II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Sumber Daya Manusia

Keberhasilan perubahan organisasi yang akan dilakukan oleh akan tercapai apabila pengelolaan sumber daya manusia (SDM) telah direncanakan dan diatur dengan terarah dan jelas. Pengelolaan SDM adalah kunci keberhasilan perubahan organisasi.

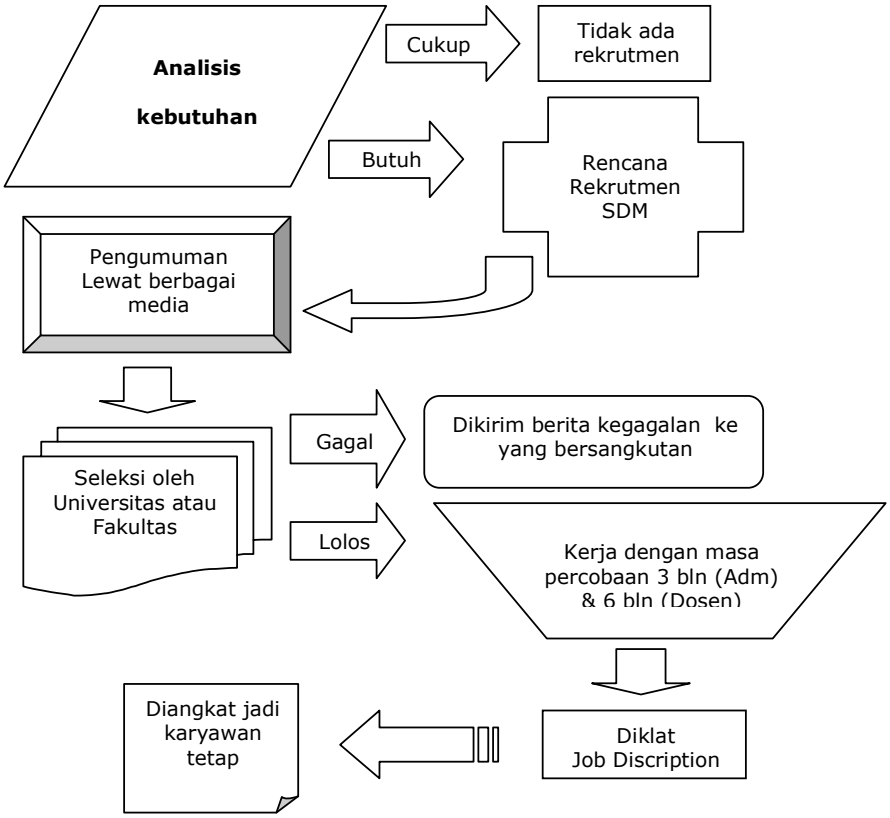
Perhitungan beban kerja didasarkan pada kebutuhan, komposisi, kompetensi, baik staf akademik maupun staf administrasi.

Perhitungan jumlah staf akademik dan administrasi didasarkan pada kondisi *existing*, sehingga pengurangan SDM (*firing*) yang akan dilakukan adalah:

1) Pengurangan jumlah tenaga administrasi mengikuti seleksi alamiah yaitu didasarkan pada jumlah tenaga (staf) yang pensiun dan tidak dilakukan penambahan jumlah tenaga penggantinya.
2) Pengurangan jumlah tenaga administrasi berdasarkan pada seleksi kompetensi yaitu pengurangan tenaga administrasi didasarkan pada keahlian atau kompetensi dari tenaga (staf) adminsitrasi

3) Pengurangan jumlah tenaga administrasi mengikuti kebutuhan, pensiun, keahlian dan kompetensi yaitu pengurangan tenaga administrasi didasarkan pada kebutuhan dari masing-masing fakultas dan unit penunjang.

Terhadap kondisi pengurangan dan penambahan tersebut, akan dilakukan pengalihan status PNS menjadi pegawai perguruan tinggi dengan berpedoman pada Peraturan perundangan yang berlaku. Penyusunan sistem seleksi/rekrutmen SDM didasarkan pada jumlah dan kemampuan yang disesuaikan dengan kebutuhan SDM dari fakultas dan unit-unit kerja lainnya, dan seluruh sistem seleksi dilakukan pada tingkat universitas. Adapun model sistem seleksinya dapat dilihat pada gambar di bawah.



Gambar 3.1. Proses Rekrutmen dan Seleksi

Fase transisi untuk mengkonversi SDM pegawai negeri menjadi pegawai merupakan hal yang sangat peka, dan diperkirakan memerlukan waktu 10 tahun. Oleh karena itu, mekanisme menapis personalia lama untuk menjadi pegawai tetap universitas, atau pegawai tidak tetap universitas harus objektiv dan rasional. Kriteria yang dipakai sebagai mekanisme konversi tersebut, ialah:

1) Kebutuhan berdasar pola organisasi yang dibentuk.
2) Susunan pangkat dan jabatan pada waktu itu.
3) Persyaratan untuk menduduki pangkat dan jabatan tertentu.
4) Penilaian prestasi kerja.
5) Pengamatan dan penilaian perilaku pegawai

B. *Good Governance*

1. Pengertian *Good Governance*

Menurut UNESCAP dalam http://www.unescap.org *Good Governance* memiliki 8 karakteristik utama. yaitu partisipatif, berorientasi konsensus, akuntabel, transparan,responsif, efektif dan efisien, adil dan inklusif dan mengikuti aturan hukum. guna menjamin bahwa korupsi dapat diminimalkan, pandangan kaum minoritas diperhitungkan dan suara-suara yang paling rentan dalam masyarakat didengar dalam pengambilan keputusan. Hal ini juga berkesesuaian dengan kebutuhan sekarang dan masa depan masyarakat.[8]

[8] http, hlm.//www.unescap.org/good governance/htm, diakses tanggal 11 Maret 2013, pu$kul 16.45 WIB

Menurut BAPPENAS dalam http://bappenas.go.id pemerintah dalam arti yang paling dasar diterjemahkan sebagai sekumpulan orang yang memiliki mandat yang absah dari rakyat untuk menjalankan wewenangnya dalam urusan pemerintahan. Pemerintah menujuk kepada kesatuan aparatur atau badan (lembaga), atau dalam istilah lain disebut sebagai pengelola atau pengurus. Sedangkan "pemerintah" menunjuk kepada perbuatan atau cara atau urusan memerintah, misalnya pemerintah yang adil, pemerintah yang demokratis, dan sebagainya. Namun, secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai pemerintah yaitu lembaga beserta aparaturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat. Sedangkan *governance* memiliki arti yang lebih kompleks dibanding *government* karena menyangkut pilar-pilar *Good Governance* itu sendiri.[9]

Pengertian tersebut sesuai dengan Mardiasmo yang menyatakan bahwa *governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik.[10] World bank dalam http://*governance*-indonesia.com memberikan defenisi *governance* sebagai "*the way state power is used in managing Economic and social resources for developmet of society*". Sementara itu, *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Osborne dan Gaebler mendefenisikan *governance* sebagai "*the exercise of Political, Economic, and Administrative authority to manage a nation's affair at all levels*".[11]

---

[9] http, hlm.//bappenas.go.id/pemerintahan_yang_baik/htm, diakses tanggal 11 Maret 2013, pu$kul 16.45 WIB

[10] Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah.* Andi, Yogyakarta, 2007, hlm. 17

[11] Osborne dan Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi*, Cetakan Pertama, Alih Bahasa Abdul Rosyid, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 2008, hlm. 135.

World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyrakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan *Administrative* dalam pengelolaan negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

Jika mengacu pada program World Bank dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *Good Governance*. Pengertian *Good Governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, World Bank mendefinisikan *Good Governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and *Political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

2. Pilar-pilar *Good Governance*

Menurut www.*governance*-indonesia.com, ada tiga pilar yang terlihat dalam *good governance* yaitu negara/pemerintah (lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif), dunia usaha swasta (*corporate governance*) dan masyarakat madani (*civil society*) yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yakni : [12]

[12] www.governance-indonesia.com, diakses tanggal 11 Maret 2013, pu$kul 17.40 WIB

a. Negara

1) Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil
2) Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
3) Menyediakan *public services* yang efektif dan *accountable*
4) Menegakkan hak asasi anusia (HAM)
5) Melindungi lingkungan hidup
6) Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

b. Swasta

1) Mejalankan industri
2) Menciptakan lapangan pekerjaan
3) Menyediakan insentif bagi karyawan
4) Meningkatkan standar hidup masyarakat
5) Memelihara lingkungan hidup
6) Mentaati peraturan
7) Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
8) Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM (Usaha Kegiatan Mikro)

c. Masyarakat Madani

1) Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi
2) Mempengaruhi kebijakan publik
3) Mengembangkan Sumber Daya Manusia (SDM)
4) Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

Upaya mewujudkan *Good Governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar tesebut. Disamping itu jika ada pembaharuan pada salah satu pilar maka harus diimbangi dengan pembaharuan pada pilar-pilar

lain. Hubungan ketiganya harus dalam posisi yang seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*) untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh salah satu komponen lainnya. *Good Governance* dalam ketiga pilar tersebut maka akan terjadi proses yang sinergis dan konstruktif antar ketiganya sehingga secara umum sumber daya yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal untuk dapat mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

3. Prinsip-prinsip *Good Governance*

Menurut Bappenas dalam http://bappenas.go.id, ada empat belas nilai yang menjadi prinsip *Good Governance* yaitu :[13]

a. Wawasan ke depan (*Visionary*)

Semua kegiatan pemertintah berupa pelayanan publik dan pembangunan diberbagai bidang harus didasarkan visi dan misi yang jelas disertai strategi pelaksanaan yang tepat sasaran. Lembaga-lembaga pemerintah pusat dan daerah perlu melakukan rencana strategis sesuai dengan bidang dan tugas masing-masing sebagai pegangan dan arah pemerintah di masa mendatang. Rencana Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Daerah, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Strategis Kementrian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah merupakan wujud prinsip wawasan ke depan. Tidak adanya visi akan menyebabkan pelaksanaan pemerintah berjalan tanpa arah yang jelas.

b. Transparansi (*Transparancy*)

[13] http, hlm.//bappenas.go.id/pemerintahan_yang_baik/htm, diakses tanggal 11 Maret 2013, pu$kul 16.45 WIB

Transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau oleh semua pihak. Upaya pembentukan masyarakat transparansi, forum komunikasi langsung dengan eksekutif dan legislatif, wadah komunikasi dan informasi lintas pelaku baik melalui media cetak maupun elektronik merupakan contoh wujud nyata prinsip transparansi.

c. Partisipasi Masyarakat (*Participation*)

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintah baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah. Dengan demikian kepentingan masyarakat dapat tersalurkan didalam penyusunan kebijakan sehingga dapat mengakomodasi sebanyak mungkin aspirasi dan kepentingan masyarakat serta mendapat dukungan masyarakat luas. Partisipasi secara menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara aktif.

d. Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas publik merupakan suatu ukuran atau standar yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan penyusunan kebijkan publik dengan peraturan hukum perundang-undangan yang berlaku untuk organisasi publik yang bersangkutan. Para pengambil keputusan di pemerintah sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarkat yang bertanggung jawab kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan

dimana bentuk pertanggungjawabannya akan berbeda satu dengan yang lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

e. Supremasi Hukum (*Rule of Law*) Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu sehingga siapapun yang melanggar harus diproses dan ditindak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya pemberdayaan lembaga-lembaga penegak hukum, penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum serta pengembangan budaya hukum.

f. Demokrasi (*Democracy*)

   Perumusan kebijakan publik dan pembangunan di pusat dan di daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi dimana rakyat dapat secara aktif menyurakan aspirasinya. Keputusan-keputusan yang diambil, baik oleh lembaga eksekutif maupun legislatif harus didasarkan pada konsensus sehingga kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan hasil keputusan bersama.

g. Profesionalisme dan kompetensi (*Profesionalism and Competency*)

   Dalam pengelolaan pelayanan publik dan pembangunan dibutuhkan aparatur pemerintahan yang memiliki kualifikasi dan kemampuan tertentu sehingga dibutuhkan upaya untuk menempatkan aparat secara tepat dengan memperhatikan kecocokan antara tuntutan pekerjaan dan kualifikasi. Tingkat kemampuan dan profesionalisme aparatur pemerintahan yang ada perlu di

evaluasi. Dari hasil evaluasi tersebut akan dilakukan peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan, lokarya, dll.

h. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Setiap masyarakat akan menghadap berbagai masalah dan krisis sebagai akibat dari perubahan situasi dan kondisi dan aparatur pemerintahan harus cepat tanggap dalam mengambil prakarsa untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Aparat juga harus mengakomodasi aspirasi masyarakat sekaligus menindaklanjutinya dalam bentuk peraturan atau kebijakan, kegiatan, proyek atau program, seperti dengan menyediakan pusat pelayanan pengaduan/ keluhan masyarakat, kotak saran, surat pembaca dan tanggapannya, website dan bentuk lainnya.

i. Efisien dan Efektif (*Effieciency and Effectiveness*)

Pemerintah harus selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dalam rangka meningkatkan kinerja dan menghasilkan output yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

j. Desentralisasi (*Decentralization*)

Wujud desentralisasi dengan melakukan pendelegasian urusan pemerintah disertai sumber daya pendukung kepada lembaga dan aparat yang ada di bawahnya untuk mengambil keputusan dan menyelesaikan masalah yang dihadapi. Penerapan prinsip desentralisasi akan dapat mengurangi beban dan penggunaan sumber daya pada lembaga dan aparat di tingkat yang lebih atas serta dapat mendayagunakan sumber daya lembaga dan aparat pada tingkatan

yang lebih bawah sekaligus dapat mempercepat proses pengambilan keputusan sehingga sumber daya yang ada dapat digunakan secara proposional.

k. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*Private and Civil Society Partnership*)

   Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan dengan pembentukan kemitraan dan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta. Kemitraan harus didasarkan pada kebutuhan yang rill (demand driven) seperti dengan pembentukan pelayanan satu atap dan pelayanan terpadu.

l. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Comitment to Reduce Inequality*)

   Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraan sehingga pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengatasi kesenjangan ekonomi. Kesenjangan ekonomi tersebut akan menunjukkan adanya kesenjangan tingkat kesejahteraan masyarakat serta kesenjangan antara pusat dan daerah yang dapat memicu konflik dalam masyarakat yang pada akhirnya dapat menyebabkan disintegrasi bangsa.

m. Komitmen pada Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*)

Lingkungan hidup memiliki daya dukung yang besar terhadap berlangsungnya pemerintahan, namun dewasa ini kelestarian lingkungan hidup semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Pemerintah harus mengambil langkah dengan melakukan penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan hidup serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari.

n. Komitmen pada Pasar yang Fair (*Commitment to Fair Market*)

Campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi harus dilakukan secara proposional sehingga tidak membebani anggaran belanja dan tidak merusak pasar serta dapat meningkatkan daya saing perekonomian yang kompetitif.

C. Konsep Rekrutmen dan Seleksi

1. Pengertian

Rekrutmen berasal dari bahasa inggeris ‘recruitment’ yang berarti perekrutan atau pengarahan. Perekrutan atau merekrut berasal dari akar kata ‘rekrut’. Rekrutmen adalah merupakan proses penemuan dan menarik para pelamar pekerjaan (aplikan) untuk suatu pekerjaan. Proses dimulai ketika pengarahan/merekrut calon pekerja baru mencari dan berakhir ketika aplikannya ditetapkan. Hasil-hasilnya adalah penampungan pelamar pekerjaan atau aplikan dari proses seleksi pekerja baru.

Menurut Malayu S.P Hasibuan menyatakan bahwa rekrutmen adalah usaha mencari dan mempengaruhi tenega kerja, agar maw melamar lowongan pekerjaan yang ada dalam sauatu pekerjaan.[14]

Menurut Henry Simamora menyatakan bahwa "Rekrutmen adalah serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan untuk menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian. Aktivitas Rekrutmen di mulai pada saat calon mulai di cari, dan berakhir pada saat lamaran mereka serahkan."[15]

Menurut Veithzal Rivai menyatakan bahwa "Rekrutmen adalah serangkaian kegiatan yang dimulai ketika sebuah perusahaan atau organisasi memerlukan tenaga kerja dan membuka lowongan sampai mendapatkan calon karyawan yang diinginkan atau kualified sesuai denganjabatan atau lowowngan yang ada.[16]

Lanjut dijelaskan Darma bahwa 'seleksi' merupakn proses pemilihan calon yang memiliki kualifikasi yang relevan dengan kebutuhan organisasi instansi. Proses seleksi adalah merupakan serangkaian langka melalui penulusan calon pelamar/aplikan. Walaupun rangkaian langkah-langkah tersebut bervariasi, dengan beberapa langkah yang terjadi seacara simultan, namun idealnya proses tersebut menentukan kandidat yang mungkin berhasil mengemalisasi

---

[14] Malayu S.P Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT Bumi Aksara, Bandung 2000, hlm.4.

[15] Henry Simamora, *Manajemen Sumber Daya Manusia.* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2004. hlm.170.

[16] Veithzal Rivai, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan dari. Teori ke Praktik*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.160.

semua yang gagal. Dalam setiap langkah, berbagai pendekatan dapat membantu membedakan antara isu yang berkaitan dengan kinerja yang tidak berkaitan yang akan muncul.[17]

Robert L.Mathis & Jochn H. Jacson menyatakan bahwa alasan para pelamar dipilih atau ditolak melalui criteria : 1) Keahlian dan motivasi, 2) Keahlian membaca dan menulis, 3) pengalaman kerja, 4) keahlian verbal, 5) keahlian matematika. Kegiatan seleksi ini mengacuh pada formasi dala arti jumlah pegawai yang dibutuhkan dan susunan pangkat pegawai yang dibutuhkan. Dalam menetukan formasi, masing-masing satuan organisasi pemerintah/ Negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyedian pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia, dengan memperhatikan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam menentukan formasi mempertimbangkan jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, dan perkiraan beban kerja dan perkiraan kapasitas seseorang.[18]

Rekrutmen CPNS melalui seleksi dinyatakan memenuhi syarat apabila memiliki pengetahuan yang dibutuhkan, keahlian dan kemampuan, kerana hal itu merupakan pendukung utama keberhasilan seseorang dalam melakukan pekerjaan dengan baik, serta mempertimbangkan formasi yang ada. Dengan demikian criteria seleksi yang berkonotasi karakteristik yang harus dimiliki seseorang agar dapat melakukan pekerjaannya dengan berhasil, benar-benar tidak dilakukan secara diskriminatif untuk menghindari kesan yang kurang

---

[17] Darma, *Manajemen Pemerintahan Indonesia.* Penerbit Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 174

[18] Robert L.Mathis & Jochn H. Jacson, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Buku Satu, Edisi Indonesia, PT Salemba Empat, Jakarta 1998, hlm.159.

baik bagi pemerintah daerah, Bagaimanapun juga seleksi ini merupakan suatu yang menarik bagi instansi karena memiliki potensi untuk merubah perilaku pegawai kearah yang lebih baik atau sebaliknya, seperta kata Jhon Boudreau bahwa menyeleksi tenaga kerja yang kompoten seperti menaruh uang di bank.[19]

Jhon Hancock dalam Basu Swasta**,** menjelaskan bahwa tangguang jawab untuk merekrut biasanya ada ditangan depertemen personalia. Tanggung jawab ini penting sebab kualitas SDM organisasi bergantung pada kualitas Rekrutmen. Sejumlah organisasi berskala besar merekrut pekerja baru hamper secara terus menerus, sehingga depertemen personalianya menggunakan spesialis didalam proses Rekrutmen yang di sebut *recruiter* atau perekrut. Para recruiter pekerja untuk menemukan dan menarik aplikan yang memiliki kemampuan atau kapabel. Metode ini biasanya bergantung pada situasi dan saat ini belum ada teknik merekrut yang paling baik.[20]

Lanjut dikatakan John Hancock bahwa pada kebanyakan depertemen SDM, Rekrutmen dan seleksi terkombinasikan secara entitan dan disebut *fungsi pekerjaan*. Pada depertemen berskala besar, fungsi pekerjaan tersebut merupakan tanggung jawab manajer bidang penangan pekerjaan, Sedangkan pada depertemen berskala kecil, manajer personalia menangani semua tugas-tugas ini. Faktor pekerjaan seringkali menjadi alasan utama eksistensi depertemen tersebut, sehingga proses seleksi menjadi pusat atau inti dari

---

[19] Basu Swasta, *Manajemen Pemasaran Modern*, edisi kedua cetakan ke sebelas. Liberty Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 45

[20] Jhon Hancock dalam Basu Swasta, *Manajemen Pemasaran Modern*, edisi kedua cetakan ke sebelas. Liberty Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 54.

fungsi SDM. Seleksi yang kurang tepat dapat menyebabkan depertemen gagal mencapai tujuan dan tantangan yang dihadapi.[21]

2. Mekanisme Rekrutmen dan Seleksi

Istilah mekanisme memuat pengertian, yaitu system dan prosedur. Moenir mendefinisikan 'sistem' sebagai suatu susunan atau rakitan komponen atau bagian-bagian yang membentuk satu kesatuan (entitas) yang utuh, dengan sifat-sifat saling tergantung, saling mempengaruhi dan saling berhubungan satu dengan lainnya.[22]

Koonzt mendefinisikan system sebagai suatu susunan atau rakitan atas sesuatu yang penting dan saling berhubungan dan saling bergantung sehingga membentuk satu kesatuan yang rumit namun utuh.[23] Luthan dalam Moenir mengemukakan " *A system is component of elements that are related and depended upon one another but that, when interaction from a unity whole"* bahwa system adalah salah satu elemen-elemen dari komponen yang berhubungan satu sama lain dan membentuk satu kesatuan secara menyluruh.[24]

Sistem dan prosedur merupakan dwitunggal yang tak terpisahkan satu sama lain karena saling melengkapi. Moenir menjelaskan, sistem merupakan kerangka mekanisme organisasi, sedangkan prosedur adalah rincian dinamikanya mekanisme sistem. Ini berarti bahwa tanpa sistem maka

---

[21] *Ibid*, hlm. 54.

[22] Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1998 hlm.100.

[23] Koonzt, 1993, *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*, Gramedia, Jakarta.1993. hlm. 101.

[24] Moenir, *Op cit*, hlm. 101.

prosedur tidak memiliki darar pijakan atau atau landasan berpijak untuk berkiprah, dan sebaliknya tanpa prosedur maka suatu mekanisme system tidak akan berjalan. Demikian halnya bahwa lemahnya yang satu akan mengakibatkan lemahnya yang lain. Lanjut dijelaskan, prosedur sifatnya mengatur perbuatan orang baik kedalam (intern) maupun keluar (ekstern) sehingga harus dipahamia oleh orang-orang yang berkepentingan. Penetapan prosedur yang memenuhi tujuan dan maksud perlu dibukukan menjadi prosedur tetap, atau dalam istilah manajemen disebut standar prosedur atau *Standard Operating Procedure* (SOP).[25]

Rekrutmen berusaha menciptakan suatu wadah bagi para aplikan atau calon pelamar pekerjaan. Sekali penampungan aplikan dikumpulkan maka disitulah proses seleksi dimulai. Proses ini melibatkan serangkaian langkah-langkah dengan berbagai tujuan evaluasi yang m,ana membutuhkan tambahan waktu dan kompleklitas terhadap proses penyewaan pekerja. Keterlibatan waktu dan kompleksitas dapat mengakibatkan frustasi diantara para aplikan yang membutuhkan pekerjaan dan oprasi manajer yang membutuhkan pengisian lowongan kerja.[26]

Rekrutmen sebagai suatu proses perekrutan calon pelamar pekerjaan baik pada level pemerintahan maupun level organisasi perusahaan, memuat sejumlah langkah-langkah sebagai tahapan pelaksanaan dan melibatkan sejumlah perekrut (recruiter) dalam seluruh proses pelaksanaannya. Dalam kaita itu

---

[25] *Ibid,* hlm. 105.

[26] Darma, *Manajemen Pemerintahan Indonesia.* Penerbit Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 174

John Hancock mengemukakan bahwa dalam merekrut, pihak perekrut mengikuti langkah-langkah sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi pembukaan *job*n melalui perencanaan SDM.
2. Perencanaan SDM terutama dapat membantu perekrut sebab ia mampu menunjukkan baik pembukaan pekerjaan saat ini maupun yang diharapkan dimasa yang akan datang.
3. Bersifat proaktif mempelajari tiap-tiap *job* apa yang dibutuhkan melalui informasi analisis *job* terutama *job description dan job Specification*.
4. Informasi bersifat menceritakan kepeda perekrut tentang karakteristik baik *job* maupun orang-orang yang akan mengisi *job* tersebut.
5. Memperbaharui Informasi analisis *job*.
6. Mempelajari persyaratan rekruimen sesuai permintaan manajer.[27]

Dikatakan Darma bahwa penempatan CPNS dilakukan setelah dinyatakan lulus dari seleksi dan menyerahkan persyaratan administrsi serta diberi nomor identitas calon pegawai negeri sipil dan ditempatkan sesuai formasi yang diperuntukkan pada dengan memperhatikan pendidikan dan pengalaman yang dimilikinya. Dengan dcemikian penempatan kepada setiap calon pegawai negeri sipil disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dengan seharusnya didasarkan pada prinsip "*The right man in the right place*"[28]

Menurut Basu Swasta ada beberapa hal yang seringt terjadi pada pegawai baru dalam pekerjaan itu : segan membahas masalah-maslah dengan atasannya,

---

[27] Basu Swasta, *Manajemen Pemasaran Modern*, edisi kedua cetakan ke sebelas. Liberty Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 471.

[28] Darma, *Manajemen Pemerintahan Indonesia.* Penerbit Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 174

gelisah dan cemas pada hari-hari pertama, dan menjadi perhatia dari pegawai lain, baik perilaku maupun hasil kerjanya yang dapat menambah kegelisahan. Untuk menghindari hal-hal tersebut diatas maka dalam penempatan perlu mengadakan kegiatan orientasi dalam tugas pekerjaan CPNS.[29]

Proses seleksi memuat tiaga input utama yaitu :

a. Informasi analisis *job* memberikan gambaran mengenai *job*.
b. Spesifikasi Sumber daya manusia dan
c. Standar performansi untuk masing-masing persyaratan *job* yang dibutuhkan. Rencana SDM mengindentifikasi kemungkinan pembukaan kesempatan kerja baru dam memungkinkan seleksi dilakukan dengan cara yang logis dan efektif. Pada saat yang sama, tantangan yang dihadapi dalam proses seleksi membatasi tindakan spesialis SDM dan manajer ini. Demikian pula halnya kebijakan yang melarang diberlakukannya tindakannya diskriminasi.[30]

Grindle menyatakan bahwa implementasi kebijaksanaan publik sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Udoji menyatakan bahwa "*The execution of policies is as important if not more imfortant than policy-making. Policies Will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented"* artinya Implementasi kebijaksanaan adalah sesuatu

[29] Basu Swasta, *Op cit*, hlm. 478.
[30] Soenarto, *Manajemen Karyawan*, Amus, Yogyakarta, 2004, hlm. 58

yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan itu sendiri. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.[31]

Dunn menyatakan bahwa implementasi kebijaksaan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijaksanaan dalam jangka waktu tertentu sampai dcapainya hasil kebijaksanaan. Implementasi kebijaksanaan pada dasarnya merupakan aktifitas praktis yang dibebankan dari formulasi kebijaksanaan yang bersifat teoritis. Disini Dunn menempatkan implementasi sebagai konsep yang harus dibedakan namun dianggap sama pentingnya denghan kegiatan formulasi kebijaksanaan, Jika formulasi kebijaksanaan adalah kegiatan dalam konteks teoritis maka implementasi kebijaksanaan adalah kegiatan dalam konteks praktis.[32]

Sejalan dengan Dunn Van Meter dan Van Horn dan Budiarjo menjelaskan bahwa " *Those actions by publik or private individuals (or groups) tha are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.*." artinya tindakan-tindakan yang baik dilakukan oleh pejabat-pejabat (atau kelompok-kelompok) pemerintahatau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan dan kebijaksanaan.[33]

Pada konteks Rekrutmen CPNS, pemerintah telah menetapkan berbagai kebijaklsanaan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan Rekrutmen calon

---

[31] Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 79
[32] Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*. Hanindita Offset, Yogyakarta, 2005, hlm. 141
[33] Dunn Van Meter dan Van Horn dan Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 171

pegawai negeri sipil (CPNS) salah satu peraturan perundang-undangan yang tergolong relative baru adalah peraturan Pemerintah (PP) No.48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. PP ini merupakan tindak lanjut dari Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP No.97 tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, PP. No.98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, dan PP No.9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

PP No.43 Tahun 2007 memuat sejumlah ketentuan tujuan dan sasaran prioritas rekrutmen, persyaratan CPNS dan mekanisme pelaksanaan Rekrutmen CPNS, sebagaimana diuraikan dalam beberapa Pasal Berikut :

1. **Ketentuan umum**

   Pasal 1

   Dalam peraturan pemerintah ini yang dimaksud dengan :

   1. Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilnya menjadi beban APBN atau APBD.
   2. Pejabat Pembina kepegawaian adalah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan, dan atau memberhentikan PNS dilingkungannya sesuai peraturan perundang-undangan.
   3. Isntansi adalah Instansi pemerintah pusat dan instansi pemerintah daerah dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

2. **Maksud dan tujuan**

Pasal 2

Pengangkatan Tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah.

3. Sasaran Prioritas

Pasal 3

(1) Pengangkata Tenaga honorer menjadi CPNS diperioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai berikut :

a. Guru

b. Tenaga Kesehatan pada sarana pelayanan kesehatan

c. Tenaga Penyuluh di bidang pertanian, perikanan, peternakan dan

d. Tenaga Teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.

(2) Pengangkatan tenaga honorer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada :

a. Usia Paling tinggi 46 tahun dan paling rendah 19 tahun dan

b. Masa Kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1(satu) secara terus menerus

4. Mekanisme Pelaksanaan

Pasal 4

(1) Pengangkatan tenaga honorer dilakukan melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas, kesehatan dan kompetensi

(2) Pengangkatan tenaga honorenr selain melalui seleksi, wajib mengisi/menjawab daftar pertanyaan mengenai pengetahuan tata

pemerintahan/keperintahan yang baik, dan pelaksanaanya terpisah dengan pelamar umum.

(3) Pengangkatan ttenaga honorer pada dasarnya memperioritaskan tenaga honorer yang berusia paling tinggi dan atau mempunyai masa kerja paling lama.

5. Interval Waktu Pelaksanaan

Pasal 6

(1) Pengangkatan Tenaga honorer menjadi CPNS di lakukan secara bertahap, dengan perioritas tenaga honorer yang penghasilannya di biayai oleh APBN dan APBD.

(2) Dalam hal tenaga honorer seluruhnya telah diangkat menjadi CPNS sebelum 2009, maka tenagan honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD telah diangkat semuanya menjadi CPNS.

Pasal 7

Pengangkatan tenaga honorer dilakukan secara obyektif dan transparan.

Pasal 8

Sejak di tetapkannya PP ini, semua pejabat Pembina kepagawaian dan pejabat lain yang ada dinstansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenisnya, kecuali di tetapkan denmgan peraturan pemerintah.

Sehubungan dengan pelaksanaan Rekrutmen CPNS dengan mengacu pada PP. No. 43 Tahun 2007 dan PP. No. 98 Tahun 2000 tersebut, maka pemerintah Kabupaten Enrekang berkewajiban untuk melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap berbagai hal untuk menentukan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaannya. Evaluasi adalah penilaian tingkat keberhasilan atau kegagalan yang dicapai dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Maksud dan tujuan evaluasi adalah untuk melakukan perhitungan-perhitungan agar pilihan kita tepat dalam rangka melakukan suatu interprestasi.

Pengangkatan CPNS tersebut ditetapkan dengan keputusan pejabat Pembina kepegawaian, dengan masa percobaan sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama dua tahun apabila dimulai prestasi kerjanya baik, serta memenuhi syarat kesehatan jasmani dan rohani untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dan telah lulus pendidikan dan pelatihan pra jabatan maka yang bersangkutan dapat diangkat sebagai PNS.

D. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut.

Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang

ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai defenisi pegawai. A.W. Widjaja berpendapat bahwa, "Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi)."[34]

Selanjutnya A.W. Widjaja mengatakan bahwa, "Pegawai adalah orangorang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha." [35]

Berdasarkan definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, "Pegawai

---

[34] A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*.Rajawali, Jakarta 2006, hlm.113.
[35] *Ibid*, hlm. 113

adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta."[36]

Selanjutnya Musanef memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau *worker* adalah, "Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan."[37]

Berdasarkan definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai pelaksana pekerjaan maka alat-alat dalam organisasi tersebut akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang dengan percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Berdasarkan beberapa defenisi pegawai yang telah dikemukakan para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

a. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.

---

[36] Musanef, *Manajemen Kepegawaian Di Indonesia.* CV Haji Masagung , Jakarta, 2001, hlm. 75

[37] *Ibid,* hlm. 75

b. Pegawai di dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
c. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja (majikan).
d. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan.
e. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

Ada dua pengertian pegawai negeri menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No.8 Tahun1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu:

a. Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
b. Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.