

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan penelitian mengenai “Mekanisme dan Upaya Penarikan Pegawai Negeri Sipil di Daerah Pemekaran: Studi Kasus Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu”, perlu dilakukan peninjauan terhadap penelitian-penelitian yang terkait yang pernah dilakukan sebelumnya. Di sini penulis mengambil tiga penelitian yang terkait dengan Penarikan PNS.

Penelitian pertama yang berjudul “Pengadaan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia Tahun Anggaran 2005 (Suatu Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil)”¹⁷ memfokuskan pada pengadaan PNS secara Nasional dengan mengacu pada PP No. 48 Tahun 2005. Hal ini dikarenakan pengadaan pegawai pada tahun anggaran tersebut berbeda dengan pengadaan CPNS pada tahun-tahun sebelumnya. Oleh karena pada pengadaan CPNS tahun anggaran 2005 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS. Jadi, pada pengadaan PNS tahun anggaran 2005 terdapat dua kategori sumber penerimaan, yaitu sumber internal (tenaga honorer) dan sumber eksternal (pelamar umum).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 pelamar dari tenaga honorer menjadi prioritas dalam pengangkatan CPNS berdasarkan usia dan masa

¹⁷ Elly Rusda, “Pengadaan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia Tahun Anggaran 2005 (Suatu Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil)”, *Skripsi*, FISIP UI, Depok, bahan tidak diterbitkan, 2006

kerja. Dalam peraturan tersebut juga diatur bahwa seluruh tenaga honorer akan diangkat menjadi CPNS mulai tahun anggaran 2005 dan paling lambat selesai tahun anggaran 2009. Namun, pada pelaksanaannya pengadaan CPNS tahun anggaran 2005 banyak menuai protes dan demo di beberapa Kabupaten/Kota di Indonesia. Pada penelitian tersebut menggambarkan proses pengadaan CPNS tahun anggaran 2005, permasalahan, dan penyelesaian masalah yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia.

Penelitian berikutnya berjudul “Penerapan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia pada Proses Pengadaan Pegawai Negeri Sipil: Sebuah Studi Kasus pada Universitas Indonesia”¹⁸ yang bersifat deskriptif. Proses pengadaan PNS (dalam hal ini di lingkungan Universitas Indonesia) dijabarkan dengan menerapkan konsep manajemen SDM (MSDM).

Penerapan konsep MSDM dalam proses pengadaan PNS akan menentukan kualitas dan kuantitas SDM dalam organisasi tersebut, sehingga akan mempengaruhi berjalannya aktivitas dalam organisasi. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk menunjang keberhasilan organisasi dengan menerapkan konsep MSDM dalam pelaksanaan pengadaan pegawainya.

Penelitian lainnya ialah “Proses Pengadaan Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Propinsi DKI Jakarta”.¹⁹ Penelitian tersebut mengkaji mengenai langkah-langkah proses pelaksanaan pengadaan PNS, khususnya pada Pemerintah

¹⁸ Metta Faurizka S., “Penerapan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia pada Proses Pengadaan Pegawai Negeri Sipil: Sebuah Studi Kasus pada Universitas Indonesia”, *Tugas Karya Akhir*, FISIP UI, Depok, bahan tidak diterbitkan, 2000

¹⁹ Krisnani Yuliyanti, “Proses Pengadaan Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Propinsi DKI Jakarta”, *Tugas Karya Akhir*, FISIP UI, Depok, bahan tidak diterbitkan, 2002

Propinsi DKI Jakarta dimulai dari perencanaan pengadaan, kemudian tahap penyaringan, dan tahap pengangkatan.

Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian tersebut adalah pengadaan yang dilaksanakan sudah cukup baik, yaitu terencana dan objektif. Namun, masih ada beberapa kekurangan yang harus diperhatikan lagi. Solusi yang diajukan pada penelitian tersebut antara lain mengenai pengawasan pegawai, pengalokasian pegawai, kebijakan, serta mengenai penyeleksian.

Ketiga penelitian di atas mempunyai perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian pertama terletak pada fokus permasalahan. Pada penelitian pertama, fokus permasalahannya dititikberatkan pada Tenaga Honorer yang menjadi CPNS, sedangkan pada penelitian ini, Peneliti ingin melihat proses PenarikanPNS tidak hanya terfokus pada tenaga honorer saja, namun secara keseluruhan, baik Penarikandari dalam pemerintahan itu sendiri, seperti tenaga honorer, CPNS, ataupun rotasi dan mutasi pegawai, maupun dari luar, yaitu para pelamar baru.

Selanjutnya, perbedaan dengan penelitian kedua terletak pada masalah yang diangkat. Pada penelitian tersebut masalahnya dititikberatkan pada penggunaan konsep MSDM dalam pelaksanaan pengadaannya. Sedangkan pada penelitian ini, konsep yang digunakan bukan hanya terletak pada MSDM-nya saja, akan tetapi harus memperhatikan juga mengenai kemampuan keuangan negara dan kebutuhan unit itu sendiri.

Kemudian pada penelitian ketiga, terdapat perbedaan dengan penelitian ini, yaitu ditekankan kepada pelaksanaan pengadaan PNS di DKI Jakarta. Sedangkan

pada penelitian ini, Penulis ingin melihat bagaimana mekanisme dan upaya pelaksanaan penarikan PNS pada daerah pemekaran, khususnya penarikan PLH pada Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu sebagai daerah pemekaran dari wilayah DKI Jakarta yang sebelumnya menjadi salah satu kecamatan di Jakarta Utara.

B. Kerangka Pemikiran

Pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa kesejahteraan bangsa Indonesia berada di tangan negara, sehingga dalam kesamarataan mendapatkan pekerjaan juga merupakan tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah membuka penerimaan CPNS untuk tujuan mensejahterakan bangsa Indonesia. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sastrohadiwiryono, bahwa

Sebagian besar manusia di muka bumi Indonesia menyadari bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, tenaga kerja memiliki peran dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku (*actor*) dalam mencapai tujuan pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah diharapkan dapat menyusun dan menetapkan perencanaan tenaga kerja.²⁰

Maka dapat dipastikan bahwa, kedudukan dan peranan PNS sangat penting dan berhasil atau tidaknya tugas pemerintah tergantung dari aparatur negara, karena PNS merupakan aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan nasional. Jadi, kedudukan dan peranan pegawai dalam setiap organisasi pemerintahan

²⁰ Siswanto Sastrohadiwiryono, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia: Pendekatan Administratif dan Operasional* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2003), hal. 3

menentukan, sebab PNS merupakan tulang punggung pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional. Namun demikian di dalam pelaksanaan tersebut, mengalami kesulitan-kesulitan karena masalah PNS merupakan masalah manusia, sehingga memerlukan pengaturan dan pembinaan yang sebaik-baiknya. Untuk mewujudkan PNS tersebut, maka PNS perlu dibina dengan sebaik-baiknya atas dasar *system carrier* dan sistem prestasi kerja.²¹ Oleh karena itu, dalam melakukan Penarikan PNS, harus diupayakan sebaik mungkin agar mampu mendapatkan pegawai yang kompeten dan profesional.

1. Perencanaan Sumber Daya Manusia

Sebelum membahas mengenai pengertian penarikan, akan didahului dengan uraian tentang perencanaan SDM untuk mendapatkan gambaran akan kebutuhan SDM secara keseluruhan. Organisasi yang tidak merencanakan keperluan SDM seringkali menemui benturan. Tanpa rencana yang jelas tentang kebutuhan SDM suatu organisasi akan mengalami kesulitan dan terutama dalam menentukan arah apabila suatu ketika membutuhkan tambahan pegawai. Apabila tanpa adanya rencana yang baik mengenai kebutuhan SDM maka penarikan pegawai sering tidak sesuai dengan kebutuhan riil akan tenaga kerja sehubungan dengan perluasan atau peningkatan kualitas.

Menurut Werther dan Davis dalam Notoatmodjo, perencanaan SDM adalah suatu perencanaan yang sistematis tentang perkiraan kebutuhan dan pengadaan

²¹ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia Jilid II* (Jakarta: PT Toko Gunung Agung, 1996), hal. 4

atau pasokan tentang pekerja (karyawan).²² Sedangkan menurut Notoatmodjo yang menjelaskan lebih rinci mengenai perencanaan SDM, yaitu

...serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi permintaan-permintaan (*demand*) bisnis dan lingkungan pada organisasi di waktu yang akan datang, dan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tenaga kerja yang ditimbulkan oleh kondisi-kondisi tersebut.²³

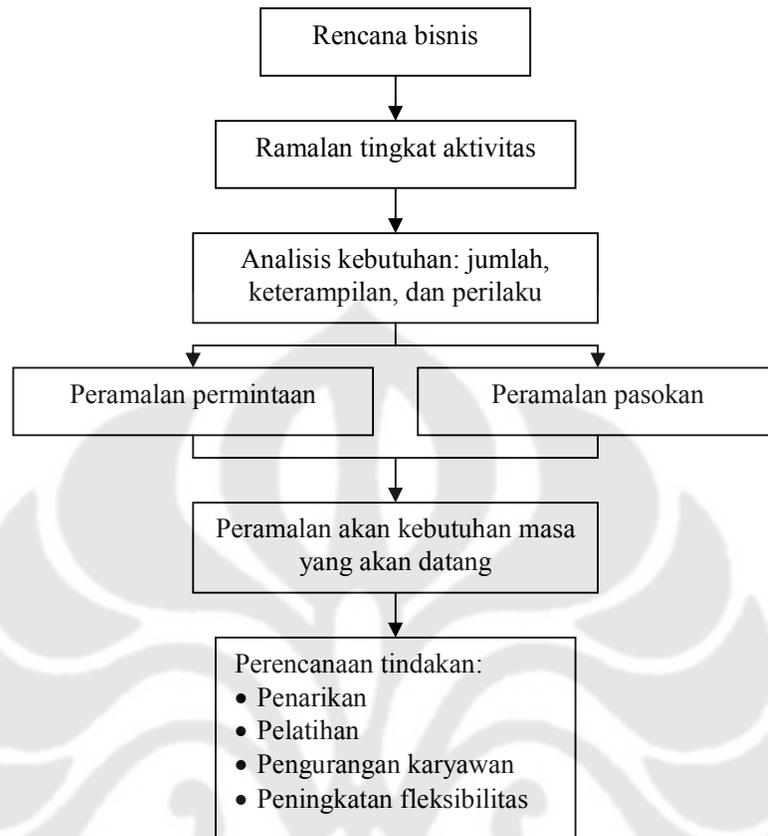
Pengertian Werther dan Davis di atas sama halnya dengan yang didefinisikan oleh Bulla dan Scott sebagaimana dikutip oleh Amstrong yang mengatakan bahwa, perencanaan SDM adalah proses untuk memastikan bahwa kebutuhan mengenai SDM dari organisasi telah dikenali dan rencana dibuat untuk memenuhi kebutuhan tersebut.²⁴ Dari ketiga pernyataan tersebut memiliki dua unsur yang sama, yaitu suatu proses atau kegiatan dan memenuhi kebutuhan tenaga kerja.

Pada Gambar II.1 di bawah ini dapat dijelaskan bahwa kebutuhan akan SDM didahului dengan adanya rencana-rencana yang akan dilakukan oleh sebuah organisasi yang kemudian diramalkan aktivitas apa yang akan dikerjakan terkait dengan rencana tersebut. Selanjutnya menentukan analisis kebutuhan pegawai sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.

²² Soekidjo Notoatmodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1998), hal. 12

²³ *Ibid.*, hal. 13

²⁴ Michael Amstrong, *Strategic Human Resource Management: A Guide to Action* (Jakarta: PT Gramedia, 2003) hal. 277



GAMBAR II.1

ALUR PERENCANAAN SUMBER DAYA MANUSIA

Sumber: Michael Armstrong, *Strategic Human Resource Management: A Guide to Action* (Jakarta: PT Gramedia, 2003), hal. 282

Selanjutnya, organisasi tersebut juga harus meramalkan akan berapa (dalam kuantitas) SDM yang dibutuhkan dan berapa kira-kira lamaran yang akan masuk, sehingga dapat disesuaikan dengan lowongan yang tersedia. Tahap selanjutnya adalah melakukan penarikan SDM, pelatihan yang akan diberikan untuk SDM tersebut, pengurangan SDM jika dirasa tidak perlukan demi efisiensi dan efektivitas organisasi, dan terakhir adalah peningkatan fleksibilitas. Begitu seterusnya.

Perencanaan SDM dapat disorot dari tiga aspek yang saling berkaitan satu sama lain. Aspek pertama adalah perencanaan tuntutan terhadap SDM dengan memperkirakan jumlah dan jenis SDM yang dibutuhkan suatu organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan untuk dicapai dalam jangka waktu tertentu. Aspek kedua adalah perencanaan persediaan dengan memperkirakan langkah-langkah apa yang harus diambil untuk menjamin pada saatnya tuntutan terhadap SDM dapat dipenuhi. Aspek ketiga adalah bagaimana merencanakan kaitannya yang serasi antara tuntutan dan persediaan SDM itu, sehingga daya yang diperoleh organisasi dari SDM-nya benar-benar memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi organisasi dan juga menjamin terpenuhinya aspirasi dari masing-masing orang yang menjadi sumber daya organisasi tersebut.

2. Pengadaan

Setelah mengetahui pengertian dari perencanaan SDM, maka selanjutnya akan dibahas mengenai pengertian dari pengadaan yang menurut Zainun (2004)

...istilah pengadaan biasanya digunakan dalam bidang administrasi materiil sebagai terjemahan dari *procurement*. Dalam bidang kepegawaian istilahnya adalah *recruitment* sebagai terjemahan dari pengadaan. Pengadaan pada hakikatnya adalah upaya penemuan bakal calon dari dalam organisasi (*recruitment from within*) maupun dari luar (*recruitment from outside*) untuk mengisi jabatan yang memerlukan pegawai.²⁵

Selain itu, menurut Zainun (2001) pengadaan diartikan sebagai suatu proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong, mulai dari perencanaan (tentunya perencanaan pengadaan), pengumuman, pelamaran, penyaringan, sampai dengan

²⁵ Buchari Zainun, *Administrasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia Pemerintah Negara Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hal. 37

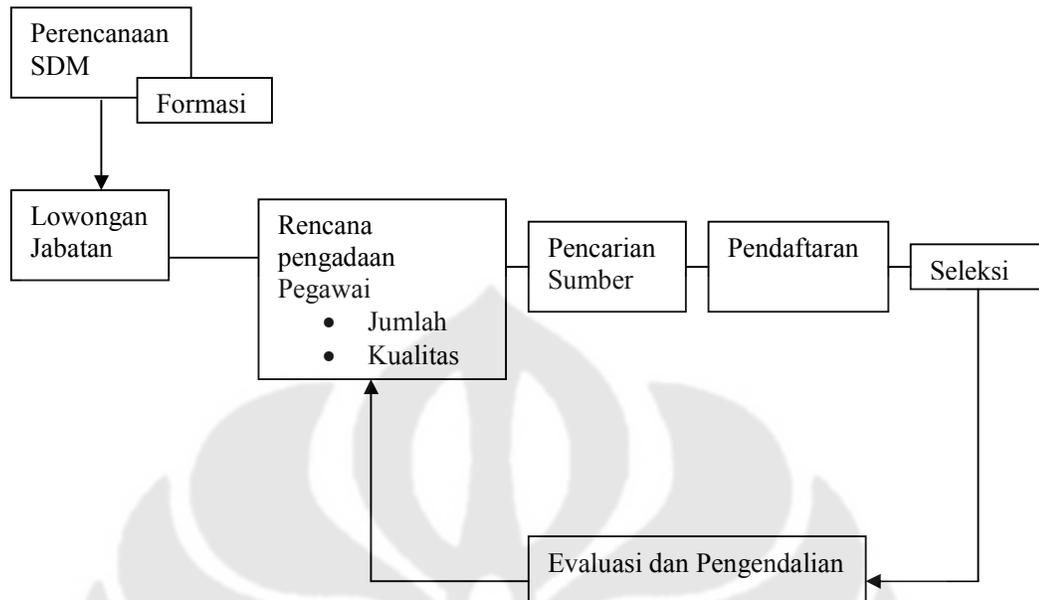
pengangkatan dan penempatan.²⁶ Sedangkan Asnawi menyebutkan bahwa pengadaan pegawai adalah suatu kegiatan perencanaan tenaga kerja untuk mengisi tugas pekerjaan yang lowong berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan dalam analisis jabatan.²⁷

Dari definisi-definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pengadaan adalah kegiatan yang dimulai ketika sebuah organisasi membutuhkan tambahan pegawai, baik yang berasal dari dalam organisasi itu sendiri, berupa mutasi atau rotasi jabatan, maupun dari luar organisasi dengan menggunakan kompetisi terbuka (*open competition*) dan berakhir saat pegawai telah diangkat dan ditempatkan untuk menduduki jabatan yang lowong. Proses pengadaan pegawai dapat digambarkan seperti pada Gambar II.2.

Dari Gambar II.2 di bawah ini, dapat dijelaskan bahwa proses kegiatan pengadaan pegawai bermula dari perencanaan SDM, yaitu usaha untuk menyusun dan membuat perkiraan kebutuhan pemenuhan tenaga kerja yang diperlukan yang telah ditentukan oleh manajemen organisasi. Perencanaan SDM dapat menentukan komposisi tenaga kerja yang diperlukan oleh organisasi untuk menduduki berbagai kedudukan, jabatan, dan kerja yang tepat pada waktu yang tepat.

²⁶ Buchari Zainun, *Manajemen Sumber Daya Manusia Indonesia* (Jakarta: PT Toko Gunung Agung, 2001), hal. 40

²⁷ Sahlan Asnawi, *Aplikasi Psikologi dalam MSDM Perusahaan* (Jakarta: Pusgrafin, 1999), hal. 64



GAMBAR II.2

PROSES PENGADAAN PEGAWAI

Sumber: Sahlan Asnawi, *Aplikasi Psikologi dalam MSDM Perusahaan*, Jakarta: Pusgrafin, 1999, Hal. 64

Selanjutnya perencanaan SDM ditindaklanjuti dengan pelaksanaan pengadaan pegawai dengan mempertimbangkan jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan dan kualitas tenaga kerja yang diinginkan oleh organisasi. Untuk mendapatkan tenaga kerja tersebut maka perusahaan melakukan pengembangan strategi dan pencarian sumber tenaga kerja yang dibutuhkan. Pencarian melalui sumber-sumber internal dan eksternal organisasi. Tahap selanjutnya yaitu seleksi terhadap pelamar untuk memilih pelamar yang paling tepat sesuai dengan lowongan jabatan yang dibutuhkan oleh organisasi.

3. Penarikan

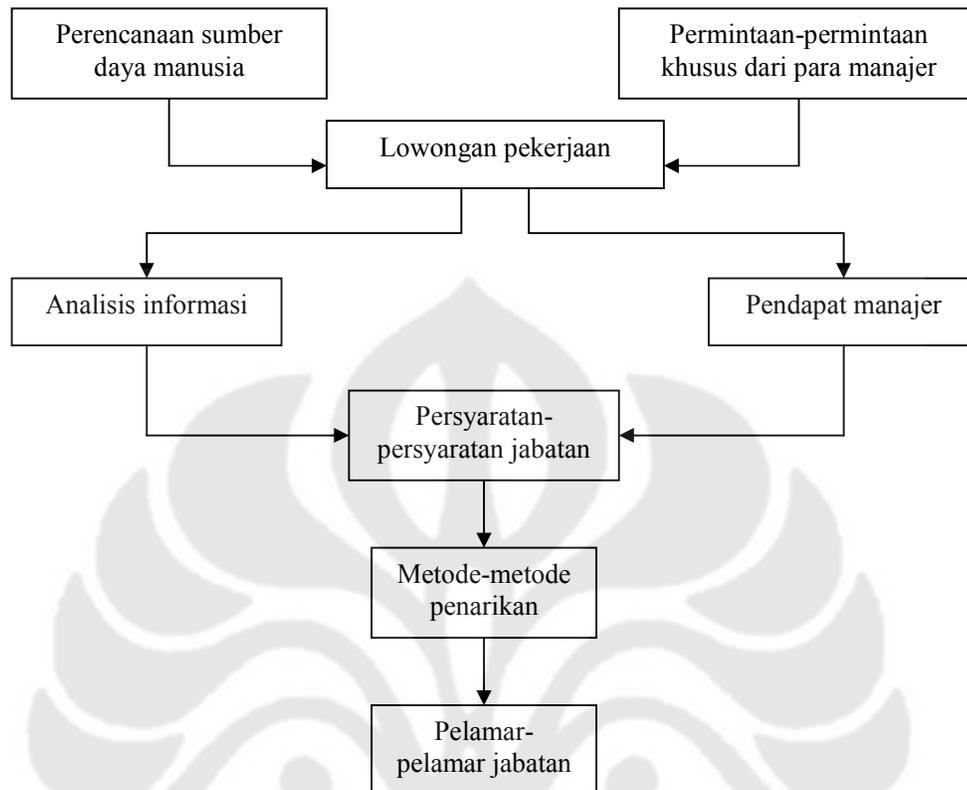
Penarikan (*recruitment*) SDM yang dikemukakan oleh Notoatmodjo adalah suatu proses pencarian dan pemikatan para calon tenaga kerja (karyawan) yang mempunyai kemampuan sesuai dengan rencana kebutuhan suatu organisasi.²⁸ Sama halnya dengan yang dikemukakan oleh Sastrohadiwiryono tentang *recruitment* tenaga kerja yang pada intinya adalah proses mencari tenaga kerja untuk mengisi formasi pekerjaan, yaitu:

Suatu proses mencari tenaga kerja dan mendorong serta memberikan penghargaan kepada mereka untuk melamar pekerjaan pada perusahaan. *Recruitment* tenaga kerja kebanyakan merupakan suatu fungsi yang positif untuk mencari, menentukan, dan menarik para pencari kerja untuk mengisi formasi pekerjaan.²⁹

Gambar II.3 di bawah ini menjelaskan bahwa dalam menarik SDM, ada dua faktor yang sangat menentukan penempatan SDM pada lowongan pekerjaan yang ada, yaitu keinginan-keinginan khusus dari para manajer dalam menentukan kualifikasi SDM tersebut dan perencanaan tentang kebutuhan akan SDM yang diperlukan. Tahap selanjutnya adalah menentukan syarat-syarat dalam penarikan SDM tersebut, kemudian ditentukan juga metode yang akan dilakukan untuk menarik SDM, dan tahap terakhir adalah menentukan pelamar mana yang akan ditempatkan pada lowongan pekerjaan yang tersedia.

²⁸ Soekidjo Notoatmodjo, *Op.Cit.*, hal. 121

²⁹ Siswanto Sastrohadiwiryono, *Op.Cit.*, hal. 138



GAMBAR II.3

PROSES PENARIKAN SUMBER DAYA MANUSIA

Sumber: Soekidjo Notoatmodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1998), hal. 122

Musanef memberikan pengertian lain yang lebih kompleks tentang *recruitment*, namun tetap memiliki pengertian yang pada intinya adalah sama, yaitu proses mencari pegawai untuk mengisi jabatan yang lowong. Menurut Musanef, *recruitment* adalah

Suatu usaha untuk mencari dan mendapatkan calon-calon pegawai yang melamar jabatan yang lowong/kosong, guna mendapatkan sebanyak mungkin calon/pelamar yang memenuhi syarat-syarat

menurut *job description* dan analisis jabatan yang diminta untuk jabatan yang lowong pada suatu organisasi.³⁰

Adapun prinsip pengisian lowongan jabatan adalah menempatkan pegawai yang tepat pada tempat yang tepat (*the right man in the right place*) atau dengan perkataan lain, pegawai yang ditunjuk untuk menduduki sesuatu lowongan jabatan harus mempunyai kecakapan dan kemampuan yang diperlukan untuk lowongan jabatan itu dengan memperhatikan faktor mental dan kejujurannya. Salah satu usaha untuk memperoleh tenaga yang cakap guna pengisian lowongan formasi, sesuai dengan kebutuhan organisasi dilakukan untuk penerimaan pegawai baru yang memenuhi persyaratan, di samping dengan realokasi (*tour of duty & tour of area*).³¹

4. Seleksi

SDM adalah unsur terpenting yang dimiliki organisasi, tetapi hanya manusia berkualitas yang dapat menjalankan organisasi dengan baik. Oleh karena itu, seleksi merupakan tahapan yang penting dalam mencari dan mendapatkan SDM yang berkualitas. Seleksi merupakan salah satu kegiatan dalam proses pengadaan yang dilakukan setelah berakhirnya proses penarikan. Seleksi yang diadakan suatu instansi biasanya melalui prosedur tes yang telah ditetapkan. Seleksi dan penempatan ini merupakan fungsi manajemen yang menentukan penyediaan

³⁰ Musanef, *Op.Cit.*, hal. 12

³¹ *Ibid.*, hal. 13

tenaga kerja/pegawai.³² Pengertian seleksi menurut Sulistiyani dan Rosidah adalah

...serangkaian langkah kegiatan yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah seseorang pelamar diterima atau ditolak, dalam suatu instansi tertentu setelah menjalani serangkaian tes yang dilaksanakan.³³

Definisi lain yang lebih luas dikemukakan oleh Ruky seperti berikut;

Seleksi adalah tahap mencari calon yang dianggap paling tepat untuk mengisi sebuah jabatan (dan seyogyanya mempunyai potensi untuk dikembangkan agar bisa mengisi jabatan-jabatan lain yang mungkin lebih berat tanggung jawabnya).³⁴

Dalam definisinya Ruky menyarankan agar pemilihan pegawai yang tepat tidak hanya memperhatikan kebutuhan jangka pendek tetapi juga memperhatikan kebutuhan jangka panjang sehingga pelamar yang dipilih adalah pelamar yang memiliki potensi untuk maju (berkembang).

Definisi lain yang lebih sederhana dikemukakan oleh Handoko. Menurut Handoko seleksi adalah serangkaian langkah kegiatan yang digunakan untuk memutuskan apakah pelamar diterima atau tidak.³⁵ Dari sekian banyak definisi seleksi di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari seleksi tersebut menurut Musanef

...adalah untuk mendapat ketegasan tentang kecakapan, kepribadian, kebiasaan-kebiasaan, dan lain-lain keterangan yang dipandang perlu untuk mendapatkan tenaga-tenaga yang cakap dan terbaik.

Hal tersebut dapat dicapai dengan cara:

1. Ujian tertulis

³² Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik* (Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2003), hal. 152

³³ *Ibid.*

³⁴ Achmad S. Ruky. *SDM Berkualitas: Mengubah Visi menjadi Realitas*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 155

³⁵ T Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, (Yogyakarta: BPF, 1997), hal. 85

2. Ujian inteligensi
3. Ujian lisan (*interview*)
4. Ujian praktek (*performance test*)
5. Ujian kecakapan khusus (*special aptitudes and capacities test*)
6. Ujian perasaan (*emotion test*)
7. *Achievement test*
8. Test kesehatan.³⁶

Menurut French dalam Sulistiyani dan Rosidah, secara berturut-turut seleksi yang standar mengikuti sebuah prosedur tujuh langkah.³⁷ Namun, biasanya dalam praktik di instansi-instansi sering berbeda-beda, perbedaan tersebut didasarkan pada fokus yang dipentingkan untuk setiap unsur tes.³⁸ Prosedur tersebut akan disampaikan dalam bentuk tabel yang secara terperinci menunjukkan prosedur, kemudian tujuan yang ingin dicapai, melalui prosedur tersebut, serta tindakan dan kecenderungan yang muncul.

Dari Tabel II.1 di bawah ini terlihat bahwa prosedur dalam proses seleksi terbagi dalam tujuh tahap. Tahap pertama adalah pengajuan lamaran pekerjaan oleh calon pelamar dengan tujuan untuk mengetahui informasi dari para calon pelamar tersebut. Tahap kedua adalah wawancara untuk penyaringan awal. Tujuan utama dari tahap ini adalah untuk membuat penilaian secara cepat mengenai calon pelamar dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan sensitif, seperti gaji, kesediaan untuk ditempatkan dimana saja, dll. Tahap selanjutnya adalah seleksi atau penyaringan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mengukur keterampilan dan kemampuan calon pelamar.

³⁶ Musanef, *Op.Cit.*, hal. 15

³⁷ Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Loc. Cit.*

³⁸ *Ibid.*, hal. 153

TABEL II.1
PROSEDUR DALAM PROSES SELEKSI

Prosedur	Tujuan	Tindakan dan Kecenderungan
Lamaran kerja lengkap	Menunjukkan jabatan yang diinginkan pelamar, memberikan informasi untuk wawancara	Meminta hanya informasi yang perlu untuk menduga keberhasilan pegawai
Wawancara penyaringan awal	Membuat penilaian secara cepat terhadap kelayakan pelamar	Mengemukakan pertanyaan tentang pengalaman, gaji yang diharapkan, kesediaan untuk dipindahkan, dan sebagainya
<i>Testing</i>	Mengukur keterampilan kerja calon dan kemampuan untuk belajar bagi pegawai	Bisa mencakup perangkat lunak testing komputer, analisis tulisan tangan, <i>test lie detector</i> (poligrafi) dan analisis rutin
Penyelidikan latar belakang	Menelusuri kebenaran <i>resume</i> pelamar atau formulir lamaran	Menghubungi bekas penyelia pelamar (dengan izin) dan mengkonfirmasi informasi pelamar
Wawancara untuk seleksi mendalam	Mengetahui lebih banyak lagi tentang pelamar sebagai individu	Dilakukan oleh manajer kepada siapa pelamar harus melapor
Pemeriksaan fisik	Memastikan pelaksanaan yang efektif oleh pelamar, melindungi karyawan lain dari penyakit menular, menyusun catatan kesehatan pelamar, melindungi perusahaan terhadap tuntutan kompensasi karyawan yang berlebihan	
Penawaran pegawai	Mengisi lowongan pegawai atau jabatan	Menawarkan gaji beserta tunjangan

Sumber: Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Manajemen SDM: Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik* (Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2003)

Tahap berikutnya adalah penyelidikan tentang latar belakang yang tujuannya adalah untuk membuktikan kebenaran data isian calon pelamar. Berikutnya adalah wawancara untuk seleksi yang lebih mendalam. Tujuannya adalah untuk mencari informasi yang lebih mendalam mengenai calon pelamar dan biasanya langsung ditangani oleh manajer yang terkait. Tahap keenam adalah pemeriksaan fisik dengan maksud untuk mengetahui

bahwa calon pelamar tidak membawa penyakit yang dapat menulari pegawai lainnya. Tahap terakhir adalah penawaran pegawai. Maksudnya adalah menerima pegawai untuk mengisi lowongan atau jabatan yang tersedia. Kecenderungan yang ada adalah organisasi akan menawarkan besaran gaji dan tunjangan yang akan diterima oleh calon pegawai tersebut.

5. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

SDM aparatur (pegawai negeri) sebagai bagian dari SDM merupakan salah satu sumber daya yang terdapat dalam organisasi pemerintahan. Menurut Zainun (2001),

...SDM adalah daya yang bersumber dari dalam diri manusia yang berupa tenaga, daya, kemampuan atau kekuatan yang sering disebut di Indonesia dengan istilah *manpower* yang diartikan sebagai tenaga kerja.³⁹

Organisasi pemerintahan yang dimaksud di atas, menurut Henry (1995) dalam Sulistiyani dan Rosidah adalah *...draw their resources (taxes and legitimacy) from the polity and are mediated by institutions of state.*⁴⁰

Selanjutnya terdapat dua definisi tentang pegawai negara yang pada intinya sama, sebagai berikut. Menurut Prakoso, pegawai negeri adalah mereka yang bekerja pada jabatan-jabatan pemerintahan dan perusahaan-perusahaan yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah.⁴¹ Definisi berikutnya, *public employees were members of a unified public service and were eligible for*

³⁹ Buchari Zainun, 2001. *Op.Cit.*, Hal. 57

⁴⁰ Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Op. Cit.*, hal. 40

⁴¹ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana PNS di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), Hal. 27

*appointment to any position in any departement or agency.*⁴² Kedua definisi tersebut pada intinya menyatakan bahwa pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada organisasi pemerintah. Sedangkan menurut Idrus,

PNS mempunyai dua pengertian, pertama sebagai pekerjaan atau profesi dan kedua sebagai pengabdian. Sebagai pekerjaan atau profesi, maka seseorang yang menjabat sebagai PNS harus memiliki profesionalitas yang tinggi. Sedangkan sebagai pengabdian, berarti seorang yang menyandang predikat PNS harus mendahulukan kepentingan umum, bangsa, dan negara daripada kepentingan pribadi, kelompok atau golongannya.⁴³

Definisi yang dikemukakan oleh Idrus tersebut cukup sesuai dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 pasal 3, yaitu pegawai negeri adalah aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat. Definisi lain dari PNS menurut Casmiwati adalah mereka yang diangkat untuk menjadi pegawai negeri berasal dari kalangan sipil atau masyarakat biasa.⁴⁴

Dari beberapa definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa PNS adalah orang yang bekerja pada organisasi pemerintah dan digaji oleh negara. Tujuan utama PNS adalah mengabdikan pada negara dan mendahulukan kepentingan umum/masyarakat.

Jadi, yang dimaksud dengan Pengadaan PNS menurut Musanef adalah untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongan formasi⁴⁵ dalam suatu organisasi pada umumnya disebabkan dua hal, yaitu:

⁴² Dell' Aringa Carlo (editor), *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment: An International Handbook* (Gordonville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2001), Hal. 97

⁴³ Joko Affandi, *PNS di Era Revolusi dan Otonomi* (Jakarta: Puslitbang BKN, 2002), Hal. 153 - 154

⁴⁴ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia* (Yogyakarta: Gava Media, 2004), hal. 230

⁴⁵ Lowongan formasi adalah sejumlah jabatan yang lowong dari berbagai unit organisasi dalam lingkungan departemen pemerintahan yang bersangkutan dan unit-unit operasionalnya. (Musanef, *Op.Cit.*, hal. 14)

- a. Adanya pegawai yang keluar karena berhenti atau karena perluasan organisasi.
- b. Karena pengadaan PNS adalah untuk mengisi formasi yang lowong maka penerimaan pegawai harus berdasarkan kebutuhan.⁴⁶

Definisi lain yang lebih luas tentang pengadaan PNS dikemukakan oleh Widjaja, seperti berikut:

pengadaan PNS adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong, mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, sampai dengan pengangkatannya.⁴⁷

Untuk mengisi lowongan formasi, perlu dilakukan secara teliti, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka memperoleh pegawai yang penuh kesetiaan, bermental baik, berdaya guna, berkualitas tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur utama aparatur negara.⁴⁸ Menurut Wursanto, kegiatan dalam pengadaan PNS meliputi:

- 1) Perencanaan
Dalam perencanaan ditentukan persyaratan yang harus dipenuhi, kapan pengadaan PNS itu diadakan dan siapa yang diberi tugas dalam pengadaan pegawai itu.
- 2) Pengumuman lowongan kerja, antara lain mencantumkan:
 - Jumlah dan jenis lowongan
 - Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar
 - Alamat tempat lamaran ditujukan
 - Lain-lain hal yang dipandang perlu
- 3) Seleksi administratif
Setiap lamaran yang masuk harus diseleksi, apakah lamaran itu memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.
- 4) Pemanggilan pelamar
Pelamar yang memenuhi syarat (lulus dari seleksi administratif) dipanggil. Dalam surat panggilan hendaknya ditentukan kapan, di mana, dan kepada siapa pelamar harus melaporkan diri, dan ketentuan-ketentuan lain yang dianggap perlu.
- 5) Ujian

⁴⁶ IG Wursanto, *Manajemen Kepegawaian 2* (Yogyakarta: Kanisius, 1986), hal. 14

⁴⁷ A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian: Suatu Pengantar* (Jakarta: CV Rajawali, 1986), hal. 171

⁴⁸ Musanef, *Loc. Cit.*

Ujian dapat dilakukan secara tertulis atau secara lisan tergantung pada tujuan dan jumlah pelamar. Untuk menjamin objektivitas dan kecepatan dalam pelaksanaan, ujian diselenggarakan secara tertulis, sehingga dapat diikuti oleh lebih banyak pelamar secara serentak.

6) Pengumuman hasil ujian

Nama peserta ujian yang dinyatakan lulus disusun oleh Panitia Ujian dalam suatu daftar berdasarkan nomor urut lulus. Kemudian pejabat yang berwenang menentukan jumlah pelamar yang akan diterima berdasarkan formasi yang tersedia dan berdasarkan nomor urut lulus.

7) Pengangkatan

Ada empat segi yang perlu diperhatikan dalam pengangkatan, yaitu:

- a. Pengangkatan sebagai CPNS
- b. Penghasilan
- c. Masa percobaan
- d. Pengangkatan sebagai PNS⁴⁹

C. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dikarenakan lebih menekankan pada prosedur analisis data seperti wawancara dengan informan, kajian terhadap berbagai bahan tertulis seperti data kepegawaian, dokumen, buku, dll.⁵⁰ Melalui pendekatan ini Penulis berupaya untuk meneliti secara intensif dengan adanya pembatasan pengukuran. Pendekatan ini digunakan karena sangat dimungkinkan untuk memperoleh informasi–informasi yang baru.

⁴⁹ IG Wursanto, *Op. Cit.*, hal. 21-22

⁵⁰ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu–Ilmu Sosial* (Depok: DIA FISIP UI, 2006), hal. 70

2. Jenis/Tipe Penelitian

Dilihat dari tujuannya, jenis penelitian ini adalah penelitian deskripsi. Penelitian deskripsi adalah penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena.⁵¹ Berdasarkan penggunaan waktunya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian *cross sectional*, karena dilakukan dalam suatu waktu tertentu. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian studi kasus karena berusaha untuk mengidentifikasi bagaimana proses yang terjadi dalam suatu lembaga dengan fokus pada satu kasus (*single site case study*).⁵² Dengan studi kasus satu lokus ini Peneliti akan mengidentifikasi bagaimana upaya PenarikanPNS di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

Selanjutnya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian murni. Hal ini dikarenakan atas pemenuhan keinginan dan kebutuhan Penulis, sehingga Penulis bebas menentukan tema penelitian. Berdasarkan prosedur pengumpulan data, penelitian ini adalah penelitian lapangan di mana Penulis akan terjun langsung dalam kasus yang diteliti, yaitu pada Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu sebagai daerah pemekaran dari wilayah DKI Jakarta, khususnya Kotamadya Jakarta Utara.

3. Metode dan Strategi Penelitian

Dalam penelitian ini, Penulis mengumpulkan data dengan cara studi lapangan melalui wawancara mendalam untuk mendapatkan data primer.

⁵¹ Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hal. 38

⁵² *Ibid.*, hal. 57

Wawancara mendalam ini merupakan wawancara yang tidak terstruktur untuk mendapatkan informasi secara langsung dari sejumlah informan. Dalam melakukan wawancara mendalam, Penulis mempersiapkan terlebih dulu pedoman wawancara yakni pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan terkait dengan tema penelitian. Selain itu, untuk mendukung informasi-informasi yang berasal dari wawancara mendalam, Penulis melakukan studi kepustakaan (bahan-bahan kepustakaan), seperti buku, dokumen instansi tempat penelitian, laporan kegiatan obyek penelitian, dan dokumentasi lainnya yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan data sekunder.

4. Hipotesis Kerja

Hipotesis penelitian ini adalah proses mekanisme dan upaya penarikan PNS di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu mengacu pada PP No. 11 Tahun 2002 jo. PP No. 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Namun, dalam pelaksanaannya masih mengalami banyak kendala, baik dari sisi pemerintah, yaitu rendahnya respon Pemerintah Propinsi DKI Jakarta terhadap permintaan penambahan pegawai pada wilayah tersebut, maupun dari sisi para pelamar sendiri dan/atau para PNS/CPNS yang akan dimutasi, yaitu enggannya mereka untuk ditempatkan pada wilayah pemekaran baru yang juga merupakan wilayah kepulauan dengan sarana transportasi dan akomodasi yang belum cukup mendukung. Oleh karena itu, Kabupaten

Administrasi Kepulauan Seribu menarik pegawai dengan cara mempekerjakan seorang Pekerja Lepas Harian.

5. Narasumber/Informan

Narasumber/informan adalah beberapa pihak yang Penulis anggap mempunyai kompetensi untuk menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan tema penelitian. Pihak-pihak tersebut adalah:

- a. Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dan/atau staf yang ditunjuk.
- b. Kepala Badan Kepegawaian Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dan/atau staf yang ditunjuk.
- c. Kepala BKD dan/atau staf Kepegawaian Pemerintahan Propinsi DKI Jakarta
- d. PNS dan/atau Calon PNS yang berada di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.
- e. PLH Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.
- f. Praja IPDN yang ditugaskan di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

6. Proses Penelitian

Dalam prosesnya penelitian kualitatif mempunyai lima fase, yaitu penentuan fokus masalah, pengembangan kerangka teori, penentuan

metodologi, analisis temuan, dan pengambilan kesimpulan.⁵³ Dalam penelitian ini penentuan fokus masalah dimulai dari pengumpulan informasi atas permasalahan yang akan diteliti, yaitu informasi mengenai upaya Penarikan PNS di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Selanjutnya pada fase pengembangan kerangka teori Penulis mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang terkait dengan tema penelitian. Pada fase penentuan metodologi, Penulis melihat metode apa yang cocok bagi penelitian ini, sehingga hasil analisis dari penelitian ini bisa maksimal. Kemudian dalam fase analisis temuan atau data, Penulis berusaha mengidentifikasi dan mengkategorisasi data yang ada, menganalisis konsep-konsep yang ada pada kerangka pemikiran, dan menganalisis informasi-informasi yang diperoleh dari informan. Pada fase terakhir, yaitu fase pengambilan kesimpulan, Penulis menghasilkan hasil analisis dan rekomendasi.

7. Penentuan *Site* Penelitian

Site penelitian ini dilakukan di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Penulis mengambil *site* penelitian tersebut dengan alasan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu merupakan daerah pemekaran dari wilayah DKI Jakarta, khususnya Kotamadya Jakarta Utara.

⁵³ Prasetya Irawan, *Op.Cit.*, hal. 20

8. Keterbatasan Penelitian

Penulis menyadari bahwa dalam melakukan penelitian ini memiliki berbagai keterbatasan. Hambatan yang menjadikan keterbatasan dalam penelitian ini antara lain adalah makna dari kata pengadaan lebih luas dari penarikan. Namun, dalam penelitian ini penulis hanya membatasi pembahasan sampai pada tahap penarikan pegawai saja. Tidak semua proses pengadaan dibahas dalam penelitian ini.

Kemudian, di saat penulis melakukan penelitian di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu terjadi pergantian bupati yang menyebabkan kesulitan penulis dalam melakukan wawancara mendalam dengan bupati tersebut. Jadi, penulis hanya bisa melakukan wawancara mendalam dengan wakil bupati yang pada saat pertama kali penelitian ini disusun masih menjabat sebagai wakil bupati. Namun, saat ini wakil bupati tersebut telah menjadi Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Nama bupati dan wakil bupati yang disebut dalam penelitian ini adalah bupati dan wakil bupati yang ada dalam struktur lama, artinya struktur yang diketahui penulis saat pertama kali penulis mengajukan surat permohonan penelitian kepada pihak Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

Selain itu, penulis juga kesulitan dalam mewawancarai beberapa responden, karena para responden tersebut tidak ingin namanya disebutkan. Oleh karena itu, penulis menyamarkan beberapa nama responden dengan menggunakan inisial demi menjaga kerahasiaan identitas responden.