

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penarikan Karyawan

1. Penarikan Karyawan

Penarikan karyawan-karyawan baru bagi organisasi akan terus merupakan tantangan bagi semua departemen personalia. Kadang-kadang kebutuhan karyawan baru diketahui secara jelas sebelumnya karena rencana-rencana sumber daya manusia disusun dengan baik. Pada saat lain, departemen personalia dihadapkan dengan permintaan yang mendadak untuk mengisi lowongan secepat mungkin. Dalam kedua kasus tersebut, penarikan pelamar atau calon karyawan merupakan kegiatan penting. Penarikan (recruitment) adalah proses pencarian dan pemikatan para calon karyawan (pelamar) yang mampu untuk melamar sebagai karyawan. Proses ini dimulai ketika para pelamar dicari berakhir lamaran-lamaran (aplikasi) mereka diserahkan. Hasilnya adalah sekumpulan pencari kerja dari mana para karyawan baru diseleksi. Pelaksanaan penarikan biasanya merupakan tanggung jawab departemen personalia, meskipun kadang-kadang digunakan para spesialis proses penarikan yang disebut *recruiters*. Proses penarikan penting karena kualitas sumber daya manusia organisasi tergantung pada kualitas penarikannya. Pembicaraan kendala-kendala yang dihadapi dalam penarikan, saluran-saluran melalui mana para pelamar dicari dan dipikat, dan sifat blako lamaran.

1. Perencanaan sumber daya manusia
2. Lowongan pekerjaan yang tersedia
3. Permintaan-permintaan kasus dari para manajer
4. Analisis informasi jabatan
5. Persyaratan-persyaratan
6. Metode-metode
7. Pelamar-pelamar yang memuaskan

Proses Penarikan

a. Kendala-kendala penarikan

Agar proses penarikan berhasil, perusahaan perlu menyadari berbagai kendala. Batasan-batasan ini bersumber dari organisasi, pelaksana penarikan dan lingkungan eksternal. Meskipun kendala yang dihadapi perusahaan bervariasi dari situ situasi dengan situasi lainnya, uraian berikut mencakup berbagai kendala yang paling umum.

1) Kebijakan-Kebijakan Organisasional

Berbagai kebijakan organisasional merupakan sumber atasan potensial. Kebijakan-kebijaksanaan ini berusaha untuk mencapai kesegeraman, manfaat hubungan masyarakat, ekonomis, dan sasaran-sasaran lain yang tidak berhubungan dengan penarikan. Diantara kebijakan-kebijaksanaan organisasional penting yang akan mempengaruhi penarikan adalah:

2) Kebijakan Promosi

Kebijakan promosi dari dalam dimaksudkan untuk memberikan kepada karyawan sekarang kesempatan pertama untuk mengisi lowongan-lowongan pekerjaan. Kebijakan ini akan meningkatkan moral dan partisipasi karyawan, serta membantu kegiatan pemeliharaan para karyawan.

3) Kebijakan Kompetensi.

Kendala umum yang dihadapi pelaksana penarikan adalah kebijakan-kebijaksanaan penggajian atau pengupahan. Organisasi biasanya menetapkan *range* upah untuk berbagai pekerjaan yang berbeda. Besarnya kompetensi yang ditawarkan organisasi akan mempengaruhi minat pencari kerja untuk menjadi pelamar serius.

4) Kebijakan Status Karyawan.

Banyak perusahaan mempunyai kebijakan penerimaan karyawan dengan status honorer, musiman atau sementara, atau *part time*. Meskipun minat pelamar terhadap tipe status penerimaan seperti ini semakin tinggi, kebijakan tersebut dapat menyebabkan perusahaan menolak karyawan *qualifid* yang menginginkan status kerja *part time*.

5) Kebijakan penerimaan tenaga lokal.

Perusahaan mungkin mempunyai kebijakan untuk menarik tenaga-tenaga lokal dimana perusahaan berlokasi dan beroperasi. Prioritas penarikan ini biasanya dimaksud untuk lebih terlibat dalam masyarakat dan menjalin hubungan baik dengan lingkungan masyarakat di sekitar perusahaan.

6) Rencana-rencana sumber daya manusia

Rencana sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang harus ditimbang dalam proses penarikan. Dengan merinci keterampilan, rencana latihan dan pengembangan serta promosi dan transfer, rencana personalia menguraikan pekerjaan-pekerjaan mana yang harus dipenuhi melalui penarikan dan mana yang akan secara internal. Rencana ini membantu proses penarikan karena meringkas kebutuhan-kebutuhan penarikan diwaktu yang akan datang.

2.2. Proses Seleksi

Proses seleksi dimulai setelah kumpulan para pelamar yang memenuhi syarat didapatkan melalui penarikan. Proses ini melibatkan serangkaian tahap yang menambah kompleksitas dan waktu sebelum keputusan pengadaan personalia diambil. Jadi, proses seleksi adalah serangkaian langkah kegiatan yang digunakan untuk memutuskan apakah pelamar diterima atau tidak. Langkah-langkah ini mencakup panduan kebutuhan-kebutuhan kerja pelamar dan organisasi. Dalam banyak departemen personalia, penarikan dan seleksi digabungkan dan disebut *employment function*. Proses seleksi adalah pusat manajemen personalia. Analisa jabatan, perencanaan sumber daya manusia, dan penarikan dilakukan terutama untuk membatu seleksi personalia. Bila seleksi dilaksanakan dengan tepat, upaya-upaya sebelumnya tersebut akan sia-sia. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan untuk menyatakan bahwa seleksi adalah kunci sukses manajemen personalia, dan bahkan sukses organisasi

a) Masuk-Masukan Seleksi.

Para manajer personalia menggunakan proses seleksi untuk mengambil keputusan penerimaan karyawan baru. Seperti ditunjukkan proses seleksi tergantung pada tiga masukan penting. Informasi analisis jabatan memberikan dekripsi jabatan, spesifikasi jabatan standar-standar prestasi yang disyaratkan setiap jabatan. Rencana-rencana sumber daya manusia memberitahukan kepada manajer personalia bahwa ada lowongan pekerjaan. Akhirnya, penarikan perlu agar manajer personalia mendapatkan sekelompok orang yang akan dipilih. Disamping itu, manajer personalia harus menghadapi paling tidak tiga tantangan, yaitu:

b) Tantangan-Tantangan Suplai, Etnis Dan Organisasional.

Berbagai tantangan ini juga sering menjadi kendala proses seleksi

1. Analisis jabatan
2. Rencana-rencana sumber daya manusia
3. penarikan
4. Proses seleksi

c) Orientasi Latihan

Orientasi latihan, pengembangan perencanaan karier, evaluasi prestasi kompetensi perjanjin kolektif, pengawasan personalia.

d) Tantangan-Tantangan Suplai.

Semakin besar jumlah pelamar yang *qualifid* maka akan semakin mudah bagi departemen personalia untuk memilih karyawan baru, yang berkualitas. Dalam kenyataannya, banyak lowongan jabatan, seperti kebutuhan manajer profesional sekarang ini, sangat sulit dipenuhi. Keterbatasan suplai tersebut menyebabkan organisasi tidak leluasa memilih calon karyawan terbaik.

e) Tantangan-Tangan Ethis.

Kita telah sering dengar dan mengenai istilah sistem keluarga (*family sistem*) dalam proses seleksi atau penerimaan karyawan. Masalah ini memang merupakan salah satu tantangan bagi manajer personalia maupun para organisasi lainnya dalam pengadaan sumber daya manusia. Keputusan-keputusan seleksi sangat dipengaruhi oleh etik mereka. Penerimaan karyawan baru karena hubungan keluarga, pemberian komisi kantor penempatan tenaga kerja, atau karena suap, semuanya merupakan tantangan bagi pengelola organisasi. Bila standar-standar ethis ini dilanggar, karyawan baru mungkin dipilih secara tidak tepat.

f) Tantangan-Tangan Organisasional.

Proses seleksi bukan merupakan tujuan akhir, tetapi prasarana dengan nama organisasi berupaya untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasarannya. Secara alamiah, organisasi menghadapi keterbatasan-keterbatasan, seperti anggaran atau sumber daya manusia lainnya yang mungkin akan membatasi proses seleksi.

2.3. Rekrutmen Karyawan

1. Rekrutmen karyawan

Menurut Handoko, (2001:10), bahwa rekrutmen proses pencarian dan pemikitan para calon karyawan (pelamar) yang mampu untuk melamar sebagai karyawan.

Jadi rekrutmen adalah upaya pencarian sejumlah calon karyawan yang memenuhi syarat dalam jumlah tertentu sehingga dari mereka perusahaan yang dapat menyeleksi orang-orang yang paling tepat untuk mengisi lowongan pekerjaan yang ada.

2. Tujuan Rekrutmen Karyawan

Adapun tujuan penarikan karyawan secara umum menurut Randal (2000:228) adalah menyediakan suatu calon karyawan yang memenuhi syarat bagi perusahaan. Sedangkan tujuan yang lebih spesifik antara lain. Agar konsisten dengan strategi, wawasan dan nilai perusahaan. (1). Untuk menentukan kebutuhan rekrutmen perusahaan dimasa sekarang dan masa datang kaitan dengan perubahan besar dalam perusahaan, perencanaan Sumber Daya Manusia, pekerjaan desain dan analisa jabatan. (2). Untuk meningkat pool karyawan yang memenuhi syarat seefisien mungkin. (3). Untuk mendukung inisiatif perusahaan dalam mengelola tenaga kerja yang beragam. (4). Untuk membantu mengurangi kemungkinan keluarnya karyawan yang belum lama bekerja.

3. Metode Rekrutmen Karyawan

Menurut Hasibun (2005:44) metode penarikan karyawan terbagi menjadi 2 yaitu:

1) Metode Tertutup

Metode tertutup adalah ketika penarikan hanya di informasikan kepada para karyawan atau orang-orang tertentu saja. Akibatnya, lamarannya masuk relatif sedikit sehingga kesempatan untuk mendapatkan karyawan yang baik sulit.

2) Metode Terbuka

Metode terbuka adalah ketika penarikan di informasikan secara luas dengan memasang iklan pada media massa cetak maupun elektronik agar tersebar luas kemasyarakat. Dengan metode terbuka di harapkan lamaran banyak masuk sehingga kesempatan untuk mendapatkan karyawan yang baik lebih besar.

1. Proses Rekrutmen Karyawan

Menurut Monday (2008), proses rekrutmen karyawan (recruitment) merupakan proses menarik individu-individu dan batas waktu tertentu, dalam jumlah yang cukup, dan dengan kualifikasi yang memadai, untuk melamar jabatan kepada sebuah organisasi atau perusahaan. (1). Lingkungan eksternal (2). Lingkungan internal (3). Pelamar terekrut (4). Wawancara awal. (5). Tes.

(6). Pelamar tolak (7). Wawancara kerja. (8). Cetak latar belakang. (9). Keputusan seleksi (10). Pemeriksaan fisik. (11). Individu diperkerjakan. Proses (Sumber. Mondy, 200). Menurut Monday, (2008:132) perekrutan adalah proses menarik

orang-orang pada waktu yang tepat, dalam jumlah yang cukup dan dengan persyaratan yang layak, untuk mengisi lowongan dalam organisasi.

(1). Eksternal environment.

Eksternal environment adalah dapat dilakukan dengan cara mengadvertasikan tenaga kerja yang diperlukan. Untuk keperluan itu dapat digunakan surat kabar lokal, termasuk majalah, radio, dan televisi, bahkan melalui surat yang disampaikan secara langsung pada calon.

(2). Internal Environment

Internal environment adalah dengan cara internal, calon mengisi posisi tertentu dicari dan diseleksi dari tenaga kerja yang ada dalam saat ini. Seperti sumber-sumber internal meliputi karyawan yang ada sekarang yang dapat dicalonkan untuk dipromosikan, dipindah tugaskan atau diretasikan tugasnya, serta mandan karyawan yang bisa dikerjakan dipanggil kembali.

(3). Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumber daya manusia adalah perencanaan sumber daya manusia dilakukan secara bertahap dan masing-masing tahap harus dilakukan secara konsisten. Berikut ini proses perencanaan sumber daya manusia dilakukan secara bertahap masing-masing harus dilakukan secara konsisten yaitu:

(1). Menganalisis jumlah kondisi tenaga kerja yang ada sekarang, baik kuantitas maupun kualitatif.

(2). Menganalisis jumlah posisi jabatan dan staf yang ada sekarang termasuk jenis pekerjaan.

(3). Menghitung rasio beban kerja untuk masing-masing jabatan, sehingga dapat diketahui mana beban yang berlebih dan mana yang kurang. Perhitungan beban pekerjaan penting agar produktivitas dan loyalitas karyawan dapat dipertahankan. Menganalisis rencana strategis perusahaan kedepan, baik jangka pendek 1 tahun, menengah 3 tahun atau jangka panjang 5 tahun. Menurut Monday (2008) menyatakan ada 11 proses rekrutmen karyawan

1) Lingkungan Eksternal

Lingkungan Eksternal atau external Environment merupakan faktor diluar perusahaan yang dapat memengaruhi sebuah aktivitas bisnis. Secara sederhana, faktor dalam lingkungan eksternal (1). Ancaman produk serupa (2). Ancaman produk pengganti (3). Daya tawar dari pelanggan (4). Daya tawar dari supplier (5). Menjawab tantangan pesaing bisnis

2) Lingkungan Internal

Internal environment merupakan faktor di dalam perusahaan yang dapat memengaruhi sebuah aktivitas bisnis. Secara sederhana faktor dalam dari:

(1). Sumber daya/bahan baku (2). Kapabilitas perusahaan (3). Keahlian utama perusahaan

3) Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumberdaya manusia adalah yang secara sistematis mengkaji keadaan sumber daya manusia untuk memastikan bahwa jumlah dan kualitas dengan keterampilan yang tepat, akan tersedia pada saat mereka dibutuhkan.

Bertanggung jawab mengatur orang yang tepat untuk pekerjaan yang tepat dari semua sumber daya yang tersedia. Mempertikan posisi kosong yang akan diisi. Menekankan pada pemperkerjakan orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat sasaran.

4) Rekrutmen Sumber Daya Manusia

Rekrutmen sumber daya manusia adalah penarikan karyawan yang dilakukan dengan berbagai cara yang lazim digunakan. Tujuannya tidak lain, agar tenaga kerja yang melamar jumlahnya memenuhi harapan seperti yang diinginkan, termasuk kualifikasinya. Makin banyak yang melamar tidak memenuhi harapan atau sedikit, maka untuk memenuhi target jumlah pelamar perlu rekrut ulang melalui cara lain.

5) Sumber Tenaga Kerja

Sumber tenaga kerja yang ingin dapat di peroleh dari berbagai sumber yang ada. Pemilihan sumber tenaga kerja tergantung dari kondisi kebutuhan permintaan dan penawaran tenaga kerja. Dalam memilih sumber tenaga kerja tidak dapat dilakukan secara sembarangan. Artinya sumber tenaga kerja manajemen harus mempertimbangkan beberapa hal seperti: (1). Jumlah tenaga kerja tersedia. (2). Kualifikasi atau persyaratan yang diharapkan, misalnya, jenjang pendidikan, program study yang inginkan, akreditasi universitas, program study, jenis kelamin dan lainnya. (3). Biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh tenaga kerja tersebut. Hal ini tergantung dari cara merekrut dan seleksinya, misalnya lewat iklan atau referensi atau melalui konsultan luar.

Berikut ini pemilihan sumber-sumber tenaga kerja yang tersedia baik melalui rekrutmen atau pola kerja sama jangka panjang guna pemenuhan kebutuhan tenaga kerja.

6) Sumber Internal

Artinya sumber ini digunakan jika kebutuhan tidak terlalu banyak dan kondisi yang mendesak. Kekosongan ini diisi karyawan dari dalam dan hanya dilakukan untuk jangka sementara waktu, sebelum diisi dengan tenaga baru. Sumber internal juga jabatan tertentu merupakan promosi karyawan lewat mutasi kerja. Sumber internal lainnya adalah dari surat lamaran yang termasuk perusahaan.

7) Sumber Eksternal

Sumber eksternal adalah tenaga kerja yang diperoleh dari luar perusahaan. Artinya tenaga-tenaga kerja dari dalam tidak mencukupi, sehingga perlu direkrut dari luar perusahaan. Rekrutmen tenaga kerja digunakan untuk jangka pendek dan jumlahnya sedikit bisa dilakukan dari kolega, dan referensi. Namun jika untuk kebutuhan jangka panjang dan jumlah banyak tepat diperoleh dari. (1). Perguruan seperti universitas, sekolah tinggi, institut atau akademi. (2). Lembaga pelatihan. (3). Bursa tenaga kerja. (4). Agen tenaga kerja. (5). Referensi atau dengan memasang iklan diberbagai media.

8) Sumber Luar Negeri

Sumber tenaga kerja yang berasal dari luar Indonesia. Artinya rekrutmen dilakukan untuk tenaga kerja langka yang sulit dipenuhi dari dalam negeri, sehingga perlu direkrut dari negeri Republik Indonesia.

9) Alternatif

Alternatif adalah sumber tenaga kerja perusahaan yang cara keluar masuk kinerja karier perusahaan tertentu.

10) Metode Internal

Metode internal adalah rekrutmen internal dapat dilakukan pembantuan pekerja atau untuk suatu jabatan dari unit kerja lain, (pekerja yang ada). Kemudian setelah sedang beberapa waktu lamanya apabila pekerjaan yang diperbantukan merupakan calon yang cocok atau tepat dan sukses, maka dapat diangkat untuk mengisi jabatan yang kosong hasil metode internal dan eksternalnya.

11) Para Calon Tenaga Kerja yang Rekrut

Para calon kerja yang terekrut adalah selamar melamar sehingga mampu menguasai perkembangan yang sedang dihadapi di Republik ini. Tujuannya adalah untuk meningkatkan cita-cita anda dalam dunia lowongan pekerjaan yang ada. Menurut Schuler & Jackson: 2006 Metode rekrutmen dapat terbagi dua yaitu: (1). Internal. (2). Eksternal. Rekrutmen internal berupa: (1). Penataran/upgrading. (2). Perindahan/ mutasi. (3). Pengangkatan/promosi. (4). Penempatan pekerjaan melalui bulletin/papan. (5). Investasi keahlian/pengumuman.

Keuntungan dari Rekrutmen internal antara lain yaitu:

- (1). Biaya Relatif murah, karena tidak perlu proses seleksi seperti rekrutmen eksternal.
 - (2). Organisasi mengetahui pekerja yang memiliki kemampuan untuk jabatan yang kosong.
 - (3). Pekerja memiliki motivasi yang tinggi karena mengetahui kemungkinan peningkatan.
 - (4). Pengembangan karir jelas.
 - (5). Kebijakan prosedur, ketentuan dan kebiasaan organisasi telah dipahami dengan baik oleh pekerja.
- Adapun kerugian internal dan kerugian eksternal antara lain sebagai berikut:

Kerugian rekrutmen internal antara lain:

- (1). Tidak selalu memberikan perspektif yang baru.
- (2). Kewenangan dan kekuasaan sulit untuk dijalankan oleh karena pekerja yang dipromosikan akrab dan dekat dengan bawahannya.

Rekrutmen eksternal dapat berupa:

- (1). Media seperti koran, jurnal perdagangan, radio, dan tv.
- (2). Badan penyalur tenaga kerja baik milik pemerintah atau swasta.
- (3). Lembaga pendidikan, seperti mahasiswa magang, iklan kampus.
- (4). Organisasi karyawan.
- (5). Organisasi profesi.
- (6). Rekomendasi karyawan.

(7). Open house/job fair. (8). Online. Adapun keuntungan dari rekrutmen eksternal adalah sebagai berikut:

- (1). Memiliki gagasan dan pendekatan baru.
- (2). Bekeja dimulai dengan lembaran yang baru dan bersih yang kemudian.
- (3). Dalam perusahaan yang sekarang tidak terdapat tingkat pengetahuan dan keahlian. Kerugian dari eksternal adalah sebagai berikut:

- (1). Antara karyawan dengan perusahaan dapat keterbatasan keteraturan.
- (2). Moral dan komitmen karyawan rendah.
- (3). Periode penyesuaian yang relatif lama.

Seleksi Karyawan

Menurut Rival, (2005:107) Mengemukakan bahwa seleksi adalah proses pengambilan keputusan bagi calon pelamar untuk diterima atau ditolak. Sedangkan menurut Saathadiwiryono, (2005:150), seleksi adalah kegiatan untuk menentukan dan memilih tenaga kerja yang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan perusahaan serta memperdiksi kemungkinan keberhasilan atau kegagalan individu dalam pekerjaan yang akan di berikan kepadanya.

Jenis-Jenis Seleksi

Menurut Handoko (2000), bermacam-macam jenis tes penerimaan setiap tipe tes mempunyai kegunaan yang terbatas dan mempunyai tujuan yang berbeda, adapun jenis-jenis tes seleksi tes sebagai berikut:

(1). Tes psikologi (psylocal) yaitu sebagai pelaratan tes yang mengukur atau menguji kepribadian atau temperamen, bakat, minat, kecerdasan dan keinginan berprestasi. Adapun bentuk-bentuk antara lain:

- a) Kecerdasan (intellinget) yang menguji kemampuan mental pelamar dalam hal daya pikir secara menyeluruh dan logis.
- b) Tes kepribadian (personally tes) dimana hasilnya akan mencerminkan kesediaan bekerja sama, sifat kepemimpinan dan unsur kepribadian lainnya.
- c) Tes bakat (appitude tes) yang mengukur kemampuan potensial pelamar yang dapat dikembangkan.
- d) Tes minat (interest tes) yaitu yang mengukur antusiasme pelamar terhadap jenis pekerjaan.
- e) Tes prestasi (achievement tes)

(2). Tes-tes pengetahuan (knowledge tes) yaitu bentuk tes yang menguji informasi atau pengetahuan yang dimiliki para pelamar, pengetahuan yang diujikan harus sesuai dengan kebutuhan untuk melaksanakan pekerjaan.

(3). Performance tes yaitu bentuk tes untuk mengukur kemampuan para pelamar untuk melaksanakan beberapa pekerjaan yang akan dijabatnya.

Langkah-Langkah Seleksi

Untuk memulai prosedur seleksi, perusahaan harus memenuhi tiga persyaratan. Pertama, ada kebutuhan tenaga kerja dan wewenang untuk mengangkat yang berasal dari daftar permintaan tenaga kerja. Kedua, perusahaan harus mempunyai standar kepegawaian untuk diperbandingkan dengan calon karyawan. Hal ini diwakili oleh spesifikasi pekerjaan yang dikembangkan melalui analisis jabatan. Kegiatan perusahaan harus mempunyai para pelamar pekerjaan yang didapat dipilih untuk diangkat. Ada dua langkah menurut beberapa sumber.

- a) Kebutuhan tenaga kerja. Untuk memutuskan apakah perusahaan perlu mengadakan rekrutmen karyawan baru, perlu beberapa bahan pertimbangan antara lain, analisis beban kerja dan kebijakan dari manajemen puncak.
- b) Analisis pekerjaan. Tujuan dilakukannya analisis jabatan supaya HRD (Human Resources Development) lebih efektif dan pekerjaan dipahami dengan jelas dan baik oleh perusahaan maupun pelakunya.
- c) Salah satu bagian dalam membuat analisis jabatan adalah deskripsi pekerjaan atau job description.
- d) Identifikasi spesifikasi jabatan. Identifikasi spesifikasi karyawan yang dimaksud untuk memperoleh gambaran mengenai spesifikasi pelamar yang meliputi pengetahuan, keterampilan dan kemampuan. Untuk melakukan identifikasi spesifikasi karyawan perusahaan dapat melakukan beberapa cara (Randall dan Susan:1977). (1). Formulir. (2). Pemeriksaan). (3). Wawancara. (4). Tes. (5). Ujian fisik.

2.3. Manajemen Kepegawaian

Manajemen kepegawaian (personnel management) merupakan panduan kata manajemen dan kepegawaian, yang masing-masing mempunyai arti berdiri sendiri. Untuk memperoleh pengertian manajemen kepegawaian, terlebih dahulu perlu dimengerti apa arti manajemen dan apa arti kepegawaian.

Siagian,. Dalam bukunya filsafat administrasi mengemukakan bahwa manajemen ialah kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain. Soedjadi, dalam bukunya pokok-pokok manajemen kepegawaian mengemukakan bahwa manajemen merupakan proses kegiatan dari seorang pemimpin untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan melalui kerja sama yang efisien dari orang-orang lain serta sesuai dengan sumber-sumber atau faktor lain tersedia untuk itu. Sedangkan Oey Liang Lee sebagaimana disitir oleh manullang dalam bukunya manajemen personalia mengemukakan bahwa manajemen ia seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian dan pengontrolan *human and natural resources* untuk mencapai tujuan telah ditentukan lebih dulu. Rumusan masalah manajemen tersebut diatas tampak berbeda satu dengan lain. Begitu pula para teoritis dan praktisi memiliki pengertian yang berbeda mengenai manajemen. Tetapi unsur-unsur yang selalu terdapat di dalamnya, yaitu sejumlah manusia dengan kegiatannya, sumber-sumber dan faktor serta tujuan, sama. Melalui kerja sama, seorang pemimpin berhasil mencapai tujuan organisasi. Organisasi adalah sekelompok manusia yang dipadukan dalam suatu kerja sama.

2. Ruang Lingkup Kepegawaian

Proses rangkaian kegiatan serta fungsinya unsur-unsur manajemen kepegawaian menyangkut segi-segi kepentingan dan kemauan manusia baik sebagai karyawan maupun sebagai anggota suatu organisasi. Sebagaimana telah uraikan dimuka, manusia adalah makhluk individu, sekaligus juga makhluk sosial. Apabila hakikat manusia sebagai makhluk individu lebih dominan dari pada hakikatnya, sebagai makhluk sosial, manusia akan cenderung bersifat positif apabila rasa itu justru mendorong manusia untuk maju dan berusaha meningkatkan kemampuan profesionalnya, sehingga produktivitas makin meningkat. Sebaliknya, apa bila rasa tidak pernah puas itu tidak barengi dengan usaha untuk meningkatkan prestasi dan produktivitas profesionalnya, manusia itu akan mengalami beban mental dan fisik, begitu pula keluarga, maupun pimpinan organisasi tempat dia menjadi anggota.

Dalam suatu organisasi atau perusahaan, tentu saja pimpinan tidak harus memenuhi semua keinginan itu, karena jika demikian organisasi atau perusahaan akan hancur. Tetapi karena manusia merupakan faktor yang sangat esensial bagi suatu organisasi, entah sebagai subjek entah sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi, selayaknyalah pimpinan memberikan perhatian yang wajar terhadap segala kebutuhan manusia yang terlibat dalam kepentingan organisasi tersebut, baik yang bersifat fisik maupun nonfisik. Pimpinan bukan hanya harus memperhatikan tercapainya tujuan instansi yang dipimpinnya, tetapi juga bertanggung jawab atas kesejahteraan para anggota atau pegawai yang dipimpinnya sebagai pribadi manusia yang utuh, lahir dan batin. Soedjadi, mengemukakan bahwa spek-aspek kepegawaian terdiri dari:

- a. Aspek fisik (*physiacal aspect*). (1). Masalah upah dan gaji. (2). Masalah jaminan sosial. Kesehatan dan tunjangan kepegawaian. (3). Masalah perumahan, kendaraan, pakaian. (4). Masalah distribusi, bahan makanan. (5). Masalah ruang dan tempat kerja.
- b. Aspek nonfisik (*psychological aspect*). (1). Masalah human relation. (2). Masalah personnel relation. (3). Masalah keamanan dan keselamatan kerja. (4). Masalah latihan kerja, pendidikan, promosi dan pengembangan karier pegawai. Bertalian dengan aspek nonfisik, O. Glenn Stahl dalam bukunya *Publik Personell Administaration* mengemukakan bahwa setiap pegawai mengharapkan terpenuhinya kebutuhan emosional dasar (*basic emotional needs*) yang meliputi: (1). *A sense of security*, artinya setiap pegawai mengharapkan adanya jaminan kelangsungan hubungan kerja.
- c. (2). *A sense of success*, artinya setiap pegawai berkeinginan untuk turut berperan aktif dalam kehidupan organisasi. (3). *A sense of belongingness*, artinya setiap pegawai menghendaki adanya pengakuan sebagai *partner* kerja.

3. Perbagai Istilah dalam Manajamen Kepegawaian

Istilah *manpower management* mulai diartikan sebagai manajemen kepegawaian sejak Perang Dunia kedua terutama disebabkan makin banyaknya perhatian yang diarahkan kepada masalah tenaga kerja yang baik untuk kebutuhan angkatan bersenjata di Amerika Serikat maupun untuk kebutuhan tenaga kerja di perusahaan-perusahaan yang memproduksi perlengkapan perang, sekalipun sebenarnya secara harfiah makna *personell* tidak sama dengan *manpower*.

Dalam bahasa Indonesia kata-kata itu diterjemahkan sebagai kepegawaian dan tenaga kerja. Tenaga kerja sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14/1969 tentang ketentuan-ketentuan pokok tenaga kerja mempunyai pengertian lebih luas dari kepegawaian, yang termasuk dalam pengertian tenaga kerja antara lain. Petani, nelayan, tukang sayur, atau mereka yang bekerja sendiri. Istilah *labour relations* yang diterjemahkan sebagai hubungan ketenagakerjaan dan kadang-kadang juga disebut *labour management* atau *labour relations* tidak sama dengan istilah-istilah di atas, istilah *labour management* atau *labour relations* pada umumnya dijumpai lingkungan badan-badan swasta. Adapun tugas utama *labour relations* adalah pelayanan terhadap pimpinan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan serikat pekerja pada badan swasta atau perusahaan yang bersangkutan.

Jadi tugas *labour relations* adalah memberi saran kepada pimpinan suatu badan atau perusahaan swasta mengenai segala hal yang berhubungan dengan masalah ketenakerjaan, antara lain: perencanaan kebutuhan pekerja, penerimaan kerja, pemberian pekerja dan segala konsekuensinya. Atau, dengan kata lain, *labour relations* sebagai staf khusus memberikan pelayanan dan saran mengenai hal-hal yang menyangkut perencanaan dan pelaksanaan suatu perjanjian kerja. Seperti halnya *labour relations*, *industrial relations* banyak dipergunakan dalam lingkungan badan atau perusahaan swasta. Perbedaannya, *industrial relations* mempunyai ruang lingkup tugas yang lebih luas. Tugas pimpinan *industrial relations* sebagai staf bukan saja memberikan pelayanan dan saran-saran kepada pimpinan perusahaan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan para

karyawan secara perorangan atau pun kelompok, tetapi juga menumbuhkan kegairahan kerja para pegawai karyawan yang nyaman dan sebagainya.

4. Sejarah Manajemen Kepegawaian

Apabila telusuri secara mendalam, tambak bahwa manajemen apapun bentuknya bagaimanapun strukturnya, sudah ada dalam setiap kebudayaan. Jadi manajemen sudah ada sejak dulu, meskipun pada zaman dulu sifatnya masih sangat konvensional dan cara kerjanya masih menurut tradisi. Cara kerja anak mengikuti cara kerja orang tua dan nenek moyangnya. Manajemen sebagai seni telah dikenal sejak zaman prasejarah, sedangkan manajemen sebagai ilmu mulai terkenal pada abad kedua puluh meskipun sudah dirintis oleh F.W. Taylor, seorang manajer, pada akhir abad kesembilan belas. Manajemen kepegawaian yang merupakan salah satu cabang manajemen mulai dikenal pada permulaan abad kedua puluh.

Sebenarnya manajemen kepegawaian telah dipraktekkan sejak adanya hubungan antara pemimpin dengan dipimpin, meskipun bentuknya masih sangat sederhana. Manajemen kepegawaian sederhana ini dikenal dalam masyarakat primitif. Pimpinan masyarakat berfungsi sebagai atasan sedangkan bawahan adalah anggota masyarakat itu. Jadi dalam masyarakat serupa ini telah dipraktekkan manajemen kepegawaian dalam arti sempit. Pada umumnya masyarakat yang masih primitif sangat mematuhi norma-norma tradisional. Baik pimpinan maupun anggota masyarakat selalu mengabdikan kepada kepentingan masyarakat yang sekaligus juga merupakan harga diri dari setiap anggota masyarakat primitif itu sendiri. Oleh karena itu, tidak banyak persoalan yang timbul dan menjadi beban mental pimpinan. Dalam abad pertengahan terjadi perubahan masyarakat.

Setiap anggota masyarakat diperlukan sebagai objek untuk kepentingan pimpinan masyarakat, maka munculah hubungan budak dengan pemilik budak atau para tuan tanah dapat memperlakukan budak miliknya sehendak hatinya.

Budak sudah yang sudah mempunyai keahlian sebelum penghapusan perbudakan pada tahun 1927 membebaskan diri dengan memberikan ganti kerugian kepada tuan-tuan tanah. Budak yang sudah bebas itu kemudian melahirkan suatu kelas baru dalam masyarakat yang dikenal sebagai karyawan atau pekerja merdeka. Akan tetapi, para budak yang telah mempunyai status pekerja merdeka itu tetap bekerja pada tuan-tuan tanah dengan upah yang sangat rendah. Keadaan yang tidak menguntungkan para pekerja lemah itu berangsur-angsur mendorong mereka melepaskan diri dari tuan-tuan tanah dan bekerja dirumah sendiri dengan keahlian masing-masing kemudian menjual hasilnya kepada masyarakat sekitarnya. Dalam perkembangan selanjutnya mereka menggaji mereka lain.

Dengan demikian mereka menjadi pengusaha emberio. Dalam usaha mengembangkan diri timbulah dorongan pada para pengusaha emberio untuk saling bekerja sama. Kerja sama ini disebut *sistem Gilda*. Sistem ini merupakan organisasi para pengusaha yang menghasilkan barang sejenis, juga merupakan organisasi para pedagang lokal yang berhimpun dengan maksud menentukan kualitas yang dihendaki untuk menghadapi saingan dari pihak lain. Bentuk kerja sama serupa itu pada hakikatnya sama dengan koperasi.

Sistem Gilda yang merupakan himpunan para pekerja merdeka yang telah berkembang sebagai pengusaha emberio itu mempunyai kedudukan sebagai penentu segala macam peraturan yang berlaku bagi para pekerja merdeka yang membantunya. Para pekerja merdeka yang pada hakikatnya berstatus sebagai buruh yang bekerja pada orang lain, dalam hal ini Gilda, karena keadaan ekonominya sangat lemah tidak dapat berbuat lain kecuali menerima begitu saja segala ketentuan dan peraturan yang mengikat diri mereka sekalipun peraturan itu terasa berat. Apabila Gilda atau pimpinan Gilda memerlukan pembantu atau pekerja lebih banyak lagi, dialah yang mengurus langsung kepada penguasa setempat.

Dale Yorder dalam bukunya *Personell Principles and Policies* mengemukakan bahwa masalah manajemen yang dihadapi Gilda pada waktu itu ditandai oleh tiga karakteristik khusus yaitu: (1). Jumlah produksi dan penjualan kecil. (2). Pengusaha dan pekerja saling bertemu dan berkomunikasi secara tatap muka. (3). Para pekerja merupakan benih atau emberio yang kelak menjadi produsen kecil. Pada abad pertengahan sistem Gilda yang memproduksi barang dengan tangan mengalami perubahan masall ketika terjadi revolusi industri.

Proses produksi tidak lagi dikerjakan tangan seluruhnya, tetapi sudah mulai dikerjakan mesin. Sebagai akibat sistem produksi secara massal, didukung perbaikan dan perluasan sarana perangkutan yang dimungkinkan oleh perkembangan teknologi pasar pun berkembang pesat. Demikian pula modal mengalami perkembangan, perusahaan-perusahaan besar pun bermunculan. Sementara itu para pedagang lokal terdorong untuk mengadakan hubungan dagang dengan daerah lain agar dapat memenuhi bahan bakar atau kebutuhan lain yang diperlukan oleh perusahaan besar dan tidak dapat diperoleh dalam jumlah yang

memadai di wilayah setempat. Pesatnya perkembangan perusahaan yang melahirkan para pedagang antar daerah dan multinasional, akhirnya menimbulkan jajaran pemilik modal dengan jangkauan operasi internasional. Mereka dikenal sebagai kaum kapitalis. Sementara itu, para pekerja merdeka yang bekerja sendiri dengan keahlian yang mereka dimiliki akhirnya menjadi bangkrut karena tidak mampu bersaing dengan harga barang yang dihasilkan secara massal. Dalam keadaan serupa itu, sebagian besar pekerja merdeka, seperti halnya pekerja merdeka yang mendahulainya, juga harus bekerja pada perusahaan besar dengan status yang dikenal sampai sekarang yaitu pekerja. Perusahaan yang bersifat kapitalis intensif dan memproduksi barang secara massal, menempatkan posisi pengusaha menjadi lebih kuat dan besar sehingga dapat menentukan segala yang bertalian dengan faktor-faktor produksi termasuk faktor tenaga kerja. Sekalipun pekerja bebas menawarkan tenaga, karena secara ekonomis dan lemah dan sangat memerlukan kesempatan kerja, praktis tingkat upah pekerja sangat tergantung kepada kemurahan hati pengusaha.

Bahkan dapat dikatakan bahwa tenaga pekerja hanyalah barang dagangan yang dinilainya sangat tergantung pada pengusaha. Apalagi pengusaha tidak memperhatikan masalah kesehatan, keselamatan dan lingkungan kerja para pekerja.

Keadaan ini diperparah oleh timbulnya paham *Laissez Faire* yang diperkenalkan Adam Smith dan para pendukungnya. Adam Smith menganjurkan agar setiap orang berbuat sehendak hatinya, karena dengan demikian akan dapat diciptakan kemakmuran yang sebesar-besarnya. Sementara itu, teori Malthus yang menakutkan menyatakan bahwa dunia akan kelebihan penduduk dan kekurangan pangan.

Teori ini justru menambah penderitaan pekerja yang sangat tergantung pada pengusaha. Akibat lebih lanjut dari paham tersebut ialah bahwa peraturan yang membatasi kewenangan pengusaha terhadap para pekerja merupakan suatu hal yang tidak menguntungkan bagi masyarakat. Dengan kata lain tidak ada peraturan atau pengawasan dari pihak pemerintah yang berfungsi memberikan perlindungan terhadap pekerja.

Kegiatan-kegiatan organisasi pekerja pun dibatasi, bahkan dilarang sehingga sepenuhnya nasib pekerja pada waktu itu tergantung pada kemurahan hati pihak pengusaha. Keadaan serupa itu baru berakhir pada awal abad kedua puluh, yaitu setelah timbul perhatian yang lebih besar terhadap masalah ketenagakerjaan. Pekerja tidak lagi dinilai sebagai barang dagangan, melainkan sebagai manusia. Pekerja telah mendapat pangakuan dari pemerintah, sebagai manusia yang mempunyai perasaan dan keinginan-keinginan manusiawi. Pekerja tidak lagi dianggap sebagai barang dagangan yang dapat diperjual-belikan sehendak hati, melainkan sebagai manusia yang harus diperhatikan keinginan-keinginannya agar dapat diperoleh prestasi dan produktivitas kerja sebagaimana yang ditetapkan.

Setelah kemerdekaan diproklamasikan, telah ada upaya dari Pemerintah RI pada itu untuk mengelola kepegawaian Pemerintah RI secara lebih baik. Lembaga pemerintah pertama yang diberi tanggung jawab untuk mengelola hal itu adalah Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1948 dan berkedudukan di Yogyakarta. KUP khusus diperuntukkan menangani pegawai Pemerintah RI, sedangkan pegawai yang mengabdikan pada Pemerintah Hindia Belanda dikelola oleh Djawatan Umum Urusan Pegawai (DUUP) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Jenderal Hindia

Belanda Nomor 13 Tahun 1938. Pada perkembangan selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 kedua lembaga disatukan dan menjadi cikal bakal dari lahirnya lembaga yang disebut Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) di kemudian hari.

Lembaga ini berkedudukan langsung dibawah dan bertanggung jawab kepada perdana menteri. Namun kemudian KUP ini tidak mampu menjalankan fungsi sebagaimana mestinya karena sejumlah faktor yang berkaitan dengan ketidakstabilan politik yang sangat tinggi pada saat itu. Kendati secara kelembagaan tidak terdapat lembaga pengelola PNS yang berfungsi secara efektif, pemerintah pada saat itu telah berupaya membuat kebijakan yang bertujuan untuk menertibkan dan mendayagunakan aparatur negara. Kebijakan yang dimaksud antara lain program Penyederhanaan Organisasi Pemerintah Pusat yang dilaksanakan semasa Kabinet Wilopo (April 1952- Agustus 1953). Adapun semasa Kabinet Ali Sastroamidjojo (Agustus 1953-Agustus 1955) membuat program yang bertujuan menyusun aparatur negara yang efisien serta pembagian tenaga yang rasional dengan mengusahakan perbaikan taraf kehidupan pegawai dan memberantas korupsi dalam birokrasi.

Situasi politik yang tidak kondusif bagi terciptanya aparatur negara yang sehat dan bersih ketika itu tidak menyurutkan upaya pemerintah untuk mengelola birokrasi dan manajemen PNS secara lebih profesional. Berbagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap masalah kepegawaian dibentuk oleh pemerintah, misalnya Pembentukan Panitia Organisasi Kementerian (PANOK) dan pembentukan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Kedua lembaga yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 ini bertugas

menyempurnakan aparatur dan administrasi negara; dan kedudukannya dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada perdana menteri.

Selain kedua lembaga, dibentuk pula Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) yang menghasilkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Organisasi Aparatur Pemerintah Negara Tingkat Tertinggi. Lembaga sarat nilai politis sesuai kondisi pada saat itu adalah Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revousi (KONTRAR) sebagai kelanjutan dari PARA Periode yang dimulai kondusif untuk memperbaiki kinerja aparatur negara adalah semasa Kabinet Ampera. Kebijakan yang dibuat oleh kabinet ini antara lain dengan membentuk Panitia Pembantu Presiden berlandas instruksi Ketua Presidium Kabinet Ampera Nomor 01/U/IN/8/1966 dan diketahui oleh Dr. Awaloedin Djamin. Panitia bertugas memberikan saran tentang masalah penertiban dan menyempurnaan administrasi negara dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kantor Urusan Pegawai RI, dan Biro Pusat Statistik (BPS).

Keberadaan panitia ini kemudian lebih diperkuat lagi dengan Keputusan Presidium Kabinet Ampera Nomor 266 Tahun 1967 dengan nama “**Tim Pembantu Presiden untuk Penertiban Aparatur dan Administrasi Pemerintah**” (PAAP) yang ketua oleh Menteri Tenaga Kerja. Tim ini bertugas membantu presiden melakukan penelitian, penertiban, dan penyempurnaan administrasi negara baik di tingkat pusat maupun daerah.

Kesadaran pemerintah terhadap pentingnya aparatur negara yang bersih dan berwibawa semakin meningkat ketika Kabinet Pembangunan I

menciptakan Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (MENPAN) yang dijabat pertama kali oleh H Harsono Tjokroaminoto.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1968, kementerian ini bertugas membantu presiden dalam menyempurnakan dan membersihkan aparatur negara dalam operasionalisasinya dibantu oleh Tim PAAP dan Sekretariat Panitia Koordinasi Efisiensi Aparatur Ekonomi Negara dan Aparatur Pemerintah sebagai unsur staf. Perubahan lain cukup penting semasa Kabinet Pembangunan I ini adalah diubahnya KUP menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1972. Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, BAKN ditetapkan sebagai sebuah lembaga pemerintah nondepartemen yang berkedudukan langsung dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden; dan berfungsi menyempurnakan, memelihara, dan mengembangkan administrasi negara di bidang kepegawaian sehingga tercapai kelancaran jalannya pemerintahan.

5. Lahirnya Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Sesuai dengan perkembangan, dimana peran aparatur pemerintah semakin dirasakan, pemerintah menganggap perlu menetapkan kembali kedudukan, fungsi, tugas, dan organisasi KUP. Pandangan ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 beserta peraturan pelaksanaannya yang dimaksud dalam keputusan Perdana Menteri RI Nomor 30/PM/1951 tanggal 7 April 1951. Dari situ diperluaskan seluruh filosof setanah air indonesia.

Netralisasi birokrasi awal 1990 ketika suasana birokrasi pemerintah masih kuat-kuatnya terkooptasi oleh kekuatan politik, pemikiran untuk menjadikan birokrasi pemerintah netral dari kekuatan politik atau partai politik telah mulai berkembang. Saat itu salah satu kekuatan politik yang senantiasa memenangkan pemilu menguasai birokrasi pemerintah yang seyogianya tidak memihak atau gejala dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Sekarang sampai kapan pun barangkali pemikiran itu masih tetap belum berubah seperti awal 1990-an itu. Karena menurut pendapat beberapa pakar saat itu, jika birokrasi pemerintah dibuat netral, maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah. Melayani rakyat secara keseluruhan artinya tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Pemihakan kepada salah satu kepentingan seluruh rakyat ini sama dengan melaksanakan demokrasi, karena hakikat demokrasi adalah **dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat**. Oleh karena itu, banyak para ahli berkeyakinan bahwa netralitas birokrasi pemerintah dari kepentingan kelompok partai atau kekuatan politik tertentu akan mampu melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis.

Masalah netralitas birokrasi pemerintah terhadap pengaruh dan intervensi partai politik tampaknya tidak bisa dianggap ringan sekarang ini. Sejak lama sekali persoalan ini tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya demokrasi yang ditandai dengan adanya partai politik. Ketika Maklumat X Wakil Presiden Hatta tahun 1945 diterbitkan, maka di Indonesia mulai dikenal partai-partai politik sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kebebasan berpolitik bersuara, berserikat, dan kebebasan dari rasa takut untuk berbeda pendapat. Hadirnya partai politik mestinya diikuti pula dengan terselenggaranya pemilihan umum.

Namun karena waktu baru baru saja merdeka, maka pemilu belum dapat diselenggarakan dengan cepat, dan baru 10 tahun kemudian (1995) terselenggara pemilu pertama yang dikenal sangat demokrasi. Pemilu pertama ini menghasilkan empat partai besar, yakni PNI, Masymi, NU, dan PKI. Partai-partai pemegang pemilu dalam sistem pemerintahan yang parlementer saat itu silih berganti memerintah pemerintahan. Mulai saat itu birokrasi pemerintah dikendalikan dan dipimpin oleh menteri yang berasal dari partai politik. Kebiasaan waktu itu partai politik yang memimpin departemen pemerintah menjadikan departemen pemerintah sebagai basis pengaruh dan dukungan bagi partainya. Netralitas birokrasi pemerintah mulai terganggu, ketidak-ketidaknya manajemen PNS di Indonesia tidak melihat bahwa birokrasi pemerintah bebas dari pengaruh partai politik.

Ketika Bung Karno kembali ke UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial. Dalam sistem presidensial ini tampaknya tidak bisa menjadikan birokrasi netral dari pengaruh partai politik.

Keadaan seperti ini oleh pemerintahan orde baru diteruskan dengan gaya monoloyalitas bagi pegawai negeri sipil kepada kekuatan politik yang memenangkan mayoritas tunggal dalam pemilihan umum. Waktu pemerintahan orde baru, slogan kebijakannya menjadikan birokrasi pemerintah netral dari partai. Pegawai negeri dilarang memasuki partai politik. Akan tetapi, kebijakan ini merupakan siasat politik pemerintah yang mendominasi pegawai negeri menjadi anggota Golkar yang bukan partai politik akan tetapi bergerak di arena politik praktis. Waktu itu partai politiknya hanya ada dua, yakni PPP dan PDI. Pegawai negeri dilarang masuk PPP dan PDI, tetapi diizinkan masuk Golkar.

Itulah netralitas birokrasi dari pemerintahan orde baru. Selama pemerintahan orde baru, seperti yang diuraikan di atas birokrasi pemerintah tidak bisa dibedakan secara jelas mana yang karier dan mana pula yang partisan kekuatan politik Golkar. Pemerintahan orde baru menggunakan sistem karier dalam peraturannya, namun hampir semua pejabat birokrasi pemerintah merupakan partisan dari kekuatan politik yang memerintah sebagai mayoritas tunggal Golkar. Setiap pengangkatan seseorang pada jabatan birokrasi pemerintah dengan menggunakan pertimbangan keanggotaan atau pendukung kekuatan politik tertentu (Golkar) merupakan wujud dari intervensi kekuatan politik Golkar yang bisa mengganggu kenetralan birokrasi. Pengantian jabatan Sekjen, Dirjen, dan sejenisnya oleh menteri baru karena pejabat-pejabat yang lama tidak sealiran politik dengan menteri, merupakan contoh dari intervensi politik kebirokrasi pemerintah selama pemerintahan orde baru.

Apabila diamati perjalanan sejarah birokrasi kita, maka netralitas birokrasi pemerintah dari pengaruh dari kekuatan partai politik belum pernah terwujud. Oleh karena itu, kenetralan birokrasi pemerintah dari pengaruh partai politik perlu untuk memperhatikan. Birokrasi pemerintah setelah pemilihan umum 1955 terkotak-kotak pada pemihakan terhadap kekuatan partai politik yang memimpin departemennya. Jika seorang menteri yang memimpin suatu departemen berasal dari partai tertentu, maka warna birokrasi itu sewarna dengan partai politiknya menteri. Demikian pula selama pemerintahan orde baru, warna birokrasi pemerintah kita sewarna dengan kekuatan politik Golkar yang menguasai pemerintahan. Dengan demikian netralitas birokrasi pemerintah terhadap kekuatan politik sekali lagi belum pernah ada dinegara kita.

Sekarang dengan adanya banyak partai politik yang ikut dalam pemilihan umum, maka semua partai itu mempunyai kesempatan yang sama untuk memenangkan pemilu. Di dalam sistem demokrasi, maka partai yang memenangkan suara dalam pemilu berhak memimpin pemerintahan ini. Kehadiran partai politik melalui wakilnya yang ditunjuk sebagai menteri yang memimpin suatu departemen, maka kalau tidak diatur sistemnya ada kemungkinan peristiwa sejarah masa lalu sejak 1955 kemudian diperluas lagi semasa pemerintah orde baru, akan terulang lagi. Keadaan seperti ini akan memperkuat posisi birokrasi pemerintah agar tidak bisa netral dari pengaruh intervensi partai politik. Walaupun sudah ada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negeri, dan pemerintah juga telah mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 dan 12 Tahun 1999 agar PNS tidak menjadi anggota dan pengurus partai politik, akan tetapi kalau ada upaya dari partai politik yang memimmin departemen untuk mengintervensinya, maka peraturan pemerintah itu tidak akan efektif. Selain tidak terpuji sikap pelayanan tersebut tidak mencerminkan sikap demokratis dan cenderung memberikan peluang bagi suburnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Timbulnya Perhatian terhadap Manajemen Kepegawaian

adanya beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya perhatian terhadap manajemen kepegawaian pada awal abad kedua puluh, yaitu: (1). Adanya gerakan Taylorisme di amerika Serikat. (2). Kurangnya tenaga kerja pada perang Dunia pertama. (3). Bertambah majunya Serikat Buruh. (4). Adanya campur tangan pemerintah terhadap masalah ketenagakerjaan. (5). Resesi ekonomi pada 1930.

Faktor produksi yang lain. Perlindungan semacam ini tampak dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1964.

6. Status dan Sistem Kepegawaian

Dalam dunia kepegawaian atau ketenagakerjaan, baik di lingkungan lembaga atau perusahaan pemerintah maupun swasta, tidak semua pegawai atau pekerja yang bekerja di dalamnya mempunyai status kepegawaian yang sama, demikian pula halnya hak dan kewajiban masing-masing. Penggunaan istilah pegawai dan bekerja, kepegawaian dan ketenagakerjaan pada hakikatnya secara yuridis tidak mempunyai perbedaan arti dalam kaitannya dengan kehadirannya di suatu perusahaan, hanya berbeda lingkungan penggunaannya. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian dalam pasal 1 butir a mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pegawai (negeri) adalah orang yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara dalam suatu jabatan serta digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 1981 butir d pekerja adalah tenaga kerja yang bekerja pada perusahaan dan menerima upah.

Sedangkan pengertian tenaga kerja menurut Undang-Undang Nomor 14 tahun 1969 tentang ketentuan pokok mengenai tenaga kerja pasal 1 ialah orang yang mampu melakukan pekerjaan baik dalam maupun luar hubungan kerja guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pengertian tenaga kerja menurut Undang-Undang Nomor 14 tahun 1969 tersebut meliputi tenaga kerja yang bekerja didalam maupun di luar hubungan kerja dengan alat produksi utama tenaganya sendiri, baik tenaga fisik maupun pikiran, sedangkan hubungan kerja mengandung pengertian bekerja dibawah perintah orang lain menerima upah.

(1). Pegawai Percobaan.

Pada umumnya seorang pegawai yang baru diangkat, baik didalam lingkungan lembaga pemerintah maupun swasta, mempunyai status pegawai percobaan. Dalam lingkungan lembaga pemerintah, pegawai dengan status percobaan ini dikenal dengan istilah calon pegawai (calon pegawai sipil) batas waktu percobaan adalah satu samapai dua tahun dengan gaji 8% gaji pokok (PP 7/1978).

Dalam lingkungan lembaga swasta, pegawai dengan status percobaan disebut pekerja atau karyawan percobaan. Masa percobaan ini tidak boleh lebih dari tiga bulan, seperti yang dicantumkan dalam UU 12/1964 tentang permutusan hubungan kerja diperusahaan swasta.

(2). Pegawai Harian

Pegawai harian adalah orang yang bekerja pada suatu lembaga atau perusahaan, baik pemerintah maupun swasta, dengan menerima upah berdasarkan waktu setiap harinya. Upah pegawai harian dibayar setiap hari, setiap satu atau dua minggu atau setiap bulan, tergantung pada kesepakatan atau peraturan perusahaan yang bersangkutan.

(3). Pegawai Bulanan

Pegawai bulanan ialah orang yang bekerja pada suatu lembaga atau perusahaan, baik negara maupun swasta, dengan menerima upah berdasarkan waktu setiap bulan takwin sekali. Pegawai bulanan pada umumnya adalah pegawai tetap, kecuali pegawai dilingkungan lembaga pemerintah sebagaimana diatur dalam PP 7/1977 tentang peraturan gaji pegawai negeri sipil dalam statusnya sebagai calon pegawai negeri sipil.

(4). Pegawai Borongan

Pegawai borongan ialah yang bekerja pada suatu lembaga atau perusahaan, baik negara maupun swasta, dengan menerima upah berdasarkan satuan hasil kerja yang tercapainya. Kedudukan hukum pegawai borongan dalam hubungannya dengan perusahaan pada umumnya tidak berbeda dengan kedudukan hukum pegawai harian maupun bulanan, hanya berbeda dengan pegawai harian lepas.

Dengan kedudukan hukum seperti itu, hak dan kewajiban pegawai borongan sama dengan hak dan kewajiban pegawai harian dan bulanan.

(5). Pegawai Musiman

Pegawai musiman ialah orang yang bekerja pada suatu perusahaan baik negara maupun swasta selama jangka waktu tertentu. Pegawai musiman banyak dijumpai di perusahaan-perusahaan perkebunan, garam, soda, pabrik gula dan sebagainya.

7. Sistem Kepegawaian

Kehadiran pegawai sebagai manusia didalam suatu lembaga atau perusahaan, baik negara maupun swasta, pada hakikatnya merupakan faktor yang sangat esensial untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai oleh perusahaan yang bersangkutan, karena tersedianya arti sama sekali bagi dan penggunaan teknologi mutakhir tidak mempunyai arti sama sekali bagi suatu perusahaan tanpa kehadiran pegawai. Pegawai sebagai faktor esensial suatu perusahaan hidup ditengah-tengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan pribaserta keluarga juga untyuk kepentingan masyarakat, maka pembinaan pegawai sedapat mungkin dengan kepentingan perusahaan, pegawai dan masyarakat.

(1). Sistem Kawan (Patronage Sistem)

Sistem kawan merupakan suatu sistem kepegawaian yang bersifat subjektif, artinya pengangkatan seorang pegawai berdasarkan atas hubungan pribadi antara pihak yang mengangkat dengan yang diangkat. Sistem kepegawaian yang subjektif ini dapat dibedakan antara yang bersifat politis dengan yang bersifat nonpolits.

(2). Sistem Kecakapan (Merit Sistem)

Berbeda dengan sistem karyawan, sistem percakapan besifat objektif. Pengangkatan seorang pegawai didasarkan pada percakapan yang dimiliki. Ukuran awal untuk mengetahui kecakapan seorang calon pegawai antara lain ialah adalah ijazah yang dimiliki atau hasil tes yang dicapai. Dalam prakteknya kepegawaian, sistem ini bukan saja pada proses kepegawaian berikutnya, antara lain untuk menentukan kenaikan gaji, kenaikan tingkat dan sebagainya.(3).

Sistem Karier (Career Sistem) Menurut sistem ini seseorang diterima menjadi pegawai karena pertimbangan kecakapan. Kesempatan untuk mengembangkan bakat serta kecakapan terbuka selama pegawai mampu bekerja.

2.2. Teori Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara yang dulunya disebut dengan pegawai negeri sipil dikemukakan oleh beberapa ahli. Beberapa ahli berpendapat mengenai definisi Aparatur Sipil Negara atau pegawai negeri sipil pendapat ahli:

- a. Aw.Widjaya 2006 menyatakan Pegawai adalah tenaga kerja manusia jasmanilah maupun rohanilah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modul pokok dalam usaha kerja sama mencapai tujuan tertentu (organisasi).

Selanjutnya berpendapat juga bahwa pegawai orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintahan maupun dalam badan-badan.

- b. Musenef 2006 menyatakan Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapatkan imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau swasta. Selanjutnya musanet menjelaskandefinisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah tetapkan

8. Jenis Pegawai Aparatur Sipil Negara

Rosda karya musanet pasal 6 undang-undang 5 tahun 2014 menjelaskan jenis pegawai ASN, terdiri dari:

- a. PNS
- b. PPPK

Pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam pasal huruf (a) merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh pejabat kepegawaian dan memiliki (NIP) secara nasional. PPPK sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf (b) merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja pembina oleh pejabat kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini. Dari uraian-uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintahan adalah pegawai negara atau pemerintahan adalah pegawai negeri karena kedudukan pegawai negeri adalah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat juga pegawai negeri merupakan tulang punggung pemerintahan dalam proses penyelenggara pemerintah maupun dalam melaksanakan pembangunan nasional.

Fungsi, Tugas, dan Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara

- a. Pegawai ASN berfungsi sebagai:
 1. Pelaksana kebijakan publik
 2. Pelayanan publik
 3. Perikat dan pemersatu bangsa
- b. Pegawai ASN bertugas:

1. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
 2. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan kualitas
 3. Mempererat Persatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Pegawai ASN berperan sebagai perencana sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggara tugas umum pemerintah dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktek KKN.

Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang setia dan taat kepada pancasilah, UUD 145, negara dan pemerintah dalam menyelenggara tugas pemerintahan, tugas melaksanakan perundang-undangan ditaati oleh setiap masyarakat dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, pegawai negeri sipil diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakan tugas tersebut dengan sebaik-baiknya.

2.3. Kerangka Konseptual

1. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Istilah aparatur sipil negara saat ini belum begitu mengenal masyarakat indonesia dibandingkan istilah PNS yang sudah kenal sejak dulu, bahkan PNS sendiri pun masih banyak yang tidak mengetahui esensi dari ASN itu sendiri. Hal tersebut dikarenakan sosialisasi ASN tidak begitu gencar oleh pemerintah sejak tahun 2014 dimana pada tanggal 15 januari telah ditandatangani Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang telah disetujui oleh rapat paripurna menjadi Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014.

Subtansi yang terkandung dalam Undang-Undang ASN (Bambang, 2016:65), diantaranya menegaskan bahwa ASN adalah sebuah bentuk profesi bagi PNS dan PPPK (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja), dengan penempatan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik, dan kode prilaku, serta pengembangan kompetensi. Tidak hanya itu Undang-Undang ASN juga mencakup ketentuan mutasi, pengajian, dan pemberhentian, pengisian jabatan tinggi, pembentukan komisi aparatur sipil negara (KSN), jabatan dalam ASN, batas usia pensiun, perlindungan dari intervensi politik, dan penguatan kompetensi, manajemen dan pengembangan karier. Perbaikan manajemen pemerintahan yang berbasis pada UU ASN diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dimana yang sebelumnya PNS berorientasi melayani atasan atau bahkan lebih mementingkan proyek, akan lebih berorientasi terhadap pelayanan publik dan kepentingan masyarakat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 memposisikan ASN sebagai profesi bagi PNS yang bebas dari kepentingan politik dan menerapkan sistem karier terbuka dimana lebih mengutamakan prinsip profesionalisme yang menekankan pada kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas dan bebas dari KKN. Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, pasal 1 tentang aparatur sipil negara adalah aparatur sipil negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi sebagai pegawai negeri sipil dan pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintah atau disertai tugas negara lainnya dan gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

2. Manajemen aparatur sipil negara adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 6 dan 7 bahwa stas, dan kedudukan ASN yaitu: a) PNS dan PPPK. Selanjutnya dibawah ini akan dijelaskan kedudukan PNS dan PPPK sebagai berikut:

- a) PNS sebagaimana dimaksud dalam pasal huruf a merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional
- b) PPPK sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian. Kerja oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 pasal 10, 11 dan 12 bahwa fungsi, tugas, dan peran pegawai ASN sebagai berikut :

Pegawai ASN berfungsi dan bertugas sebagai

1. Pelaksana kebijakan publik
2. Pelayanan publik
3. Perekat dan pemersatu

Pegawai ASN bertugas

- 1) Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 2) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas dan
- 3) Mempeerat persatuan dan kesatuan negara kesatuan republik indonesia

3. Peran pegawai ASN:

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintah dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 23 dan 24 kewajiban pegawai ASN yaitu berikut:

1. Setia dan taat pada pancasila, Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, prilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik didalam maupun diluar kedinasan
7. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan

8. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan lebih lanjut mengenai hak PNS, dan PPPK, dan kewajiban pegawai ASN sebagaimana dimaksud dalam pasal 21, pasal 22, pasal 23 diatur dengan peraturan pemerintah. Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menegaskan, pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretarian lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan instansi daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif dikalangan pegawai negeri sipil dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya sebagai dimaksud dilakukan pada tingkat nasional, bunyi pasal 108 ayat 2 Undang-Undang tersebut. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Tujuan pasal KASN bertujuan

- a. Menjalin terwujud sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN
- b. Mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat negara kesatuan republik indonesia
- c. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

- d. Mewujudkan pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan
- e. Menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat dan
- f. Mewujudkan ASN yang dinamis dan berberdaya pencapaian kinerja. Menurut Hormby, pengembangan SDM birokrasi berbasis merit sistem, secara leksikal merit sistem dapat dimaknai sebagai mekanisme keadilan yang proporsional untuk memperlakukan serta memberikan penghargaan terhadap hal-hal yang dipandang layak (hayat, 2016). Merit sistem merupakan mekanisme yang dianggap paling layak dalam pengembangan SDM birokrasi secara proporsional dan profesional.

Dalam mekanisme merit sistem setiap SDM dipandang sebagai pihak yang memiliki peluang yang sama untuk melaksanakan pengembangan karier maupun memperoleh apresiasi sesuai dengan kontribusi yang telah diberikan. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya pola keadilan distribusi dalam konsep pengembangan SDM berbasis merit. SDM yang berkontribusi serta apresiasi prestasi dibandingkan dengan SDM yang berkontribusi serta berkapasitas lebih rendah.

Pengembangan Sumber Daya Manusia berbasis merit menjadi hal yang sangat penting bagi penyelenggaraan birokrasi. Hal ini karena sumber daya manusia merupakan sumber daya yang digunakan untuk mensinergikan sumber daya lain guna mencapai tujuan organisasi. Dalam birokrasi, sumber daya manusia berperan sebagai unsur yang menjalankan keberlangsungan kegiatan birokrasi. Pengembangan sumber daya manusia birokrasi berbasis merit, merit adalah kebutuhan yang mendesak bagi pembangunan birokrasi.

Kapasitas kinerja sumber daya manusia aparatur sipil birokrasi yang identik sebagai penyelenggara pelayanan publik dan seringkali terlibat langsung dengan kelompok masyarakat penerima pelayanan menjadi faktor pendorong terbentuknya persepsi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Oleh karena itu, pengembangan sumber daya manusia, aparatur sipil birokrasi berbasis merit secara bersibungan merupakan langkah strategis yang memberikan tawaran perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik secara langsung berdampak pada peningkatan persepsi kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang secara langsung berdampak pada peningkatan persepsi kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut undang-undang Nomor 5 tahun pasal 75, tentang penilaian kinerja adalah sebagai berikut: penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang berdasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Sebagaimana biasa dilihat dibawa ini penilaian kinerja PNS dalam pasal 76 undang-undang Nomor 5 tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS
- (2) Penilaian kinerja PNS dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Menurut pasal 77, dan 78 undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 yaitu
 - a. Penilaian kinerja PNS berada dibawah kewenangan pejabat yang berwenang pada instansi pemerintahan masing
 - b. Penilaian kinerja PNS sebagaimana dimaksud pada ayat 1 didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari PNS

- c. Penilaian kinerja PNS sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dapat mempertimbangkan pendapat rekan kerja setingkat dan bawahannya.
- d. Hasil penilaian kinerja PNS disampaikan kepada tim penilai kerja PNS
- e. Hasil penilaian kinerja pegawai PNS digunakan untuk menjamin objektivitas dalam pengembangan PNS, dan dijadikan sebagai persyaratan dalam pengangkatan jabatan dan kenaikan pangkat, pemberian tujuan dan sanksi, mutasi, dan promosi serta untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan.
- f. PNS yang penilaian kerjanya tidak mencapai target kinerja dikenakan sanksi administrasi sampai dengan pemberhentian sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penilaian kerjanya sebagaimana dimaksud dalam pasal 76 dan pasal 77 diatur dengan peraturan pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (Aparatur Sipil Negara),

mengatur tentang disiplin pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, dalam memberikan pelayanan sesuai yang diamanatkan dalam pasal 86 sebagai berikut:

- (1) Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS
- (2) Instans pemerintah wajib melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin
- (3) PNS yang melakukan pelanggaran disiplin jatuh hukuman disiplin
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai sebagaimana dimaksud pada ayat 1, ayat 2 dan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 2, 3, 4 dan 5 mengatur soal asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku sebagai berikut:
 - (a) Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas: kepastian hukum, profesionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas,

akuntabilitas, efektif, dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan

(b) Aparatur sipil negara sebagai profesi berlandaskan pada prinsip, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik

- 1) Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas
- 2) Kualifikasi akademik
- 3) Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas dan
- 4) Profesionalitas jabatan

(c) Nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a meliputi:

- 1) Memegang teguh ideologi indonesia
- 2) Setia dan mempertahankan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 serta pemerintahan yang sah
- 3) Mengabdikan kepada negara dan rakyat indonesia
- 4) Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak
- 5) Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian
- 6) Menciptakan lingkungan kerja yang non diskriminatif
- 7) Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur
- 8) Mempertanggung jawabkan tindakan dan kinerjanya kepada pihak
- 9) Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan pemerintah
- 10) Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat berdaya guna, dan santun.
- 11) Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi
- 12) Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama

- 13) Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai
- 14) Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan, dan
- 15) Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokrasi sebagai perangkat sistem karier.

4. Rekrutmen Aparatur Sipil Negara

Manajemen sumber daya manusia atau yang disingkat (SDM) dipandang sebagai peranan yang cukup penting diarah industri, apa yang dilakukan manajemen sumber daya manusia menggambarkan bagaimana aktivitas pengelolaan sumber daya manusia dilingkup perusahaan atau lembaga. Manajemen sumber daya manusia adalah suatu proses yang mencakup evaluasi terhadap kebutuhan sumber daya manusia, mendapatkan orang-orang untuk memenuhi kebutuhan itu, dan mengoptimalkan pendayagunaan sumber daya manusia yang penting tersebut dengan cara memberikan insentif dan penugasan yang tepat, agar sesuai dengan kebutuhan dan tujuan organisasi dimana sumber daya manusia itu berada. Langkah pertama dalam fungsi operatif manajemen sumber daya manusia (Suparno, 2015: 2) adalah pegawai, pengadaan pegawai adalah serangkaian proses kegiatan untuk mendapatkan tenaga kerja yang memadai berdasarkan kebutuhan organisasi sebagaimana diungkapkan dalam job analisis. Implementasi fungsi ini mencakup tiga aktivitas penting yaitu: (penarikan recruitment), pemilihan (selection), penerima pegawai (placement) itu semua merupakan kegiatan untuk mendapatkan sejumlah tenaga kerja dari berbagai sumber, sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan, sehingga mereka mampu menjalankan misi organisasi untuk merealisasikan visi dan tujuannya.

Untuk itu dalam sebuah penerimaan pegawai tidak hanya langsung diterima pegawai dalam suatu organisasi untuk bekerja, tetapi perlu melalui serangkaian tahapan agar seorang layak mendapatkan diterimaka atau mendapatkan penempatan dalam suatu organisasi sesuai kebutuhan didalam organisasi tersebut sebagai penunjang dalam kesuksesan organisasi itu kedepannya karena kesuksesan suatu organisasi terletak atas sumber daya karyawan yang kompeten dalam bekerja. Rangkaian pemikiran yang dimaksud melalui: rekrutmen, seleksi, dan pemberkasan.

a. Rekrutmen Pegawai

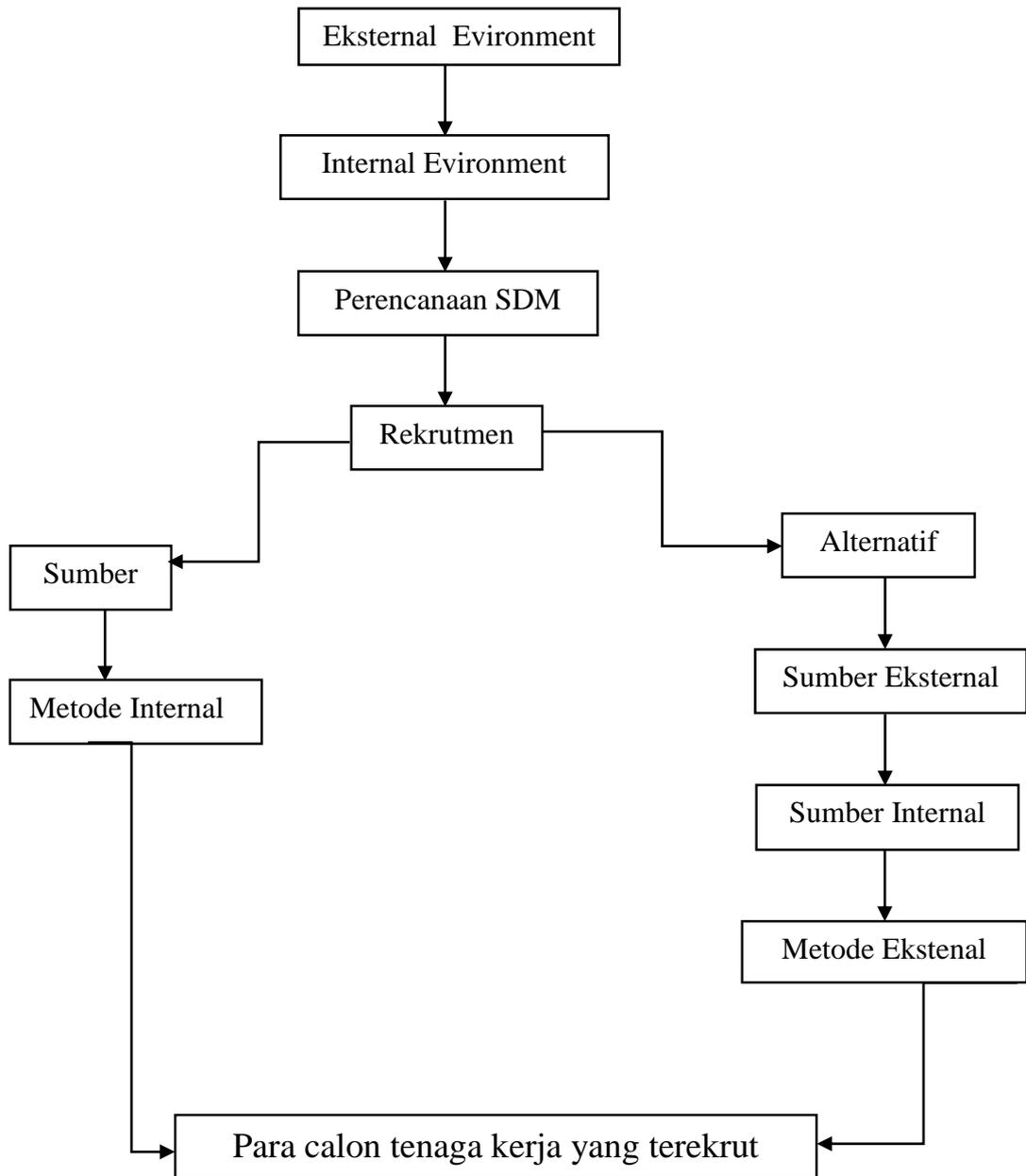
Rekrutmen memegang peranan yang cukup penting bagi sebuah organisasi, terutama organisasi pemerintahan. Pegawai merupakan sumber daya yang paling penting dan menentukan bagi keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan untuk mendapatkan sumber daya yang berkualitas, maka proses rekrutmen harus dilakukan secara efektif dan efisien.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang pengadaan pegawai negeri sipil, pengadaan atau rekrutmen adalah serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian, pengadaan PNS adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2002 tentang pengdaan PNS. Selanjutnya menurut undang-undang ASN Nomor 5 Tahun 2014 pasal 58 ayat 1 dan 2 disebutkan dalam ayat 1 bahwa pengadaan PNS adalah kegiatan untuk mengisi kebutuhan jabatan administrasi dan atau jabatan fungsional dalam suatu instansi kemudian dalam 2 dilanjutkan pengadaan PNS

diinstansi pemerintah dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh menteri.

2.4. Kerangka Pikir

Menurut Monday (2008)



Menurut (Monday:2008)

Sumber dari Monday:(2008)