang tugas instansi yang bersangkutan. Seperti pengetahuan di bidang konstruksi, bidang kesehatan, dan hal-hal lain yang serupa. c)

Pengetahuan lainnya adalah pengetahuan yang dipandang perlu oleh instansi yang bersangkutan. Seperti kebaikan tulisan, gaya bahasa bagi calon penyair, dan lain-lain yang serupa dengan hal itu.

Dengan menyusun bahan ujian hendaknya diperhatikan tingkat pelamar yang akan diuji, umpamanya bahan ujian untuk pelamar yang akan diangkat untuk golongan I sudah tentu berbeda dengan bahan ujian untuk pelamar yang akan diangkat golongan II, begitu pula seterusnya. Dalam menyusun bahan ujian pengetahuan umum, dilaksanakan sesuai dengan petunjuk-petunjuk pejabat yang bertanggung jawab di bidang pendidikan dan latihan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah Ketua Lembaga Administrasi Negara.

Pelamar yang telah diputuskan untuk diterima, diusulkan pengangkatannya sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) kepada Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara, maka yang bersangkutan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dalam masa percobaan dengan surat keputusan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 jo. Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 12/SE/1975 tanggal 14 Oktober 1975. Masa percobaan Calon Pegawai Negeri Sipil adalah sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun. Masa percobaan tersebut dihitung dari mulai tanggal berlakunya surat keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Calon Pegawai Negeri Sipil yang telah menjalankan masa percobaan selama 2 (dua) tahun tetapi tidak memenuhi syarat-syarat yang dimaksud di atas, diberhentikan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil.

Calon Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat tertentu menurut peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Miftah Thoha (2008 : 33), seorang Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), baru dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil apabila telah memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Telah menunjukkan kesetiaan dan ketaatan penuh kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.
2. Telah menunjukkan sikap dan budi pekerti yang baik.
3. Telah menunjukkan kecakapan dalam melaksanakan tugas.
4. Telah memenuhi syarat-syarat kesehatan jasmani dan rohani untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan syarat-syarat yang telah diuraikan tersebut, syarat-syarat kesetiaan/ketaatan, sikap, budi pekerti, dan kecakapan yang dimaksud di atas dinyatakan secara tertulis oleh atasan yang berwenang membuat daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (*conduite staat*) sedangkan syarat-syarat kesehatan jasmani dan rohani dinyatakan dalam surat keterangan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Kesehatan. Tanggal mulai berlakunya pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil tidak boleh berlaku surut.

Calon Pegawai Negeri sipil yang telah menjalankan masa percobaan lebih dari 2 (dua) tahun dan telah memenuhi syarat-syarat untuk dingkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, tetapi karena sesuatu sebab belum diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

4. Penempatan Calon Pegawai Negeri Sipil

Berkaitan erat dengan penempatan CPNS, maka dalam menempatkan CPNS yang dinyatakan lolos seleksi harus mampu ditempatkan pada instansi yang sesuai dengan usulan kebutuhan pegawai. Maka dari itu, CPNS yang ditempatkan harus sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya, namun terkadang tidak jelas ukuran dan kriteria dalam mengalokasikan CPNS tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Miftah (2008 : 5) bahwa :

“Penyebaran pegawai untuk memenuhi tugas dari masing-masing unit organisasi tidak ada ukuran yang jelas. Sehingga berapa pegawai sebenarnya yang dibutuhkan oleh masing-masing unit organisasi dalam suatu departemen pemerintah dan pemerintah daerah, tidak jelas ukuran dan kriterianya.”

Dasar utama dalam melakukan penempatan pegawai dan mutasi pegawai adalah waktu atau masa kerja di suatu unit. Filosofi dalam sebuah penempatan maupun mutasi pegawai menurut Miftah (2008 : 120) adalah : “Dalam penempatan pegawai jangan sampai pegawai susah setelah ditempatkan di unit yang baru”. Maksud dari pernyataan Miftah ini adalah ketika seorang dimutasikan (dipindahkan) ataupun ditempatkan dalam suatu instansi pemerintah maka jangan ada suatu permasalahan baru bahwa seorang pegawai yang ditempatkan atau dimutasikan tersebut akan menjadi sulit untuk beradaptasi dengan lingkungan pekerjaan yang barunya sehingga akan berdampak pada kesulitan dalam melakukan tugas pokoknya sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Akan tetapi, untuk melihat kinerja belum dapat dilakukan secara optimal, karena adanya berbagai keterbatasan terutama dalam pengukuran kinerja atau kompetensi pegawai. Sehingga yang digunakan sebagai indikator adalah

pengamatan dari atasan langsung saja. Kendala paling lama adalah belum adanya indikator yang tepat, transparan, dan objektif untuk mengukur kompetensi atau kinerja pegawai. Apabila indikator ini sudah ada maka niscaya semua aspek dalam pengembangan pegawai dapat dilakukan dengan baik. Karena disadari bahwa ketidaktepatan dalam penempatan pegawai membawa dampak pada kinerja pegawai itu sendiri maupun kinerja organisasi. Karena penempatan pegawai yang salah akan menurunkan kinerja pegawai sehingga kinerja organisasi juga akan menurun. Bahkan kadang kala pegawai yang ditempatkan pada instansi pemerintahan dengan ketidakcocokan dengan latar belakang pendidikannya itu, ada yang langsung mengambil cuti, izin, bahkan bolos karena merasa tidak pas/tidak cocok bekerja pada unit/instansi yang baru.

Secara umum dasar/kriteria penilaian pegawai untuk ditempatkan dalam suatu jabatan tertentu didasarkan pada pertimbangan atau persyaratan berikut :

Pendidikan, masa kerja/golongan, keikutsertaan dalam pendidikan dan pelatihan, sedangkan untuk penilaian melalui psikotes selama ini dilakukan melalui pihak eksternal, yaitu bekerja sama dengan Fakultas Psikologi Universitas Indonesia. Memang persyaratan tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan kemampuan pegawai sesuai dengan jabatan yang dibutuhkan. Maka fungsi Baperjakat disini mencoba mempertimbangkan aspek-aspek lain dalam menentukan pegawai yang akan diangkat dalam jabatan. Anggota Baperjakat biasanya pejabat-pejabat yang berkompeten baik dalam informasi tentang *record* pegawai maupun yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kegiatan instansi. Penilaian-penilaian tertentu dapat dijadikan pedoman dalam mengangkat pegawai dalam jabatan walaupun tidak

terhindarkan adanya faktor subjektivitas dan faktor *like and dislike* dari atasan. Sehingga aspek kompetensi seringkali kurang diperhatikan.

Berdasarkan hal tersebut untuk memperoleh hasil yang optimal dalam sebuah pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) pada era otonomi daerah ini, maka perlu adanya suatu penataan kembali dari aspek manajemen kepegawaian di daerah itu sendiri. Hal ini sejalan dengan pendapat dari Miftah (2008 : 5) yaitu :

”Upaya untuk melakukan penataan kembali (*right sizing*) merupakan suatu kebutuhan yang amat mendesak untuk melihat seberapa jauh kepegawaian pemerintahan dapat berperan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik”.

Pendapat Miftah tersebut, merupakan suatu gambaran bahwa untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik maka perlu adanya penataan ulang kelembagaan termasuk dalam penataan manajemen kepegawaian.