

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Sumber Daya Aparatur Publik**

Aparatur merupakan suatu komunitas individu-individu yang memiliki tugas dan fungsi yang terlembagakan untuk melayani rakyat diartikan secara singkat sebagai pemikir, perencana, pelaksana sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat atas nama kepala daerah (Sarundajang dalam Sanyoto, 2005:18).

Aparatur merupakan perangkat pemerintah yang memiliki sistem aturan dan terstruktur, yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di tingkat Pusat atau Daerah. (Nurcolis dalam Sanyoto, 2005: 20).

Aparatur secara sempit diartikan juga sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non-departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. (Ibid dalam Sanyoto, 2005:21).

Menurut Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dinyatakan bahwa pegawai negeri yaitu setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sumber daya aparatur di samping Pegawai Negeri Sipil terdapat Pekerja Tenaga Harian Lepas (PTHL) atau disebut istilah honorer. PTHL/honorer merupakan pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis dan profesional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. PTHL tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Pegawai Negeri Sipil dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah. Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sedangkan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintahan Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada jabatannya memiliki kedudukan dalam pemerintahan, di mana kedudukan dari Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur Negara yang bertugas untuk memberi pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggara tugas negara, pemerintah dan pembangunan;
2. Dalam kedudukan dan tugas tersebut Pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
3. Untuk menjamin netralisasinya, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik.

(Sedarmayanti, 2008: 372)

Oleh sebab kedudukan PNS dalam roda pemerintahan, maka seorang PNS memiliki beberapa hak dan kewajiban yang wajib dipenuhi selama mengemban jabatannya. Hak dari seorang PNS dalam masa tugasnya meliputi:

1. Gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggungjawabnya (berdasarkan Undang Undang Nomor 43 tahun 1999, pasal 7);
2. Memperoleh cuti untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani (berdasarkan Undang Undang Nomor 8/1974, pasal 8);
3. Memperoleh perawatan bagi yang tertimpa kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya (berdasarkan Undang Undang Nomor 8 tahun 1974, pasal 9);
4. Memperoleh uang duka bagi keluarga PNS yang tewas (berdasarkan Undang Undang Nomor 8 tahun 1974, pasal 9);

5. Memperoleh tunjangan bagi yang menderita cacat jasmani dan rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga;
6. Memperoleh pensiun bagi yang memenuhi syarat - syarat yang ditentukan.

Selain dari pada hak yang akan diterima oleh seorang PNS maka terdapat juga beberapa kewajiban yang harus terpenuhi pada masa tugas. Kewajiban PNS tersebut meliputi:

1. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah;
2. Mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan dari segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri, atau pihak lain;
3. Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara , Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil;
4. Mengangkat dan mentaati sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Menyimpan rahasia Negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya;
6. Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum;
7. Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
8. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan Negara;

9. Memelihara dan meningkatkan keutuhan,kekompakan, persatuan dan kesatuan Korps PNS.
10. Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil;
11. Mentaati ketentuan jam kerja;
12. Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik;
13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan sebaik-baiknya;
14. Memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing;
15. Bertindak dan bersikap tegas,tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya;
16. Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya;
17. Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya;
18. Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya;
19. Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya;
20. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan;
21. Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama PNS , dan terhadap atasan;
22. Hormat menghormati antara sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang ber-lainan;
23. Menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam bermasyarakat;

24. Mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku;
25. Mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang;
26. Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

Pada dasarnya hak dan kewajiban PNS tidaklah secara keseluruhan memiliki kesamaan. Hal ini disebabkan karena adanya kemajemukan dari fungsi dan susunan organisasi, birokrasi di mana PNS ditempatkan serta jabatan PNS dalam masa tugasnya. Oleh sebab itu perlu dijelaskan mengenai jenis jabatan PNS dalam roda pemerintahan.

Dalam birokrasi pemerintah dikenal jenis jabatan karir, yaitu jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh PNS. Jabatan karir dapat dibedakan menjadi 2, yaitu:

1. Jabatan Struktural, yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Jabatan struktural di PNS Pusat meliputi Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro dan Staf Ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural daerah adalah: Sekretaris Daerah, Kepala Dinas/Badan/Kantor, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Kepala Seksi, camat, Sekretaris Camat, Lurah dan Sekretaris Lurah.
2. Jabatan Fungsional, yaitu jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya diperlukan oleh organisasi, misalnya: auditor (Jabatan Fungsional Auditor atau JFA), guru,

dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, dan statistisi.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa sumber daya aparatur publik merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berada pada birokrasi publik baik birokrasi yang berada di pusat maupun di daerah, di mana aparatur yang dimaksud adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Pekerja Tenaga Harian Lepas (PTH) atau honorer yang menduduki jabatan struktural ataupun jabatan fungsional dimana bertanggung jawab atas tugas mereka di tempat/posisi jabatan masing-masing. Selain itu aparatur juga merupakan penggerak dari jalannya suatu roda pemerintahan yang memiliki kedudukan di dalamnya serta hak dan kewajiban yang dituntut dalam mengemban tugas pada masa jabatannya.

## **B. Manajemen Sumber Daya Aparatur Publik**

Manajemen telah banyak disebut sebagai “seni dalam menyelesaikan suatu pekerjaan melalui orang lain”. Manajemen dalam konteks sumber daya manusia memiliki beberapa fungsi, diantaranya: perencanaan (penetapan apa yang dilakukan); pengorganisasian (perancangan dan penguasaan kelompok kerja); dan penyusunan personalia (penarikan, seleksi, pengembangan, pemberian kompensasi dan penilaian prestasi kerja). (Handoko, 2001:3).

Manajemen personalia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai

berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat. (Flippo dalam Handoko, 2001:3).

Pendapat lainnya mengenai pengertian manajemen personalia adalah sebagai penarikan, seleksi, pengembangan, penggunaan dan pemeliharaan sumber daya manusia oleh organisasi. (French dalam Handoko, 2001:3)

Berbagai pakar mengartikan manajemen sumber daya manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun organisasi. (Handoko, 2001:4).

Manajemen personalia diperlukan untuk meningkatkan efektivitas sumber daya manusia dalam sebuah organisasi dengan menghasilkan kinerja yang lebih mengutamakan efektif dan efisien dalam implementasi organisasi tersebut. Bidang personalia memiliki dua fungsi pokok dimana kedua fungsi tersebut saling berkaitan. Fungsi tersebut diantaranya:

1. untuk menjalin kerjasama dalam pengembangan dan administrasi berbagai kebijaksanaan yang mempengaruhi orang-orang yang membentuk organisasi.
2. untuk membantu para manajer mengelola sumber daya manusia.

(Handoko, 2001: 5).

Dalam konteks publik, manajemen sumber daya manusia dapat diartikan sebagai manajemen sumber daya aparatur publik. Sumber daya manusia yang lebih condong kepada swasta diartikan sebagai aparatur publik dimana dalam



pengertian sempit dari aparatur publik adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pekerja Tenaga Harian Lepas (PTHL) atau disebut juga tenaga honorer.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil menurut Undang Undang nomor 43 tahun 1999 pasal 1 adalah keseluruhan 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. (Sedarmayanti, 2008:371).

Berdasarkan penjelasan dan beberapa definisi di atas maka manajemen sumber daya aparatur publik adalah proses penarikan/rekrutmen, seleksi, penempatan, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan pegawai yang berada pada birokrasi publik (pusat/daerah) baik sebagai pegawai negeri sipil maupun honorer yang menduduki jabatan struktural ataupun jabatan fungsional dimana bertanggung jawab atas tugas mereka di tempat/posisi jabatan masing-masing untuk pencapaian tujuan-tujuan organisasi/birokrasi melalui kerjasama dan pengembangan administrasi demi mengutamakan adanya efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.

Selain dari pada pengertian mengenai Manajemen Sumber Daya Aparatur (MSDA) publik di atas terdapat beberapa fungsi manajemen yang diungkapkan oleh beberapa pakar manajemen. Dalam Manajemen Sumber Daya Manusia terdapat 4 (empat) fungsi, diantaranya: *planning* (perencanaan); *organizing*

(pengorganisasian); *actuating* (Penggerakan); dan *controlling* (pengawasan). (George R. Terry dalam Fathoni, 2006: 130).

Sedikit perbedaan pendapat dari mengenai fungsi dari manajemen, dimana fungsi tersebut tersebut terdiri dari: *planning* (perencanaan); *organizing* (pengorganisasian); *staffing*; *directing* (pengarahan); *controlling* (pengawasan). (Harold Koontz & Cyril O'Donnell dalam Fathoni, 2006: 130).

Pendapat pakar lain mengenai fungsi dari manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan; pengorganisasian; pengarahan; pengendalian; pengadaan; pengembangan; kompensasi; pengintegrasian; pemeliharaan; kedisiplinan; dan pemberhentian. (Hasibuan, 2003: 22-23).

Moekijat dalam Hasibuan (2003: 24) menyatakan pendapat bahwa fungsi dari manajemen sumber daya manusia di dalamnya meliputi: perencanaan; penilaian prestasi; seleksi; pengembangan dan pelatihan; administrasi gaji dan upah; lingkungan kerja; pengawasan pelaksanaan pekerjaan; hubungan perburuhan; kesejahteraan sosial; penilaian dan riset.

Selain dari pada fungsi manajemen sumber daya aparatur secara keseluruhan, terdapat beberapa bagian dari pada fungsi *staffing* dalam fungsi MSDA. Dalam proses *staffing* terdapat proses *recruitment*; *selection*; *promotion*; *placement*. (Yoder dalam Hasibuan, 2003: 24).

Berdasarkan beberapa pendapat pakar yang diungkapkan di atas maka dapat disimpulkan bahwa fungsi dari manajemen sumber daya aparatur publik diantaranya adalah mengenai *planning* (perencanaan); *staffing* (pengadaan);

pengembangan; pengawasan; administrasi gaji dan upah; lingkungan kerja; hubungan perburuhan; kesejahteraan sosial; penilaian dan riset.

### **C. Pengadaan Pegawai Negri Sipil (PNS)**

Pada umumnya proses pengadaan yang terlaksana dengan baik akan membantu terwujudnya tujuan dari sebuah instansi/lembaga/perusahaan. Apabila berbicara dalam konteks manajemen umum, fungsi pengadaan (*procurement*) dalam Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan. (Hasibuan, 2003: 22).

Namun apabila berbicara dalam konteks manajemen sumber daya aparatur, pengertian lain mengenai pengadaan adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi lowong, dimana akan terlaksana setelah adanya proses perencanaan kebutuhan dan formasi Pegawai Negri Sipil (PNS) dalam manajemen Kepegawaian Negri Sipil. Proses pengadaan meliputi kegiatan:

- a. Mengidentifikasi kebutuhan untuk melakukan pengadaan;
- b. Mengidentifikasi dan menetapkan persyaratan kerja;
- c. Menetapkan sumber kandidat/calon;
- d. Menseleksi kandidat/calon;

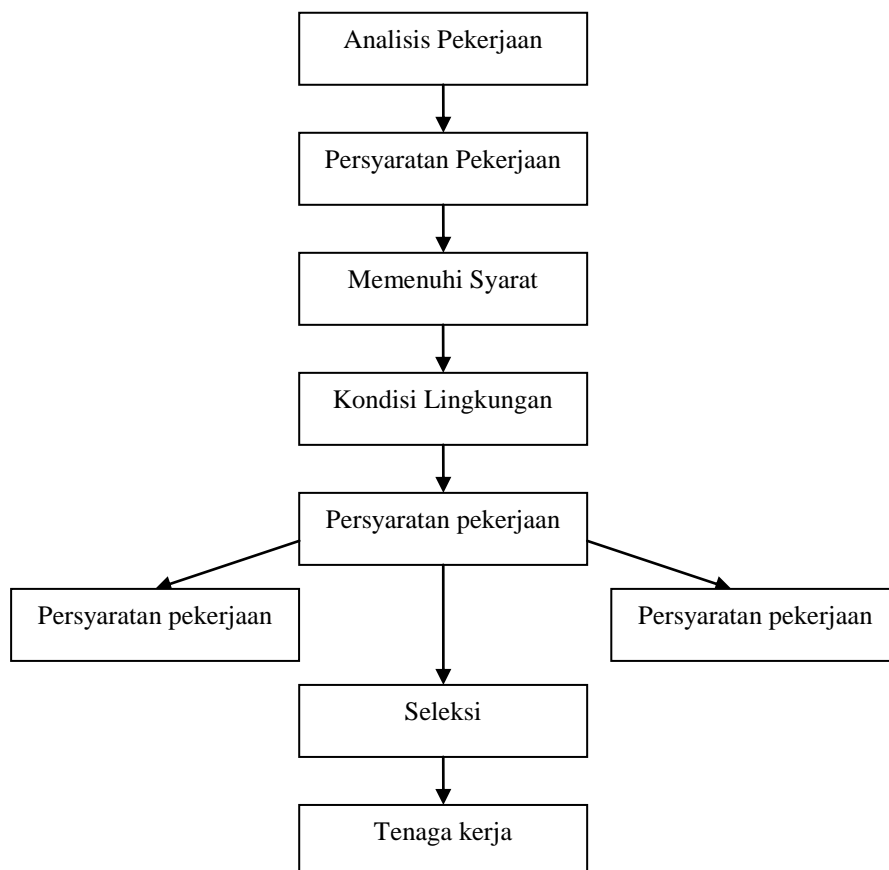
Langkah-langkah dalam proses seleksi ini adalah:

- 1) syarat pelamar;
  - 2) Penyaringan;
  - 3) Proses Pengangkatan.
- e. memberitahukan hasilnya kepada kandidat/calon;

f. menunjuk kandidat yang lulus seleksi.

(Sedarmayanti, 2008:375)

Selain itu pendapat lain yang menjelaskan mengenai proses dalam pengadaan pegawai atau penyediaan dan penempatan tenaga kerja adalah seperti gambar bagan sebagai berikut:



Gambar 1: Bagan Penyediaan dan Penempatan Tenaga Kerja (Fathoni, 2006: 144).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 98 tahun 2000 yang direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil menjelaskan bahwa pengertian dari pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong dimana pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilakukan mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran,

penyaringan, pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sampai dengan menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pengadaan PNS tersebut nampak pada penjelasan berikut:

1. Perencanaan pengadaan, merupakan penjadwalan kegiatan yang dimulai dari inventarisasi lowongan jabatan yang telah ditetapkan dalam formasi beserta syarat jabatannya, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sampai dengan pengangkatan menjadi PNS;
2. Pengumuman, berupa kegiatan memberikan informasi mengenai lowongan formasi yang dilakukan melalui media massa dan/atau bentuk lainnya yang dilakukan paling lambat lima belas hari sebelum tanggal penerimaan lamaran;
3. Pelamaran, pengajuan surat-surat lamaran oleh setiap pencari kerja disertai syarat-syarat yang harus dipenuhi setiap pelamar sesuai dengan pengumuman;
4. Penyaringan, Pejabat Pembina Kepegawaian menetapkan Panitia yang terdiri sekurang-kurangnya 3 (tiga) pejabat, yaitu seorang ketua merangkap anggota, sekretaris merangkap anggota, dan seorang anggota;
5. Pengangkatan CPNS, oleh Pejabat Pembina Kepegawaian bagi pelamar yang dinyatakan lulus ujian penyaringan dan telah menyerahkan kelengkapan administrasi sesuai ketentuan yang berlaku serta mendapat nomor identitas PNS dari Kepala BKN;
6. Pengangkatan Menjadi PNS, berupa kegiatan yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap CPNS yang telah menjalankan masa percobaan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun dalam jabatan dan pangkat tertentu sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka disimpulkan bahwa perencanaan merupakan tahapan awal dalam pengadaan pegawai yang merupakan peramalan posisi/formasi yang sesuai terhadap kebutuhan daerah. Setelah itu dilanjutkan dengan tahapan pengumuman akan dilaksanakannya pengadaan pegawai untuk calon pelamar; proses rekrutmen; proses seleksi sampai pada akhirnya pengangkatan menjadi CPNS.

Berdasarkan tahapan prosesnya dapat dikatakan bahwa pengadaan pegawai merupakan proses dimana dalam pelaksanaannya membutuhkan banyak tenaga, biaya, waktu dan lain sebagainya demi tercapainya proses pengadaan pegawai yang sesuai dan baik. Kondisi yang wajar apabila terdapat beberapa daerah dalam melaksanakan pengadaan pegawai mengalami ketidakmampuan dalam pengelolaan baik. Hal ini nampak sekali apabila dilihat proses pengadaan pegawai secara teknis.

Kondisi beberapa pemerintah daerah di Indonesia yang tergambar pada ketidakmampuan tersebut menyebabkan Indonesia memilih *integrated system* menjadi sistem dalam pengadaan pegawai. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 129 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen PNS daerah dalam satu kesatuan dengan penyelenggaraan manajemen PNS secara nasional, yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

Dalam manajemen kepegawaian daerah yang dimaksud dengan *Integrated System* adalah suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian, sampai penggajian dan pensiun ditentukan oleh pusat. Sistem ini umumnya dilaksanakan di negara-negara berkembang, karena ketidakmampuan daerah untuk menggaji pegawai, dan pegawai difungsikan juga sebagai alat perekat negara dan bangsa. Selain itu terdapat *Separated System*, dimana pengertiannya suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pensiun dilaksanakan oleh masing-masing daerah. Sistem ini umumnya dilaksanakan di negara-negara maju, karena daerah mampu menggaji pegawainya tidak perlu memikirkan integritas bangsa. Yang menjadi komitmen adalah profesionalitas pegawai dalam memberikan pelayanan publik. Sistem lainnya yaitu *Unified System*, dimana pengertiannya adalah suatu mekanisme kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pensiun dilakukan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut.

Selain dari sistem yang digunakan dalam pengadaan pegawai terdapat sistem lain yang digunakan dalam proses pengangkatan pegawai yang merupakan bagian dari pengadaan pegawai. Pengangkatan pegawai menjadi PNS yang merupakan tahapan akhir dalam pengadaan pegawai ini menganut sistem kecakapan (*Merit system*), artinya pengangkatan PNS berdasarkan kecakapan, bakat, pengalaman, dan kesehatan sesuai dengan kriteria yang telah digariskan. Keuntungan dalam pelaksanaan sistem kecakapan ini adalah:

1. kesempatan bekerja selalu terbuka untuk umum;
2. dapat diperoleh tenaga-tenaga yang cakap;
3. menggiring untuk maju bagi calon-calon yang belum memenuhi syarat.

(Utami, 2007:5)

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan sistem kecakapan (*merit system*) dalam otonomi daerah, diantaranya faktor mengenai regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku. Hal ini berpengaruh besar terhadap penerapan baik/buruknya sistem di setiap daerah sebab pejabat daerah sendiri yang menilai adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal/diklatpim, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan.

#### **D. Prosedur Analisis Jabatan**

Analisis jabatan atau perencanaan mengenai kebutuhan pegawai merupakan tahapan awal dari proses rekrutmen dalam pengadaan PNS. Analisis jabatan sebagai dasar dalam penyusunan formasi menggambarkan secara konkrit jumlah dan kualitas PNS yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi untuk melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna.

Penetapan jumlah PNS bagi suatu satuan organisasi pada akhirnya ditentukan oleh sangat tersedianya anggaran. Oleh karena itu walaupun suatu formasi telah disusun secara rasional berdasarkan analisis kebutuhan pegawai, namun kebutuhan yang menjadi dasar penetapan bagi satuan organisasi didasarkan atas



kemampuan anggaran yang tersedia. Perencanaan kebutuhan PNS diatur dalam Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Pasal 15 yang mengatur tentang Formasi PNS. Dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan:

1. Jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan ditetapkan dalam formasi;
2. Formasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja yang harus dilaksanakan.

Dalam penjelasan pasal 15 ayat (1) disebutkan bahwa formasi adalah penentuan Jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Jumlah PNS yang diperlukan ditetapkan berdasarkan beban kerja sesuatu organisasi. Dalam penjelasan ayat (2) disebutkan bahwa formasi ditetapkan berdasarkan perkiraan beban kerja dalam jangka waktu tertentu dengan mempertimbangkan macam-macam pekerjaan, rutinitas pekerjaan keahlian yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan hal-hal lain yang mempengaruhi jumlah dan sumber daya manusia yang diperlukan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 bahwa PNS diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu, maka pengertian formasi termasuk didalamnya jumlah susunan jabatan PNS untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu.

Ketentuan mengenai formasi PNS tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS, yang antara lain :

1. Formasi masing-masing satuan organisasi negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia dengan memperhatikan norma standar dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.
2. Analisis kebutuhan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan berdasarkan:
  - a. Jenis pekerjaan, yaitu macam atau jenis pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh suatu organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya.
  - b. Sifat pekerjaan adalah karakteristik dari masing-masing pekerjaan tersebut misalnya dilihat dari segi waktu pelaksanaan pekerjaan.
  - c. Analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang pegawai, yaitu frekuensi rata-rata volume pekerjaan dan perkiraan kapasitas pegawai dalam melakukan pekerjaan tersebut.
  - d. Prinsip pelaksanaan pekerjaan, yaitu apakah pekerjaan pekerjaan tersebut dilaksanakan oleh PNS atau diserahkan kepada pihak ketiga.
  - e. Jenjang dan jumlah pangkat dan jabatan yang tersedia dalam suatu organisasi, ini berkaitan dengan teknis penyusunan formasi PNS yang berpedoman pada jenjang jabatan dan pangkat yang ditetapkan bagi masing-masing jabatan.
  - f. Peralatan yang tersedia, akan mempengaruhi penentuan jumlah pegawai yang diperlukan.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS, dalam rangka perencanaan kepegawaian secara nasional serta terpenuhinya jumlah dan mutu

PNS, Pasal 2 menyatakan antara lain bahwa Formasi PNS secara nasional setiap tahun anggaran ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang aparatur negara, setelah memperhatikan pendapat Menteri Keuangan dan pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS, menyatakan antara lain bahwa Formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah untuk masing-masing satuan organisasi Pemerintah Daerah Propinsi/ Kabupaten/Kota setiap tahun anggaran ditetapkan oleh Kepala Daerah masing-masing setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara, berdasarkan pertimbangan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara. Penetapan dan persetujuan formasi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Daerah dilakukan berdasarkan usul dari Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang dikoordinasikan oleh Gubernur.

Analisis kebutuhan dilakukan berdasarkan analisis terhadap : a) Jenis pekerjaan yaitu macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh suatu satuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya, misalnya pekerjaan pengetikan, pemeriksaan perkara, penelitian, perawatan orang sakit, dan lain-lain. b) Sifat pekerjaan adalah pekerjaan yang berpengaruh dalam penetapan formasi, yaitu sifat pekerjaan yang ditinjau dari sudut waktu untuk melaksanakan pekerjaan itu. c) Beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu tertentu adalah frekuensi rata-rata masing-masing jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu. d) Prinsip pelaksanaan pekerjaan sangat besar

pengaruhnya dalam menentukan formasi. e) Peralatan yang tersedia atau diperkirakan akan tersedia dalam melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas pokok akan mempengaruhi jumlah pegawai yang diperlukan, karena pada umumnya makin tinggi mutu peralatan yang digunakan akan tersedia dalam jumlah yang memadai dapat mengakibatkan makin sedikit jumlah pegawai yang diperlukan. f) Faktor faktor lain yang harus diperhitungkan dalam penyusunan formasi Pegawai Negeri Sipil adalah kemampuan keuangan negara atau daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS menjelaskan di dalamnya bahwa prosedur pengusulan persetujuan formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pejabat Pembina Kepegawaian masing-masing Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengajukan usul persetujuan formasi kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dan Kepala Badan Kepegawaian Negara melalui Gubernur paling lambat akhir Februari;
- b. Gubernur mengajukan usul persetujuan formasi Pemerintah Daerah propinsi dan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dan Kepala Badan Kepegawaian Negara paling lambat akhir Maret. Dalam penyampaian usul persetujuan formasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Gubernur dapat memberikan rekomendasi. Pengajuan usul persetujuan formasi tersebut, dibuat dengan melampirkan:
  - 1) Penyusunan *bezetting* (jumlah kekuatan Pegawai Negeri Sipil yang ada) dalam tahun anggaran yang lalu menurut golongan ruang;

- 2) Pengolahan formasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan menurut golongan ruang;
  - 3) Daftar usul formasi Pegawai Negeri Sipil menurut pangkat/ golongan ruang dalam tahun anggaran yang bersangkutan;
  - 4) Daftar kebutuhan Pegawai Negeri Sipil menurut jabatan pada tahun anggaran yang bersangkutan;
  - 5) Susunan jabatan struktural dan fungsional yang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil yang memiliki golongan ruang IV/a ke atas;
  - 6) Daftar kebutuhan Tenaga Kesehatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan;
  - 7) Daftar kebutuhan Tenaga Guru tahun anggaran yang bersangkutan;
  - 8) Daftar jumlah Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan dan diperbantukan pada satuan organisasi Pemerintah lainnya, Yayasan, Badan-badan swasta, dan Badan lain yang ditentukan Pemerintah menurut golongan ruang;
  - 9) Daftar rencana penarikan kembali tenaga perbantuan dari Daerah Otonom lain/instansi lain ke Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan;
  - 10) Daftar jumlah Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, pensiun, dan meninggal dunia pada tahun anggaran sebelumnya, serta jumlah Pegawai Negeri Sipil yang mencapai batas usia pensiun dalam tahun anggaran bersangkutan;
  - 11) Peta Jabatan, tetapi apabila dalam tahun anggaran sebelumnya telah melampirkan Peta Jabatan, maka untuk tahun berikutnya tidak perlu melampirkan kembali, kecuali terjadi perubahan organisasi.
- c. Usul persetujuan formasi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah

Daerah Kabupaten/Kota diajukan oleh Gubernur kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

- d. Gubernur menyampaikan usul permintaan persetujuan formasi tersebut pada angka b) kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dan Kepala Badan Kepegawaian Negara bersamaan dengan permintaan persetujuan formasi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi.
- e. Berdasarkan usul dimaksud, Kepala Badan Kepegawaian Negara memberikan pertimbangan kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.
- f. Pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara tersebut disampaikan kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara setelah melalui pembahasan dalam Tim Kerja Kepegawaian paling lambat akhir Mei.
- g. Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara memberikan persetujuan secara tertulis formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah berdasarkan pertimbangan tertulis Kepala Badan Kepegawaian Negara paling lambat bulan Juni.
- h. Dalam persetujuan formasi dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara, dicantumkan jumlah formasi untuk masing-masing Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten, dan Kota).
- i. Persetujuan formasi tersebut disampaikan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara kepada Gubernur dan

tembusannya kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara dan Kepala Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara sesuai dengan wilayah kerjanya. Selanjutnya Gubernur menyampaikannya kepada masing-masing Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya persetujuan tersebut

Maka dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya BKD yang merupakan tim teknis daerah menyampaikan kebutuhan pegawai daerahnya dan mengajukan formasi lowong kepada BKN dan MENPAN setelah itu melalui pertimbangan BKN persetujuan formasi disampaikan kepada MENPAN dan kemudian MENPAN melalui tembusan kepada BKN dan BKD menyampaikan formasi lowong yang disetujui.

#### **E. Rekrutmen Pegawai Negri Sipil (PNS)**

Beberapa pakar manajemen memberikan pendapat sedikit berbeda-beda mengenai definisi dari rekrutmen namun pada dasarnya memiliki makna yang sama. Rekrutmen merupakan proses menghasilkan satu kelompok pelamar yang memenuhi syarat untuk pekerjaan-pekerjaan organisasional. (Mathis, 2006:227).

Pengertian lain yang diungkapkan bahwa penarikan atau rekrutmen (*recruitment*) adalah pencarian dan “pemikatan” para calon karyawan (pelamar) yang mampu untuk melamar sebagai karyawan. Handoko (2001:69).

Rekrutmen meliputi upaya pencarian sejumlah calon karyawan yang memenuhi syarat dalam jumlah tertentu sehingga dari mereka perusahaan dapat menyeleksi

orang-orang yang paling tepat untuk mengisi lowongan pekerjaan yang ada. (Schuler dan Jackson, 1997: 227).

Pakar manajemen lain mengatakan bahwa proses rekrutmen berlangsung mulai dari saat mencari pelamar hingga pengajuan lamaran oleh pelamar. (Siagian dalam Gomes, 2003: 105).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian dari rekrutmen adalah upaya menghasilkan sejumlah calon pegawai yang memenuhi syarat untuk dijadikan pegawai dalam sebuah organisasi dimulai dari proses pencarian pelamar sampai pada pelamar mengirimkan lamaran mereka.

Pada dasarnya pelaksanaan dari proses rekrutmen bertujuan untuk mendapatkan calon pegawai/karyawan sebanyak mungkin sehingga memungkinkan pihak manajemen (recruiter) untuk memilih atau menyeleksi calon sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan oleh perusahaan. Oleh sebab itu dalam proses rekrutmen ditentukan beberapa syarat di dalamnya untuk dapat mengajukan surat lamaran. Hal ini membantu pada tahapan awal rekrutmen sebab dengan adanya persyaratan tersebut maka secara tidak langsung dapat diartikan bahwa tidak semua orang yang dapat melamar melainkan hanya orang yang sesuai dengan kualifikasi saja yang dapat melamar. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 11 Tahun 2002, tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil syarat-syarat tersebut diantaranya:

1. Warga Negara Indonesia;
2. Berusia serendah-rendahnya 18 tahun dan setinggi-tingginya 35 tahun;



3. Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena telah melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
4. Tidak pernah diberhentikan dengan hormat, tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil/Anggota TNI/Anggota POLRI atau diberhentikan tidak dengan hormat pegawai swasta;
5. Tidak berkedudukan sebagai calon atau Pegawai Negeri.;
6. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan;
7. Berkelakuan baik;
8. Sehat Jasmani dan Rohani;
9. Bersedia ditempatkan di wilayah NKRI atau Negara lain yang ditentukan oleh pemerintah;
10. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

Walaupun sedemikian persyaratan diumumkan namun hal ini tidaklah menjadi tolak ukur asumsi akan semakin dikit pelamar yang mengajukan lamaran apabila dikaitkan dalam proses pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Hal ini disebabkan fakta dewasa ini di Indonesia adalah meningkatnya jumlah ketertarikan penduduk Indonesia untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Di sisi lain, seorang pakar berpendapat apabila semakin banyak calon yang berhasil dikumpulkan maka akan semakin baik karena kemungkinan untuk mendapatkan calon terbaik akan semakin besar. (Koontz dan Weihrich dalam Pramiliyanti, 2007:6).

Beranjak dari asumsi yang mengatakan bahwa semakin banyak calon yang berhasil dikumpulkan akan mnghasilkan kemungkinan lebih besar maka sumber rekrutmen calon pelamar dapat terbagi menjadi dua sumber. Hal ini dipertegas dengan pernyataan bahwa dalam mengisi kebutuhan pegawai dapat melihat adanya dua sumber tenaga kerja, yaitu:

1. sumber dari dalam instansi/lembaga, maksudnya ialah apabila terjadi kekosongan/lowongan pekerjaan atau jabatan, maka pegawai yang bekerja di dalam instansi/lembaga tersebut diangkat untuk mengisi keksongan lowongan pekerjaan atau jabatan tersebut.
2. sumber dari luar instansi/lembaga, yang dapat berupa: teman-teman pegawai; badan-badan penempatan tenaga kerja; lembaga pendidikan; advertensi; lingkungan pertanian; imigran dan imigrasi serta organisasi-organisasi tertentu.

(Matutina, 1993:9).

Proses rekrutmen yang bersumber dari dalam dan dari luar ini tentu memiliki beberapa keunggulan dan kelemahan. Keunggulan dan kelemahan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1: Keunggulan dan kelemahan sumber internal dan eksternal Calon Pegawai Negri Sipil

Rekrutmen dari dalam (Internal)	Rekrutmen dari luar (eksternal)
<p><b>Keunggulan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pegawai telah familiar;</li> <li>2. Biaya Rekrutmen dan pelatihan lebih rendah;</li> <li>3. Meningkatkan moral dan motivasi;</li> <li>4. Peluang berhasil karena penilaian kemampuan dan keahlian lebih tepat.</li> </ol>	<p><b>Keunggulan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memiliki gagasan dan pendekatan baru;</li> <li>2. Bekerja mulai dengan lembaran bersih dan memperhatikan spesifikasi pengalaman;</li> <li>3. Tingkat pengetahuan dan keahlian teruji.</li> </ol>

<p><b>Kelemahan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konflik politik promosi posisi</li> <li>2. Tidak berkembang</li> <li>3. Masalah moral tidak dipromosikan</li> </ol>	<p><b>Kelemahan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keterbatasan keteraturan antara pegawai dan instansi;</li> <li>2. Moral dan komitmen rendah;</li> <li>3. periode adaptasi lama.</li> </ol>
--	---

Sumber : Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik (Mangkuprawira, 2003:96).

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa rekrutmen berdasarkan sumber penarikannya apabila dibicarakan dalam konteks publik maka sumber internal yang dimaksud adalah tenaga honorer. Dengan demikian, proses rekrutmen sumber internal adalah proses rekrutmen yang bersumber dari pegawai honorer dimana dalam rekrutmen ini pegawai tersebut akan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Dengan demikian, definisi secara keseluruhan dari proses rekrutmen adalah proses yang dibutuhkan bertujuan menghasilkan calon sumber daya manusia/aparatur sebagai tenaga kerja yang pada akhirnya digunakan dalam pengisian posisi atau bangku kerja dan tupoksi sebuah birokrasi/instansi tertentu yang bersumber calon pegawai dari dalam (internal) dan luar (eksternal). Sebuah birokrasi publik membutuhkan sekelompok orang dalam implementasi tugas dan tanggung jawab sebagai wujud aplikasi dari karakter sebuah birokrasi tersebut. Menciptakan sebuah karakter birokrasi sangatlah dipengaruhi oleh para penggerak dari birokrasi atau lebih jelas disebut sebagai sumber daya aparatur.

Selain dari pada membicarakan mengenai sumber pelamar yang telah dijelaskan di atas, hal lain yang berpengaruh berpengaruh besar terhadap calon pegawai baru adalah mengenai metode rekrutmen. Metode rekrutmen yang dimaksud adalah cara bagaimana proses rekrutmen itu dilakukan oleh perencana maupun

penyelenggara pada proses rekrutmen PNS. Metode rekrutmen yang dikenal selama ini adalah:

1. Metode Tertutup, yakni: rekrutmen yang diinformasikan kepada para pegawai atau orang-orang tertentu saja. Akibatnya lamaran yang masuk relatif sedikit sehingga kesempatan untuk mendapatkan karyawan yang baik sulit.
2. Metode Terbuka, yakni: Rekrutmen yang diinformasikan secara luas dengan memasang iklan pada media massa cetak maupun elektronik, agar tersebar luas ke masyarakat. Metode terbuka ini diharapkan memperoleh lamaran sebanyak-banyaknya dengan tujuan memperoleh pegawai dengan *qualified* lebih besar.

(Hasibuan dalam Dun'yana, 2008:16)

Namun selain dari pada kedua metode rekrutmen di atas, pakar manajemen lain mengungkapkan bahwa ada metode lain yang sering ditemukan di instansi publik tertentu. Metode ini terbentuk karena adanya gabungan politik dan pelayanan sipil di dalamnya. Metode tersebut dinamakan metode *name requests*.

*Name requests* merupakan suatu praktek dalam proses rekrutmen yang berusaha menggabungkan nilai-nilai *political responsiveness* dan *managerial efficiency*. Berdasarkan sistem ini, para pejabat terpilih meminta kepada para birokrat yang berpengalaman untuk melihat apakah seseorang memenuhi kualifikasi untuk dipekerjakan di pelayanan publik dalam suatu instansi. Selanjutnya calon pelamar dinasihati untuk mengajukan lamaran. (Gomes, 2003: 114).

Berdasarkan beberapa pendapat pakar yang dipaparkan di atas maka dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga metode yang ada dalam brokrasi publik pada saat

proses rekrutmen Pegawai Negari Sipil (PNS). Metode tersebut adalah metode tertutup, metode terbuka dan metode *name requests* dimana ketiga poses tersebut menjadi dasar dalam proses rekrutmen.

Beranjak dari pengertian proses rekrutmen secara keseluruhan dan metode rekrutmen yang dijelaskan pada sebelumnya maka implementasi dari proses ini merupakan hal penting dalam pengadaan PNS. Oleh sebab itu penting di dalamnya mempertimbangkan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi jalan baik dan buruknya dalam proses rekrutmen. Beberapa faktor yang berpotensi untuk mempengaruhi proses rekrutmen khususnya di sektor publik, diantaranya:

1. *economic conditions*;
2. *political factors*;
3. peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pengadilan.

(Gomes, 2003: 110).

Faktor ekonomi yang dimaksud adalah keadaan/kondisi yang dialami oleh negara pada saat proses rekrutmen dilaksanakan sehingga mempengaruhi penawaran dan permintaan mengenai kebutuhan jumlah pegawai di wilayahnya. Contoh nyata adanya faktor ekonomi dalam proses rekrutmen adalah ketika Indonesia mengalami krisis maka secara tidak langsung perusahaan swasta banyak mengambil strategi pengurangan pegawai. Hal ini berpengaruh terhadap pemerintah dimana pemerintah pada dasarnya bertanggung jawab terhadap kehidupan warganya. Sehingga pada saat itu proses rekrutmen terpatok dengan pendapatan daerah dan anggaran yang ada dan ini menjadi faktor ketidاكلancaran dalam pelaksanaan proses rekrutmen yang baik.

Faktor lain adalah mengenai faktor politik dalam proses rekrutmen. Faktor politik ini menjelaskan bahwa adanya kemungkinan terjadinya perubahan dalam prioritas-prioritas program pembangunan yang pada gilirannya akan mempengaruhi permintaan dan penawaran relatif bagi berbagai pekerjaan.

Selain dari kedua faktor di atas, faktor adanya peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pengadilan juga mempengaruhi proses rekrutmen. Peraturan-peraturan itu menuntut agar instansi pemerintah untuk lebih terbuka perihal bagaimana mengiklankan lowongan-lowongan kerja. Mereka harus merekrut supaya bisa memberikan kesempatan yang sama kepada para calon pelamar kerja tentang informasi mengenai lowongan kerja yang tersedia dan kesempatan untuk mengajukan lamaran. Jika kelompok-kelompok tertentu tidak terwakilkan dalam instansi, usaha-usaha rekrutmen harus ditargetkan untuk kelompok-kelompok itu.

Namun selain dari ketiga faktor di atas, terdapat pendapat pakar lain menyatakan beberapa faktor penting lain yang menjadi pertimbangan dan mempengaruhi dalam proses rekrutmen. Faktor-faktor tersebut, diantaranya:

1. Faktor Organisasional;

Faktor organisasional adalah mengenai beberapa kebijaksanaan dari dalam organisasi, diantaranya: kebijaksanaan tentang status kepegawaian dan rencana sumber daya manusia.

2. Faktor Kebiasaan Pencari Tenaga Kerja;

Pada dasarnya proses rekrutmen dilaksanakan oleh pihak penyelenggara dengan susunan kepanitiaan yang dianggap profesional dan dipercayakan mampu menghasilkan calon pegawai sesuai dengan kebutuhan. Akan tetapi

terkadang dalam implementasinya hal ini dapat terpengaruh dengan berbagai faktor, seperti latar belakang pendidikan dan pengalaman pekerjaan. Oleh sebab itu para pencari calon pegawai atau perekrut pegawai memiliki kebiasaan tersendiri. Sebagaimana halnya dengan berbagai kebiasaan lain dalam kehidupan seseorang tentu kebiasaan tersebut dapat dilihat dari segi positif dan negatif. Segi positifnya adalah proses rekrutmen dapat terlaksana dengan sesuai rencana, baik dari segi waktu, anggaran, informasi dan sebagainya. Namun dari segi negatifnya, seperti perilaku menganggap enteng terhadap tugas dan tanggung jawab sebagai perekrut, kecenderungan berbuat kesalahan dan terus berulang.

### 3. Kondisi Eksternal (Lingkungan);

Kondisi eksternal (lingkungan) adalah keadaan yang terjadi pada saat pelaksanaan proses rekrutmen dari segi ekonomi, politik, budaya, sosial. Kondisi eksternal ini dapat mempengaruhi proses rekrutmen, dimana kondisi tersebut diantaranya: kondisi tingkat pengangguran negara; kedudukan organisasi pencari tenaga kerja baru; langka tidaknya keahlian atau keterampilan tertentu; peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

(Siagian, 2008: 104-111).

Dengan demikian berdasarkan pendapat para pakar manajemen di atas dapat disimpulkan terdapat beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam proses rekrutmen. Faktor tersebut dikatakan perlu diperhatikan demi tercapainya proses rekrutmen yang sesuai dan mampu memenuhi kebutuhan pegawai terlebih pada

konteks publik saat proses rekrutmen PNS dapat dikategorikan menjadi dua faktor, yakni:

1. faktor internal, meliputi: faktor kebiasaan pencari tenaga kerja dan faktor organisasional;
2. faktor eksternal, meliputi: *economic conditions* (kondisi ekonomi); *political factors* (faktor politik); peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pengadilan.

#### **F. Seleksi Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

Pada sub bab sebelumnya menjelaskan mengenai fungsi pengadaan pegawai (*staffing*) dalam Manajemen Sumber Daya Aparatur (MSDAP). Proses seleksi merupakan tahapan setelah proses rekrutmen. (Yoder dalam Hasibuan, 2003: 24). Sehingga seleksi pegawai merupakan salah satu bagian yang teramat penting dalam keseluruhan proses manajemen sumber daya manusia (Siagian, 2008:131).

Pengertian serupa ditegaskan bahwa seleksi merupakan proses pemilihan orang-orang yang memiliki kualifikasi yang dibutuhkan untuk mengisi lowongan pekerjaan di sebuah organisasi. (Mathis, 2006:261).

Pendapat lain seleksi dalam manajemen personalia adalah pemilihan terhadap orang-orang; suatu proses untuk menilai kemungkinan keberhasilan atau kegagalan seseorang untuk melaksanakan pekerjaan. (Komaruddin, 1996:55).

Selain itu pakar manajemen lain mengatakan seleksi merupakan langkah kegiatan yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah seorang plemar diterima/ditolak,



tetap/tidaknya seorang pekerja ditempatkan pada posisi-posisi tertentu yang ada di dalam organisasi. (Gomes, 2003:117).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dijelaskan bahwa terdapat materi ujian dalam proses seleksi pengadaan pegawai. Materi ujian tersebut meliputi test kompetensi dan psikotes.

Dengan demikian maka seleksi dapat disimpulkan sebagai tahap lanjutan dari proses rekrutmen dimana dalam proses ini calon pelamar yang mengajukan lamarannya akan dipilih sesuai persyaratan yang telah ditentukan sebelumnya dengan tujuan menghasilkan calon pelamar yang terbaik dari calon pelamar yang ada.

Oleh sebab itu dalam upaya menghasilkan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan dan memperoleh pegawai terbaik maka penting sekali adanya pertimbangan dan kualifikasi dalam proses ini. Pada umumnya kualifikasi yang menjadi dasar dalam seleksi adalah:

1. Keahlian:

Keahlian merupakan salah satu kualifikasi utama yang menjadi dasar dalam proses seleksi

2. Pengalaman:

Pengalaman dapat menunjukkan apa yang dikerjakan oleh calon pegawai pada saat dia melamar.

3. Umur:

Umumnya perusahaan/instansi tidak begitu saja menerima calon dengan usia muda maupun mereka yang mempunyai usia lanjut

4. Jenis Kelamin:

Jenis kelamin sering pula diperhatikan sebagai dasar dalam mengadakan seleksi, terlebih-lebih untuk jabatan-jabatan tertentu.

5. Pendidikan:

Pendidikan sering digandengkan dengan latihan, umumnya dianggap dapat menunjukkan kesanggupan dari pelamar.

6. Keadaan Fisik:

Pada jabatan-jabatan tertentu, keadaan fisik calon harus mendapatkan perhatian.

7. Tampang:

Tampang juga merupakan salah satu kualifikasi yang menentukan berhasil tidaknya seorang dalam melaksanakan tugasnya.

8. Bakat:

Bakat terdiri dari dua macam, bakat tersembunyi disamping bakat nyata.

9. Tempramen:

Tempramen merupakan sifat yang mempunyai dasar bersumber pada faktor-faktor jasmani bagian dalam, ia ditimbulkan oleh proses-proses biokimia

#### 10. Karakter:

Karakter berbeda dengan tempramen, meskipun ada hubungan yang erat antara keduanya. Tempramen adalah faktor endogen, sedangkan karakter adalah faktor eksogin.

(Manulang dalam Pramiladiyanti, 2007:12).

Dalam prosesnya agar pelaksanaan seleksi dapat berjalan dengan baik maka ditentukan beberapa langkah di dalamnya. Langkah-langkah dalam prosedur seleksi yang biasa digunakan adalah :

1. penerimaan pendahuluan;
2. tes-tes penerimaan;
3. wawancara seleksi;
4. pemeriksaan referensi;
5. evaluasi medis;
6. wawancara atasan langsung;
7. keputusan penerimaan.

(Handoko, 2001:89-101).

Namun apabila dalam prosesnya tidak memperhatikan pentingnya beberapa langkah di atas maka akan dengan mudahnya proses seleksi ini tidak berjalan dengan baik dan tidak berpacu dalam menghasilkan pegawai yang sesuai dengan kualifikasi dan kebutuhan pegawai. Prosedur seleksi dibuat dan disesuaikan untuk memenuhi kebutuhan kepegawaian organisasi. Oleh sebab itu, kecermatan dari proses seleksi bergantung pada beberapa faktor, diantaranya:

1. konsekuensi seleksi yang diperhitungkan;

2. kebijakan dan sikap manajemen puncak;
3. waktu yang tersedia untuk mengambil keputusan seleksi cukup lama;
4. pendekatan seleksi yang berbeda umumnya digunakan untuk mengisi posisi-posisi di jenjang yang berbeda dalam organisasi;
5. sektor ekonomi, dimana individu akan dikaryakan swasta, pemerintah atau organisasi nirlaba dapat juga mempengaruhi proses seleksi.

(Simamora, 2004:221).

Namun, pendapat lain yang menyatakan beberapa syarat dalam seleksi pegawai yang perlu diperhatikan, diantaranya:

1. informasi analisis jabatan yang memberikan deskripsi jabatan, spesifikasi jabatan dan standar-standar prestasi yang disyaratkan setiap jabatan;
2. rencana-rencana sumber daya manusia yang memberikan informasi kepada manager tentang tersedia/tidaknya lowongan pekerjaan dalam organisasi;
3. keberhasilan fungsi rekrutmen yang akan menjamin manager bahwa tersedia sekelompok orang yang akan dipilih.

(Gomes, 2003:118).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam proses seleksi hal penting yang perlu diperhatikan adalah:

1. perencanaan dan deskripsi jabatan/posisi;
2. proses menghasilkan calon pelamar (rekrutmen);
3. manajemen pelaksanaan, waktu, keuangan;
4. tahapan test seleksi yang akan dilaksanakan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa proses seleksi adalah proses dimana akan berjalan apabila proses rekrutmen telah terlaksana dengan tujuan penyaringan atau penyesihan terhadap mereka yang dinilai tidak cakap untuk memangku jabatan/posisi dan syarat-syarat organisasi dengan melakukan beberapa tahapan. Secara umum langkah dalam proses seleksi adalah sebagai berikut:

1. Pelamaran. Seseorang yang akan mengikuti seleksi pegawai harus mengajukan surat lamaran secara tertulis sesuai dengan format yang ditentukan dengan melampirkan persyaratan-persyaratan lain yang berhubungan dengan hal tersebut;
2. Pemeriksaan administrative (referensi), meliputi kegiatan pengecekan dan penelitian surat lamaran serta surat-surat referensi lainnya yang dilakukan secara fungsional oleh pejabat/pegawai yang disertai urusan kepegawaian;
3. Pelaksanaan Ujian;
4. Pemeriksaan Kesehatan;
5. Keputusan dan Pengumuman hasil seleksi.

Selain itu, beberapa pengertian di atas menjelaskan bahwa terapat perbedaan mengenai rekrutmen dan seleksi. Pada dasarnya perbedaan tersebut sangatlah nampak jelas pada waktu pelaksanaan dan proses dimana kedua kegiatan ini diawali dengan proses rekrutmen kemudian dilanjutkan dengan seleksi. Rekrutmen merupakan upaya menghasilkan pelamar sedangkan seleksi merupakan upaya/proses pemilihan pelamar yang ada untuk menghasilkan pelamar yang terbaik dari yang ada. Rekrutmen dan seleksi dalam konteks publik adalah proses yang berkaitan dan terlaksana terstruktur pada waktu yang bersamaan.

## **G. Otonomi Daerah**

The Liang Gie dalam Sanyoto (2005:32) menjelaskan otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam di dalam suatu wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk.

Menurut ketentuan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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. Sedangkan daerah otonom yang dimaksud adalah daerah, merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah merupakan pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengurus keperluan, kebutuhan daerahnya masing-masing. Dengan demikian pemberlakuan otonomi daerah ini diharapkan sebuah daerah mampu melihat, mengupayakan, mengendalikan dan memberdayakan dari potensi yang ada di daerah otonom tersebut.

Dalam implementasi otonomi daerah, terdapat beberapa tolak ukur yang dijadikan untuk melihat keberhasilan suatu daerah dalam sistem pemerintahannya dengan konsep otonomi daerah. Beberapa tolak ukur tersebut yaitu:

1. kemampuan struktural organisasi. Struktur organisasi pemerintah daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas;
2. kemampuan aparatur pemerintah daerah. aparatur pemerintah daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dengan keahlian, moral, disiplin, dan kejujurab saling menunjang tercapainya tujuan yang diinginkan;
3. kemampuan mendorong partisipasi masyarakat. Pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar memiliki kemampuan untuk berperan serta dalam kegiatan pembangunan;
4. kemampuan keuangan daerah. pemerintah daerah harus membiayai kegiatan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan secara keseluruhan sebagai wujud pelaksanaan, pengaturan, dan pengurusan rumah tangganya sendiri.

(Syamsi dalam Berti, 2006: 12).

Maka dengan demikian dapat disimpulkan bahwa faktor sumber daya aparatur merupakan faktor esensial yang menjadi indikator baik atau buruknya jalannya otonomi daerah sebab aparatur merupakan pelaksana dari sistem pemerintahan daerah.

## H. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Lembaga Administrasi Negara mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. *Governance* ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pakar lain beranggapan bahwa *good governance* sebagai suatu bentuk manajemen pembangunan yang juga disebut administrasi pembangunan, yang menempatkan peran pemerintah sentral yang menjadi *agent of change* dari suatu masyarakat berkembang/*developing* di dalam negara berkembang. Dalam *good governance* peran pemerintah tidak lagi dominan, tetapi juga masyarakat dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*. (Bintoro Tjokroamidjojo dalam Sanyoto 2005: 52)

Pada pelaksanaannya terdapat beberapa karakteristik *Good Governance* menurut UNDP diantaranya sebagai berikut:

1. Partisipasi (*participation*) yakni: keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung;
2. Keterbukaan (*Transparency*), yakni: keterbukaan memperoleh informasi terutama berkaitan dengan kepentingan publik agar dapat diakses secara langsung bagi mereka yang membutuhkan;
3. Responsif (*Reponsiveness*), dalam arti ketanggapan lembaga-lembaga publik untuk melayani *stakeholder*;



4. Persamaan (*equity*), yakni: adanya kesempatan yang sama bagi semua warga negara tanpa pembedaan gender dan sebagainya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri;
5. Efektifitas dan Efisiensi (*Effectiveness and efficiency*), yakni: penyelenggaraan negara harus menghasilkan sesuai dengan apa yang dikehendaki dengan menggunakan sumberdaya secara semaksimal mungkin.
6. Akuntabilitas (*Accountability*), yakni: semua kegiatan, baik yang bersifat internal maupun eksternal yang dilakukan oleh unsur *governance* (pemerintah, swasta dan masyarakat) harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.
7. Visi yang Strategis (*Strategic Vision*), yakni: pemimpin dan publik harus memiliki perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan kebutuhan pembangunan. (Mardiasmo, 2001).

(Mardiasmo dalam Sanyoto, 2005: 57).

Beberapa karakteristik *good governance* di atas pada prinsipnya akan membawa proses-proses kenegaraan pada suatu kondisi dimana terjadi sinergitas antara ketiga domain *good governance* tadi. Akan tetapi peran dominan tetap berada pada kekuasaan *state* (negara), sehingga mau tidak mau para pejabat negara harus mampu menjadi motor penggerak *good governance* ini. Namun permasalahannya adalah apakah unsur negara/pemerintah sebagai penggerak ini telah memenuhi kualifikasi yang baik dibanding dengan kedua unsur yang lain. Atau paling tidak apakah swasta dan masyarakat mau memahami bahwa unsur pemerintah masih

perlu mendapatkan perhatian yang lebih besar, sehingga mereka memaklumi tentang kondisi para pejabat negara itu.

Penerapan konsep *good governance* dalam pelaksanaan otonomi daerah akan lebih menjadi kualitas pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri karena adanya keterlibatan dari berbagai pihak baik dari pemerintah, masyarakat maupun sektor swasta. Dengan sinergi yang kuat maka pemerintah daerah akan lebih mudah untuk mengatasi hambatan-hambatan dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

### **I. Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengartikan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. daerah otonom menurut undang-undang tersebut adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara RI.

Menurut Harris dalam Sanyoto (2008:30) pemerintahan daerah (*local self-government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan Daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, *diskresi* (kebebasan untuk mengambil kebijakan), tanggung jawab dan dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.

Bertolak dari pandangan diatas dapat dikatakan bahwa pemerintahan daerah adalah seluruh organ, badan atau lembaga pemerintah yang berada di daerah yang berlandaskan atas dasar negara, dan rakyat untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintahan Daerah berperan penting dalam pelaksanaan Otonomi Daerah sebab selain sebagai wadah penyambung atau jembatan antara warga masyarakat dengan para pemimpin, pemerintah daerah juga berperan sebagai organ yang dipercayakan untuk mengetahui, mengatasi, memberdayakan potensi sumber daya, masalah, kendala, dan kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien.

#### **J. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Sumber Daya Aparatur**

The Liang Gie dalam Sanyoto (2005:32) menjelaskan otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam di dalam suatu wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk.

Upaya melaksanakan otonomi daerah di daerah otonom harus dilengkapi dengan perangkat-perangkat yang terdiri dari :

##### **1. Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah berfungsi sebagai kepala daerah otonom dan kepala wilayah (wakil pemerintah pusat daerah);

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Badan ini merupakan mitra dari pemerintah daerah (badan legislative) sebagai mitra Kepala Daerah yang mewakili kepentingan suara rakyat di daerah tersebut. Bersama kepala daerah, DPRD menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, membuat Peraturan Daerah, serta melaksanakan pengawasan.

Berlakunya Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 21 yang menjelaskan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai wewenang dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, memilih pimpinan daerah dan mengelola aparatur daerah. Dalam hal mengelola aparatur daerah, pegawai daerah dibina oleh Sekretaris Daerah. Hal ini tercantum dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 122 ayat 4.

Berdasarkan penjelasan di atas maka kewenangan daerah di bidang aparatur daerah adalah wewenang dalam mengatur kepegawaiannya. Daerah berhak mengajukan secara langsung kepada pemerintah pusat mengenai kebutuhan pegawai dalam instansi publik mereka melalui Sekretaris Wilayah Kabupaten/kota dan ditindaklanjuti dengan proses analisis oleh pihak Badan Kepegawaian Daerah dan Nasional dan Kepala Daerah. Sehingga kewenangan daerah dalam mengatur aparatur daerahnya ini secara garis besar membawa keuntungan sebab berlandaskan pada otonomi daerah dimana:

1. daerah memiliki wewenang untuk memilih, menetapkan siapa yang nantinya akan menjadi pimpinan didaerahnya

2. daerah memiliki hak untuk membuat suatu kebijakan daerahnya sendiri tanpa campur tangan dari luar.

### **K. Peran Sumber Daya Aparatur dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Manusia merupakan subjek dan objek pembangunan, karenanya pengembangan sumber daya manusia merupakan aspek yang cukup penting dilakukan dalam jangka pendek untuk memenuhi tenaga kerja terampil, berwawasan luas serta punya visi jauh ke depan. Serupa dengan yang diungkapkan oleh beberapa pakar politik dimana beberapa faktor yang mempengaruhi jalannya sistem pemerintahan yang baik adalah dipengaruhi oleh: (1) Manusia pelaksanaannya harus baik, (2) Keuangannya harus cukup baik, (3) Peralatannya harus baik dan (4) Organisasi dan manajemennya harus baik. (Kaho dalam Sanyoto, 2005:34).

Semua bangsa di dunia seyogyanya ingin untuk mengadakan pembangunan nasional, melalui berbagai sistem pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan politik. Namun, berdasarkan berbagai alasan, hasil kemajuan pembangunan yang dilakukan masing-masing negara berbeda satu sama lainnya. Tentu saja banyak faktor yang mempengaruhi usaha pembangunan suatu negara, salah satu diantara faktor yang mempengaruhi adalah mutu dan jumlah sumber daya manusia yang menjalankan pembangunan.

Untuk mencapai harapan yang demikian ini maka pada saat ini dan nantinya dibutuhkan sumber daya aparatur yang dinamis, proaktif, memiliki visi, inovatif, korektif, sadar teknologi dan peka terhadap perubahan dan tuntutan. Atas dasar kualifikasi sumber daya aparatur yang demikian ini, tidak saja akan

menghadapkan daerah untuk bersifat terbuka, tetapi juga akan mengubah kebijakan daerah terhadap pembentukan *Quality of Working Life (QWL)*.

Dalam organisasi apa pun, manusia merupakan sumber daya paling penting, karena dapat menunjang organisasi dengan karya, bakat, kreatifitas dan dorongan. Betapapun sempurnanya aspek teknologi dan ekonomi tanpa aspek manusia sulit kiranya tujuan organisasi akan tercapai (*The man behind the gun*). Terlebih lagi dalam kondisi persaingan saat ini, maka peran manusia (aparatur) sangat menentukan. Kemampuan dan potensi sumber daya aparatur perlu dikembangkan dalam upaya mewujudkan eksistensinya berupa tercapainya tujuan organisasi dan manfaat-manfaat lainnya. Begitu pula halnya dalam organisasi publik, maka peran sumber daya aparatur perlu mendapatkan perhatian.

Secara umum dapatlah dikatakan bahwa sumber daya aparatur dalam organisasi perlu dibekali dengan pengetahuan dan kemampuan yang menunjang dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya. Selain itu dorongan (motivasi) dalam mencapai tujuan bersama merupakan hal yang harus ada.

Peningkatan Sumber daya aparatur sebenarnya bertujuan meningkatkan kualitas profesionalisme aparatur negara atau *entrepreneurial professionalism*. *Entrepreneurial professionalism*, yang ditandai oleh: Pertama, kemampuan untuk melihat peluang-peluang yang ada bagi pertumbuhan ekonomi, keberanian mengambil resiko dalam memanfaatkan peluang, dan kemampuan untuk menggeser alokasi sumber dari kegiatan yang berproduktivitas rendah, menuju ke kegiatan yang berproduktivitas tinggi yang terbuka dalam peluang, kualitas profesional. Kedua adalah kemampuan empowering sehingga mampu untuk

membuat keputusan dan langkah-langkah yang perlu dengan mengacu pada misi yang ingin dicapai (*mission driven profesionalisme*), dan tidak semata-mata mengacu kepada peraturan yang berlaku (*rule-driven profesionalisme*). Ketiga adalah kemampuan untuk *environmental-scanning*, yang berkaitan dengan kemampuan untuk mengidentifikasi subyek-subyek yang mempunyai potensi memberikan berbagai input dan sumber bagi proses pembangunan.