I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Proses pelaksanaan rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia seringkali menjadi sorotan di masyarakat, permasalahan pro-kontra yang terjadi di masyarakat disebabkan lemahnya mekanisme penyelenggaran rekrutmen sehingga menyebabkan munculnya ketidakpuasan di masyarakat. Sejumlah permasalahan yang muncul di masyarakat terkait dengan rekrutmen adalah ketidaktransparanya proses penyelenggaraan rekrutmen, masih adanya nuansa Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), proses rekrutmen tidak berdasarkan pada kebutuhan, serta adanya tekanan dan intervensi dari pihak-pihak tertentu dalam proses rekrutmen. Sehingga memunculkan adanya sinyalemen bahwa birokrasi di Indonesia masih bersifat patrimonial bukan profesionalisme.

Kebijakan dalam proses rekrutmen PNS antara lain terdapat dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang memuat mengenai formasi dan pengangkatan, sedangkan peraturan pelaksanaannya adalah Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2003 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil. Adapun peraturan pelaksanaan

mengenai pengadaan Pegawai Negeri Sipil terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2002 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan implementasi peraturan pengadaan dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 71 Tahun 2004 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Tahun Anggaran 2004 sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Pengadaan PNS Pusat dan Daerah untuk Tahun 2004 pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa Pedoman Penyelenggaraan pengadaan PNS untuk Pusat dan Daerah pada Tahun 2004 ditetapkan oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Proses rekrutmen PNS dimulai dari penetapan formasi yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah pusat dan daerah, penetapan formasi ini harus mengacu pada formasi nasional yang telah ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Permasalahan yang muncul adalah tidak terpenuhinya seluruh formasi yang diajukan oleh masing-masing pemerintah daerah, bagi pemerintah daerah yang sudah lama berdiri maka akan terjadi fenomena pertambahan pegawai yang sifatnya pertumbuhan dikurangi sedangkan pemerintah daerah yang baru dimekarkan kekurangan pegawai.

Selanjutnya setelah penempatan formasi adalah pengumuman pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang diumumkan di sejumlah media lokal di pemerintah daerah masing-masing serta pelaksanaan pendaftaran pelamar CPNS. Seluruh kewenangan dalam pelaksanaan pengumuman dan pendaftaran pelamar

CPNS dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah dan pusat, sedangkan Tim Pelaksana Pusat Pengadaan CPNS dalam hal ini adalah Badan Kepegawaian Negara memiliki kewenangan menetapkan tanggal pelaksanaan serta menyusun prosedur tetap terhadap penyelenggaran pengumuman dan pendaftaran pelamar CPNS. Pelaksanaan proses pengumuman pengadaan dan pendaftaran pelamar di sejumlah pemerintah daerah tidak mengalami permasalahan yang berarti.

Proses berikutnya adalah pelaksanaan seleksi/ujian serta pengumuman kelulusan seleksi/ujian CPNS. Pelaksanaan seleksi/ujian CPNS mengikutsertakan pihak ketiga yaitu perguruan tinggi negeri setempat. Penyusunan soal serta koreksi lembar jawaban seleksi/ujian CPNS dilakukan oleh perguruan tinggi negeri setempat dibawah koordinasi masing-masing pemerintah daerah. Substansi seleksi/ujian CPNS hanya mampu mengukur pengetahuan serta potensi yang dimiliki oleh pelamar. Dasa hukum yang digunakan adalah Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Perda No. 03 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung.

Permasalahan yang terjadi adalah belum terjaringnya pelamar CPNS yang memiliki kualitas sesuai dengan keinginan pemerintah daerah. Faktor penyebabnya adalah substansi seleksi/ujian CPNS tidak mampu mengukur kompetensi yang dimiliki oleh

pelamar CPNS selain itu pula aspek daya nalar, daya analitis, kepribadian, kemampuan penggunaan bahasa Indonesia dan Asing serta penggunaan Teknologi Informasi belum mampu untuk diukur melalui tes yang sekarang dilaksanakan. Faktor yang lainnya adalah : Penerapan penilaian berdasarkan *passing grade* belum diimplementasikan, sehingga pelaksanaan penerimaan CPNS yang sekarang dilakukan adalah penentuan penerimaan berdasarkan hasil rangking semata. Pelaksanaan berdasarkan ranking tidak menjamin terjaringnya pelamar yang memiliki kualitas yang bagus hal ini memang sangat dimungkinkan dikarenakan semua pelamar tidak memiliki kualitas yang bagus.

Pengumuman hasil seleksi/ujian CPNS segera diumumkan melalui mas media local serta sejumlah papan pengumuman di lingkungan pemerintah daerah setempat. Pelaksanaan pengumuman dengan koreksi hasil ujian memelukan waktu yang tidak terlalu lama sehingga waktu yang sekarang dialokasikan sangat terlalu lama. Penetapan No. Induk Pegawai pada saat sekarang ini dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara Pusat di Jakarta sehingga proses penetapan No. Induk Pegawai memerlukan waktu yang sangat lama. Proses penetapan No. Induk Pegawai diharapkan dapat dilakukan oleh masing-masing kantor regional Badan Kepegawaian Negara setempat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 197 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Bagi Jabatan yang Dikecualikan Dalam Penundaan Sementara Penerimaan

CPNS, Model pengadaan CPNS yang diusulkan untuk Rekrutmen PNS adalah sebagai berikut:

1. Pengadaan CPNS berbasiskan karakteristik daerah dan kompetensi yaitu pelaksanaan CPNS harus selalu memperhatikan keinginan di lingkungan pemerintah daerah masing-masing selain itu pula pelaksanaan pengadaan CPNS harus mampu mengukur kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing pelamar.
2. Pengadaan CPNS berbasiskan sentralistis dan kompetensi yaitu penyusunan formasi dilakukan oleh masing-masing Kantor Registrasi BKN yang direkapitulasi oleh BKN Jakarta untuk diusulkan ke Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk ditetapkan sebagai penetapan formasi secara nasional, pelaksanaan seleksi/ujian CPNS juga harus mampu mengukur kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing pelamar.

Persyaratan yang harus dimiliki oleh pengadaan CPNS berbasiskan karakteristik daerah dan sentralistis adalah dibangunnya Sistem Manajemen Informasi PNS yang saling terpadu antara masing-masing unit Pembina Kepegawaian Instansi Pusat, BKD pemerintah daerah dengan Kantor Regional BKN serta terintegrasi dengan Badan Kepegawaian Negara Jakarta.

Masalah pegawai saat ini adalah kompleks karena adanya perkembangan teknologi yang semakin pesat dan adanya pertumbuhan persaingan. Tantangan utamanya adalah bagaimana memilih, mengelola pegawai dengan efektif dan menghapuskan praktek-praktek yang tidak selektif, yaitu dengan cara ketepatan melakukan kegiatan rekrutmen, hal ini akan terlihat dari hasil penilaian kerja setelah para pekerja

melaksanakan tugas-tugas pokoknya untuk suatu periode tertentu. Dalam kondisi lingkungan di atas seorang pimpinan dituntut untuk selalu mengembangkan cara-cara baru untuk dapat menyeleksi dan mempertahankan pegawai yang berkualitas tinggi yang diperlukan instansi agar tetap mampu bersaing.

Untuk membentuk pegawai yang berkualitas maka perlu menentukan kualifikasi mengenai pegawai yang dibutuhkan dan menempatkannya pada jabatan yang tepat, sehingga tujuan instansi akan tercapai. Untuk mencapai tujuan instansi maka diperlukan suatu perencanaan pegawai yang baik untuk masing-masing divisi atau departemen yang ada di dalam instansi. Dengan adanya perencanaan pegawai, diharapkan pihak instansi akan memperoleh informasi yang berkaitan dengan penentuan kualitas pegawai yang diperlukan instansi untuk mengisi jabatan-jabatan yang ada secara efektif, tata cara rekrutmen yang ada saat ini berdasarkan karakteristik daerah dan kompetensi.

Masalah yang muncul dalam tata cara rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil di Kota Bandar Lampung adalah masalah transparansi dalam rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil, transparansi yang dimaksud disini adalah tentang transparansi proses rekruitmen CPNS, dimana kejujuran dan obyektifitas dalam merekrut CPNS, adalah harapan masyarakat. Bukan zamannya lagi merekrut CPNS dengan pola KKN atau atas dasar mengandalkan jaringan. Secara nasional, saat ini banyak masyarakat yang sudah kurang percaya lagi pada pemerintah. Hal ini bisa kita mengerti, sebab selama 32 tahun rezim dan Orde Barunya memanipulasi hukum yang pada akhirnya melenyapkan kepercayaan pada pemerintah. Era sekarang pun masih pada kondisi

dimana kejujuran pemerintah itu sedang diuji. Transparansi penerimaan CPNS ini, merupakan salah satu tugas yang harus dilaksanakan dalam rangka memulihkan kepercayaan masyarakat, sehingga terus diliputi oleh kekecewaan. Jadi, transparansi dalam pola rekruitmen CPNS bermanfaat untuk memberikan informasi yang akurat, cepat, dan lengkap kepada masyarakat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan tata cara rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil di Kota Bandar Lampung?
2. Bagaimana tata cara rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil yang tepat di Kota Bandar Lampung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis pelaksanaan tata cara rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil di yang ada Kota Bandar Lampung.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis tata cara rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil yang tepat di Kota Bandar Lampung.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teori

Kegunaan penelitian ini secara Teori dapat memperkaya konsep-konsep ilmu pendidikan, khususnya tentang evaluasi tata cara rekrutmen Pegawai Negeri Sipil di Kota Bandar Lampung.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan berguna untuk:

a. Memberikan masukan kepada pihak-pihak pemerintah khususnya mengenai evaluasi tata cara rekrutmen Pegawai Negeri Sipil
b. Mendorong dinas yang terkait untuk turut serta membantu secara konseptual tentang evaluasi tata cara rekrutmen Pegawai Negeri Sipil.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Menurut Philipus M. Hadjon**,** wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.[1]

---

[1] Philipus M. Hadjon, *tentang Wewenang*, Yuridika, No.5&6 Tahun XII, September – Desember , 1997 , hlm.1

F.P.C.L. Tonner dalam Ridwan HR berpendapat "*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te srellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen*" (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).[2]

Setiap tindakan pemerintahan dan/atau pejabat umum harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui 3 sumber: Atribusi: wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan, delegasi: wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan dan mandat: wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan bawahan).[3]

Rawls mengemukakan suatu ide dalam bukunya *A Theory of Justice* bahwa teori keadilan merupakan suatu metode untuk mempelajari dan menghasilkan keadilan. Ada prosedur-prosedur berfikir untuk menghasilkan keadilan. Teori Rawls didasarkan atas dua prinsip yaitu Ia melihat tentang *Equal Right* dan juga *Economic Equality*. Dalam *Equal Right* dikatakannya harus diatur dalam tataran leksikal, yaitu *different*

---

[2] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 100
[3] *Ibid*, hlm. 101

principles bekerja jika prinsip pertama bekerja atau dengan kata lain prinsip perbedaan akan bekerja jika *basic right* tidak ada yang dicabut (tidak ada pelanggaran HAM) dan meningkatkan ekspektasi mereka yang kurang beruntung. Dalam prinsip Rawls ini ditekankan harus ada pemenuhan hak dasar sehingga prinsip ketidaksetaraan dapat dijalankan dengan kata lain ketidaksetaraan secara ekonomi akan valid jik tidak merampas hak dasar manusia. Untuk itu Rawls mengemukakan teori bagaimana mencapai *public conception*, yaitu harus ada *well ordered society* (*roles by public conception of justice*) dan *person moral* yang kedunya dijembatani oleh*the original position*. Bagi Rawls setiap orang itu moral subjek, bebas menggagas prinsip kebaikan, tetapi bisa bertolak belakang kalau dibiarkan masyarakat tidak tertata dengan baik. Agar masyarakat tertata dengan baik maka harus melihat *the original position*. Bagi Rawls *public conception of justice* bisa diperoleh dengan *original position*. Namun bagi Habermas prosedur yang diciptakan bukan untuk melahirkan prinsip publik tentang keadilan tetapi tentang etika komunikasi, sehingga muncul prinsip publik tentang keadilan dengan cara *consensus* melalui percakapan diruang public atau diskursus.[4]

Arti *good* dalam *good governance* mengandung pengertian nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, kemandirian, berdayaguna dan berhasilguna dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai suatu tujuan, serta aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien.

---

[4] *Ibid*, hlm. 102

Menurut Daniri secara harfiah, *governance* kerap diterjemahkan sebagai "pengaturan". Adapun dalam konteks *good governance, governance* sering juga disebut "tata pamong", atau penadbiran – yang terakhir ini, bagi orang awam masih terdengar janggal di telinga. Karena istilah itu berasal dari kata Melayu. *Governance* dalam arti sempit pada dasarnya berbicara tentang dua aspek yakni, *governance structure* atau *board structure* dan *governance process* atau *governance mechanism* pada suatu perusahaan. *Governance structure* adalah struktur hubungan pertanggungjawaban dan pembagian peran diantara berbagai organ utama perusahaan yakni Pemilik/Pemegang Saham, Pengawas/Komisaris, dan Pengelola/Direksi /Manajemen. Sedangkan *governance process* membicarakan tentang mekanisme kerja dan interaksi aktual di antara organorgan tersebut. Meskipun pada dasarnya *governance process* dipengaruhi oleh *governance structure,* mekanisme kerja dan interaksi aktual diantara organ-organ korporasi dapat berjalan menyimpang dari struktur yang ada.[5]

Salah satu bentuk *good governance* adalah dengan adanya tata cara rekrutmen Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 197 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Bagi Jabatan yang Dikecualikan Dalam Penundaan Sementara Penerimaan CPNS, Model pengadaan CPNS yang diusulkan untuk Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil adalah pengadaan CPNS berbasiskan karakteristik

---

[5] Daniri, *Konsep dan Penerapan Good Corporate Governance. Dalam Konteks Indonesia*. Jakarta : Ray Indonesia, 2006, hlm. 106

daerah dan kompetensi yaitu dalam pelaksanaan CPNS harus memperhatikan keinginan di lingkungan pemerintah daerah masing-masing selain itu pula pelaksanaan pengadaan CPNS harus mampu mengukur kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing pelamar. Pengadaan CPNS berbasiskan sentralistis dan kompetensi yaitu penyusunan formasi dilakukan oleh masing-masing Kantor Registrasi BKN yang direkapitulasi oleh BKN Jakarta untuk diusulkan ke Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk ditetapkan sebagai penetapan formasi secara nasional, pelaksanaan seleksi/ujian CPNS juga harus mampu mengukur kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing pelamar.

2. Kerangka Konseptual

a. Evaluasi merupakan kegiatan yang membandingkan antara hasil implementasi dengan kriteria dan standar yang telah ditetapkan untuk melihat keberhasilannya. Dari evaluasi kemudian akan tersedia informasi mengenai sejauh mana suatu kegiatan tertentu telah dicapai sehingga bisa diketahui bila terdapat selisih antara standar yang telah ditetapkan dengan hasil yang bisa dicapai.[6]

b. Sistem Rekriutmen, rekrutmen merupakan proses komunikasi dua arah. Pelamar-pelamar menghendaki informasi yang akurat mengenai seperti apakah rasanya bekerja di dalam organisasi bersangkutan. Organisasi-organisasi sangat

---

[6] Sudjiono, 1996, *Manajemen Personalia*, Graha Indonesia, Jakarta, hlm. 45

menginginkan informasi yang akurat tentang seperti apakah pelamar-pelamar tersebut jika kelak mereka diangkat sebagai pegawai.[7]

c. Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 197 Tahun 2012 Tentang Kebijakan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil bagi jabatan yang dikecualikan dalam Penundaan Sementara Penerimaan CPNS).

---

[7] Henry Simamora, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Ke-3. STIE YKPN. Yogyakarta 1997, hlm. 214