

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejarah pemerintahan Indonesia mencatat berbagai kebijakan mengenai pemerintahan di daerah. Hal itu dapat dilihat baik pada masa orde lama, orde baru, maupun orde reformasi. Pada masa orde lama kita mengenal sistem pemerintahan yang sentralisasi, seluruh aktifitas kepentingan daerah tidak boleh berbeda dengan kepentingan pusat. Pada masa orde baru kebijakan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur oleh undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana sistem yang dianut adalah sistem pemerintahan sentralisasi yang digambarkan dari banyaknya intervensi pemerintah pusat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, kebijakan penyelenggaraan pemerintahan pada saat itu sering mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.

Namun, seiring dengan adanya perkembangan sistem politik dan tuntutan demokrasi maka sistem sentralisasi yang sebelumnya dianut oleh pemerintah Indonesia dianggap sudah tidak relevan hingga pada akhirnya Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor

32 tahun 2004 dan akhirnya direvisi lagi menjadi UU 12 tahun 2008 mengawali adanya perubahan dalam sistem sentralisasi kearah desentralisasi. Berbagai perubahan nampak pada pelaksanaannya, dimana salah satu dari perubahan tersebut adalah pemerintahan pusat telah meyerahkan sebagian urusan kepermerintahannya kepada pemerintah lokal dengan asas otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah berorientasi pada pembangunan, yang meliputi segala segi kehidupan. Daerah memiliki kewajiban untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana mencapai kesejahteraan rakyat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab. Oleh karena itu, pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya harus mempertimbangkan aspek multi dimensi, yakni: perekonomian, sosial budaya, geografi, demografi, politik, keamanan dan tentunya mengenai sumber daya aparatur yang merupakan roda penggerak jalannya sistem pemerintahan demi tercapainya pembangunan dan perkembangan daerahnya masing-masing.

Meninjau dari aspek sumber daya aparatur, otonomi daerah dalam pelaksanaannya menghadapi berbagai permasalahan, tantangan dan kesempatan. Pada faktanya beberapa permasalahan yang ditemukan, diantaranya: masih rendahnya kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap hak dan kewajiban politiknya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; kualitas mental sebagian aparat pemerintah memerlukan peningkatan demi menciptakan lembaga pemerintah yang bersih dari praktek-praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) sehingga pada gilirannya akan mengembalikan kepercayaan masyarakat

pada pemerintah. Disamping itu, pergeseran mental aparat dari yang selama ini cenderung bersifat penguasa (abdi negara) menjadi pelayan masyarakat (abdi masyarakat) perlu terus dikembangkan; keberhasilan pembangunan sistim politik yang demokratis dan pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kesiapan berbagai pihak untuk berperan aktif dalam upaya pemberdayaan masyarakat diberbagai bidang kehidupan, termasuk bidang politik. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu didukung dengan peran aktif aparatur daerah yang profesional dan memiliki kualitas mental yang baik. Aparatur pemerintah perlu kreatif dalam mengelola sumber daya, termasuk mendorong berkembangnya prakarsa masyarakat dalam pembangunan. Dengan demikian, peran serta sumber daya aparatur dalam pembangunan bukan hanya saja aktif melainkan kesadaran yang dimilikinya dan itulah sebenarnya hakikat peran serta sumber daya aparatur yang diharapkan.

Peran sumber daya aparatur dalam otonomi daerah tersebut menuntut suatu daerah memiliki aparatur pemerintah daerah yang bersifat profesional, kualitas mental yang baik, jujur, adil dan merata, bekerja secara efektif, efisien dan ekonomis dalam rangka penyelenggaraan tugas negara untuk mencapai tujuan negara yang secara kontekstual dan juga ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kepuasan masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Karena itu, dalam memenuhi tuntutan tersebut maka hal krusial yang perlu diperhatikan adalah mengenai bagaimana menata sumber daya aparatur yang ada agar dapat bermanfaat dengan baik dan sesuai kepada fungsinya dimana secara teori disebut sebagai Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) atau Manajemen Sumber Daya Aparatur (MSDA).

Beberapa ahli manajemen menyatakan bahwa terdapat arti penting dalam manajemen sumber daya manusia/aparatur. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) dalam perspektif politik mengartikan bahwa sumber daya manusia memegang peranan sentral dan paling menentukan, artinya walaupun diakui aset-aset non manusianya, termasuk alam apabila tidak didukung dengan manusia yang berkualitas maka semuanya hanya akan sia-sia. Tanpa MSDM yang handal, pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber lainnya itu akan menjadi tidak efektif, efisien dan produktif (Gomes, 2003:7).

Pendapat lain menyatakan Manajemen Sumber Daya Aparatur (MSDA) mempunyai posisi yang sangat penting karena para aparatur mempunyai fungsi sebagai perumus, perencana, pelaksana, pengendali, maupun yang mengevaluasi pembangunan. Sebagai kunci manajemen sumber daya manusia aparatur harus mempunyai kriteria bersih, disiplin, beribawa dalam melaksanakan tugas, selalu memperhitungkan efektivitas dan efisiensi kerja, tanpa manajemen sumber daya aparatur maka pembangunan suatu negara tidak akan membawa hasil yang baik. (Fathoni, 2006: 11).

Pada hakikatnya MSDM dan MSDA adalah suatu teori yang sama hanya saja penggunaan dari istilah tersebut berbeda secara kontekstual. MSDM lebih sering digunakan ketika berbicara mengenai manajemen secara umum. Namun MSDA merupakan istilah yang lebih sering digunakan dalam kontekstual pemerintahan atau publik. Sehingga MSDA dalam konteks pemerintahan/publik merupakan Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dimana menurut Undang Undang nomor 43 tahun 1999 pasal 1 adalah keseluruhan upaya meningkatkan efisiensi,

efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian (Sedarmayanti, 2007: 371).

Menciptakan suatu manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) akan sangat membantu dalam perjalanan sistem pemerintahan saat ini. Tujuan dari manajemen PNS adalah untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna dengan dukungan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur, dan adil (Sedarmayanti, 2008:375).

Perencanaan dalam manajemen PNS adalah salah satu fungsi utama manajemen kepegawaian yang intinya berisikan mengenai peramalan sistematis tentang permintaan dan penawaran pegawai untuk masa datang dalam suatu organisasi. Dengan kata lain dalam perencanaan terdapat peramalan formasi dimana pengertian dari formasi PNS adalah jumlah susunan pangkat PNS yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 97 tahun 2000.

Pengadaan pegawai dalam manajemen PNS adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Berdasarkan prosesnya dalam manajemen PNS terdapat beberapa tahapan dimana tahapanm tersebut meliputi: mengidentifikasi kebutuhan untuk melakukan pengadaan; mengidentifikasi dan menetapkan persyaratan kerja; menetapkan sumber kandidat/calon; menseleksi kandidat/calon

memberitahukan hasilnya kepada kandidat/calon; menunjuk kandidat yang lulus seleksi. (Sedarmayanti, 2008:375).

Rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil (PNS) yang merupakan langkah kedua dalam pengadaan pegawai setelah perencanaan (penentuan formasi) dalam manajemen PNS adalah proses dalam menghasilkan calon pegawai yang sesuai dengan kualifikasi dan kebutuhan dari suatu daerah. Pengertian serupa diungkapkan bahwa rekrutmen merupakan proses menghasilkan satu kelompok pelamar yang memenuhi syarat untuk pekerjaan-pekerjaan organisasional. (Mathis, 2006:227).

Dalam proses pengadaan pegawai, pelaksanaan rekrutmen dan seleksi merupakan satu bagian yang tak terpisahkan. Setelah penyelenggara dalam pelaksanaan rekrutmen langkah selanjutnya yang dilaksanakan oleh tim teknis adalah dengan melakukan tahapan seleksi kepada calon pelamar yang telah direkrut. Tahapan seleksi merupakan langkah kegiatan yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah seorang pelamar diterima/ditolak, tetap/tidaknya seorang pekerja ditempatkan pada posisi-posisi tertentu yang ada di dalam organisasi. (Gomes, 2003:117).

Dengan demikian proses seleksi merupakan pemilahan dari pelamar/calon yang terbaik dari yang ada. Berdasarkan pengertian di atas maka proses seleksi ini tergambar sebagai tahapan penting setelah tahapan rekrutmen dalam menghasilkan sumber daya aparatur yang dibutuhkan suatu daerah.

Pada dasarnya dalam proses rekrutmen dan seleksi setiap daerah berhak menentukan standarisasi calon pegawai yang dibutuhkan daerahnya. Dengan demikian proses rekrutmen dan seleksi PNS yang merupakan langkah awal dalam mempengaruhi kinerja pegawai ini diharapkan mampu memenuhi tuntutan kebutuhan di bidang sumber daya aparatur dalam melaksanakan otonomi daerah sebab pegawai merupakan penggerak dari jalannya suatu sistem pemerintahan. Secara tidak langsung, baik atau buruknya perjalanan dari pemerintahan tergantung dari aparatur yang bergerak di dalamnya selain dari pada kebijakan, aturan hukum dan lain sebagainya. Hal inilah yang menjadi dasar bahwa pentingnya dari proses rekrutmen dan seleksi serta penempatan pegawai yang baik untuk menghasilkan pegawai yang baik pula.

Walau sedemikian pentingnya nilai rekrutmen sumber daya aparatur publik namun masyarakat memiliki beberapa opini berbeda dalam menilai proses rekrutmen. “Sejumlah elemen masyarakat di Sragen menolak keras rencana rekrutmen CPNS formasi umum dalam waktu dekat. Hal itu disebabkan kebijakan perekrutan hanya akal-akalan dan dinilai justru akan mempengaruhi perimbangan keuangan daerah” (Espos dalam <http://www.solopos.com/2009/sragen/elemen-masyarakat-tolak-rencana-rekrutmen-cpns-4836>, 2009). Hal ini sesuai dengan pernyataan bahwa “kecurangan dalam proses rekrutmen CPNS disebabkan mentalitas pejabat penyeleksi yang mau dan mudah disogok. Selain itu, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum terhadap oknum pejabat yang terindikasi KKN dalam proses seleksi, menyebabkan tidak adanya rasa jera” (Juwaini dalam <http://www.pk-sejahtera.org/v2/index.php?op=isi&id=1559>, 2006).

Dalam contoh kasus lain yang ditemukan di Kabupaten Lampung Tengah, terungkap pada pernyataan surat kabar harian Radar Lamteng, (Selasa, 13 Oktober 2009) bahwa “Kantor Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Lampung Tengah (Lamteng) dituding lakukan korupsi berjamaah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Lamteng menerima laporan dari masyarakat atas adanya indikasi korupsi tersebut. Dalam surat laporan bernomor 01/28/09/2009 itu, tersirat Kepala BKD Lamteng yang kini dijabat Drs. Hendra S Raya diduga telah mengusulkan 200 lebih Pekerja Tenaga Harian Lepas (PTHL) yang diangkat menjadi PNS bermasalah. Karena beberapa orang tersebut diduga hanya memiliki SK PTHL pengangkatan 2006, 2007 dan 2008. Sedangkan PTHL SK tahun 2005 banyak yang belum diangkat. Selain itu, para PTHL yang di diangkat tersebut diduga dimintai uang sebesar Rp 30 juta per orang dengan alasan untuk mengurus data base ke BKN pusat.” Hal ini memperburuk citra proses rekrutmen dan seleksi, penempatan PNS di era otonomi daerah khususnya di Kabupaten Lampung Tengah itu sendiri.

Selain itu kasus yang terjadi pada saat proses rekrutmen dan seleksi yang terjadi di Kabupaten Lampung Tengah adalah pada saat proses seleksi dan pendaftaran ulang dan pelengkapan berkas yang terkendala dari calon pegawai itu sendiri. Dalam radar Lamteng online edisi hari Rabu, tanggal 23 Desember 2009, 11:00:01.(<http://www.radarlamteng.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=2&artid=4866>) yang menjelaskan bahwa ditemukannya lowong kosong yang tidak terpenuhi. Pada awalnya BKN menetapkan penerimaan CPNS berjumlah 310 calon pegawai. Namun setelah proses seleksi, hanya ditemukan 309 calon pegawai yang mendaftar ulang.



Hal ini nampak jelas seperti kutipan artikel berikut ini:

“Sementara formasi CPNSD Lamteng yang dibutuhkan dan telah disetujui BKN yaitu tenaga guru SDN (33), guru SMPN (60), guru SMAN (35), guru SMK (14), tenaga kesehatan (70), dan tenaga teknis lainnya (98). Sehingga total CPNSD yang akan direkrut sebanyak 310 orang.

Memang untuk jabatan nutrisisionis tidak ada yang mendaftar sejak awal sehingga kebutuhan satu orang tenaga tersebut tetap kosong. Jumlah kebutuhan CPNSD Lamteng yakni sebanyak 310 tapi karena tidak ada satu menjadi 309, ujar Sekretaris BKD Lamteng Benny Mustafa, S.H., dihubungi via ponselnya kemarin (22/12).”

Selain dari fakta kasus yang dijelaskan di atas, fakta disisi lain yang ada di Kabupaten Lampung Tengah adalah mengenai kepegawaian. Kondisi kepegawaian Lampung Tengah berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Lampung Tengah tahun 2009 ditemukan faktor latar belakang pendidikan, usia dan jumlah PNS dimana seharusnya mengerah kepada upaya pemerintah dalam mengurangi jumlah formasi lowong pada proses rekrutmen dan menerapkan strategi memberdayakan sumber daya aparatur yang ada. Lampung Tengah sendiri terus mengadakan rekrutmen sumber daya aparatur dan membutuhkan tenaga-tenaga ahli di bidang tertentu padahal dalam sebuah instansi tersebut terdapat sejumlah aparatur yang dapat diberdayakan dan diberi pelatihan-pelatihan atau diklat kepada pegawai yang sebelumnya dianalisis dengan tujuan meningkatkan kemampuan yang dimiliki pegawai. Selain itu, kondisi fakta dari Lampung Tengah sendiri ditemukan beberapa aparatur dimana latar belakang pendidikannya kurang sesuai dengan jabatan yang ditempatinya. Walaupun adanya kemungkinan pegawai mampu melaksanakan tupoksi pekerjaannya, namun tidak bisa dipungkiri adanya ketidakefektifan dapat terjadi pada pelaksanaan kewajiban dari pekerjaan.

Berdasarkan fakta saat ini di mana muncul permasalahan dalam proses rekrutmen dan seleksi sehingga memberikan pandangan miring mengenai proses pengadaan PNS di atas dan meninjau arti pentingnya proses rekrutmen dan seleksi sebagai langkah kedua dalam manajemen PNS dalam pembangunan daerah serta kondisi pemerintah Kabupaten Lampung yang terdiri dari berbagai latar belakang pendidikan, jumlah PNS yang seharusnya mengarah kepada pengurangan jumlah formasi lowong dan pengalaman kerja para aparatur yang berpengaruh terhadap kinerja aparatur dalam instansi publik di Kabupaten Lampung Tengah, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **Proses Rekrutmen dan Seleksi Sumber Daya Aparatur di Era Otonomi Daerah (Studi pada Pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah).**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti mengajukan beberapa permasalahan penelitian yaitu :

1. Bagaimanakah proses rekrutmen dan seleksi sumber daya aparatur pada Pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah pada tahun 2009?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menghambat pelaksanaan proses rekrutmen dan seleksi sumber daya aparatur pada Pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah pada tahun 2009?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dari beberapa permasalahan yang diajukan oleh peneliti maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis proses rekrutmen dan seleksi sumber daya aparatur pada Pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah pada tahun 2009.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor yang menghambat pelaksanaan proses rekrutmen dan seleksi sumber daya aparatur pada Pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah pada tahun 2009.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diarahkan dengan kegunaan sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya studi tentang manajemen sumber daya aparatur di era otonomi daerah.
2. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat membantu pihak-pihak terkait sebagai masukan untuk memperbaiki proses rekrutmen dan seleksi Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah.