

**PENERAPAN PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE*  
DALAM PENEMPATAN APARATUR DALAM JABATAN  
STRUKTURAL  
DI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN POHUWATO  
(Studi Kasus : Peranan BAPERJAKAT dalam Seleksi dan  
Penempatan Aparatur dalam Jabatan Struktural)**

**TESIS**

**GRETTY SYATRIANI SALEH**

**P0800210006**



**KONSENTRASI KEBIJAKAN PUBLIK  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN  
PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2012  
LEMBAR PENGESAHAN**

**PENERAPAN PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE*  
DALAM PENEMPATAN APARATUR DALAM JABATAN  
STRUKTURAL  
DI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN POHUWATO  
(Studi Kasus : Peranan BAPERJAKAT dalam Seleksi dan  
Penempatan Aparatur dalam Jabatan Struktural)**

Diajukan oleh

**GRETTY SYATRIANI SALEH  
P0800210006**

Disetujui untuk diseminarkan

Makassar. ...Juli 2012

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

**Prof. Dr. Muh. Kausar Bailusy,**  
**MA**

**Dr. H. Thahir Haning, M.Si**

Mengetahui

## Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan

### **Dr. Alwi. M.Si** **KATA PENGANTAR**

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan hidayah -Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan baik dan tepat waktu. Selama dalam proses penyelesaian studi dan penyusunan Tesis ini, tidak sedikit kendala yang dihadapi oleh penulis disebabkan keterbatasan kemampuan penulis sendiri, namun berkat bantuan beberapa pihak, akhirnya penulisan tesis ini mengalami penyempurnaan walaupun diakui masih terdapat sejumlah kekurangan dan kelemahan di dalamnya.

Selanjutnya, kepada pihak-pihak yang telah berperan membantu, baik secara langsung maupun tidak langsung mulai dari pencerahan masalah, pengetikan naskah, olah data, pemberian saran atau masukan yang konstruktif, hingga kepada penyempurnaan-penyempurnaan teknis penulisan. Demikian halnya, bantuan moril dan materil juga cukup banyak diperoleh penulis dari sejumlah pihak.

Adapun pihak-pihak yang telah banyak memberikan bantuan tersebut antara lain :

1. Kedua orang tua kami tercinta, ayahanda .....dan ibunda ....., keduanya telah membesarkan penulis dan tak henti-hentinya memberikan dorongan moril kepada penulis selama menempuh pendidikan.
2. Prof. Dr. Ir. Mursalim, M.Si selaku Direktur Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar
3. .... selaku Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin beserta staf
4. ....selaku Ketua Konsentrasi Program Studi Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin.
5. ....selaku Ketua Komisi Penasihat dan .....selaku Anggota Komisi Penasihat, keduanya telah sudi mencurahkan waktunya, memberikan cukup banyak pencerahan, bimbingan, serta dorongan moril bagi penulis selama menjalani proses penyelesaian studi dan penyempurnaan tesis ini
6. ....  
....., masing-masing

sebagai Tim Penguji yang telah memberikan sejumlah saran bagi penyempurnaan tesis ini

7. Seluruh dosen/ staf pengajar PPS UNHAS khususnya yang mengajar di Program Studi Administrasi Pembangunan yang telah mencurahkan tenaga dan pikiran serta bersedia melakukan transfer ilmunya sehingga penulis dapat memperoleh ilmu pengetahuan
8. Suami tercinta, .....dan anak kami ..... kesemuanya senantiasa memberikan dorongan dan setia mendampingi penulis selama menjalani pendidikan di PPS Unhas
9. Rekan-rekan mahasiswa di Program Studi Administrasi Pembangunan, yang juga cukup banyak memberikan semangat dan dorongan moril selama menempuh pendidikan di UNHAS Makassar
10. Teman-teman lainnya yang tidak sempat disebutkan namanya, namun kesemuanya banyak memberikan bantuan dan dorongan moril kepada penulis

Kepada semua pihak yang disebutkan di atas, dihaturkan terima kasih sebesar-besarnya atas segala kebaikan, jasa dan bantuannya kepada penulis selama ini.

Akhirnya, penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat kepada pembaca yang budiman terlebih kepada diri penulis sendiri.

Pohuwato,.....2012

Penulis,

**GRETTY SYATRIANI SALEH**

## ABSTRAK

**Gretty Syatriani Saleh.** *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penempatan Aparatur Dalam Jabatan Struktural Di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato.* (Studi Kasus : Peranan BAPERJAKAT dalam Seleksi dan Penempatan Aparatur dalam Jabatan Struktural) (dibimbing oleh **Muh. Kausar Bailusy** dan **H.Thahir Haning**)

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menjelaskan dan menganalisis penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada penempatan aparatur dalam jabatan structural oleh BAPERJAKAT, dan (2) menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi (mendukung dan menghambat) penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada penempatan aparatur dalam jabatan structural oleh BAPERJAKAT di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato. Pendekatan dan desain penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara (*in depth interview*), dan dokumentasi. Teknik analisis data adalah kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip partisipasi (*Participatory*), aturan hukum (*Rule of Law*), transparansi (*Transparency*), responsif (*Responsive*) berorientasi kesepakatan (*Consensus orientation*), kesetaraan (*Equity*), efektif dan efisien, akuntabilitas (*Accountability*) dan visi strategis (*Strategic Vision*) dalam kebijakan penempatan aparatur pada jabatan structural di Kabupaten Pohuwato, adalah *tidak optimal*. Faktor-faktor pendukung internal adalah kebijakan internal Pemda, jumlah SDM aparatur, formasi jabatan, eksistensi BAPERJAKAT dan PPK, komitmen pimpinan daerah. Faktor-faktor pendukung eksternal : kebijakan peraturan perundang-undangan, eksistensi Inspektorat Provinsi, adanya tuntutan kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor penghambat internal adalah perubahan kepemimpinan, belum adanya Lembaga Uji Kompetensi, Uji kompetensi belum dilaksanakan, keterbatasan SDM yang berkualitas, kompetensi SDM, motivasi, inkonsistensi, konflik kepentingan, iklim organisasi, dan kepemimpinan. Faktor-faktor penghambat eksternal adalah intervensi, kurangnya peran lembaga independen, sistem pendiklatan, kondisi sosial budaya masyarakat.

## **ABSTRACT**

**Gretty Syatriani Saleh. *Apply Good Governance Principles To Appoint Employees Owned Local Government Into Structural Position At Sekretariat Daerah, Pohuwato Regency.*** (Case Study: The Role of BAPERJAKAT To Selection and Appointment Any Employees Into Structural Position) (under supervised by **Muh. Kausar Bailusy** and **H.Thahir Haning**)

This research aimed to (1) clarifying and analyze good governance principles application to appoint employees owned local government into structural position by BAPERJAKAT at Sekretariat Daerah of Pohuwato Regency, and (2) clarifying and analyze its determinant of factors have been influent it. A qualitative descriptive used to analyzed any data. Observation, *in depth interview*, and documentation used to collecting data.

The result of this research indicated that good governance principles include participatory, rule of law, transparency, responsive, consensus orientation, equity, effective and efficiency, accountability, and strategic vision not be optimum apply yet to appoint employees owned local government into structural position at Sekretariat Daerah of Pohuwato Regency. Internal factor of support influent it are internal policy of Local Government, given available of employees owned local government, position formation, BAPERJAKAT and PPK existent, commitment. Internal factor of trigger influent it are leader change, not yet competention test institution, not be given available employee have high quality and professionals, human resources competency, motivation, interest conflict, organization condition, and leadership.

External factor of support influent it are rules and policy, region inspectorat, demand of public service. External factor of trigger influent it are intervention, less role play of independent institution, education and training system, socioculture.

Keywords: *Good governance, BAPERJAKAT, appointment, employees, structural position*

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK .....	vi
<i>ABSTRACT</i> .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	x
DAFTAR GAMBAR .....	xi
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	16
C. Tujuan Penelitian.....	17
D. Manfaat Penelitian.....	17
<b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>19</b>
A. Konsep <i>Good Governance</i> dalam Penyelenggaraan Hukum Administrasi Negara .....	19
<b>B.</b> Konsep Pengambilan Keputusan .....	28
C. Kebijakan Penempatan Aparatur dalam Jabatan Struktural.....	42
D. Konsep <i>Job Description - Job Specification</i> .....	46
E. Konsep Sistem Seleksi dan Penempatan .....	70
F. Peranan Badan Perimbangan Jabatan (BAPERJAKAT).....	83
G. Kerangka Konseptual.....	88

<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN .....</b>	93
	A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	93
	B. Lokasi Penelitian .....	93
	C. Jenis dan Sumber Data .....	93
	D. Unit Analisis .....	94
	E. Informan Penelitian.....	94
	F. Teknik Pengumpulan Data .....	94
	G. Teknik Analisis Data .....	95
	H. Definisi Operasional.....	96
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	100
	A. Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Penempatan Aparatur Dalam Jabatan Struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato .....	100
	B. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi (Mendukung Dan Menghambat) Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> Pada Penempatan Aparatur Dalam Jabatan Struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato.....	187
	C. Pembahasan.....	209
<b>BAB V</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	220
	A. Kesimpulan .....	220
	B. Saran .....	221
	DAFTAR PUSTAKA .....	223
	LAMPIRAN	

**DAFTAR TABEL**

Nomor		Halaman
1	Kriteria Eselon dan Jenjang bagi Penempatan Aparatur dalam Jabatan Struktural.....	122
2	Identifikasi Faktor Internal dan Eksternal Mendukung Dan Menghambat) Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> Pada Penempatan Aparatur Dalam Jabatan Struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwatu, Tahun 2012.....	188

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1 Tingkat Pendidikan, Golongan Kepangkatan dan Masa Kerja Aparatur di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato, 2012.....	9
2 Kerangka Konseptual.....	92
3 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Partisipasi dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural.....	105
4 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip <i>Rule of Law</i> dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural.....	133
5 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Transparansi dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural.....	140
6 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Responsive dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural.....	144
7 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Berorientasi Kesepakatan ( <i>Consensus Orientation</i> ) dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural.....	153
8 Piramida Pembagian Level Jabatan Struktural pada Organisasi Pemkab Pohuwato .....	157
9 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Kesetaraan ( <i>Equity</i> ) dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural....	160
10 Piramida Penerapan Prinsip Efektif dan Efisien Dalam Penempatan Aparatur dalam Jabatan Struktural pada Organisasi Pemkab Pohuwato .....	167
11 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Efektivitas & Efisiensi dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural....	170
11 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Akuntabilitas dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural.....	176
12 Skema Mekanisme Penerapan Prinsip Visi Strategis dalam Penempatan Aparatur pada Jabatan Struktural.....	184

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dewasa ini, salah satu persoalan mendasar yang masih dihadapi oleh berbagai organisasi pemerintahan, terutama di negara-negara Dunia Ketiga yang sedang berkembang dan membangun, seperti di Indonesia, adalah penerapan prinsip-prinsip *good governance* kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan, terutama di level jabatan struktural.

*Good governance* atau tata pemerintahan yang baik, pada dasarnya adalah lawan dari tata pemerintahan yang buruk (*bad governance*). Untuk mewujudkan *Good governance* tersebut, maka perlu memperhatikan prinsip-prinsipnya, sebagaimana dikemukakan oleh Tjokroaminoto (2000) bahwa, prinsip-prinsip *good governance*, adalah: partisipasi (*Participatory*), aturan hukum (*Rule of Law*), transparansi (*Transparency*), responsif (*Responsive*), berorientasi kesepakatan (*Consensus orientation*), kesetaraan (*Equity*), efektif dan Efisien, akuntabilitas (*Accountability*), tanggung gugat, dan visi strategis (*Strategic Vision*).

Kesembilan prinsip *good governance* tersebut erat kaitannya dengan penempatan aparatur dalam jabatan struktural. Dalam hal penerapan prinsip partisipasi, penempatan aparatur dalam jabatan

memerlukan keterlibatan berbagai pihak untuk berpartisipasi dalam pengembangan keputusan baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya. Namun kenyataannya tidak optimal dilaksanakan.

Penempatan aparatur dalam jabatan perlu berpedoman kepada prinsip aturan hukum (*Rule of Law*) dalam mengambil keputusan, membuat kebijakan maupun penyesuaian dengan struktur organisasi. Penempatan aparatur dalam jabatan perlu berpedoman kepada prinsip transparansi (*Transparency*), yang memungkinkan para pihak yang berkepentingan (stakeholder), perumus kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha.

Permasalahannya, perumusan kebijaksanaan dan seleksi penempatan dalam jabatan struktural, seringkali kurang berlandaskan aturan hukum yang berlaku, tidak melalui *fit and proper test*. Selain itu, penempatan dalam jabatan structural juga sering kurang atau tidak transparan di lingkungan lembaga pemerintah.

Pengambil kebijakan atau keputusan penempatan dalam jabatan struktural, juga perlu responsif (*Responsive*) atau tanggap terhadap aspirasi masyarakat, agar tidak terjadi konflik kepentingan. Hal ini juga erat kaitannya dengan prinsip yang berorientasi kesepakatan (*Consensus orientation*), sehingga *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapat pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam kebijakan penempatan dalam

jabatan struktural sesuai prosedur yang berlaku.

Penempatan dalam jabatan struktural juga perlu berpedoman kepada prinsip kesetaraan (*Equity*). Artinya, semua aparatur yang memenuhi syarat kualifikasi, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk menempati jabatan tertentu sesuai dengan keahliannya atau kompetensi yang dimiliki. Dengan kata lain, prinsip *equity* tersebut menuntut ditegakkannya rasa keadilan dan persamaan hak. Namun kenyataannya, masih sering terjadi diskriminasi di kalangan aparatur dalam penempatan jabatan struktural.

*Good governance* juga mengamanatkan bahwa keputusan ataupun kebijakan pemerintah haruslah efektif dan efisien. Demikian halnya penempatan aparatur dalam jabatan struktural, sangat penting mengedepankan prinsip efektivitas dan efisiensi. Artinya, aparatur yang ditunjuk atau diangkat pada suatu jabatan struktural, selayaknya diorientasikan kepada upaya mewujudkan kinerja individu dan organisasi yang ditetapkan, tidak menimbulkan konflik kepentingan, tidak *overlapping* pembagian tugas dan fungsinya, tidak memboroskan anggaran, serta tidak menyebabkan organisasi menjadi gemuk. Namun kenyataannya juga masih banyak diabaikan atau tidak maksimal dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Efektivitas dan efisiensi dalam penempatan aparatur pada jabatan struktural menghendaki agar organisasi tetap menjadi ramping, ada kesesuaian yang jelas antara jabatan dengan kemampuan –

keahlian yang dimiliki oleh pemangku jabatan, kinerja aparatur dan unit kerja instansinya meningkat, kesesuaian jumlah aparatur dengan bidang tugas atau pekerjaan yang tersedia, produktivitas kerja meningkat, sehingga visi dan misi organisasi dapat dicapai.

Prinsip akuntabilitas (*Accountability*) atau tanggung gugat juga menjadi hal yang penting mendapat perhatian dalam penempatan aparatur pada jabatan struktural. Pengambil kebijakan atau keputusan di lingkungan birokrasi pemerintahan sebagai pengurus/penyelenggara dari *governance*, memiliki kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/ pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggung jawaban. Namun kenyataannya juga belum optimal dilaksanakan.

Penempatan aparatur dalam jabatan struktural di instansi pemerintah berdasarkan *good governance*, penting didasarkan pada visi strategis (*Strategic Vision*). Artinya, pimpinan daerah atau pimpinan instansi dengan keputusan atau kebijakannya menempatkan aparatur dalam jabatan, harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan sumber daya manusia (SDM) yang luas dan jauh ke depan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan. Namun kenyataannya, keputusan atau kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan struktural seringkali hanya didasarkan pada selera dan kepentingan pribadi, kelompok atau kroni.

Di Indonesia, hingga 66 tahun kemerdekaan dan 12 tahun era reformasi serta 10 tahun penerapan sistem desentralisasi dengan berlaku efektifnya otonomi daerah berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah menjadi UU No.32 Tahun 2004, prinsip-prinsip *good governance* cenderung masih banyak diabaikan.

Akibat dari kurangnya penerapan prinsip-prinsip *good governance* tersebut maka sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia masih belum atau kurang menggembirakan, kaku – statis serta masih dominan dicirikan oleh birokrasi yang gemuk walaupun telah mengalami perampingan melalui restrukturisasi dan reposisi berdasarkan PP No.8 Tahun 2003 sebagaimana direvisi menjadi PP No. 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Berbagai organisasi perangkat daerah secara terus menerus merekrut pegawai setiap tahunnya namun tidak disesuaikan dengan formasi jabatan atau bidang tugas yang ada, sehingga tidak sedikit orang terdaftar sebagai pegawai namun tidak jelas tugas pekerjaannya.

Kebijakan pemerintah yang setiap tahun mengangkat CPNS untuk diseleksi menjadi PNS, pada kenyataannya juga semakin menciptakan birokrasi yang tidak efisien, pemborosan anggaran untuk membayar gaji sejumlah pegawai yang tidak jelas kinerjanya. Selain itu, distribusi jumlah pegawai dalam suatu instansi cenderung tidak merata menurut tugas dan fungsinya. Artinya, ada instansi yang kelebihan

jumlah pegawai namun ada pula instansi yang kekurangan jumlah pegawai, sehingga birokrasi menjadi inkonsisten.

Birokrasi pemerintahan juga masih dicirikan oleh kondisi ambiguitas dan *overlapping* dalam pendelegasian wewenang pengambilan keputusan rekrutmen dan seleksi CPNS/PNS. Artinya, ada pegawai yang diangkat berdasarkan SK Bupati/Walikota, ada yang diangkat berdasarkan SK Gubernur, bahkan ada yang diangkat berdasarkan SK Camat dan Lurah. Di sisi lain, ada juga pegawai yang diangkat berdasarkan SK Instansi terkait, SK Menteri, hingga SK Presiden. Misalnya pula, walaupun telah ada moratorium rekrutmen atau seleksi pengangkatan CPNS /PNS dari pemerintah pusat, namun kegiatan rekrutmen dan pengangkatan CPNS /PNS masih terus terjadi di kantor-kantor desa/lurah/camat, kantor instansi, sekretariat daerah dan lainnya.

Di lingkup pemerintahan di Indonesia, upaya untuk mewujudkan sumber daya aparatur yang profesional pada dasarnya sudah ditempuh oleh pemerintah melalui beberapa kebijakan, seperti UU No. 43 Tahun 1999 tentang PNS, yang mengatur bahwa aparat atau pegawai negeri sipil (PNS) sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Prinsip-prinsip *good governance* tersebut juga pada dasarnya

juga selaras dengan GBHN (TAP MPR No. 1/2009-2014) bahwa pembangunan aparatur negara diarahkan pada peningkatan kualitas aparat negara, fungsi kelembagaan negara, dan lembaga pemerintahan serta ketatalaksanaan dengan meningkatkan kemampuan melaksanakan seluruh penyelenggaraan negara termasuk penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang efektif, efisien, terpadu; meningkatkan kualitas aparat negara yang sejahtera, bersih, berwibawa, bermoral, beretika, bertanggungjawab, profesional dan penuh dedikasi pengabdian, meningkatkan kualitas dan efisiensi pelayanan, pengayoman dan perlindungan serta meningkatkan kemampuan mendinamisasi kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Dalam menjalankan tugasnya, seorang aparat dituntut untuk meningkatkan profesionalitasnya.

UU No. 43 Tahun 1999 bahwa : Pegawai negeri sipil yaitu mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun kenyataannya, masih banyak pegawai atau aparatur diangkat dalam suatu jabatan struktural kurang atau tidak memenuhi prinsip-prinsip *good governance*, terutama transparansi dan efektivitas.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penempatan jabatan structural semakin penting disinergikan dengan PP No.13

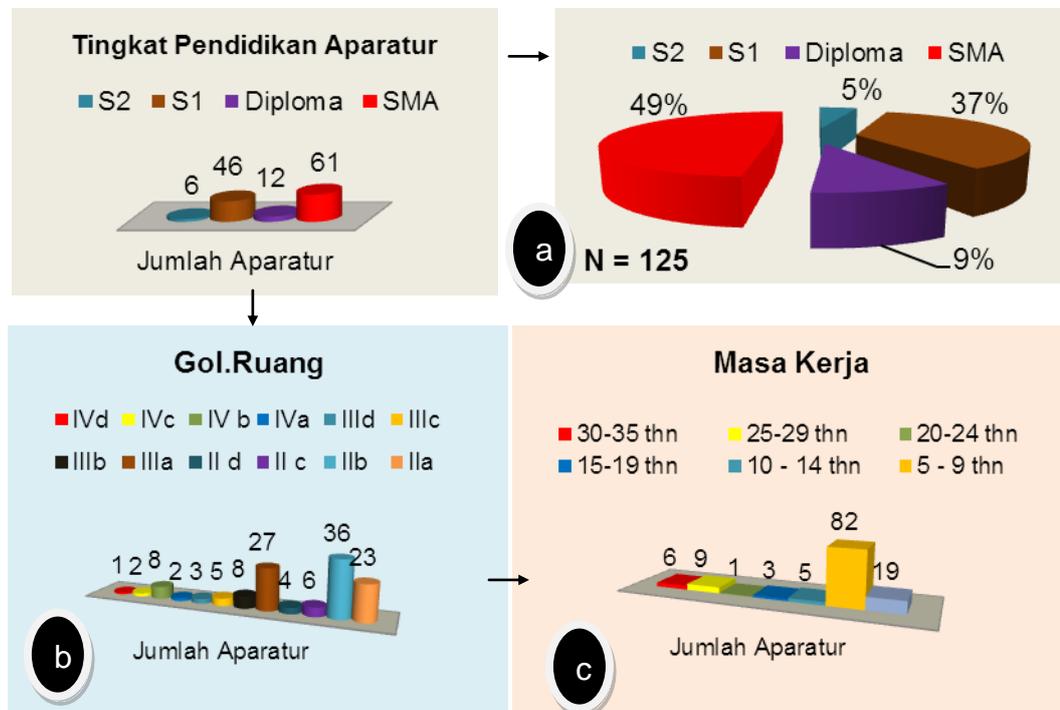
Tahun 2003 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, mengenai syarat umum pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) diantaranya: memenuhi persyaratan jabatan yang ditentukan, serendah-rendahnya memiliki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan, memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan, memiliki nilai prestasi specification minimal dalam 2 tahun terakhir, memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan, sehat jasmani dan rohani.

Syarat umum lainnya adalah memperhatikan kebutuhan organisasi, rentang kendali, karakteristik tugas pokok dan fungsi jabatan yang berhubungan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat; kepastian jaminan arah pengembangan karier ditetapkan sesuai dengan pola dasar karier dengan keputusan presiden; pola dasar karier memuat pedoman teknik dan metode penyusunan pola karier dengan unsur-unsur kriteria pendidikan formal, pendidikan dan latihan, masa specification, pangkat, golongan ruang dan jabatan. Faktor-faktor pertimbangan lain dalam pengangkatan PNS adalah senioritas dalam kepangkatan, usia, Diklat jabatan, pengalaman.

Realitas yang berkembang bahwa, penempatan aparatur dalam jabatan pada berbagai, termasuk di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato, diisukan masih banyak yang tidak berpedoman kepada atau mengabaikan beberapa ketentuan pada kebijakan yang diatur dalam PP No.13 Tahun 2003, atau belum sepenuhnya berpedoman kepada

prinsip-prinsip *good governance*.

Di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato, terdapat 125 orang aparatur dengan tingkat pendidikan dan golongan kepangkatan berikut.



Sumber : Sekretariat Daerah Kab.Pohuwato, 2012

Gambar 1 Tingkat Pendidikan, Golongan Kepangkatan dan Masa Kerja Aparatur di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato, 2012

Data pada Gambar 1a menunjukkan bahwa, tingkat pendidikan aparatur paling banyak adalah SMA (yaitu 49%) dan sarjana (S1) (yaitu 37%) serta 9% diploma. Sedangkan pendidikan diploma dan magister (S2) jumlahnya lebih sedikit yakni hanya 5% dari total jumlah aparatur di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato. Hal ini berarti bahwa, tingkat pendidikan kebanyakan aparatur masih perlu ditingkatkan guna memenuhi dengan syarat jabatan struktural.

Ditinjau dari segi golongan kepangkatan/ ruang (Gambar 1b), 69

(atau 55,2%) aparatur adalah Gol.II (terutama paling banyak Gol II b dan II a), 43 (atau 34,4%) aparatur adalah Gol.III (terutama paling banyak Gol. III a), dan 13 (atau 10,4%) aparatur adalah Gol.IV(terutama paling banyak Gol. IVb). Hal ini berarti bahwa, kebanyakan aparatur masih memerlukan proses penyesuaian atau masih membutuhkan waktu yang lama untuk menyesuaikan golongan kepangkatannya dengan syarat penempatan jabatan struktural.

Ditinjau dari segi masa kerja (Gambar 1c), 101 (atau 80,8%) aparatur mempunyai masa kerja kurang dari 10 tahun, 16 (atau 12,8%) aparatur mempunyai masa kerja 20 – 35 tahun, dan 8 (atau 6,4%) aparatur mempunyai masa kerja 10 – 19 tahun. Hal ini berarti bahwa, dalam penempatan aparatur dalam suatu jabatan struktural, perlu memperhatikan senioritas aparatur.

Permasalahan yang terjadi bahwa, penempatan aparatur atau PNS dalam jabatan melalui pengangkatan terkadang kurang memenuhi persyaratan jabatan yang ditentukan, kurang disesuaikan dengan kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan, kurang didasarkan pada nilai prestasi dan *specification* yang dipersyaratkan, kurang disesuaikan dengan kompetensi jabatan yang diperlukan, termasuk kriteria eselon dan jenjang kepangkatan dan golongan ruang.

Penempatan aparatur atau PNS dalam jabatan melalui pengangkatan di lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato diisukan sering kurang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi,

rentang kendali, karakteristik tugas pokok dan fungsi jabatan yang berhubungan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat.

Di kalangan pegawai masih ada yang mengalami kebingungan ataupun kegelisahan atas ketidakpastian jaminan mengenai arah pengembangan kariernya walaupun sudah berusaha sedemikian rupa meningkatkan pendidikan dan keterampilan kerjanya, menunjukkan kinerja atau prestasi kerja yang baik.

Fenomena permasalahan yang juga terjadi bahwa, dikalangan aparatur seringkali timbul konflik laten dan kecemburuan satu sama lain sebab, diantara mereka ada yang ditunjuk atau diangkat oleh pimpinannya untuk menduduki suatu jabatan tertentu yang kurang atau tidak memenuhi persyaratan atau prosedur yang berlaku, ada yang menduduki jabatan padahal belum pernah mengikuti Diklat, atau masa kerjanya masih relatif lebih singkat dibanding dengan pegawai lainnya.

Ada pegawai yang ditunjuk atau diangkat untuk menduduki suatu jabatan tertentu tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan disiplin ilmunya, sementara ada pula pegawai lainnya yang memenuhi syarat untuk menduduki suatu jabatan namun tidak memperoleh akses. Ada pegawai yang tergolong senior baik dari segi kepangkatan maupun usia serta pengalaman, namun tidak dipertimbangkan untuk menduduki suatu jabatan.

Dikalangan pegawai atau aparatur, ada yang ditempatkan pada jabatan tertentu yang kurang sesuai dengan kemampuan, keahlian,

tingkat pendidikan dan disiplin ilmunya, dan pengalaman yang dimiliki, sehingga kebingungan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Pengisian formasi jabatan yang ada, seringkali hanya didasarkan sistem coba-coba atau terpaksa, bukan didasarkan pada pertimbangan kompetensi pejabat yang bersangkutan.

Fenomena permasalahan yang paling menonjol terutama sejak adanya kebijakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada) secara langsung. Pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih, seringkali mengambil kebijakan secara sepihak terhadap pegawai/ aparatur atau pejabat yang diketahui tidak mendukung pencalonannya atau tidak memilihnya pada saat proses pemilihan berlangsung. Kebijakan yang dimaksud adalah berupa pemindahan/ mutasi atau penurunan jabatan (nonjob).

Keputusan secara sepihak dan sewenang-wenang yang demikian, tidak jarang menimbulkan implikasi negatif berupa kecemasan, stress, rasa malu dan lainnya kepada oknum pegawai/aparatur atau pejabat tertentu karena kehilangan jabatan, kehilangan karier yang puluhan tahun dibangunnya, dan harus rela menerima kenyataan bahwa dirinya tidak lagi menjabat. Implikasi luas dari kenyataan tersebut adalah menurunnya motivasi kerja dan menurunnya kualitas kinerja pegawai.

Keputusan mutasi dan nonjob terhadap aparatur dan pejabat tertentu juga seringkali menimbulkan pertentangan atau konflik, yang

menjadi benih-benih perpecahan dan dendam di kalangan aparatur pemerintahan daerah. Kompetensi (pengetahuan, keahlian dan pengalaman) yang dimiliki menjadi sia-sia karena pada kenyataannya telah disingkirkan atau tersingkirkan dari tugas dan jabatan oleh suatu keputusan yang sepihak dan sewenang-wenang.

Keputusan Kepala Daerah melakukan mutasi atau pemindahan seorang aparatur dari suatu jabatan, tugas pekerjaan dan unit kerja kepada jabatan, tugas pekerjaan, unit kerja lain, seringkali bukan didasarkan pada ketentuan yang berlaku (Pasal 1 PP No.13 Tahun 2003) dan bukan pula upaya untuk meningkatkan profesionalisme aparatur, melainkan lebih didasarkan kepada kepentingan politik dan faktor *like and dislike*.

Pimpinan daerah atau oknum pengambil kebijakan seringkali sengaja memilih orang-orang yang disukai atau memiliki hubungan kedekatan/ kekerabatan dengannya untuk diangkat atau ditunjuk menempati suatu jabatan struktural strategis dengan mengabaikan prinsip *job description* dan *job specification analyses*. Sikap keputusan tersebut seringkali hanya dimaksudkan untuk melancarkan praktek kolusi dan nepotisme, termasuk kemungkinan melancarkan konspirasi bagi-bagi proyek dan perilaku korup.

Sikap keputusan yang demikian, tentunya sangat merugikan aparatur atau pejabat struktural lainnya, sebab hak-haknya untuk dipromosikan dan mengembangkan karier serta menduduki jabatan

sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, dengan mudah termentahkan oleh suatu keputusan yang bernuansa politik transaksional dan selera - kepentingan pribadi oknum pengambil kebijakan atau keputusan.

Realitas demikian menimbulkan implikasi luas pada pendistribusian SDM yang cenderung tidak didasarkan pada pendekatan profesionalisme, melainkan lebih dominan kepada pendapatan politik semata. Hal ini tentunya membawa kerugian yang sifatnya materi maupun immateri dalam organisasi birokrasi pemerintahan dan pribadi individu unsur-unsur SDM.

Implikasi lainnya bahwa kinerja organisasi pemerintahan daerah semakin tidak efektif akibat inefisiensi atau salah kelola dalam penataan SDM aparatur pada formasi jabatan yang ada. Ketidakefektivan tersebut akan menimbulkan kesulitan bagi perwujudan visi dan misi organisasi pemerintahan daerah, sedangkan inefisiensi akan menimbulkan kerugian pada pembengkakan anggaran untuk membiayai SDM yang tidak profesional, kerugian uang negara akibat ketidakcakapan aparatur mengelola keuangan daerah bahkan akan semakin berpotensi menimbulkan perilaku korup.

Keseluruhan perilaku, sikap dan tindakan keputusan dalam penempatan aparatur dalam jabatan yang kurang atau tidak berpedoman kepada kebijakan UU No. 43 Tahun 1999, PP No.13 Tahun 2003 dan kebijakan lainnya serta prinsip *job description* dan *job specification analyses* yang demikian, tentunya sulit diharapkan akan

terbangunnya birokrasi yang profesional.

PP No.101 Tahun 2001 tentang Diklat PNS, menekankan bahwa, setiap aparatur yang hendak menempati suatu jabatan, maka harus mengikuti Diklat PIM IV, III, II, I dan ADUM terlebih dahulu. Kebijakan ini seringkali digunakan oleh pimpinan untuk mempersiapkan aparatur tertentu yang akan diangkat menduduki jabatan dalam unit kerja organisasinya.

Permasalahannya bahwa, tradisi pendiklatan sebagai prasyarat bagi penempatan aparatur dalam jabatan yang diatur pada PP No.101 Tahun 2001 tersebut, terkesan tidak memberikan manfaat yang berarti bagi peningkatan kinerja dan profesionalisme aparatur, sebab aparatur yang pernah mengikuti Diklat tidak (atau kurang) mengalami perubahan perilaku, pengetahuan dan keterampilan.

Menyimak lebih jauh bahwa, sudah berapa banyak aparatur pernah mengikuti Diklat, mulai dari yang namanya SPAMA, SPAMEN, ADUM hingga DIKLATPIM (I,II,III,IV), namun profesionalismenya juga belum nampak. Demikian halnya, instansi khususnya Sekretariat Daerah, birokrasi atau pelayanan administrasinya masih kaku, statis, formalistik, kolusif, statusquo.

Profesionalisme SDM aparatur di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato sulit terbangun jika penempatan aparatur dalam jabatan masih mengabaikan prinsip-prinsip *good governance* termasuk kebijakan yang diatur dalam UU No. 43 Tahun 1999, PP No.101 Tahun

2001, PP No.13 Tahun 2003, PP No. 30 Tahun 1980 jo PP No.53 Tahun 2010, UU No.32 Tahun 2004 dan kebijakan lainnya serta tidak didasarkan pada prinsip *job description* dan *job specification analyses*.

Penempatan aparatur dalam jabatan melalui keputusan-keputusan pengangkatan yang lebih mengedepankan faktor *like and dislike*, *loyalty and dis loyalty* dan lebih bernuansa kepentingan politik pribadi dan golongan, akan sulit mewujudkan *right men in right place*, *right men in right time* untuk tujuan pembangunan birokrasi yang professional.

Seorang aparatur yang tidak didukung kemampuan, kompetensi, pendidikan, keterampilan/ skill dan pengalaman kemudian dipaksakan diangkat atau ditempatkan pada jabatan tertentu, maka hanya akan menciderai dan merusak tatanan birokrasi, mengganggu fungsi-fungsi organisasi, dan akan memunculkan perilaku-perilaku yang tidak profesional, serta akan menimbulkan persoalan baru dan hanya akan menjadi beban birokrasi.

Pentingnya kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan struktural di lingkungan birokrasi khususnya di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sesuai tuntutan – kebutuhan pengembangan SDM aparatur yang professional, serta selaras dengan semangat desentralisasi, otonomi daerah dan reformasi birokrasi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat diformulasikan beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh Badan Pertimbangan Jabatan (BAPERJAKAT) dalam penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato ?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi (mendukung dan menghambat) penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh Badan Pertimbangan Jabatan (BAPERJAKAT) pada penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh Badan Pertimbangan Jabatan (BAPERJAKAT) pada penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi (mendukung dan menghambat) penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh Badan Pertimbangan Jabatan

(BAPERJAKAT) pada penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik teoritis maupun praktikal sebagai berikut.

##### **1. Manfaat Teoritis :**

- a. Menambah khazanah pengembangan ilmu administrasi pemerintahan khususnya yang menyangkut tentang kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan struktural di lingkungan birokrasi.
- b. Sebagai bahan informasi bagi calon peneliti yang akan melakukan penelitian serupa.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Pusat/Kementerian terkait dalam mengevaluasi kebijakan dan merancang reformasi birokrasi khususnya penempatan aparatur dalam jabatan struktural.
- b. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota, khususnya gubernur/bupati/walikota, khususnya BAPERJAKAT dalam mengimplementasikan kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan di lingkup birokrasinya.
- c. Sebagai bahan masukan bagi segenap aparatur dalam menuntut hak-haknya dalam pengembangan karier dan profesionalisme.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Hukum Administrasi Negara

Perspektif *Good Governance* merupakan sebuah konsep dan gerakan yang tergolong baru di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir cukup marak diwacanakan dalam berbagai forum formal dan informal untuk dapat mewujudkannya. Istilah *Good governance* tersebut pada dasarnya memiliki arti yaitu tata pemerintahan yang baik, yang erat kaitannya dengan praktik kinerja *governance* yang berkualitas dan profesional dari aparat penyelenggara negara sebagai pelayan publik.

Perspektif hukum *Good Governance* berarti terwujudnya tata pemerintahan yang baik berdasarkan UUD RI 1945. Perspektif ini sangat erat kaitannya dengan praktik kinerja *governance* yang berkualitas dan profesional dari aparat penyelenggara negara sebagai pelayan publik. Dalam konteks pemberantasan KKN, *good governance* juga sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN, dan *good governance* dinilai terwujud jika pemerintah mampu menjadikan dirinya (terlegitimasi) sebagai pemerintah yang bersih dari praktik KKN, mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan

akuntabilitas public.

*Good governance* memuat beberapa karakteristik dan nilai, yaitu : (a) praktiknya harus memberikan ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar, (b) nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama, (c) praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi kepada kepentingan publik (Dwiyanto, 2005:18-19).

Tjokroaminoto (2000), prinsip-prinsip *good governance*, adalah:

- 1) Partisipasi (*Participatory*). Setiap warga negara berpartisipasi dalam pengembangan keputusan baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) Aturan hukum (*Rule of Law*). Keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha yang menyangkut kepentingan masyarakat dilakukan berdasarkan hukum (peraturan yang sah).
- 3) Transparansi (*Transparency*), yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak yang berkepentingan yang menangani perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Perumusan kebijaksanaan, seleksi jabatan melalui fit and proper test oleh lembaga pemerintah dan non pemerintah, termasuk dalam hal procurement dan pelaksanaan anggaran pemerintah yang dilakukan secara transparan.
- 4) Responsif (*Responsive*). Lembaga-lembaga negara/badan usaha berusaha untuk melayani stakeholdersnya. Responsif terhadap aspirasi masyarakat dan kepentingan klien.

- 5) Berorientasi kesepakatan (*Consensus orientation*). *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapat pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur kerja.
- 6) Kesetaraan (*Equity*). Semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
- 7) Efektif dan Efisien. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia bagi pencapaian hasil sebaik mungkin.
- 8) Akuntabilitas (*Accountability*). Tenggang gugat dari pengurus/penyelenggaraan dari *governance* yang dilakukan. Menurut LAN RI bahwa akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggung jawaban.
- 9) Visi Strategis (*Strategic Vision*). Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan sumber daya manusia yang luas dan jauh ke depan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Kesembilan karakteristik tersebut di atas saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri.

Dalam konteks pelayanan publik yang diperankan institusi birokrasi, menjadi titik strategis untuk mewujudkan *good governance* dengan pertimbangan : *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah bagi negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Oleh karena itu, institusi

lembaga kepolisian negara memainkan peran dan fungsi yang sangat vital dan strategis dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang baik melalui pelaksanaan tugas dan fungsinya.

David Osborne dan Ted Gaebler dalam "*Reinventing Government*" (1997) menekankan perlunya upaya peningkatan pelayanan publik oleh sebuah birokrasi pemerintah yaitu dengan lebih banyak memberi wewenang pelayanan kepada masyarakat melalui suatu mekanisme atau aturan-aturan yang berlaku. Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan kepada publik. Hal ini dimaksudkan bagi pemberian jasa baik oleh pemerintah, masyarakat, swasta, untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Crince le Roy dalam Diana Halim Koentjoro (2004 :56-61) mengemukakan 13 asas umum pemerintahan yang layak (AUPL) sesuai dengan tata nilai yang berlaku dalam masyarakat Indonesia dan falsafah negara Pancasila, sebagai berikut:

- 1) *Asas kepastian hukum*  
Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan keputusan administrasi negara yang sah (dalam arti telah memenuhi syarat formal dan materiil). Asas ini dapat dibagi dua macam, yaitu :
  - a. Asas kepastian hukum formal, berisi formulasi keputusan yang jelas dan syarat-syarat suatu keputusan
  - b. Asas kepastian hukum materiil, berisi keputusan yang membebani tidak boleh berlaku surut.
- 2) *Asas keseimbangan*, menekankan keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai.
- 3) *Asas kesamaan*, artinya administrasi negara harus mengambil keputusan yang sama atas kasus yang sama (kasuistis).

Menurut van Vaollenhoven bahwa sifat tindakan administrasi negara adalah spontan, konkret, kasuistis, individualistis.

- 4) *Asas bertindak cermat*, meliputi : tindakan formal (artinya administrasi negara harus bertindak cermat waktu mempersiapkan pembentukan keputusan meliputi semua fakta, semua kepentingan, dipelajari dan diteliti kebenaran semua pendapat), dan tindakan materiil (jika keputusan dicabut maka diberi ganti rugi)
- 5) *Asas motivasi*, artinya suatu keputusan harus memuat motivasi atau pertimbangan yang adil dan jelas. Dalam artian bahwa dari pihak yang menerima agar dapat mengerti dengan jelas, sedangkan dari pihak yang menolak sebagai alasan untuk naik banding.
- 6) *Asas jangan mencampuradukkan wewenang (Detournement de Pouvoir)*, artinya wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu.
- 7) *Asas permainan yang layak (fair play)*, artinya badan atau pejabat harus memberi kesempatan kepada warga negara untuk mencapai kebenaran dan keadilan dengan mengajukan banding.
- 8) *Asas keadilan (larangan melanggar willikeurt/ bertentangan dengan nalar yang sehat*, artinya badan atau pejabat dilarang membuat suatu keputusan yang sewenang-wenang.
- 9) *Asas kepercayaan (menggapai pengharapan yang wajar)*, artinya yang dijanjikan oleh badan atau pejabat tidak boleh diingkari, yang mana timbulkannya kebijakan yang sama selama bertahun-tahun.
- 10) *Asas meniadakan akibat keputusan yang batal*, artinya keputusan yang dibatalkan oleh instansi banding (majelis kepegawaian), akibatnya badan atau pejabat TUN semula harus menerima kembali pegawai yang bersangkutan dan membayar semua kerugian akibat semua keputusan itu.
- 11) *Asas perlindungan atas pandangan hidup*, artinya sesuai masyarakat yang bersangkutan. Bagi PNS di Negara Indonesia diatur dalam PP No.10 Tahun 1983 mengenai izin istri dan PP No.45 Tahun 1990 tentang tidak menikah sesama pegawai atau pegawai.
- 12) *Asas kebijaksanaan*, artinya badan atau pejabat harus dapat bertindak dengan berpijak pada asas kebijaksanaan (spontan), tidak perlu menunggu instruksi.
- 13) *Asas penyelenggaraan kepentingan umum*, artinya kepentingan yang mencakup bangsa, masyarakat dan negara.

SK.Menpan No.81/1993 tentang pedoman dasar bagi tatalaksana pelayanan umum oleh lembaga-lembaga pemerintah kepada

masyarakat memuat unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan, yaitu pelayanan umum harus mudah, cepat, lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan dan kepastian, yaitu dalam hal prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, unit dan pejabat yang bertanggung jawab, hak dan kewajiban petugas maupun pelanggan, dan pejabat menangani keluhan.
- 3) Keamanan, yaitu proses dan hasil pelayanan harus aman dan nyaman, serta memberikan kepastian hukum.
- 4) Keterbukaan, yaitu segala sesuatu tentang proses pelayanan harus disampaikan secara terbuka kepada masyarakat diminta atau tidak diminta.
- 5) Efisien, yaitu tidak perlu terjadi duplikasi persyaratan oleh beberapa pelanggan sekaligus.
- 6) Ekonomi, yaitu biaya pelayanan ditetapkan secara wajar dengan mempertimbangkan nilai layanan, daya beli masyarakat, dan peraturan perundang undangan lainnya.
- 7) Keadilan, yaitu pelayanan harus merata dalam hal jangkauan dan pemafaatannya.
- 8) Ketetapan waktu, yaitu tidak terlalu lama untuk mencapai pelayanan yang optimal. Pemerintah melakukan secara berkala disertai audit dan bukti akuntabilitas dari pelayanan kita.

Menurut Dwiyanto (2005:4-5), ada tiga alasan yang mendasari pembaharuan pelayanan publik yang diharapkan dapat mendorong pengembangan *praktik good governance* di Indonesia, yaitu :

- a. Perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua stakeholders (pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar),
- b. Pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat sensitif,
- c. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relative mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

Berdasarkan uraian pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato, memainkan fungsi utama

sebagai administrator pelayanan publik dalam penempatan aparatur dalam jabatan struktural. Dalam fungsi tersebut, Sekretariat Daerah dituntut untuk melaksanakan penempatan aparatur dalam jabatan struktural sesuai praktik dan nilai-nilai *Good Governance* yaitu partisipatif, berlandaskan hukum, transparan, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan atau adil, efisien dan efektif, akuntabel, serta strategis.

GBHN Tahun 2004 TAP MPR No. II/ MPR/2004 menjelaskan pengertian 'aparatur' yaitu orang yang mengabdikan kepada bangsa dan negara yang memiliki fungsi melayani masyarakat luas dan melaksanakan pembangunan yang telah direncanakan sebelumnya, dan oleh karena itu harus memiliki kepribadian berupa iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan kepribadian Pancasila. Aparatur negara adalah keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintahan. GBHN (TAP MPR No.I/ 2005) menjelaskan, pembangunan aparatur negara diarahkan pada peningkatan kualitas aparatur negara, fungsi kelembagaan negara, dan lembaga pemerintahan serta ketatalaksanaan dengan meningkatkan kemampuan melaksanakan seluruh penyelenggaraan negara termasuk penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang efektif, efisien, terpadu, beretika, bertanggung jawab, profesional, dan penuh dedikasi pengabdian, meningkatkan kualitas dan efisiensi

pelayanan, pengayoman dan perlindungan kepada masyarakat serta meningkatkan kemampuan mendinamisasi kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian menguraikan pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS adalah unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Dalam konteks pelayanan administrasi publik ditinjau dari aspek normatif, tata pemerintahan adalah kegiatan yang diarahkan untuk mencapai tujuan pemerintahan negara yang pada gilirannya mengungkap perbuatan aparatur pemerintah. Dalam hukum administrasi negara, posisi pemerintah yang baik yang diperintah rakyat adalah bekerjanya pemerintahan sesuai dengan asas-asas hukum tata pemerintahan yang berlaku. Sedangkan yang diperintah adalah rakyat / warga negara yang menjunjung tinggi pemerintah. Luther Gullick dalam Siagian (1994), menyatakan “...*administration has to do with getting thing done, with the accomplishment of defined objective...*”, artinya administrasi bertalian dengan pelaksanaan penyelesaian pekerjaan

untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

Leonardo D.White dalam Prajudi Atmosudirdjo (1982) mengemukakan: "... *administration is a common process to all group efforts, publik of private, civil or military, large scale or small scale ...*", administrasi adalah proses umum dalam semua usaha manusia baik publik maupun privat, sipil atau militer, besar atau kecil.

Badri (1983 :10) menyatakan, administrasi adalah suatu pengaturan kerjasama, dari kegiatan sekelompok orang, untuk mencapai tujuan tertentu dengan tingkat rationalitet yang tinggi. Sedangkan Martono (1999 :3) mengemukakan administrasi merupakan sarana-sarana untuk melayani kebutuhan manusia sehingga tujuan dapat berwujud, kegiatan yang saling berkaitan, kegiatan yang saling membantu searah dengan tujuan yang akan dicapai.

Maas menjelaskan kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib, dan fungsi utama pemerintahan adalah fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*) (Sarundajang, 2002).

Hakikatnya, peranan PNS atau aparatur negara dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah ditetapkan dalam GBHN Tahun 1999 - 2004 dan Program Pemacu Pendayagunaan Aparatur Negara (Program PAN), meliputi : pelaksanaan pengawasan, penerapan analisis jabatan, penyusunan jabatan fungsional, peningkatan mutu

kepemimpinan, penyederhanaan tatalaksana pelayanan umum, dan sistem administrasi pemerintahan. David Osborne dan Ted Gaebler dalam *'Reinventing Government'* (1997) mengemukakan bahwa perlunya upaya peningkatan pelayanan publik oleh sebuah birokrasi pemerintah yaitu dengan dengan lebih banyak memberi wewenang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan untuk memberikan pelayanan dimaksud tentunya dengan melalui suatu mekanisme atau aturan-aturan yang berlaku.

## **B. Konsep Pengambilan Keputusan**

Keputusan (*decision*), pada dasarnya berasal dari akar kata 'putus' ditambah awalan *ke* dan akhiran *an*. Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, 'putus' artinya berpisah, tidak ada atau membatalkan hubungan, mengakhiri. 'Keputusan' disinonimkan dengan kata : ketetapan hati, kebulatan tekad, mengakhiri.

Keputusan (*decision*) berarti pilihan (*choice*) yaitu pilihan dari dua atau lebih kemungkinan. Namun, ia hampir tidak merupakan pilihan antara yang benar dan yang salah, tetapi yang justru sering terjadi ialah pilihan antara yang hampir "hampir dan yang "mungkin salah" (Drucker, 1997).

Manajemen erat kaitannya dengan strategi pengambilan keputusan, sebab dalam suatu keputusan memerlukan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi keputusan. Keputusan untuk membeli timbul karena adanya penilaian objektif atau karena dorongan emosi.

Keputusan untuk bertindak adalah hasil dari serangkaian aktivitas dan rangsangan mental emosional.

Proses untuk menganalisa, merasakan dan memutuskan, pada dasarnya adalah sama seperti seorang individu dalam memecahkan banyak permasalahannya. Konsumen membentuk preferensi atas merek-merek dalam kumpulan pilihan pada saat tahap evaluasi. Konsumen juga mungkin membentuk niat untuk membeli produk yang paling disukai. Keputusan konsumen untuk memodifikasi, menunda, atau menghindari suatu keputusan pembelian sangat dipengaruhi oleh risiko yang dirasakan. Sebuah keputusan adalah seleksi terhadap dua pilihan alternatif atau lebih. Pengambilan suatu keputusan memerlukan proses, dan di dalam proses tersebut ada tahapan.

Keputusan, walaupun sering disamakan dengan pilihan, namun tetap memiliki perbedaan penting di antara keduanya. Mc Kenzie (Drucker, 1997) menyatakan bahwa keputusan adalah pilihan nyata, karena pilihan diartikan sebagai pilihan tentang tujuan termasuk pilihan tentang cara untuk mencapai tujuan itu, apakah pada tingkat perorangan atau pada tingkat kolektif.

McGrew dan Wilson (1985) lebih melihat keputusan pada kaitannya dengan proses, yaitu bahwa suatu keputusan ialah keadaan akhir dari suatu proses yang lebih dinamis, yang diberi label *pengambilan keputusan*. Ia dipandang sebagai proses karena terdiri atas satu seri aktivitas yang berkaitan dan tidak hanya dianggap

sebagai tindakan bijaksana (Drucker, 1997:71)

Morgan dan Cerullo (1984) mendefinisikan keputusan sebagai sebuah kesimpulan yang dicapai sesudah dilakukan pertimbangan, yang terjadi setelah satu kemungkinan dipilih, sementara yang lain dikesampingkan. Keputusan yang dimaksud dengan pertimbangan ialah menganalisis beberapa kemungkinan atau alternatif, kemudian dipilih satu di antara A atau B. Kapankah dikatakan tidak ada keputusan atau bukan keputusan? Non-keputusan bisa terjadi apabila pengambil keputusan tidak menyadari atau tidak memahami situasi, atau dapat juga menyadarinya, tetapi pilihan itu tidak dilakukan. Sering dalam situasi seperti itu ada kekuatan lain yang campur tangan dalam proses pemilihan alternatif tersebut (Davis, 2005).

Situasi yang memperlihatkan campur tangan terjadi hampir tidak mengenal batas waktu, yaitu situasi politik. Situasi politik ialah situasi yang memiliki dimensi konflik, yaitu konflik politik, konflik antar kelompok, atau antar pribadi. Konflik politik ini diselesaikan dengan keputusan politik, yaitu dengan memilih alternatif di antara kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bertentangan. Keputusan politik yang penting biasanya disebut *keputusan kunci* atau *key decision* yaitu keputusan yang dengan sendirinya berkaitan dengan konflik-konflik kunci (*key-conflicts*), keputusan yang memiliki makna paling besar dan paling penting bagi suatu bangsa dan negara, dan bagi para pemimpin serta anggota masyarakat secara keseluruhan (Parry dan Morris, 1982

dalam Davis, 2005 : 72).

Dibalik suatu keputusan, ada unsur prosedur yaitu, pertamanya pembuat keputusan mengidentifikasi masalah, mengklarifikasi tujuan - tujuan khusus yang diinginkan, memeriksa berbagai kemungkinan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dan mengakhiri proses itu dengan menetapkan pilihan bertindak. Jadi, suatu keputusan sebenarnya didasarkan atas fakta dan nilai (*facts and values*). Keduanya sangat penting, tetapi tampaknya fakta lebih mendominasi nilai-nilai dalam menyehatkan keputusan suatu organisasi (Bridges, et al. 1971 dalam Lamb, 2001: 54).

Setiap keputusan itu bertolak dari beberapa kemungkinan atau alternatif untuk dipilih. Setiap alternatif membawa konsekuensi-konsekuensi. Ini berarti, menurut Simon (Bridges, et al. 1971), sejumlah alternatif itu berbeda satu dengan yang lain mengingat perbedaan dari konsekuensi-konsekuensi yang akan ditimbulkannya. Pilihan yang dijatuhkan pada alternatif itu harus dapat memberikan kebahagiaan atau kepuasan karena inilah yang merupakan salah satu aspek paling penting dalam keputusan (Lamb, 2001: 54).

Memperhatikan konsekuensi-konsekuensi dari suatu keputusan, hampir dapat dikatakan bahwa tidak akan ada satu pun keputusan yang akan menyenangkan setiap orang. Satu keputusan hanya bisa memuaskan sekelompok atau sebagian besar orang. Selalu ada saja kelompok atau pihak yang merasa dirugikan dengan

keputusan itu. Dan, apabila kerugian yang dirasakan itu kurang objektif, tidak tertutup kemungkinan bagi mereka untuk melakukan reaksi negatif terhadap keputusan itu. Pada sisi lain, suatu keputusan yang dibuat untuk suatu kelompok tertentu dapat pula mempunyai dampak bagi sebagian besar anggota masyarakat. Atas dasar itu maka para ahli teori pengambilan keputusan mengingatkan agar sebelum keputusan itu ditetapkan, diperlukan pertimbangan yang menyeluruh tentang kemungkinan konsekuensi yang bisa timbul.

Setiap keputusan mempunyai kadar kehebatan yang berbeda-beda. Ada keputusan yang tidak mempunyai makna berarti, sebaliknya ada yang mempunyai makna global yang 'Luar biasa. Ada keputusan yang sangat sederhana, ada yang sangat kompleks. Brinckloe (1977) dalam Purnama (2001:62) mengemukakan bahwa sebenarnya ada empat tingkat keputusan, yaitu :

1. *Automatic decisions,*
2. *Expected information,decisions*
3. *Factor weighting decisions*
4. *Dual uncertainty decisions.*

Setiap keputusan, menurutnya, jatuh dalam salah satu dari kategori itu.

1. Keputusan Otomatis (*automatic decisions*). Keputusan ini dibuat dengan sangat sederhana meski informasi tetap diperlukan. Hanya informasi yang ada itu sekaligus melahirkan satu keputusan. Seorang pengemudi mobil yang memperoleh informasi di perempatan jalan berupa lampu merah, akan membuat keputusan

otomatis untuk berhenti. Informasi itu identik dengan keputusan. Setiap pengemudi lain akan membuat keputusan yang sama apabila dihadapkan dengan informasi serupa.

2. Keputusan berdasar informasi yang diharapkan (*Expected information decision*). Tingkat informasi disini mulai sedikit kompleks, artinya. informasi yang ada sudah memben- aba- aba untuk mengambil keputusan. Akan tetapi, keputusan belum segera dibuat, karena informasi itu dipelajari. Setelah hasil studi diketahui, keputusan langsung dibuat, sama seperti keputusan otomatis.
3. Keputusan berdasar berbagai pertimbangan (*Factor weighting decision*). Keputusan jenis ini lebih kompleks lagi. Lebih banyak informasi yang diperlukan. Informasi-informasi itu harus dikumpulkan dan dianalisa. Faktor-faktor yang berperan dalam informasi itu dipertimbangkan dan diperhitungkan. Antara informasi yang, satu dan yang lain kemudian dicari yang paling banyak memberi keuntungan atau kesenangan.
4. Keputusan berdasar ketidak pastian ganda (*dual - uncertainty decisions*). Keputusan tingkat empat ini merupakan keputusan yang paling kompleks. Jumlah informasi yang diperlukan semakin bertambah banyak. Selain itu, dalam setiap informasi yang sudah ada atau informasi yang masih akan diharapkan, terdapat ketidak pastian. Itulah sebabnya dikatakan "*dual uncertainty* ", ketidakpastian ganda. Semakin luas ruang lingkup dan semakin jauh

dampak dari suatu keputusan, semakin banyak informasi yang dibutuhkan dan semakin tinggi ketidakpastian itu. Oleh karena itu, keputusan – keputusan semacam itu sering mengandung risiko yang jauh lebih besar daripada keputusan – keputusan tingkat dibawahnya.

Ketidakpastian itu merupakan satu karakteristik utama dari tough decision (Nutt, 1989). Dalam situasi seperti itu terdapat keraguan dan kekurangtepatan membuat prediksi mengenai informasi yang kritis. Selain itu, pembuat keputusan kurang dapat memisahkan informasi – informasi itu ke dalam kategori yang relevan dan yang tidak relevan.

Pengambilan keputusan adalah aspek yang paling penting dari kegiatan manajemen. Ia merupakan kegiatan sentral dari manajemen (Perrone, 1968), merupakan kunci kepemimpinan (Gore, 1959), inti kepemimpinan (Siagian, 1988), sebagai suatu karakteristik yang fundamental (Moore, 1966), sebagai jantung kegiatan administratif (Mitchell, 1978), suatu saat kritis bagi tindakan administratif (Robbins, 1978), bahkan Higgins (1979) menyatakan bahwa pengambilan keputusan adalah kegiatan yang paling penting dari semua kegiatan karena di dalamnya manajer terlibat. Demikian pula dikemukakan Hoy dan Miskel (1978) bahwa, keputusan merupakan pertanggungjawaban utama dari semua administrator melalui suatu proses tempat keputusan-keputusan dibuat dan dilaksanakan (Walker, 2000).

Robin Hughes (Audley, *et al.*, 1967) menyatakan bahwa karena pengambilan keputusan terjadi di semua bidang dan tingkat kegiatan serta pemikiran manusia, maka tidaklah mengherankan bila begitu banyak disiplin berusaha menganalisis dan membuat sistematika dari seluruh proses keputusan (Walker, 2000).

Pengambilan keputusan mempunyai arti penting bagi maju mundurnya suatu organisasi, terutama karena masa depan suatu organisasi banyak ditentukan oleh pengambilan keputusan sekarang. Pentingnya pengambilan keputusan dikemukakan oleh Mintzberg (1979) dari segi kekuasaan untuk membuat keputusan, yaitu apakah mengikuti pola sentralisasi atau desentralisasi. Berbeda dengan Mintzberg, Weber (1969) memberi perhatian pada pengambilan keputusan dari sudut kehadirannya, yaitu tanpa adanya teori pengambilan keputusan administratif, kita tidak dapat mengerti, apalagi meramalkan tindakan-tindakan manajemen sehingga kita tidak dapat menyempurnakan efektivitas manajemen.

Herbert Simon (1982) dalam Kotler (2005:34) mengemukakan bahwa, betapa besar peranan pengambilan keputusan dalam tubuh organisasi manapun dengan menyatakan bahwa :

Kewajiban "memutuskan" menyusupi keseluruhan organisasi administratif sama jauhnya seperti yang dilakukan oleh kewajiban "bertindak" - sesungguhnya, kewajiban memutuskan itu terikat secara integral dengan kewajiban bertindak. Suatu teori umum mengenai administrasi harus mencakup prinsip-prinsip organisasi yang akan menjamin diambilnya keputusan yang benar, seperti halnya ia harus mencakup prinsip-prinsip yang akan menjamin dilakukannya

tindakan yang efektif.

Memutuskan (implisit) dan bertindak (eksplisit) juga dilihat oleh Drucker (1997) sebagai begitu penting bagi organisasi mana pun. Dalam berbagai organisasi besar berabad-abad yang lampau kelihatannya para pengambil keputusan cenderung memberi tempat yang lebih menonjol pada unsur "bertindak" (*doing*). Itulah salah satu rintangan sehingga konsep pengambilan keputusan tidak dapat berkembang dengan cepat (Bridges, et al., 1971). Tetapi, karena para pengambil keputusan dalam berbagai organisasi semakin hari semakin menghadapi kondisi-kondisi internal yang kian kompleks dari organisasinya dan yang terus dihadapkan dengan lingkungan yang juga semakin berubah, maka mulailah para ahli memberi perhatian pada perumusan konsep-konsep pengambilan keputusan (Kotler, 2001:57).

Para ahli psikologi, ekonomi, ilmu politik, statistik, teori organisasi, manajemen, dan ilmu sosial pada umumnya, dengan demikian, telah memberi perhatian yang sangat besar dan telah memberi banyak informasi melalui berbagai penelitian tentang bagaimana seseorang dan kelompok membuat keputusan dan menyelesaikan masalah. Pada umumnya mereka berbicara tentang "pengambilan keputusan yang deskriptif," yang menunjuk pada bagaimana sebenarnya suatu keputusan terjadi, dan "pengambilan keputusan preskriptif" yang berkaitan dengan seni dan optimalisasi pengambilan keputusan sehingga terjadi peningkatan kualitas dari

keputusan yang dibuat.

Sungguhpun pengambilan keputusan itu sangat penting, juga merupakan kegiatan politik yang paling kompleks dalam suatu organisasi. Bukan hanya keputusan-keputusan inengenai kebijaksanaan pokok yang rumit, tetapi juga pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan program, penempatan, dan penganggaran, merupakan titiktitik kritis terhadap mantapnya suatu kebijaksanaan (Gortner, et al., 1987 dalam Kotler, 2001:83).

Pengambilan Keputusan ialah proses pemilihan suatu alternatif cara bertindak dengan,, metode yang efisien sesuai situasi. Proses itu untuk menemukan dan menyelesaikan masalah organisasi. Pernyataan ini menegaskan bahwa mengambil keputusan memerlukan satu seri tindakan, membutuhkan langkah, dan langkah-langkah itu mungkin saja terdapat dalam pikiran seseorang yang sekaligus mengajaknya berpikir sistematis. Dalam dunia manajemen atau dalam kehidupan organisasi, baik swasta maupun pemerintah, proses atau seri tindakan itu lebih banyak tampak dalam berbagai diskusi.

Suatu aturan kunci dalam pengambilan keputusan ialah " sekali kerangka yang tepat sudah diselesaikan, keputusan harus dibuat" (Brinldoe, etal., 1977). Sekali keputusan dibuat sesuatu mulai terjach. Dengan kata lain, keputusan mempercepat diambilnya tindakan, mendorong lahirnya gerakan dan perubahan (Hill et al., 1979). Jadi, aturan ini menegaskan bahwa harus ada tindakan yang dibuat kalau

sudah tiba saatnya dan tindakan itu tidak dapat ditunda. Sekali keputusan dibuat, harus diberlakukan dan kalau tidak, sebenarnya ia bukan keputusan, tetapi lebih tepat dikatakan suatu hasrat, niat yang baik (Drucker, 1997).

Sehubungan dengan itu, pengambilan keputusan hendaknya dipahami dalam dua pengertian, yaitu (1) penetapan tujuan yang merupakan terjemahan dari cita-cita, aspirasi dan (2) pencapaian tujuan melalui implementasinya (Inbar, 1979). Ringkasnya, keputusan dibuat untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan dan ini semua berintikan pada hubungan kemanusiaan. Untuk suksesnya pengambilan keputusan itu maka "sepuluh hukum" hubungan kemanusiaan (Siagian, 1994) hendaknya menjadi acuan dari setiap pengambil keputusan.

Ke-"sepuluh hukum" hubungan kemanusiaan itu ialah, (1) harus ada sinkronisasi antara tujuan organisasi dan tujuan masing-masing anggota organisasi tersebut; (2) harus ada suasana dan iklim kerja yang menggembirakan; (3) interaksi antara atasan dan bawahan hendaknya memadu informalitas dengan formalitas; (4) manusia tidak boleh diperlakukan seperti mesin; (5) kemampuan bawahan harus dikembangkan terus hingga titik yang optimum; (6) pekerjaan dalam organisasi hendaknya yang bersifat menantang; (7) hendaknya ada pengakuan dan penghargaan terhadap mereka yang berprestasi; (8) kemudahan-kemudahan dalam pekerjaan hendaknya diusahakan untuk memungkinkan setiap orang melaksanakan tugasnya dengan baik; (9)

sehubungan dengan penempatan, hendaknya digunakan prinsip *the right man on the right place* dan (10) tingkat kesejahteraan hendaknya juga diperhatikan antara lain dengan pemberian balas jasa yang setimpal (Siagian, 1994: 68).

Pengambilan keputusan meliputi antara lain hal-hal yang berhubungan dengan pengumpulan fakta. Berbagai teknik dapat digunakan untuk mengumpulkan informasi mengenai tiffa tu masalah, tetapi dapat juga dengan menggantungkan diri pada Para ahli atau konsultan. Cara apa pun dipakai, tidak ada yang murni objektif, tetapi selalu, mengandung unsur bias pada pihak pembuat keputusan kagnalergantung pada nilai keputusan dan pada penerimaan informasi tertentu sebagai fakta.

Teknik pengambilan keputusan yang diperkenalkan di dalam berbagai literatur cukup bervariasi tetapi pada umumnya dapat dikelompokkan dalam dua jenis, yaitu teknik tradisional dan teknik modern. Mc Grew (Kotler, 2005 : 99 -100) mengemukakan teknik pengambilan keputusan sebagai berikut :

- a. Keputusan terprogram:
  - Tradisional :
    - (1) Kebiasaan
    - (2) Pekerjaan rutin sehari-hari; prosedur operasional yang baku
    - (3) Struktur organisasi; ada harapan bersama; melalui perumusan sub-sub tujuan; dengan menggunakan saluran informasi yang terumus dengan jelas.
  - Modern:
    - (1) Riset operasional; analisis matematik; model-model; simulasi komputer;
    - (2) Proses data elektronik.
- b. Keputusan tidak terprogram:

#### Tradisional

- (1) *Heuristic*, yaitu mendorong seseorang untuk mencari diri sendiri, kreatifitas;
- (2) *Rule of thumbs*, yaitu suatu prosedur praktis yang tidak menjamin penyelesaian optimal;
- (3) Dengan seleksi dan latihan bagi para eksekutif.

#### Modern:

- (1) menyelenggarakan pelatihan bagi para pengambil keputusan;
- (2) dengan menciptakan program-program komputer.

Teknik-teknik pengambilan keputusan juga sering dibagi dalam teknik pengambilan keputusan *matematik* atau kuantitatif (Heenan dan Addleman, 1976; Robbins, 1978), dan teknik pengambilan keputusan *non-matematik* atau kualitatif (Moody, 1983). Teknik matematik biasa diberi nama *multivariate analysis* (analisis variabel ganda atau analisis berdimensi ganda). Di sini biasanya berpuluh-puluh variabel diteliti serentak dan kemudian dicari korelasi antara variabel-variabel itu. Teknik non-matematik, yang lebih sering digunakan untuk keputusan stratejik, antara lain sumbang saran, konsensus, *delphi*, *fish-bowling*, interaksi didaktik, tawar-menawar kolektif..

Kotler (2005) mengemukakan lima tahap proses pengambilan keputusan, yaitu: pengenalan masalah, pencarian informasi, pengevaluasian alternatif, pencarian informasi, keputusan pembelian, dan perilaku setelah pembelian.

#### 1. Pengenalan Masalah

Tahap pertama dalam pengambilan keputusan adalah pengenalan kebutuhan. Pengenalan kebutuhan muncul ketika konsumen menghadapi suatu masalah yaitu suatu keadaan dimana

terdapat perbedaan antara keadaan yang diinginkan dengan keadaan yang sebenarnya terjadi. Menurut Kotler (2000), kebutuhan tersebut dapat dicetuskan oleh rangsangan internal atau eksternal.

Kebutuhan harus diaktifkan (*activated*) terlebih dahulu sebelum ia dapat dikenali (*recognized*). Seorang pemasar perlu mengidentifikasi keadaan yang memicu kebutuhan tertentu dan kemudian mengumpulkan informasi untuk mengidentifikasi rangsangan yang paling sering membangkitkan minat akan satu jenis produk.

## 2. Pencarian informasi

Setelah mengidentifikasi masalah, pengambil keputusan akan mencari informasi yang ia butuhkan untuk menyelesaikan masalahnya (Morissan, 2007).

## 3. Evaluasi Alternatif

Evaluasi alternatif merupakan suatu proses mengenal pilihan dan memilih, kriteria evaluasi merupakan seperangkat atribut atau karakteristik dari produk dan jasa yang digunakan untuk mengevaluasi dan menilai alternatif pilihan. Pada proses ini, dibandingkan berbagai pilihan alternatif yang dapat memecahkan masalah yang dihadapi. Menurut Mowen dan Minor (1998), pada tahap ini, pengambil keputusan membentuk kepercayaan, sikap, dan intensif tentang alternatif produk yang dipertimbangkan tersebut. Evaluasi alternatif muncul karena banyak alternatif pilihan..

#### 4. Menentukan Alternatif

Pengambil keputusan akan mendapatkan sejumlah bahan yang akan dipertimbangkan dan mengurangi jumlah alternatif yang akan dipertimbangkan lebih lanjut.

#### 5. Menentukan Pilihan (*Choice Process*)

Dalam menentukan pilihan, beberapa teknik pemilihan (*Decision Rules*) yakni: teknik kompensatori (*Compensatory Decision Rules*), teknik nonkompensatori (*Noncompensatory Decision Rules*)

#### 6. Keputusan akhir

Setelah melalui tahap evaluasi alternatif di mana pengambil keputusan membentuk preferensi dalam kumpulan pilihan, konsumen mungkin akan berniat memutuskan untuk melakukan pembelian.

Menurut Kotler (2000), terdapat dua faktor yang berbeda diantara niat dan keputusan : *Pertama*, pendirian orang lain, yakni sejauh mana sikap orang lain mengurangi alternatif yang disukai orang lain akan bergantung pada dua hal : (1) Intensitas pendirian negatif orang lain terhadap alternatif yang disukai konsumen dan (2) Motivasi keinginan konsumen untuk menuruti keinginan orang lain. *Kedua*, faktor situasi yang tidak diantisipasi..

#### 7. Perilaku keputusan

Proses keputusan tidak berakhir, melainkan berlanjut hingga

periode paca pembelian. Keputusan pembeli merupakan fungsi dari seberapa dekat harapan pembeli atas suatu produk dengan kinerja yang dirasakan pembeli atas produk tersebut.

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa, keputusan Badan Pertimbangan Jabatan (BAPERJAKAT) dan PPK dalam penempatan aparatur dalam jabatan struktural, pada dasarnya merupakan suatu proses pilihan dan pertimbangan, yang dapat melalui proses pengambilan keputusan.

### **C. Kebijakan Penempatan Aparatur dalam Jabatan Struktural**

Pengertian 'aparatur' adalah orang yang mengabdikan kepada bangsa dan negara yang memiliki fungsi melayani masyarakat luas dan melaksanakan pembangunan yang telah direncanakan sebelumnya. Oleh karena itu, seorang aparat harus memiliki kepribadian meliputi beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, kepribadian Pancasila, dan sehat jasmani/ rohani. Dalam GBHN TAP MPR No. II / MPR/1999-2004 digunakan terminologi 'Aparatur Negara', yaitu keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintahan.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 menguraikan pengertian aparat atau pegawai negeri sipil (PNS) yaitu mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

GBHN (TAP MPR No. 1/1999-2004) menjelaskan bahwa pembangunan aparatur negara diarahkan pada peningkatan kualitas aparat negara, fungsi kelembagaan negara, dan lembaga pemerintahan serta ketatalaksanaan dengan meningkatkan kemampuan melaksanakan seluruh penyelenggaraan negara termasuk penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang efektif, efisien, terpadu; meningkatkan kualitas aparat negara yang sejahtera, bersih, berwibawa, bermoral, beretika, bertanggungjawab, profesional dan penuh dedikasi pengabdian, meningkatkan kualitas dan efisiensi pelayanan, pengayoman dan perlindungan serta meningkatkan kemampuan mendinamisasi kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Dalam menjalankan tugasnya, seorang aparat dituntut untuk meningkatkan profesionalitasnya.

Kaitannya dengan kebijakan pengembangan aparatur atau PNS, dapat ditemukan dalam UU No.8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian sebagaimana diubah menjadi UU No.43 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil, khususnya Pasal 31 mengatur bahwa, untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-

besarnya, diadakan pengaturan pendidikan serta pengaturan penyelenggaraan latihan jabatan yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan.

Khusus mengenai kebijakan pengembangan aparatur melalui Pendidikan dan Pelatihan atau Diklat, telah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah (PP) No. 101 Tahun 2000 bahwa sasaran Diklat adalah terwujudnya Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing.

PP No. 101 Tahun 2000 mengatur jenis dan jenjang pendidikan dan pelatihan terdiri dari : (1) pendidikan dan pelatihan prajabatan, dan (2) pendidikan dan pelatihan dalam jabatan (Pasal 4); Diklat prajabatan dilaksanakan untuk memberikan pengetahuan dalam rangka pembentukan wawasan kebangsaan, kepribadian dan etika PNS, disamping pengetahuan dasar tentang sistem penyelenggaraan pemerintah negara, bidang tugas dan budaya organisasi agar mampu melaksanakan tugas dan peran sebagai pelayan masyarakat (Pasal 7).

Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan dilaksanakan untuk mengembangkan keterampilan dan sikap PNS agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan dengan sebaik-baiknya. Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan terdiri atas: (1) pendidikan dan pelatihan kepemimpinan, (2) pendidikan dan pelatihan fungsional, (3) pendidikan dan pelatihan teknis (Pasal 8 PP No. 101 Tahun 2000).

Pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang selanjutnya disebut Diklatpim dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan Aparatur Pemerintah yang sesuai dengan jenjang jabatan struktural. Diklat Kepemimpinan terdiri dari : (1) Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon IV / Diklat Spama, (2) Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon III / Diklat Spamen, (3) Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon II / Diklat Spati. Sebelum Pendidikan dan Pelatihan Struktural / Kepemimpinan kepada PNS maka terlebih dahulu diberikan Pendidikan dan Pelatihan Administrasi Umum (ADUM). Peserta Diklatpim adalah PNS yang akan atau telah menduduki jabatan struktural dan mereka benar-benar sudah dipersiapkan oleh pimpinan sesuai dengan persyaratan dan prosedur yang telah ditetapkan.

Ketentuan tersebut mengindikasikan bahwa, untuk dapat menduduki jabatan tertentu harus telah mengikuti dan lulus dalam pendidikan dan latihan yang diperuntukkan dalam jabatan tersebut. Walaupun pendidikan dan pelatihan PNS tersebut memerlukan pembiayaan yang sangat tinggi, namun karena merupakan persyaratan menduduki jabatan struktural, yang merupakan impian PNS, maka hal tersebut harus diikuti oleh setiap PNS untuk menduduki jabatan struktural.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa, kebijakan pengembangan aparatur di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato terutama perlu dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan yang merata bagi setiap pegawai, khususnya yang akan menempati jabatan struktural tertentu. Pendidikan dan pelatihan penting baik sebagai persyaratan jabatan maupun dalam peningkatan kinerja atau prestasi.

#### **D. Konsep *Job Description* - *Job Specification***

*Job description* dan *Job Specification* pada dasarnya dua instrumen yang bersifat konseptual terkait persyaratan penempatan aparatur dalam jabatan. Menurut Whitmore (2000), *Job description* atau deskripsi pekerjaan adalah gambaran mengenai tugas-tugas yang dilaksanakan oleh pemangku jabatan. *Job description* memaparkan standar obyektif untuk pengisian setiap pekerjaan dan merupakan alat mengisi pekerjaan melalui promosi dan pengangkatan.

Menurut Etzioni dalam Swasto (2003), konsep *Job description* atau persyaratan jabatan adalah mengidentifikasi pengetahuan (*knowledge*), keahlian (*skill*), pendidikan (*education*), pengalaman (*experience*), sertifikasi (*certification*) dan kemampuan (*ability*) yang dibutuhkan untuk melakukan pengspesifikasi secara efektif.

*Job description* bersifat menerangkan kewajiban, kondisi *specification* dan aspek lainnya dari suatu pekerjaan. Selain itu juga mengidentifikasi fungsi-fungsi pokok pekerjaan dan menyediakan

informasi mengenai tugas dan tanggung jawab yang terkandung dalam suatu pekerjaan. Oleh karena itu, *job description* harus memuat pernyataan ringkas dan akurat yang menunjukkan apa yang dikerjakan oleh para pegawai, bagaimana melaksanakan suatu pekerjaan dan kondisi-kondisi bagaimana serta di mana tugas tersebut dilaksanakan. Jadi secara khusus, *job description* menyediakan informasi organisasional dan struktural disamping informasi fungsional (Swasto, 2003).

Dikemukakan Suroso (2002) bahwa, deskripsi pekerjaan adalah kriteria setiap pekerjaan adalah berbeda, menurut pengalaman dan pengetahuan yang berbeda, sebelum pemimpin mulai menganalisis tipe pegawai seperti apa yang dibutuhkan, pimpinan perlu melihat apa yang dituntut dari setiap pekerjaan di dalam organisasi melalui deskripsi pekerjaan yang terinci.

Deskripsi pekerjaan merupakan produk yang pertama dan langsung dari proses analisis pekerjaan. Dokumen ini pada dasarnya bersifat deskriptif dan terdiri atas catatan fakta-fakta pekerjaan yang ada dan berkaitan. Fakta-fakta ini haruslah diorganisasikan dalam beberapa cara agar dapat digunakan.

Ketetapan dan keterincian adalah dua hal yang sangat penting dalam deskripsi pekerjaan, yang dapat berbeda di antara berbagai organisasi. Tetapi umumnya apabila dilaksanakan dengan hati-hati, maka deskripsi pekerjaan akan menyediakan pemikiran yang jelas bagi

pegawai, analisis dan penyelia mengenali apa yang harus dilakukan pegawai untuk memenuhi tuntutan pekerjaan. Seorang pimpinan harus mampu menggunakannya untuk rekrutmen sebagai dasar yang realistis untuk menilai kinerja pegawai, dan sebagai pedoman program pelatihan untuk perencanaan kepegawaian di masa depan (Suroso, 2002).

Deskripsi pekerjaan atau *job description* kemungkinan akan lebih baik jika diikuti pedoman-pedoman (Tilaar, 2003) berikut :

- a. Terfokus pada muatan pekerjaan. Deskripsikan cara kerja sesungguhnya dilakukan oleh pemangku jabatan
- b. Menentukan keluaran pekerjaan. Memberikan indikator kuantitatif dari hasil yang diharapkan sebagai persyaratan formal
- c. Hindari bahasa yang kabur. Gunakan istilah khusus untuk menggambarkan aktivitas, bukannya istilah yang tidak jelas.
- d. Membuat peringkat komponen-komponen pekerjaan dalam urutan signifikan dan waktu yang dikorbankan
- e. Gunakan deskripsi yang terpisah untuk setiap posisi
- f. Kombinasikan pekerjaan hanya jika deskripsi yang terpisah menunjukkan bahwa mereka sesungguhnya sama dalam isi dan persyaratannya

Kaitannya dengan *job specification*, mengilustrasikan tuntutan atas para pegawai yang melakukan pekerjaan dan keahlian atau kecakapan atau keterampilan yang dimiliki manusianya sesuai dengan yang dipersyaratkan. Ini berarti menampilkan profil manusia yang dibutuhkan (kualifikasi) oleh orang yang akan melakukan pekerjaan tertentu (Tilaar, 2003).

Persyaratan-persyaratan atau kualifikasi meliputi pengalaman, pelatihan, pendidikan, dan kemampuan memenuhi tuntutan fisik dan mental. Ini berarti ada standar manusia yang diperlukan untuk suatu

bidang pekerjaan tertentu yang menunjukkan mutu atau kualitas yang dipersyaratkan yang dapat diterima dengan kualifikasi minimal yang dapat diterima dan harus dimiliki oleh pemangku jabatan untuk melaksanakan pekerjaan agar berdayaguna dan berhasilguna.

Menurut Bernandin dan Russel (Syafri Mangkuprawira, 2000) bahwa, *job specification* menentukan karakteristik personal yang diisyaratkan dan sah untuk melakukan penyisihan, seleksi dan penempatan. Hal ini dilakukan melalui pertimbangan- pertimbangan pribadi dari pemegang jabatan dan analisis kebijakan.

*Job specification* adalah merupakan standar manusianya dan menunjukkan kualitas yang diisyaratkan bagi pelaksanaan yang dapat diterima. *Job specification* harusnya hanya mencakup kualifikasi yang jelas-jelas berhubungan dengan kinerja yang dapat diterima. *Job specification* bergantung pada tingkat kinerja yang dianggap dapat diterima dan tingkat dimana beberapa kemampuan dapat disubstitusikan terhadap yang lain. Karena deskripsi pekerjaan dan *job specification* terpusat kepada pekerjaan, maka keduanya sering disatukan dalam sebuah dokumen yang disebut deskripsi pekerjaan atau *job description* (Syafri Mangkuprawira, 2000).

Dikemukakan Gibson (Robert Bacal, 2004) bahwa *job specification* melaksanakan fungsi yang terpisah dari komponen analisis pekerjaan yang lain. Selain itu tidak menggambarkan lingkungan fisik, tugas dan kewajiban atau kondisi pekerjaan. Sebaliknya, tujuan *job*

*specification* adalah untuk menentukan karakteristik personalia (seperti latar belakang pendidikan, pengalaman, pelatihan kejuruan) yang sah untuk penyisihan, seleksi dan penempatan. Persyaratan-persyaratan tersebut dapat ditentukan melalui pertimbangan pemegang jabatan, analisis kebijakan dan penyelia-penyelia.

Robert Bacal (2004) mengemukakan beberapa indikator *job specification* yaitu : pendidikan, pelatihan, kemampuan kerja, pengetahuan, keahlian, kompetensi.

Pendidikan adalah usaha untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi pembawaan baik jasmani maupun rohani sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan kebudayaan (Sumego, 2001:86). Peran pendidikan adalah memberikan bimbingan, pengajaran dan latihan. Pendidikan merupakan proses alih transformasi teknologi yang berkaitan dengan peningkatan pengetahuan pada institusi kelembagaan secara formal dan non formal melalui metode proses belajar mengajar (*learning-teaching*) terhadap setiap individu yang membutuhkannya (Sedarmayanti, 2001:62).

Syafri Mangkuprawira (2000:53) menyatakan bahwa sasaran pendidikan diarahkan pada (1) *learning to know*, (2) *learning to do*, (3) *learning to be*, dan (4) *learning to live together*. Ini juga berarti bahwa pendidikan memiliki sasaran pada kegiatan pembelajaran untuk mengetahui, melakukan dan memberikan pengajaran untuk membentuk kepribadian seseorang termasuk belajar di dalam membangun

kebersamaan dalam hidup.

Pelatihan atau *training* adalah suatu kegiatan yang bermaksud untuk memperbaiki dan mengembangkan sikap, tingkah laku, keterampilan dan pengetahuan dan karyawan/ pegawai sesuai dengan keinginan organisasi, dengan demikian pelatihan yang dimaksud adalah pengertian yang luas tidak terbatas hanya untuk mengembangkan berbagai keterampilan semata-mata. Pendidikan dan pelatihan dapat dipandang sebagai salah satu bentuk investasi pengembangan sumber daya manusia.

Tujuan pendidikan dan pelatihan adalah (1) meningkatkan pengabdian mutu, keahlian dan keterampilan, (2) menciptakan adanya pola pikir yang sama, (3) menciptakan dan mengembangkan metode *job specification* yang lebih baik, dan (4) membina karier pegawai negeri sipil (Sumego, 2001:86).

Musanef dalam Swasto (2003) menyatakan bahwa pembinaan karier pada dasarnya mempunyai tiga sasaran timbal balik, yaitu :

- a. Pembinaan karier harus ditujukan agar fungsi-fungsi dan tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien
- b. Memberikan prospek yang baik bagi masa depan pegawai antara lain dengan memberikan kehidupan yang layak, kenaikan pangkat, jabatan yang jelas prospeknya, tempat pekerjaan yang menyenangkan dan jaminan-jaminan sosial lainnya.
- c. Pembinaan sistem karier yang tepat adalah merupakan salah satu dimensi organisasi yang baik, oleh karena dengan sistem pembinaan karier yang baik dan dilaksanakan dengan baik pula akan dapat menimbulkan kegairahan bekerja, dan rasa tanggung jawab yang besar dari seluruh pegawai, tetapi sebaliknya apabila tidak ada sistem pembinaan karier yang baik atau secara formal ada sistem pembinaan karier yang baik tetapi tidak dilaksanakan dengan baik, maka akan dapat menimbulkan berbagai macam

frustrasi kemudian dapat menurunkan gairah dan prestasi serta produktivitas kerja para pegawai.

Syahrir (1999) mengemukakan bahwa pelatihan atau *training* adalah suatu kegiatan yang bermaksud untuk memperbaiki dan mengembangkan sikap, tingkah laku, keterampilan dan pengetahuan dan karyawan/ pegawai sesuai dengan keinginan organisasi, dengan demikian pelatihan yang dimaksud adalah pengertian yang luas tidak terbatas hanya untuk mengembangkan berbagai keterampilan semata-mata. Pendidikan dan pelatihan dapat dipandang sebagai salah satu bentuk investasi pengembangan sumber daya manusia.

Penataan pendidikan dan pelatihan berarti mengatur manajemen, memimpin, mengelola atau mengadministrasikan sumber daya yang meliputi merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi atau membina sumber daya meliputi sumber daya manusia, sumber belajar dan fasilitas. Sumber daya manusia terdiri atas peserta didik, pendidik dan para pemakai jasa pendidikan (Sedarmayanti, 2001:19).

Pelayanan diklat bagi pegawai pada hakikat meliputi adanya : 1) pengaturan kerjasama, 2) kegiatan sekelompok orang, 3) mencapai tujuan tertentu, 4) secara rasional. Pangkal tolak pendidikan adalah organisasi pendidikan dan / atau pembelajaran. Selain unsur statis juga merupakan wadah tempat orang-orang bekerjasama dalam suatu pola tertentu berdasarkan perencanaan yang telah ditentukan, sehingga terjadi proses dinamis secara rasional guna mencapai tujuan.

Standar kompetensi yang perlu dimiliki oleh aparatur adalah

kemampuan dalam :

1. Menjelaskan kedudukan, tugas, dan fungsi organisasi instansi dalam hubungannya dengan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Menerapkan konsep dan teknik pengorganisasian, dan koordinasi dengan benar, baik dalam hubungan internal maupun eksternal
3. Mengoperasionalkan sistem dan prosedur kerja yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pelayanan prima
4. Melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* dalam manajemen pemerintahan dan pembangunan
5. Melaksanakan kebijakan pelayanan prima
6. Mengambil keputusan yang tepat sesuai dengan kewenangan dan prosedur yang berlaku di unit kerjanya
7. Menerapkan prinsip dan teknik perencanaan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi kinerja unit organisasi
8. Membangun kerjasama dengan unit-unit terkait, baik dalam organisasi maupun di luar organisasi untuk meningkatkan kinerja unit organisasinya
9. Menerapkan teknik pengelolaan, penyampaian informasi dan pelaporan yang efektif dan efisien
10. Memotivasi SDM dan atau peran serta masyarakat guna meningkatkan produktivitas kerja
11. Mendayagunakan kemanfaatan sumberdaya pembangunan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas
12. Memberikan masukan bagi perbaikan dan pengembangan kegiatan kepada atasannya (Siagian. Sondang P, 2003).

Kompetensi menunjuk pada pengertian memenuhi kualifikasi atau persyaratan tertentu atau kecocokan ataupun ketepatan dengan sesuatu hal atau kondisi. Dikatakan White (Hersey dan Blanchard,1990:42) bahwa kompetensi sebagai "kemampuan seseorang dalam mengendalikan faktor-faktor lingkungan, baik fisik maupun non fisik" Dengan kata lain, sejauhmana kemampuan sumberdaya manusia dalam menguasai, rnengelola bahkan mengendalikan faktor-faktor di luar dirinya, baik yang bersifat internal

maupun eksternal organisasi akan menentukan tingkat kompetensi sumberdaya manusia dalam organisasi secara keseluruhan.

Amidjaya (1980:5) menguraikan bahwa kompetensi adalah kemampuan untuk melaksanakan tugas yang diperoleh melalui pendidikan dan latihan. Kemampuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, penguasaan faktor lingkungan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi.

Menurut Kusmana (1987:44), kompetensi yaitu sebagai tingkat kemampuan umum yang diperoleh atau dituntut untuk mendukung kinerja (*performance*) dalam suatu jabatan atau pekerjaan tertentu yang mencakup sejumlah tingkah laku yang amat penting dan menjadi syarat utama bagi kinerja yang memuaskan dalam menjalankan suatu jabatan atau pekerjaan.

Mustopadidjaya (2002) mengemukakan bahwa kompetensi merupakan kesadaran akan keberadaan dan peran masing-masing dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan independensinya satu sama lain, perilaku konsisten dalam mengemban amanat perjuangan bangsa sesuai dimensi spiritual, kultural, dan institutional yang diamanatkan Pembukaan Konstitusi Negara. Pemahaman mengenai visi, misi dan strategi secara tepat bahkan kemampuan dalam pengembangannya disamping keahlian dan keterampilan teknis dan managerial dalam mengemban tugas dan tanggung jawab masing-masing.

Untuk dapat membentuk sosok aparatur atau PNS sesuai dengan konsep-konsep kompetensi tersebut diatas, maka perlu dilaksanakan pembinaan atau pengembangan sumber daya aparatur antara lain melalui jalur diklat yang mengarah kepada upaya peningkatan :

- a. Sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara dan tanah air;
- b. Kompetensi teknis, manajerial, dan atau kepemimpinannya;
- c. Efisiensi, efektifitas dan kualitas pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan semangat kerjasama dan tanggungjawab sesuai dengan lingkungan kerja dan organisasinya (Mustopadidjaya, 2002).

Rofwell (2002 ; 324) mengemukakan kompetensi yang perlu dimiliki oleh setiap pegawai, yang terbagi atas 4 (empat) jenis, yaitu :

- a. Kompetensi Teknis (*Technical Competence*), yaitu kompetensi mengenai bidang yang menjadi tugas pokok organisasi.
- b. Kompetensi Manajerial (*Managerial Competence*), yaitu kompetensi yang berhubungan dengan berbagai kemampuan manajerial yang dibutuhkan mengenai tugas organisasi.
- c. Kompetensi sosial (*Social Competence*), yaitu kemampuan melakukan komunikasi yang dibutuhkan organisasi dalam pelaksanaan tugasnya.
- d. Kompetensi Intelektual/ Strategik (*Intellectual/ Strategy Competence*) yaitu kemampuan untuk berfikir strategik dengan visi jauh ke depan.

Sumberdaya aparatur yang berkualitas merupakan prasyarat dalam meningkatkan mutu penyelenggaraan negara serta pemerintah kepada masyarakat. Dan agar setiap upaya pembinaan ke arah peningkatan kualitas sumberdaya aparatur mencapai sasaran dan menjadi relevan dalam menjawab tuntutan reformasi birokrasi, maka

harus diarahkan pada pencapaian standar kompetensi baik dan jelas bagi aparatur pemangku jabatan struktural, fungsional maupun staf/non-jabatan.

Perlu ada penetapan standar kompetensi yang dimaksudkan agar sumberdaya aparatur memiliki acuan yang jelas dalam lima tipe karakteristik kompetensi, yaitu motif (*motive*), sifat (*traits*), konsep pribadi (*self-consept*), pengetahuan (*knowledge*), dan keterampilan (*skill*). (Spencer and Spencer : 1993).

Sumberdaya manusia dalam suatu organisasi harus mempunyai kompetensi yang tinggi. Tanpa kompetensi yang tinggi, maka unsur sumberdaya manusia justru akan menjadi constraint (faktor penghambat) bagi jalannya roda organisasi dalam upaya pencapaian tujuan secara optimal (Etzioni, 1985 : 3 dan Zainun, 1990 : 50).

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa kompetensi PNS atau aparat adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya sesuai dengan tugas, wewenang, dan tanggungjawab khususnya pejabat struktural dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Sesuai dengan tugas, wewenang, dan tanggungjawab pejabat struktural eselon III dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, maka standar kompetensi yang perlu dimiliki oleh PNS tersebut dan harus selalu mengacu pada standar yang telah ditetapkan

berdasarkan Pedoman Penyelenggaraan Diklatpim (2001:2) dan Nick Devas (1989: 42) adalah kemampuan dalam :

- a. Menjabarkan visi, misi, dan strategi pembangunan nasional ke dalam program instansinya;
- b. Memahami dan mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawab unit organisasi;
- c. Melakukan perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kinerja unit organisasinya serta merancang tindak lanjut yang diperlukan;
- d. Merumuskan strategi pelaksanaan pelayanan prima sesuai dengan tugas dan tanggungjawab unit organisasi;
- e. Menerapkan sistem dan prinsip-prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan unit organisasinya;
- f. Meningkatkan kapasitas organisasi dan staf melalui peningkatan kompetensi pegawai dan pendayagunaan organisasi;
- g. Menumbuh kembangkan motivasi pegawai untuk mengoptimalkan kinerja unit organisasinya;
- h. Menerapkan prinsip-prinsip kepemimpinan dalam keragaman;
- i. Merumuskan dan memberi masukan untuk pemecahan masalah dan pengambilan keputusan yang logis dan sistematis;
- j. Melaksanakan pola kemitraan, kolaborasi, dan pengembangan jaringan kerja;
- k. Memanfaatkan teknologi informasi dalam pelaksanaan tugas;
- l. Berkomunikasi dalam berbahasa Inggris.

Sedangkan standar kompetensi yang perlu dimiliki oleh pejabat eselon IV adalah kemampuan dalam :

- a. Menjelaskan kedudukan, tugas, dan fungsi organisasi instansi dalam hubungannya dengan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menerapkan konsep dan teknik pengorganisasian, dan koordinasi dengan benar, baik dalam hubungan internal maupun eksternal;
- c. Mengoperasionalkan sistem dan prosedur kerja yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pelayanan prima;
- d. Melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* dalam manajemen pemerintahan dan pembangunan;

- e. Melaksanakan kebijakan pelayanan prima;
- f. Mengambil keputusan yang tepat sesuai dengan kewenangan dan prosedur yang berlaku di unit kerjanya;
- g. Menerapkan prinsip dan teknik perencanaan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi kinerja unit organisasi;
- h. Membangun kerjasama dengan unit-unit terkait, baik dalam organisasi maupun di luar organisasi untuk meningkatkan kinerja unit organisasinya;
- i. Menerapkan teknik pengelolaan, penyampaian informasi dan pelaporan yang efektif dan efisien;
- j. Memotivasi SDM dan atau peran serta masyarakat guna meningkatkan produktivitas kerja;
- k. Mendayagunakan kemanfaatan sumberdaya pembangunan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas;
- l. Memberikan masukan bagi perbaikan dan pengembangan kegiatan kepada atasannya (Pedoman Penyelenggaraan Diklatpim, 2001:2).

Kompetensi aparat dalam menjalankan tugas dan fungsi bukanlah sesuatu yang datang dengan sendirinya. Tetapi kompetensi adalah keadaan yang dipengaruhi oleh banyak input. Menurut Kaliski dalam Gani (1996:6) bahwa kompetensi adalah hasil dari sejumlah masukan atau input sebagai berikut:

- a. Pendidikan, yang meliputi baik pendidikan formal, pendidikan non formal, pendidikan informal dan pelatihan pekerjaan secara teknis, dan lain-lain;
- b. Pengalaman orang yang bersangkutan, terutama dalam menjalankan pekerjaan atau jenis tugas yang sejenis;
- c. Minat profesional, seperti keterlibatan dalam organisasi profesi, mengikuti seminar, bahan bacaan dan lain-lain; dan
- d. Sifat-sifat alami yang dimiliki, seperti jenis kelamin, unsur bakat dan lain-lain.

Menurut Kaliski dalam Gani (1986 : 6) terdapat 4 (empat) dimensi yang dapat digunakan untuk mengamati konsep kompetensi, yaitu: (1) keterampilan, (2) mental, (3) fisik, dan (4) tanggungjawab.

Sementara menurut Boydell (1986 : 45) juga terdapat 4 (empat) dimensi kompetensi, yaitu : (1) pengetahuan, (2) kecalapan melaksanakan tugas, (3) keterampilan, dan (4) kecakapan sosial. Apabila menerima pandangan bahwa kompetensi mempengaruhi kualitas pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi (Hersey dan Blanchard, 1995 : 42), maka secara operasional, dimensi-dimensi tersebutlah yang berpengaruh terhadap kualitas pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut.

Boydell dalam Gani (1985: 6) mengembangkan dimensi-dimensi kompetensi dipadukan dengan satu dimensi yang diambil dari pedoman penyelenggaraan Diklatpim yaitu: (1) pengetahuan, (2) kecakapan melaksanakan. Menurut Kaliski dalam Moekijat (2002: 6) terdapat 4 (empat) dimensi yang dapat digunakan untuk mengamati konsep kompetensi, yaitu : (1) keterampilan, (2) mental, (3) fisik, dan (4) tanggungjawab.

Berdasarkan uraian pendapat beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa pendidikan dan pelatihan memainkan peranan penting dalam kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan berdasarkan *job description* dan *job specification*, dan peningkatan – pengembangan SDM dan profesionalisme aparatur.

Winardi (2005:53) mengklasifikasi 5 kelompok jenis sumber daya organisasi yang lebih dikenal dengan "5 M", yaitu *men* (manusia), *materials* (material), *machines* (mesin), *methods* (metode), dan *money* (uang). Hasibuan (2003) mengemukakan bahwa dengan

pengembangan SDM maka produktifitas kerja pegawai akan meningkatkan kualitas dan kuantitas produktifitas semakin baik, karena *technical skill, human skill*, maupun *managerial skill* SDM yang semakin baik.

Pengembangan kemampuan pengetahuan dan keahlian dikemukakan oleh Hasibuan (1994:76) bahwa arti pengembangan yakni sebagai usaha meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan penspesifikasi/ jabatan melalui pendidikan dan pelatihan.

Saydam (1996) menyatakan bahwa, pengembangan sumber daya aparatur merupakan kegiatan yang harus dilaksanakan agar pengetahuan, kemampuan dan keterampilan sesuai dengan tuntutan penspesifikasi yang dilakukan.

Tjiptohenjanto dan Abidin (1993:41) mengemukakan bahwa :

Pengembangan sumber daya manusia ditujukan untuk mewujudkan manusia pembangunan yang berbudi luhur, tangguh, cerdas dan terampil, mandiri dan memiliki rasa kesetiakawanan, bekerja keras, produktif, kreatif dan inovatif, berdisiplin dan berorientasi ke masa depan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik.

Handoyo (1992:103) mengemukakan bahwa :

Program pengembangan memiliki dua tujuan utama yaitu : Pertama, latihan dan pengembangan dilakukan untuk menutup *'gap'* antara kecakapan atau kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan; Kedua, program-program tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas *specification/* kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran *specification* yang telah ditetapkan.

Simamora (1997:335) mengemukakan bahwa :

Orientasi pelatihan dan pengembangan SDM yaitu : menyiratkan perubahan-perubahan dalam keahlian-keahlian, pengetahuan, sikap atau perilaku. Aktivitas-aktivitas pelatihan dan pengembangan adalah program-program terencana dari perbaikan organisasi dan penting bahwa, program-program tersebut direncanakan seteliti mungkin.

Program pengembangan memiliki dua tujuan utama yaitu : Pertama, latihan dan pengembangan dilakukan untuk menutup 'gap' antara kecakapan atau kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan; Kedua, program-program tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas *specification*/ kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran *specification* yang telah ditetapkan.

Hasibuan (1994:77) mengemukakan tujuan pengembangan aparatur atau PNS antara lain:

1. *Produktivitas kerja*. Dengan pengembangan maka produktivitas kerja akan meningkatkan kualitas dan kuantitas produktivitas yang semakin baik karena *technical skill*, *human skill* maupun *managerial skill* yang semakin baik
2. *Efisien*. Pengembangan PNS atau karyawan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi tenaga, waktu, bahan baku dan mengurangi ausnya mesin-mesin, pemborosan berkurang, biaya produksi relatif kecil sehingga daya saing perusahaan berkurang
3. *Pelayanan*. Pengembangan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan yang lebih baik
4. *Moral*. Dengan pengembangan, maka moral karyawan atau pegawai akan lebih baik karena keahlian dan keterampilannya sesuai dengan pekerjaannya sehingga mereka antusias untuk menyelesaikannya dengan baik
5. *Karier*. Dengan pengembangan, maka kesempatan untuk meningkatkan karier semakin besar, karena keahlian, keterampilan dan prestasi lebih baik
6. *Konseptual*. Dengan pengembangan, maka manajer semakin cakap dan cepat dalam mengambil keputusan yang lebih baik, karena *technical skill*, *human skill* maupun *managerial skill* telah lebih baik
7. *Kepemimpinan*. Dengan pengembangan, maka

kepemimpinan seorang manajer akan lebih baik, *human relation*-nya lebih luas, motivasinya lebih terarah, sehingga pembinaan pegawai atau karyawan dalam bekerjasama secara vertikal dan horisontal semakin harmonis

8. *Balas jasa*. Dengan pengembangan, maka balas jasa (gaji, upah intensif dan benefit) akan meningkat karena prestasi kerja mereka semakin besar.

Swasto (2003:63) menjelaskan bahwa kemampuan kerja karyawan menunjuk pada potensi seseorang untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan. Ada 3 (tiga) jenis variabel dari kemampuan kerja itu yaitu (1) kemampuan pengetahuan, (2) kemampuan keterampilan, dan (3) kemampuan sikap. Kemampuan pengetahuan secara luas mencakup segala hal yang diketahui tentang suatu obyek tertentu. Keterampilan adalah kemampuan psikomotorik dan teknik pelaksanaan kerja tertentu sedangkan kemampuan sikap adalah kesiapsiagaan mental yang diorganisasikan lewat pengalaman, yang mempunyai pengaruh tertentu kepada tanggapan seseorang terhadap orang-orang, obyek dan situasi yang berhubungan dengannya. Perpaduan antara motivasi dengan kemampuan kerja sangat besar pengaruhnya terhadap optimalisasi kinerja seseorang sehingga perlu mendapat perhatian yang lebih luas.

Kaliski dalam Rivai (2005 :63) mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) dimensi yang dapat digunakan untuk mengamati kemampuan kerja karyawan atau pegawai, yaitu : (1) keterampilan, (2) mental, (3) fisik, dan (4) tanggungjawab.

Rue dan Brian (Keban, 2001:51) menyatakan bahwa kemampuan kerja yaitu sebagai tingkat pencapaian hasil (*the degree of*

*accomplishment*). Dalam kaitan itu, Whitmore (2000:24) menyatakan bahwa kemampuan kerja sebagai pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut. Konsep kemampuan kerja sebagai pelaksanaan fungsi fungsi yang dituntut merupakan kebutuhan paling minimal untuk berhasil.

Gibson (2003:16) menyatakan bahwa keterampilan kerja adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas yang dimiliki dan dipergunakan oleh seseorang pada waktu yang tepat. Sejalan dengan Gibson, Bayhan (Robert Bacal, 2004) menyatakan bahwa keterampilan merupakan suatu kemampuan dengan tugas yang dimiliki dan dipergunakan dalam menghadapi tugas yang bersifat teknis atau non teknis.

Luissert dan Robert (Siagian, 2003:75) menjelaskan bahwa sumber daya manusia memegang peranan yang sangat vital karena ia melaksanakan kegiatan organisasi. Sebagian besar perhatian, waktu dan tenaga disibukkan oleh masalah-masalah manusia yang sering bersifat amat pelik dan sensitif untuk dapat diselesaikan. Betapapun besarnya kemampuan seseorang untuk mengumpulkan dana untuk dijadikan modal, namun tidak akan terjadi nilai tambah terhadap modal tersebut bilamana tidak digunakan oleh manusia untuk menghasilkan barang atau jasa untuk dijual kepada pihak konsumen yang membutuhkannya.

Tegasnya bahwa betapapun besarnya modal yang dipupuk namun tetap merupakan benda mati dan hanya mempunyai makna

bilamana digunakan dan dikelola oleh manusia yang berkemampuan.” Ini berarti bahwa modal hanya akan mempunyai arti apabila diberikan perhatian yang lebih besar kepada kemampuan sumber daya manusia yang mengelola modal tersebut. Bukan saja modal tetapi peralatan atau mesin yang canggih dan modern serta yang mahal harganya yang digunakan oleh perusahaan tidak akan mempunyai nilai dan peranan yang berarti apabila tidak didukung oleh kehadiran manusia sebagai kemampuan penggeraknya/ penggunaanya atau pelaksanaanya (Siagian, 2003:76).

Pengembangan sumber daya aparatur pemerintahan pada hakekatnya merupakan upaya untuk meningkatkan kinerja PNS dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal tersebut hanya dapat terwujud melalui penyempurnaan berbagai produk hukum yang mengatur pemberdayaan yang meliputi pendidikan dan pelatihan, pengembangan, pembinaan sehingga keseluruhan unsur yang ada dalam setiap organisasi pemerintahan dapat meningkatkan produktivitasnya.

Bramban dalam Ismail Said (2001:76) menjelaskan bahwa dalam mewujudkan pemberdayaan aparatur diperlukan: (1) pengurangan monopoli seorang birokrat, dengan mendelegasikan wewenang yang dimiliki kepada bawahannya sesuai makna pemberdayaan, (2) setiap aparat dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, (3) pemberdayaan juga menghendaki berkurangnya sentralistik formalistik kekuasaan, (4) perwujudan

konsepsi diatas hanya dapat dilakukan jika sumber daya yang dimiliki oleh setiap organisasi memiliki keunggulan dan profesionalisme yang cukup.

Perspektif administrasi pengembangan sumber daya aparatur pemerintahan menekankan bahwa peranan organisasi pada zaman modern ini menjadi semakin penting. Semua kemajuan dan keberhasilan manusia dalam berbagai aspek kehidupan niscaya dicapai melalui organisasi. Manusia tanpa organisasi, tanpa bantuan orang lain tidak akan dapat mewujudkan impian, cita-cita dan tujuan hidupnya, Kenyataan demikian mengindikasikan bahwa maju atau mundurnya kehidupan manusia, tergantung kepada kemampuannya untuk mengatur dan memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam organisasi, termasuk sumberdaya manusianya dengan lebih efisien, efektif dan produktif.

Jones (2001:17) menjelaskan bahwa setiap orang mempunyai akses yang berbeda-beda dalam proses kebijaksanaan tersebut. Dengan demikian, kebijaksanaan pemerintah bidang program pengembangan SDM merupakan: (1) respon pemerintah terhadap masalah pencapaian pemenuhan kebutuhan SDM dalam rangka mendukung pelaksanaan OTODA, (2) memuat *guidelines* (petunjuk) yang membatasi atau memberi kewenangan bagi pemerintah dalam mengembangkan SDM, (3) berisi *standing decision* mengenai masalah yang dihadapi dengan ciri-ciri konsistensi perilaku baik oleh pemerintah

maupun oleh mereka yang terkait dalam kebijaksanaan itu.

Di lingkungan sebuah organisasi yang berskala besar dan menengah perlu dimiliki rencana strategik yang seharusnya dirumuskan secara tertulis, dan untuk mencapai sukses, diperlukan pengimplementasian MSDM dengan strategi yang tepat guna menunjang dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas perwujudan rencana organisasinya. Dalam penggunaan strategi, manajemen sumber daya manusia yang tepat itu dapat diwujudkan pengintegrasian perencanaan SDM dengan perencanaan pada tahap operasional (Suroso, 2002).

Kualitas SDM dikemukakan oleh Tjiptono (Sedarmayanti (2002 : 2002) antara lain : kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan, perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan, melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal. Aparatur yang berkualitas dalam arti sebenarnya yaitu kerja yang dikerjakannya dapat menghasilkan sesuatu yang memang dikehendaki dari pekerjaan tersebut dengan baik. Berkualitas bukan hanya pandai tetapi memenuhi semua syarat kualitas yang dituntut pekerjaan itu sehingga pekerjaan itu benar-benar dapat diselesaikan menurut ukuran yang dikehendaki itu seperti kemampuan, kecakapan, keterampilan, kepribadian, sikap dan orientasi.

Buchari Zainun (1990 : 48) peningkatan kualitas sumber daya manusia dimaksudkan untuk berbagai keperluan seperti :

1. Menyiapkan seseorang agar saatnya diberi tugas tertentu yang belum tahu secara khusus apa tugas itu dengan

harapan akan mampu bilamana nanti disertai tugas yang sesuai.

2. Memperbaiki kondisi seseorang yang sudah diberi tugas dan sedang menghadapi tugas tertentu merasa ada kekurangan pada dirinya untuk mampu mengembang tugas itu sebagaimana mestinya.
3. Mempersiapkan seseorang untuk diberi tugas tertentu yang sudah pasti syarat-syaratnya lebih berat dari tugas yang dikerjakan sekarang.
4. Melengkapi seseorang dengan hal-hal apapun yang mungkin timbul diseperti tugasnya baik yang langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap pelaksanaan tugasnya.
5. Menyesuaikan seseorang kepada tugas-tugas yang mengalami perubahan karena berubahnya syarat-syarat untuk mengerjakan tugas atau pekerjaan itu secara sebagian atau seluruhnya.
6. Menambah keyakinan dan percaya diri kepada seseorang bahwa dia adalah orang yang benar-benar cocok untuk tugas yang sedang diembannya.
7. Meningkatkan wibawa seseorang dari pandangan bawahan maupun orang lain baik teman sejawat maupun para relasinya.

Peningkatan kualitas sumber daya aparatur bertujuan untuk dapat bekerja secara efektif dan efisien serta dapat memberikan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Proses peningkatan kualitas seyogyanya merupakan proses yang terkendali yaitu yang diarahkan oleh falsafat Pancasila. Ada dua faktor yang menyebabkan belum sepadannya kualitas aparatur Pemerintah di Daerah (Mangkunegara, 2005) :

1. Sistem sentralisasi kewenangan yang berlaku selama lebih kurang 32 tahun (tiga puluh dua) tahun, menjadikan berkembangnya sikap ketergantungan yang sedemikian besar dari Pemerintah Daerah. Sikap lebih cenderung menunggu petunjuk dari pusat, kuncuran dana dari pusat, program-program dari pusat, dan sebagainya yang menjadikan tipisnya kadar kreativitas, inovasi, inisiatif dan prakarsa.

2. Penyeragaman sebagai model kebijakan pemerintah yang menyangkut pengelolaan seluruh unsur aparatur pemerintah daerah (kelembagaan, kepegawaian, dan tata laksana), lambat laun mendorong terjadinya ketidak sesuaian terhadap realita permasalahan di daerah. Sebab kemajemukan yang merupakan ciri khas Indonesia, baik dari segi budaya, keadaan daerah atau wilayah, maupun iklim dan potensi sumber dayanya, akan memberikan respon yang berkebalikan ketika diberlakukan penyeragaman.

Untuk jangka pendek dan menengah, pengambil kebijakan di tingkat pemerintahan pusat dan daerah juga harus berani melakukan langkah-langkah terobosan dalam menangani peningkatan kualitas aparatur Pemerintah Daerah". Beberapa hal yang mungkin dapat dilakukan adalah :

1. Menetapkan adanya batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang didasarkan pada eselonering. Untuk eselonering I dan II batas usia maksimal adalah 55 (lima puluh lima) tahun. Pada usia itu diharuskan mengikuti *fit and proper test*. Bagi yang tidak lulus langsung dinyatakan pensiun, sedangkan yang lulus dan memungkinkan masih bisa dikembangkan kariernya, diberi kesempatan sampai usia 60 (enam puluh) tahun. Untuk eselon III batas usia maksimal adalah 52 (lima puluh dua) tahun, kecuali yang dinyatakan lulus dalam *fit and proper test* diberi kesempatan pertama sampai usia 55 tahun. Untuk eselon IV dan V batas usia pensiun adalah 50 (lima puluh) tahun, yang kecuali yang lulus *fit and proper test* diberi kesempatan pertama sampai 52 tahun. Sedangkan staf dinyatakan pensiun pada usia 50 (lima puluh) tahun dengan masa kerja minimal 20 tahun.
2. Bagi aparatur yang masih usia muda dan relatif potensial serta dipandang dapat melakukan aktivitas secara kreatif dan dinamis, diberi kesempatan yang luas untuk mengikuti pelatihan-pelatihan teknis atau manjerial yang sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya. Pelatihan ini didesain berdasarkan keutuhan situasional dan ciri daerah otonom masing-masing. Di samping itu, para aparatur pemerintah pada kelompok ini juga diberi kesempatan tugas belajar pada jenjang pendidikan formal yang lebih tinggi.
3. Pendidikan dan pelatihan yang harus lebih ditingkatkan kuantitas dan kualitasnya adalah jenis pendidikan dan

- pelatihan teknik dan pendidikan pelatihan fungsional dengan kurikulum yang didesain sesuai dengan kebutuhan daerah.
4. Pendidikan dan pelatihan struktural ditiadakan, karena disamping sebagai sumber Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), juga tidak mendorong ke arah persaingan secara sehat. Sebagai gantinya, bagi pejabat yang baru memperoleh promosi, wajib segera mengikuti pelatihan teknik atau manajerial yang disesuaikan dengan kebutuhan bidang tugasnya (Pamudji, 1992 dalam Suroso. 2002).

Kepemimpinan pemerintahan dalam menggerakkan dan mengarahkan bawahan sedapat mungkin mempergunakan pendekatan-pendekatan manusiawi sehingga mereka tergerak dan terarah secara sukarela karena sesuai dengan harapan, keinginan-keinginan dan aspirasi serta kebutuhan-kebutuhan mereka.

Menurut Milleft (Pamudji, 1986:79) dalam menjalankan kepemimpinan pemerintahan ada 4 hal penting dimiliki oleh pemimpin, yaitu : 1) kemampuan melihat organisasi sebagai keseluruhan, 2) kemampuan mengambil keputusan-keputusan, 3) kemampuan melimpahkan atau mendelegasikan wewenang, dan 4) kemampuan menanamkan kesetiaan.

Keempat kemampuan tersebut harus dijadikan persyaratan institusional dan kepemimpinan, sehingga pemimpin dapat membina institusi atau organisasi yang dipimpinnya yang pada akhirnya organisasi tersebut mampu memberikan tanggapan atas kritik-kritik, pengarahan-pengarahan dan kontrol yang datang dan luar organisasi.

Aparatur atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur utama sumber daya manusia (SDM) dan aparatur negara mempunyai peranan

dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sosok aparatur yang mampu memainkan peran tersebut adalah mereka yang mempunyai kompetensi yang diindikasikan dan sikap perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral, bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawab sebagai pelayan publik, serta mampu menjadi pembaharu dan peiekat persatuan dan kesatuan bangsa, memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman serta pemberdayaan masyarakat, dan menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik atau disebut *good governance* (LAN-R1 ; 2001 : 6 )

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa, *job description* dan *job specification* memainkan peranan penting dalam analisis jabatan untuk penempatan aparatur dalam jabatan di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato. Dalam penerapan analisis *job description* dan *job specification*, perlu dipertimbangkan faktor-faktor seperti pendidikan, pelatihan, motivasi dan kemampuan kerja, kompetensi, prestasi. *Job description* dan *job specification* memainkan peran dalam pengembangan SDM aparatur yang berkualitas dan profesional.

#### **E. Konsep Sistem Seleksi dan Penempatan**

Istilah penempatan banyak dikemukakan oleh ahli, diantaranya

Ardana (2010) menyatakan bahwa, penempatan adalah jika seluruh proses seleksi telah ditempuh dimana seorang telah dinyatakan lulus sebagai pegawai akhirnya akan mendapatkan penempatan. Menurut Siagian (2002:134), bahwa dengan keterlibatan bagian kepegawaian dalam perencanaan karier para anggota organisasi semakin bertambah. Disamping itu, tugas bagian kepegawaian dalam mengisi berbagai lowongan menjadi lebih ringan karena tersedianya tenaga kerja dalam organisasi sendiri yang siap dipromosikan.

Penempatan pegawai adalah suatu kebijakan yang diambil oleh pimpinan suatu instansi, atau bagian personalia untuk menentukan seorang pegawai masih tetap atau tidak ditempatkan pada suatu posisi atau jabatan tertentu berdasarkan pertimbangan keahlian, keterampilan atau kualifikasi tertentu. (Sulistiani & Rosida :2003).

Menurut Tohardi, (2002;220) bahwa yang dimaksud dengan Penempatan pegawai adalah menempatkan seseorang pada pekerjaan yang sesuai dengan pendidikan dan keterampilannya dalam organisasi atau perusahaan. Maksud dari pengertian penempatan (*staffing*) diatas yaitu proses mengetahui karakter atau syarat-syarat yang diperlukan untuk mengerjakan suatu pekerjaan (tugas) selanjutnya menjadi orang yang cocok dengan pekerjaan yang ada (*job spesification*).

Penempatan (*staffing*) menurut Veitzal Rivai, (2008;211) terdiri dari dua cara; (1). karyawan baru dari luar perusahaan, dan (2). Penugasan di tempat yang baru bagi karyawan lama yang disebut

*inplacement* atau penempatan internal. Penempatan internal sering terjadi tanpa ada orientasi, karena karyawan lama dianggap telah mengetahui segala sesuatu tentang perusahaan. Namun sayangnya, anggapan ini tidak seluruhnya benar. Karyawan berpengalaman memang sudah mengetahui perusahaan/tempat kerja dengan baik, tetapi ia tidak mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan pekerjaan dan lingkungan kerjanya yang baru.

Lebih lanjut Veitzal Rivai, (2008;211) mengemukakan bahwa penempatan adalah penugasan kembali seorang karyawan kepada pekerjaan barunya. Keputusan penempatan lebih banyak dibuat oleh manajer lini, biasanya supervisor seorang pegawai dengan berkonsultasi menentukan Penempatan karyawan dimasa datang. Peranan departemen SDM adalah memberi nasehat kepada manajer lini tentang kebijakan perusahaan dan memberikan konseling kepada para karyawan.

Sjafri Mangkuprawira, (2001;166) menyebutkan kebutuhan penempatan pegawai dapat dipenuhi melalui dua cara yaitu, menyewa dari pihak luar dan penugasan kembali karyawan yang ada atau disebut sebagai penempatan dari dalam. Sering terjadi penugasan kembali yang ada untuk menempati posisi tanpa melalui program orientasi. Penempatan merupakan penugasan kembali dari seorang karyawan pada sebuah pekerjaan baru. Tiga hal pokok keputusan penempatan pegawai adalah;

1. Promosi  
Sebuah promosi terjadi ketika seorang karyawan dari satu pekerjaan ke posisi lain yang lebih tinggi dalam hal pembayaran gaji, tanggung jawab dan tingkat status keorganisasian.
2. Pengalihan  
Pengalihan terjadi manakala seorang karyawan dipindahkan dari satu pekerjaan ke pekerjaan yang lain. Cara umum pengambilan keputusan untuk merelokasi orang untuk memenuhi tantangan internal dan eksternal adalah pengalihan karyawan.
3. Penurunan pangkat  
Penurunan pangkat dapat pula dikatakan sebagai penugasan kembali dari seorang karyawan ke posisi pekerjaan yang lebih rendah dengan gaji yang lebih kecil serta kualifikasi pendidikan dan keterampilan yang lebih rendah. Penyebabnya dapat berasal dari karyawan atau pertimbangan perusahaan.

Dikemukakan Siagian (2003:171) bahwa, alih tugas dapat mengambil dua bentuk yakni :

1. Penempatan seseorang pada tugas yang baru dengan tanggung jawab, hirarki jabatan dan penghasilan yang relatif sama dengan statusnya yang lama. Dalam hal demikian, seorang pegawai ditempatkan pada satuan kerja baru yang lain dari satuan kerja dimana seseorang selama berkarya.
2. Penempatan berupa alih tempat  
Jika cara ini yang ditempuh berarti seseorang pekerja melakukan pekerjaan yang sama atau sejenis, penghasilan tidak berubah, dan tanggung jawabnya relatif sama, hanya melakukan pekerjaan tersebut pada tempat yang berlainan. Fisik lokasi dipindahkan dari fisik lokasi pekerjaan yang sekarang, dan hanya dimungkinkan berlaku pada organisasi yang memiliki berbagai satuan kerja pada banyak lokasi

Dalam manajemen personalia selanjutnya juga dijelaskan bahwa Penempatan pegawai dilakukan setelah melalui suatu proses seleksi karyawan/pegawai untuk menentukan pegawai yang layak dan yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh organisasi secara normatif didalam menduduki suatu jabatan tertentu.

Dasar yang digunakan untuk melakukan penempatan adalah analisa jabatan (*job analysis*) yang tergambar pada deskripsi jabatan (*job description*). Dari spesifikasi jabatan tergambar persyaratan apa yang diperlukan untuk mengerjakan pekerjaan tersebut. Sementara karakteristik pekerjaan tergambar dalam deskripsi jabatan. (Tohardi, 2002;221). Untuk itu berdasarkan deskripsi jabatan dan spesifikasi jabatan itulah selanjutnya kita mencari atau memilih pekerja atau pegawai yang sesuai dengan kriteria yang ada. Kemampuan = *ability* (keterampilan dan pengetahuan) pekerja harus sesuai dengan kebutuhan pekerjaan yang ada. Tentunya akan lebih baik bila kemampuan (keterampilan dan pengetahuan) pekerja sama dengan kebutuhan yang ada. Selanjutnya yang perlu dihindari adalah kemampuan (keterampilan dan pengetahuan) pekerja yang dibawah kebutuhan yang ada. (Tohardi, 2002;221).

Dikemukakan Saydam, (200;222) bahwa, untuk memperoleh efisiensi, efektif dan kinerja yang tinggi, hal-hal yang harus diperhatikan dalam penempatan sumberdaya manusia adalah : latar belakang pendidikan dan keterampilan. Dalam kaitan itu, Sihotang (2007;149)

menyatakan bahwa, proses penempatan sumberdaya manusia ini tidak hanya bagi pegawai baru yang diseleksi tetapi juga berlaku bagi pegawai lama yang dimutasikan dan dipromosikan dari jabatannya yang lama. (Sihotang, 2007;149).

Perbedaan kedua penempatan sumberdaya manusia itu adalah: (1) penempatan sumberdaya manusia baru adalah setelah mereka lulus dari seleksi penerimaan pegawai dan diangkat pada jabatan dan pangkat baru untuk memulai pekerjaan yang dipercayakan kepadanya, dan (2) penempatan sumberdaya manusia lama berarti dipindahkan tugas pekerjaannya pada jabatan baru dan lokasi kantornya juga bisa jadi kantor yang baru. (Sihotang, 2007;149).

Pada dasarnya hakikat dan sasaran penempatan adalah untuk:

1. Mengisi lowongan pekerjaan yang terjadi pada unit-unit organisasi.
2. Agar pegawai-pegawai tidak merasa terombang-ambing menunggu penempatan yang diinginkan.
3. Menempatkan pegawai yang sesuai pada jabatan pekerjaan yang tepat (the right man on the right job).
4. Agar perusahaan/organisasi bertindak efektif memanfaatkan tenaga sumberdaya manusia secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dikemukakan Sulistiani dan Rosida (2003) bahwa, seleksi pegawai didahului oleh suatu analisis jabatan dan perencanaan sumber daya manusia. Menurut Bernadin & Russell 1992, bahwa yang dimaksud dengan seleksi adalah suatu proses mendapatkan dan menilai informasi tentang calon pegawai atau pejabat yang akan menduduki jabatan tertentu. Proses ini mencakup keputusan-keputusan

untuk menyaring calon pejabat dalam menduduki jabatan tertentu. Seleksi ini dianggap penting dalam organisasi untuk mendapatkan pegawai atau pejabat yang bukan hanya objektif dalam bekerja tetapi juga agar pejabat/pegawai tersebut tidak melakukan perilaku yang kontradiktif seperti penyalahgunaan jabatan, kecelakaan kerja dan korupsi.

Rivai (2009) menjelaskan bahwa dalam hal sistem seleksi yang efektif dalam penempatan, perlu disadari bahwa proses seleksi karyawan baru, merupakan kegiatan penting bagi perusahaan, maupun bagi calon karyawan itu sendiri. Mempertahankan atau pun mengembangkan suatu system seleksi yang menghasilkan karyawan produktif dan mencari peluang untuk meningkatkan cara kerjanya sangat penting untuk keberhasilan perusahaan. System seleksi yang efektif pada dasarnya, memiliki tiga sasaran, yaitu :

- a. Keakuratan, artinya kemampuan dari proses seleksi untuk secara tepat dapat memprediksi kinerja pelamar. Pertanyaan berikut ini mungkin dapat dipertimbangkan ketika melakukan seleksi, seperti apa kelemahan dari :
  - (1) Instruktur yang kurang menguasai materi?
  - (2) Proses seleksi yang tidak dapat memprediksi kinerja pelamar di tempat kerja?
  - (3) Perhitungan dengan menggunakan computer yang menghasilkan jawaban yang salah?
- b. Keadilan, artinya memberikan jaminan bahwa setiap pelamar yang memenuhi persyaratan diberikan kesempatan yang sama di dalam system seleksi. System seleksi yang adil apabila :
  - (1) Didasarkan pada persyaratan-persyaratan yang dijalankan secara konsisten.
  - (2) Menggunakan standar penerimaan yang sama untuk semua pelamar; dan
  - (3) Menyaring pelamar berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang hanya berkaitan dengan pekerjaannya saja.

- c. Keyakinan, artinya taraf dimana orang-orang yang terlibat dalam proses seleksi yakin akan manfaat yang diperoleh. Pewawancara dan calon “yakin” akan suatu system seleksi apabila :
- (1) Selama proses seleksi pelamar dan pewawancara menggunakan waktu dengan efektif dan baik.
  - (2) Setiap orang memperoleh manfaat dengan mengikuti proses seleksi terlepas dari keputusan penerimaan karyawan yang diambil.
  - (3) Citra perusahaan dan harga diri para pelamar tetap terjaga.

Efektivitas fungsi sistem seleksi dalam penempatan sangat ditentukan oleh beberapa syarat penting, dan bahkan tergantung pada informasi-informasi yang diperoleh dari syarat-syarat tersebut. Informasi-informasi yang diperoleh melalui syarat-syarat tersebut akan dijadikan masukan bagi seorang manajer dalam mengambil keputusan penerimaan dan penempatan seorang pekerja. Syarat-syarat yang dimaksud, adalah :

1. Informasi analisis jabatan, yang memberikan diskripsi jabatan, spesifikasi jabatan dan standar-standar prestasi yang disyaratkan pada setiap jabatan.
2. Rencana-rencana sumber daya manusia, yang memberikan informasi kepada manajer tentang tersedia/tidaknya lowongan pekerjaan dalam organisasi.
3. Keberhasilan fungsi rekrutmen, yang akan menjamin manajer bahwa tersedia sekelompok orang yang akan dipilih.

Fungsi sistem seleksi dalam penempatan ini juga sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai. Para legislator yang terpilih, dan para eksekutif teras sering memandang birokrasi tidak responsif terhadap pilihan-pilihan perorangan, prioritas program, dan nilai-nilai mereka. Oleh karena itu mereka berusaha menetapkan kriteria seleksi dan penempatan, bahkan promosi, yang sesuai dengan falsafah-falsafah politik dan tujuan-tujuan program dari para pejabat terpilih. Cara

pelaksanaan tujuan-tujuan tersebut dapat mengambil berbagai bentuk, mulai dari *spoils system* dalam mana kebanyakan jabatan diisi berdasarkan *political patronage*, hingga ke *merit system* dalam mana kebanyakan para pekerja adalah pegawai-pegawai yang berpengalaman dengan orang-orang yang dipilih secara politik sebagai pimpinan instansi.

Beberapa tantangan dalam proses seleksi yaitu :

1. Tantangan suplay, makin besar jumlah pelamar yang memenuhi syarat (qualified) maka semakin muda bagi departemen personalia untuk memperoleh pegawai baru yang berkualitas. Namun pada kenyataannya sulit untuk menemui banyak pelamar yang memenuhi persyaratan dimaui oleh lowongan jabatan. Oleh karena itu departemen personalia harus mempertimbangkan secara matang.
2. Tantangan ethis, bahwa dalam seleksi pegawai banyak dilakukan sistem keluarga/famili, pemberian komisi atau lebih ekstrim adanya suap menyuap. Ini semua merupakan tantangan bagi pengelola organisasi. Bila standar-standar ini di langgar, kemungkinan pegawai baru dipilih secara tidak tepat.
3. Tantangan organisasional. Organisasi menghadapi keterbatasan-keterbatasan seperti : anggaran, strategi, kebijaksanaan, budaya atau sumber daya lainnya yang mungkin akan membatasi proses seleksi. (Handoko,1995).

Dikemukakan Handoko (1995) bahwa, sebelum mengadakan seleksi dan penempatan aparatur dalam jabatan, perlu melihat metode-metode yang harus ditempuh dalam seleksi dan penempatan. Adapun metode-metode yang harus ditempuh, antara lain :

- a. Menentukan kebutuhan-kebutuhan sumber daya manusia
- b. Mengupayakan persetujuan anggaran untuk mengadakan atau mengisi jabatan-jabatan
- c. Mengembangkan kriteria-kriteria seleksi yang valid
- d. Pengadaan (Rekrutmen)
- e. Mengadakan test atau sebaliknya mengscreening para pelamar

- f. Menyiapkan daftar dari pelamar yang berkualitas
- g. Mengadakan seleksi pelamar yang paling berkualitas

Dalam praktek setiap instansi menerapkan metode-metode tersebut secara berbeda-beda. Namun yang paling penting diperhatikan adalah menetapkan kualifikasi minimal untuk seorang pegawai atau jabatan tertentu, yang hal ini akan menyangkut pemberian standar perekrutan aparatur yang diinginkan.

Prosedur penempatan dalam Jabatan Struktural diatur dalam ketentuan keputusan kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 tahun 2003 dengan mekanisme sebagai berikut :

1. Pejabat yang membidangi kepegawaian baik instansi pusat maupun daerah menginventarisasi lowongan jabatan struktural yang ada disertai persyaratan jabatannya.
2. Lowongan formasi jabatan struktural tersebut diinformasikan kepada seluruh pimpinan satuan organisasi eselon II atau III dilingkungan masing-masing.
3. Berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, para pejabat struktural eselon II atau III secara hirarkhi mengajukan calon yang memenuhi syarat guna pengisian lowongan jabatan kepada pejabat yang berwenang dengan tembusan disampaikan kepada badan pertimbangan kepegangatan (BAPERJAKAT).
4. Sekretaris BAPERJAKAT menyiapkan data calon yang diusulkan untuk diajukan dalam sidang BAPERJAKAT, dengan didukung data masing-masing calon berupa daftar riwayat hidup sebagai identitas dan untuk mengetahui sejarah karier sang calon pejabat yang bersangkutan selama menjadi PNS. Disamping itu juga dilampirkan pula daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3) calon pejabat tersebut selama dua tahun terakhir sebagai bukti kondite yang bersangkutan.
5. Apabila yang diajukan hanya satu orang calon, maka sekretaris BAPERJAKAT berkewajiban menyiapkan data calon lain yang memenuhi syarat sehingga yang diajukan untuk dibahas dalam sidang BAPERJAKAT sekurang-kurangnya tiga orang calon.

Sistem penempatan dalam tradisi birokrasi pemerintahan seringkali mengacu pada landasan formal yang ada terutama

berdasarkan Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 dan peraturan pemerintah Nomor 13 tahun 2002. Kenyataan dalam prakteknya system tersebut seringkali terabaikan dan terdistorsi dengan system yang lain. Dalam prakteknya system penempatan yang diaplikasikan untuk menempatkan pejabat dalam menduduki suatu jabatan struktural berdasarkan pada beberapa system penempatan yang ada.

Kartini Kartono (2001:210) menjelaskan bahwa, dalam melakukan suatu penempatan dalam system sosial bahkan terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut pola sistem sebagai berikut:

#### 1. *Spoil system*

*Spoil sistem* pada awalnya merupakan suatu sistem penempatan pejabat dilingkungan organisasi pemerintahan yang didasarkan pada afiliasi-afiliasi tertentu, biasanya berdasarkan atas keanggotaan sebuah partai. Jabatan-jabatan strategis organisasi diberikan kepada teman-teman yang separtai agar supaya ada kerjasama yang baik. Namun dalam perkembangannya sistem ini lebih mengutamakan kedekatan yang dipilih secara subyektif oleh pejabat atasannya karena seseorang yang dipilih tersebut adalah kawan dekatnya, oleh karena itu sistem ini lebih dikenal sebagai sistem pilih kasih karena pertimbangan utama dalam penempatan pejabat didasarkan oleh adanya hubungan khusus, seperti

hubungan persaudaraan maupun perkawanan, sehingga tidak mengherankan sistem ini juga disebut sistem kawan, dimana seseorang yang ditempatkan bukan atas dasar pada suatu pengetahuan dan keahlian yang diperlukan untuk menduduki jabatan struktural tertentu.

Pemilihan pejabat dalam sistem semacam ini tidak ada aturan yang baku tentang kriteria seseorang dipersyaratkan untuk menduduki jabatan tertentu, sekalipun dalam suatu pemerintahan ada aturan main yang jelas untuk menentukan seseorang untuk menduduki jabatan tertentu, namun aturan tersebut tidak bisa diperlakukan dengan baik. Yang terjadi adalah pemilihan dan penunjukan pejabat yang hanya didasarkan keinginan pejabat di atasnya secara subyektif *Spoil System* merupakan sistem penempatan yang kurang memperhatikan faktor kecakapan atau kualitas yang sangat penting artinya bagi efisiensi dan efektifitas dalam melaksanakan tugas-tugas organisasi.

## 2. *Nepotism system*

*Nepotism sistem* merupakan sistem penempatan untuk menentukan pilihan kepada seseorang untuk menduduki jabatan struktural tertentu yang didasarkan atas hubungan keluarga, dan jelas sekali sistem ini hampir sama dengan spoil system karena kurang memperhatikan keahlian dan keterampilan seseorang yang dipersyaratkan untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Bahkan

hubungan keluarga pada nepotism sistem semakin diperluas artinya sistem ini selalu menekankan adanya persamaan daerah, sanak famili, kawan maupun persamaan perjuangan politik sebagai pertimbangan utama menentukan pejabat.

### 3. *Patronage sistem*

Sistem ini didasarkan atas keinginan untuk membantu pejabat yang didudukkan pada suatu jabatan tertentu, dimana usaha membantu tersebut didasarkan atas hubungan politik maupun hubungan keluarga. Sistem ini bisa dikatakan perpaduan dua sistem penempatan sebelumnya (spoil sistem dan nepotism sistem) yang sama-sama kurang memperhatikan pengetahuan, keahlian atau keterampilan seseorang dalam melaksanakan tugas dalam jabatannya.

### 4. *Merit system*

Sistem ini sebagai reaksi terhadap ketiga sistem tersebut diatas yaitu spoil sistem, nepotism sistem, dan patronage sistem. Oleh karena itu merit sistem menekankan penempatan seorang pejabat dengan memperhatikan aspek pendidikan dan latihan, masa kerja, pengalaman, keterampilan, dan etika yang merupakan hal yang dipersyaratkan sebagai suatu penilaian yang objektif didalam menentukan seseorang yang menempati suatu jabatan tertentu pada suatu organisasi pemerintahan dan atau posisi jabatan lainnya.

Penerapan *Merit System* membutuhkan sejumlah pengetahuan dan keterampilan disamping pengalaman kerja dan masa kerja yang harus dimiliki seorang pegawai sesuai dengan tuntutan jabatan yang akan ditempatinya, oleh karena itu unsur lain yang juga menjadi tolak ukur dalam penempatan pejabat yakni pendidikan dan latihan serta etika birokrasi mempunyai peranan penting jugadidalam membekali pegawai dengan sejumlah pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya yang diberikan kepadanya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa, pertimbangan-pertimbangan oleh BAPERJAKAT dan keputusan oleh PPK dalam penempatan aparatur dalam jabatan struktural perlu memperhatikan sistem penempatan yang baik dan efektif terutama *Merit System* di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato.

#### **F. Peranan Badan Pertimbangan Jabatan (BAPERJAKAT)**

Eksistensi Badan Pertimbangan Jabatan atau disingkat BAPERJAKAT bagi Pegawai Negeri Sipil, pada dasarnya sudah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-undang (UU) No. 8 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 1 angka 2 mengatur bahwa, Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan

memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku. Pasal 1 angka 3 mengatur bahwa, Pejabat yang berwajib adalah pejabat yang karena jabatan atau tugasnya berwenang melakukan tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 16 A Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, ayat (1) mengatur bahwa, untuk memperlancar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, pemerintah dapat mengangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil bagi mereka yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan Nasional. Ayat (2) : persyaratan, tata cara, dan pengangkatan langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 17 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, mengatur bahwa

:

- (1) Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu
- (2) Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan.
- (3) Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat awal ditetapkan berdasarkan tingkat pendidikan formal.

Pasal 20 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, mengatur bahwa: untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian

prestasi kerja. Pasal 25 mengatur bahwa, (1). Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Presiden. (2) Untuk memperlancar pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian daerah yang diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. (3) Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Sekretaris Jenderal Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Sekretaris Jenderal Departemen, Direktur Jenderal, Inspektur Jenderal, dan Jabatan setingkat, ditetapkan oleh Presiden.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, Pasal 1 angka 2 mengatur bahwa, jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Pasal 1 angka 7 mengatur bahwa, Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota. Pasal 1 angka 8 mengatur bahwa, Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan dan/atau memberhentikan Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural sesuai dengan

ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Pasal 4 PP No. 100 Tahun 2000 mengatur bahwa : (1) Penangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang. (2) Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural, wajib dilantik dan mengucapkan sumpah dihadapan pejabat yang berwenang.

Pasal 13 PP No. 100 Tahun 2000 mengatur bahwa : Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural Eselon I pada instansi Pusat ditetapkan oleh Presiden atas usul pimpinan instansi dan setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Komisi Kepegawaian Negera. Pasal 14 ayat (1) mengatur bahwa : untuk menjamin kualitas dan obyektifitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan structural Eselon II ke bawah di setiap instansi dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, selanjutnya disebut BAPERJAKAT.

Pasal 14 PP No. 100 Tahun 2000, ayat (2) mengatur bahwa : BAPERJAKAT terdiri dari : a. BAPERJAKAT Instansi Pusat; b. BAPERJAKAT Instansi Daerah Propinsi; c. BAPERJAKAT Instansi Daerah Kabupaten/Kota. Ayat (3) : Pembentukan BAPERJAKAT ditetapkan oleh : a. pejabat pembina kepegawaian pusat untuk instansi pusat; b. pejabat pembina kepegawaian daerah Propinsi untuk instansi

daerah Propinsi; c. pejabat pembina kepegawaian daerah Kabupaten/Kota untuk instansi daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 14 PP No. 100 Tahun 2000, ayat (4) mengatur bahwa : Tugas pokok BAPERJAKAT Instansi Pusat dan BAPERJAKAT Instansi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah. Ayat (5) Disamping tugas pokok, BAPERJAKAT bertugas pula memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon I dan Eselon II.

Pasal 15 PP No. 100 Tahun 2000 mengatur bahwa : (1) Susunan keanggotaan BAPERJAKAT terdiri dari : a. seorang Ketua, merangkap anggota; b. paling banyak 6 (enam) orang anggota; dan c. seorang sekretaris. (2) Untuk menjamin obyektifitas dan kepastian dalam pengambilan keputusan, anggota BAPERJAKAT ditetapkan dalam jumlah ganjil.

Pasal 16 PP No. 100 Tahun 2000 mengatur bahwa : (1) Ketua dan Sekretaris BAPERJAKAT Instansi Pusat adalah Pejabat Eselon I

dan Pejabat Eselon II yang secara fungsional bertanggung jawab di bidang kepegawaian dengan anggota Pejabat Eselon I lainnya. (2) Bagi Instansi Pusat yang hanya terdapat 1 (satu) Pejabat Eselon I, Ketua dan Sekretaris BAPERJAKAT adalah Pejabat Eselon II dan Pejabat Eselon III yang secara fungsional bertanggung jawab di bidang kepegawaian dengan anggota Pejabat Eselon II lainnya. (3) Ketua BAPERJAKAT Instansi Daerah Propinsi adalah Sekretaris Daerah Propinsi, dengan anggota para Pejabat Eselon II, dan Sekretaris secara fungsional dijabat oleh pejabat yang bertanggung jawab di bidang kepegawaian. (4) Ketua BAPERJAKAT Instansi Daerah Kabupaten/Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Kota, dengan anggota para Pejabat Eselon III, dan Sekretaris secara fungsional dijabat oleh pejabat yang bertanggung jawab di bidang kepegawaian. (5) Masa keanggotaan BAPERJAKAT adalah paling lama 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk masa keanggotaan berikutnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa, eksistensi BAPERJAKAT memainkan peranan penting dalam mengambil pertimbangan-pertimbangan jabatan kepada Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pohuwato.

### **G. Kerangka Konseptual**

Prinsip-prinsip *good governance*, adalah: partisipasi (*Participatory*), aturan hukum (*Rule of Law*), transparansi

(*Transparency*), responsif (*Responsive*), berorientasi kesepakatan (*Consensus orientation*), kesetaraan (*Equity*), efektif dan Efisien, akuntabilitas (*Accountability*), tanggung gugat, dan visi strategis (*Strategic Vision*).

Kebijakan penempatan aparatur diamanatkan UU No. 43 Tahun 1999 bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Pasal 31 UU No.43 Tahun 1999 mengatur bahwa, untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, diadakan pengaturan pendidikan serta pengaturan penyelenggaraan latihan jabatan yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan. Pasal 3 PP No. 101 Tahun 2000 bahwa sasaran Diklat adalah terwujudnya Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing

Dalam kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan struktural, perlu diterapkan *job description analyses* dan *job specification*. Menurut Etzioni (Swasto, 2003), konsep *Job description* atau persyaratan jabatan berguna untuk mengidentifikasi pengetahuan (*knowledge*), keahlian (*skill*), pendidikan (*education*), pengalaman (*experience*), sertifikasi (*certification*) dan kemampuan (*ability*) yang dibutuhkan untuk

melakukan pengspesifikasi secara efektif.

Deskripsi pekerjaan atau *job description* kemungkinan akan lebih baik jika diikuti pedoman-pedoman diantaranya: terfokus pada muatan pekerjaan, menentukan keluaran pekerjaan, membuat peringkat komponen-komponen pekerjaan dalam urutan signifikan dan waktu yang dikorbankan, deskripsi yang terpisah untuk setiap posisi, kombinasikan pekerjaan hanya jika deskripsi yang terpisah menunjukkan bahwa mereka sesungguhnya sama dalam isi dan persyaratannya (Tilaar, 2003). *Job specification*, mengilustrasikan tuntutan atas para pegawai yang melakukan pekerjaan dan keahlian atau kecakapan atau keterampilan yang dimiliki manusianya sesuai dengan yang dipersyaratkan. Ini berarti menampilkan profil manusia yang dibutuhkan (kualifikasi) yang akan melakukan pekerjaan tertentu (Tilaar, 2003).

Menurut Bernandin dan Russel (Syafri Mangkuprawira, 2000) bahwa, *job specification* menentukan karakteristik personal yang diisyaratkan dan sah untuk melakukan penyisihan, seleksi dan penempatan. Hal ini dilakukan melalui pertimbangan- pertimbangan pribadi dari pemegang jabatan dan analisis kebijakan.

Eksistensi BAPERJAKAT memainkan peranan penting dalam memberikan pertimbangan kepada PPK. Pasal 14 PP No. 100 Tahun 2000, ayat (4) mengatur bahwa : Tugas pokok BAPERJAKAT Instansi Pusat dan BAPERJAKAT Instansi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota

memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah. Ayat (5) Disamping tugas pokok, BAPERJAKAT bertugas pula memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon I dan Eselon II.

Musanef dalam Swasto (2003) menyatakan bahwa pembinaan karier pada dasarnya mempunyai tiga sasaran timbal balik, yaitu : pembinaan karier harus ditujukan agar fungsi-fungsi dan tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien, memberikan prospek yang baik bagi masa depan pegawai antara lain dengan memberikan kehidupan yang layak, kenaikan pangkat, jabatan yang jelas prospeknya, tempat pekerjaan yang menyenangkan dan jaminan-jaminan sosial lainnya, pembinaan sistem karier yang tepat adalah merupakan salah satu dimensi organisasi yang baik.

Ada dua hal yang sangat menentukan keberhasilan dalam Implementasi kebijaksanaan, yaitu isi kebijaksanaan dan konteks dari Implementasi itu sendiri (Grindle (1990). Edward menyatakan bahwa

implementasi kebijaksanaan bisa saja belum efektif, karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi (Imawan,R, 1999).

Ada dua faktor yang menyebabkan belum sepadannya kualitas aparatur Pemerintah di Daerah (Mangkunegara, 2005) : sistem sentralisasi kewenangan, dan penyeragaman sebagai model kebijakan pemerintah yang menyangkut pengelolaan seluruh unsur aparatur pemerintah daerah (kelembagaan, kepegawaian, dan tata laksana), lambat laun mendorong terjadinya ketidak sesuaian terhadap realita permasalahan di daerah.

Kartini Kartono (2001:210) menjelaskan bahwa, dalam melakukan suatu penempatan dalam sistem sosial bahkan terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut pola sistem, terutama paling penting adalah *Merit system*, yakni penempatan seorang pejabat dengan memperhatikan aspek pendidikan dan latihan, masa kerja, pengalaman, keterampilan, dan etika yang merupakan hal yang dipersyaratkan sebagai suatu penilaian yang objektif pada suatu organisasi pemerintahan dan atau posisi jabatan lainnya. Untuk jelasnya dapat dilihat di bawah ini.

Organisasi Birokrasi Pemerintah Daerah (SETDA) (Robbins, 1994)
--