

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan yang baik dan terstruktur mempunyai peran vital bagi lahirnya produk kebijakan yang berkualitas dan berpengaruh langsung terhadap tingkat kepuasan masyarakat. Hal ini tidak lepas dari kinerja aparatur pemerintah sebagai elemen penting dalam memekanisasi kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu, kualitas aparatur pemerintah menjadi prasyarat yang wajib dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintah secara fungsional yang bertujuan dalam menciptakan “good governance” atau tata pemerintahan yang baik.

Peningkatan kualitas dan tata kerja Aparatur Negara sebagai subsistem pemerintahan negara yang bertujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud peningkatan efektifitas dan efisiensi terhadap pelayanan masyarakat.

“Pemerintah Indonesia merupakan keseluruhan penyelenggara kekuasaan negara dengan memanfaatkan Aparatur Negara, segenap daya dan dana demi tercapainya tujuan negara Indonesia dan terlaksananya tugas pemerintahan, sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.”¹

Sebagai implementasinya, setiap daerah diharapkan untuk lebih bijak dalam penyelenggaraan kewenangan dan tanggung jawab untuk memenuhi berbagai bentuk aspek yang menjadi kepentingan masyarakat dengan berdasarkan prinsip-prinsip

¹ Undang-Undang Nomor 1994, Hal 47, *Wahid Jauhari, Kebijakan Negara, Remaja, Bandung*

keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Hal tersebut harus imbangi pula dengan respon aparatur pemerintah itu sendiri terhadap perkembangan aspirasi masyarakat dan melakukan upaya untuk meningkatkan keterpaduan kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan serta pengendalian seluruh kegiatan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah.²

Peningkatan kualitas aparatur pemerintah tidak dapat dipisahkan dengan peningkatan prestasi dari perilaku individu yang berada dalam organisasi pemerintahan atau organisasi yang besar seperti negara yang merupakan sesuatu yang sangat penting. Unsur ini terkait dengan proses perilaku tertentu dari setiap individu yang memberikan pengaruh bagi eksistensi dari suatu organisasi.³ Demikian pula halnya dengan organisasi Negara, perilaku Aparatur Negara sangatlah menentukan kualitas negara sebagai badan hukum publik dalam memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat. Oleh karena itu, sangat diperlukan suatu upaya yang lebih signifikan guna meningkatkan kualitas perilaku Aparatur Negara agar mempunyai kemampuan mengayomi dan melayani masyarakatnya, sehingga dapat diharapkan menumbuhkan prakarsa, dukungan dan peran aktif masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

² Hetifah Sj, Sumarto. 2009. Hal 122, *Inovasi, partisipasi, Dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

³ Sulistyani, Ambar, Teguh & Rosidah. 2003. Hal 79. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep,*

Dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah dituntut berlaku efektif dan efisien. Dalam pola pelayanan yang efektif dan efisien, dibutuhkan personil Aparatur Pemerintah yang profesional dan mempunyai kemampuan untuk menentukan bilamana dan dimana pelayanan yang diberikan itu harus efisien atau efektif, dengan menggunakan peraturan/ketentuan yang berlaku disesuaikan dengan situasi dan kondisi sosial masyarakat di sekitarnya.

“Setiap upaya untuk menggabungkan memerintah dan melaksanakan dalam skala besar, maka akan mensejajarkan kemampuan pengambilan keputusan. Setiap upaya agar semua organ pengambilan keputusan benar-benar berjalan, berarti juga adanya pelaksanaan yang sangat buruk”⁴

Oleh karena itu, dalam merekrut personil untuk pola pelayanan ini, dibutuhkan personil yang mempunyai tingkat loyalitas yang tinggi kepada tugas pekerjaan dan sekaligus mempunyai kemampuan untuk menentukan kebijaksanaan yang sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat yang dihadapi. Untuk pola pelayanan yang efektif itu sendiri, dibutuhkan personil yang berkualifikasi khusus, seperti mempunyai jiwa pengabdian yang tinggi, rela berkorban serta semangat juang tinggi. Hal tersebut diharapkan sebagai bentuk prosedur dalam rangka pengadaan dan pembinaan pegawai. Oleh Karena itu, Pembinaan pegawai dalam segala aspeknya mempunyai tujuan dan diarahkan pada pembentukan unsur aparatur yang semata-

⁴ Osborne, David and T.A Gaebler, 1992. Hal 113, *Reinventing Government How The Interpreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, A Willian Patrick Book, USA.

mata berorientasi pada peranannya sebagai abdi Negara, aparatur pemerintah dan abdi masyarakat yang berprestasi, potensional, berdedikasi melalui partisipasi.

Dibutuhkan penegakan disiplin yang ketat/kaku, hakikat ini terkait bagaimana menciptakan suatu bentuk aparatur dengan berbasis kualitas yang yang dipilih dengan bentuk kualifikasi yang dihadapkan melalui ujian-ujian dalam seleksi CPNS dan berdasarkan rujukan mengenai bagaimana layaknya strategi yang lebih terstruktur secara teknis dalam suatu perekrutan aparatur pemerintah (seleksi CPNS) dengan melihat sisi proporsional kapasitas masing-masing personal. Hal tersebut merupakan bentuk substansi dari kebijakan Pemerintah Daerah saat ini yang mempunyai peran dalam pengendalian pegawai, seiring melonjaknya angka Pegawai Negeri dinegara ini pertahunnya. Kebijakan seperti ini pada dasarnya bertujuan dalam mendekatkan pelayanan kepada masyarakat serta menumbuhkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menuntut adanya aparatur pemerintahan yang bersih dan menempatkan diri sebagai orang yang harus melayani kepentingan masyarakat.

Sebagai payung hukum rekrutmen CPNS dari tahun ketahun masih didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 98 tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2003 tentang pengadaan (CPNS) Calon Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan petunjuk pelaksanaan secara teknis ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 30 Tahun 2007 tentang pedoman pelaksanaan calon

tersebut secara garis besar, rekrutmen CPNS telah dilaksanakan dengan prinsip netral, objektif, transparan, akuntabel dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Mengacu kepada pelaksanaan rekrutmen CPNS sebelumnya, mulai dari tahun 2004 hingga 2008 prinsip yang termaktub dalam regulasi pengadaan CPNS sudah terlaksana secara riil dalam gerak operasionalnya.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menyandang status aparatur pemerintah itu sendiri, dituntut untuk dapat meningkatkan kinerja dengan melihat posisi, peran dan tugasnya selaku *stakeholder* dan memiliki kuasa akan suatu kebijakannya terhadap masyarakat. Karena status PNS di era reformasi saat ini memiliki konsekuensi logis yaitu menjadi pelayan masyarakat yang dituntut mampu bekerja secara efektif dan efisien, profesional, akuntabel dan bersih dari polusi, seperti korupsi dan nepotisme.

Tuntutan profesionalisme itu lebih diprioritaskan seiring adanya implementasi otonomi daerah yang disertai tuntutan mengenai sumber daya manusia (SDM) sebagai aparatur yang kreatif dan inovatif dan bertindak berwibawa. Selain itu, sebagai salah satu konsekuensi diberlakukannya otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini sejalan dengan upaya menjawab tantangan nasional dan global yang mengharuskan institusi pemerintah tidak sekedar bereaksi terhadap perubahan yang positif tetapi juga negatif. Institusi pemerintah juga harus mampu membangun strategi untuk mencapai visi dan misi yang berorientasi pada kualitas, hasil dan dapat memberikan pelayanan prima sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Pembangunan jangka panjang bidang aparatur negara mengandung 4 visi utama yaitu: mewujudkan penyelenggaraan negara yang berprofesional, kredibilitas dan bebas KKN, mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan. Akuntabel, peka dan tanggap terhadap kepentingan aspirasi masyarakat diseluruh wilayah negara Indonesia, dan mewujudkan sistem manajemen pelayan publik yang tepat, cepat memuaskan masyarakat, serta meningkatkan kemampuan aparatur dalam menumbuhkan prakarsa dan kualitas masyarakat, sehingga mampu menggali dan mendayagunakan potensi dan peluang terbuka dalam tatanan kehidupan yang baru.⁵

Hal senada juga ditegaskan Gawthrop (1998) yang menyatakan bahwa :

“Didalam sebuah nilai demokrasi maka peran pemerintah adalah menciptakan kondisi. Sehingga warga Negara dapat mencapai kualitas hidup yang baik. Berkaitan dengan hal ini maka administrator publik harus mempunyai nilai-nilai demokratis dan mempraktekannya dalam dunia kerja sehari-hari.”

Contohnya adalah pemerataan dimana suatu pelayanan harus disediakan secara merata sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau dalam artian, masyarakat mengharapkan pemerintah untuk berlaku adil didalam menyediakan/memberikan pelayanan.⁶ Namun demikian, kenyataannya sungguh berbeda apabila melihat realita dilapangan.

⁵ Artikel *Seleksi CPNS dan Pelayanan Publik*, oleh: Ir. Hj. Andi Yuliani Paris, M.Sc (Anggota Komisi II DPR RI)

⁶ Hamish Mc Rae, 1995, Hal 22, *Dunia di Tahun 2000: Keuangan, Budaya dan Kemakmuran*

Meskipun telah dilakukan berbagai upaya perbaikan terhadap birokrasi pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas, pada kenyataannya kinerja birokrasi masih belum optimal, antara lain dicerminkan dengan masih banyaknya keluhan masyarakat, baik menyangkut prosedur, kepastian, tanggung jawab, moral petugas, serta masih terjadinya praktek pungli (pungutan liar) yang memperbesar biaya pelayanan, dan masih kurang profesionalismenya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sehingga seringkali birokrasi masih dianggap sebagai penghambat pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Dan dapat dikatakan birokrasi dalam pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat cenderung terkesan lebih dipersulit.

Banyak pihak menilai bahwa semua ini merupakan faktor utama kegagalan pemerintah dalam menegakkan supremasi hukum dan konstitusi di Negara ini. Namun, dilain pihak juga mengatakan bahwa hal-hal yang ditimbulkan dilapangan merupakan imbas dari proses perekrutan yang kerap bermasalah, dan menuai banyak kontroversi sehingga tidak menghasilkan aparatur pemerintah/PNS yang berkualitas dan dapat dibanggakan. Dalam prakteknya, permasalahan seleksi CPNS seolah tak pernah usai padahal berbagai perbaikan dan upaya telah dilakukan dalam penyelenggaraan rekrutmen PNS. Namun pada kenyataannya pelaksanaan CPNS dari tahun ke tahun tetap saja tidak memuaskan berbagai pihak.

Seleksi CPNS di Indonesia cenderung dinilai masih sangat memprihatinkan

Nepotisme atau KKN. Proses pendaftaran yang rumit ditambah seleksi yang konvensional menunjukkan sejak dini CPNS telah dikondisikan dalam sebuah situasi kerja yang sangat birokratis, “*superficial*“, serta tidak berbasis pada keahlian atau kompetensi secara menyeluruh dan ditambah dengan dua jenis kesalahan yang sering terjadi selama proses penerimaan CPNS, yang pertama adalah kesalahan administratif yang tidak disengaja yang diakibatkan oleh buruknya sistem dan rendahnya kualitas panitia. Kesalahan kedua adalah manipulasi yang memang dengan sengaja dilakukan oleh oknum-oknum internal di instansi-instansi pemerintah.⁷

Di Kabupaten Sleman sendiri, masih terdapat berbagai persoalan yang nampaknya masih menjadi bahan pembicaraan sehubungan dengan hal-hal yang bersangkutan dengan penyelenggaraan seleksi CPNS mengacu pada tahun 2007 dan tahun sebelumnya. Kasus Pencaloan, Perjokian dan Pungutan liar adalah contoh hal yang menjadi topik hangat dan wajib untuk dituntaskan dalam mensukseskan penyelenggaraan Seleksi CPNS tahun 2009.⁸ Arus tuntutan transparansi terhadap hasil ujian terus mengalir dari para calon peserta. Hal itupun menggugah anggota komisi A DPRD Sleman yang membidangi pemerintahan, turut angkat bicara. Salah seorang pelamar CPNS mengatakan transparansi sangat penting agar tidak terjadi pembohongan publik di mata masyarakat. “Seperti sudah menjadi wacana

⁷ www.Jakartapress.com - News Seleksi CPNS dan Pelayanan Publik

⁸ <http://ANTARA News.com>, edisi: Kamis, 22 Oktober 2009. Wawancara oleh: Iswoyo Hadiwarno (Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kab. Sleman)

umum setiap ada lowongan CPNS, pasti muncul ‘titipan’ dari pejabat-pejabat tertentu”, tegas salah satu pelamar. Hal tersebut kemudian mendapat respon dari opini Wakil Ketua Komisi A DPRD Sleman Hendrawan Astono yang mendesak panitia seleksi CPNS dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD) bertindak profesional dan menghormati harapan masyarakat, khususnya para pelamar. Karena, ketika itu, BKD selalu mengelak dan merasa keberatan untuk mengumumkan hasil ujian CPNS secara terbuka. Hendrawan menilai hal itu berpotensi adanya celah untuk praktek KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dalam penyaringan CPNS di wilayah Sleman. Tak hanya itu, meski bekerjasama dengan pihak Universitas Negeri Yogyakarta (UNY) dan dijamin kerahasiaannya oleh rektor kampus tersebut, namun, menurut Hendrawan tetap masih ada celah kebocoran soal. Ditambah soal dan hasil ujian harus mendapat penetapan dari bupati atau walikota. Sekali lagi, Hendrawan mendesak BKD agar menunjukkan sikap konkret dalam pelaksanaan ujian CPNS.⁹

Besarnya minat masyarakat terhadap profesi Pegawai Negeri Sipil (PNS) seharusnya menjadi aset besar untuk pembangunan sumber daya manusia di pemerintahan, dengan demikian pemerintah dapat merekrut CPNS potensial dan kompeten, sehingga mutu PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat tidak diragukan lagi kapasitas profesionalnya. Namun, menyimak kondisi diatas, sangat

jelas sekali suatu kompleksitas persoalan dalam penyelenggaraan seleksi CPNS. Hal tersebut memungkinkan adanya penilaian sebagian masyarakat yang menganggap bahwasanya profesi sebagai PNS sangat rentan dan identik dengan suatu bentuk kecurangan-kecurangan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman dalam penyelenggaraan seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2009?
2. Bagaimanakah langkah-langkah strategis yang dilakukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman dalam mengantisipasi kemungkinan terjadinya praktek penyelewengan dalam penyelenggaraan seleksi CPNS tahun 2009?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menelaah kebijakan yang dilakukan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman dalam melakukan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan seleksi CPNS Tahun 2009.
2. Mengetahui langkah-langkah inovatif yang dilakukan Badan Kepegawaian Daerah dalam penyelenggaraan seleksi CPNS secara periodic atau dari tahun ke tahunnya.
3. Mengetahui sejauh mana koordinasi antara antara satuan organisasi Kepegawaian Daerah dengan Pemerintah daerah, Pejabat Negara maupun

4. Mengetahui langkah preventif yang dilakukan BKD Kabupaten Sleman dalam mengantisipasi penyelewengan pelaksanaan seleksi CPNS dan dalam meningkatkan profesionalitas aparatur pemerintahan

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat membantu Peneliti dalam mengetahui aspek-aspek dalam penyelenggaraan pemerintah secara komprehensif, karena disajikan secara menyeluruh, mulai dari aspek tingkat kinerja aparatur pemerintah, penyelenggaraan pemerintah daerah hingga studi mengenai fungsi-fungsi keorganisasian yang bersinggungan dengan objek yang diteliti. Hal tersebut dikuatkan dengan adanya studi kepustakaan dan literatur dalam mengolah data yang diperoleh melalui membaca, mengkaji buku-buku dan data yang dikumpulkan guna berlangsungnya proses penelitian dan diharapkan dapat menambah referensi, wawasan dan ilmu bagi peneliti.

E. Kerangka Teori

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

a. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah Suatu sistem yang menjadi ruang lingkup penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam

sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.¹⁰

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi.
- 2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.¹¹ Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Demikian pula, Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain dalam menunjang pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

¹⁰ Prof. H Rozali Abdullah. 2005. Hal 27, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*. Rajagrafindo Persada. Jakarta

¹¹ *Ibid.* Hal 14.

b. Penyelenggaraan Pemerintahan

Lahirnya Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintah Daerah merupakan suatu langkah maju dan penting karena dalam undang-undang tersebut diatur tidak hanya pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan saja tetapi juga mengatur pelaksanaan asas dekonsentrasi atau dengan kata lain, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 merupakan undang-undang pertama yang mengatur asas penyelenggaraan dekonsentrasi daerah, disamping tugas pembantuan dan desentralisasi. Dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan penyelenggaraan Pemerintah yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1974 yang merangkum dasar-dasar penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah pusat dalam menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi yang telah diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian Undang-Undang ini juga mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.¹²

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah daerah, baik

¹² Drs.Dann Sugandha dan H. Muh. Dadang Abdullah, 1984. *Perkembangan Pemerintah Daerah*

yang yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat Daerah itu sendiri terutama Dinas-dinas daerah.

2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Tugas ini dilimpahkan kepada pemerintah pada tingkatan vertical dibawahnya karena mengingat berat sekali bagi Pemerintah pusat dalam menyelenggarakan segala urusan pemerintah di daerah yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya atas dasar dekonsentrasi mengingat terbatasnya Perangkat Pemerintah Pusat di daerah. Dan ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang

efektif jika semua urusan Pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkat daerahnya di daerah. Selain itu mengingat sifatnya berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah daerah yang bersangkutan.¹³

Tidak semua urusan yang menjadi beban pemerintah dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah menyerahkan sebagian urusan yang menjadi wewenangnya kepada daerah. Urusan pemerintah selebihnya dilaksanakan sendiri oleh pemerintah, yang dalam hal ini oleh pejabat-pejabat atau instansi vertikal yang ada di daerah. Urusan pemerintah yang dimaksud, tidak diserahkan kepada daerah karena menyangkut hal-hal tertentu, misalnya karena urusan yang terlampaui berat jika dijadikan urusan rumah tangga daerah. Dengan kata lain, urusan tersebut adalah urusan nasional. Namun, jika urusan yang dimaksud, dilaksanakan oleh daerah, maka tidak akan tercapai daya dan hasil guna yang tinggi. Maka urusan pemerintah daerah yang demikian yang dilaksanakan oleh perangkat pemerintah yang ada di daerah. Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabatnya atau instansi vertikal di daerah menjadi urusan pemerintah umum. Jadi urusan pemerintah umum mencakup urusan

pemerintahan tanpa urusan daerah. Dengan kata lain, urusan pemerintahan umum adalah tugas dan fungsi dari kepala wilayah dan instansi vertical di daerah.¹⁴

2. Administrasi Aparatur Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan. Adapun dalam pelaksanaannya, penyelenggaraan pelayanan umum dilakukan melalui tugas-tugas pada umumnya dalam pemerintahan itu sendiri beserta tugas-tugas pembangunan dan birokrasi yang memerlukan suatu sistem administrasi Pemerintah Daerah yang pada hakikatnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Administrasi dan aparatur Pemerintah Daerah dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai suatu kesatuan politik, kesatuan ekonomi, sosial dan kebudayaan

¹⁴ Drs. Danu Sumantri, 1990, hal. 107

- b. Administrasi dan aparatur pemerintah diciptakan sebagai sarana bagi pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, salah satu ciri pokok dari administrasi pemerintah hendaknya dapat memberikan pelayanan yang lebih baik, lebih tepat, dan lebih cepat, karena lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga dapat lebih dimengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat. Dengan kata lain, ciri dari administrasi pemerintah daerah lebih bersifat "*directser vice oriented*".
- c. Dalam melaksanakan kegiatan untuk pencapaian tujuan dan pemberian pelayanan terhadap masyarakat telah diatas, perlu diusahakan agar kegiatan tersebut diatas diselenggarakan secara-terus menerus, teratur, serta melembaga. Artinya, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi pemerintahan, organisasi-organisasi dalam pemerintahan tidak seharusnya menggantungkan ketangguhannya kepada ketangguhan pribadi, melainkan kepada ketangguhan instansional (*institution building*).
- d. Selanjutnya aparatur Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugasnya, hendaknya lebih mengutamakan kepentingan masyarakat, bukan kepentingan diri sendiri. Oleh karenanya, administrasi yang ideal harus dapat menjamin agar aparatur Pemerintah Daerah termasuk aparatur perekonomian Negara bekerjasama tanpa pamrih

- e. Dengan lebih mengutamakan kepentingan rakyat, daripada kepentingan diri sendiri tanpa pamrih, maka dapat diharapkan timbulnya wibawa bagi aparatur Pemerintah Daerah yang berarti bahwa seluruh aparatur pemerintah tersebut, karena keberhasilan dan ketangguhannya dalam memberikan pelayanan akan dihormati dan disegani oleh seluruh lapisan masyarakat. Jelas bahwa salah satu ciri administrasi pemerintah yang ideal adalah admenistrasi pemerintah didaerah dan aparatur pemerintah didaerah yang berwibawa, yang didasarkan pada ketangguhan melaksanakan tugas, bukan sekedar oleh karena aparatur pemerintah didaerah itu mempunyai kekuasaan dan wewenang tertentu.
- f. Disamping itu, administrasi Pemerintah Daerah yang ideal hendaknya bersifat peka terhadap lingkungannya. Dengan kata lain, aparatur pemerintah daerah harus lebih tanggap terhadap keinginan masyarakat yang dilayani sehingga apabila situasi memerlukan aparatur pemerintah Daerah, kemudian dapat dilakukan penyesuaian-penyesuaian berdasarkan administrasi masyarakat. Apabila tidak responsif, maka administrasi pemerintah daerah akan menjadi sarana yang kaku. Kekuasaan demikian dapat menghalangi lancarnya jalan roda pemerintahan.
- g. Disamping itu, karena administrasi pemerintah merupakan sarana pemerintah dalam pencapaian tujuan dan pelayanan terhadap masyarakat

lingkungan *endogen* maupun *eksogen*. Satu ciri lain dari administrasi pemerintah daerah itu harus memahami situasi didalam lingkungan masyarakat luas. Ciri-ciri tersebut diatas adalah ciri-ciri yang menyangkut aspek *misi*, *kelembagaan*, dan *aspek lingkungan* dalam suatu administrasi pemerintah didaerah yang ideal.¹⁵

Penyelenggaraan tugas umum pemerintah daerah tidak dapat dipisahkan dalam konteksnya secara integral dengan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, pengembangan kemampuan aparatur, terutama ditingkat yang langsung berhubungan dengan masyarakat desa dan kecamatan perlu segera ditingkatkan secara terus-menerus.

Dalam pelaksanaan asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan tercermin pula pada kompleksnya tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan daerah. Oleh sebab itu, dibutuhkan pelaksanaan koordinasi dan pengendalian oleh Kepala Daerah atas kegiatan instansi-instansi daerah, terutama dalam instansi vertical yang merupakan hal esensial.¹⁶ Hal tersebut diatur guna membentuk suatu pemerintahan berlandaskan kesatupaduan dalam rangka mencapai koordianasi, integrasi dan sinkronasi. Pemerintah daerah sendiri terdiri atas Kepala daerah dan DPRD.

¹⁵ Drs. Musanef, 1985. Hal 3, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Gunung Agung. Jakarta

Kepala daerah mempunyai Dua fungsi yaitu; sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya terhadap jalannya pemerintah daerah. Dan fungsi yang kedua adalah fungsi kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintah umum yang menjadi urusan pemerintah pusat di Daerah.¹⁷ Kepala daerah juga sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagai penguasa tunggal dalam pemerintah daerah yang mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban dalam pembinaan dan ketentraman, ketertiban, ideology, politik, kesatuan bangsa dan menyelenggarakan koordinasi bimbingan, pengawasan, tertib pemerintahan terhadap pemerintahan daerah. Otonomi yang diberikan adalah pembuatan Peraturan Daerah, PAD dan pajak daerah lainnya.¹⁸

Dengan adanya pembagian tugas ini berarti pula wewenang dan pertanggungjawaban terbatas pada tugas-tugas yang dipikulnya. Hal itu dimaksudkan agar pimpinan dari puncak hierarki dapat mncapai pada dasar-dasar satuan organisasi yang merupakan awal dari satu perintah dari Kepala daerah dapat terdistribusi hingga satuan-satuan yang berada dibawahnya yang berkewajiban secara langsung dari organisasi kepada masyarakat. Dengan demikian, Organisasi pemerintah dinilai mampu dalam berproses dan bekerja, sehingga seluruh unit-unit itu mampu bergerak

¹⁷ Y.W. Sunindhia. SH dan Dra. Ninik Widiyanti, 1987. Hal 42-43. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*. Bina Aksara. Jakarta

¹⁸ Drs. Adam Indrawidjaja, MPA, 1984. *Tinjauan Umum Pelaksanaan Undang-Undang No. 5/1976 Dari Segi Kelembagaan Kepegawaian Dan Ketatalaksanaan*, Hasil diskusi Hasil Diskusi dan Penelitiannya dilaksanakan oleh DEPSADI Bandung Jawa Barat

karena adanya mekanisasi sebuah koordinasi yang baik dan menciptakan ketatalaksanaan pemerintahan yang ideal. Ciri-ciri yang menyangkut aspek ketatalaksanaan dari administrasi pemerintah daerah yang ideal adalah sebagai berikut :

- a. Pertama-tama diperlukan adanya kelancaran dalam penyusunan dan penetapan berbagai kebijaksanaan pemerintah. Kebijakan tersebut harus serasi antara yang satu dengan yang lain (mutually consistent policies). Adanya kesimpang-siuran dan kekacauan serta pertentangan atau terjadinya saling meniadakan diantara berbagai ketetapan dan peraturan yang dikeluarkan oleh berbagai aparatur pemerintah daerah, akan memberikan peluang untuk melaksanakan penyelewengan-penyelewengan yang dapat berakibat terhadap kompleksitas pemerintahan, seperti penyalahgunaan kekuasaan, komersialisasi jabatan, pungutan liar, serta tindakan-tindakan illegal lainnya.
- b. Bahwasanya aparatur pemerintah daerah pada hakikatnya merupakan satu kesatuan yang utuh dalam melaksanakan tugasnya, saling kait-mengkait dan bergantung satu dengan yang lainnya. Hali ini kadang sering dilupakan oleh mereka yang mendapat kewenangan dan kekuasaan dalam berbagai bidang tugas pemerintah, seolah-olah tugas dan tanggung jawab masing-masing dapat terselenggarakan pada berbagai tingkat pelaksanaan tanpa memperhatikan kaitan dan tanggung jawab instansi lain

- c. Administrasi pemerintahan daerah yang kompleks dan bersifat multi fungsi serta multi dimensi merupakan suatu kenyataan riil yang tidak dapat dihindari suatu aparatur pemerintah seringkali dibebani dengan berbagai fungsi dan tugas. Hal ini disebabkan antara lain oleh kelangkaan tenaga yang berkemampuan tinggi. Keadaan seperti itu sering diutarakan dengan ungkapan bahwasanya aparatur pemerintah dalam negeri yang sedang berkembang berada dipersimpangan jalan. Setiap persoalan yang timbul dari kenyataan administrasi Pemerintah Daerah yang demikian itu akan terselesaikan bilamana aparatur pemerintah mampu mempergunakan pendekatan-pendekatan yang sesuai seperti *pendekatan multi fungsi*, *pendekatan inter disipliner* dan *pendekatan system*.
- d. Setiap kegiatan pemerintahan, baik yang bersifat tugas umum pemerintahan, maupun tugas pembangunan yang memerlukan suatu tahapan dalam pelaksanaan dan melibatkan banyak instansi dalam penyelesaiannya, sehingga perlu ditentukan tata cara kerja dan prosedur pelaksanaan yang pasti, jelas, dan sederhana. Hal itu, dapat mambatasi kemungkinan orang berbuat menurut kehendak dan seleranya secara sewenang-wenang.¹⁹

Untuk menjamin kelancaran jalannya administrasi daerah itu, maka pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan usaha maupun aktifitas-aktifitas yang diarahkan kepada tercapainya pemerintah daerah satu diantaranya menimbulkan inisiatif masyarakat dalam membina daerahnya, dengan jalan menyelenggarakan kegiatan kemasyarakatan secara teratur. Selain itu, pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi serta menjamin hak-hak kebebasan masyarakat didaerahnya. Dengan dipenuhinya kewajiban tersebut, maka diharapkan proses administrasi pemerintah daerah dapat berjalan lancar dalam mencapai tujuannya.

Berdasarkan keterangan tersebut diatas, jelaslah bahwa cara-cara organisasi pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangga daerahnya selalu berpegang kepada adanya *wewenang* dan *pertanggungjawaban* yang dimiliki (*authority and responsibility*) Jadi, organisasi pemerintah daerah dibentuk dengan maksud agar merupakan sebagai alat atau wadah bagi kegiatan-kegiatan masyarakat daerahnya dalam merealisasikan keinginan daerahnya, yaitu dengan adanya kesejahteraan masyarakat. Jadi dapat disimpulkan, bahwasanya fungsi organisasi pemerintah daerah ialah menyelenggarakan kegiatan-kegiatan dalam lapangan sebagai suatu jalan dalam menciptakan kesejahteraan mesyarakatnya.²⁰ Dalam hal ini, kepala daerah yang

²⁰ Y.W. Sunindhia. SH dan Dra. Ninik Widiyanti, 1987, Hal 171. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*. Bina Aksara. Jakarta

merupakan *top management* sebagaimana dikemukakan terdahulu, selain mempunyai wewenang, juga harus memikul tanggung jawab terhadap jalannya pemerintah daerah dengan jalan pengawasan terhadap jalannya koordinasi berdasarkan tingkatan tugas, dan tanggung jawab yang dimiliki oleh para pemimpin serta staff pelaksana yang ada dalam pemerintahan daerah.

3. Pengadaan Pegawai

Pengadaan pegawai merupakan langkah awal dari pelaksanaan rencana kepegawaian, yang bertujuan untuk memperoleh tenaga-tenaga potensial dari masyarakat. Pengadaan dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan untuk kegiatan dalam untuk memenuhi kuota yang diadakan setiap tahunnya dalam mengisi jabatan sebagai Pegawai Negeri Sipil yang lowong. Lowongan formasi dalam suatu satuan organisasi Negara pada umumnya disebabkan oleh adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, meninggal dunia, mutasi jabatan dan dengan adanya pengembangan organisasi.²¹

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan untuk mengisi formasi yang kosong/lowong, maka pengadaan dilaksanakan atas dasar kebutuhan, baik dalam segi jumlah, mutu pegawai ataupun kompetensi jabatan yang diperlukan. Sehubungan dengan hal tersebut, setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat yang

²¹ D. Budhanandya A. Tarikhanis, 1995, Hal. 120, *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitik*

ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar dan diangkat sebagai Pegawai Negari Sipil.²²

a. Rekrutment

Dalam praktiknya, rekrutment dapat dibedakan menjadi 2 aspek, yaitu terbuka dan tertutup.²³ Rekrutment Terbuka adalah Rekrutment yang dilakukan dengan mengumumkan seluas-luasnya tentang penerimaan calon pegawai agar diketahui oleh umum. Hal tersebut juga telah diatur dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1976 yang menyebutkan bahwa “setiap Warga Negara yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan pemerintah ini, mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar dan diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil”.

Dalam pengadaan dan rekrutment Pegawai Negeri Sipil (PNS) itu sendiri, harus didasarkan atas kebutuhan untuk dilakukan secara objektif sesuai dengan syarat yang ditentukan. Oleh karena itu, untuk menjamin kualitas dan objektivitas serta untuk mewujudkan Pegawai Negari Sipil yang professional, dipandang perlu mengatur kembali syarat yang ditentukan.

Schuler dan Jackson (1997:227) mengatakan “*Rekrutmen antara lain meliputi upaya pencarian sejumlah calon karyawan yang memenuhi syarat dalam jumlah tertentu sehingga dari mereka perusahaan dapat menyeleksi orang-orang yang paling tepat untuk mengisi lowongan pekerjaan yang ada*”.

²² Deddy Supriady Bratakusumah, Ph. D. dan Dadang Solihin, MA. 2002. Hal 119. *Otonomi*

Disamping itu, Stoner (1992:469) mengatakan “*Rekrutmen dimaksudkan untuk menyediakan sekelompok calon yang cukup besar sehingga organisasi yang bersangkutan akan dapat menyeleksi karyawan yang memenuhi syarat sesuai dengan yang dibutuhkannya*”.

Dari dua teori diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa rekrutmen adalah upaya untuk mencari tenaga kerja yang memenuhi syarat, tepat kualitas dan kuantitas untuk dipekerjakan dalam dan oleh perusahaan pada waktu dibutuhkan.

Sedangkan Rekrutmen tertutup adalah rekrutmen yang dilakukan internal dalam kantor-kantor/ instansi tertentu yang diberitahukan melalui papan-papan pengumuman dan baliho dalam instansi tersebut itu sendiri, karena perekrutan ini dimaksudkan guna membatasi melonjaknya jumlah pelamar seiring terbatasnya lapangan kerja swasta. Namun Pola rekrutmen tertutup ini terdapat segi kelemahan yang mengacu pada tingkat kualitas calon-calon pegawai yang diperoleh.²⁴ Hal ini disebabkan oleh terbatasnya jumlah pelamar yang mengikuti seleksi atau penyaringan, sehingga dalam rangka memenuhi jumlah tenaga yang diperlukan, maka standar nilai kelulusan pun terpaksa direduksi/ diturunkan.

b. Seleksi

Seleksi adalah kegiatan untuk memilih tenaga-tenaga yang bermutu diantara para pelamar yang mengikuti proses pengadaan pegawai. Diantara pelamar mungkin

²⁴ D. Burhanudin & Tazhibunis, 1995, Hal 120, *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitis*

banyak yang memenuhi syarat, namun diantaranya dipilih sejumlah orang yang memiliki kemampuan yang lebih baik. Untuk itu, perlu diadakan seleksi yang terdiri dari: test intelegensi, test kecakapan, test untuk menjajaki minat seseorang dalam bekerja, dan test kepribadian atau lebih dikenal dengan sebutan test psikologi. Dalam Administrasi Kepegawaian, test intelegensi dilakukan dengan melakukan ujian tertulis. Test Kecakapan terbatas dilakukan oleh instansi-instansi tertentu yang hanya memerlukan sejumlah kecil tambahan pegawai. Bagi tenaga-tenaga kejuruan, test kecakapan telah dilakukan sewaktu menempuh ujian akhir, misalnya: Lulusan sekolah paramedis, Sekolah pertanian menengah atas, STM dan lainnya. Dimana untuk kepentingan praktis pada tenaga-tenaga kejuruan tidak dilakukan test kecakapan. Test mengenai minat bekerja and test kepribadian dilakukan melalui wawancara.²⁵ Beberapa instansi-instansi melakukan penyempurnaan terhadap seleksi kepegawaian ini dengan menambahkan psycho-test setelah pelamar mengikuti ujian tertulis dan wawancara. Tujuan dari Psycho-test adalah memperkirakan perilaku seseorang. Faktor yang diukur adalah daya analitis: kemampuan belajar, tempramen dan kecakapan seseorang.

Seleksi merupakan bagian terpenting dari pengadaan pegawai yang akan menentukan mutu pegawai dimasa depan. Yang berarti kelemahan seleksi akan

menyebabkan adanya pembinaan pegawai kurang pembinaan dilakukan kepada

pribadi-pribadi yang kurang berkemampuan. Kelemahan dalam seleksi mudah diatasi dalam perusahaan-perusahaan swasta, yang memiliki fleksibilitas dalam manajemen personalianya. Yakni dengan pemutusan kerja terhadap karyawan yang dinilai kurang memiliki kecakapan.²⁶ Oleh karenanya sedemikian orang diterima sebagai Pegawai Negeri, maka hingga pension, dia tetap akan berkedudukan sebagai Pegawai Negeri. Dengan catatan, sepanjang dalam masa kedinasannya dia tidak melakukan pelanggaran disiplin berat.

c. Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS)

Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi atau Kabupaten/ Kota menetapkan :

- a. Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil di lingkungannya.
 - b. Pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah bagi calon Pegawai Negeri Sipil dilingkungannya.
 - c. Pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah bagi Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah yang meninggal atau cacat karena Dinas.
 - d. Pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah bagi Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah yang menjalani masa percobaan lebih dari 2 tahun.
-

Untuk Calon Pegawai Negeri Sipil yang telah menjalani masa percobaan sekurang-kurangnya 1 tahun, dan paling lama 2 tahun, diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) oleh Pejabat Pembina kepegawaian dalam jabatan dan pangkat tertentu, apabila :

- a. Setiap unsur dan penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik.
- b. Telah memenuhi syarat kesehatan jasmani dan rohani untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.
- c. Telah lulus pendidikan dan pelatihan prajabatan.

Masa percobaan satu tahun dihitung sejak terhitung mulai tanggal yang bersangkutan diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Syarat Kesehatan Jasmani dan Rohani dinyatakan dalam surat keterangan yang dikeluarkan Tim Penguji Kesehatan yang ditunjuk Menteri Dalam Negeri. Sementara untuk syarat lulus Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan dinyatakan dengan Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.²⁷

Penyusunan aparatur negara menuju kepada administrasi yang sempurna sangat bergantung kepada kualitas pegawai negeri dan mutu organisasi aparatur itu

²⁷ Deddy Supriady Bratakusumah, Ph. D. dan Dadang Solihin, MA. 2002. Hal 126, *Otonomi*
Pemerintahan Daerah, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

sendiri. Karena dapat diketahui bahwa kedudukan Pegawai Negeri Sipil adalah sangat penting dan menentukan. Perlu disadari bahwasanya Pegawai Negeri Sipil sebagai abdi masyarakat dan Negara didalam mengemban tugasnya tidak hanya berpedoman kepada "man behind the gun", tetapi juga perlu dan penting adalah menjadi "mind behind the man".²⁸ Berhasil tidaknya misi dari pemerintah tergantung dari Aparatur Negara karena Pegawai Negeri merupakan Aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam mewujudkan cita-cita pembangunan nasional.

4. Badan Kepegawaian Daerah

Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah, maka dibentuklah Badan Kepegawaian Daerah. Badan tersebut menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijakan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah daerah.²⁹

F. Definisi Konsepsional

Definisi Konsepsional adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya. Karena sebuah konsep merupakan unsure pokok dari suatu penelitian. Bila masalah dan teorinya sudah jelas biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui pula³⁰.

Agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas serta untuk menghindari kesalahpahaman penafsiran istilah-istilah penting antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya sehubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, maka perlu diberikan definisi-definisi konsep sebagai berikut :

1. **Aparatur Pemerintah** : Merupakan aspek administrasi dalam pemerintah yang berperan sebagai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Yang dimaksud aspek administrasi diatas adalah menyangkut kelembagaan/organisasi atau berupa manusia yang disebut pegawai. Kemudian sehubungan dengan hal tersebut, tugas, wewenang dan fungsinya masing-masing telah diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Perundang-undangan.
2. **Pemerintahan Daerah** : Merupakan kesatuan tata kehidupan sosial dalam daerah yang dipimpin oleh Seorang Kepala daerah dan wakilnya yaitu

gejala yang dapat diamati dan yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.³¹

Dalam penulisan skripsi ini, adapun kerangka teori yang digunakan peneliti dalam menganalisis langkah-langkah struktural dalam penyelenggaraan seleksi CPNS tahun 2009 adalah:

1. Pembentukan panitia penyelenggaraan seleksi CPNS
2. Tingkat efektifitas pelaksanaan program secara teknis, ditinjau dari:
 - a. Segi waktu (baik dalam hari/tanggal pelaksanaan ujian, maupun durasi yang diberikan dalam pelaksanaan ujian).
 - b. Segi tempat dan fasilitas yang diberikan
3. Materi yang diberikan oleh panitia ujian seleksi CPNS yang terdiri dari :
 - a. Materi Reguler
 - b. Materi Tambahan yang disertakan
4. Prosedur Administratif, ataupun syarat yang diajukan kepada pelamar untuk dapat mengikuti ujian.
5. Metode yang digunakan dalam ujian
6. Mekanisme Pengawasan dan Control pelaksanaan seleksi CPNS.

.....

- b. Inovasi-inovasi yang dikembangkan BKD
 - c. Peran BKD dalam menjawab isu-isu publik
7. Batasan/standar dan penilaian dalam ujian.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau fenomena sosial yang terjadi dilapangan. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar-fenomena yang diselidiki³².

2. Lokasi Penelitian

Untuk mempertajam pengumpulan data, dan untuk mengetahui secara menyeluruh tentang wewenang, strukturisasi, fungsi dan tugas instansi terkait dalam penyelenggaraan seleksi CPNS Tahun 2009, maka peneliti akan melakukan pelaksanaan studi lapangan. Peneliti melakukan penelitian ini di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi.

Data diperoleh dengan cara membaca, mengkaji, atau menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan, internet maupun studi literatur serta sumber lain yang relevan dan layak untuk dipercaya.

b. Wawancara

Dengan mengadakan tanya jawab secara langsung kepada nara sumber untuk memperoleh data yang diperlukan. Adapun narasumber dalam penelitian ini terdiri dari : Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan Pegawai serta Kepala Sub Bidang Pengembangan Pegawai Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman yang turut berperan dalam penyelenggaraan seleksi CPNS tahun 2009.

4. Jenis Data

a. Data Primer : Data yang diperoleh secara langsung dari lapangan, melalui wawancara ataupun observasi.

b. Data Sekunder : Data yang diperoleh dari studi literatur/kepuustakaan yang meliputi: Dokumentasi, arsip/ laporan-laporan, buku-buku kepuustakaan,

5. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yakni jenis penelitian deskriptif, maka teknik analisa data yang digunakan adalah teknik analisa data kualitatif. Tehnik analisa ini menggunakan pandangan analisis terhadap data yang tidak dinyatakan dalam bentuk angka, tetapi dalam uraian yang disusun secara sistematis dari apa yang dinyatakan oleh narasumber ataupun responden secara lisan