

# Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang Efektif

*In general, the problems of civil service can be identified based on three main perspectives, namely system perspective (law and policy), institutional, and human resources. Therefore, civil service management should be designed effectively in order to have more professional, highly performed and motivated civil service. From research results, it is found some important findings such as identification of civil service management weaknesses; identification of rationale behind needs plan, recruitment, promotion, training and development, remuneration, career path, performance assessment, rights and responsibility, reward and punishment, code of conduct, and retirement. Besides, it is also identified key success factor, strategic focus and some comparative dimension of civil service management in Singapore. Lastly, this research also provides formulation of policy alternatives for civil service management system reform.*

**Key words:** *Human resource management, civil service management, effectiveness.*

**Oleh Akhyar Effendi dkk**

Diskusi tentang potret Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dewasa ini sering berkisar pada diskursus rendahnya profesionalisme, tingkat kesejahteraan yang belum memadai, distribusi dan komposisi yang belum ideal, penempatan dalam jabatan yang belum didasarkan pada kompetensi, penilaian kinerja yang belum objektif, kenaikan pangkat yang belum didasarkan pada prestasi kerja, budaya kerja dan ethos kerja yang masih rendah, penerapan peraturan disiplin yang tidak dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen serta persoalan-persoalan internal PNS lainnya. Persoalan-persoalan di atas saling berkaitan dan cenderung belum menemukan solusi yang komprehensif.

Secara garis besar, persoalan pegawai negeri sipil dapat ditinjau dari tiga perspektif yaitu perspektif sistem (aturan hukum dan kebijakan), kelembagaan dan sumber daya manusia. Dari sisi peraturan perundang-undangan, banyak peraturan perundang-undangan yang selama ini mengatur manajemen PNS yang dinilai sudah *out of date* sehingga tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan lingkungan global dewasa ini. Sekalipun UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian telah diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999, namun sebagian

besar peraturan pelaksanaannya masih belum disesuaikan dengan tuntutan dan perkembangan zaman. Contohnya adalah PP No. 24 Tahun 1976 tentang Cuti PNS, PP No. 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS, PP No. 15 Tahun 1979 tentang Daftar Urut Kepangkatan PNS, PP No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS, PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS, dan lain-lain. Upaya-upaya untuk memperbarui regulasi tersebut telah dimulai walaupun belum memperlihatkan hasil yang signifikan.

Dari perspektif kelembagaan, terdapat beberapa instansi yang menangani perumusan kebijakan PNS seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, dan Departemen Dalam Negeri. Deputi II Bidang Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian PAN, contohnya, bertugas menyiapkan perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidang sumber daya manusia aparatur dengan fungsi-fungsi : (a) menyiapkan perumusan kebijakan di bidang sumber daya manusia aparatur; (b) melakukan koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidang sumber daya manusia aparatur; (c) melakukan pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan di bidang sumber daya manusia aparatur; dan (d) melaksanakan hubungan kerja di bidang sumber daya manusia dengan pemerintah dan masyarakat. Sementara itu, BKN selain menetapkan kebijakan dan regulasi PNS juga melaksanakan fungsi-fungsi operasional, seperti halnya Kementerian PAN. Di bidang pendidikan dan pelatihan, LAN berfungsi sebagai instansi pembina Diklat sedangkan BKN bertindak sebagai instansi pengendali diklat. Selain LAN dan BKN yang mengeluarkan kebijakan mengenai pendidikan dan pelatihan PNS, Departemen Dalam Negeri juga menetapkan sejumlah kebijakan berkenaan dengan pendidikan dan pelatihan untuk PNS di daerah.

Secara umum dapat dikatakan bahwa belum adanya pembagian kewenangan yang tegas mengenai PNS di antara beberapa instansi pemerintah pusat menyebabkan kebijakan yang dikeluarkan oleh satu instansi sering tumpang tindih dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh instansi lainnya. Artinya, belum terdapat pembagian tugas dan kewenangan yang jelas antar instansi dalam perumusan kebijakan PNS sehingga kebijakan yang diterbitkan kurang dapat berjalan secara efektif di lapangan.

Dari sisi kapasitas individual PNS, data hasil Pendataan Ulang PNS Tahun 2003 dapat mengungkapkan hal ini. Dari jumlah 3.541.961 orang PNS, persentase terbesar adalah mereka yang berpendidikan SLTA (38,6 %), dan yang berpendidikan S-1 sebesar 26,6 %. Sedangkan mereka yang berpendidikan pascasarjana (S-2 dan S-3) hanya sebesar 2,8 %. PNS yang berpendidikan SLTP ke bawah adalah sebesar 6,5 %.

Secara umum Keban (2004:17) menguraikan bahwa sistem manajemen PNS memiliki sejumlah kelemahan mendasar antara lain: (1) lebih menonjolkan sisi administratif dari pada sisi manajemen khususnya manajemen sumber modern; (2) lebih bersifat sentralistis sehingga kurang mengakomodasikan nilai efisiensi dan efektifitas dalam pencapaian tujuan organisasi dari masing-masing instansi baik di

pusat maupun daerah; (3) tidak terdapat prinsip *check and balance* dalam penyelenggaraan manajemen kepegawaian sehingga mendorong terjadinya duplikasi baik di tingkat pusat maupun di daerah yang akhirnya menghambat prinsip akuntabilitas; (4) kurang didukung oleh sistem informasi kepegawaian yang memadai sehingga berpengaruh negatif pada proses pengambilan keputusan dalam manajemen kepegawaian; (5) tidak mampu mengontrol dan mengaplikasikan prinsip sistem merit secara tegas; (6) tidak memberi ruang atau dasar hukum bagi pengangkatan pejabat non karier; (7) tidak mengakomodasikan dengan baik klasifikasi jabatan dan standar kompetensi sehingga berpengaruh negatif terhadap pencapaian kinerja organisasi dan individu; (8) keberadaan Komisi Kepegawaian Negara kurang independen dan tidak jelas kedudukannya.

Berbagai permasalahan sebagaimana dikemukakan Keban di atas, tidak jauh dari kenyataan atau pengalaman empiris di lapangan pada saat ini. Hal ini seperti tercermin dalam sistem penilaian kinerja yang masih kuat dengan pendekatan-pendekatan formalitas yang kurang menggambarkan kondisi objektif yang ada. Demikian pula dengan pengangkatan dalam jabatan yang kurang mendasarkan pada kompetensi nyata pada para calon yang akan diangkat. Demikian pula dalam sistem pendidikan dan pelatihan sebagai bagian dari sistem pengembangan karier PNS juga masih banyak kelemahannya. Dalam hal pemberian penghargaan (*reward and punishment*) juga belum terlaksana sesuai dengan harapan dan keadilan.

Lembaga Administrasi Negara sebagai salah satu institusi yang bertanggung jawab dalam peningkatan dan pengembangan administrasi negara termasuk didalamnya pengembangan sistem manajemen kepegawaian melakukan kajian dalam rangka menjawab beberapa permasalahan sebagaimana diuraikan di atas melalui serangkaian kajian. Dalam kajian ini selain melakukan pengumpulan data ke beberapa daerah propinsi/kabupaten/kota di Indonesia juga dilakukan *benchmarking* ke Singapura untuk mengidentifikasi *best practices* manajemen pegawai negeri sipilnya. Berdasarkan gambaran seperti diuraikan di atas, maka permasalahan dalam kajian ini dirumuskan: “Bagaimana rumusan dan disain manajemen pegawai negeri sipil Indonesia yang dapat berjalan secara efektif dalam menciptakan pegawai negeri sipil yang profesional, berkinerja tinggi dan memiliki ethos kerja yang baik?”.

Tujuan dari kajian ini adalah (1) Mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dari sistem manajemen pegawai negeri sipil selama ini; (2) Mengidentifikasi rasionalitas dan keterkaitan antara perencanaan kebutuhan, pengadaan, promosi/mutasi, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pola karier, penilaian prestasi kerja, hak dan kewajiban, *reward and punishment*, *code of conduct*, dan pemberhentian sebagai sebuah sistem dalam manajemen PNS; (3) Mengidentifikasi kunci keberhasilan, fokus dan strategi serta dimensi-dimensi yang dapat diperbandingkan/tidak dapat diperbandingkan dengan sistem manajemen pegawai negeri di Singapura; dan (4) Merumuskan alternatif kebijakan bagi reformasi sistem manajemen PNS.

Ruang lingkup kajian ini menyangkut aspek-aspek pengelolaan pegawai negeri sipil di Indonesia baik dilihat dari sistem, kelembagaan maupun sumber daya manusianya. Kajian difokuskan untuk menemukan pokok permasalahan yang menyebabkan pegawai negeri sipil di Indonesia belum menjadi sosok yang profesional sekalipun berbagai upaya telah ditempuh seperti perubahan peraturan perundang-undangan, penataan kelembagaan yang menangani bidang kepegawaian, perubahan pendekatan pendidikan dan pelatihan dan kebijakan-kebijakan lain yang mengarah pada peningkatan kinerja dan kompetensi pegawai negeri sipil. Ruang lingkup kajian ini mencakup perencanaan kebutuhan, pengadaan, promosi/mutasi, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pola karier, penilaian prestasi kerja, hak dan kewajiban, *reward and punishment*, *code of conduct*, dan pemberhentian.

Kajian ini diharapkan dapat merumuskan sistem dan disain manajemen PNS yang rasional dan terintegrasi mulai dari perencanaan kebutuhan PNS hingga pemberhentian/pensiun. Melalui kajian ini juga diharapkan ditemukannya potret permasalahan yang lebih komprehensif yang menyebabkan sistem manajemen PNS yang diterapkan selama ini tidak dapat berjalan secara efektif. Oleh karena itu, persoalannya dilihat baik dari sisi desain peraturan perundang-undangan dan kondisi empiris di lapangan. Hasil identifikasi ini diharapkan dapat memberikan arah bagi perumusan alternatif kebijakan lebih lanjut dari reformasi sistem manajemen PNS di masa mendatang.

## **A. Manajemen Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat sentral dalam organisasi. Apapun bentuk dan tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia. Begitu pula dalam pelaksanaan misinya maka dikelola dan diurus oleh manusia. Dengan demikian manusia merupakan faktor yang sangat strategis dalam semua kegiatan organisasi. Agar dapat mengatur dan mengurus sumber daya manusia berdasarkan visi organisasi sehingga tujuan organisasi tercapai maka dibutuhkan ilmu, metoda dan pendekatan pengelolaan sumber daya manusia atau yang sering disebut dengan manajemen sumber daya manusia. Ini berarti bahwa manajemen sumber daya manusia juga menjadi bagian dari ilmu manajemen (*management science*) yang mengacu kepada fungsi manajemen yang dalam pelaksanaannya meliputi proses-proses perencanaan, pengorganisasian, *staffing*, memimpin dan mengendalikan. Peran sumber daya manusia dari waktu ke waktu akan semakin strategis terhadap perkembangan dan dinamika organisasi, seperti yang diungkapkan oleh (Foulkes, 1975).

Alvin Toffler dalam bukunya "*The Third Wave*" (1991) yang mengklasifikasikan karakteristik sumber daya manusia yang terkait dengan perubahan sosial yang terjadi dalam tiga gelombang yaitu: (1) Gelombang pertama merupakan era pertanian yang lebih mengutamakan tanah dan kerja fisik sebagai faktor-faktor utama produksi. Karakteristik sumber daya manusia yang

lebih mengutamakan fisiknya yang tidak membutuhkan keterampilan yang spesifik, sehingga pada masa tersebut tidak dikenal adanya organisasi, yang dikenalnya adalah pekerja dan majikan. Pada era ini aspek penguasaan tanah masih memegang peranan yang sangat penting; (2) Gelombang kedua merupakan era industri, pada masa era industri ini kerja fisik beralih kepada mesin-mesin industri sehingga dibutuhkan keterampilan-keterampilan yang spesifik yang harus dimiliki oleh sumber daya manusia. Pengorganisasian serta pengembangan terhadap keahlian yang dimiliki oleh sumber daya manusia, dibutuhkan suatu organisasi formal yang menanganinya. Pada masa inilah penanganan sumber daya manusia lebih intensif dibandingkan dengan pada masa gelombang pertama. Pada era ini peran sumber daya manusia masih belum bisa mengalahkan aspek modal atau modal; (3) Gelombang ketiga merupakan era informasi, sumber utama pada era ini adalah semua pengetahuan dan teknologi yang dapat didayagunakan. Pada era ini aspek sumber daya manusia sangat diperlukan dibandingkan dari gelombang sebelumnya yaitu era tenaga manual dan *clerical*. Pada era ini istilah pekerja berubah menjadi *knowledge-worker*. Pada masa inilah peran sumber daya manusia yang handal merupakan asset bagi perusahaan atau yang sekarang lebih dikenal dengan istilah *human capital*. Peran sumber daya manusia pada masa sekarang ini sangat vital karena menggantikan peran mesin-mesin sebagai basis keberhasilan bagi organisasi.

Dengan demikian manajemen SDM pada saat sekarang ini telah mengalami perubahan dibandingkan pada masa sebelumnya, seperti yang diungkapkan oleh Dessler (2000) yang mendefinisikan manajemen sumber daya manusia pada era informasi ini, yaitu: "*Strategic Human Resource Management is the linking of Human Resource Management with strategic role and objectives in order to improve business performance and develop organizational cultures and foster innovation and flexibility*". Terlihat bahwa para pimpinan organisasi harus mengaitkan pelaksanaan manajemen sumber daya manusia dengan strategi organisasi untuk meningkatkan kinerja, serta mengembangkan budaya organisasi yang akan mendukung penerapan inovasi dan fleksibilitas.

Kecenderungan yang berlangsung pada saat sekarang ini adalah pegawai (sumber daya manusia) dituntut memiliki pengetahuan baru yang sesuai dengan perubahan yang tengah berlangsung. Peran strategis dalam mengelola sumber daya manusia adalah dapat mengelaborasi segala sumber daya yang dimiliki oleh setiap pegawainya, kemampuan SDM merupakan *competitive advantage* bagi organisasi. Begitu juga dari segi sumber daya, strategi bisnis adalah mendapatkan *added value* yang maksimum yang dapat mengoptimalkan *competitive advantage*. Dengan terdapatnya SDM yang ahli dan handal yang menyumbang dalam menghasilkan *added value* merupakan *value added* bagi organisasi.

Fakta yang terjadi pada saat sekarang ini terjadinya perampingan personalia (*downsizing*), akibat adanya organisasi yang lebih datar (*flat organization*) kini menjadi norma baru. Organisasi pyramidal dengan 7-10 lapis kini mulai di'datar'kan menjadi hanya 3-4 lapis. Bentuk pyramidal kini dianggap kuno, tradisional,

*out of style*, ‘rantai komando’ semakin tidak diikuti. Atas dasar itulah istilah pemberdayaan lebih banyak digunakan dalam manajemen sumber daya manusia. Pemberdayaan terhadap sumber daya manusia akan berakibat adanya tuntutan bahwa setiap sumber daya manusia sangat dituntut untuk memiliki pengetahuan baru (*knowledge-intensive, high tech-knowledgeable*) yang sesuai dengan dinamika perubahan yang tengah berlangsung.

Perubahan-perubahan yang mendasar menyebabkan terjadinya pergeseran urutan pentingnya manajemen sumber daya manusia dan fungsi sumber daya manusia. Manajemen sumber daya manusia diberi kesempatan mengambil peran penting dalam tim manajemen, demikian juga fungsi sumber daya manusia sedang berubah menjadi fungsi manajemen yang penting. Asset sumber daya manusia yang handal dapat menjadi sumber keunggulan kompetitif yang berkelanjutan karena asset-asset manusia tersebut mempunyai pengetahuan dan kompleksitas sosial yang sulit untuk ditiru oleh pesaing.

## **B. Manajemen Pegawai Negeri Sipil**

Serungguhnya, upaya-upaya pembinaan PNS di Indonesia secara lebih terarah telah menjadi perhatian pemerintah sejak lama. Hal ini dapat dilihat dari telah direvisinya beberapa undang-undang yang mengatur pegawai negeri sipil selama ini. Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian yang dinilai sudah tidak mampu lagi mengakomodir perubahan-perubahan yang dibutuhkan pada masa itu, diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Pegawai Negeri yang dilaksanakan berdasarkan sistem karir dan sistem prestasi kerja.

Sehubungan dengan berbagai perubahan dalam sistem pemerintahan negara RI yang berimplikasi terhadap manajemen PNS seperti antara lain otonomi daerah, maka Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang ditetapkan tanggal 30 September 1999. Dilihat dari usianya, UU tentang kepegawaian ini baru diubah setelah 25 tahun berlaku. Sebuah masa yang cukup panjang untuk mengakomodir perubahan-perubahan paradigma dan praktik manajemen pegawai negeri sipil. Tidak semua pasal dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang direvisi. Perubahan tersebut hanya mencakup 26 pasal. Artinya, pasal-pasal yang tidak diubah – yang merupakan produk 25 tahun yang lalu – tetap berlaku sebagai rujukan dalam manajemen PNS sekarang ini.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 43 Tahun 1999 pasal 1 angka 8 adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan

kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Manajemen PNS ini diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Oleh karena itu, dibutuhkan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Lebih lanjut dalam pasal 13 ayat (1) UU tersebut dijelaskan bahwa kebijaksanaan manajemen PNS mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum.

Untuk mendukung implementasi UU tersebut di lapangan, telah diterbitkan sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Dalam Negeri, Keputusan dan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Lembaga Administrasi Negara dan lain-lain. Namun, kondisi empirik di lapangan menemui banyak kendala sehingga banyak dari aturan-aturan tersebut tidak dapat berjalan secara efektif. Kesulitan menerapkan peraturan perundang-undangan di lapangan sangat mempengaruhi upaya pengembangan PNS.

Sebagai contoh adalah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Proses penilaian pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang lebih dikenal dengan sebutan DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) sangatlah subyektif. Unsur-unsur yang dijadikan dasar penilaian sangat *sumir* apabila dikaitkan dengan pelaksanaan pekerjaan secara nyata sehari-hari karena setiap unsur tersebut sangat sulit diukur keberhasilannya. Akibatnya, hasil penilaiannya tidak mampu membedakan antara PNS yang berkinerja baik dengan mereka yang berkinerja sebaliknya. Demikian juga halnya dengan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1979 Tentang Daftar Urut Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini tidak menitikberatkan pada kinerja yang dihasilkan oleh Pegawai Negeri Sipil tetapi hanya didasarkan atas kepangkatan, jabatan, dan masa kerja, padahal unsur-unsur ini tidak mencerminkan kinerja yang dihasilkan.

Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil bersifat regular. Artinya, setiap 4 tahun sekali PNS secara otomatis akan mengalami kenaikan pangkat terlepas apakah yang bersangkutan mampu menunjukkan kinerja yang istimewa atau tidak sama sekali. Kenaikan pangkat seperti ini sama sekali tidak terkait dengan kinerja yang dihasilkan. Kesimpulannya, pola kenaikan pangkat yang diterapkan selama ini sesungguhnya telah menyalahi aturan pasal 12 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa "... pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja".

Sejumlah peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan tampak kurang sejalan dengan amanat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya tidak sinkronnya antara substansi Peraturan Pemerintah dengan UU.

Disamping itu, belum terdapat suatu sistem manajemen PNS yang integrasi. Artinya, masing-masing sub sistem tidak saling mendukung dan dan tidak memiliki ikatan yang erat satu sama lain. Contohnya adalah bahwa UU No. 43 Tahun 1999 mengamanatkan pembinaan PNS didasarkan pada sistem prestasi kerja dan sistem karier. Kenyataannya, pengukuran kinerja PNS yang sekarang digunakan tidak relevan lagi dan sistem karier PSN itu sendiri belum pernah terwujud. UU No. 43 Tahun 1999 juga mengamanatkan untuk membentuk Komisi Kepegawaian Negara seperti ditegaskan dalam pasal 13 ayat (3). Namun, hingga saat ini – sudah 5 tahun berlalu – komisi tersebut belum terbentuk tanpa diketahui alasan yang jelas. Selanjutnya, terdapat sejumlah institusi yang secara bersama-sama menangani kebijakan dan manajemen PNS tanpa ada kejelasan ruang lingkup kewenangan dan koordinasinya satu sama lain.

Diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memiliki implikasi terhadap manajemen PNS secara nasional khususnya di daerah. Menurut UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan kepegawaian daerah sekurang-kurangnya meliputi perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggungjawab, larangan, sanksi, dan penghargaan.

Pengelolaan kepegawaian daerah merupakan satu kesatuan jaringan birokrasi dalam kepegawaian nasional. Pasal 129 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Pada ayat (2) dijelaskan bahwa manajemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah. Selanjutnya pada pasal 135 ayat (1) ditegaskan bahwa pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh gubernur. Namun dalam pelaksanaannya di lapangan pun juga menimbulkan sejumlah permasalahan seperti:

1. Pelaksanaan desentralisasi sejumlah urusan yang berkaitan dengan pegawai negeri sipil di Indonesia masih menimbulkan sejumlah permasalahan seperti: a) Berkurangnya belanja pembangunan akibat lebih dari 70% Dana Alokasi Umum terserap untuk belanja pegawai sehingga perbaikan fasilitas maupun pelayanan umum kurang mendapat perhatian. Bertambahnya belanja pegawai disebabkan oleh: penggabungan/merger dari sejumlah instansi vertikal maupun instansi daerah, tetapi *downsizing* ini bersifat semu karena eselonering jabatan dinaikkan; adanya penggabungan tersebut maka tidak terdapat pegawai pusat yang berada di daerah kota maupun kabupaten kecuali yang dipekerjakan ataupun diperbantukan, sehingga semua belanja pegawai di bebaskan kepada pemerintah daerah

setempat; semangat romantisme kedaerahan yang sempit dengan membuka sejumlah propinsi, kota maupun kabupaten yang baru dengan merekrut sejumlah pegawai negeri sipil tanpa melihat adanya sejumlah daerah yang kelebihan PNS; b) Merebaknya kasus KKN dan munculnya 'raja-raja' di sejumlah pemerintah daerah. Hal ini disebabkan oleh: rekrutmen PNS baru yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat tidak berdasarkan hasil tes tetapi berdasarkan kedekatan dengan penguasa setempat; perencanaan penerimaan PNS didasarkan atas keinginan penguasa daerah setempat bukan berdasarkan atas kebutuhan. banyak kasus pengangkatan jabatan struktural yang dilakukan pemerintah daerah yang tidak didasarkan pada kompetensi dan profesionalisme para calon pemangku jabatan dan syarat-syarat yang ditentukan.

2. Belum terdapatnya sejumlah peraturan yang dapat mengimplementasikan keinginan dari Undang-Undang No. 43 Tahun 2003 yaitu bahwa pembinaan pegawai negeri sipil adalah perpaduan antara sistem prestasi kerja dan sistem karir. Permasalahan ini dibuktikan dengan sejumlah peraturan yang telah diterbitkan yaitu: a) Peraturan yang terkait dengan DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang lama yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini sangat jauh dari keinginan untuk mengimplemmentasikan pembinaan pegawai berdasarkan prestasi kerja; b) Peraturan yang terkait dengan gaji PNS yaitu PP No. 7 Tahun 1977, pemberian gaji kepada pegawai negeri sipil tidak terkait dengan prestasi kerja akan tetapi didasarkan atas pangkat, sehingga penghasilan pegawai negeri sipil tidak ada keterkaitannya sama sekali dengan prestasi kerja pegawai negeri sipil yang dihasilkannya; c) Peraturan yang terkait dengan pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural yaitu PP No. 12 Tahun 2002 lebih menitikberatkan pada persyaratan administratif, seperti pangkat terendah, Daftar Urutan Kenaikan (DUK), dan DP3. Prestasi kerja yang dihasilkan oleh PNS secara tersurat tidak terdapat proses penilaian pengangkatan PNS dalam jabatan struktural; d) Peraturan yang terkait dengan kenaikan pangkat PNS yaitu PP No.12 Tahun 2000. Kenaikan pangkat PNS masih mengacu pada aturan sebelumnya yaitu lebih menitikberatkan pada kenaikan pangkat regular yaitu kenaikan pangkat yang didasarkan atas periode 4 tahunan sehingga tidak akan memacu PNS untuk meningkatkan prestasi kerjanya dikarenakan tanpa adanya prestasi kerja kenaikan pangkatnya otomatis mengalami kenaikan; dan e) Pengadaan PNS baru diatur berdasarkan PP No. 11 Tahun 2002. Pengadaan pegawai baru ini lebih didasarkan atas ketersediaan dana anggaran dari APBN, bukan kebutuhan yang nyata. Kebutuhan pegawai per jenis keahlian sulit untuk dihitung, sehingga kualifikasi pegawai yang akan direkrut akhirnya hanya ditetapkan secara global. Akibatnya terjadi ketidaksesuaian antara jenis keahlian pegawai yang ada dengan keahlian yang dibutuhkan.

3. Belum optimalnya Komisi Kepegawaian Negara sehingga manajemen PNS yang dilaksanakan di Indonesia masih bersifat 'administratif' belum menyentuh substansi pengelolaan manajemen PNS secara keseluruhan. Hal ini dibuktikan

dengan belum terbentuknya sistem, prosedur maupun kelembagaannya yang secara utuh dan bertanggungjawab sepebuhnya menangani manajemen PNS.

4. Tidak terdapatnya *check and balance* yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja PNS sehingga sangat sukar untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel. Yang terjadi selama ini adalah kontrol terhadap birokrasi pemerintah masih dilakukan oleh pemerintah, untuk pemerintah dan dari pemerintah.

### C. Profil Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Berdasarkan data hasil Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil (PUPNS) tahun 2003, diketahui bahwa PNS berjumlah 3.648.005 orang yang tersebar pada berbagai instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi/kabupaten/kota. Sekitar 23 persen PNS tersebut berada di pusat dan sisanya bertugas di daerah. Dari sekitar 77 persen PNS di daerah, mayoritas (68,4 %) tersebar pada berbagai instansi di lingkungan Pemerintah Kabupaten dan Kota. Penyebaran PNS berdasarkan wilayah kerja tersebut terlihat pada tabel 2.1 di bawah ini.

**Tabel 2.1**  
**Jumlah PNS Berdasarkan Wilayah Kerja**

No	Wilayah Kerja	Jumlah	%
1.	Pusat	840.007	23
2.	Propinsi	311.047	8,5
3.	Kabupaten/Kota	2.496.951	68,4
	Jumlah	3.648.005	100

Sumber: Data PUPNS per Desember 2003, BKN.

Berdasarkan golongan, PNS terbagi atas 4 golongan yaitu golongan I, II, III dan golongan IV. Golongan I adalah golongan yang paling rendah sedangkan golongan IV merupakan golongan yang paling tinggi. Seperti terlihat pada tabel 2.3. di bawah, mayoritas PNS memiliki golongan III yakni sekitar 58,4 persen. Kemudian persentasenya diikuti oleh PNS golongan II, golongan IV dan yang paling kecil persentasenya adalah golongan I, yaitu sekitar 2,4 persen.

**Tabel 2.2**  
**Jumlah PNS Berdasarkan Golongan**

No.	Golongan	Jumlah	%
1	I	88.836	2,4
2	II	981.010	26,9
3	III	2.129.285	58,4
4	IV	448.874	12,3
	Jumlah	3.648.005	100

Sumber: Data PUPNS per Desember 2003, BKN.

Gambaran tentang pendidikan PNS seperti terlihat pada tabel 2.3. di bawah ini memperlihatkan bahwa terdapat sekitar 125.584 PNS yang berpendidikan SD atau sekitar 3,4 persen dari jumlah PNS

**Tabel 2.3**  
**Jumlah PNS Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	%
1.	SD	125.584	3,4
2.	SLTP	103.191	2,8
3.	SLTA	1.394.423	38,2
4.	Diploma I	56.297	1,5
5.	Diploma II	586.819	16,1
6.	Diploma III	288.191	7,9
7.	Diploma IV	8.007	0,2
8.	S.1	985.427	27,0
9.	S.2	90.723	2,5
10.	S.3/Doktor	9.343	0,3
	Jumlah	3.648.005	100

Sumber: Data PUPNS per Desember 2003, BKN.

keseluruhan. Persentase terbesar adalah mereka yang berpendidikan SLTA yaitu sekitar 1.394.423 atau 38,2 persen. Kemudian diikuti oleh PNS yang berpendidikan Diploma (Diploma I sampai Diploma IV) sejumlah 939.314 orang atau sekitar 25,7 persen. PNS yang berpendidikan S2 dan S3 jumlahnya masih sangat kecil yaitu sekitar 2,8 persen atau hampir sama dengan PNS yang berpendidikan SLTP. Dilihat dari gambaran di atas, sesungguhnya tingkat pendidikan PNS secara keseluruhan masih relatif rendah. Dari 12,3 persen PNS golongan IV, dapat dipastikan bahwa mayoritas mereka berpendidikan S1.

#### **D. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan kualitatif. Kajian ini mencoba mencari jawaban atas pertanyaan ‘mengapa sistem manajemen pegawai negeri sipil selama ini tidak mampu menciptakan pegawai negeri sipil yang profesional dan memiliki ethos kerja dan moralitas yang tinggi?’ Apa yang sesungguhnya menjadi sumber penyebab masalah-masalah mengenai kinerja pegawai negeri sipil tersebut? Apakah pokok permasalahannya terletak pada fungsi-fungsi manajemen pegawai negeri sipil seperti perencanaan, pengadaan, promosi/mutasi, pengembangan, penggajian, pola karier, hak dan kewajiban, kebutuhan diklat sebagai sebuah sistem dalam pengelolaan PNS atau terletak pada faktor-faktor lain? Dilihat dari tujuannya, kajian ini termasuk ke dalam penelitian terapan (*applied research*) karena hasilnya diharapkan dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan empiris dalam melaksanakan pembinaan PNS yang lebih efektif di masa mendatang.

Dari sisi eksplanasinya, kajian ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif eksploratif. Oleh karena itu, penggalian data dan informasi dilakukan secara mendalam dan rinci untuk dapat menjelaskan keterkaitan isu-isu di dalam manajemen PNS tersebut. Dalam konteks ini, data yang diperoleh dijelaskan dan diuraikan secara lengkap dan objektif untuk mendapat gambaran yang lebih utuh mengenai suatu permasalahan sesuai karakteristik yang ditetapkan sehingga mampu mengungkap fakta dibalik fenomena yang ada. Disamping itu, juga diadakan *'benchmarking'* di Singapura yang bertujuan untuk melihat pelaksanaan manajemen pegawai negeri yang telah dilakukan oleh Pemerintah Singapura.

Sumber data yang utama diperoleh dari hasil wawancara intensif dengan para *key informant* yang tersebar pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi/kabupaten/kota serta yang di Singapura. *Key informant* ini terdiri dari para pejabat struktural yang secara langsung menangani administrasi dan atau kebijakan pengembangan pegawai negeri sipil seperti Sekretaris Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota atau Asisten yang membidangi aparatur, Kepala Biro/Bagian Kepegawaian atau Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Kepala Badan Diklat dan para pakar yang memiliki pemahaman dan konsep tentang pengembangan kualitas pegawai negeri sipil ke depan. Sumber data lainnya adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai hasil kajian, jurnal, buku, artikel, dan dokumentasi yang relevan yang dikumpulkan dari berbagai pihak. Data sekunder diperoleh dari hasil review dokumen terhadap dokumen-dokumen atau sumber kepustakaan yang berkaitan dengan manajemen PNS di sejumlah negara.

Hasil akhir kajian manajemen PNS ini ditentukan oleh ketersediaan, ketepatan, dan akurasi data primer maupun sekunder. Semua bentuk data primer tersebut utamanya terdiri dari data *judgemental* dan *non-judgemental* baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Diharapkan dapat menggambarkan kondisi realita yang menyangkut berbagai proses pelaksanaan manajemen PNS di Indonesia.

Kriteria pemilihan lokasi pengumpulan data dilakukan dengan *purposive sampling*, yaitu dengan pertimbangan : (1) karakteristik daerah yang dilihat dari sebaran geografisnya; (2) tingkat perkembangan pengelolaan manajemen pegawai negeri sipilnya; (3) kemampuan ekonomi daerah yang dilihat dari besar kecilnya APBD pada tahun 2004; dan (4) jumlah pegawai negeri sipil yang dimiliki yang dikategorikan menjadi kecil, sedang dan besar. Beragamnya lokasi geografis dan karakteristik wilayah diharapkan dapat memperkaya data dan informasi yang digali. Variasi pemerintah daerah ini juga dimaksudkan untuk melihat permasalahan kajian secara lebih komprehensif.

Dengan dasar pertimbangan ini, untuk instansi pemerintah daerah dipilih enam propinsi yang masing-masing terdiri dari satu pemerintah kabupaten dan satu pemerintah kota. Sedangkan instansi pemerintah pusat dipilih dua instansi yang memiliki kewenangan dalam perumusan kebijakan pegawai negeri sipil yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Badan Kepegawaian Negara.

Sebagai *benchmarking* terhadap manajemen pegawai negeri sipil di negara lain yang dianggap lebih baik, dipilih Singapura. *Benchmarking* ini penting dalam rangka menggali kunci sukses Singapura dalam menerapkan manajemen pegawai negeri sipilnya sehingga mampu menciptakan aparatur yang professional, dan berkinerja tinggi. Secara rinci, instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dijadikan lokasi pengumpulan data kajian ini disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 3.1**  
**Lokasi Pengumpulan Data**

Negara/Instansi Pusat		Pemerintah Daerah		
1.	Singapura	1.	Riau	Kota Pekanbaru Kab. Kampar
2.	Kementerian PAN	2.	Jawa Timur	Kota Surabaya Kab. Magetan
3.	BKN	3.	Bali	Kota Denpasar Kab. Karangasem
		4.	Kalimantan Selatan	Kota Banjarmasin Kab. Tanah Laut
		5.	Sulawesi Selatan	Kota Makassar Kab. Maros
		6.	Maluku	Kota Ambon Kab. Maluku Tengah

Di lingkungan pemerintah pusat, pejabat yang diwawancarai adalah mereka yang memahami kebijakan mengenai kepegawaian termasuk konsepsi reformasi kepegawaian di masa mendatang. Sedangkan di lingkungan pemerintah daerah, pejabat yang diwawancarai adalah Sekretaris Daerah, Kepala Badan Kepegawaian Daerah atau Kepala Biro/Bagian Kepegawaian, dan Kepala Badan Diklat. Rincian *key informant* pada pemerintah daerah ini adalah seperti digambarkan dalam tabel 3.2 di bawah ini.

**Tabel 3.2**  
**Rincian Key Informant Yang Diwawancarai**

Instansi		Key Informants
<b>Negara/Pemerintah Pusat</b>		
1.	Singapura	a. <i>Civil Service College</i> b. Lee Kuan Yew School of Public Policy
2.	Kementerian PAN	a. Deputi Bidang SDM b. Deputi Bidang Kelembagaan
3.	BKN	a. Deputi Bidang Pengembangan Pegawai

		b. Deputi Bidang pengendalian Kepegawaian
		c. Deputi Bidang Informasi Kepegawaian
		d. Kantor Regional BKN Surabaya
		e. Kantor Regional BKN Banjarmasin
		f. Kantor Regional BKN Makassar
<b>Pemerintah Daerah</b>		
1.	Propinsi Riau	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala Badan Diklat
		d. Kepala BKD
	a. Kota Pekanbaru	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
b. Kabupaten Kampar	a. Sekretaris Daerah	
	b. Asisten Bidang Aparatur	
2.	Propinsi Jawa Timur	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala Badan Diklat
		d. Kepala BKD
	a. Kota Surabaya	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
	b. Kabupaten Magetan	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
		a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
3.	Propinsi Bali	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala Badan Diklat
		d. Kepala BKD
	a. Kota Denpasar	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
	b. Kabupaten Karangasem	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
		a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
4.	Propinsi Kalimantan Selatan	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala Badan Diklat
		d. Kepala BKD
	a. Kota Banjarmasin	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
	b. Kabupaten Banjar	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
		a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
5.	Propinsi Sulawesi Selatan	a. Sekretaris Daerah

		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala Badan Diklat
		d. Kepala BKD
	a. Kota Makassar	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
	b. Kabupaten Maros	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
6.	Propinsi Maluku	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala Badan Diklat
		d. Kepala BKD
	a. Kota Ambon	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD
	b. Kabupaten Maluku Tengah	a. Sekretaris Daerah
		b. Asisten Bidang Aparatur
		c. Kepala BKD

Sebagaimana dengan teknik pengumpulan data yang lazim digunakan dalam kajian kualitatif, maka kajian ini juga menggunakan wawancara langsung (*in-person interview* atau *face-to-face interview*) dengan para *key informant*. Secara lebih spesifik, tipe wawancara langsung yang digunakan adalah wawancara intensif (*intensive interviewing*). Menurut O'Sullivan dan Rassel (1995:168), tipe wawancara ini lebih merupakan percakapan dimana pewawancara menanyakan pertanyaan berdasarkan daftar pertanyaan. Setiap wawancara direkam dengan *tape recorder*. Kemudian hasil rekaman dibuat transkripnya. Sekalipun pembuatan transkrip ini memerlukan waktu yang cukup lama, namun dapat mengeliminasi kesalahan data dan misinterpretasi yang mungkin terjadi selama proses wawancara. Data dianalisis secara kualitatif dan diinterpretasikan secara induktif. Hasil temuan pada instansi pusat dan daerah propinsi/kabupaten/kota yang diteliti dikategorikan ke dalam: Perencanaan Kebutuhan, Rekrutmen, Promosi, Mutasi, Pola Karier, Eselonisasi, Perpindahan, Pengukuran Kinerja, Remunerasi, Diklat, *Reward and punishment*, Beban kerja, dan Pemberhentian.

## E. Hasil dan Pembahasan

### 1. Permasalahan-permasalahan dalam Pengelolaan PNS

Berdasarkan hasil pengumpulan data di lapangan, didapatkan keranekaragam temuan mengenai pengelolaan pegawai negeri sipil selama ini. Manajemen pembinaan PNS pada lokus penelitian mengikuti UU No. 43 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya. Juga, UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga dijadikan rujukan oleh daerah-daerah dalam menjalankan manajemen

PNS daerah. Namun, implementasi undang-undang tersebut di lapangan mengindikasikan berbagai permasalahan yang kompleks. Temuan-temuan yang berhasil direkam di lapangan disarikan menurut permasalahan-permasalahan berdasarkan klasifikasi sistem, kelembagaan dan sumber daya manusianya.

#### *a. Perspektif Sistem dan Peraturan Perundang-undangan*

Sebagian *key informant* yang diwawancarai mengatakan bahwa sistem, kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur manajemen PNS selama ini sudah cukup baik. Yang menjadi pokok permasalahan penyebab kurang profesionalnya PNS adalah pada implementasi peraturan perundang-undangannya. Meskipun demikian, Tim menemukan bahwa berbagai persoalan disebabkan oleh kelemahan sistem dan peraturan perundang-undangan itu sendiri, disamping lemahnya penegakan aturan-aturan tersebut, seperti PP No. 10 Tahun 1979 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3). DP-3 dinilai sangat baik, rigid dan mampu mengukur kinerja, hanya saja praktiknya tidak menggambarkan kinerja sesungguhnya.

Promosi dan mutasi pegawai dilakukan secara sembunyi-sembunyi dimana muatan politis. Juga manajemen PNS melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dinilai bernuansa sentralisasi. Di antara pemerintah pusat sendiri (Kementerian PAN dan BKN) tidak ada koordinasi mengenai penetapan formasi PNS. Juga, peraturan tentang penggajian juga dinilai memiliki kelemahan karena gaji yang diberikan kepada PNS sekarang ini kurang mampu memenuhi kebutuhan hidup layak. Disamping itu, gaji yang diberikan kepada PNS hanya didasarkan pada golongan pangkat/ruang dan masa kerja serta tidak mempertimbangkan kinerja yang dicapai oleh PNS.

Kebijakan pendataan ulang terhadap seluruh PNS melalui PUPNS 2003 ternyata juga memperlihatkan banyaknya ketidakcocokan data PNS. Ketidakcocokan antara jumlah pegawai yang tercatat di kabupatennya dengan jumlah pegawai yang dibayarkan gajinya. Jumlahnya kurang lebih 300 orang pegawai yang gajinya terus dibayarkan tetapi pegawainya tidak ada. Pejabat Pembina Kepegawaian yang selama ini dijabat oleh kepala daerah yang merupakan pejabat politis, sewaktu-waktu dapat menimbulkan permasalahan bagi PNS karena secara tidak langsung sering terkait dengan isu-isu politik.

Aturan-aturan yang terdapat dalam PP No. 30 Tahun 1980 sangat longgar dalam *law enforcement*-nya. *Pertama*, aturan hukum ini mengatur kehidupan PNS termasuk yang tidak berkaitan langsung dengan pelaksanaan tugasnya. *Kedua*, pelanggaran disiplin terlalu diakomodir dan hukuman yang diberikan sangat lunak. *Ketiga*, dalam praktiknya aturan-aturan dalam PP No. 30 Tahun 1980 ini seringkali tidak berjalan secara efektif di lapangan baik disebabkan oleh individu PNS itu yang tidak mematuhi peraturan tersebut maupun oleh pimpinan yang tidak tegas menegakkan aturan.

PNS yang akan mengikuti suatu diklat tidak didasarkan pada *training needs assessment* (TNA) untuk mengetahui *competency gap*. Disain kurikulum dan program pendidikan dan pelatihan yang diikuti oleh PNS harus mampu memperkecil *competency gap* tersebut. Dalam hal ini, pendekatan pendidikan dan pelatihan merupakan *competence-based training*. Namun dalam kenyataannya, tidak semua lembaga pendidikan dan pelatihan PNS yang mengikuti pendekatan atau metoda ini. Bahkan pengiriman PNS ke pendidikan dan pelatihan dalam rangka menduduki jabatan sering terjadi tidak terkait dengan pengembangan kariernya. Hal ini tentu sangat boros sebagai akibat diabaikannya *training needs assessment*.

#### *b. Perspektif Kelembagaan*

Terdapat tumpang tindih dalam pengelolaan kepegawaian di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Muncul egoisme sektoral antara Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, BKN, LAN, dan Departemen Dalam Negeri. Akibatnya, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan instansi tersebut sering tidak sinkron, khususnya mengenai petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan. Selama ini karena tidak adanya sosialisasi kerap terjadi suatu peraturan sudah dicabut tapi di daerah masih dipakai karena ketidaktahuan mereka. Hal ini menunjukkan hubungan yang kurang bagus antara pusat dan daerah yang bisa menimbulkan permasalahan. Problematika PNS tidak pernah selesai, termasuk diantaranya tumpang tindih kewenangan/urusan dan 'rebutan lahan' antara beberapa institusi. Kondisi ini diperkirakan akan lebih buruk lagi jika Departemen Dalam Negeri juga menangani urusan manajemen PNSD yang selama ini telah dilakukan oleh instansi-instansi terkait.

Mutasi atau promosi untuk pejabat/pegawai yang golongan pangkatnya sudah tinggi (Golongan IV) harus ke BKN Pusat atau Presiden padahal ada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Dengan penyederhanaan ini akan lebih efektif dan efisien selain menghemat tenaga, biaya dan waktu.

Penyelenggaraan Diklatpim oleh LAN menurut *key informan* bahwa penyelenggaraan Diklatpim Tingkat IV, dan Diklatpim Tingkat III dapat didesentralisasikan kepada Kabupaten/Kota, sedangkan Diklatpim Tingkat II dapat didesentralisasikan kepada Propinsi. LAN sebagai instansi pembina diklat hanya bertindak sebagai regulator dan pengawas terhadap pelaksanaannya di daerah. Hal ini sebagian telah dilakukan oleh LAN dengan adanya kegiatan akreditasi badan-badan diklat maupun akreditasi terhadap pelaksanaan diklat. Hal semacam ini seharusnya dapat dilanjutkan terus dengan pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah/instansi/badan diklat.

#### *c. Perspektif Sumber Daya Manusia Aparatur*

Seorang *key informan* di Sulawesi Selatan mengungkapkan bahwa kinerja dan disiplin PNS di lingkungan pemerintah propinsi ini dirasakan masih sangat kurang karena tingkat kesejahteraan pegawai yang relatif sangat rendah. Setelah ada pelimpahan pegawai dari instansi vertikal, pegawai di lingkungan pemerintah propinsi bertambah menjadi sekitar 14.000 orang. Setelah otonomi berjalan, jumlah pegawai sekitar 9.000 orang. Padahal jumlah pegawai yang ideal adalah kurang lebih sebanyak 4.000 orang. Rendahnya kinerja pegawai adalah belum jelasnya *job description*. Secara umum, apabila ditinjau tingkat kemandirian, inisiatif, disiplin, dan tanggung jawab PNS masih rendah, terkecuali untuk unit yang mampu memberikan rangsangan berupa perbaikan kesejahteraan.

Menurut seorang *key informan*, secara umum kinerja PNS di Indonesia masih lemah/kurang. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, karena tidak adanya *job description* yang jelas dari masing-masing PNS. Dan *kedua*, tidak jelasnya tugas pokok dan fungsi dari unit organisasi. Dua aspek inilah yang menyebabkan kinerja pegawai masih sangat sulit untuk dikembangkan. Apabila setiap pegawai mempunyai *job description* yang jelas maka mereka akan mempunyai kejelasan mau melaksanakan/mengerjakan apa setiap hari di kantor. Saat ini banyak pegawai yang datang ke kantor setiap hari tetapi tidak tahu akan mengerjakan apa.

#### *d. Dimensi-dimensi Mikro Manajemen PNS*

##### 1) Perencanaan Kebutuhan

Dari sejumlah wawancara dengan *key informan* baik di tingkat propinsi, kabupaten maupun kota, ditemukan indikasi bahwa saat ini belum terdapat perencanaan kebutuhan PNS yang jelas dan rinci. Umumnya pemerintah daerah belum memiliki peta kebutuhan PNS (semacam *manpower planning*) paling tidak lima tahun ke depan. Perencanaan kebutuhan PNS hanya didasarkan pada usulan yang diajukan oleh masing-masing daerah kepada Kementerian PAN untuk mendapatkan penetapan formasi. Perencanaan yang seperti ini hanya bersifat jangka pendek dari tahun ke tahun, sehingga tidak dapat memetakan kebutuhan secara menyeluruh terhadap kebutuhan PNS baik kualifikasi pendidikan, keahlian, jumlah, distribusi menurut instansi dan kriteria-kriteria lain sesuai kebutuhan pembangunan dan visi/misi daerah.

Ketiadaan perencanaan kebutuhan inilah antara lain menyebabkan terjadinya kelebihan jumlah PNS pada hampir semua daerah yang diteliti. Ironisnya, sekalipun disadari bahwa jumlah PNS yang ada dinilai telah berlebih tetapi penambahan jumlah PNS tetap terjadi. Ke depan jumlah PNS ini akan masih bertambah dengan adanya penerimaan PNS untuk tenaga honorer daerah.

##### 2) Rekrutmen

Proses rekrutmen selama ini yaitu pemerintah daerah mengajukan usulan kebutuhan pegawai ke pemerintah pusat. Hanya saja, pemerintah daerah belum menghitung secara sangat cermat mengenai jumlah dan kualifikasi PNS yang dibutuhkan, ketersediaan anggaran untuk gaji dan tunjangan, serta mempertimbangkan kelebihan PNS dan/atau tenaga honorer. Selama ini – menurut pernyataan seorang *key informan*, hasil rekrutmen tidak sesuai dengan kebutuhan profesionalisme yang diharapkan dikarenakan sebagian besar kompetensi tidak sesuai dengan pekerjaan yang diembannya. Kepentingan diri sendiri lebih diutamakan dibandingkan kepentingan negara. Permasalahan lain, apabila penerimaan dilakukan oleh pemerintah daerah adalah adanya tekanan dari sejumlah pihak yang mempunyai kepentingan pribadi sehingga pelaksanaannya tidak akan bebas dari KKN.

Disamping itu, sistem penerimaan PNS bersifat kedaerahan sehingga hanya orang-orang yang berasal dari daerah yang bersangkutan yang diajukan untuk dijadikan PNS. Sistem ini terbentuk karena setiap daerah mengajukan usulan penambahan PNS ke Pemerintah Pusat kemudian sejumlah pelamar dari daerah tersebut melaksanakan tes penerimaan sehingga dengan demikian PNS yang mengisi lowongan hanya berasal dari daerah tersebut.

### 3) Beban Kerja

Secara umum, beban kerja mayoritas PNS di daerah belum optimal karena porsi pekerjaan yang diselesaikan oleh PNS masih berada di bawah kapasitas optimal yang seharusnya. Terdapat pengangguran tidak kentara di lingkungan PNS di provinsi/kabupaten/kota karena beban kerja PNS yang tidak sepadan dengan jumlah pegawai yang ada. Akibatnya, pekerjaan yang seharusnya dapat dilakukan oleh dua atau tiga orang, kenyataannya dilakukan secara gotong royong oleh empat orang atau lebih.

PNS yang *good performer* ini biasanya ‘dipakai’ oleh pimpinan. Namun demikian, bagi mereka yang *bad performer* cenderung kurang dipercaya untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan yang berat dan serius. Akibatnya, kelompok PNS ini akan mengalami *under employment* sehingga ‘luntang-lantung’ di unit kerjanya. Beban kerja PNS yang tidak seimbang ini pada dasarnya disebabkan oleh tidak tersedianya uraian tugas (*job description*) pada saat mereka diterima menjadi CPNS.

### 4) Pola Karier

Sampai saat ini, PNS di Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pola karier PNS. Pola karier PNS ini sangat penting dan mendesak sebagai dasar pengembangan karier dan potensi PNS sehingga pengangkatan PNS dalam suatu jabatan struktural dapat dilakukan secara adil dan transparan. Jika pola karier ini telah terwujud, maka seorang PNS dapat

mengetahui arah perjalanan dan bahkan merencanakan kariernya serta jabatan yang akan diembannya sesuai kompetensi yang dimiliki selama jangka waktu tertentu, misalnya sepuluh tahun ke depan.

Menurut seorang *key informan* di Propinsi Maluku, sistem kenaikan pangkat yang diberlakukan selama ini masih bersifat administrasi dan masih belum dikaitkan dengan prestasi kerja yang dihasilkan PNS. Penyebab lainnya adalah kelemahan sistem pengukuran kinerja sehingga PNS yang berprestasi kurang mendapat perhatian dan penghargaan yang adil. PNS yang prestasi kerjanya tidak bagus masih memungkinkan untuk naik pangkat/golongan. Kendala yang terjadi adalah ketidaksesuaian antara kompetensi dengan pekerjaan yang diemban. Permasalahan ini muncul antara lain disebabkan pada saat rekrutmen, kebutuhan yang diinginkan oleh pemerintah daerah tidak sesuai dengan lowongan pekerjaan yang ada.

#### 5) Promosi

Promosi PNS ke dalam jabatan struktural belum didasarkan pada kinerja PNS yang bersangkutan. Promosi pejabat struktural masih dilakukan dengan cara 'dukung-mendukung'. Fenomena ini muncul karena besarnya otoritas kepala daerah dalam pengelolaan kepegawaian di daerah. Fungsi Badan Pertimbangan jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) sendiri juga kurang efektif karena Ketua Baperjakat dijabat langsung oleh bupati. Dengan demikian, kepentingan politis juga sering mendominasi proses promosi pejabat struktural di daerah. Akibatnya, sangat sulit memperoleh pejabat struktural yang kompeten dan profesional di bidangnya karena pengkatan dan keberadaan pejabat yang diangkat hanya untuk melayani penguasa (pejabat negara pada daerah yang bersangkutan). Hal ini juga banyak terjadi pada daerah-daerah lain yang sulit dihindari dan dikontrol.

#### 6) Mutasi

Proses mutasi khususnya dalam pengertian perpindahan PNS antar unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sama, juga memperlihatkan kondisi yang belum terpola dengan mekanisme yang jelas, adil dan transparan, dan kurang terencana. Hampir seluruh daerah propinsi/kabupaten/kota yang diteliti belum memiliki pola (*pattern*) mutasi yang sistematis sesuai dengan kapasitas individual PNS dan karakteristik, beban dan volume pekerjaan. Hasilnya, dapat dikatakan bahwa prinsip '*the right man in the right place on the right time*' masih sebatas slogan karena adanya muatan kepentingan dari pejabat tertentu yang mempunyai kewenangan di bidang kepegawaian ataupun ada interest pribadi yang sangat kuat terhadap jabatan atau orang yang dipromosikan. Oleh sebab itu pola mutasi atau aturan main dalam mutasi tidak dapat terwujud di banyak daerah.

#### 7) Pengukuran Kinerja

Sistem pengukuran kinerja merupakan salah satu aspek yang banyak disoroti oleh *key informan* di lapangan. Sistem dan implementasi pengukuran kinerja PNS yang masih berlaku dewasa ini menempati posisi yang sangat strategis karena pada dasarnya hasil pengukuran kinerja yang dilakukan secara objektif, valid dan terukur memberikan banyak manfaat bagi proses pengambilan keputusan di bidang kepegawaian. Hanya saja, hal ini yang tampaknya kurang disadari oleh para pengambil kebijakan di bidang pengelolaan kepegawaian baik dalam jajaran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Seorang *key informan* mengakui bahwa penilaian DP-3 yang berlaku sampai hari ini pada dasarnya tidak memiliki arti yang nyata terhadap pengukuran kinerja PNS. Penilaian DP-3 sangat subyektif karena kelemahan-kelemahan aspek, mekanisme dan sifat pengukurannya. Hasil penilaian DP-3 tidak dapat membedakan seorang PNS yang mempunyai kinerja yang bagus dengan yang tidak bagus. Yang anehnya, tidak ada satupun dari atasan yang berkeinginan untuk memberikan penilaian yang jelek terhadap anak buahnya sekalipun faktanya memang kinerja bawahannya tidak memuaskan.

#### 8) Remunerasi

Remunerasi atau penggajian kepada PNS pada semua tingkatan memang dinilai masih belum mampu membuat PNS sejahtera. Persoalan minimnya gaji/tunjangan yang diterima PNS selama ini menjadi alasan tidak mampunya PNS menunjukkan kinerja yang tinggi. Seorang *key informan* di Propinsi Bali menyatakan bahwa minimnya gaji PNS merupakan masalah klasik yang sampai dewasa ini tetap tidak mampu menopang kehidupan yang layak dan sejahtera. Menurut *key informan* ini, sebagian besar PNS melaksanakan pekerjaan sampingan di luar jam kantor untuk mendapatkan tambahan penghasilan.

Adakalanya, pekerjaan sampingan tersebut juga dilakukan pada jam kantor. Seorang *key informan* di sebuah kabupaten di Bali juga mengungkapkan hal sama. Sebagian besar PNS di lingkungan kabupatennya masih mencari pendapatan tambahan di luar gaji yang diterimanya. Kecenderungan umum ini juga terjadi pada instansi-instansi pemerintah yang ada di pusat.

#### 9) Pendidikan dan Pelatihan

Terdapat sejumlah permasalahan pendidikan dan pelatihan PNS yang dilakukan selama ini. Seorang *key informan* di Kota Denpasar mengatakan bahwa pelaksanaan pendidikan dan pelatihan selama ini sangat monoton, terutama dari segi substansi materi diklat. Sebagian besar materi Diklatpim Tingkat IV dan Diklatpim Tingkat III hampir sama. Di lingkungan Pemerintah Kota Denpasar, keterbatasan anggaran merupakan salah satu kendala utama dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan PNS.

*Key informan* lain di Propinsi Sulawesi Selatan menyarankan agar lebih efektif, peserta Diklatpim II sebaiknya duduk dulu dalam jabatan yang baru sebelum mengikuti Diklatpim II. Sebenarnya aturannya sudah bagus tapi implementasinya dan dukungan/komitmen pimpinan yang kurang. Apabila kepala daerah ingin menggunakan pegawai yang mendukungnya dalam pemilihan kepala daerah, maka pegawai tersebut cepat dapat mengikuti Diklatpim II.

## **F. Hasil Studi Banding ke Singapura**

Pilihan untuk melakukan pengumpulan data ke Singapura dalam bentuk studi banding untuk kajian ini didasarkan atas pertimbangan bahwa (1) Singapura merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki kemajuan ekonomi yang pesat sekali walaupun tidak memiliki sumber daya alam; (2) Kemajuan Singapura dalam berbagai bidang didorong oleh keberhasilan pemerintahnya dalam mengelola birokrasi khususnya pegawai negerinya yang efektif, efisien dan relatif bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme; dan (3) Secara geografis posisinya dekat dengan Indonesia dan mudahnya akses mencapai negara ini.

Studi banding ke Singapura ini dimaksudkan untuk mencermati secara lebih mendalam *best practices* dan keunggulan-keunggulan yang dimiliki Singapura dalam pengelolaan pegawai negerinya. Selama kunjungan ke Singapura (2-7 Oktober 2005) ini tim kajian melakukan diskusi dan tukar menukar pikiran mengenai sistem dan praktik pengelolaan pegawai negeri Singapura dengan *Civil Service College International*, *Technical Cooperation Directorate Ministry of Foreign Affairs*, *Public Service Commission*, *Institute of Policy Studies*, *Lee Kuan Yew School of Public Policy*, dan *Productivity Service Bureau Corp.*

### **1. Gambaran Umum**

Pemerintah Singapura menyadari bahwa negaranya merupakan negara kecil yang tidak memiliki sumber daya alam namun harus hidup berdampingan dengan negara-negara lain di dunia. Singapura sedikit banyaknya memiliki pengaruh (*bargaining position*) terhadap kegiatan-kegiatan global. Menyadari keterbatasan yang dimiliki ini, Singapura dihadapkan pada rentannya terhadap serangan dari luar (*vulnerability*). Secara umum dapat dikatakan bahwa sistem pengelolaan pegawai negeri Singapura dilakukan menurut *merit system* melalui perumusan kebijakan yang rasional, terukur dan hati-hati (*prudent*) serta implementasi yang taat hukum. Pengelolaan pegawai negeri Singapura baik dari sisi kebijakan maupun implementasinya di lapangan berjalan secara efektif, efisien dan mengikuti aturan-aturan yang berlaku dengan ketat.

Pada dasarnya terdapat dua lembaga yang mengatur tentang manajemen pegawai negeri di Singapura, yaitu *Public Service Commission* (PSC) dan *Civil Service College* (CSC). *Public Service Commission* merupakan lembaga independen yang didirikan 1 Januari 1951 berdasarkan pasal 110 Konstitusi

Singapura untuk menjaga integritas, tidak memihak dan meritokrasi pegawai negeri. PSC terdiri dari seorang Ketua dan 5-14 anggota komisi (saat ini anggotanya berjumlah 8 orang). Masa jabatannya adalah selama 5 tahun dan dapat dipilih paling kurang untuk masa 3 tahun. Anggota PSC tidak dapat menjadi seorang pejabat publik, anggota parlemen atau calon dalam pemilihan umum, anggota atau afiliasi dari perserikatan dagang (*trade union*), pengurus asosiasi politik, atau mereka yang memegang suatu jabatan di lingkungan pegawai negeri setelah masa dinas di PSC.

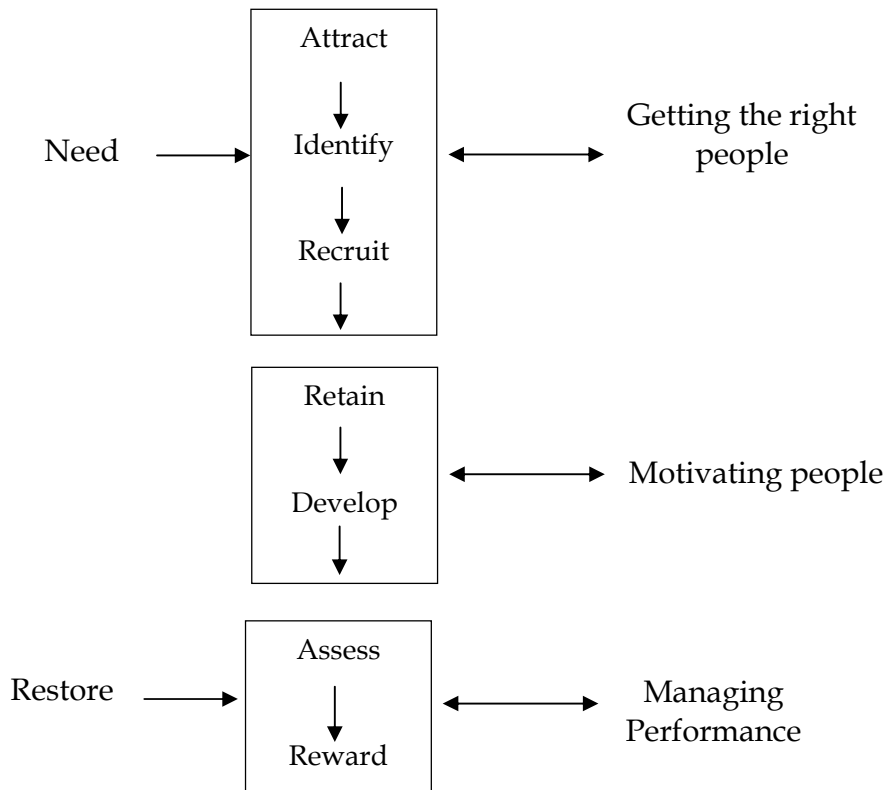
Terdapat dua jenis fungsi *Public Service Commission* yakni: (1) Fungsi menurut undang-undang (*statutory functions*) yaitu mengangkat dan mempromosikan pegawai negeri yang memiliki bakat yang luar biasa (*top talent*), melakukan pemecatan dan kontrol disiplin, dan memberikan persetujuan terhadap keputusan pensiun; dan (2) Fungsi yang bukan menurut undang-undang (*non statutory functions*) yaitu melakukan seleksi dan mengelola pegawai *Public Service Commission*, mengangkat dan mempromosikan *Chief Executive Officers* PSC serta mengadministrasikan beasiswa PSC. Dalam penerapan disiplin pegawai negeri, berlaku aturan yang sangat ketat. Untuk pelanggaran-pelanggaran ringan, PSC memberikan otoritas kepada *Permanent Secretary* untuk menjatuhkan hukuman disiplin pegawai negeri sampai pada Divisi I Grade III. Ketentuan dalam menjatuhkan hukuman disiplin tersebut adalah dengan melakukan investigasi yang tepat, mempertimbangan keadilan yang lazim dan pemberian hukuman yang adil dan konsisten.

Adapun bentuk-bentuk perilaku yang tidak pantas sehingga layak mendapatkan hukuman disiplin adalah korupsi, ketidakjujuran, pencuri di toko, menyogok, melakukan kelalaian, terjerat hutang, melakukan pelecehan seksual, pembangkangan terhadap perintah atasan, melakukan pekerjaan sampingan, dan mengkonsumsi obat-obat terlarang. Untuk bentuk-bentuk pelanggaran di atas, hukuman yang dapat dijatuhkan adalah teguran, hukuman denda/ganti rugi, penurunan pangkat, pensiun, dan pemecatan.

## **2. Sistem Pembinaan Pegawai Negeri Singapura**

Terdapat sejumlah *best practices* yang telah diimplementasikan dalam pembinaan manajemen pegawai negeri Singapura yang dapat diterapkan bagi peningkatan efektifitas pembinaan manajemen pegawai negeri sipil di Indonesia.

**Diagram 5.1.**  
**Proses Pembinaan Pegawai Negeri Singapura**



Sumber : Civil Service College, Singapura, 2004.

Singapura mendasarkan kebijakannya pada tujuan dan filosofi yang jelas. Tujuan pembinaan pegawai negerinya adalah untuk menciptakan nilai pegawai negeri untuk menarik, memelihara dan mengembangkan bakatnya. Filosofi yang dianut adalah (1) meritokrasi; (2) tidak dapat disuap; (3) memiliki kesempatan yang sama; (4) menghargai orang dengan cara memaksimalkan kemampuan dan potensinya, serta memahami kekuatan dan kelemahannya; (5) menghargai kerja tim dengan cara bekerja dengan kemampuan yang beragam dan menggunakan sinergi kelompok; dan (6) memberikan penghargaan kepada mereka yang berkinerja tinggi tepat waktu dan sesuai dengan capaian kinerja, adil dan dengan distribusi yang wajar.

Secara garis besar proses pembinaan pegawai negeri Singapura dimulai dari identifikasi kebutuhan kualitas dan kuantitas personil melalui serangkaian kebijakan untuk menarik calon pegawai negeri, mengidentifikasi kompetensi, kemampuan dan bakatnya. Setelah hal ini dilakukan, baru merekrut calon-calon tersebut ke dalam pegawai negeri. Melalui proses identifikasi kebutuhan yang

cermat ini diperoleh individu-individu yang tepat untuk menjadi pegawai negeri. Individu-individu yang telah direkrut tersebut, selanjutnya dipertahankan dan dikembangkan potensi, bakat dan kemampuannya sedemikian rupa. Tahapan proses selanjutnya adalah dengan terus memperbaiki kualitas, kinerja dan kompetensinya melalui penilaian kinerja yang objektif, terukur dan sistematis serta memberikan penghargaan yang sesuai.

#### *a. Rekrutmen dan Pengangkatan*

Pengangkatan pegawai negeri di Singapura didasarkan atas kebutuhan untuk menjamin bahwa sistem desentralisasi berjalan secara adil, meritokrasi dan tidak memihak. Kerangka makronya disusun oleh *Public Service Department* (PSD) tetapi keputusan tentang siapa yang diangkat berada di tangan *Personnel Board* berdasarkan kerangka makro tersebut. Kerangka makro ini antara lain memuat (1) rumusan kriteria *short listing* yang objektif seperti prestasi akademis, pengalaman dan tes bakat/kecerdasan (*aptitude test*); (2) semua calon yang memenuhi kriteria *short listing* harus diinterview; (3) interview melibatkan pejabat yang tepat; dan (4) keputusan untuk mengangkat berada pada *Personnel Board* atau anggota yang ditunjuk.

Rekrutmen dilakukan oleh *Public Service Commission* (PSC) dengan berpegang pada sejumlah pertimbangan yaitu: (1) meritokrasi, yakni merekrut pegawai negeri dari calon-calon terbaik yang ada; (2) Tidak memihak dan tidak dapat disuap, yakni seluruh calon yang memenuhi persyaratan tertentu dipertimbangkan untuk diangkat menjadi pegawai negeri; dan (3) efisiensi, agar terdapat fleksibilitas dan koordinasi dengan instansi-instansi terkait.

Proses rekrutmen dilakukan oleh masing-masing kementerian dengan mengikuti aturan-aturan dalam kerangka makro tersebut. Rekrutmen awal dapat dilakukan oleh pihak ketiga (misalnya universitas) untuk mendapatkan *fresh graduate* yang berkualitas dengan menawarkan pengangkatan sementara sebelum menamatkan kuliah. Keseluruhan proses rekrutmen dilakukan secara komputerisasi seperti penerimaan surat lamaran, penentuan *short listing* dan lain-lain.

#### *b. Kompensasi*

Pemberian kompensasi kepada pegawai negeri Singapura mengikuti prinsip-prinsip sebagai berikut: (1) menggaji pegawai negeri sesuai dengan standar gaji yang berlaku di pasar kerja (*market rates*) serta sepadan dengan kemampuan dan tanggungjawabnya; (2) gaji yang dibayarkan mengikuti perkembangan gaji di sektor swasta; (3) dibayarkan dalam bentuk uang tunai; (4) kompensasi beralih dari sistem pensiun kepada skema CPF; (5) sistem gaji fleksibel yang dapat mengikuti perkembangan kondisi ekonomi; (6) Sistem gaji yang diberlakukan memperkuat hubungan/keterkaitan antara gaji dan kinerja. Gaji tahunan yang

diterima oleh seorang pegawai negeri terdiri dari gaji bulanan selama 12 bulan, gaji tambahan sampai sebanyak 3 kali gaji bulanan pada kondisi normal (untuk tahun 2004 diberikan tambahan sebanyak dua kali gaji bulanan), bonus khusus dan bonus kinerja.

Dalam hal pembayaran bonus yang terkait dengan kinerja (*performance-related pay*), pemberian bonus kinerja berlaku bagi seluruh pegawai di semua tingkatan tetapi dibedakan antara mereka yang kinerjanya luar biasa dengan yang biasa-biasa saja. Setiap kementerian diberikan fleksibilitas untuk mendistribusikan bonus yang disediakan, tetapi tidak boleh melebihi jumlah total yang telah ditentukan. Disamping gaji dan bonus di atas, kepada para pegawai negeri juga diberikan tunjangan (*allowance*). Pemberian tunjangan ini didasarkan pada kriteria: (1) tugas-tugas yang memerlukan tanggungjawab tambahan atau tugas-tugas yang berat dan sukar; (2) tugas-tugas yang beresiko tinggi; dan (3) pegawai negeri yang bekerja di lingkungan yang tidak nyaman/menyenangkan.

Pemerintah Singapura setiap tahun melakukan review terhadap gaji pegawai untuk memperoleh perbandingan antara gaji di sektor pemerintah dengan gaji yang berlaku di sektor swasta berdasarkan *equivalent job markets* dan kualifikasi pendidikan. Review ini juga dimaksudkan untuk memonitor kondisi kesehatan (*state of health*) dari masing-masing pelayanan. Review tahunan ini tidak selalu diartikan sama dengan revisi gaji tahunan. Revisi gaji dilakukan terhadap kondisi pelayanan tertentu tergantung dari kondisi kesehatan pelayanan yang bersangkutan. Yang menjadi pertimbangan utama dalam melakukan revisi gaji ini adalah daya saing pasar (*market competitiveness*). Adapun instrumen yang digunakan untuk melakukan review gaji tahunan ini adalah: (1) penyesuaian terhadap gaji bulanan; (2) bonus kinerja; (3) komponen penyesuaian pasar (*market adjustment component/MAC*); dan (4) hak untuk tetap memiliki hadiah (*retention bounty*). Singapura memiliki sebuah dewan yang bertugas memberikan rekomendasi terhadap penyesuaian gaji pegawai negeri setiap tahunnya. Gaji yang disesuaikan berdasarkan rekomendasi *National Wage Council* ini berlaku mulai bulan Juli setiap tahunnya bagi seluruh pegawai negeri.

### c. Penilaian dan Promosi

Tujuan Pemerintah Singapura melakukan penilaian pegawai negeri: (1) mengetahui kekuatan dan kelemahan para pegawai negeri; (2) melihat bakat yang dimiliki oleh pegawai negeri sedini mungkin; dan (3) pengembangan karier. Secara garis besar, terdapat dua aspek yang dinilai yaitu *kinerja* dan *potensi*. Untuk mengetahui kinerja pegawai negeri, faktor-faktor yang dinilai adalah kerjasama tim, hasil kerja, kualitas pekerjaan, kemampuan berorganisasi, reaksi ketika dalam keadaan stres, tanggungjawab, kualitas pelayanan dan pengetahuan dan aplikasi. Proses penilaian kinerja bagi staf di lingkungan pegawai negeri Singapura, dilakukan melalui apa yang disebut dengan '*Staff Appraisal Report*' dan '*Ranking*'.

Disamping pengukuran kinerja, penilaian terhadap potensi diartikan sebagai perkiraan terhadap pengangkatan tertinggi atau tingkat pekerjaan yang pada akhirnya mampu dilakukan seorang pejabat sebelum pensiun. Melalui penilaian potensi ini, akan diketahui siapa saja yang memiliki kemampuan dan kecakapan untuk menduduki suatu jabatan yang lebih tinggi kelak. Dalam jangka panjang dapat diperkirakan sejauhmana seorang pegawai dapat mencapai puncak kariernya. Selain hal di atas, penilaian potensi ini juga dimaksudkan untuk mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan kemungkinan pengembangan seorang pegawai negeri, merencanakan kesempatan kemajuan karier, dan merencanakan suksesi dalam organisasi.

Potensi seorang pegawai negeri dinilai melalui dua cara yaitu dengan cara yang disebut '*helicopter quality*' dan kualitas pribadi yang menyeluruh (*whole person qualities*). Dalam cara yang terakhir, potensi dinilai dari: (1) Kualitas intelektual yaitu dalam bentuk kekuatan analisis, imajinasi dan inovasi, dan kesadaran tentang kualitas; (2) Orientasi hasil yakni dalam bentuk motivasi berprestasi, sensitivitas politik dan ketegasan; dan (3) Kualitas kepemimpinan dalam bentuk kemampuan memotivasi, memberikan delegasi, dan komunikasi serta konsultasi.

Setiap tahun dilakukan penilaian dan review terhadap pekerjaan yang mencakup dua hal penting, yaitu (1) review terhadap catatan prestasi dan kemajuan yang dicapai oleh staf untuk tahun yang dinilai; dan (2) review terhadap rencana tindak untuk tahun berikutnya yang meliputi target-target baru, dan rencana pelatihan. Dalam hal ini, staf mendiskusikan dengan supervisor/atasan langsungnya. Sistem ranking dilakukan untuk: (1) mengakomodir adanya perbedaan standar berbagai supervisor; (2) memaksakan disiplin ke dalam sistem; (3) membantu meyakinkan bahwa penilaian dilakukan secara ketat dan adil. Melalui sistem ranking ini, hasil pengukuran kinerja dan potensi staf dibuat secara bertingkat (*ranked*) oleh sebuah tim yang disebut Ranking Panel yang terdiri dari pejabat senior/supervisor dari berbagai departemen/divisi. Ranking panel ditunjuk oleh *Permanent Secretary*.

Promosi ke jenjang jabatan yang lebih tinggi berpegang pada prinsip-prinsip: (1) potensi pegawai menentukan tingkat /laju promosi (*rate of promotion*); (2) promosi tergantung pada kinerja; dan (3) pedoman gerak maju promosi menentukan langkah promosi sehingga seorang pegawai tidak akan dipromosikan melebihi kemampuannya.

## **G. Model Alternatif Manajemen Pegawai Negeri Sipil**

Perbedaan kualitas, disain dan implementasi sistem manajemen kepegawaian di lingkungan sektor publik akan menghasilkan output pegawai negeri yang berbeda. Ke depan, konsistensi antara kebijakan dan implementasinya di lapangan perlu lebih ditingkatkan. Oleh karena itu, proses pembaharuan manajemen PNS ini berpegang kepada penataan sistem/peraturan perundang-undangan, kelembagaan dan sumber daya manusia secara terintegrasi dan komprehensif. Pokok-pokok pembaharuan manajemen PNS dalam kajian ini merupakan gambaran besar tentang apa dan bagaimana melakukan perubahan dalam pembinaan manajemen PNS.

### **1. Pokok-pokok Pembaharuan Manajemen PNS**

#### *a. Sistem/Peraturan Perundang-undangan*

Langkah pertama adalah dengan melakukan review secara menyeluruh terhadap materi UU No. 43 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Dalam Negeri, Keputusan dan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Lembaga Administrasi Negara dan lain-lain.

Melalui review ini akan diketahui secara lebih rinci potret sistem dan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian secara lebih komprehensif baik kelebihan maupun kekurangannya. Juga akan diketahui sub sistem mana yang dapat dipertahankan maupun yang memerlukan perbaikan.

#### *b. Kelembagaan*

Pembaharuan selanjutnya adalah pemetaan kewenangan, tugas pokok dan fungsi dari instansi-instansi yang selama ini mengeluarkan kebijakan tentang pegawai negeri sipil seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Badan kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara, Departemen Dalam Negeri dan instansi lain yang terkait seperti PT. Taspen, PT. Askes, Bapetarum, Korpri dan lain-lain. Korpri sebagai lembaga yang tidak ada kaitannya dengan masalah kedinasan PNS ditempatkan pada porsi yang tepat agar tidak menimbulkan kerancuan dalam pembenahan PNS. Kelembagaan yang dimaksudkan di sini adalah kelembagaan dari instansi-instansi yang menangani kebijakan dan urusan manajemen PNS .

Tujuan utama dari pembaharuan aspek kelembagaan ini adalah: (1) Mempertegas kewenangan, tugas pokok dan fungsi di antara instansi-instansi terkait; (2) Memperjelas tanggungjawab dan garis koordinasi antar instansi; (3) Membantu *stakeholder* khususnya pemerintah daerah dalam melakukan proses

pengurusan dan pembinaan pegawai negeri sipil yang selanjutnya akan meningkatkan kualitas, efisiensi dan efektifitas pembinaan pegawai negeri sipil secara keseluruhan.

### *c. Sumber Daya Manusia*

Pembaharuan selanjutnya adalah perbaikan pada aspek sumber daya manusia aparatur. Selama ini diakui bahwa permasalahan kualitas pegawai negeri adalah rendahnya kinerja, disiplin dan kompetensi yang disebabkan oleh proses rekrutmen yang tidak selektif. Rekrutmen yang tidak terkendali menyebabkan pembengkakan jumlah sumber daya manusia. Namun ketika harus melakukan pengurangan jumlahnya, proses yang dilalui tidak semudah ketika merekrut mereka. Fenomena ini perlu menjadi pelajaran juga bagi para pengambil keputusan di bidang kepegawaian baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah. Oleh karena itu, perbaikan kualitas pegawai negeri sipil ke depan harus dimulai dari proses rekrutmennya. Kesalahan pada rekrutmen akan berakibat pada aspek-aspek lainnya seperti penempatan, promosi, mutasi, pengembangan, pendidikan dan pelatihan, dan lain-lain.

## **2. Dimensi-Dimensi Mikro Pembaharuan Manajemen Pegawai Negeri Sipil**

### *a. Master Plan PNS*

Pembinaan dan penataan pegawai negeri sipil baik secara nasional maupun instansional mengharuskan setiap instansi di lingkungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat membuat *master plan* PNS setiap lima tahun sekali. *Master plan* ini pada dasarnya merupakan perencanaan yang menyeluruh bagi pengembangan PNS yang disusun secara berjenjang mulai dari unit organisasi, pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah propinsi untuk pemerintah daerah. Untuk pemerintah pusat dimulai dari unit organisasi, dan sampai pada instansi pemerintah seperti departemen, kementerian, LPND, dan lain-lain. Kompilasi semuanya merupakan *master plan* PNS secara nasional. *Master plan* ini mencakup: 1) Kualitas (dan jumlah) PNS yang dibutuhkan; 2) Jenis dan bentuk peningkatan kompetensi yang dibutuhkan; 3) Jenis dan jenjang pendidikan dan pelatihan yang dibutuhkan; 4) Jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk gaji, tunjangan, pengembangan pegawai, pensiun dan lain-lain; 5) Dan lain-lain sesuai kebutuhan masing-masing instansi. Langkah awal yang perlu dilakukan adalah dengan melakukan pengukuran beban kerja masing-masing unit organisasi/instansi.

### *b. Rekrutmen*

Rekrutmen calon pegawai negeri sipil yang baru dilakukan setelah *master plan* di atas tersusun secara objektif dan realistis. Dengan demikian, kebijakan

rekrutmen didasarkan pada analisis yang lebih rasional dan sesuai kebutuhan. Rekrutmen juga dilakukan secara sangat selektif (*short listing*) dan standar kelulusan calon juga perlu ditingkatkan sehingga diharapkan dapat menjangkau calon yang benar-benar berkualitas. Proses penyaringan dilakukan minimal dalam 5 tahap, yaitu: 1) tes pengetahuan umum; 2) tes pengetahuan substansi; 3) tes kemampuan bahasa Inggris; 4) tes psikologis yang meliputi IQ dan EQ; dan 5) wawancara.

Prinsip yang harus dipegang kuat dalam menetapkan kebijakan dan melakukan proses rekrutmen PNS adalah rekrutmen tidak menguntungkan sekelompok orang, seluruh proses rekrutmen dilakukan secara transparan, semua calon memiliki hak yang sama, memenuhi syarat, tidak diskriminatif, dan tim penilai dan pengawas melakukan tugasnya di bawah sumpah. Untuk setiap calon yang akan diterima menjadi CPNS telah disiapkan uraian tugas (*job description*). Untuk menjaga transparansi dan objektivitas dalam proses tes (pelaksanaan penerimaan) keterlibatan pihak luar instansi (pihak sektoral) sangat bagus.

#### c. Promosi

Kebijakan dan proses mutasi dilakukan secara cermat dan selektif untuk mencari individu yang sangat sesuai dalam mengemban suatu pekerjaan yang rumit dengan tanggungjawab. Pokok-pokok kebijakan yang mengatur promosi bagi pejabat struktural baik di pemerintah propinsi/kabupaten/kota maupun di pemerintah pusat lebih memfokuskan pada kapasitas dan potensi individu yang ditunjukkan dengan hasil tes (seperti *fit and proper test*) daripada sekedar persyaratan administratif, seperti 1) Kemampuan dan kinerja nyata yang diakui instansi yang bersangkutan; 2) Lulus tes (terbaik) dari calon yang ada (seperti *fit and proper test* tersebut); dan 3) Persyaratan administratif. Perpaduan dari tiga komponen tersebut diharapkan mendapatkan calon terbaik.

#### d. Mutasi

Mutasi disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dan kebutuhan pengembangan PNS yang bersangkutan. Pedoman umum yang dapat dijadikan rujukan dalam melakukan mutasi adalah bahwa: 1) Mutasi dilakukan berdasarkan hasil pengukuran kinerja dan kompetensi pegawai yang bersangkutan; 2) Mutasi dilakukan untuk menempatkan PNS pada unit kerja yang sesuai dengan kompetensi, kinerja, latar belakang pendidikan, pengalaman, dan keahlian dimana yang bersangkutan dapat menunjukkan kinerjanya secara optimal; dan 3) Mutasi juga dilakukan dalam rangka penyegaran atau untuk lebih mengembangkan ide-ide baru bagi kemajuan unit kerja. Dengan kata lain mutasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja pegawai bukan sebaliknya (demotivasi pegawai).

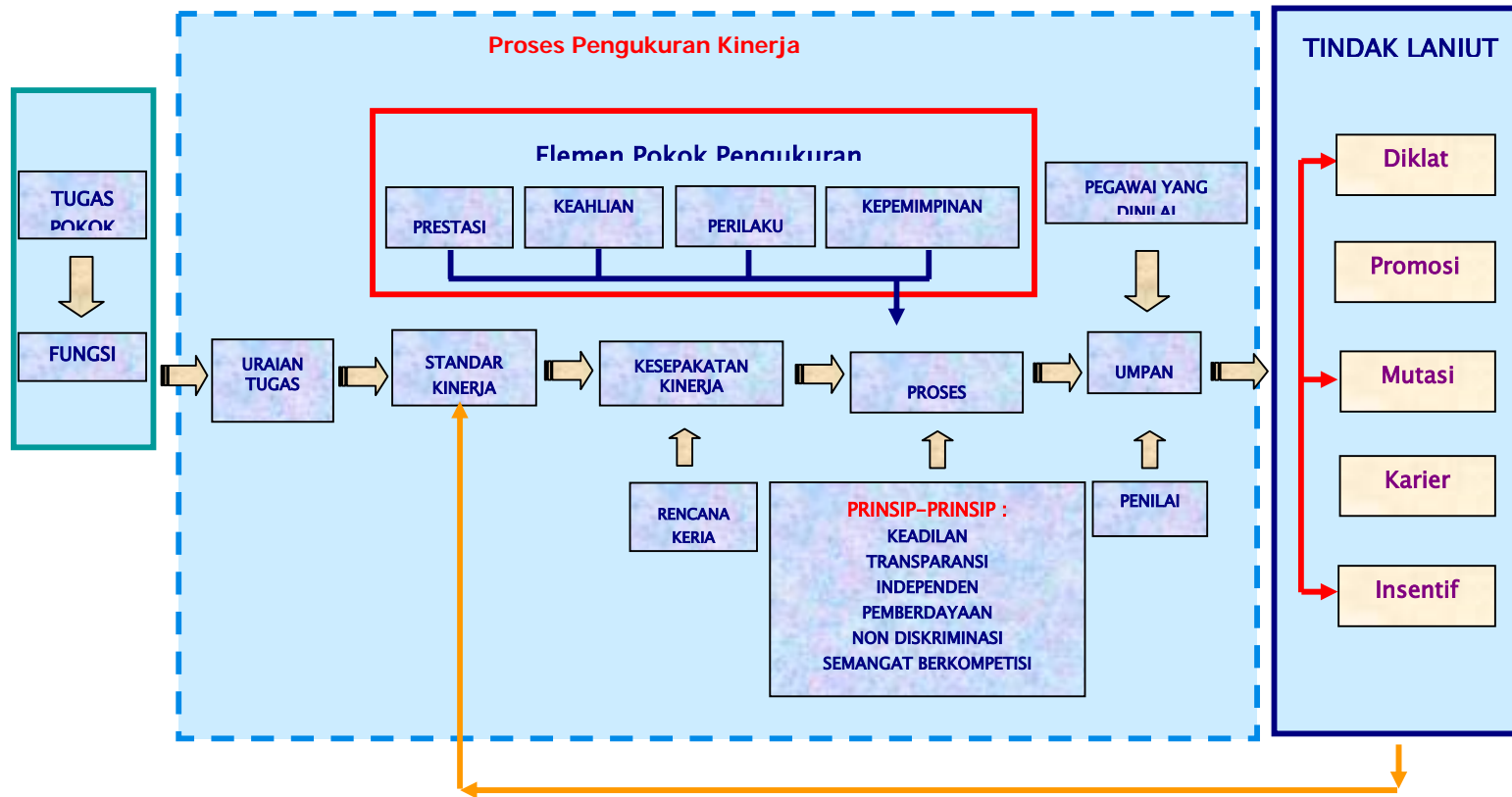
#### *e. Pola Karier*

Pola karier yang jelas akan memberikan gambaran yang lebih pasti bagi PNS dalam meniti karier sepanjang masa dinas. Dalam mendisain pola karier, hal-hal yang perlu dipertimbangkan antara lain adalah: 1) Adanya keterkaitan antara pendidikan, kompetensi, kinerja (berdasarkan hasil pengukuran kinerja yang objektif dan realistis), pengalaman kerja dan jabatan yang diemban disamping persyaratan administratif lainnya; 2) Pola karier mengakomodir jalur karier PNS melalui jalur vertikal (promosi), jalur horizontal dan jalur diagonal (*zig-zag*); dan 3) Mempertimbangkan bakat dan minat pegawai agar timbul motivasi yang tinggi dalam pelaksanaan pekerjaan.

#### *f. Pengukuran Kinerja*

Secara konseptual dan empiris, pengukuran kinerja individual berhubungan erat dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja, uraian tugas dan standar kinerja pegawai negeri sipil. Proses pengukuran kinerja dimulai dari tugas pokok dan fungsi unit kerja pegawai. Selanjutnya dirumuskan uraian tugas (*job description*) baik yang menduduki jabatan struktural maupun tenaga pelaksana, termasuk pejabat fungsional. Selanjutnya uraian tugas menjadi dasar dalam perumusan

# MEKANISME PENGUKURAN KINERJA



standar kinerja pegawai. Tahap selanjutnya, proses pengisian kesepakatan kinerja antara pegawai dengan atasan langsungnya yang memuat: 1) Data pribadi pegawai yang akan dinilai; 2) Data pejabat penilai; 3) Data atasan pejabat penilai; 4) Uraian tugas pegawai; 5) Standar kinerja pegawai; 6) Rincian tugas yang disepakati; 7) Target output yang akan dicapai; 8) Potensi pegawai (kekurangan dan kelemahan); 9) Pendidikan dan Pelatihan yang dibutuhkan; 10) Sarana kerja yang dibutuhkan; dan 11) Catatan. Penilaian kinerja pegawai dapat dilakukan oleh *assessment center*.

#### *g. Remunerasi*

Penggajian bagi pegawai negeri sipil Indonesia juga mendesak untuk diperbaiki. Perbaikan sistem penggajian ini perlu mempertimbangkan prinsip-prinsip: 1) memenuhi kebutuhan standar hidup yang mampu membuat pegawai negeri memfokuskan perhatiannya pada penyelesaian pekerjaan; 2) mencerminkan kesepadanan dengan beban, volume dan tingkat kesulitan pekerjaan, kinerja dan pengalaman yang dimiliki; dan 3) keadilan. Disamping gaji, komponen remunerasi dapat berbentuk tunjangan kesehatan, bonus kinerja, dan lainnya.

#### *h. Pendidikan dan Pelatihan*

Pendidikan dan pelatihan diarahkan pada peningkatan kompetensi yang dibutuhkan. Identifikasi kompetensi aktual ini dapat diperoleh melalui *training needs assessment* atau dari hasil kesepakatan kinerja. Dengan demikian, kebutuhan pendidikan dan pelatihan bersifat spesifik antar PNS. Kesepakatan kinerja yang formulirnya dilampirkan dalam laporan ini, juga memuat berbagai bentuk dan jenjang pelatihan yang PNS dibutuhkan PNS. Spesifikasi kebutuhan pelatihan PNS dalam Kesepakatan Kinerja ini merupakan bentuk lain dari *training needs assessment*. Sistem pendidikan dan pelatihan yang berbasis kompetensi (*competence-based training*) sesungguhnya dapat memenuhi kebutuhan ini. Setiap instansi pusat dan daerah diwajibkan menyusun kebutuhan pendidikan dan pelatihan untuk satu tahun ke depan yang didasarkan pada hasil analisis kebutuhan pelatihan.

#### *i. Reward and Punishment*

Pemberian penghargaan perlu diikuti dengan pemberian hukuman. Bagi mereka yang berhasil menunjukkan kinerja yang mengagumkan diberikan penghargaan yang sesuai. Demikian pula untuk mereka yang tidak mampu menunjukkan kinerja yang bagus dan mereka yang melanggar aturan, sudah saatnya diberikan hukuman. Perbaikan yang perlu dilakukan menyangkut mekanisme dan kriteria yang lebih jelas dan objektif bagi PNS yang layak diberi penghargaan. Pemberian Satyalencana Karya Satya dari Presiden RI tampaknya

hanya didasarkan pada lamanya masa pengabdian belaka. Indikator tunggal ini dapat menyebabkan penilaian menjadi subjektif dan mengurangi kebanggaan terhadap penghargaan dari Presiden RI tersebut. Dari sisi hukuman, ke depan aturan-aturan disiplin PNS harus ditegakkan secara lebih tegas, konsisten dan terus menerus.

### **3. Tahap-tahap Pembaharuan Manajemen PNS**

Memperhatikan banyak sekali aspek yang harus dibenahi dalam sistem manajemen pegawai negeri sipil, maka perlu disusun tahap-tahap pembaharuan yang sistematis dan terintegrasi. Tahap-tahap yang dibutuhkan tersebut adalah:

#### *a. Penyiapan Roadmap*

Pada tahap penyiapan *roadmap* ini, langkah-langkahnya adalah mereview peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, menentukan arah kebijakan pembaharuan manajemen PNS ke depan untuk menciptakan PNS yang profesional agar dapat membawa birokrasi ke arah yang lebih dinamis, efektif dan efisien dan memberikan kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi, dan kemajuan berbagai aspek kehidupan masyarakat Indonesia. Dalam *roadmap* ini, juga yang diperbaharui meliputi rekrutmen, penempatan, promosi, mutasi, pengembangan kapasitas baik melalui pendidikan dan pelatihan maupun melalui non diklat, pengukuran kinerja, penggajian, sampai PNS tersebut pensiun. Penyusunan *roadmap* ini diperkirakan memerlukan waktu satu tahun (tahun pertama).

#### *b. Penyiapan Peraturan Perundang-undangan Yang Relevan*

Hasil dari penyusunan *roadmap* membutuhkan disain manajemen PNS yang lebih rasional, sehat dan dinamis berdasarkan perangkat peraturan perundang-undangan sebagai dasar legal formalnya. Bentuknya dapat berupa revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada, menerbitkan peraturan perundang-undangan yang baru, atau memisahkan peraturan perundang-undangan yang dipandang perlu. Untuk penyiapan seluruh peraturan perundang-undangan ini dibutuhkan waktu sekitar dua tahun (tahun kedua dan ketiga).

#### *c. Sosialisasi*

Tahap ketiga adalah melakukan sosialisasi pembaharuan kebijakan manajemen pegawai negeri sipil ini kepada seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah. Metoda sosialisasi tidak lagi mengikuti pola yang konvensional seperti selama ini yang cenderung dijadikan proyek, melainkan menggunakan pendekatan yang proaktif melalui pengiriman bahan-bahan dan manual.

Sampai pada tahap sosialisasi ini, praktik manajemen PNS berjalan seperti biasa dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Diperkirakan dibutuhkan waktu satu tahun (tahun keempat) untuk melakukan sosialisasi sampai para *stakeholder* di pusat dan daerah *familiar* dengan sistem yang baru ini.

#### *d. Inisiasi*

Tahap selanjutnya adalah memulai penerapan pembaharuan sistem manajemen pegawai negeri sipil di berbagai instansi pemerintah pusat dan daerah. Pada tahun kelima ini, diharapkan disain manajemen PNS yang baru dapat diimplementasikan. Keberhasilan implementasi sistem yang baru ini sangat tergantung dari keberhasilan tahap-tahap sebelumnya. Tahap ini diperkirakan tahap yang paling berat dan menyita energi karena mengimplementasikan perubahan cara kerja dan pola pikir yang baru.

#### *e. Internalisasi*

Pada tahap internalisasi ini, diharapkan sistem manajemen PNS yang telah diperbaharui dapat berjalan dengan lebih lancar sekalipun diperkirakan masih terdapat sejumlah kendala. Berbagai permasalahan yang muncul pada tahap inisiasi setahap demi setahap diatasi pada periode internalisasi ini.

#### *f. Stabilisasi*

Tahap stabilisasi atau tahap pemantapan ini merupakan tahapan terakhir dari keseluruhan proses pembaharuan manajemen pegawai negeri sipil di Indonesia. Pada tahap ini, tugas utama yang dilakukan adalah memelihara agar dalam implementasinya sistem manajemen PNS ini dapat berjalan sesuai dengan kerangka hukum yang telah ditetapkan.

### **H. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang terdapat dalam sistem manajemen pegawai negeri sipil selama ini sungguh sangat kompleks dan terdapat pada semua mata rantai pembinaan PNS, baik pada sistem/peraturan perundang-undangan, kelembagaan maupun sumber daya manusianya. Peraturan perundang-undangan yang ada dewasa ini banyak yang sudah tidak relevan lagi dengan tuntutan kondisi sekarang, kurang sinkron antara UU dengan peraturan pelaksanaan di bawahnya, kurang sinkron antara sub-sistem dalam manajemen PNS secara keseluruhan seperti antara pola karier dengan pengukuran kinerja. Kewenangan antara instansi-instansi yang bertanggungjawab dalam penanganan kebijakan, manajemen dan urusan

kepegawaian tumpang tindih sehingga cenderung terjadi rebutan lahan disamping kurang efektifnya koordinasi antar instansi dimaksud.

Dari sisi kualitas sumber daya manusia, profil PNS memperlihatkan masih rendahnya kualitas, kapasitas dan mentalitas PNS sebagai akibat dari rendahnya rasionalitas dan keterkaitan antara sub-sub sistem dalam manajemen PNS, mulai dari perencanaan kebutuhan sampai pada pemberhentian. Permasalahan-permasalahan tersebut hampir tidak pernah terurai secara tuntas sehingga akibatnya, kinerja dan profesionalisme pegawai negeri sipil selalu menjadi sorotan banyak pihak. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja, profesionalisme dan kesejahteraan pegawai negeri sipil sudah saatnya dilakukan pembaharuan sistem manajemen pegawai negeri sipil secara menyeluruh dan terintegrasi. Pendekatan pembaharuan yang diusulkan bukan lagi parsial seperti sekarang ini, melainkan komprehensif dengan mengikuti tahap-tahap seperti yang disarankan.

## **I. Rekomendasi**

Pembaharuan manajemen pegawai negeri sipil sangat mendesak untuk dilakukan, mengingat bahwa pengelolaan pegawai negeri sipil selama ini belum efektif, rasional, dan sehat. Oleh karena itu, dalam kerangka pembaharuan manajemen pegawai negeri sipil, hal-hal yang direkomendasikan antara lain adalah :

1. Kebijakan pembaharuan manajemen pegawai negeri sipil diarahkan untuk menciptakan sistem manajemen pegawai negeri sipil yang efektif dan rasional sehingga dapat membangun sosok pegawai negeri sipil yang profesional, berkinerja tinggi, berbudi luhur dan sejahteraan.

2. Review atau evaluasi substansi peraturan perundang-undangan yang menyeluruh dan detail mulai dari UU No. 43 Tahun 1999 sampai pada Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Dalam Negeri, Keputusan dan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Lembaga Administrasi Negara dan lain-lain.

3. Menata kembali kewenangan di bidang kepegawaian antara instansi terkait seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Departemen Dalam Negeri, Badan Kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara.

4. Melakukan pembenahan dan pembaharuan sistem manajemen pembinaan pegawai negeri sipil menurut tahap-tahap: (1) penyiapan roadmap; (2) penyiapan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian; (3) sosialisasi; (4) inisiasi; (5) internalisasi; dan (6) stabilisasi.

5. Dari sisi sumber daya manusia, diperlukan upaya yang sistematis dan konsisten untuk membangun kapasitas pegawai negeri sipil yang memiliki profesionalisme, kinerja dan kompetensi.

Untuk mencapai ini, langkah-langkah yang dapat dilakukan adalah: (1) Mendisain ulang sistem manajemen pembinaan PNS berdasarkan hasil review

peraturan perundang-undangan tersebut. Sistem manajemen pembinaan PNS yang diperbaharui ini lebih mengedepankan penerapan sistem merit dengan mengintegrasikan sub-sub sistem manajemen kepegawaian secara interkoneksi dan rasional-sistematis; (2) Melakukan rekrutmen pegawai negeri sipil secara selektif dan dengan standar kelulusan yang lebih tinggi dalam rangka mendapatkan pegawai negeri sipil yang lebih berkualitas. Namun demikian, selama proses pembaharuan ini diintrodusir, sebaiknya rekrutmen pegawai negeri sipil untuk sementara dihentikan dulu; dan (3) Menegakkan aturan di bidang kepegawaian secara tegas, dan konsisten. Metoda pembinaan PNS perlu lebih difokuskan kepada pembinaan yang mendukung keberhasilan penyelesaian tugas-tugas pokoknya. Dengan demikian, pengaturan-pengaturan yang tidak terkait langsung dengan penyelesaian tugas-tugasnya perlu dikurangi, seperti senam pagi setiap minggu, pemakaian baju batik atau busana daerah setiap hari Jumat atau Sabtu, perayaan hari-hari besar keagamaan atau perayaan Hari Ulang Tahun KORPRI yang berlangsung pada jam kantor.

---

*Akhyar Effendi, SE, M.Si* adalah Kepala Bagian Administrasi pada Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur LAN.

Email:

## DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank. 2002. *Draft: Country Governance Assessment Report Republic of Indonesia*.
- Badan Kepegawaian Negara. 2003. *Ringkasan Eksekutif Hasil Pendataan Ulang Pegawai Negeri Sipil (PUPNS)*.
- Dessler, Garry. 1999. *Human Resources Management*. London: Prentice Hall.
- Foulkes, S.H. 1976. *Introduction to Group Analytic Psychotherapy: Studies in the Social Integration of Individual and Groups*.
- GTZ SfdM dan CLEAN Urban Project. 2000. *Pengelolaan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: GTZ.
- Keban, Yeremias T. 2004. "Pokok-pokok Pikiran Perbaikan Sistem Manajemen SDM PNS Di Indonesia." *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 8 No. 2.
- Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada (MAP UGM) dan The Japan International Cooperation Agency (JICA). 2004. *Manajemen PNS dan Rightsizing di Indonesia*.
- Schuler, *et al.* 1992. *Human Resources Management in Australia*, 2<sup>nd</sup> edition. Harper Educational.
- The Partnership, Results of Meeting at Hotel Borobudur, July 12, 2005.
- Toffler, Alvin. 1991. *The Third Wave*. Bartom Books.
- United Nations Public Administration Network and Eastern Regional Organization for Public Administration. 2004. *Civil Service Systems in the ASEAN Region, A Comparative Perspective*.
- World Bank. 1999. *Indonesia Civil Service Review (Summary)*.
- 

