

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Prinsip Transparansi *Good Governance*

Mengacu pada *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* suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi 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.<sup>18</sup>

*Good Governance* sendiri kemudian banyak dikembangkan oleh berbagai penulis, dengan masing-masing argumentasi dan justifikasi, sehingga disebut sebagai *a rather confusing variety of catchword*, sebagai suatu konsep yang *has come to mean too many different things*. Walaupun demikian, pada pokoknya ada suatu kesamaan, atau *common denominator* dalam semua definisi tentang *Good Governance*, yaitu bahwa pembangunan harus Untuk sebagian besar bergantung

---

<sup>18</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 23

pada proses administrasi dan hukum yang baik, di mana masing-masing negara harus menemukan konsensus pragmatis sendiri antara berbagai tujuan pembangunan.

Sementara itu menurut W.S Sayre mengemukakan pengertian pemerintahan dengan cara yang lebih sederhana, yaitu: sebagai lembaga negara yang terorganisir yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya, tetapi tidak menyebutkan nama-nama kekuasaannya pada institusi tertentu. Pemerintah merupakan suatu badan penyelenggaraan atas nama rakyat untuk mencapai tujuan negara. Jadi pemerintah yang dalam kamus bahasa Indonesia berarti yang mengatur, atau yang memerintah itu dapat diartikan sebagai lembaga eksekutif. Pemerintahan seharusnya bekerja dengan baik atau *good governance* yaitu harus transparan, akuntabel, punya daya tanggap yang tinggi terhadap tuntutan masyarakat, menegakkan hukum, profesional dan yang paling penting bebas KKN. Apabila semua itu dapat dilaksanakan dengan baik, maka pemerintahan tersebut dapat disebut pemerintahan yang bersih atau *clean goverment*.<sup>19</sup>

Sedangkan *good governance* sendiri mengandung dua pengertian yaitu :<sup>20</sup>

- 1) Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional; kemandirian; pembangunan berkelanjutan (*sustenaible development*) dan berkeadilan sosial.

---

<sup>19</sup> Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 273

<sup>20</sup> J. Kunjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1979. hlm. 33-34

- 2) Aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan Negara UNDP memberikan beberapa kriteria karakteristik pelaksanaan *good governance*, yaitu:<sup>21</sup>

- 1) *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
- 2) *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu;
- 3) *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan;
- 4) *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*;
- 5) *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas;
- 6) *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan;
- 7) *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif);
- 8) *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan;

---

<sup>21</sup> Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 33.

- 9) *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari KKN, Bab III Pasal 3 ditetapkan bahwa asas umum penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN meliputi :

1) Asas Kepastian Hukum

Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3) Asas Kepentingan Umum

Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif

4) Asas Keterbukaan

Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5) Asas Proporsionalitas

Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggaraan Negara.

6) Asas Profesionalisme

Asas Profesionalisme adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7) Asas Akuntabilitas

Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pemerintahan daerah yang baik telah menerapkan prinsip atau karakteristik tersebut dalam penyelenggaraan kekuasaan negara di tingkat lokal dalam segala aspek kehidupan. Hal ini dapat mencakup aspek hukum, politik, ekonomi, dan sosial yang terkait erat dengan tugas dan fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah secara spesifik dapat dijadikan sebagai indikator dari berjalannya pemerintahan daerah yang baik antara lain sebagai berikut:<sup>22</sup>

- 1) Terciptanya kebutuhan dan pelayanan publik yang baik
- 2) Terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat lokal

---

<sup>22</sup> Agus Pramono, *Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Tesis S2 Tidak di Publikasikan. Malang: Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Brawijaya, Malang, 2004, hlm. 50-51

- 3) Pemerintahan daerah yang bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)
- 4) Hubungan yang sinergis diantara para pihak (*stakeholders*) yang terdapat dalam *local governance*.

Keterlibatan semua pihak termasuk pula pejabat penyelenggara kekuasaan negara di tingkat daerah (kepala daerah, perangkat daerah, DPRD, dan instansi vertikal di daerah), sektor swasta di daerah dan masyarakat/organisasi masyarakat sipil di daerah. Apabila prinsip/karakteristik tersebut belum diterapkan, pemerintahan daerah relatif belum terwujud dengan baik sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.<sup>23</sup> Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsive terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil

---

<sup>23</sup> Mardiasmo, *Op.Cit.*, hlm.30

yang dicapai.<sup>24</sup> Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.<sup>25</sup>

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, dan upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Sedangkan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemerintah daerah perlu kiranya perhatian terhadap beberapa hal berikut ;<sup>26</sup>

- 1) publikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,
- 2) publikasi dan sosialisasi regulasi yang dikeluarkan pemerintah daerah tentang berbagai perizinan dan prosedurnya,
- 3) publikasi dan sosialisasi tentang prosedur dan tata kerja dari pemerintah daerah,

---

<sup>24</sup> Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas dan Depdagri 2002, hlm.18

<sup>25</sup> Meutiah Ganie Rahman, "Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya" dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik ), Penerbit Komnas HAM, Jakarta, 2000, hlm .151

<sup>26</sup> *Ibid.*

- 4) transparansi dalam penawaran dan penetapan tender atau kontrak proyek-proyek pemerintah daerah kepada pihak ketiga, dan
- 5) kesempatan masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya dalam penyusunan peraturan daerah yang menyangkut hajat hidup orang banyak hendaknya masyarakat sebagai *stakeholders* dilibatkan secara proporsional. Hal ini disamping untuk mewujudkan transparansi juga akan sangat membantu pemerintah daerah dan DPRD dalam melahirkan Peraturan Daerah yang *accountable* dan dapat menampung aspirasi masyarakat.

Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau.

Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebarluasan berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar



tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan “terlihatnya” segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.<sup>27</sup>

Dalam implementasi di pemerintah daerah Seringkali kita terjebak dalam “paradigma produksi” dalam hal penyebarluasan informasi ini; seakanakan transparansi sudah dilaksanakan dengan mencetak leaflet suatu program dan menyebarkan ke setiap kantor kepala desa, atau memasang iklan di surat kabar yang tidak dibaca oleh sebagian besar komponen masyarakat. Pola pikir ini perlu berubah menjadi “paradigma pemasaran”, yaitu bagaimana masyarakat menerima informasi dan memahaminya.

Untuk mewujudkannya dalam pelaksanaan administrasi publik sehari-hari, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain:<sup>28</sup>

- a. *Pertama*, kondisi masyarakat yang apatis terhadap program-program pembangunan selama ini membutuhkan adanya upaya-upaya khusus untuk mendorong keingintahuan mereka terhadap data/informasi ini. Untuk itu, dibutuhkan adanya penyebarluasan (diseminasi) informasi secara aktif kepada seluruh komponen masyarakat, tidak bisa hanya dengan membuka akses masyarakat terhadap informasi belaka.
- b. *Kedua*, pemilihan media yang digunakan untuk menyebarkan informasi dan substansi/materi informasi yang disebarluaskan sangat bergantung pada

---

<sup>27</sup> Max H. Pohan, *Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 1 Oktober 2000, hlm. 2

<sup>28</sup> *Ibid.* hlm. 3-4

segmen sasaran yang dituju. Informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat umum sangat berbeda dengan yang dibutuhkan oleh organisasi nonpemerintah, akademisi, dan anggota DPRD, misalnya. Selain itu, seringkali cara-cara dan media yang sesuai dengan budaya lokal jauh lebih efektif dalam mencapai sasaran daripada “media modern” seperti televisi dan surat kabar.

- c. *Ketiga*, seringkali berbagai unsur nonpemerintah misalnya pers, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM) lebih efektif untuk menyebarkan informasi daripada dilakukan pemerintah sendiri. Untuk itu, penginformasian kepada berbagai komponen strategis ini menjadi sangat penting.

Agus Dwiyanto mendefinisikan transparansi sebagai penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi-informasi yang akurat dan memadai. Dari pengertian tersebut dijelaskan bahwa transparansi tidak hanya sekedar menyediakan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, namun harus disertai dengan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi tersebut.<sup>29</sup>

Agus Dwiyanto mengungkapkan tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Pertama, mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Persyaratan, biaya, waktu dan prosedur yang ditempuh harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh yang membutuhkan, serta berusaha menjelaskan alasannya. Indikator kedua merujuk pada seberapa mudah peraturan

---

<sup>29</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melayani Publik*, Gadjah Mada University, Yogyakarta. 2006, hlm. 80

dan prosedur pelayanan dapat dipahami oleh pengguna dan stakeholders yang lain. Aturan dan prosedur tersebut bersifat “*simple, straightforward and easy to apply*” (sederhana, langsung dan mudah diterapkan) untuk mengurangi perbedaan dalam interpretasi. Indikator ketiga merupakan kemudahan memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Informasi tersebut bebas didapat dan siap tersedia (*freely dan readily available*).<sup>30</sup>

Dengan melihat uraian di atas, prinsip transparansi pemerintahan paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator sebagai berikut:

- a. Adanya sistem keterbukaan dan standarisasi yang jelas dan mudah dipahami dari semua proses-proses penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Adanya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang proses-proses dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Adanya mekanisme pelaporan maupun penyebaran informasi penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

## **B. Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

### **1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil**

Unsur manusia dalam suatu organisasi 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.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

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). Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

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.
- 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.

---

<sup>31</sup> A.W.Widjaja, *Administraasi Kepegawaian*. Rajawali, Bandung, 2006, hlm.113

<sup>32</sup> Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm. 5

- e. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja)

Adapun yang menjadi objek penelitian penulis pada penelitian ini adalah pegawai negeri, maka ada dua pengertian pegawai negeri menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu:

- 1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- 2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

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.

## **2. Unsur-unsur Pegawai Negeri Sipil**

Adapun unsur-unsur dari pegawai negeri, yaitu sebagai berikut:<sup>33</sup>

- a. WNI yang telah memenuhi syarat menurut peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundangan yang mengatur tentang syarat-syarat yang dituntut bagi setiap (calon) Pegawai Negeri untuk dapat diangkat oleh pejabat yang berwenang adalah Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000, yang meliputi:

- 1) Warga Negara Indonesia. Pembuktian bahwa seseorang itu adalah warga negara Indonesia harus melampirkan akta kelahiran dan fotokopi KTP yang masih berlaku.
- 2) Berusia minimal 18 (delapan belas) tahun dan minimal 35 (tiga puluh lima) tahun dibuktikan dengan akta kelahiran dan fotokopi KTP yang masih berlaku.
- 3) Tidak pernah dihukum atas keputusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- 4) Tidak pernah diberhentikan dengan tidak hormat dalam sesuatu instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta.
- 5) Tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri atau Calon Pegawai Negeri Sipil.

---

<sup>33</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 95.

- 6) Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian, dan keterampilan yang diperlukan. Pendidikan yang dimaksud adalah pendidikan yang sesuai dengan formasi yang akan diisi.
- 7) Berkelakuan baik (berdasarkan keterangan yang berwajib).
- 8) Berbadan sehat (berdasarkan keterangan dokter).
- 9) Sehat jasmani dan rohani.
- 10) Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Indonesia atau negara lain yang ditetapkan oleh pemerintah.
- 11) Syarat lainnya yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya kewenangan untuk mengangkat Pegawai Negeri berada ditangan presiden sebagai kepala eksekutif, namun untuk (sampai) tingkat kedudukan (pangkat) tertentu, presiden dapat mendegelasikan kewenangan kepada pejabat lain dilingkungannya masing-masing. Kewenangan pengangkatan dan pendegelasan tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 2003.

c. Diserahi tugas dalam jabatan negeri.

Pegawai negeri yang diangkat dapat diserahi tugas, baik berupa tugas dalam suatu jabatan negeri maupun tugas negara lainnya. Ada perbedaan tugas negeri

dan negara lainnya. Dimaksudkan dengan tugas dalam jabatan negeri apabila yang dimaksudkan diberi jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk didalamnya adalah jabatan dalam kesekretariatan lembaga negara serta kepaniteraan di pengadilan-pengadilan, sedangkan tugas negara lainnya adalah jabatan diluar bidang eksekutif seperti hakim-hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Di sini terlihat bahwa pejabat yudikatif di level pengadilan negeri dan tinggi adalah pegawai negeri, sedangkan hakim agung dan mahkamah (agung dan konstitusi) adalah pejabat negara.

- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Gaji adalah balas jasa dan penghargaan atas prestasi kerja Pegawai Negeri yang bersangkutan. Sebagai imbal jasa dari pemerintah kepada pegawai yang telah mengabdikan dirinya untuk melaksanakan sebagian tugas pemerintahan dan pembangunan, perlu diberikan gaji yang layak baginya. Dengan ada gaji yang layak secara relatif akan menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, sebab pegawai negeri tidak lagi dibebani dengan pemikiran akan masa depan yang layak dan pemenuhan kebutuhan hidupnya. Sehingga bisa bekerja dengan professional sesuai dengan tuntutan kerjanya.

### **3. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil**

Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu Pegawai ASN sebagai unsur aparatur yang bertugas:



- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menyelenggarakan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Pegawai negeri mempunyai peranan yang amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga kesempurnaan dari pegawai negeri (sebagai dari aparatur negara).

Dalam konteks hukum publik, PNS bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri juga wajib dan setia kepada pancasila sebagai falsafah dan

ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah.

### **C. Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)**

Upaya pembinaan ASN di Indonesia secara lebih terarah telah menjadi perhatian pemerintah sejak lama. Hal ini dapat dilihat dari telah direvisinya beberapa undang-undang yang mengatur pegawai negeri sipil selama ini. Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang dinilai sudah tidak mampu lagi mengakomodir perubahan-perubahan yang dibutuhkan pada masa itu, diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri yang dilaksanakan berdasarkan sistem karir dan sistem prestasi kerja.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 21 adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Manajemen PNS ini diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Oleh karena itu, dibutuhkan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang

dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan system karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Lebih lanjut dalam Pasal 25 ayat (1) UU tersebut dijelaskan bahwa kebijaksanaan manajemen ASN mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya ASN, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum. Untuk mendukung implementasi UU tersebut di lapangan, telah diterbitkan sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Dalam Negeri, Keputusan dan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Lembaga Administrasi Negara dan lain-lain. Namun, kondisi empirik di lapangan menemui banyak kendala sehingga banyak dari aturan-aturan tersebut tidak dapat berjalan secara efektif. Kesulitan menerapkan peraturan perundang-undangan di lapangan sangat mempengaruhi upaya pengembangan ASN.

Sebagai contoh adalah Peraturan Pemerintah No. 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. Proses penilaian pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang lebih dikenal dengan sebutan SKP (Sasaran Kerja PNS) sangatlah subyektif. Unsur-unsur yang dijadikan dasar penilaian sangat *sumir* apabila dikaitkan dengan pelaksanaan pekerjaan secara nyata sehari-hari karena setiap unsur tersebut sangat sulit diukur keberhasilannya. Akibatnya, hasil penilaiannya tidak mampu membedakan antara PNS yang berkinerja baik dengan mereka yang berkinerja sebaliknya.

Sejumlah peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan tampak kurang sejalan dengan amanat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya tidak sinkronnya antara substansi Peraturan Pemerintah dengan UU. Disamping itu, belum terdapat suatu sistem manajemen ASN yang integrasi. Artinya, masing-masing sub sistem tidak saling mendukung dan tidak memiliki ikatan yang erat satu sama lain. Contohnya adalah bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengamanatkan pembinaan ASN didasarkan pada sistem prestasi kerja dan sistem karier.

Kenyataannya, pengukuran kinerja ASN yang sekarang digunakan tidak relevan lagi dan sistem karier PSN itu sendiri belum pernah terwujud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 juga mengamanatkan untuk membentuk Komisi Kepegawaian Negara seperti ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (3). Namun, hingga saat ini komisi tersebut belum terbentuk tanpa diketahui alasan yang jelas. Selanjutnya, terdapat sejumlah institusi yang secara bersama-sama menangani kebijakan dan manajemen ASN tanpa ada kejelasan ruang lingkup kewenangan dan koordinasinya satu sama lain.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 juga memiliki implikasi terhadap manajemen ASN secara nasional khususnya di daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, pengelolaan kepegawaian daerah sekurang-kurangnya, meliputi, perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan, pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggungjawab, larangan, sanksi, dan penghargaan. Pengelolaan kepegawaian daerah merupakan satu kesatuan jaringan birokrasi

dalam kepegawaian nasional. Pasal 129 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Pada ayat (2) dijelaskan bahwa manajemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

#### **D. *Computer Assisted Test (CAT)***

Untuk mendukung pelaksanaan manajemen ASN dan mewujudkan Pegawai ASN yang profesional, jujur dan adil dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, maka diperlukan sistem rekrutmen berbasis merit tujuannya untuk memenuhi kebutuhan kualitas Pegawai ASN guna melaksanakan pelayanan publik yang professional. Sistem CAT telah dipastikan untuk dipergunakan seperti dalam tes Penerimaan CPNS tahun 2013 sebagaimana Surat Edaran Nomor : SE/10/M.PAN-RB/08/2013 dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB).

*Computer Assisted Test (CAT)* merupakan hasil *bench mark*/studi banding dari negara-negara yang telah menggunakan CAT misalnya *Civil Service Commission* di Filipina. Pada penerapannya di Indonesia, CAT dikembangkan dengan

beberapa perubahan yang disesuaikan dengan norma, situasi dan kondisi sistem kepegawaian yang ada.<sup>34</sup>

Sistem CAT adalah metode seleksi menggunakan Software dengan alat bantu computer yang digunakan untuk mendapatkan standar minimal kompetensi dasar bagi pelamar CPNS. *CAT System* adalah suatu metode ujian dengan alat bantu computer yang merupakan inovasi kemajuan teknologi dengan penilaian secara obyektif yang digunakan untuk mendapatkan standar minimal kompetensi dasar dan kompetensi kepegawaian. Adapun tahapan proses dalam merancang *grand design CAT System* adalah melakukan penelitian dan pengumpulan data awal, perencanaan, pembuatan prototipe, uji coba, dan perbaikan dan pengembangan.<sup>35</sup>

Mekanisme pelaksanaan tes dengan CAT system yang mencakup antara lain mengenai verifikasi data peserta, pelaksanaan ujian persesi sampai dengan pencetakan laporan persesi. Waktu Pelaksanaan tes terbagi menjadi 2 (dua) yaitu Tes Kompetensi Dasar waktu pelaksanaannya adalah 90 menit dan Tes Kompetensi Kepegawaian/ UPKP waktu pelaksanaannya adalah 60 menit.

CAT dalam penerapannya, memiliki tujuan dan manfaat yaitu:<sup>36</sup>

Maksud dan Tujuan *Computer Assisted Test (CAT)*:

1. Mempercepat proses pemeriksaan dan laporan hasil ujian
2. Menciptakan standarisasi hasil ujian secara nasional
3. Menetapkan standar nilai.

---

<sup>34</sup> [http://www.bkn.go.id.keberadaan\\_Pegawai\\_Negeri\\_Sipil](http://www.bkn.go.id.keberadaan_Pegawai_Negeri_Sipil), diakses 28 Oktober 2014 22.25 WIB.

<sup>35</sup> Badan Kepegawaian Negara, *CAT BKN Untuk Indonesia*, BKN, Jakarta, 2014, hlm. 21

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 27

Keunggulan/Manfaat Penggunaan *Computer Assisted Test* (CAT):

1. Peserta tes dapat mendaftarkan melalui internet
2. Peserta tes dapat dinilai langsung sesuai dengan hasil yang diperoleh
3. Komputer menyediakan keseluruhan materi soal Kompetensi Dasar (Tes Pengetahuan Umum, Tes Bakat Skolastik dan Tes Skala Kematangan)
4. Penilaian dilakukan secara obyektif
5. Peserta ujian dapat mengakses dengan mudah terhadap pencapaian hasil (skor) yang diperoleh.

Standar Operating Prosedur *CAT System* mempunyai tujuan antara lain untuk mengetahui dengan jelas peran dan fungsi tiap-tiap posisi dari masing-masing instansi dalam hal ini Badan Kepegawaian Negara dan Instansi yang difasilitasi. Di samping itu juga memperjelas alur tugas, wewenang dan tanggung jawab dari instansi terkait. Apabila dilihat dari fungsinya bahwa Standar Operating Prosedur mempunyai fungsi antara lain sebagai dasar hukum bila terjadi penyimpangan, mengetahui dengan jelas hambatan-hambatannya dan mempermudah pelacakannya serta sebagai pedoman dalam melaksanakan fasilitasi pelaksanaan *CAT System*. Secara garis besar Standar Operating Prosedur *CAT System* terbagi menjadi 3 (tiga) bagian yang tidak dapat terpisahkan yaitu persiapan, pelaksanaan dan pasca ujian. Untuk pasca ujian terbagi menjadi sub bagian yaitu pengolahan hasil dan backup database.<sup>37</sup>

CAT mempunyai banyak keunggulan diantaranya peserta tes dapat mendaftarkan diri melalui internet, peserta tes dapat dinilai langsung sesuai hasil yang diperoleh,

---

<sup>37</sup> Badan Kepegawaian Negara, *Op, Cit.*, hlm. 37.

komputer menyediakan keseluruhan materi soal Kompetensi Dasar (Tes Pengetahuan Umum, Tes Bakat Skolastik dan Tes Skala Kematangan), penilaian dilakukan secara objektif, peserta ujian dapat mengakses dengan mudah terhadap pencapaian hasil (skor) yang diperoleh.<sup>38</sup> Keuntungan lain dari penggunaan CAT dalam proses seleksi yaitu hasil yang didapat lebih valid, meminimalisir kemungkinan terjadinya KKN, dan mengurangi semua bentuk kecurangan.

Pada pelaksanaan rekrutmen menggunakan CAT, tahapan yang dilalui sebenarnya hampir sama dengan model konvensional, yang membedakan hanya pada proses pelaksanaan test akademik dan pemeriksaan test akademik serta proses pengumuman. Melalui CAT, proses pemeriksaan dan laporan hasil tes dapat dipercepat, selain itu juga menciptakan standarisasi hasil ujian secara nasional, menetapkan standar nilai, serta diharapkan mampu meningkatkan transparansi, obyektivitas, akuntabilitas dan efisiensi proses seleksi.

Komputer menyediakan keseluruhan materi soal, setiap peserta test akan mendapatkan soal yang berbeda-beda untuk tingkat kesulitan yang sama karena bank soal akan diacak oleh aplikasi CAT. Karena menggunakan media komputer, maka proses test tidak memerlukan lembar soal dan lembar jawaban computer (LJK) sehingga kerahasiaan soal akan terjamin. Penilaian dilakukan secara obyektif dan transparan karena yang memeriksa hasil ujian langsung oleh aplikasi CAT. Dalam hal waktu mengerjakan soal, para peserta dapat memantau sisa waktu yang tersedia melalui layar monitor setiap saat selama test berlangsung. Setiap peserta test dapat melihat langsung nilai test (skor) setelah selesai test

---

<sup>38</sup> [http://www.bkn.go.id.keberadaan\\_Pegawai\\_Negeri\\_Sipil](http://www.bkn.go.id.keberadaan_Pegawai_Negeri_Sipil), diakses 28 Oktober 2014 22.25 WIB.



dilaksanakan, apakah sudah memenuhi standar kelulusan (*passing grade*) yang ditentukan ataukah tidak.<sup>39</sup>

Dengan sistem CAT ini, dari pengalaman penyelenggaraan test yang sudah pernah dilakukan, secara umum para peserta merasa lebih puas jika dibandingkan dengan paper based test (LJK) yang selama ini ada. Meskipun mereka tidak lulus, namun mereka puas dengan proses yang telah dijalani karena merasa fair dan adil sesuai dengan kemampuan yang saat itu mereka miliki.

**Gambar 1. Bagan Prosedur Recruitment Melalui Sistem CAT**



Sumber : *bkn.go.id*

Gambar di atas adalah gambar alur rekrutmen dan seleksi pada Badan Kepegawaian Negara dengan menggunakan *Computer Assisted Test (CAT)*. Pertama, para pelamar harus diseleksi secara administrasi oleh Badan Kepegawaian Negara. Bagi pelamar yang lulus berhak mengikuti proses selanjutnya yaitu melakukan Tes Kompetensi Dasar dengan *Computer Assisted*

<sup>39</sup> Badan Kepegawaian Negara, *Op, Cit.*, hlm. 40

*Test* (CAT). Para peserta yang memenuhi skor minimal dari yang sudah ditetapkan oleh Badan Kepegawaian Negara, berhak mendapatkan sertifikasi lulus Tes Kompetensi Dasar yang berlaku selama dua tahun. Untuk peserta yang tidak lulus tidak mendapatkan sertifikasi. Setelah mendapatkan sertifikasi, para peserta berhak mengikuti Tes Kompetensi Bidang, tes potensi dan yang terakhir wawancara. Jika peserta tersebut lulus dalam Tes Kompetensi Bidang, tes potensi, dan wawancara maka peserta tersebut berhak menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil untuk selanjutnya menjadi Pegawai Negeri Sipil yang professional.

Pelaksanaan CAT dilakukan di Pusat Test Kompetensi dasar. Pelamar yang memenuhi standar passing grade (skor yang telah ditentukan) akan mendapatkan sertifikasi yang berlaku selama 2 tahun. Pelamar kemudian melalui tahap Test Kemampuan Bidang, dan apabila lulus, pelamar resmi menjadi CPNS, dari hasil recruitment melalui CAT, didapatkan CPNS yang lebih berkualitas dan kinerja maksimal, sehingga tata kelola pemerintahan yang ideal dapat tercapai dan *Good Governance* bisa terwujud. Secara normatif, rekrutmen dan seleksi melalui proses CAT di Indonesia merupakan jawaban atas sebagian refleksi yang harus dibenahi Indonesia dalam rangka mengedepankan nilai transparansi, akuntabilitas dan efektivitas guna mewujudkan *clean government* dan *good governance*.