

**Pemberdayaan  
Sumber Daya  
Aparatur  
dalam Pelaksanaan  
Otonomi Daerah**

Penerbit PKDA I LAN

Pemberdayaan  
Sumber Daya  
Aparatur  
dalam Pelaksanaan  
Otonomi Daerah

Penerbit PKDA I LAN

**Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

Pemberdayaan sumber daya aparatur dalam pelaksanaan otonomi daerah / tim penulis,  
Enni Iriani ... [et al.] ; editor, Enni Iriani. —  
Bandung : Pusat Kajian dan Diklat Aparatur LAN, ,  
2004.  
xxi, 160 hlm.; 21 cm.

ISBN 979-3382-07-4

1. Pemerintahan daerah. — Sumber daya  
manusia. I. Enni Iriani.

352.140.683

---

**Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah**

**Penanggung Jawab**

Kepala Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I – Lembaga Administrasi Negara  
Dr. A. Djaueni Kadmasasmita, SE, M.Ed.

**Pemimpin Proyek**

Drs. Joni Dawud, DEA

**Koordinator/Peneliti**

Dra. Enni Iriani, M.Ed.Adm

**Peneliti**

Dra. Ara Ruhara, Drs. Wahyu Gia Ulliantoro, Wawan Dharma Setiawan, SH,  
Baban Sobandi, SE, M.Si, Dr. Hj. Sedarmayanti, M.Pd., ,

Drs. Nugraha Lili Nujiana, SE, M.Si., Drs. Eris Yustiono, M.Si., Drs. Riyadi

**Pembantu Peneliti**

Drs. Dayat Hidayat, Dra. L. Fitriani, Gugum Gumelar, SH, , Dra. Rina Christina,  
Teni Listiani, SE, dan Siti Mariam, S.Sos.

**Bendahara Proyek**

Dra. Tetty Kurniati, M.Ed.Adm.

**Tim Penulis**

Dra. Enni Iriani, M.Ed.Adm, Drs. Riyadi, Drs. Nugraha Lili Nujiana, SE, M.Si.,

Drs. Eris Yustiono, M.Si. Dra. Ec. Hayuni Rachmawati

**Desain Sampul**

Drs. Hedy Heryadi

**Tata Letak**

Novel Saleh Seff

**Diterbitkan oleh**

Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I – Lembaga Administrasi Negara

Jl. Cimadiri 34-38, Bandung – 40115

Oktober 2003

## EXECUTIVE SUMMARY

Manajemen Sumber Daya Manusia di organisasi pemerintahan atau organisasi non profit pada prakteknya secara umum jauh tertinggal oleh organisasi yang berorientasi profit. Khususnya di Indonesia, kualitas SDM aparatur pada umumnya masih rendah. Hal ini diakibatkan salah satunya oleh pelaksanaan manajemen sumber daya manusia yang kurang terencana dengan baik, dimulai dari perencanaan SDM sampai dengan pengembangan karirnya tidak dikelola dengan semestinya. Dilain pihak, kebijakan nasional yang mengatur berbagai aspek Manajemen SDM Aparatur beserta penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di Daerah pun tampaknya masih kurang mendukung terhadap upaya peningkatan kualitas Aparatur, terutama setelah kewenangan mengurus SDM Aparatur diserahkan kepada Daerah.

Khusus mengenai sumber daya manusia aparatur yang harus dimiliki oleh daerah, selain memiliki jiwa dan mental yang kuat untuk membangun secara mandiri, tentunya juga menuntut adanya kualitas yang tinggi baik dari kemampuan teknisnya maupun kemampuan yang bersifat kognitif (pengetahuan dan wawasan), sehingga benar-benar dapat membantu daerah untuk lebih berkembang. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah adanya jiwa dan mental aparatur yang mampu membangun kesadaran yang tinggi bahwa tugas utama aparatur pemerintah adalah melaksanakan pelayanan masyarakat secara berkeadilan serta memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat, baik yang berupa kebutuhan akan barang-barang publik (*public goods*) maupun jasa

atau pelayanan umum (*public services*). Inilah sebenarnya hakikat dari peyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom.

Tuntutan untuk melakukan pelayanan pemerintahan yang baik menuntut kualitas aparatur yang dapat diandalkan, yang mampu memberikan pelayanan yang cepat, baik dan murah. Untuk itu maka peran aparatur pemerintahan pada semua tingkat sangat strategis karena pola pikir dan sikap mental mereka menentukan kualitas pelayanan, kinerja dan kemampuan bersaing organisasinya di era globalisasi dewasa ini. Menurut Sarundajang (2000), aparatur yang efektif adalah aparatur yang mempunyai visi, agenda dan berorientasi pada hasil. Dengan demikian perlu adanya perubahan pola pikir aparatur, dari reaktif menjadi proaktif (*antisipatif*), dari yang berorientasi kepada masalah menjadi berorientasi kepada pemecahan masalah, dari mengembangkan tekanan dan ketakutan menjadi mengembangkan percaya diri dan partisipasi.

Sejalan dengan konsep otonomi tersebut, maka untuk mewujudkan kualitas aparatur sebagaimana diharapkan di atas, harus difasilitasi dengan sistem kepegawaian, prosedur dan proses budaya kerja yang menunjang yang dilegalisasikan dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan. Namun mengingat sejarah birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia yang sarat dengan kondisi ketergantungannya kepada pemerintah pusat (Sarundajang: 2000), maka tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, termasuk dalam bidang pengembangan sumber daya aparatur, telah diwarnai dengan banyak konflik dan masalah. Keadaan ini tidak dapat dihindari terutama bila mengingat bahwa desentralisasi wewenang pemerintah pusat dilakukan secara

sekaligus dalam berbagai bidang pemerintahan tanpa mempertimbangkan kesiapan pemerintah daerah yang menurut Mubyarto (2001) sangat beragam.

Dari sekian banyak masalah yang diperkirakan akan muncul sehubungan dengan pengembangan sumber daya manusia aparatur di daerah ini, yang pada giliran berikutnya bisa memicu konflik antara pemerintah daerah dengan pemerintahan pusat atau bahkan dengan pemerintah daerah lainnya, adalah adanya kesenjangan yang cukup tinggi antara jumlah pegawai dengan jenjang jabatan yang ada di daerah. Disamping itu, pada level yang lebih tinggi, keterbatasan jumlah jabatan tertinggi di daerah semakin mempersempit ruang bagi pengembangan karir pegawainya secara optimal.

Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, jabatan karier tertinggi di Daerah adalah Sekretaris Daerah dengan tingkat eselonisasi Ib untuk Provinsi dan IIa untuk Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan pada level keduanya antara eselon IIa dan IIb di Provinsi, eselon IIb di Kabupaten/Kota. Hal ini tentu saja tidak menjadi masalah sepanjang jalur karir pegawai jelas arahnya sehingga motivasi untuk mengembangkan karir dapat terus terpacu. Akan tetapi realitas sekarang adalah bahwa jumlah aparatur berusia muda dengan kemampuan dan kualitasnya yang semakin baik terus bertambah sementara jabatan struktural sangat terbatas dan jabatan fungsional yang menjadi jalur karir alternatif masih juga termarginalkan. Keadaan ini tentu saja lambat laun akan 'mematikan' potensi yang ada.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas maka perlu dikaji bagaimana sistem perundang-undangan dan berbagai peraturan pemerintah mengatur aspek pengembangan karir pegawai dan bagaimana pelaksanaan perundang-undangan tersebut di daerah menunjang upaya pembentukan aparatur yang tangguh dan berdaya guna. Selain itu, berkaitan dengan isu otonomi daerah yang cenderung menimbulkan ego kedaerahan yang berlebihan sehingga menghambat proses pembentukan aparatur yang handal dan profesional, maka perlu pula dikaji tata laksana pengembangan karir khususnya dalam konteks hubungan antar pemerintahan sehingga pemberdayaan aparatur menjadi optimal. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas dan untuk memfokuskan kajian kepada topik yang diharapkan, maka Tim merumuskan pokok-pokok permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah jalur pengembangan karier pegawai (PNS) yang ditetapkan dalam sistem kepegawaian di Indonesia?
2. Bagaimanakah implementasi dari sistem/kebijakan kepegawaian di Indonesia, khususnya yang berhubungan dengan masalah jalur pengembangan karier PNS, dilihat dari hubungan antar tingkat pemerintahan?
3. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala untuk menerapkan jalur pengembangan karier tersebut?
4. Upaya-upaya apa saja yang perlu dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut?

## **Maksud dan Tujuan Penelitian**

Kajian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisa masalah-masalah dalam pemberdayaan sumber daya aparatur di daerah khususnya yang berkaitan dengan tata laksana/jalur pengembangan karir pegawai dalam konteks hubungan antar tingkat pemerintahan. Untuk mencapai tujuan tersebut di atas, maka kegiatan penelitian ini diarahkan untuk mencapai sasaran sebagai berikut:

1. Gambaran yang lengkap dan menyeluruh tentang kesenjangan yang muncul antara peraturan tentang aspek pengembangan karir pegawai dengan pelaksanaannya di daerah.
2. Tersusunnya suatu alternatif model pengembangan karir pegawai yang mampu membantu mengeliminir masalah pengembangan karir di daerah serta yang memberikan peluang besar untuk upaya peningkatan kualitas aparatur di daerah.

## **Metodologi Penelitian**

Sesuai dengan maksud dan tujuannya, kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif eksploratori. Adapun sumber data primer adalah para pejabat pembina PNS di 8 (delapan) daerah di Indonesia, yaitu Kabupaten Bandung, Kota Surabaya, Kabupaten Sumbawa, Kota Denpasar, Kabupaten Bone, Kota Samarinda, Kota Padang dan Kota Medan. Penelitian awal yang berupa studi dokumentasi menghasilkan 3 (tiga) model dasar yang mungkin dapat digunakan di daerah, yaitu

model sentralistik, desentralistik, dan model gabungan keduanya. Ketiga model tersebut masing-masing bersifat netral dan tidak netral dari pengaruh politik. Sedangkan penelitian lapangan ditujukan untuk mengidentifikasi masalah dan peluang yang potensial dari penerapan masing-masing model.

Di dalam proses pengolahan data, tim peneliti melakukan reduksi data melalui kategorisasi, dimana diperoleh beberapa kategori seperti kategori kewenangan pembinaan PNS, kategori pengelolaan PNS, kategori pengembangan dan jalur karir, serta kategori kelembagaan atau hubungan antar daerah. Sedangkan analisa data dilakukan dengan menggunakan matriks konsep kunci yang berisi *margin notes* (persepsi peneliti tentang teori dan kebijakan) dan *field notes* (keadaan faktual di lapangan).

### **Model-Model Alternatif Pengembangan Karir Pegawai**

Penelitian awal menghasilkan 3 (tiga) model alternatif pengembangan karir pegawai yang didasarkan pada dua pendekatan, yaitu pendekatan pengembangan karir/jabatan PNS yang mandiri dan bersifat netral dari pengaruh kepentingan jabatan politis dan pendekatan pengembangan karir/jabatan PNS yang tidak mandiri dan tidak netral dari pengaruh kepentingan jabatan politis. Ketiga model tersebut adalah:

- Model Sentralisasi;
- Model Desentralisasi, dan
- Model campuran/gabungan Sentralisasi dan Desentralisasi.

Dengan pendekatan yang pertama, pengembangan karir/jabatan PNS yang mandiri dan bersifat netral dari pengaruh kepentingan jabatan politis, ditawarkan pengembangan karir PNS sebagai suatu yang terpisah dan sekaligus netral dari jabatan-jabatan yang diangkat secara politis. Dengan demikian pengembangan karir PNS sepenuhnya ditangani oleh suatu lembaga tersendiri atau kelembagaan khusus di tingkat nasional dan/atau yang dibantu dengan kelembagaan sejenis di daerah. Dengan demikian dalam pendekatan ini karir PNS dalam jabatan-jabatan non-politis akan sangat ditentukan oleh kelembagaan khusus ini. Sementara itu Bupati/ Walikota/ Gubernur/ Menteri/ Presiden yang selama ini diposisikan sebagai Pembina PNS, tidak memiliki hak yang secara langsung menentukan karir jabatan PNS.

Dengan pendekatan kedua, pendekatan pengembangan karir/jabatan PNS yang tidak mandiri dan tidak netral dari pengaruh kepentingan jabatan politis, pola pengembangan karir PNS menempatkan Presiden/Gubernur/ Bupati/Walikota sebagai pembina karir PNS. Dengan demikian karir PNS akan sangat dimungkinkan diintervensi oleh kebijakan Presiden/Gubernur/Bupati/ Walikota. Kalaupun ada kelembagaan yang mengurus PNS, kewenangan lembaga tersebut hanya terbatas pada sisi administratifnya saja seperti halnya Badan Kepegawaian Nasional saat ini. Disamping itu posisi BKN adalah sebagai kelembagaan yang sepenuhnya di bawah tanggung jawab Presiden.

Secara skematis ketiga model dengan dua pendekatan tersebut di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

	Netral /Kelembagaan PNS Yang Mandiri	Tidak Netral/Dibawah Pembinaan Jabatan Politis
Sentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Kelembagaan PNS yang mandiri, yang sifatnya terpusat.</li> <li>□ Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai perpanjangan tangan kelembagaan tersebut di Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Kelembagaan PNS yang tidak netral dari jabatan politis (seperti BKN saat ini).</li> <li>□ Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai perpanjangan tangan kelembagaan tersebut</li> </ul>
Desentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Terpusat di daerah</li> <li>□ Lembaga kepegawaian yang otonom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Sebagai perangkat daerah di bawah binaan pejabat politis</li> </ul>
Gabungan Sentralisasi & Desentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Kelembagaan PNS yang mandiri, namun tidak terpusat</li> <li>□ Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai asimilasi dan "titik temu" antara kepentingan pengembangan PNS secara nasional dan kepentingan lokal di Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Kelembagaan PNS yang tidak netral dari jabatan politis (seperti BKN saat ini)</li> <li>□ Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai asimilasi dan "titik temu" antara kepentingan pengembangan PNS secara nasional dan kepentingan lokal di Daerah</li> </ul>

## **Rekomendasi Model Pengembangan Karir Pegawai Dalam Rangka Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur Di Daerah**

Dilihat dari pendekatan apakah tersentralisasi atau terdesentralisasi dalam pengembangan karir pegawai negeri sipil di daerah, dari tiga model yang diajukan terbukti model yang gabungan menjadi model yang dinilai memiliki peluang untuk dikembangkan di daerah. Model ini diajukan sebab dua model lainnya yaitu yang tersentralisasi maupun yang terdesentralisasi dinilai memiliki beberapa kelemahan. Walaupun masing-masing memiliki juga beberapa keunggulan.

Pendekatan yang bersifat tersentralisasi memiliki keunggulan diantaranya adalah melalui pengembangan PNS yang sifatnya terpusat, maka PNS akan mampu menjadi pengikat dan pemersatu bangsa. Dengan demikian melalui pola ini PNS memiliki kesempatan untuk berkarir di seluruh wilayah NKRI. Sehingga melalui kesempatan pengembangan karir yang terbuka ini diharapkan negara kesatuan RI akan mampu terikat dengan kuat.

Selain itu melalui pola pengembangan PNS yang sifatnya terpusat, maka pengembangan PNS menjadi terbuka. Dalam arti karir PNS tidak lagi terbatasi oleh satu wilayah tertentu saja. Dengan demikian mobilitas karir menjadi sangat terbuka.

Walaupun tentu sebagai suatu pendekatan yang sifatnya terpusat, model ini menjadi sangat panjang, terkesan birokratis dan yang paling mengkhawatirkan adalah munculnya hegemoni pusat terhadap daerah yang berlebihan. Dampak dari itu, maka pengembangan PNS di daerah menjadi seringkali terabaikan, sebab orientasi PNS yang terlalu mengacu ke Pusat. Bahkan lebih jauh

kekhawatiran dari model ini adalah munculnya pengembangan karir PNS di daerah yang tidak sesuai dengan kenyataan dan kebutuhan di daerah. Sebab walaupun bagaimanapun, bila model yang sifatnya terpusat digunakan maka sangat sulit bagi pusat untuk mengendalikan PNS yang menyebar di seluruh wilayah yang ada di Indonesia. Peluang untuk terjadinya bias menjadi sangat besar.

Sementara itu, mengenai model pengembangan karir PNS yang terdesentralisasi, walaupun dinilai memiliki beberapa keunggulan khususnya dalam menjawab kelemahan dari pendekatan sebelumnya, namun pendekatan inipun dinilai memiliki banyak kendala. Beberapa kendala yang muncul dari peluang diimplementasikannya model ini adalah sebagai berikut: (1) munculnya ego kedaerahan yang terlalu mengemuka; (2) jenjang karir PNS yang menjadi sangat pendek; (3) wawasan ke-Indonesiaan PNS menjadi sangat sempit. Dan kalau saja ini dibiarkan sangat memungkinkan untuk mendorong semangat kedaerahan yang mengarah pada disintegrasi bangsa.

Bahkan sesungguhnya konsep pengembangan karir PNS yang sepenuhnya terdesentralisasi, memang tidak terlalu tepat dalam konteks Negara kesatuan seperti Indonesia, sebab walaupun bagaimana daerah pada dasarnya penerima kewenangan dari Pusat, untuk itu sebaiknya memang urusan pengembangan PNS pun tidak dilakukan dengan pendekatan desentralisasi yang utuh.

Sejalan dengan itu, maka pendekatan gabungan (mixed) antara pendekatan sentralisasi dan desentralisasi menjadi satu model pengembangan karir yang lebih memiliki peluang untuk diimplementasikan di Indonesia. Namun yang jadi masalah dalam model ini adalah perpaduan seperti apa yang dinilai paling *reliable*

untuk dikembangkan. Dalam konteks ini pula maka berdasarkan hasil temuan penelitian, model gabungan tersebut digunakan dengan melihat aspek mana yang harus tetap disentralisasikan, dan aspek mana yang perlu didesentralisasikan. Penetapan aspek apa yang harus terpusat dan aspek apa yang harus didesentralisasikan dalam pengembangan karir menjadi sangat penting, sebab dalam proses penetapan tersebut banyak kepentingan yang harus diperhatikan dan diselaraskan.

Untuk menyerlaskan berbagai kepentingan yang ada tersebut, maka dalam kajian ini ditetapkan bahwa penetapan tersebut mengacu kepada dua kepentingan, yaitu (1) kepentingan Negara Kesatuan RI di tataran Pusat, serta; (2) kepentingan kualitas pelayanan kepada masyarakat di tataran lokal daerah. Dengan demikian maka direkomendasikan model pengembangan karir yang bersifat gabungan yang dapat dilakukan dengan prinsip-prinsip pembagian urusan pengembangan karir antara pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut:

- Pemerintah pusat merupakan pembuat kebijakan pengembangan karir PNS secara lengkap dan komprehensif, sehingga akan dilaksanakan oleh daerah dengan tidak menimbulkan multi penafsiran. Hal ini penting sebab peraturan ini akan menjadi pedoman bagi pengembangan karir seluruh PNS baik yang ada di pusat maupun di daerah.
- Pemerintah Daerah harus melaksanakan seluruh peraturan tersebut secara konsekuensi. Pemerintah daerah harus memandang pelaksanaan pengembangan karir yang menjadi kewenangannya sebagai rangkaian dari sistem pengembangan

karir yang menyeluruh dari sistem pengembangan karir secara nasional.

- Peristilahan PNS pusat dan daerah sebaiknya dihilangkan. Hal ini untuk menjembatani pola pengembangan yang lintas daerah dan lintas pusat-daerah atau daerah-pusat. Apalagi selama ini peristilahan ini hanya menyangkut sistem penggajian semata. Padahal pada kenyataannya sistem penggajian ini pun tidak semuanya bersumber dari dana yang dipungut dari rakyat. Penghilangan ini akan membantu secara psikologis maupun yuridis akan tumbuhnya kesadaran bahwa kedudukan seluruh PNS di Indonesia adalah sama sehingga semangat kesatuan dan persatuan terbina.
- Pengembangan karir yang sudah pada level tertentu misalnya dalam eselonering maupun kepangkatan bisa diatur melalui pembagian kewenangan antara daerah dan pusat
- Sebaiknya pusat juga menetapkan dengan jelas ketentuan pengembangan karir PNS antara daerah propinsi dan kabupaten/kota, termasuk peluang pengembangan karir yang sifatnya lintas kabupaten/kota maupun dari kabupaten/kota ke propinsi maupun sebaliknya.
- Pola pengembangan karir PNS yang ada harus memberikan jaminan bahwa seluruh PNS memiliki hak yang sama untuk mencapai eselon dan atau kepangkatan tertinggi dalam karirnya. Sehingga dengan demikian pola pengembangan karir yang ada harus memberikan jaminan bahwa PNS yang terbaik di manapun berada bisa memperoleh jenjang karir yang optimal sesuai dengan prestasinya. Untuk itu, dibutuhkan untuk segera

merumuskan sistem dan model penilaian kinerja PNS yang betul-betul bersandar pada kinerja PNS yang bersangkutan.

### **Operasionalisasi Model Gabungan**

Secara operasional, model gabungan ini memperjelas aspek-aspek penting dalam pemberdayaan dan pengembangan karir pegawai, seperti aspek kewenangan pembinaan PNS, aspek pengelolaan PNS, aspek pengembangan dan jalur karir, serta aspek kelembagaan/hubungan pusat - daerah.

#### **Aspek Kewenangan Pembinaan PNS**

Berdasarkan peraturan perundangan yang ada, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dilakukan oleh Presiden, dan Presiden dapat mendeklegasikan sebagian wewenang kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan daerah. Dengan model gabungan desentralisasi dan sentralisasi, peran kontrol dan standarisasi pembinaan seharusnya dimiliki oleh Pusat sedangkan kewenangan lainnya dapat didesentralisasikan sehingga dapat memacu kreativitas serta dapat lebih difahami oleh Daerah dan sesuai dengan kebutuhan Daerah.

Dilain pihak, Daerah harus memperhatikan konsistensi terhadap peraturan perundangan dalam hal tidak ada campur tangan politik, transparan, terbuka, dan berdasar pada prestasi kerja. Untuk itu, Daerah perlu mengadopsi Komisi Kepegawaian Negara di Pusat (KPN), akan tetapi perlu ditekankan bahwa komisi

ini sebaiknya tidak merupakan kepanjangan tangan atau bawahan KPN, melainkan bersifat independen. Dalam beberapa hal untuk keperluan standarisasi, Komisi Kepegawaian Daerah perlu melakukan koordinasi dengan KPN.

### **Aspek Pengelolaan PNS**

Peraturan yang ada seperti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 99 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 belum mengatur secara menyeluruh tentang penerapan norma dan prosedur yang seragam tentang penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, gaji, kesejahteraan dan pemberhentian PNS. Agar tersusun pengaturan yang holistik tentang norma dan prosedur pengelolaan PNS maka:

- Tidak perlu ada perbedaan antara pengelolaan administrasi pegawai negeri baik untuk PNS pusat maupun daerah;
- Sistem Administrasi Pegawai (SIMPEG) PNS dilakukan secara terpusat, termasuk pemberian NIP pegawai;
- Istilah PNS pusat dan PNS daerah dihapuskan.

### **Aspek Pengembangan dan Jalur Karir**

Sampai saat ini penentuan karir seorang pegawai kurang disertai dengan analisis kinerja yang bersangkutan. Hal ini terjadi karena sistem penilaian kinerja yang berlaku saat ini disinyalir lebih banyak dipengaruhi oleh faktor subyektivitas sehingga tidak mencerminkan kinerja PNS secara nyata. Dengan demikian perlu adanya suatu sistem penilaian kinerja yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pegawai secara obyektif, yang dengan kata lain,

perlu adanya revisi terhadap PP No. 10 tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS.

Ketidakjelasan jalur karir membuat PNS tidak memahami arah karir yang akan ditempuhnya. Dan untuk itu perlu dilakukan identifikasi mengenai peluang karir bagi pegawai yang kemudian dirumuskan dalam suatu pedoman pola karir. Pola karir yang dirumuskan tidak berarti hanya secara struktural, akan tetapi mengakomodir posisi-posisi fungsional.

#### **Aspek Kelembagaan Pengembangan Karir PNS**

Wewenang promosi PNS seharusnya diberikan kepada pimpinan daerah dan atau instansi dimana PNS tersebut bekerja, dengan pengecualian bahwa untuk pengembangan karir yang sifatnya lintas daerah, lintas lembaga serta untuk level (eselon) tertentu dilakukan oleh propinsi, dengan pertimbangan dari Komisi Kepegawaian Daerah, jika promosi dilakukan dalam satu wilayah propinsi. Demikian pula halnya jika promosi dilakukan secara lintas/antar propinsi dan untuk eselon tertentu maka pusatlah yang berwenang dengan pertimbangan dari Komisi Kepegawaian Negara.

Di Pusat, kapasitas kelembagaan BKN harus semakin diperkuat karena BKN lah yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian terhadap kelembagaan BKD di daerah. Di Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, kelembagaan BKD secara administratif adalah kelembagaan Daerah, namun untuk kepala BKD diusulkan oleh Kepala Daerah dan ditetapkan oleh Pusat (melalui BKN). Sementara itu kelembagaan Badan Pertimbangan

Jabatan dan Pangkat di Daerah sebaiknya dipimpin oleh Sekretaris Daerah dengan ketua harian Kepala BKD.

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjangkan puji syukur ke Hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, akhirnya tim peneliti dapat menyelesaikan kajian tentang Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah tepat pada waktunya.

Kajian ini dianggap sangat strategis mengingat tantangan pembangunan aparatur dewasa ini menuntut ditingkatkannya kualitas dan kompetensi aparatur secara optimal sehingga mampu membangun kepemerintahan yang baik (*good governance*) dan mendorong tumbuhnya masyarakat madani (*civil society*). Selain itu diyakini bahwa untuk mendukung percepatan proses peningkatan kualitas aparatur maka sistem kepegawaian yang mengusung pengembangan karir yang luas berdasarkan kinerja (*merit system*) bagi pegawai negeri sipil merupakan salah satu program yang harus diprioritaskan. Berdasarkan keyakinan dan anggapan itulah maka kajian ini dilakukan.

Dalam kajian ini tim peneliti berhasil memunculkan beberapa model alternatif yang dapat dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah untuk digunakan dalam menetapkan jalur karir pegawainya. Melalui analisa sisi positif dan negatif dari model-model tersebut, tim peneliti memberikan rekomendasi tentang model mana yang dianggap terbaik untuk diterapkan dengan dilengkapi kriteria model dan prasyarat penerapannya.

Tim peneliti menyadari bahwa hasil kajian ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, tim akan berterima kasih apabila pembaca dapat memberikan saran dan kritiknya guna peningkatan kualitas kajian ini.

Akhirnya kami berharap bahwa hasil kajian ini tidak sekedar menjadi wacana akademis, akan tetapi akan bermanfaat jika dapat dijadikan sebagai salah satu pertimbangan bagi pemerintah (Daerah maupun Pusat) untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pemerintah di daerah, khususnya di bidang Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur.

Bandung, Desember 2003

Tim Peneliti

## DAFTAR ISI

	halaman
EXECUTIVE SUMMARY .....	i
KATA PENGANTAR .....	xvii
DAFTAR ISI .....	xix
DAFTAR TABEL/DIAGRAM/GAMBAR .....	xxiii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xxviii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Maksud dan Tujuan Penelitian .....	9
D. Metodologi Penelitian .....	9
1. Operasionalisasi Konsep .....	10
2. Pola Pikir Penelitian .....	11
3. Teknik Pengumpulan Data .....	11
4. Teknik Analisa Data .....	12
5. Sampel dan Populasi .....	12
E. Sistematika Hasil Penelitian .....	12
BAB II STUDI KEBIJAKAN DAN TEORITIS TENTANG PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL .....	15
A. Konsep Pemberdayaan dan Pengembangan Karir.	15
1. Teori dan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia .....	15
2. Perencanaan Karir dan Tanggung Jawab dalam Perencanaan Karir .....	22
3. Jalur karir ( <i>career path</i> ) .....	28

	halaman
4. Pengembangan karir .....	30
5. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengembangan Karir .....	32
6. Tanggung Jawab dalam Perencanaan dan Pengembangan Karir .....	34
7. Pengertian Pemberdayaan .....	35
8. Prinsip-prinsip Pemberdayaan .....	37
9. Pemberdayaan dalam Konteks Manajemen Karir .....	42
B. Studi Kebijakan Tentang Pengembangan Karir Pegawai Negeri Sipil .....	43
1. Kebijakan Tentang Manajemen Pegawai Negri Sipil .....	45
2. Kewenangan Pembinaan PNS .....	52
3. Kebijakan Tentang Pengembangan Karir PNS, Pola Karier dan Formasi Jabatan .....	58
C. Model Dasar dan Pendekatan Pengembangan Karir .....	69
1. Pendekatan Yang Netral Dari Pengaruh Jabatan Politis .....	69
2. Pendekatan Yang Tidak Netral Dari Pengaruh Jabatan Politis .....	71
 BAB III GAMBARAN DAN ANALISIS PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DAERAH .....	 73
A. Kabupaten Bandung .....	73
B. Kota Surabaya .....	78
C. Kabupaten Sumbawa .....	82
D. Kota Denpasar .....	89
E. Kota Samarinda .....	96
F. Kabupaten Bone .....	100

	halaman
G. Kota Padang .....	108
H. Kota Medan .....	114
 BAB IV ANALISIS DAN FORMULASI MODEL PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL .....	129
A. Analisis Teori, Kebijakan, dan Empiris Model Pengembangan Karir PNS .....	129
1. Analisis Kewenangan Pembinaan PNS di Daerah .....	130
2. Analisis Kewenangan Pengelolaan PNS .....	135
3. Analisis Pengembangan dan Jalur Karir PNS .....	139
4. Analisis Kelembagaan Pengembangan Karir PNS .....	143
B. Alternatif Model Pengembangan Karir PNS .....	145
 BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....	153
A. Kesimpulan .....	153
B. Rekomendasi .....	158
 DAFTAR PUSTAKA .....	161
LAMPIRAN – LAMPIRAN .....	166

## DAFTAR TABEL/DIAGRAM/GAMBAR

NO.	JUDUL	Hal.
2.1.	Sistem Penilaian Kerja	17
2.2.	Pengembangan Karir Bagi Organisasi dan Individu	19
2.3.	Tahapan Perancangan Jalur Karier dan Program Kaderisasi	20
2.4.	Model Pemberdayaan Sharafat Khan	41
2.5.	Model Manajemen Karir	43
2.6.	Alur Kewenangan Manajemen Kepegawaian Di Indonesia	52
2.7.	Model Alur Pengembangan Karier PNS Berdasarkan Kebijakan Yang Berlaku Pada Saat Ini	68
2.8.	Mekanisme Pembentukan Kelembagaan Khusus	70
2.9.	Pendekatan dan Model Pengembangan Karir	72
4.1.	Operasionalisasi Model Pengembangan Karir PNS di Daerah	152

## DAFTAR LAMPIRAN

No.	JUDUL	Hal.
I.	Kredibilitas Data Dengan Margin Notes Dan Field Notes	166
II.	Deskripsi Kesikapan Daerah Penelitian Berdasarkan Kategori	169
III.	Profil Kepegawaian Daerah Penelitian	179

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan langkah awal yang positif bagi sistem pemerintahan Daerah dalam melaksanakan pembangunan negara Indonesia yang lebih baik dan diharapkan akan lebih berpihak kepada kepentingan masyarakat secara umum. Dengan undang-undang tersebut, pemerintah daerah mempunyai dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan yang berdasarkan kepada kepentingan nyata masyarakat dan potensi daerahnya secara otonom, sehingga hasil pembangunan diharapkan dapat langsung dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat secara merata.

Kebijakan yang diterbitkan dalam rangka mengakomodir tuntutan masyarakat agar sistem pemerintahan daerah yang otonom lebih diperluas dan dilaksanakan secara nyata namun tetap bertanggung jawab dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini, dalam pelaksanaannya menuntut konsekuensi logis yang secara nyata juga, perlu disiapkan oleh berbagai pihak, terutama pemerintah daerah itu sendiri sebagai "execute agency", agen pelaksananya. Di samping kesiapan secara institutif, diperlukan pula kesiapan-kesiapan lainnya yang sangat penting seperti sumber daya manusianya,

kemampuan finansial (PAD), kemampuan untuk bertindak mandiri, dan lain sebagainya.

Khusus mengenai sumber daya manusia aparatur yang harus dimiliki oleh daerah, selain memiliki jiwa dan mental yang kuat untuk membangun secara mandiri, tentunya juga menuntut adanya kualitas yang tinggi baik dari kemampuan teknisnya maupun kemampuan yang bersifat kognitif (pengetahuan dan wawasan), sehingga benar-benar dapat membantu daerah untuk lebih berkembang. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah adanya jiwa dan mental aparatur yang mampu membangun kesadaran yang tinggi bahwa tugas utama aparatur pemerintah adalah melaksanakan pelayanan masyarakat secara berkeadilan serta memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat, baik yang berupa kebutuhan akan barang-barang publik (*public goods*) maupun jasa atau pelayanan umum (*public services*). Inilah sebenarnya hakikat dari peyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom.

Tuntutan untuk melakukan pelayanan pemerintahan yang baik menuntut kualitas aparatur yang dapat diandalkan, yang mampu memberikan pelayanan yang cepat, baik dan murah. Untuk itu maka peran aparatur pemerintahan pada semua tingkat sangat strategis karena pola pikir dan sikap mental mereka menentukan kualitas pelayanan, kinerja dan kemampuan bersaing organisasinya di era globalisasi dewasa ini. Menurut Sarundajang (2000), aparatur yang efektif adalah aparatur yang mempunyai visi, agenda dan berorientasi pada hasil. Dengan demikian perlu adanya perubahan pola pikir

aparatur, dari reaktif menjadi proaktif (antisipatif), dari yang berorientasi kepada masalah menjadi berorientasi kepada pemecahan masalah, dari mengembangkan tekanan dan ketakutan menjadi mengembangkan percaya diri dan partisipasi.

Sejalan dengan konsep otonomi tersebut, maka untuk mewujudkan kualitas aparatur sebagaimana diharapkan di atas, harus difasilitasi dengan sistem kepegawaian, prosedur dan proses budaya kerja yang menunjang yang dilegalisasikan dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan. Namun mengingat sejarah birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia yang sarat dengan kondisi ketergantungannya kepada pemerintah pusat (Sarundajang: 2000), maka tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, termasuk dalam bidang pengembangan sumber daya aparatur, telah diwarnai dengan banyak konflik dan masalah. Keadaan ini tidak dapat dihindari terutama bila mengingat bahwa desentralisasi wewenang pemerintah pusat dilakukan secara sekaligus dalam berbagai bidang pemerintahan tanpa mempertimbangkan kesiapan pemerintah daerah yang menurut Mubyarto (2001) sangat beragam.

Dari sekian banyak masalah yang diperkirakan akan muncul sehubungan dengan pengembangan sumber daya manusia aparatur di daerah ini, yang pada gilirannya berikutnya bisa memicu konflik antara pemerintah daerah dengan pemerintahan pusat atau bahkan dengan pemerintah daerah lainnya adalah adanya kesenjangan yang cukup tinggi antara

jumlah pegawai dengan jenjang jabatan yang ada di daerah, dan pada level yang lebih tinggi, keterbatasan jumlah jabatan tertinggi di daerah semakin mempersempit ruang bagi pengembangan karier pegawainya secara optimal.

Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, jabatan karier tertinggi di Daerah adalah Sekretaris Daerah dengan tingkat eselonisasi Ib untuk Provinsi dan IIA untuk Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan pada level keduanya antara eselon IIA dan IIB di Provinsi, eselon IIB di Kabupaten/Kota.

Keadaan seperti dikemukakan di atas, secara normatif memang tidak ada masalah karena berbagai kebijakan tentang kepegawaian di Indonesia memungkinkan adanya pengembangan karier dengan sistem tertutup dalam arti negara. Kebijakan tersebut menciptakan peluang yang lebih luas bagi pegawai untuk meningkatkan karier. Akan tetapi pada kenyataannya, terutama setelah otonomi daerah diperluas, keadaan tersebut justru terindikasi untuk menimbulkan beberapa permasalahan yang tidak ringan. Ego sektoral, ego kedaerahan, atau bahkan arogansi pusat dan daerah sendiri menjadi kendala utama bagi terwujudnya sistem pengembangan karier secara profesional dan proporsional.

Permasalahan yang sering muncul misalnya adalah adanya penolakan dari daerah untuk menerima limpahan pegawai yang dianggap telah memiliki pangkat tinggi dengan pendidikan yang tinggi sementara waktu pensiun masih lama.

Alasan penolakannya adalah hanya karena akan menjadi pesaing bagi aparat-aparat daerah. Di pihak lain pemerintah yang lebih tinggi, juga cenderung menolak "kiriman" pegawai/pejabat dari daerah, dan kalaupun diterima hanyalah ditempatkan dalam jabatan fungsional sambil menunggu waktu pensiunnya. Terkait dengan kasus kedua ini, berarti pula adanya suatu pandangan yang cenderung "merendahkan" jabatan fungsional yang dianggap tidak strategis. Hal ini tentunya karena adanya ketidakpahaman yang ditunjukkan oleh kalangan aparatur termasuk para pimpinannya sendiri, dimana seharusnya pemegang jabatan fungsional justru harus dipilih dari aparatur yang handal secara teknis maupun pengetahuan, dan benar-benar merupakan ahli dalam bidangnya, bukan sekedar jabatan untuk "pembuangan" atau "penunggu" waktu pensiun belaka.

Masalah lain yang juga menjadi kendala bagi sistem pengembangan karier pegawai adalah ketidakkonsistensi terhadap pelaksanaan dan penghargaan atas kompetensi dan kompetisi secara obyektif. Ketika merit sistem dijadikan sebagai dasar pembinaan dan pengembangan pegawai dimana profesionalisme, kompetensi, dan persaingan yang sehat menjadi dasar pertimbangannya, pada kenyataannya sistem senioritas dan kedekatanlah yang cenderung menjadi faktor utama penilaian. Fakta ini sulit terbantahkan dan terjadi hampir di setiap lingkungan PNS di Indonesia.

Masalah seperti ini akan terus berkembang sejalan dengan waktu dimana jumlah aparatur berusia muda dengan

kemampuan dan kualitasnya yang semakin baik, akan terus bertambah sementara jabatan struktural sangat terbatas dan jabatan fungsional yang menjadi jalur karir alternatif masih juga termarginalkan. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka penelitian ini akan mengkaji tata laksana pengembangan karir khususnya mengenai jalur pengembangan karier PNS dalam konteks hubungan antar pemerintahan, dalam rangka mewujudkan sistem dan kebijakan yang ditetapkan pada era otonomi daerah.

## B. Rumusan Masalah

Bericara tentang Sumber Daya Aparatur, dipahami bahwa pengertiannya meliputi tiga hal yaitu sumber daya manusia, sumber daya finansial dan sarana/prasarana. Akan tetapi dalam penelitian ini pengertian tersebut lebih dititikberatkan pada unsur sumber daya manusianya atau lebih jelasnya Pegawai Negeri Sipil. Dengan demikian maka dalam penelitian ini penggunaan istilah sumber daya aparatur adalah untuk menunjuk kepada Pegawai Negeri Sipil, sedangkan kedua sumber daya yang lain tidak dikaji secara eksplisit dan detail.

Manajemen sumber daya manusia di organisasi pemerintahan di Indonesia diatur dalam UU 43/99 tentang pokok-pokok kepegawaian dan diejawantahkan dalam berbagai peraturan pemerintah yaitu:

- PP No. 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS
- PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS

- PP No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat PNS
- PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural
- PP No. 101 Tahun 2000 tentang Diklat Jabatan PNS.
- PP No. 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP No. 98 Tahun 2002 tentang Pengadaan PNS
- PP No. 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP No. 99 Tahun 2002 tentang Kenaikan Pangkat PNS
- PP No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP No. 100 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural
- PP No. 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS.

Selain itu, untuk menunjang upaya peningkatan kualitas, kinerja dan profesionalisme aparatur khususnya para pimpinan organisasi pada semua level, Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan sebuah keputusan (SK BKN No. 43/KEP/2001) tentang standar kompetensi umum jabatan struktural PNS.

Seluruh kebijakan tersebut hendaknya benar-benar mendukung upaya pemerintah, pusat dan daerah, dalam menciptakan aparatur dan pimpinan organisasi pemerintah yang handal dan profesional. Adapun aspek MSDM yang sangat krusial dalam hal ini adalah perencanaan dan rekrutmen pegawai, penempatan pegawai, pengembangan karir pegawai serta pemberhentian dan pensiun pegawai. Akan tetapi, mengingat kondisi dan budaya di daerah yang berkembang sekarang ini, pengembangan karir merupakan aspek yang

paling urgen dan menentukan dalam rangka upaya pemberdayaan sumber daya aparatur di daerah.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka perlu dikaji bagaimana sistem perundang-undangan dan berbagai peraturan pemerintah mengatur aspek pengembangan karir pegawai dan bagaimana pelaksanaan perundang-undangan tersebut di daerah menunjang upaya pembentukan aparatur yang tangguh dan berdaya guna. Selain itu, berkaitan dengan isu otonomi daerah yang cenderung menimbulkan ego kedaerahan yang berlebihan sehingga menghambat proses pembentukan aparatur yang handal dan profesional, maka perlu pula dikaji tata laksana pengembangan karir khususnya dalam konteks hubungan antar pemerintahan sehingga pemberdayaan aparatur menjadi optimal. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas dan untuk memfokuskan kajian kepada topik yang diharapkan, maka Tim merumuskan pokok-pokok permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah jalur pengembangan karier pegawai (PNS) yang ditetapkan dalam sistem kepegawaian di Indonesia?
2. Bagaimanakah implementasi dari sistem/kebijakan kepegawaian di Indonesia, khususnya yang berhubungan dengan masalah jalur pengembangan karier PNS, dilihat dari hubungan antar tingkat pemerintahan?
3. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala untuk menerapkan jalur pengembangan karier tersebut?
4. Upaya-upaya apa saja yang perlu dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut?

### **C. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Kegiatan penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisa masalah-masalah dalam pemberdayaan sumber daya aparatur di daerah khususnya yang berkaitan dengan tata laksana/jalur pengembangan karir pegawai dalam konteks hubungan antar tingkat pemerintahan.

Untuk mencapai tujuan tersebut di atas, maka kegiatan penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran sebagai berikut:

1. Gambaran yang lengkap dan menyeluruh tentang kesenjangan yang muncul antara peraturan tentang aspek pengembangan karir pegawai dengan pelaksanaannya di daerah.
2. Tersusunnya suatu alternatif model pengembangan karir pegawai yang mampu membantu mengeliminir masalah pengembangan karir di daerah serta yang memberikan peluang besar untuk peningkatan kualitas aparatur di daerah.

### **D. Metodologi Penelitian**

Penelitian yang dilakukan ini sebenarnya di lihat dari tujuannya adalah suatu penelitian terapan dimana hasilnya adalah untuk menyempurnakan cara bekerja. Metode Penelitian yang digunakan dalam Penelitian ini adalah deskriptif (*Exploratory*) dengan pendekatan kualitatif, yaitu dengan mencari informasi dilapangan untuk mengungkap masalah

yang mungkin ada tentang Pengembangan Karir Sumber Daya Manusia Aparatur dalam Pelaksanaan Otonomi. Data yang diperoleh kemudian dibahas/dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan matriks konsep kunci yang terlibat dalam judul penelitian ini. Akan tetapi terlebih dulu diukur tingkat kepercayaan datanya melalui *margin notes* dari persepsi peneliti yang dicontohkan kepada *field notes* dari peristiwa yang terjadi.

Untuk memperjelas keberadaan metodologinya, perlu diterangkan mengenai operasionalisasi konsep, pola pikir, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, serta teknik analisa data.

### **1. Operasionalisasi Konsep**

Walaupun tidak mengoperasionalisasikan variabel karena pendekatan dalam penelitian ini adalah kualitatif, akan tetapi tetap perlu dikemukakan hal-hal yang berkaitan dengan konsep pemberdayaan sumber daya yang terdiri dari sub konsep:

- ★ Pemberian tanggung jawab dan wewenang pembinaan pegawai;
- ★ Pemberian kepercayaan dalam pengelolaan pegawai;
- ★ Keterlibatan subordinasi dalam pengambilan keputusan tentang urusan kepegawaian.

Sejalan dengan konsep pemberdayaan, maka konsep pelaksanaan otonomi terdiri dari sub konsep:

- ★ Pembagian kewenangan;
- ★ Pengendalian dan pemantauan;

- ★ Kelembagaan/hubungan pusat dan daerah.

Seluruh sub konsep ini akan dijabarkan lebih rinci kedalam dimensi dan indikator konsep untuk keperluan pembuatan instrumen wawancara.

## **2. Pola Pikir Penelitian**

Telah diuraikan dalam Bab II bahwa Teori dan Kebijakan menjadi acuan dalam penelitian ini, yang berarti seharusnya Penelitian ini menggunakan Pola Pikir deduktif tapi kemudian Penelitian ini mengharapkan dari lapangan terbentuknya suatu model pengembangan karier dan pola karier sebagai wujud dari pemberdayaan sumber daya manusia aparatur. Oleh karena itu maka pola pikir yang dianut kemudian bisa dikatakan menjadi induktif.

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

Mengingat pendekatan kualitatif yang dilakukan dalam penelitian ini maka Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan:

- \* Wawancara.
- \* Studi dokumentasi.
- \* Catatan-catatan.
- \* Rekaman-rekaman.
- \* Observasi.

#### **4. Teknik Analisa Data**

Teknik Analisa Data yang digunakan adalah :

- \* Pengumpulan data yaitu dengan menyeleksi data yang relevan, baik data yang diperoleh dari hasil wawancara maupun data sekunder.
- \* Reduksi data: Data hasil wawancara dan data sekunder direduksi dengan upaya pembuatan kategori.
- \* Display data: membuat matriks dengan bahan yang sudah diukur tingkat kepercayaan datanya oleh *margin notes* (persepsi peneliti tentang teori dan kebijakan yang relevan) dan *field notes* (kondisi riil di daerah penelitian)

#### **5. Sampel & Populasi**

Karena unit analisisnya adalah sumber daya manusia yang melaksanakan otonomi dibidang kepegawaian, maka populasinya adalah sumber daya manusia yang memiliki wewenang dalam melakukan pembinaan PNS dan yang berwenang mengurus karier pegawai. Dengan demikian maka berarti bahwa sampel ditentukan secara purposive (beralasan), dan dalam penelitian ini sampel yang terpilih berkedudukan di instansi-instansi yang berada dibawah Pemda sebagai pelaksana Otonomi Daerah.

#### **E. Sistematika Hasil Penelitian**

Sistematika hasil penelitian yang akan dituangkan sebagai laporan hasil penelitian adalah sebagai berikut:

## **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam Bab Pendahuluan ini akan dibahas mengenai latar belakang masalah dan fenomena-fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan kepegawaian khususnya yang berhubungan dengan jalur pengembangan karier pegawai. Kemudian diikuti dengan Pokok-pokok permasalahan, maksud dan tujuan penelitian, dan metodologi penelitian serta sistematikanya secara umum.

## **BAB II STUDI KEBIJAKAN DAN TEORITIS TENTANG PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL**

Dalam Bab ini akan dibahas mengenai kebijakan-kebijakan yang melandasi sistem pengembangan karier PNS di Indonesia serta tentang dasar-dasar pemikiran yang melandasi sistem pengembangan karier dari perspektif teori.

## **BAB III GAMBARAN DAN ANALISIS PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DAERAH**

Bab ini akan menguraikan tentang kondisi umum lokasi penelitian, khususnya yang terkait dengan masalah yang dikaji sehingga memiliki relevansi yang tinggi untuk menjadi bahan dan data kajian. Misalnya hal yang menyangkut jumlah pegawai (secara umum/total, berdasarkan klasifikasi pangkat/golongan/masa kerja/tingkat pendidikan), jumlah jabatan struktural dan fungsional yang ada, serta Struktur Organisasi dan Tata Kerja.

## BAB IV ANALISIS DAN FORMULASI MODEL PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL

Bab ini akan diisi oleh berbagai hasil analisa lapangan yang menggambarkan tentang uraian-uraian yang sesuai untuk menjawab pokok-pokok permasalahan penelitian.

## BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab ini akan diisi dengan Kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran sebagai rekomendasi bagi perbaikan dan pemantapan sistem yang ada kepada pemerintah

**BAB II**  
**STUDI KEBIJAKAN DAN TEORITIS TENTANG**  
**PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL**

**A. Konsep Pemberdayaan dan Pengembangan Karir**

**1. Teori dan Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia**

Sampai saat ini Manajemen Sumber Daya Manusia masih tetap merupakan tantangan bagi organisasi-organisasi modern. Rahasia keberhasilan organisasi terletak pada pendekatan apa yang digunakan dalam memperlakukan *stakeholder*nya – pengguna jasa dan pegawai. Menurut Kotter dan Heskett ( 1992) dan Waterman (1994), sumber daya manusia harus didahulukan. Hal tersebut sesuai dengan paradigma baru yang mengindikasikan bahwa sumber daya manusia merupakan asset yang terpenting dalam organisasi, walaupun untuk mendapatkan dan mempertahankan asset tersebut memerlukan dukungan dana yang tidak sedikit.

Bericara tentang manajemen sumber daya manusia (MSDM) di dalam organisasi pemerintahan, kita tidak bisa menutup mata dari pengalaman-pengalaman sektor swasta yang jauh lebih maju dalam mengimplementasikan teori-teori Barat dan Timur. Irawan (1997) menyatakan bahwa aspek-aspek MSDM yang komprehensif menyangkut hal-hal berikut ini:

- 1) Perencanaan SDM,
- 2) Seleksi dan orientasi SDM,
- 3) Pengembangan SDM,
- 4) Manajemen karier,

- 5) Penilaian prestasi kerja,
- 6) Kompensasi,
- 7) Pemutusan hubungan kerja.

Ketujuh aspek tersebut pada prinsipnya saling berkaitan dan memiliki hubungan yang sangat tinggi, sehingga pembahasan terhadap satu aspek harus didahului dan atau diikuti dengan pembahasan aspek lainnya. Dengan demikian, sekalipun fokus penelitian ini adalah pada pengembangan karir, akan tetapi aspek-aspek lain dianggap perlu untuk dibahas/ditelaah. Berdasarkan anggapan tersebut maka dalam bagian-bagian berikut ini hanya akan dibahas dua aspek yang sangat terkait dengan manajemen dan pengembangan karir.

#### 1) Penilaian Prestasi Kerja

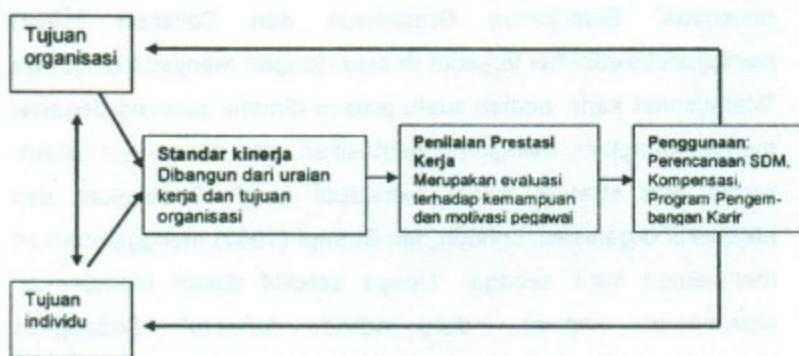
Sebagai yang telah dikemukakan di atas, kinerja pegawai merupakan salah satu aspek yang harus dipertimbangkan dalam perencanaan karier pegawai. Baik buruknya kinerja pegawai dapat diketahui melalui proses penilaian prestasi kerja. Secara umum, penilaian prestasi kerja bertujuan untuk mengevaluasi dan mengembangkan tujuan organisasi.

Irawan dkk (1997) mengemukakan elemen-elemen suatu sistem penilaian prestasi kerja yang harus dilaksanakan secara terintegrasi. Penilaian prestasi kerja harus didasarkan pada standar input-proses-output kerja yang akan menghasilkan ukuran-ukuran prestasi kerja. Hasil dari penilaian prestasi kerja tersebut dijadikan umpan balik yang berupa kelemahan dan kelebihan pegawai yang selanjutnya dijadikan bahan

pengambilan keputusan untuk upaya perbaikan dan peningkatan kinerja.

Sejalan dengan pengembangan karier pegawai yang mengacu pada kebutuhan organisasi dan individu, maka sistem penilaian kerja yang menunjang hal tersebut tergambar dalam diagram berikut.

Diagram 2.1. Sistem Penilaian Kerja



Sumber: Irawan (1997: 193)

## 2) Manajemen Karier

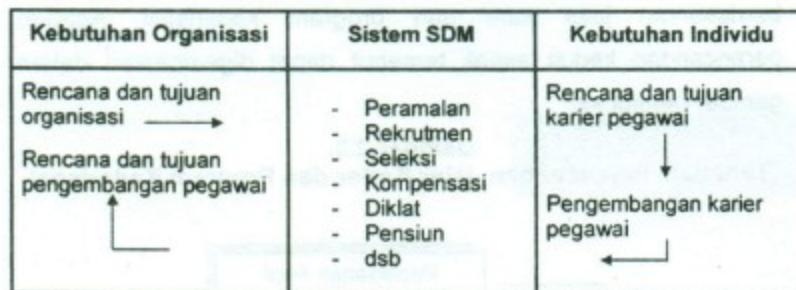
Erkaningrum (2002) menyatakan bahwa: Manajemen karier yang ada dalam organisasi akan menjadi suatu kekuatan dalam upaya untuk mendorong individu agar berkembang dan merealisasikan potensinya secara penuh. Manajemen karier pada intinya terdiri dari perencanaan dan pengembangan karier pegawai yang pada dasarnya merupakan tanggung jawab pegawai tersebut. Akan tetapi, dalam upaya menyelaraskan kebutuhan individu dan organisasi, maka manajemen karier harus mendapat perhatian khusus dari organisasi. Manajemen karir

dapat dipandang dari dua perspektif, yaitu perspektif individu dan perspektif organisasi.

Dari perspektif individu, London dan Stumpf (1982) mendefinisikan manajemen karir sebagai "Suatu proses dalam mengembangkan suatu konsep keterkaitan diri (*self-relative*) terhadap peran kerja seseorang dan membuat keputusan untuk menerima atau menolak berbagai kesempatan peranan dalam pekerjaan. Selanjutnya Greenhaus dan Callahan (1994) menggarisbawahi hal tersebut di atas dengan menyatakan bahwa "Manajemen karir adalah suatu proses dimana seorang pegawai mengembangkan, mengimplementasikan, dan memonitor tujuan-tujuan dan strategi dalam mencapai karir". Sedangkan dari perspektif organisasi, London dan Stumpf (1982) menggambarkan manajemen karir sebagai "Upaya selektif dalam memberikan kesempatan kepada individu-individu tertentu". Sedangkan Bernardin dan Russell (1998:208) mengatakan bahwa "Manajemen karir adalah suatu proses organisasional yang meliputi persiapan, implementasi, dan memonitor rencana-rencana karir, baik yang direncanakan oleh pegawai secara individual maupun sistem karir yang dibentuk oleh organisasi".

Dari kedua perspektif tersebut, jelas terlihat bagaimana diantara masing-masing pihak, organisasi dan individu mempunyai kebutuhan yang berlainan. Hubungan antara kebutuhan organisasi dan kebutuhan individu untuk pengembangan kariernya digambarkan oleh Irawan dkk (1997: 162) dalam diagram berikut ini:

Tabel 2.2. Pengembangan Karir Bagi Organisasi dan Individu



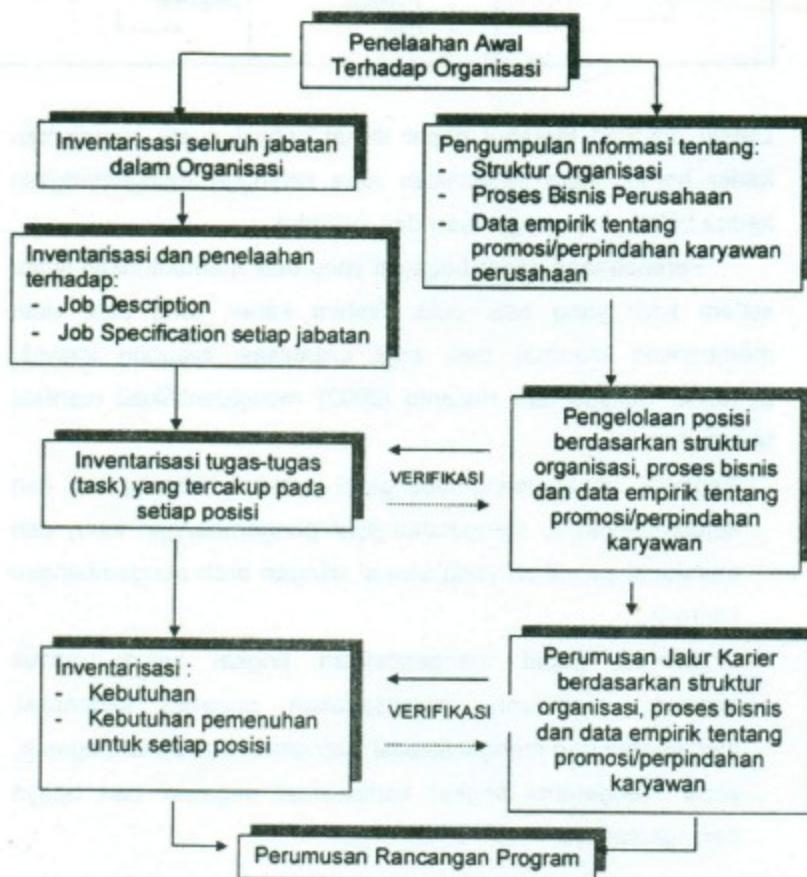
Dalam diagram tersebut dapat dilihat bahwa suatu manajemen karier harus ditata sedemikian rupa sehingga menguntungkan kedua belah pihak (organisasi dan individu).

Perencanaan karier pegawai yang baik membutuhkan suatu sistem karier yang baik pula. Sistem karier yang baik akan memberikan manfaat baik bagi organisasi maupun individu pegawai. Sulistio dan Pujianto (2002) mengidentifikasi manfaat tersebut, yaitu:

- Pegawai dapat mengembangkan potensi kemampuan dan keterampilannya, mengetahui jalur pengembangan karir, dan mendapat pelatihan yang sesuai dengan arah pengembangan karirnya;
- Organisasi dapat mengendalikan tingkat keluar masuk pegawai, membantu melaksanakan program kaderisasi, mengetahui dan mengantisipasi keinginan dan bakat pegawai, serta mengetahui tingkat kompetensi pegawai dan upaya peningkatannya.

Suatu sistem karier yang baik pada umumnya dirancang berdasarkan jalur karir dan program kaderisasi. Adapun perancangan kedua aspek tersebut dapat digambarkan dalam gambar berikut ini:

**Gambar 2.3.**  
**Tahapan Perancangan Jalur Karier dan Program Kaderisasi**



Sumber: Sulistio dan Pujiyanto (2002: 287)

Pengembangan karier merupakan proses pelaksanaan perencanaan karier. Pengembangan karier terdiri dari tindakan-tindakan pegawai untuk mencapai rencana karier. Tindakan-tindakan tersebut dapat dilakukan langsung oleh bagian kepegawaian atau dilaksanakan oleh individual pegawai dengan didukung baik oleh organisasi melalui bagian kepegawaian atau atasannya langsungnya. (Werther & Davis, 1996)

Ketika perencanaan karier sudah merefleksikan keselarasan antara tujuan pegawai dan organisasi, program pengembangan karier dapat disesuaikan dengan kebutuhan. Dalam upaya pencapaian tujuan karier yang tercakup dalam perencanaan maka individu dan organisasi dapat menetapkan bentuk atau program pengembangan karier. Program-program tersebut dapat dikelompokkan dalam dua jenis utama yaitu bersifat:

a. Individual

Pada dasarnya program pengembangan ini tanggung jawabnya diserahkan kepada pegawai yang bersangkutan. Setiap pegawai dapat menentukan bentuk pengembangan karier yang bagaimana yang memungkinkannya untuk mencapai tujuan kariernya. Beberapa contoh upaya yang biasa dilakukan oleh pegawai adalah dengan pencapaian kinerja terbaik, ekspos kompetensi yang dimiliki, ekspos loyalitas terhadap perkembangan organisasi, serta mengikuti jalur pendidikan formal.

b. Organisasional

- Pengembangan karier tidak hanya bergantung pada upaya-upaya individual seperti yang dicontohkan di atas, akan tetapi

memerlukan dukungan penuh dari organisasi melalui keterlibatan bagian kepegawaian, atasan langsung dan atau bantuan pihak luar. Bentuk pengembangan karier dapat dilaksanakan secara berkelompok atau individual. Contoh pengembangan karier berkelompok adalah diklat (teknis fungsional dan struktural), seminar, dan workshop. Sedangkan program pengembangan terhadap individual dapat berupa *coaching*, *mentoring*, pemberian umpan balik, permagangan, rotasi internal dan eksternal, dan konsultasi karier.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa perencanaan karier yang meliputi perumusan jalur karier dan program kaderisasi harus dijadikan alat bantu dalam pengambilan keputusan pengembangan karier pegawai. Adapun pengambilan keputusan perlu mempertimbangkan pula hal-hal lain diantaranya seperti kebijakan pimpinan, strategi organisasi, dan kinerja pegawai.

## **2. Perencanaan Karir dan Tanggung Jawab dalam Perencanaan Karir**

James W. Walker seperti dikutip oleh Mondy dan Noe (1990:356) mendefinisikan perencanaan karir (career planning) sebagai "Suatu proses dimana seseorang merencanakan kehidupan pekerjaannya". Sementara itu, Mondy dan Noe (1990:356) mendefinisikan perencanaan karir sebagai "Suatu proses dimana seseorang menyiapkan tujuan karir dan mengidentifikasi cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut". Sedangkan Bernardin dan Russell (1998: 208) memberikan

pandangan mengenai karir sebagai "Upaya-upaya yang dilakukan secara sengaja oleh seseorang agar orang tersebut lebih memberikan perhatian pada kemampuan, minat, nilai-nilai, kesempatan, hambatan, pilihan, dan konsekuensi-konsekuensi yang ada". Selanjutnya mereka mengatakan bahwa perencanaan karir berkaitan dengan dua hal, yaitu identifikasi tujuan-tujuan karir dan mewujudkan rencana untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Melalui perencanaan karir ini, seseorang mengevaluasi kemampuan dan minatnya, mempertimbangkan alternatif kesempatan karir yang tersedia, menentukan tujuan karir, dan merencanakan aktivitas-aktivitas pengembangan karir.

Secara ideal, perencanaan karir dimulai sejak seseorang aktif secara resmi dalam suatu organisasi/perusahaan. Dalam masa orientasi, diadakan suatu observasi terhadap performance/prestasi kerja yang bersangkutan. Untuk mendapatkan hasil observasi yang jelas, standar pekerjaan mutlak harus ada sebagai suatu pembanding. Dengan cara ini diharapkan, kelebihan dan kekurangan pegawai yang bersangkutan dapat dideteksi untuk kemudian diadakan langkah-langkah peningkatan. Dari hasil ini pula diharapkan pegawai yang bersangkutan dapat merencanakan arah perjalanan karirnya. Penentuan arah karir ini harus mempertimbangkan beberapa faktor seperti kebutuhan pegawai yang bersangkutan, kemampuan, aspirasi, dan kebutuhan organisasi.

Dari uraian singkat tersebut di atas, nampak bahwa perencanaan karir harus dipikirkan bersama oleh individu yang bersangkutan dan organisasi di mana dia bekerja.

### ***Perencanaan karir oleh individu (individual career planning)***

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam perencanaan karir individu adalah:

a. Analisis kebutuhan karir individu

Perencanaan karir dimulai dengan pemahaman mengenai diri sendiri (*self-understanding*). Dari tahap ini diharapkan seseorang dapat melihat jangkar karir mana yang paling dominan bagi dirinya. Setelah identifikasi jangkar karir dilakukan, maka langkah selanjutnya adalah menentukan tujuan apa yang akan dicapai dan langkah apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Tahap ini sekaligus mengevaluasi/melihat kembali apakah tujuan yang ditetapkan cukup realistik untuk dicapai.

Belajar mengenai diri sendiri ini dinamakan penilaian diri sendiri (*self-assessment*). Tujuan dari penilaian diri sendiri ini adalah untuk menghindari kesalahan yang mungkin mempengaruhi keseluruhan kemajuan karirnya.

Pada umumnya tidak mudah untuk mengadakan self-assessment. Namun demikian Mondy dan Noe (1990:358) menawarkan dua metode yang dapat digunakan untuk melakukan hal tersebut, yaitu lembar keseimbangan kekuatan dan kelemahan (*strength and weakness balance sheet*) dan survey suka dan tidak suka (*likes and dislikes survey*)

*Strength and weakness balance sheet* dikembangkan oleh Benyamin Franklin yang dimaksudkan untuk lebih membuat orang mengenal diri mereka sendiri. Metode sederhana ini terdiri dari dua kolom yang menggambarkan kompilasi

kekuatan pada satu kolom dan kompilasi kelemahan pada kolom yang lain. Dengan mengenal kekuatan dan kekurangan, seseorang diharapkan dapat menggunakan informasi tersebut untuk mendapatkan keuntungan yang maksimum.

Metoda *like and dislike survey* dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi hal-hal yang mereka sukai dan tidak mereka sukai dalam hubungannya dengan pekerjaan mereka. Penggunaan metode ini sama dengan *like and dislike survey* dimana kompilasi hal-hal yang disukai diletakan pada satu kolom dan kompilasi hal-hal yang tidak disukai diletakkan pada kolom yang lain.

b. Pemetaan karir individu

Pemetaan karir merupakan proses penggambaran karir seorang pegawai termasuk kesiapan pegawai untuk memangku jabatan tertentu. Dalam pemetaan ini seorang pegawai dapat membuat skala prioritas/kemungkinan dari beberapa posisi yang memungkinkan.

c. Penilaian kinerja individu

Penilaian kinerja yg didapat oleh seorang pegawai akan membantu pegawai untuk lebih realistik dalam merencanakan karirnya. Namun demikian, hasil penilaian akan memberi manfaat jika instrumen penelitiannya dapat dipertanggungjawabkan.

d. Identifikasi usaha-usaha individu

Identifikasi usaha-usaha individu dimaksudkan sebagai segala upaya yang dilakukan oleh seorang pegawai dalam rangka mewujudkan sasaran karirnya. Misalnya mengikuti berbagai

keguatan seperti kursus bahasa inggris, mengikuit pelatihan pemasaran, dsb.

### ***Perencanaan karir oleh organisasi (organisational career planning)***

Perencanaan karir oleh organisasi diartikan sebagai suatu proses memetakan pola/jalur/perjalanan karir pegawai dalam organisasi. Perencanaan ini harus merupakan suatu upaya maksimal dari organisasi yang pada akhirnya diharapkan dapat memaksimalkan kontribusi para pegawai.

Tujuan perencanaan karir dalam setiap perusahaan mungkin berbeda satu sama lain. Namun demikian secara umum, Mondy dan Noe (1990:361-362) menyatakan bahwa banyak organisasi menyelenggarakan perencanaan karir untuk mencapai satu atau lebih dari tujuan-tujuan berikut ini:

- Membuat lebih efektifnya pengembangan bakat-bakat yang ada. Secara individu, seseorang akan lebih 'committed' pada pengembangan yang merupakan bagian dari perencanaan karir yang spesifik. Mereka akan lebih mengerti tujuan dari pengembangan.
- Kesempatan bagi para pegawai untuk mempertimbangkan jalur karir non tradisional atau jalur karir yang baru. Para pegawai yang 'excellent' tidak melihat jalur karir tradisional sebagai suatu jalur karir yang optimal. Hal ini akan menimbulkan rasa tidak puas di kalangan mereka. Oleh karena itu, daripada para perusahaan kehilangan para pegawai yang potensial ini, maka lebih baik kepada mereka ditawarkan perencanaan karir untuk

membantu mereka mengidentifikasi jalur karir yang baru atau yang berbeda dengan yang sebelumnya.

- Pengembangan sumber daya manusia yang lebih efisien di dalam dan diantara divisi dan atau lokasi geografis yang berbeda.
- Kepuasan kebutuhan pengembangan pribadi pegawai. Individu-individu yang merasakan bahwa kebutuhan pribadi mereka terpenuhi cenderung akan lebih puas dalam pekerjaan dan dalam organisasi dimana mereka bekerja.
- Peningkatan kinerja/prestasi melalui pengalaman *on-the-job training* yang diselenggarakan melalui perpindahan karir horisontal dan vertikal.
- Meningkatkan loyalitas dan motivasi pegawai serta mengurangi perpindahan pegawai.
- Suatu metode untuk menentukan kebutuhan pelatihan.

Tujuan-tujuan tersebut di atas memang belum tentu bisa dicapai. Oleh karena itu, kesungguhan organisasi sangat diperlukan dalam menata rencana yang dibuat. Kesulitan yang muncul adalah jika para pegawai mempunyai pengharapan yang tidak realistik/tidak sesuai dengan kemampuan perusahaan/organisasi. Maka yang terjadi adalah suatu kekacauan dalam organisasi, seperti mundurnya performa, tingginya tingkat perpindahan pegawai, dsb. Oleh karena itu suatu program perencanaan karir harus didasarkan pada pengembangan pengharapan yang realistik.

Beberapa hal yang harus dilakukan organisasi dalam rangka perencanaan karir pegawai adalah:

a. Profil kebutuhan pegawai

Profil kebutuhan pegawai adalah gambaran kualitatif maupun kuantitatif mengenai pegawai yang diperlukan dalam organisasi. Dengan adanya profil kebutuhan pegawai, akan terlihat dengan jelas seberapa besar kebutuhan pegawai dan seberapa banyak pegawai yang tersedia sesuai dengan yang dibutuhkan.

b. Deskripsi jabatan/pekerjaan

Organisasi harus mempunyai deskripsi untuk setiap jabatan/pekerjaan yang ada. Adanya uraian jabatan memungkinkan organisasi lebih mudah dalam mengidentifikasi dan mengarahkan karir seorang pegawai.

c. Peta jalur karir

Peta jalur karir adalah gambaran yang berisi berbagai nama jabatan beserta alur-alur yang menghubungkan satu jabatan dengan jabatan lain. Alur ini memungkinkan beralihnya pegawai dari satu jabatan ke jabatan yang lain. Selain itu, dengan melihat peta ini, maka pegawai akan relatif mudah mengetahui dan mengerti masa depan karirnya.

d. Penilaian kinerja pegawai

Akurasi penilaian sangat diperlukan dalam penentuan karir seorang pegawai. Oleh karena itu alat dan mekanisme penilaian yg tepat perlu ada dalam setiap organisasi.

**3. Jalur karir (career path)**

Mondy dan Noe (1990:352) mendefinisikan jalur karir sebagai suatu garis fleksibel dimana seorang pegawai meniti karir

selama bekerja dalam suatu perusahaan/organisasi. Pada umumnya jalur karir terfokus pada pergerakan maju dalam suatu pekerjaan tertentu. Ada beberapa jalur karir yang dikenal selama ini, yaitu traditional career path, network career path, dan dual career path.

*Traditional career path* merupakan suatu jalur karir dimana seseorang maju dari suatu tingkat ke tingkat lainnya secara vertikal dalam suatu jenis pekerjaan tertentu. Asumsi dasar jalur ini adalah bahwa setiap pekerjaan yang dilakukan sebelum mencapai jenjang tertentu merupakan suatu pekerjaan dasar untuk dapat mengerjakan pekerjaan yang lebih tinggi. Kelebihan metoda ini adalah kejelasan jalur karir. Setiap pegawai tahu tahapan-tahapan yang harus dilalui sebelum mencapai jenjang tertentu. Kekurangan metoda ini adalah mengabaikan kemungkinan adanya pekerjaan lain yang sama atau menyediakan pengalaman yang lebih baik tanpa seorang pegawai harus melalui jentang yang bertingkat sebelum mencapainya. Kelemahan lainnya adalah, sisitem ini akan menghambat seorang pegawai potensial yang terhalang oleh seniornya yang ternyata tidak bisa berkembang lagi.

*Network career path* merupakan jalur karir yang tidak hanya vertikal, tapi juga horisontal. Metode ini memungkinkan seorang pegawai berpindah dari suatu posisi dalam suatu pekerjaan ke posisi lain dalam pekerjaan lain tetapi masih dalam level yang sama. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pengalaman yang berbeda sebelum meningkat ke level yang lebih tinggi. Keuntungan metoda ini adalah memperbesar kesempatan

pegawai untuk berkembang dan juga memperkecil kemungkinan terhambatnya karir seseorang. Namun kekurangan metoda ini adalah tidak jelasnya jalur karir yang harus ditenouh seorang pegawai, sehingga sulit untuk memberikan penjelasana mengenai jalur karir kepada pegawai.

*Dual career path* pada dasarnya dikembangkan bagi mereka yang mempunyai keahlian teknis fungsional, tetapi tidak berkeinginan untuk menduduki jabatan manajemen. Mereka-mereka yang berminat mengembangkan keahlian di bidangnya diberikan kesempatan untuk berkembang dan memberikan kontribusi sesuai dengan keahlian mereka masing-masing serta dihargai sesuai tanpa harus memasuki jenjang manajemen. Keuntungan metoda ini adalah perusahaan dapat mempertahankan mereka-mereka yang mempunyai keahlian teknis fungsional dan keahlian atasanial.

Dengan mengikuti jalur karir yang telah jelas ditetapkan, para pegawai dapat mengembangkan karir dengan bantuan organisasi/ perusahaan.

#### **4. Pengembangan karir**

Konteks karir pada saat ini dirasakan berbeda dengan konteks karir pada era sebelumnya. Sekarang semakin disadari bahwa individu-individu akan berkembang di berbagai organisasi dibandingkan dengan bekerja untuk satu organisasi sepanjang hidup mereka. Hal ini berarti bahwa mereka kemungkinan akan mengalami beberapa transisi karir, yaitu perubahan ke arah area karir yang berbeda baik dalam organisasi yang sama atau yang

berbeda sepanjang kehidupan kerja mereka. Oleh karena itu pengembangan karir bukan lagi suatu isu yang berdiri sendiri, akan tetapi harus dilihat dalam konteks kehidupan dan pengembangan seorang pegawai secara keseluruhan bukan hanya sebagai seorang pegawai saja. Pengembangan karir dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari sudut pandang individu dan sudut pandang organisasi.

Dari perspektif individu, pengembangan karir adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh seorang pegawai untuk meningkatkan diri sendiri yang berkaitan dengan pekerjaan pada saat ini atau pekerjaan yang telah direncanakan. Sedangkan dari perspektif organisasi, pengembangan karir upaya pengembangan karir pegawai yang meliputi jalur karir dan pengembangan tangga karir.

Sehubungan dengan pengembangan karir Robbins and Cenzo (1993) menyatakan bahwa dalam upaya mencapai kebutuhan organisasi, merupakan suatu keharusan bagi setiap organisasi mencari informasi untuk secara langsung memonitor kemajuan sekelompok pegawai yang telah diseleksi, sehingga kemampuan atasanial dan keahlian teknis yang dibutuhkan dapat tersedia apabila dibutuhkan.

Mondy and Noe (1990:352) mendefinisikan pengembangan karir sebagai "Suatu pendekatan formal yang dilakukan oleh organisasi untuk memastikan bahwa orang-orang dengan kualifikasi dan pengalaman yang tepat tersedia apabila dibutuhkan. Pengembangan karir meliputi seluruh aktivitas yang dipersiapkan

bagi seseorang untuk mengikuti jenjang karir yang telah ditentukan".

Tujuan utama pengembangan karir adalah pemenuhan kebutuhan individu di lingkungan kerja dan sekaligus pemenuhan kebutuhan organisasi pada saat yang sama, apabila memungkinkan (Torrington and Hall). Apabila melihat tujuan seperti di atas, sepintas terlihat bahwa individu mendapat prioritas keuntungan dari pengembangan karir. Namun demikian sebetulnya organisasi pun mendapat keuntungan yang tidak sedikit.

### **5. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengembangan Karir**

Seringkali pengembangan karir tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini dikarenakan banyaknya faktor yang mempengaruhi. Adapun beberapa faktor tersebut antara lain:

#### **1) Hubungan pegawai dengan organisasi**

Dalam kondisi mutualisme (saling menguntungkan) pengembangan karir dapat berjalan dengan semestinya. Hal ini dikarenakan antara pegawai dengan organisasi mempunyai persepsi yang sama mengenai pentingnya perencanaan dan implementasi karir serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

#### **2) Personalitas pegawai**

Perjalanan karir seorang pegawai juga tergantung pada personalitas pegawai. Ada pegawai yang secara personal peduli dengan karirnya atau ada juga yang tidak bahkan cenderung apatis, sehingga sulit untuk diajak bekerjasama dalam penataan karir.

### 3) Faktor-faktor eksternal

Faktor-faktor dari luar sangat mempengaruhi sistem karir yang berlaku dalam organisasi. Seseorang yang sudah dipersiapkan untuk posisi tertentu, mungkin saja gagal karena adanya *dropping* dari luar organisasi.

### 4) Politicking dalam organisasi

Intrik-intrik antar pejabat, pegawai, atau antar unit kerja akan sangat mengganggu sistem manajemen karir yang tepat. *Politicking* seperti tersebut di atas, lebih cenderung membuat manajemen karir hanya *lips service* semata, basa-basi.

### 5) Sistem penghargaan

Organisasi yang tidak mempunyai sistem penghargaan yang tepat cenderung akan membuat pegawai tidak tertarik untuk memikirkan karirnya, karena pegawai melihat tidak danya perbedaan antara pegawai yang berprestasi dengan tidak berprestasi.

### 6) Jumlah pegawai

Secara logika, semakin banyak jumlah pegawai, semakin kecil pula kemungkinan seorang pegawai untuk mendapatkan posisi yang diinginkan.

### 7) Ukuran organisasi

Semakin besar ukuran organisasi, semakin kompleks manajemen karir yang harus diperhatikan. Namun demikian sisi baiknya adalah semakin terbukanya kesempatan untuk mengembangkan karir.

8) Kultur organisasi

Kultur atau kebiasaan-kebiasaan dalam organisasi akan sangat mempengaruhi manajemen karir dalam suatu organisasi. Ada organisasi yang cenderung feodalistik, demokratik, dsb.

9) Tipe manajemen

Tipe manajemen yang dikembangkan juga mempengaruhi manajemen karir. Manajemen terbuka relatif lebih memberikan peluang bagi pegawai untuk terlibat dalam penataan karirnya. Sebaiknya manajemen yang tertutup cenderung kurang memberikan peluang bagi pegawai untuk terlibat dalam penataan karirnya.

#### ***6. Tanggung Jawab dalam Perencanaan dan Pengembangan Karir***

Apabila kita perhatikan pada sub bab sebelumnya bahwa tujuan perencanaan karir dan pengembangan karir adalah untuk menyeimbangkan kebutuhan individu dan kebutuhan organisasi, maka secara tidak langsung tanggung jawab dalam kedua hal tersebut menjadi tanggung jawab individu dan organisasi secara bersama-sama. Keduanya mempunyai peran dan tanggung jawab dalam mengembangkan dan mengatur karir.

Individu bertanggung jawab dalam memunculkan dan mengimplementasikan perencanaan karir mereka sendiri dengan jalan mengidentifikasi keahlian, nilai-nilai, dan kepentingan mereka sehubungan dengan pekerjaan yang sedang dipangku sekarang dan kesempatan yang akan datang.

Sementara itu organisasi bertanggung jawab dalam mendukung para pegawai dengan jalan menyediakan sarana dan kebijakan-kebijakan yang memungkinkan tercapainya tujuan individu dan tujuan organisasi. dengan kata lain, kedua belah pihak harus bekerja sama sebaik mungkin.

Individu-individu/para pegawai harus menyadari kelebihan dan kekurangannya, dan memberikan perhatian pada tujuan organisasi. Sebaliknya organisasi harus memperhatikan kebutuhan para pegawai, jika tidak maka kebutuhan kedua belah pihak tidak akan dapat terpenuhi.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Herriot (1991 p. 112) dengan tegas mengatakan bahwa "Pengembangan oleh organisasi tanpa menghiraukan kebutuhan para pegawai dan pengembangan oleh para pegawai tanpa memperhatikan kebutuhan organisasi dipastikan tidak akan berhasil".

### **7. Pengertian Pemberdayaan**

Kadang-kadang pemberdayaan nampaknya sangat sederhana. Sepintas pemberdayaan berarti pendeklegasian pengambilan keputusan. Padahal hakekatnya tidaklah demikian, pemberdayaan adalah mengenali dan menyadari kekuatan yang dimiliki oleh pegawai seperti keahlian dan motivasi anggota-anggota organisasi. Jadi pemberdayaan tidak berarti sesuatu yang diberikan oleh atasan akan tetapi sebaliknya. Peran atasan adalah menciptakan suatu kultur yang diinginkan oleh para pegawai sehingga mereka dapat menggunakan seluruh potensi mereka

untuk keuntungan organisasi dan bukan menggunakan sedikit dari potensi yang mereka miliki.

Menurut Mukhtar Sarman, "Pemberdayaan adalah proses penumbuhan kekuasaan atau kemampuan diri". Sementara itu Jan Carlzon (Cook, 1996:2) menggambarkan pemberdayaan sebagai berikut: "Membebaskan seseorang dari kendali yang kaku ..... dan memberi orang tersebut kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-idenya dan keputusan-keputusan serta tindakan-tindakannya". Pemahaman senada dikemukakan oleh Mitchel (1994:7) sebagai berikut: "Pemberdayaan tidak hanya berorientasi pada tugas, akan tetapi pengambilan keputusan dan pemberian tanggung jawab yang penuh pada pegawai". Sedangkan Byars dan Rue (Wahibur Rokhman, 2002:123) mengatakan: "Pemberdayaan merupakan bentuk desentralisasi yang melibatkan pada bawahan dalam membuat keputusan".

Dari beberapa pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa kunci utama dalam pemberdayaan adalah manajemen partisipasi (*participative management*). Hal ini didukung oleh penelitian yang menyatakan bahwa: "Ada keterkaitan yang erat antara partisipasi dan kepuasan, motivasi dan kinerja (performance)" (Holander, Offerman, 1990:183). Selanjutnya Keighley (1993:6) menyatakan bahwa "kerja kelompok yang dikelola sendiri (self-managed work team) adalah bentuk baru dalam melihat hubungan organisasi-manajemen-pekerja". Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Bartol (1991:650) menyatakan "kelompok-kelompok keterlibatan pegawai, yang terdiri dari sekelompok kecil pegawai yang bekerja untuk memecahkan masalah-masalah khusus yang berkaitan

dengan kualitas dan produktivitas, menunjukkan salah satu cara dalam manajemen partisipasi".

Bagaimanapun manajemen partisipasi didefinisikan, manajemen partisipasi mensyaratkan bahwa pegawai harus diberi tanggung jawab dan kepercayaan. Oleh karena itu sangat penting bagi pihak manajemen untuk mengenal potensi para pegawai untuk mengidentifikasi dan mendorong munculnya tindakan-tindakan terhadap masalah-masalah kualitas (Stevens, 1993:20). Selanjutnya Stevens (1993:20) menegaskan bahwa: "Jika pihak manajemen menolak untuk melaksanakan rekomendasi dari tim, maka kepercayaan anggota tim pada kualitas program akan hancur".

### **8. Prinsip-prinsip Pemberdayaan**

Prinsip merupakan aspek hakiki yang harus dimiliki dalam aplikasi suatu konsep. Adapun beberapa prinsip pemberdayaan adalah sebagai berikut:

#### **1) Kesatuan dalam pemberdayaan**

Magjuka (1993:63) berpendapat bahwa "Para pekerja yang dipengaruhi oleh perubahan harus diikutsertakan dalam pembuatan keputusan mengenai perubahan, jika tidak, mereka akan menolak perubahan. Dalam organisasi yang mempraktekan pemberdayaan, pegawai tidak diharapkan disuruh untuk mengerjakan sesuatu, akan tetapi mereka harus tahu apa yang harus dikerjakan. Peran utama manajemen, adalah mendukung dan merangsang para pegawai, bekerja sama untuk mengatasi hambatan-hambatan lintas fungsional,

dan berusaha untuk mengeliminir rasa takut dalam kelompok mereka sendiri (Hand, 1994:25).

2) Pemberdayaan dari bawah (*bottom-up*)

Konsep pemberdayaan yang paling penting adalah pendeklegasian tanggung jawab pada kelompok pegawai terendah dalam organisasi. Proses pembuatan keputusan harus berdasarkan desentralisasi tingkat tinggi dan individu-individu atau kelompok yang dibentuk harus bertanggung jawab terhadap lengkapnya suatu proses pekerjaan (Lawler, 1994:70). Stevens (1993:20) bahkan menyatakan bahwa "keberhasilan utama suatu program didasarkan pada kepemilikan oleh para pegawai dan pemberdayaan mereka untuk membuat perubahan". Suatu hal penting yang perlu diperhatikan oleh organisasi adalah bahwa manajemen menghargai saran-saran pegawai dan mengelola/menindaklanjuti saran-saran tersebut dengan sesuai. Secara alamiah, pegawai-pegawai yang terlibat secara langsung dalam suatu proses pekerjaan mengetahui dengan baik bagaimana cara untuk meningkatkan pekerjaan tersebut (McMillan, 1994:177). Dalam organisasi yang mempraktekkan pemberdayaan, para pegawai akan merasa bertanggung jawab terhadap pekerjaannya, karena mereka menyadari bahwa tanggung jawab yang diberikan adalah untuk membuat organisasi beroperasi lebih baik.

3) Pegawai adalah aset paling berharga dalam organisasi

Turney (1993:30) menyatakan bahwa pemberdayaan pegawai akan menyebabkan pegawai mempunyai tanggung jawab, rasa

memiliki, kepuasan akan pencapaian pekerjaan, kekuatan atas apa dan bagaimana sesuatu pekerjaan dikerjakan, pengakuan atas ide-ide mereka, dan pengetahuan bahwa mereka merupakan aset penting organisasi.tanpa pegawai-pegawai yang produktif, organisasi tidak berarti apa-apa dan tidak akan dapat melakukan apapun. Pemberdayaan akan berjalan dengan sangat baik apabila para pegawai membutuhkan organisasi seperti juga organisasi membutuhkan mereka, dan kebutuhan ini lebih dari sekedar gaji dan keuntungan lain (Johnson, 1993:47).

4) Memperlakukan pegawai seperti juga memperlakukan pelanggan

Faktor lain adalah pentingnya memahami keinginan pelanggan (Johnson, 1993:7). Suatu hal yang sangat penting memahami adanya kaitan yang positif antara kepuasan pelanggan internal dan memahami kebutuhan pelanggan eksternal. Johnson (1993:47) berargumen bahwa "Para pegawai yang tidak diperlakukan dengan tepat tidak bisa diharapkan untuk memperlakukan para pelanggan dengan baik".

Kepuasan internal dapat dicapai melalui beberapa cara sebagai berikut:

- menciptakan manajemen partisipasi tingkat tinggi;
- desentralisasi struktur hierarkhi kekuasaan;
- menciptakan otonomi yang luas dalam organisasi;
- pengembangan kelompok kerja yang efektif.

5) Saling tukar informasi dengan setiap orang

Hal yang sangat penting dalam keberhasilan suatu perush dan upaya pemberdayaannya serta keterlibatan pegawai adalah 'kejujuran'. Loyalitas pegawai akan tergantung pada hal tersebut. Para pegawai ingin mengetahui kemana arah angin berhembus dalam organisasi. Jika organisasi menahan informasi, maka para pegawai tidak akan memberikan informasi yang benar yang diinginkan oleh organisasi.

6) Memberikan gambaran yang jelas kepada pegawai mengenai kerangka pekerjaan yang harus dilakukan

Walaupun konsep pemberdayaan menyiratkan bahwa ada keleluasaan yang diberikan kepada pegawai, namun pegawai pun memerlukan arahan agar jalannya organisasi tidak mengalami banyak hambatan.

7) Ganti struktur hierarkhi dengan tim arahan mandiri (*self-directed team*)

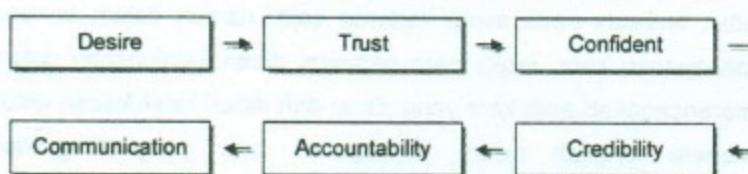
Dalam konsep ini kesalahan yang dilakukan oleh pegawai merupakan hal yang wajar dan diharapkan pegawai belajar dari kesalahan yang dilakukannya.

Dengan memperhatikan konsepsi pemberdayaan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa butir penting sebagai berikut: (1) pemberdayaan merupakan pemberian tanggung jawab dan wewenang kepada pegawai, (2) pemberdayaan merupakan bentuk kepercayaan atasan kepada bawahan, (3) pemberdayaan merupakan bentuk pelibatan pegawai dalam pengambilan keputusan.

Dari ketiga hal tersebut, dikatakan bahwa pemberdayaan akan terjadi apabila kekuasaan ada dalam diri pegawai yang kemudian akan merasakan rasa memiliki dan tanggung jawab atas pekerjaan mereka. Dengan kata lain, pegawai yang diberdayakan akan merasakan bahwa kewenangan dan tanggung jawab pekerjaan diberikan kepada mereka; karena ada perasaan lebih bertangung jawab, maka mereka akan lebih berinisiatif dan lebih menikmati pekerjaan mereka. Pemberdayaan yang tepat akan mendorong pegawai untuk berusaha untuk secara penuh memberikan kontribusinya terhadap organisasi. Tujuan akhir pemberdayaan pegawai adalah bahwa semua pegawai memberikan kontribusinya secara maksimal dengan cara mereka sendiri dalam rangka mewujudkan peningkatan berkelanjutan untuk diri mereka sendiri dan rekan sekerja.

Dalam bentuk model, Sharafat Khan (Wahibur Rokhman, 2002:123) menggambarkan pemberdayaan sebagai berikut:

Diagram 2.4. Model Pemberdayaan Sharafat Khan



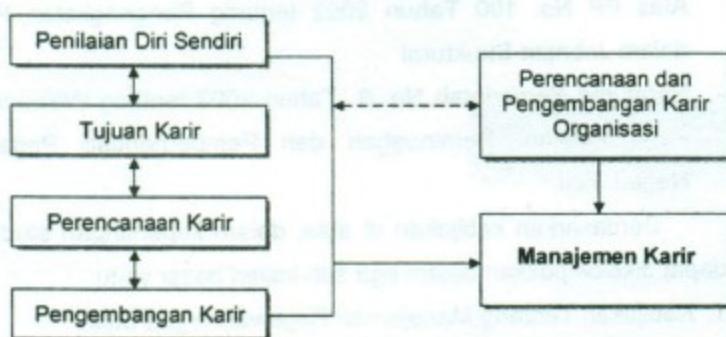
Dari model tersebut, dapat dilihat bahwa langkah awal pemberdayaan adalah adanya keinginan (*desire*) manajemen untuk melibatkan pegawai dalam permasalahan organisasi. Langkah selanjutnya adalah membangun kepercayaan (*trust*)

diantara manajemen dan pegawai. Rasa saling percaya akan menimbulkan adanya perasaan dihargainya kemampuan pegawai yang pada akhirnya akan membangun rasa percaya diri (*confident*). Tahap berikutnya adalah menjaga kredibilitas (*credibility*) dengan mengembangkan lingkungan kerja yang mendorong terciptanya kompetisi yang sehat. Aspek pertanggungjawaban (*accountability*) pegawai atas kewenangan dan tugas yang diberikan oleh organisasi menjadi aspek lain yang penting dalam pemberdayaan. Tahap terakhir adalah adanya komunikasi yang terbuka (*communication*) antara manajemen dan pegawai agar tercipta iklim keterbukaan dan saling memahami.

#### **9. Pemberdayaan dalam Konteks Manajemen Karir**

Jika mengamati konsep pemberdayaan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikatakan bahwa pemberdayaan merupakan suatu upaya mengoptimalkan potensi pegawai dengan jalan memberikan keleluasaan dalam mengambil tindakan yang diperlukan sepanjang koridor yang ditentukan. Pemberdayaan ini tidak terbatas pada aspek tertentu saja, namun dalam konteks manajemen karir, maka para pegawai diberi keleluasaan dalam merencanakan arah karir yang dituju dan diberi keleluasaan untuk menata langkah dalam pencapaian karir yang diinginkan. Sedangkan dari sudut pandang organisasi, organisasi harus mampu memfasilitasi pegawai pegawai dalam meniti karirnya, mempersiapkan jalur karir yang jelas, dan kebutuhan organisasi dalam hal karir. Dalam bentuk model dapat dilihat sebagai berikut:

Diagram 2.5. Model Manajemen Karir



### B. Studi Kebijakan Tentang Pengembangan Karir Pegawai Negeri Sipil

Studi tentang kebijakan dalam bidang pengembangan karir pegawai negeri sipil dapat ditelusuri dalam peraturan perundungan yang telah ditetapkan. Beberapa peraturan perundungan yang secara eksplisit memuat kebijakan tersebut antara lain adalah:

- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian
- Peraturan Pemerintah No. 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

- Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP No. 100 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural
- Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan kebijakan di atas, dalam kepentingan studi ini dapat dikelompokkan dalam tiga sub-kajian besar yaitu:

1. Kebijakan Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
2. Kebijakan Tentang Kewenangan Dalam Pembinaan PNS
3. Kebijakan Tentang Pengembangan Karir dan Pola Karier PNS.

Namun untuk membatasi fokus dalam kajian ini, dari substansi yang terkandung dalam topik-topik sub-kajian di atas, tidaklah seluruh substansi akan dikaji, melainkan lebih dispesifikasikan kepada masalah yang terkait dengan alur dari pengembangan karir itu sendiri. Pembatasan terhadap fokus tersebut, didasarkan pada suatu alasan bahwa masalah pengembangan karir PNS di Indonesia, pada dasarnya secara normatif relatif sudah cukup baik, namun bila dikaji lebih lanjut hal-hal yang berkaitan dengan implementasi di lapangan, ternyata hal itu belumlah bisa dijalankan secara konsekuensi dan konsisten. Terutama untuk masalah yang berhubungan dengan alur pengembangan karir dilihat dari aspek hubungan antara satu instansi dengan instansi lainnya, antara satu daerah dengan daerah lainnya, antar tingkatan pemerintahan, termasuk dengan pemerintah pusat.

Tidak berjalannya alur pengembangan karier PNS ini, lebih terasa lagi ketika diterapkannya kebijakan otonomi daerah yang lebih besar dan luas. Sikap resistensi dari masing-masing departemen/instansi pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten serta kota terhadap PNS lain yang berasal dari luar lingkungannya, justru menjadi lebih tinggi dan terbuka. Isu yang dilandasi oleh budaya parokhial (sempit), seperti isu putera daerah, isu almamater, isu sedaerah, dan sebagainya, semakin nyata dan berhemus di setiap daerah.

Untuk itulah maka fokus kajian dalam studi ini dibatasi kepada alur pengembangan karier PNS yang akan dilihat secara perspektif nasional, sehingga peluang dan kesempatan PNS untuk berkarir secara profesional dapat lebih terbuka secara nasional.

### **1. Kebijakan Tentang Manajemen Pegawai Negri Sipil**

Pegawai negeri sebagai salah satu unsur sumber daya manusia dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara, terbagi dalam tiga yaitu: (1) Pegawai Negeri Sipil; (2) Anggota Tentara Nasional Indonesia; (3) Anggota Kepolisian Republik Indonesia (SANKRI, 2003:247). Selanjutnya, menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 43 tahun 1999, Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud di atas dapat dikelompokkan dalam dua, yaitu: (1) PNS Pusat; (2) PNS Daerah. Selanjutnya menurut penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan PNS Pusat adalah PNS yang didanai oleh APBN, sedangkan PNS Daerah adalah PNS yang didanai oleh APBD.

Kemudian dalam SANKRI (2003:247), dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan PNS adalah mereka yang bekerja pada departemen, lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Sekretariat Lembaga Negara, Instansi vertikal di daerah Provinsi, Kabupaten, Kota, Kepaniteraan Pengadilan, Instansi TNI dan Kepolisian.

Jadi berdasarkan batasan-batasan yang dikemukakan dalam sistem kepegawaian di Indonesia, dapat dikatakan bahwa PNS pada dasarnya meliputi keseluruhan pegawai negara yang berkerja untuk negara yang diwadahi oleh masing-masing institusi negara, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sedangkan yang membedakan antara PNS Pusat dengan PNS Daerah hanyalah pada masalah pendanaannya saja, sedangkan masalah status secara umum pada dasarnya tidaklah berbeda, yaitu sebagai Pegawai Negeri, unsur aparatur negara. Dan karenanya, hendaknya disadari oleh semua pihak bahwa konsekuensi logis dari status yang bersifat umum tersebut, maka berkaitan dengan pengembangan karier PNS pun harus bersifat nasional pula. Ini juga berarti bahwa manajemen kepegawaian di Indonesia hendaknya bersifat nasional dan berlaku secara nasional sebagai standar norma, mekanisme dan prosedur, serta aspek-aspek lain yang berkaitan dengan sistem pengelolaan PNS.

Sehubungan dengan status umum tersebut, dalam penjelasan umum UU No. 43 tahun 1999 dijelaskan beberapa hal yang berkaitan dengan manajemen dan karir PNS. Point 1 penjelasan tersebut menyatakan bahwa:

Di samping dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan pemerintah kepala daerah, pegawai negeri

berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pemaknaan dan interpretasi terhadap pernyataan di atas, sangat dimungkinkan beragam, namun ada yang perlu dipahami secara mendalam yaitu tentang hal yang menyatakan kewajiban pegawai negeri untuk selalu *menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan profesional* serta *bertanggung jawab*.

Disadari atau tidak bahwa ketiga "kata kunci" tersebut, memiliki keterkaitan satu sama lain. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, menunjukkan kepada kita bahwa nilai-nilai nasionalisme Indonesia mendasari pelaksanaan kewajiban pegawai negeri. Wawasan nasional dan wawasan nusantara hendaklah menjadi pijakannya. *Profesional*, menunjukkan bahwa pegawai negeri harus memiliki kemampuan dan keahlian yang bisa digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas dan kewajibannya. Dan di samping itu tentunya, perlu didukung oleh suatu sistem yang dapat memberikan kesempatan dan peluang kepada pegawai negeri untuk dapat mengembangkan karier seluas-luasnya. Sedangkan *tanggung jawab*, merupakan suatu landasan moral dan mental yang harus dimiliki oleh setiap pegawai negeri dengan orientasinya yang luas terhadap *kepentingan bangsa dan negara*, bukan kepentingan individual belaka, bukan pula kepentingan kelompok atau kepentingan pimpinan yang cenderung bersifat sempit. Sehingga dalam

konteks ini tidak diharapkan berkembangnya ego sektoral di kalangan pegawai negeri.

Selanjutnya dalam point 3 dinyatakan bahwa:

Sebagai bagian dari pembinaan Pegawai Negeri, pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuannya secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Dengan demikian pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan atas penilaian obyektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil. Dalam pembinaan kenaikan pangkat, di samping berdasarkan sistem prestasi kerja juga diperhatikan sistem karier.

Pada point ini, lebih menjelaskan kepada masalah dasar pembinaan pegawai negeri, yang secara umum didasarkan pada prestasi kerja dan sistem karier. Ini bisa dikatakan sebagai salah satu bentuk penghargaan (*rewards*) yang diberikan kepada pegawai negeri, yang dipandang memiliki prestasi kerja baik sehingga berhak untuk mendapatkan peluang dan kesempatan karier yang layak.

Kemudian point 4 menyatakan bahwa:

Manajemen Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan norma dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji, dan program kesejahteraan, serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Hakikat dari majamen pegawai negeri antara lain adalah untuk pengaturan terhadap pengelolaan pegawai itu sendiri agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik, efektif, dan efisien. Pengelolaan dimaksud meliputi berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah norma, standar, prosedur, dan aspek lainnya, mulai dari perencanaan *rekruitment* hingga pemberhentian (pensiun) pegawai. Hal ini memang merupakan suatu hal yang relatif baik dilihat dari sisi kebijakan (normatif) yang ada, namun boleh dikatakan masih sangat lemah dalam hal pelaksanaannya. Tentunya termasuk dalam hal pelaksanaan yang berkaitan dengan alur pengembangan karier pegawai sebagaimana yang menjadi fokus dalam kajian ini.

Secara gamblang dinyatakan dalam Pasal 12 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 bahwa *Manajemen PNS diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna* (ayat 1). Oleh karenanya, keberadaan pegawai negeri termasuk PNS, harus mampu menunjukkan peran dan fungsinya dengan baik, khususnya untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Penjabaran dari tugas-tugas ini, dalam lingkungan PNS selaku aparatur negara dan pemerintah, diwujudkan dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan di sini tentunya dalam arti yang luas, mulai dari pelayanan yang sifatnya teknis atau jasa langsung, seperti perijinan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya, sampai dengan pelayanan non teknis seperti membangun fasilitas umum dan fasilitas sosial, atau bisa juga dalam bentuk fasilitas kebijakan,

yang implikasinya memberikan kemudahan dan keuntungan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, apa yang menjadi amanat dalam Undang-undang selaku kebijakan yang mendasari sistem pengelolaan (manajemen) PNS tersebut perlu diupayakan implementasinya seoptimal mungkin, agar arah manajemen tersebut dapat terwujud. Dengan kata lain, bila sistem manajemennya baik kemudian konsisten dan konsekuensi dilaksanakan, maka akan menjadi motivasi tersendiri bagi PNS sehingga pada akhirnya akan mempengaruhi terhadap kinerja dan pola kerjanya.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yang berkaitan dengan manajemen pegawai negeri atau administrasi kepegawaian negara, tanggung jawabnya berada pada Presiden selaku Pembina PNS, dan pelaksanaannya berada pada setiap departemen/instansi/pemerintah daerah masing-masing, namun dalam penentuan kebijakan dan pengaturannya tetap berada pada satu institusi pemerintah yang secara fungsional dibentuk untuk melaksanakan tugas tersebut. Di Indonesia dalam hal ini adalah Badan Kepegawaian Nasional (BKN).

Dalam Pasal 34 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 disebutkan bahwa "*Untuk melaksanakan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil dibentuk Badan Kepegawaian Nasional*" (ayat 1), yang secara umum melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di bidang kepegawaian negara. Sebagaimana dinyatakan dalam ayat (2) sebagai kelanjutannya, yaitu:

"Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), 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 pusat dan pemerintah daerah."

Tugas yang diemban oleh BKN memang sangatlah luas di lihat dari sisi ruang lingkup kepegawaian, yakni meliputi keseluruhan aspek yang berkaitan dengan sistem manajemen kepegawaian nasional, dan sangat besar dilihat dari beban kerjanya, yakni meliputi hal-hal teknis yang menjadi turunan dari aspek-aspek yang ada dalam lingkup kepegawaian tersebut. Oleh karenanya maka untuk dapat melaksanakan tugas-tugas tersebut, ditetapkan pula bahwa dalam sistem pengelolaan pegawai negeri ini dianut pola desentralisasi dan delegasi wewenang kepada pihak-pihak lain, baik secara horizontal (pada tataran pusat) maupun vertikal (dalam hubungannya dengan pemerintah daerah), sebagaimana tertuang dalam Pasal 34A, yang menyatakan bahwa "Untuk kelancaran pelaksanaan manajemen PNS daerah dibentuk Badan Kepegawaian Daerah (ayat 1)". Selanjutnya dalam ayat (2) pasal tersebut dinyatakan bahwa "Badan Kepegawaian Daerah merupakan perangkat daerah yang dibentuk oleh kepala daerah". Secara sederhana, alur kewenangan yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian di Indonesia, dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:

**Gambar 2.6.**

**Alur Kewenangan Manajemen Kepegawaian Di Indonesia**



*Keterangan:*

- : Menggambarkan alur utama kewenangan
- - - : Alur Koordinasi
- - - - : Alur pendelegasian/desentralisasi

**2. Kewenangan Pembinaan PNS**

Pembinaan PNS dimulai sejak saat diterima menjadi PNS sampai dengan pemberhentian atau pensiun, dan dilaksanakan berdasarkan perpaduan antara sistem prestasi kerja dan sistem karir dengan dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Kebijakan pembinaan pegawai negeri sipil ini secara menyeluruh berada pada tangan presiden (SANKRI, 2003:249). Begitu pula halnya mengenai pembinaan PNS dalam kaitannya dengan masalah pengangkatan, pemindahan, atau pemberhentian. Dalam

Undang-Undang No. 43 tahun 1999, pasal 25 ayat 1, dinyatakan bahwa "*Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dilakukan oleh Presiden*".

Dalam melaksanakan setiap kebijakan yang sudah ditetapkan melalui Undang-Undang, tentunya Presiden tidak dapat melakukannya sendiri. Dan oleh karenanya, dalam kapasitas tertentu, mengenai urusan yang berkaitan dengan pembinaan kepegawaian ini, presiden dapat mendeklasifikasikannya kepada pihak-pihak yang relevan, yaitu para pembina kepegawaian di Instansi atau daerah masing-masing. Undang-undang 43 pasal 13 ayat 2, menyatakan bahwa "*Presiden dapat mendeklasifikasi sebagian wewenang kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan daerah*".

Di samping itu, dalam hal melaksanakan urusan kepegawaian secara umum, maka presiden membentuk suatu institusi yang bersifat komite, yang disebut dengan Komisi Kepegawaian Negara atau yang disingkat dengan (KPN) seperti tertuang dalam pasal 13 ayat 3, yaitu "*Untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijaksanaan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, dan memberikan pertimbangan tertentu, dibentuk Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan oleh Keppres*".

Untuk melaksanakan tugas dalam rangka membantu Presiden, KPN memiliki tugas sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang 43 tahun 1999, penjelasan pasal 13 di atas, yaitu sebagai berikut:

- Komisi Kepegawaian Negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini adalah komisi yang bertugas membantu presiden dalam:

- Merumuskan kebijaksanaan umum kepegawaian.
- Merumuskan kebijaksanaan penggajian dan kesejahteraan PNS.
- Memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu yang menjadi wewenang Presiden.
- Untuk melaksanakan tupok tersebut, secara independen dan obyektif, maka kedudukan Komisi perlu diperkuat.

Kemudian untuk pelaksanaannya di daerah, kewenangan pembinaan ini dapat didelegasikan kepada pembina kepegawaian di daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Bab VII tentang Kepegawaian Daerah Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa:

Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan (Pasal 76).

Dengan demikian, dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah, dengan kepala daerah selaku pembina pegawai di daerah, memiliki kewenangan yang cukup luas dalam hal pengelolaan kepegawaiannya. Dari sudut pandang hukum dan administrasi pemerintahan (negara), ketentuan yang ada dalam Undang-undang tersebut mencerminkan adanya pengakuan dan legitimasi terhadap kepala daerah untuk mengelola kepegawaianya, dan dapat dikatakan sebagai suatu yang ideal secara normatif, mengingat daerah dimungkinkan lebih

memahami keadaan, sifat, dan karakter umum dari jajaran aparatur yang ada di daerahnya.

Namun dalam pelaksanaannya, dengan ketentuan tersebut ternyata belum memberikan adanya suatu jaminan, baik kepada daerah maupun kepada pegawai itu sendiri, tentang perspektif pengembangan karier serta pengembangan-pengembangan kemampuan lainnya, terutama yang berhubungan dengan masalah alur pengembangan karier PNS. Karena pada kenyataannya, walaupun otonomi telah memberikan hak yang begitu luas kepada daerah, dalam beberapa hal terutama yang berkaitan dengan masalah kemampuan dan formasi daerah yang terbatas, maka alur pengembangan karier yang dimiliki daerah, terutama untuk tingkat menengah ke atas sangat terbatas. Hal inilah sebenarnya yang perlu dikaji lebih lanjut agar sistem pengembangan karier yang bersifat terbuka dalam konteks negara (nasional) dapat diimplementasikan secara efektif, minimal dalam tingkat hubungan antar pemerintah secara hierarkhial.

Pemerintah memang sudah mengantisipasi berbagai kemungkinan dan keterbatasan tersebut. Hal ini dapat dilihat dengan adanya klausul yang mengatur tentang perpindahan pegawai, termasuk di tingkat pemerintah daerah, sebagaimana tertuang dalam penjelasan pasal 76 yang menyatakan sebagai berikut:

Pemindahan pegawai dalam daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Bupati/Walikota, pemindahan pegawai antar daerah kabupaten/kota dan/atau antara daerah kabupaten/kota dan daerah propinsi dilakukan oleh Gubernur setelah berkonsultasi dengan Bupati/Walikota dan pemindahan pegawai antar daerah propinsi atau

antar daerah propinsi dan pusat serta pemindahan pegawai daerah antar daerah kabupaten/kota dan daerah kabupaten/kota di daerah propinsi lainnya ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan kepala daerah.

Secara umum kewenangan untuk menetapkan pemindahan pegawai, baik yang ada di pusat maupun daerah berada pada tangan Kepala Badan Kepegawaian Negara, yang posesnya dilakukan atas usulan, permintaan atau persetujuan dari instansi yang terkait. Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang, Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Bab V pasal 16 ayat 1 menyatakan bahwa: Kepala Badan Kepegawaian Negara menetapkan pemindahan :

- Pegawai Negeri Sipil Pusat antar Departemen/Lembaga;
- Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah antar Propinsi/Kabupaten/Kota dan Departemen/Lembaga;
- Pegawai Negeri Sipil Daerah antar Daerah Propinsi;
- Pegawai Negeri Sipil Daerah antar Daerah Kabupaten/Kota dan Daerah Kabupaten/Kota Propinsi lainnya.

Kemudian pada ayat 2 pasal yang sama menyatakan bahwa "Penetapan oleh BKN sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilaksanakan atas permintaan dan persetujuan dari instansi yang bersangkutan".

Pada tingkat Daerah, kewenangan untuk menetapkan pemindahan Pegawai Negeri Sipil diberikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di Daerah yang bersangkutan. Pendeklasian wewenang ini didasarkan pada ayat 3 pasal 16,

yang kemudian dijabarkan dalam pasal 17 ayat 1, yang menyatakan bahwa "Pejabat pembina kepegawaian Propinsi menetapkan pemindahan":

- Pegawai Negeri Sipil Daerah antar Kabupaten/Kota dalam satu propinsi
- Pegawai Negeri Sipil Daerah antara Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi.

Sebagaimana dijelaskan pada ayat sebelumnya, bila pemindahan tersebut menyangkut pemindahan antar daerah, maka prosesnya harus dilakukan atas permintaan dan persetujuan Pembina Kepegawaian Daerah yang bersangkutan.

Untuk mendorong terlaksananya sistem pengelolaan kepegawaian di daerah, agar sesuai dengan makna yang terkandung dalam kebijakan di atas, serta dalam memberikan kejelasan mengenai hubungannya dengan pemerintah provinsi yang secara kewilayahan meliputi berbagai pemerintah daerah kabupaten dan kota yang bersifat otonom, maka dalam hal kepegawaian, pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan sebagai salah satu bentuk pembinaannya. Pasal 77 UU No. 22/1999 tersebut, menyatakan bahwa "*Pemerintah wilayah Propinsi melakukan pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan*".

### **3. Kebijakan Tentang Pengembangan Karir PNS, Pola Karier dan Formasi Jabatan**

#### **1) Pengembangan Karir PNS**

Bagi setiap orang yang berada dalam suatu lingkungan organisasi, apapun bentuk dan statusnya, karier akan selalu menjadi suatu hal yang diharapkan. Karenanya, karier juga merupakan sesuatu yang akan selalu berkaitan dengan proses kehidupan suatu organisasi.

Walaupun dalam praktiknya karier merupakan suatu posisi yang ingin diraih oleh setiap pegawai, di mana posisi pegawai berada pada tataran subyek yang mencari karier, dan menjadi salah satu bentuk penghargaan bagi pegawai, sedangkan karier itu sendiri merupakan suatu obyek yang menjadi sasaran bagi setiap pegawai dalam lingkungan organisasi, namun pada dasarnya sistem karier juga merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu organisasi. Ini berarti bahwa sistem karier bukan hanya untuk kepentingan pegawai secara individual semata, tetapi lebih dari itu adalah untuk kepentingan organisasi dalam menjalankan fungsi dan tugas pokoknya sebagai aparatur negara.

Karir pada dasarnya merupakan perjalanan pekerjaan seorang pegawai dalam suatu organisasi, yang dimulai dari sejak yang bersangkutan masuk jadi pegawai sampai dengan yang bersangkutan berhenti atau pensiun dari pekerjaan tersebut (SANKRI, 2003:266). Dengan demikian pengembangan karir berhubungan dengan perkembangan pekerjaan/jabatan/kepangkatan yang dicapai seorang pegawai negeri sipil selama yang bersangkutan bekerja.

Secara konseptual, pengertian atau batasan karier menurut konsep yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara dalam buku "Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)" adalah "*suatu urutan promosi atau pemindahan horizontal maupun diagonal ke jabatan yang lebih menuntut tanggung jawab dari seorang pegawai, mulai ia bekerja pada suatu organisasi dan berakhir pada saat yang bersangkutan tidak bekerja lagi pada organisasi tersebut*" (2003: 266).

Oleh karena itu, LAN dalam buku SANKRI sebagaimana disebutkan di atas, juga memberikan suatu pernyataannya yang menjelaskan bahwa dalam konteks karier PNS (khususnya), akan terkandung tujuan dari si pegawai itu dan tujuan organisasi di mana ia bekerja. Ini berarti bahwa ada saling ketergantungan dan saling mempengaruhi antara organisasi dengan pegawainya. Tujuan pegawai harus sejalan dan mendukung tujuan organisasi, dan organisasi harus mampu memfasilitasi dalam upaya meraih tujuan setiap pegawainya dalam konteks kesisteman. Harus ada penyesuaian antara tujuan organisasi dan pegawai, dan proses penyesuaian antara tujuan itulah yang menjadi ide dasar sebuah perencanaan karier (LAN, 2003:266) yang obyektif.

Untuk menerapkan sistem karier agar dapat dilaksanakan dengan baik guna mencapai tujuan sistem karier itu sendiri, diperlukan adanya sistem perencanaan karier sebagai rumusan target yang ingin dicapai oleh setiap pegawai, dan sebagai bahan bagi tahapan-tahapan pengembangan karier pegawai dalam suatu organisasi.

Pengembangan Karir akan berhubungan dengan pola karier yang antara lain meliputi urutan promosi dalam pekerjaan/jabatan/kepangkatan baik secara vertikal maupun horizontal dari suatu pekerjaan/jabatan/kepangkatan yang menuntut tanggung jawab sebelumnya.

Lembaga Administrasi Negara, membedakan antara pola karier dengan pengembangan karier, di mana pengembangan karier diartikan sebagai suatu:

Proses identifikasi potensi karier pegawai dan mencari serta menerapkan cara-cara yang tepat untuk mengembangkan potensi tersebut. Pengembangan karier juga dapat dikatakan sebagai peningkatan potensi diri yang dilakukan oleh seseorang untuk mencapai rencana karier" (SANKRI, 2003 : 267).

Sedangkan pola karier merupakan suatu bentuk pola pembinaan yang menggambarkan jalur pengembangan karier.

Jadi, bila ditelaah lebih lanjut, maka pola karier akan bisa dirumuskan dan disusun dengan baik apabila sebelumnya dilakukan terlebih dahulu rumusan hasil pengembangan karier. Dengan demikian pengembangan karir pegawai negeri sipil selayaknya mampu menggambarkan secara jelas kemungkinan potensi karier seseorang dalam urutan pekerjaan/kepangkatan/jabatan seseorang sehingga mencapai prestasi tertingginya. Proses ini selayaknya juga berjalan secara berkesinambungan serta memiliki sifat yang terbuka dengan tetap mengedepankan prinsip kelayakan dan keadilan melalui mekanisme sistem penilaian prestasi kinerja.

Dalam konteks studi kebijakan yang sedang dilakukan, sesungguhnya pengembangan karir untuk pegawai negeri sipil,

sesungguhnya telah mencerminkan adanya peluang tersebut. Secara tegas peluang pengembangan karir pegawai negeri sipil ini yang berbasis prinsip keadilan serta kelayakan dengan mengedepankan sistem prestasi kerja telah diamanatkan dalam pasal 12 ayat 2 UU No. 43/1999, yang berbunyi "*Pembinaan PNS yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja*".

Selanjutnya dalam penjelasan pasal tersebut, di tegaskan lagi bahwa sistem yang dianut dalam manajemen kepegawaian negara di Indonesia adalah sistem tertutup dalam arti negara, yang berarti tidak berhubungan dengan konteks manajemen kepegawaian negara lain, atau dengan kata lain merupakan sistem terbuka dalam konteks internal negara Indonesia. Lebih jelasnya, penjelasan pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Dengan sistem karir tertutup dalam arti negara, maka dimungkinkan perpindahan PNS dari Departemen/Lembaga/Propinsi/Kabupaten/Kota yang satu ke yang lainnya, terutama untuk jabatan yang bersifat manajerial" (Penjelasan Pasal 12 ayat 2 UU No. 43 Tahun 1999).

Berbicara tentang pembinaan pegawai negeri di Indonesia, pada dasarnya meliputi berbagai hal yang berkaitan dengan masalah kepegawaian, bisa mengenai disiplin pegawai, penghargaan, penggajian, promosi, kesejahteraan atau hal-hal lainnya. Namun sesuai dengan fokus kajian ini, di mana arahnya lebih diarahkan pada upaya untuk mengungkapkan pembinaan PNS yang berhubungan dengan masalah pengangkatan jabatan dan alur pengembangannya sehubungan dengan diterapkannya sistem otonomi daerah di Indonesia.

Masalah pengangkatan seorang pegawai negeri dalam suatu jabatan, pada dasarnya merupakan penghargaan kepada yang bersangkutan, karena dipandang memiliki kompetensi dan penilaian yang baik dalam kinerjanya. Hal ini memang merupakan hal yang wajar, namun agar pelaksanaannya benar-benar dapat diterapkan secara obyektif, maka Undang-Undang kepegawaian menetapkan persyaratan umum bagi seseorang yang dimungkinkan memperoleh penghargaan tersebut. Pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa:

Pengangkatan Jabatan PNS berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan:

- Kompetisi,
- Prestasi kerja
- Jenjang pangkat
- dan syarat objektif lainnya

Di samping dalam bentuk pengangkatan dalam jabatan, pembinaan pegawai negeri juga dapat dilakukan melalui perpindahan jabatan, tugas dan wilayah kerja. Pertimbangan yang menjadi alasan bagi terjadinya proses pembinaan ini, lebih diarahkan pada kepentingan organisasi namun juga hendaknya tidak "merugikan" bagi pegawai yang bersangkutan. Artinya pertimbangan obyektif tetap diperlukan, baik yang akan berimplikasi kepada organisasi maupun implikasi terhadap pegawainya itu sendiri. Tentang perpindahan ini, ditetapkan dalam UU No. 43 tahun 1999 pasal 22 sebagai berikut: "*Untuk kepentingan tugas kedinasan dan dalam rangka pembinaan PNS*

*dapat diadakan perpindahan jabatan, tugas dan atau wilayah kerja".*

Ketentuan lain yang berkaitan dengan masalah perpindahan PNS sebagai bagian dari pembinaan PNS secara umum, adalah sebagaimana tertuang dalam pasal 9 ayat 1 Undang-Undang tersebut, yang menyatakan bahwa "*Untuk kepentingan dinas dan dalam rangka memperluas pengalaman, kemampuan dan memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa diselenggarakan perpindahan tugas dan/ atau perpindahan wilayah kerja".*

Selanjutnya dalam penjelasan pasal dimaksud dinyatakan bahwa:

Perpindahan wilayah kerja dalam ketentuan ini, dimungkinkan untuk perpindahan wilayah kerja pejabat struktural eselon III ke atas, yaitu perpindahan antar Kab/Kota, Perpindahan dari Kab/Kota ke Propinsi atau sebaliknya, perpindahan dari Kab/Kota, Propinsi ke Instansi Pusat atau sebaliknya perpindahan antar instansi dan lain sebagainnya.

Kemudian dalam ayat selanjutnya dikemukakan mengenai kemungkinan terjadinya perpindahan tersebut dalam keadaan normal, dengan ketentuannya sebagai berikut: "*Secara normal perpindahan tugas dan/atau perpindahan wilayah kerja, dapat dilakukan dalam waktu antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) tahun sejak diangkat dalam jabatan struktural (Ayat 2)".*

Ketentuan di atas kemungkinan memberikan persepsi yang bermacam-macam, terutama mengenai hal yang dimaksud dengan keadaan normal tersebut. Akan tetapi bila melihat kepada berbagai pengalaman yang terjadi di lapangan sebagai kasus empirik yang ada, maka keadaan normal dimaksud bisa dilihat

dari proses, atau keadaan yang biasa terjadi tanpa disebabkan oleh suatu hal yang dianggap prinsip atau urgen. Sehingga perpindahan atau pergantian lebih didasarkan pada satu pertimbangan karena memang sudah waktunya terjadi pergantian atau perpindahan.

Sebagai konsekuensi dari adanya pernyataan dalam ketentuan tersebut, dimungkinkan terjadinya suatu perpindahan atau pergantian karena sesuatu keadaan yang tidak normal. Dan hal ini bisa dilihat dari beberapa persepsi, seperti mungkin karena adanya kebutuhan yang mendesak dari pihak lain yang mendorong terjadinya permintaan terhadap tenaga seorang pegawai negeri untuk menduduki jabatan tertentu, atau mungkin dikarenakan adanya kasus-kasus yang mencuat yang menyebabkan perlunya pergantian atau perpindahan seorang pegawai negeri, atau dimungkinkan juga karena hal-hal lainnya yang menyebabkan harus terjadinya perpindahan atau pergantian pegawai sebelum 2 (dua) tahun.

Apapun dasar dan kondisi yang menjadi pertimbangan perpindahan pegawai negeri, maka proses tersebut hendaknya tidak mengabaikan unsur-unsur obyektivitas dalam rangka pembinaan kepada yang bersangkutan. Karena pegawai negeri sebagai salah satu bagian atau unsur dalam sebuah sistem kepegawaian secara nasional atau bahkan sistem dalam sebuah organisasi/Instansi, berhak untuk mendapatkan pembinaan sesuai dengan proporsinya.

## 2) Pola Karir PNS

Sebagaimana diuraikan terdahulu bahwa masalah pembinaan PNS salah satunya akan terkait dengan masalah karier PNS yang bersangkutan. Untuk menjabarkan pada tataran yang lebih teknis berkaitan dengan substansi pembinaan PNS sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang di atas, pemerintah menindaklanjutinya dengan kebijakan teknis berupa Peraturan Pemerintah No. 100 tahun 2000, tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural. Jabatan struktural dalam konteks kepegawaian di Indonesia merupakan suatu jabatan yang berkaitan dengan urusan manajerial dalam suatu instansi/organisasi PNS. Oleh karenanya dalam lingkungan masyarakat (terutama PNS), menduduki jabatan struktural dipandang memiliki nilai tersendiri, dibandingkan dengan jenis jabatan lainnya (Fungsional atau Teknis).

Terlepas dari imej yang berkembang di lingkungan masyarakat dan PNS tersebut, jabatan apapun yang diemban atau dipercayakan kepada seorang PNS adalah merupakan suatu penghargaan yang terkait dengan alur karier yang bersangkutan. Dan alur karier ini sebenarnya merupakan suatu pola yang berlaku dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000, dinyatakan sebagai berikut:

Pola karir adalah pola pembinaan PNS yang menggambarkan alur pengembangan karir yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antar jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS, sejak pengangkatan

pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun  
(Pasal 1 Ketentuan umum point 9)

Pola karir ini menjadi sangat penting bagi pegawai yang bersangkutan maupun organisasi di mana pegawai tersebut bekerja. Ada enam kepentingan yang dapat diperoleh oleh pegawai yang bersangkutan dengan adanya pola pengembangan karir ini (SANKRI, 2003:268):

- a. Dapat meningkatkan dan memperbaiki kinerja pegawai;
- b. Dapat menyadarkan pegawai yang bersangkutan akan kebutuhan, nilai serta tujuan yang akan dicapainya;
- c. Dapat menyadarkan pegawai yang bersangkutan akan peluang karir yang dapat dicapainya;
- d. Dapat meningkatkan harga diri dan kebanggan atas kontribusi yang bersangkutan terhadap organisasi;
- e. Menumbuhkan kepuasan kerja;
- f. Dapat memberikan arahan atas pengembangan diri (misalnya: pendidikan dan latihan) yang akan dilakukan pegawai yang bersangkutan.

Sementara untuk organisasi yang bersangkutan, ada empat manfaat yang diperoleh dari adanya pola karir yang jelas bagi para pegawainya ini (SANKRI, 2003:269):

- a. Melalui perencanaan karir yang baik, maka dapat dilakukan pemanfaatan pegawai secara optimal;
- b. Memudahkan dalam proses kaderisasasi;
- c. Merangsang persaingan yang sehat dengan berbasis prestasi kinerja;
- d. Sekaligus dapat mencerminkan citra organisasi.

Selanjutnya dalam BAB IV pasal 12 ayat 1 peraturan tersebut, dikemukakan bahwa "Untuk menjamin kepastian arah

pengembangan karir, ditetapkan pola dasar karir dengan KEPPRES".

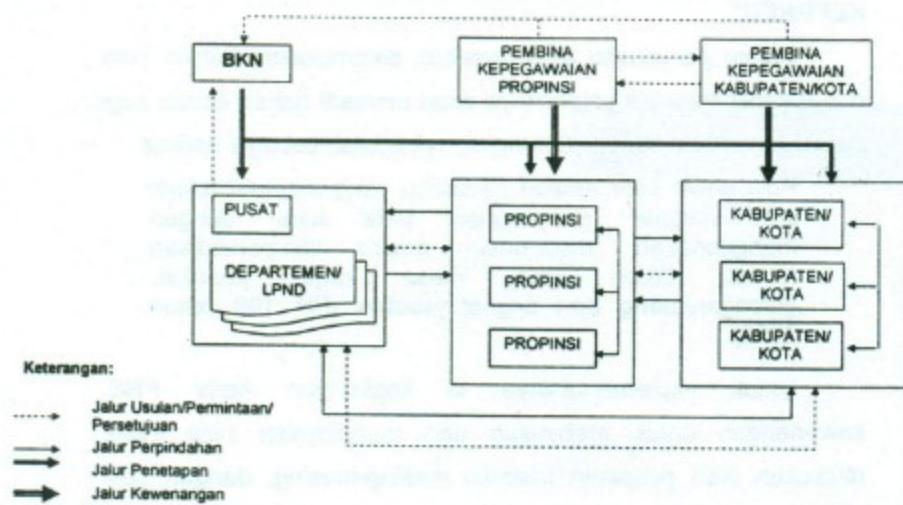
Dalam penjelasan ayat tersebut, dikemukakan bahwa pola dasar karier tersebut selanjutnya akan menjadi bahan acuan bagi penyusunan pola karier. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

Pola dasar karir adalah pedoman yang memuat teknik dan metode penyusunan pola karir dengan menggunakan unsur-unsur antara lain: pendidikan formal, diklat, usia, masa kerja, pangkat, golongan/ruang dan tingkat jabatan (PP 100 tahun 2000).

Untuk implementasinya di lingkungan kerja PNS, kewenangan untuk menyusun dan menetapkan pola karier dilakukan oleh pimpinan instansi masing-masing, dengan pola dasar karier PNS sebagai acuannya. Ayat 2 PP. No. 100/2000 menyatakan bahwa "*Setiap pimpinan instansi menetapkan pola karir PNS dilingkungan Instansinya berdasarkan pola dasar karir PNS sebagaimana dimaksud dalam ayat 1*".

Bagi setiap PNS, karier memang merupakan salah satu tujuan, tetapi bukan segala-galanya. Yang lebih penting lagi adalah bagaimana memandang karier tersebut sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mewujudkan tujuan organisasi secara keseluruhan. Makna inilah sebenarnya yang perlu dihayati oleh setiap PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

**Diagram 2.7.**  
**MODEL ALUR PENGEMBANGAN KARIER PNS**  
**BERDASARKAN KEBIJAKAN YANG BERLAKU PADA SAAT INI**



### C. Pendekatan dan Model Pengembangan Karir

Berdasarkan kajian teoritis dan kebijakan yang dijelaskan di atas, Tim Peneliti dapat merumuskan 3 (tiga) model dasar pengembangan karir pegawai, yaitu model yang sentralisit, model yang desentralistik, dan model gabungan sentralistik desentralistik. Kedua pendekatan dan tiga model tersebut adalah:

1. Pendekatan Pengembangan karir/jabatan PNS yang mandiri dan bersifat netral dari pengaruh kepentingan jabatan politis. Pendekatan ini dapat dibagi lagi ke dalam 3 (tiga) sub-model yaitu:
  - ◆ Pendekatan yang bersifat Sentralistik
  - ◆ Pendekatan yang bersifat Desentralistik
  - ◆ Pendekatan campuran/gabungan antara Sentralistik dan Desentralistik
2. Pendekatan Pengembangan karir/jabatan PNS yang tidak mandiri dan tidak netral dari pengaruh kepentingan jabatan politis. Dalam pendekatan ini dapat dibagi lagi ke dalam 2 (dua) sub-model yaitu:
  - ◆ Pendekatan yang bersifat Sentralistik
  - ◆ Pendekatan yang bersifat Desentralistik
  - ◆ Pendekatan campuran/gabungan antara Sentralisasi dan Desentralisasi

#### **Pendekatan Pengembangan karir/jabatan PNS yang terpisah dan bersifat netral dari karir dalam jabatan politis**

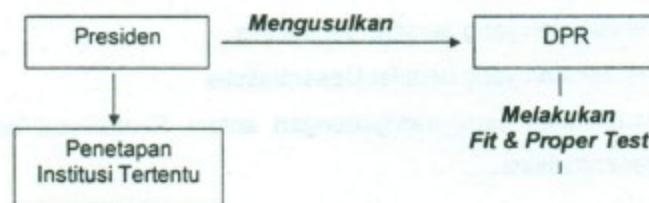
Dalam pendekatan ini, ditawarkan pengembangan karir PNS sebagai suatu yang terpisah dan sekaligus netral dari jabatan-

jabatan yang diangkat secara politis. Dengan demikian pengembangan karir PNS sepenuhnya ditangani oleh suatu lembaga tersendiri atau kelembagaan khusus di tingkat nasional dan/atau yang dibantu dengan kelembagaan sejenis di daerah. Dengan demikian dalam pendekatan ini karir PNS dalam jabatan-jabatan non-politis akan sangat ditentukan oleh kelembagaan khusus ini. Sementara itu Bupati/Walikota/Gubernur/Menteri/Presiden yang selama ini diposisikan sebagai Pembina PNS, tidak memiliki hak yang secara langsung menentukan karir jabatan PNS.

Sedangkan mekanisme dari pembentukan keanggotaan dan/atau pimpinan pada kelembagaan khusus ini diusulkan oleh Presiden dan diangkat setelah mendapat persetujuan DPR setelah melalui *fit and proper test*. Mekanisme Pembentukan Kelembagaan khusus pada model ini akan mengikuti pola sebagai berikut:

Gambar 2.8.

**Mekanisme Pembentukan Kelembagaan Khusus**



Sedangkan mekanisme pengembangan karir PNS pada model ini akan sangat tergantung pada pola pendistribusian kewenangan antara pusat dan daerah. Kalau bersifat sentralistik

maka seluruh pengembangan karir PNS sepenuhnya ditentukan oleh kelembagaan khusus tersebut di tingkat pusat. Sedangkan apabila bersifat desentralistik, kewenangan pengembangan karir PNS sepenuhnya dipegang oleh Daerah. Sementara kalau mengembangkan model campuran maka pola pengembangan karir PNS akan merupakan kompromi antara kelembagaan khusus tersebut di pusat dan dengan kepentingan daerah melalui kelembagaan sejenis ini di daerah.

**Pendekatan Pengembangan karir/jabatan PNS yang terpisah tetapi tidak bersifat netral dari karir dalam jabatan politis**

Pada pendekatan ini, pola pengembangan karir PNS dapat dilakukan dengan menempatkan Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota sebagai pembina karir PNS. Sehingga karir PNS akan sangat dimungkinkan diintervensi oleh kebijakan Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota. Kalaupun ada kelembagaan yang mengurus PNS, kewenangan lembaga tersebut hanya terbatas pada sisi administratifnya saja seperti halnya Badan Kepegawaian Nasional saat ini. Disamping itu posisi BKN adalah sebagai kelembagaan yang sepenuhnya di bawah tanggung jawab Presiden.

Dalam pola ini, seperti juga dengan pola sebelumnya, dimungkinkan memunculkan variasi mekanisme pengembangan karir PNS yang berlainan tergantung kepada pola pengaturan kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam bidang kepegawaian ini.

Kedua pendekatan tersebut secara skematis dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.9. Pendekatan dan Model Pengembangan Karir

	Netral /Kelembagaan PNS Yang Mandiri	Tidak Netral/Dibawah Pembinaan Jabatan Politis
Sentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Kelembagaan PNS yang mandiri, yang sifatnya terpusat.</li> <li><input type="checkbox"/> Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai perpanjangan tangan kelembagaan tersebut di Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Kelembagaan PNS yang tidak netral dari jabatan politis (seperti BKN saat ini).</li> <li><input type="checkbox"/> Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai perpanjangan tangan kelembagaan tersebut</li> </ul>
Desentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Terpusat di daerah</li> <li><input type="checkbox"/> Lembaga kepegawaian yang otonom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sebagai perangkat daerah di bawah binaan pejabat politis</li> </ul>
Gabungan Sentralisasi dan Desentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Kelembagaan PNS yang mandiri, namun tidak terpusat</li> <li><input type="checkbox"/> Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai asimilasi dan "titik temu" antara kepentingan pengembangan PNS secara nasional dan kepentingan lokal di Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Kelembagaan PNS yang tidak netral dari jabatan politis (seperti BKN saat ini)</li> <li><input type="checkbox"/> Di Daerah akan dibentuk kelembagaan sejenis, sebagai asimilasi dan "titik temu" antara kepentingan pengembangan PNS secara nasional dan kepentingan lokal di Daerah</li> </ul>

### **BAB III**

#### **GAMBARAN DAN ANALISIS PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DAERAH**

Seperti sudah dikemukakan di dalam bab III tentang metodologi penelitian, kajian ini mengambil 8 (delapan) sampel lokasi yaitu Kabupaten Bandung, Kota Surabaya, Kabupaten Sumbawa, Kota Denpasar, Kota Samarinda, Kabupaten Bone, Kota Padang dan Kota Medan. Dalam bab ini disajikan interpretasi dan analisis data yang diperoleh tim peneliti di daerah-daerah tersebut di atas. Interpretasi dan analisis data tersebut pada umumnya berkaitan dengan persepsi para responden tentang model-model pengembangan karir (Model Desentralisasi, Model Sentralisasi dan Model Gabungan Desentralisasi – Sentralisasi) yang mungkin diterapkan di daerah yang bersangkutan dan pada khususnya tentang peluang dan kendala yang dirasakan serta diprediksi akan muncul apabila model-model tersebut diterapkan.

#### **A. Kabupaten Bandung**

Berdasarkan asumsi bahwa para responden telah memahami ketiga model yang dimaksud dalam penelitian ini, yaitu Model Sentralisasi, Model Desentralisasi dan Model Gabungan Sentralisasi dan Desentralisasi, tim peneliti di Kabupaten Bandung menginterpretasikan dan menganalisa data yang diperoleh sebagai berikut:

## **Model Pengembangan Karier yang Sentralistik**

### **Masalah**

- 1) Walaupun Pembinaan PNS tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat tapi kalau dikaitkan dengan pelaksanaan Otonomi yang mengharuskan keterlibatan daerah dalam mengurus Aparaturnya masing-masing ada persoalan siapakah yang berhak menentukan/yang menjadi penentu terhadap urusan Aparatur masing-masing daerah dan apakah cukup Pimpinan PNS/Pimpinan Pemda hanya bertindak sebagai pemberi pertimbangan dan informasi saja.
- 2) Dalam pelaksanaan Pengembangan Karier dengan Sistem tertutup dalam arti negara perlu diimbangi dengan aturan-aturan yang berisi kesempatan berdasarkan objektivitas dan pemantauan & pengendalian secara ketat, serta suatu institusi yang mandiri bersaing secara sehat & tanpa pengaruh politik.

### **Peluang Dalam Pelaksanaannya**

- 1) Pembinaan PNS tetap oleh Pemerintah Pusat dapat membuat peluang pelaksanaan sebagai berikut:
  - PNS sebagai pemersatu NKRI perlu adanya kesatuan dalam pembinaan, dengan kesatuan Pembinaan maka dampaknya PNS tidak banyak menyimpang dari pola pikir dan perilaku mendasar sebagai PNS yang harus melayani semua lapisan masyarakat.
  - Agar terciptanya peluang pengembangan jenjang karier yang cukup leluasa, artinya PNS daerah jenjang kariernya tidak hanya cukup berlaku dilingkungan sendiri.

- 2) Pembinaan PNS oleh Pemerintah Daerah dapat membuat peluang pelaksanaan sebagai berikut:
- Ketentuan yang mengatur tentang karier PNS sudah jelas walaupun ditentukan dari Pusat.
  - Pemda lebih tahu penjenjangan karier pegawainya.
  - Pengembangan potensi dan profesionalisme akan semakin efektif dan peluang karier akan berjalan secara normatif.

### **Model Pengembangan Karier yang Desentralistik**

#### **Masalah**

- 1) Pembinaan PNS jangan sepenuhnya diserahkan daerah jadi harus ada campur tangan Pemerintah Pusat terutama dalam mengatur kebijakan umum dalam membina PNS jangan hanya mengurus pegawai yang berstatus pegawai pusat saja karena kenyataannya sekarang pegawai pusat sudah banyak menjadi pegawai daerah akibat dari pelaksanaan otonomi.
- 2) Masih perlu ada pengaturan yang tegas dan jelas mengenai jalur karier PNS sesuai dengan sifat-sifat dan kebutuhan daerah masing-masing perlu diperhatikan bahwa bila diberlakukan betul-betul otonomi jalur karier juga secara konsekuensi hanya berlaku di lingkungan sendiri padahal itu akan membuat kejemuhan dan tidak berkembang dan membuat ruang gerak jasur karier sempit.

#### **Peluang dalam Pelaksanaannya**

- 1) Pembinaan PNS apabila betul-betul dilaksakan secara otonomi seharusnya akan:

- Lebih terkoordinir dan pemerintah daerah itu seharusnya lebih mengetahui tentang pegawainya.
  - Baik Pusat maupun daerah sama-sama punya kewenangan untuk dapat membuat peraturan mengenai pembinaan PNS.
  - Pembinaan pejabat eselon II dan yang setingkat kalau menjadi otoritas BKD/ institusi maupun kelompok onformal melalui konsultasi dengan DPRD akan menyebabkan dapat terpilihnya pejabat yang diharapkan oleh daerah.
- 2) Sistem karier tertutup dalam arti negara menjadi efektif karena:
- Penempatan personel secara kompetitif sesuai dengan pengetahuan yang kompetitif pula
  - Daerah lebih diberdayakan dalam pembinaan karier pegawainya
  - Bila ada peraturan yang jelas dan tegas bisa:
    - Betul-betul terwujud *the right man on the right place*.
    - Memperoleh kepastian hukum.
    - Dapat mengurangi penyimpangan dalam karier.

### **Model Pengembangan Karier Gabungan Antara yang Sentralistik Dan Desentralistik**

#### **Masalah**

- 1) Pembagian wewenang masing-masing instansi dan Pemda dalam hal pembinaan PNS harus tetap disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.
- 2) Sistem karier yang berlaku di kalangan PNS saat ini sudah cukup baik tapi:

- Penerapannya belum dilaksanakan secara konsekuensi, masih perlu aturan main yang jelas dan tegas seperti halnya pengangkatan pejabat dari pusat dianggap tidak menjamin memenuhi kebutuhan daerah di daerah masih banyak potensi-potensi yang belum diangkat menjadi pejabat.
- Jalur Karier eselon II keatas juga hanya menjadi wewenang penuh pemerintah pusat tapi daerah juga diberi kewenangan jelas.
- Jalur Karier eselon III menjadi wewenang Pemda tapi tidak menutup kemungkinan perpindahan antar daerah dengan mengembangkan sistem koordinasi dan kerjasama yang baik.
- Jalur Karier eselon IV kebawah yang relatif banyak dan teknis, Pemda lebih tahu prestasi, dedikasi PNS yang berada di lingkungan jalur kariernya meliputi (Kab/Kota-Propinsi dan sebaliknya).
- Jalur Karier PNS bisa diterapkan secara dan bisa menggambarkan hubungan antara tingkat pemerintahan (Pusat,Prov,Kab/Kota) apabila ada pembinaan karier antara pusat dan daerah.

#### ***Peluang dalam Pelaksanaannya***

- 1) Sistem kepegawaian yang diatur oleh UU No. 43/99 sangat membantu pelaksanaan pembinaan kader PNS karena:
  - Sesuai dengan kewenangan daerah dan pusat.
  - Pengembangan karier yang normatif.

- Namun perlu penyempurnaan dalam pelayanan prima kepada yang memerlukan pelayanan.
- 2) Sistem pembinaan karier yang berlaku sekarang ada usaha untuk diarahkan guna menghindari ruang gerak yang sempit:
- Sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Pemda.
  - Terpenuhi syarat formil, kompetitif, dan penempatan sesuai dengan latar belakang pendidikan dan kemampuan.

## B. Kota Surabaya

### Model Pengembangan Karir dengan Pola Sentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya

Berdasarkan data yang diperoleh, tim peneliti di Kota Surabaya dapat mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pembinaan PNS sebaiknya tetap menjadi kewenangan Pusat. Adapun alasan perlunya sentralisasi kewenangan adalah:
- \* menghindari berkembangnya isu putra daerah. Dengan demikian mobilitas PNS akan lebih tinggi sehingga akan tercipta wawasan yang bersifat nasional dibandingkan wawasan lokal;
  - \* agar terdapat tolok ukur yang sama sehingga pembinaan akan cendeung bersifat *fair*;
  - \* peningkatan karir bagi NS akan lebih terjamin;
  - \* pemerataan pegawai di daerah akan lebih baik karena tidak tergantung pada kemampuan daerah.
- 2) Pembinaan PNS yang dilaksanakan secara otonom di Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota) diduga akan

menghambat ruang gerak jalur karier PNS. Hambatan ini sangat mungkin terjadi mengingat:

- \* rasa kedaerahan akan muncul, dan ini akan mengakibatkan terjadinya pengotak-kotakan PNS;
- \* perpindahan PNS antar daerah akan menjadi sulit sehingga mempengaruhi karir PNS.

- 3) Jika wewenang pengelolaan kepegawaian berada di Pusat terdapat satu kelemahan yaitu Pusat kurang mengetahui mengenai potensi pegawai daerah karena pada dasarnya yang mengetahui potensi PNS daerah adalah pembina kepegawaian daerah. Namun demikian, pengelolaan oleh Pusat tetap diperlukan mengingat beberapa alasan sebagai berikut:
  - \* untuk menjaga NKRI;
  - \* untuk memperjelas jenjang karir pegawai dalam skala nasional.
- 4) Dalam hal pembinaan PNS, Pimpinan Instansi, Pimpinan Pemerintah Daerah, sebaiknya hanya bertindak sebagai pemberi pertimbangan dan informasi saja mengenai PNS yang ada di lingkungannya. Adapun alasan yang dikemukakan adalah apabila hal tersebut dilakukan, maka akan: (1). Untuk menghindari bias "suka dan tidak suka"; (2) Agar terdapat sentralisasi di bidang kepegawaian.
- 5) Pusat harus melakukan pemantauan yang ketat mengingat penetapan prosedurpun dilakukan oleh Pusat. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari penyelewengan yang dilakukan oleh Daerah. Oleh karena itu, pusat perlu memiliki institusi

yang memiliki kewenangan dalam hal pemantauan dan pengendalian di daerah.

#### **Model Pengembangan Karir dengan Pola Desentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

- 1) Pembinaan PNS daerah sebaiknya tidak diserahkan sepenuhnya kepada Instansi dan Pemerintah Daerah masing-masing secara penuh mengingat ketidk siapan daerah dalam hal perangkat peraturan dan SDM-nya.
- 2) Untuk mengurus kepegawaian, Pusat sebaiknya tidak hanya mengurus Kepegawaian yang berstatus sebagai Pegawai Pusat saja. Hal ini untuk menghindari terjadinya pengkotak-kotakan pegawai.
- 3) Pembinaan pejabat struktural eselon II dan pejabat lain yang setingkat di Daerah sebaiknya memang dilakukan oleh Pusat dan tidak perlu campur tangan DPRD. Hal ini diperlukan mengingat pejabat Eselon II dituntut bebas dari pengaruh politik.
- 4) Dengan pola desentralisasi Sistem Karier Tertutup dalam arti Negara justru karir pegawai menjadi terbatas, dengan demikian harus dilakukan secara sentralisasi.
- 5) Jalur Karier PNS sebaiknya tidak berlaku hanya pada lingkungannya sendiri karena akan mempersempit karir pegawai dan berpotensi menghambat peningkatan karir pegawai.
- 6) Pengaturan yang tegas dan jelas mengenai jalur karier PNS, sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-

masing memang diperlukan mengingat namun hal tersebut tetap diatur oleh Pusat.

### **Model Pengembangan Karir dengan Pola Gabungan Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Pelaksanaannya**

- 1) Sistem karir yang berlaku pada saat ini kurang baik mengingat tidak terjadinya keadilan dalam hal mutasi pegawai, dimana Pusat bisa masuk ke daerah, akan tetapi pegawai daerah sulit untuk masuk ke Pusat.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah khususnya dalam hal pengembangan karir SDM belum optimal.
- 3) Pembinaan PNS sebaiknya tidak dibagi menjadi wewenang masing-masing Instansi dan Pemda untuk mengatur dan melaksanakannya akan tetapi pembinaannya dilakukan oleh Pusat melalui suatu lembaga/instansi khusus yang mengelola hal tersebut.
- 4) Pengangkatan pejabat dari Pusat masih diperlukan mengingat SDM daerah diasumsikan masih berwawasan lokal. Namun demikian, daerah diberi keleluasaan untuk mengajukan usulan.
- 5) Dalam konteks hubungan antar pemerintahan Daerah, sistem kepegawaian yang diatur dalam UU 43/1999 dan PP 9/2003 sangat membantu pelaksanaan pengembangan karir PNS secara optimal.

- 6) Jalur Karier PNS dari eselon II ke atas, sebaiknya menjadi wewenang penuh Pemerintah Pusat. Hal ini diperlukan agar tidak terpengaruh oleh kondisi politis di daerah.
- 7) Untuk jabatan eselon IV ke bawah, khususnya jabatan operasional tetap menjadi kewenangan Kabupaten/Kota/provinsi.
- 8) Pusat perlu menetapkan institusi yang secara khusus mengantur, memantau, dan mengendalikan jalur karir pegawai. Hal ini diperlukan agar tercipta arah jalur karir yang jelas sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengelolaan karir pegawai.

### C. Kabupaten Sumbawa

Berdasarkan asumsi bahwa para responden telah memahami ketiga model yang dimaksud dalam penelitian ini, yaitu Model Sentralisasi, Model Desentralisasi dan Model Gabungan Sentralisasi dan Desentralisasi, tim peneliti di Kabupaten Sumbawa menginterpretasikan data yang diperoleh seperti yang digambarkan dalam bagian-bagian berikut ini:

#### **Model Pengembangan Karir yang Sentralistik: Peluang dan Masalah Pelaksanaannya**

Data dan informasi yang diperoleh menunjukkan bahwa model pengembangan karir PNS dapat saja dilakukan secara sentralistik dengan memperhatikan peluang dan masalah yang ada. Adapun masalah-masalah yang dikemukakan para

responden dapat menghambat pelaksanaan pengembangan karir yang menggunakan model sentralisasi adalah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah pusat tidak mengenal permasalahan yang berkaitan dengan SDM Aparatur di Daerah dengan baik sehingga kebijakan dan keputusan yang diambil kurang tepat;
- 2) Kewibawaan Pemerintah Daerah berkurang dan keadaan tersebut akan mengancam kinerja PNS di daerah;
- 3) Birokrasi dalam pengembangan karir akan menjadi panjang dan tidak efisien sehingga menghambat karir PNS di daerah;
- 4) Penegakan disiplin dan penerapan peraturan kepegawaian akan mendapat hambatan mengingat lebarnya rentang kendali dan kontrol yang dilakukan.

Selain berbagai masalah yang mungkin timbul, dikemukakan pula beberapa peluang yang memberikan nilai tambah terhadap penggunaan model sentralisasi ini yang menurut para responden adalah:

- 1) Terjaganya Negara Kesatuan Republik Indonesia dari disintegrasi bangsa, mengingat bahwa ego kedaerahan yang merupakan konflik terselubung pada saat ini relatif cukup tinggi;
- 2) Terdapat keseragaman dalam pola pembinaan dan pengembangan karir PNS;
- 3) Terbukanya peluang yang cukup luas untuk pengembangan karir di daerah-daerah lain;
- 4) Kebijakan tentang karir PNS terlepas dari pengaruh pejabat daerah yang tidak berwenang.

Mengingat masalah-masalah yang cukup potensial dan peluang-peluang yang ada seperti tersebut diatas, maka sebagian besar responden setuju bahwa model sentralisasi dapat digunakan apabila:

- 1) Kepegawaian diurus oleh suatu lembaga yang independen yang bekerja secara objektif, adil dan sesuai peraturan dan perundang-undangan;
- 2) Kewenangan lembaga independen tersebut jelas dan terfokus pada pembinaan PNS, sedangkan kewenangan dalam lingkup pengendalian dan pengawasan harus dibatasi;
- 3) Pola pengembangan karir harus jelas dan tegas sehingga tidak menimbulkan berbagai persepsi yang berbeda diantara para pelaksana.

#### **Model Pengembangan Karir yang Desentralistik: Peluang dan Masalah Pelaksanaannya**

Tampaknya para responden di Kabupaten Sumbawa tidak begitu mendukung pelaksanaan pembinaan dan pengembangan karir PNS secara murni desentralistik. Hal ini terbukti dari berbagai respons negatif dan argumentasi mereka terhadap pertanyaan dan pernyataan yang berkaitan dengan pelaksanaan model desentralisasi. Apabila fokus perhatian diarahkan pada alasan/argumentasi respons mereka, maka akan terlihat bahwa para responden cenderung lebih banyak menyatakan berbagai hal yang dianggap menjadi masalah. Selain itu, jawaban responden lebih menekankan pada masih perlunya peran pemerintah pusat/provinsi dalam pembinaan dan pengembangan PNS.

Adapun masalah-masalah yang dikemukakan para responden apabila pembinaan PNS menjadi wewenang daerah sepenuhnya adalah sebagai berikut:

- 1) Memperkuat ego kedaerahan yang dapat mengakibatkan terjadinya disintegrasi bangsa dalam NKRI;
- 2) Peluang pengembangan karir baik bagi PNS daerah maupun pusat menjadi sangat terbatas, mengingat ego kedaerahan yang cenderung menjadi lebih kuat di tiap daerah;
- 3) Kemungkinan terjadinya 'tawar menawar' jabatan sangat besar dan hal ini sangat merugikan PNS berprestasi yang berada pada posisi *bargaining power* yang lemah;
- 4) Subjektivitas dan kepentingan golongan akan menjadi dominan dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan pembinaan dan pengembangan karir PNS;
- 5) Tidak akan ada keseragaman dalam pembinaan dan pengembangan karir PNS di tiap daerah sehingga karir PNS akan hanya terbatas di daerahnya saja.

Sedangkan peluang yang dimunculkan oleh para responden untuk pelaksanaan model pengembangan karir yang desentralistik adalah:

- 1) Peran dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah dan Pemerintah Daerah dalam pembinaan PNS akan meningkat;
- 2) Pelaksanaan pembinaan dan pengembangan karir PNS akan sesuai dengan kebutuhan riil dari daerah yang bersangkutan;
- 3) Upaya peningkatan profesionalisme PNS akan cenderung lebih efektif dikarenakan rentang pengawasan menjadi lebih sempit.

Seperti sudah dikemukakan di atas, sebagian besar responden menyatakan bahwa sedikit banyak peran pemerintah pusat/provinsi tetap diperlukan. Hal ini tentu saja menunjukkan bahwa model ketiga-lah yang lebih sesuai bagi mereka. Pada bagian berikut ini dikemukakan bagaimana persepsi para responden tentang model ketiga, yaitu model gabungan sentralisasi dan desentralisasi.

#### **Model Pengembangan Karir Gabungan Sentralisasi dan Desentralisasi: Peluang dan Masalah Pelaksanaannya**

Data yang diperoleh menunjukkan bahwa model gabungan antara sentralisasi dan desentralisasi yang bebas dari pengaruh politik lebih banyak memiliki peluang untuk digunakan di Daerah. Hal ini menjadi penekanan oleh para responden. Jawaban dan argumentasi mereka secara eksplisit menjelaskan bahwa peran pemerintah pusat dan provinsi sangat diperlukan terutama dalam hal penetapan kebijakan yang menjadi payung pelaksanaan pembinaan dan pengembangan karir PNS serta dalam hal pengendalian dan pengawasan.

Dalam hubungannya dengan sistem karir yang berlaku pada saat ini, yaitu model gabungan yang tidak netral dari pengaruh politik, dijelaskan bahwa sistem tersebut dianggap sudah cukup baik. Walaupun demikian, berbagai permasalahan yang perlu segera ditangani tampaknya mengarah pada efek negatif dari adanya pengaruh politik. Masalah-masalah tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Ego kedaerahan dan campur tangan pihak yang tidak berwenang di daerah relatif cukup dominan sehingga pengembangan karir sebagian PNS terhambat;
- 2) Peraturan dan perundang-undangan yang ada tentang pengembangan karir tidak tegas, sehingga dapat dipersepsikan berbeda-beda oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan konflik dalam organisasi;
- 3) Sistem senioritas yang masih digunakan dalam promosi jabatan sangat tidak mendukung terhadap upaya pelaksanaan sistem kepegawaian berdasarkan prestasi;
- 4) Sistem kompensasi yang ada sekarang, dimana rasio tunjangan jabatan lebih besar dari gaji, menimbulkan suasana kepegawaian yang tidak kondusif dikarenakan munculnya kompetisi yang tidak sehat diantara para PNS yang 'mengejar' jabatan;
- 5) Sistem penilaian kinerja dengan menggunakan DP3 sangat mendorong subjektifitas dalam pelaksanaan penilaian kinerja.
- 6) Koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal pembinaan dan pengembangan karir PNS sangat lemah.

Mengingat masalah-masalah tersebut di atas, maka model pengembangan karir PNS gabungan antara desentralisasi dan sentralisasi akan menjadi lebih efektif apabila hal-hal yang dianggap penting oleh daerah seperti tersebut di bawah ini diperhatikan dalam penyusunan kebijakan:

- Pembinaan PNS secara khusus dilakukan oleh satu lembaga/institusi yang independen (bebas dari pengaruh

jabatan politik) yang merupakan perangkat pemerintah pusat di daerah. Lembaga ini bekerja secara intensif, objektif, adil, dan taat aturan/perundang-undangan.

- Pembagian wewenang yang proporsional antara pusat dan daerah sesuai dengan asas perimbangan kewenangan;
- Peraturan dan perundang-undangan disusun dalam kalimat yang jelas dan tegas dan diterjemahkan secara operasional di daerah dengan sebaik mungkin;
- Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pembinaan dan pengembangan karir PNS dilakukan secara ketat oleh pemerintah pusat dan atau provinsi.
- Koordinasi antar daerah ditingkatkan sehingga akan membuka peluang yang luas kepada PNS yang berprestasi untuk mengembangkan karirnya diluar daerahnya.

### Kesimpulan

- 1) Pada prinsipnya model pengembangan karir PNS dapat dilaksanakan secara sentralistik apabila ada lembaga independen yang mengelola kepegawaian secara proporsional sesuai dengan harapan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Pelaksanaan model pengembangan karir PNS dapat dilakukan secara desentralistik apabila Badan Kepegawaian Daerah dan Pemerintah Daerah benar-benar melaksanakan peran dan fungsi pembinaan pegawai sesuai dengan apa yang seharusnya sehingga PNS dapat meningkatkan profesionalismenya tanpa hambatan.

- 3) Pelaksanaan model pengembangan karir PNS secara gabungan antara sentralistik dan desentralistik merupakan pilihan utama yang dianggap paling tepat oleh Kabupaten Sumbawa, dengan harapan pembinaan secara khusus perlu dilakukan oleh satu lembaga/institusi yang independen yang merupakan perangkat pemerintah pusat di daerah, dengan pembagian kewenangan secara proporsional antara pusat dan daerah. Disamping itu perlu ada koordinasi yang baik antar daerah, guna membuka peluang yang luas kepada PNS yang berprestasi untuk dapat lebih berprestasi di tempat atau di daerah lain.
- 4) Agar persaingan sehat dapat diwujudkan, maka diharapkan dapat difikirkan untuk mendesain/mengimplementasikan pelaksanaan *fit and proper test*, guna mendapatkan atau menjaring sumber daya manusia yang berkualitas/profesional/berprestasi, untuk kemudian diharapkan akan dapat dijadikan sebagai penganti eselonering/senioritas. Disamping itu perlu difikirkan juga kemungkinan dihapuskannya Musyawarah Pimpinan Daerah dan kemungkinan memanfaatkan karyawan/pejabat profesional dari daerah/organisasi lain (*cross posting*).

#### D. Kota Denpasar

Persepsi para responden di Pemerintah Kota Denpasar tentang model-model pengembangan karir dapat diinterpretasikan Sebagai Berikut:

## **Model Pengembangan Karir Dengan Pola Sentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

Berdasarkan hasil penyebaran kuesioner disertai dengan hasil wawancara diperoleh informasi sebagai berikut:

- 1) Pembinaan PNS tidak menjadi kewenangan Pusat. Hal ini dinyatakan dengan alasan bahwa Daerahlah yang paling mengetahui kompetensi macam apa yang diperlukan Daerah dalam melaksanakan pembangunan Daerah sesuai dengan situasi dan kondisi di Daerah, dan hal ini juga tidak bertentangan dengan UU No. 43 Tahun 1999 § Pasal 17 dan 20.
- 2) Pembinaan PNS yang dilaksanakan secara otonom di Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota) tidak akan menghambat ruang gerak Jalur Karier PNS. Yang perlu ditekankan adalah sosialisasi mengenai ketentuan yang mengatur hal tersebut, dalam hal ini PP No. 9 Tahun 2003 oleh Pusat sehingga pelaksanaannya dapat berjalan dengan terlaksana dengan baik.
- 3) Dalam hal pembinaan PNS, Pimpinan Instansi, Pimpinan Pemerintah Daerah, tidak hanya bertindak sebagai pemberi pertimbangan dan informasi saja mengenai PNS yang ada di lingkungannya. Adapun alasan yang dikemukakan adalah apabila hal tersebut dilakukan, maka akan: (1). Menimbulkan birokrasi yang sangat panjang, padahal tujuan otonomi daerah adalah memperpendek birokrasi; (2) Menghambat pimpinan daerah dalam melaksanakan program daerah.

- 4) Tidak diperlukan diperlukan institusi pengendali yang memiliki kewenangan kuat, karena institusi yang dimaksud saat ini sudah ada, antara lain BKN yang menyelenggarakan Manajemen Kepegawaian, termasuk melakukan pemantauan dan pengendalian hal ini sesuai dengan Pasal 34 UU No. 43 Tahun 1999.
- 5) Jalur Karier PNS tidak perlu dalam kendali Pemerintah Pusat. Pusat dapat membuat norma standar dan Daerah menerapkan jalur karir PNS sesuai dengan norma standar dimaksud.

#### **Model Pengembangan Karir Dengan Pola Desentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

- 1) Pembinaan PNS daerah sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada Instansi dan Pemerintah Daerah masing-masing secara penuh. Adapun argumentasi yang dikemukakan oleh Pemda Kota Denpasar adalah yang paling mengetahui secara obyektif berkenaan dengan pembinaan PNS Daerah tersebut adalah Pemerintah Daerah.
- 2) Pemerintah Pusat sebaiknya hanya mengurus Kepegawaian yang berstatus sebagai Pegawai Pusat saja. Hal ini sesuai dengan kondisi lapangan dimana yang paling mengetahui secara obyektif berkenaan dengan pembinaan PNS Pusat tersebut adalah Pemerintah Pusat.
- 3) Pembinaan pejabat struktural eselon II dan pejabat lain yang settingkat di Daerah sebaiknya memang menjadi otoritas BKD/institusi maupun kelompok informal dengan fungsi yang sama, namun demikian dinilai tidak perlu malakukan konsultasi

dengan DPRD setempat mengingat pejabat Eselon II adalah jabatan karier yang peminannya sebaiknya dilakukan oleh Pemda saja.

- 4) Dengan pola desentralisasi Sistem Karir Tertutup dalam arti Negara dapat menjadi efektif dengan catatan semua peraturan perundang-undangan dan PP di bidang kepegawaian dilaksanakan dengan benar.
- 5) Jalur Karir PNS sebaiknya tidak berlaku hanya pada lingkungannya sendiri karena hal tersebut tidak sesuai dengan UU No. 43 Tahun 1999, khususnya mengenai pengembangan karir tertutup dalam arti negara.
- 6) Pengaturan yang tegas dan jelas mengenai jalur karir PNS, sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing tidak begitu diperlukan mengingat hal tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan fanatisme daerah dan tidak sesuai dengan makna sistem karir tertutup dalam arti negara.

#### **Model Pengembangan Karir Dengan Pola Gabungan Sentralisasi Dan Desentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

Dalam perspektif pemda Kota Denpasar, pelaksanaan otonomi daerah saat ini tidak banyak menimbulkan konflik dan masalah dalam pengembangan karir sumber daya aparatur.

- 1) Pembinaan PNS sebaiknya tidak dibagi menjadi wewenang masing-masing Instansi dan Pemda untuk mengatur dan melaksanakannya akan tetapi peminannya dikategorisasikan menjadi peminan oleh Pusat dan daerah agar sesuai dengan

peraturan perundang-undangan dimana pembinaan PNS Pusat dilakukan oleh Pusat dan PNS Daerah dilakukan oleh Daerah.

- 2) Pengangkatan pejabat dari Pusat **tidak diperlukan** karena hal tersebut akan mencederai makna otonomi daerah.
- 3) Dalam konteks hubungan antar pemerintahan Daerah, sistem kepegawaian yang diatur dalam UU 43/1999 dan PP 9/2003 sangat membantu pelaksanaan pengembangan karir PNS secara optimal kecuali masalah konsultasi pengangkatan dalam jabatan karena bertentangan dengan otonomi daerah.
- 4) Jalur Karier PNS dari eselon II ke atas, sebaiknya tidak menjadi **wewenang penuh** Pemerintah Pusat akan tetapi menjadi **kewenangan Pemda secara penuh** mengingat Pemda lah yang paling mengetahui kompetensi dan syarat obyektif lainnya untuk jabatan tersebut.
- 5) Jalur Karier PNS **sulit untuk bisa** diterapkan secara jelas, dan menggambarkan hubungan antara tingkat Pemerintahan (Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota) karena bertentangan dengan prinsip otonomi daerah.
- 6) Untuk jabatan eselon III ke atas (setingkat dengannya), jalur kariernya **sulit untuk dapat** diperluas sampai dengan tingkat pemerintahan di atasnya atau di bawahnya/vertikal (Kabupaten/Kota – Provinsi – Pusat, dan sebaliknya), atau secara horizontal karena bertentangan dengan prinsip otonomi daerah.
- 7) Demikian juga implementasi untuk jabatan eselon IV ke bawah (setingkat dengannya), jalur kariernya meliputi Kabupaten,

- Kota – Provinsi, dan sebaliknya) sulit untuk diterapkan karena bertentangan dengan prinsip otonomi daerah.
- 8) Tidak diperlukan adanya suatu Institusi Kepegawaian yang secara khusus sebagai perangkat Pusat yang Independen yang berfungsi dalam pengaturan, pemantauan, pengendalian, perencanaan, dan pelaksanaan jalur karier, karena sudah ada Badan yang menangani hal tersebut, yaitu BKN.

### Kesimpulan

Berdasarkan analisis data yang diperoleh, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Dalam rangka pemantapan otonomi Daerah, pembinaan PNS di Daerah sebaiknya diserahkan kepada Daerah. Pertimbangan yang mendasari perlunya pembinaan oleh Daerah karena Daerahlah yang lebih memahami kewenangan yang dimiliki termasuk bagaimana kualifikasi SDM aparatur yang dibutuhkan agar kewenangan-kewenangan yang dimiliki dapat dijalankan secara optimal.
- 2) Agar karir pegawai tidak berjalan tersendat-sendat, mengingat tidak sebandingnya posisi struktural dengan potensi SDM aparatur yang dianggap kompeten untuk menduduki posisi-posisi tersebut, maka perlu dikembangkan jabatan-jabatan fungsional yang sebetulnya memiliki nilai strategis dalam pengembangan potensi dan karir aparatur. Namun demikian, dalam tataran empiris jabatan fungsional jarang menjadi tujuan karir PNS, hal ini diduga disebabkan oleh: (1) rendahnya pengakuan akan keberadaan jabatan fungsional; (2) rendahnya

- kompensasi yang diberikan; (3) rumitnya persyaratan untuk menjadi pejabat fungsional.
- 3) DP3 yang selama ini dijadikan alat ukur kinerja diduga merupakan alat ukur yang lebih didasarkan pada faktor subyektivitas yang tinggi dalam pelaksanannya mengingat tidak adanya standarisasi penilaian yang jelas, dalam arti standar penilaian yang dapat diukur.
  - 4) Peran Pusat tidak dapat dihilangkan begitu saja mengingat perlunya pembuatan norma standar oleh Pusat yang dapat dijadikan alat pengawasan Pusat.
  - 5) Hambatan-hambatan yang mungkin terjadi adalah:
    - a. Kewenangan Kepala Daerah yang cukup besar sebagai Pembina Kepegawaian di Daerah yang sangat mungkin memberikan pengaruh yang cukup besar dalam penataan karir PNS Daerah
    - b. Terjadi "benturan" antara peraturan perundungan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kota dengan peraturan perundungan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi.

#### Saran

- 1) Penataan kembali keberadaan jabatan fungsional yang disertai dengan peningkatan kompensasi yang wajar/proportional.
- 2) Peninjauan kembali alat ukur kinerja (DP3) dengan rancangan yang memungkinkan penilaian kinerja pegawai secara proporsional. Mengingat sistem karir tertutup dalam arti negara, maka perlu adanya butir-butir penilaian yang berlaku secara

- nasional, namun dalam hal tertentu Daerah dapat memodifikasinya sesuai dengan kondisi di lapangan.
- 3) Kaji kembali peraturan mengenai peraturan usai pensiun. Sebaiknya dalam peraturan perundangan tidak diberikan peluang perpanjangan usian pensiun karena hal ini akan menghambat kaderisasi SDM aparatur.

#### E. Kota Samarinda

Hasil pengumpulan data berdasarkan wawancara, dalam aspek sentralisasi ada keseimbangan pendapat responden terhadap item-item pertanyaan yang diajukan dalam wawancara tersebut. Ada responden yang menjawab setuju dan tidak setuju mengenai sistem sentralisasi dalam pengelolaan karier PNS.

Jadi dalam hal ini, responden masih menganggap bahwa dalam masalah pengelolaan PNS Daerah, diperlukan keterlibatan yang seimbang antara Pusat dan Daerah. Dalam hal-hal tertentu, ada kewenangan yang ditangani oleh Daerah, dan dalam hal lainnya ditangani oleh Pusat.

Pendapat responden mengenai perlunya desentralisasi dalam pengelolaan karier PNS ada yang memandang setuju dengan sistem desentralisasi dan ada pula yang memandang belum setuju terhadap desentralisasi pengelolaan karier PNS. Sementara ketika ditawarkan suatu kemungkinan mengenai pengelolaan PNS yang bersifat Desentralisasi, sebagian besar responden memandang perlu atau setuju, dan sebagian kecil responden yang belum menyetujui secara penuh untuk

melaksanakan pola desentralisasi dalam rangka pengelolaan PNS di Daerah.

Menjawab pertanyaan yang diajukan mengenai perlunya sistem gabungan antara sentralisasi dan desentralisasi dalam pengelolaan karier PNS, sebagian besar responden menyatakan setuju. Demikian pula ketika ditawarkan suatu pola gabungan antara Sentralisasi dan desentralisasi, sebagian besar responden cenderung setuju. Jadi secara umum, kesimpulan untuk hasil responden di atas terhadap kuesioner yang disebarluaskan adalah cenderung setuju dengan sistem gabungan, dimana ada peran pemerintah pusat yang dijalankan secara harmonis dengan peran pemerintah daerah.

### **Model Pengembangan Karir**

Model pengembangan karir PNS yang selama ini sudah dijalankan di Kota Samarinda, berdasarkan hasil wawancara relatif sudah menerapkan sistem terbuka dalam arti negara. Maksudnya bahwa kota Samarinda cukup terbuka terhadap PNS yang datang dari luar Kota Samarinda, terutama yang berasal dari lingkungan pemerintah Provinsi. Namun demikian, sangat disadari bahwa hal itu dilakukan apabila dipandang di Kota Samarinda tidak ada yang memenuhi persyaratan untuk menduduki suatu posisi/jabatan yang dibutuhkan. Pada saat ini (2003) ada 3 (tiga) pejabat eselon II/b di Kota Samarinda yang berasal dari Pemerintah Provinsi.

Di pihak lain penerimaan atas pemindahan pegawai dari Daerah lain (horisontal) pada dasarnya Kota Samarinda pun

cukup terbuka meskipun hal itu baru sebatas pada pemindahan yang staf (non pejabat).

Berdasarkan hasil wawancara, pemerintah kota Samarinda sangat mengharapkan bahwa mengenai kepegawaian ini benar-benar ada suatu kejelasan pengaturan khususnya yang berkaitan dengan jalur Karir PNS. Diharapkan implementasi sistem terbuka, paling tidak, bisa dilakukan pada lingkungan Provinsi (baik vertikal maupun horisontal). Sehingga peluang karir PNS di era Otonomi Daerah ini tidak terbatas hanya di lingkungan satu kabupaten/kota saja, tapi bisa lebih luas dan bisa lebih meningkat lagi.

#### Komentar Jawaban

- 1) Pembinaan PNS sebaiknya jangan dibagi, tetapi wewenang tersebut harus terpusat pada satu institusi.
- 2) Untuk pengangkatan pejabat dari Pusat, di era otonomi daerah ini sebaiknya daerah diberi wewenang untuk hal tersebut.
- 3) Pembinaan PNS secara umum sebaiknya tetap diatur oleh Pemerintah Pusat, namun untuk hal-hal tertentu daerah tetap diberi kewenangan, mis. Dalam hal pengangkatan PNS dalam Jabatan struktural.
- 4) Desentralisasi secara penuh tidak sesuai dengan tujuan bahwa PNS sebagai pemersatu NKRI.
- 5) Kewenangan pengangkatan jabatan eselon II-a ke bawah hendaknya tetap menjadi wewenang daerah meskipun menurut PP No. 9 tahun 2003 harus mendapat rekomendasi dari DPRD dan Pemerintah propinsi.

- 6) Ruang gerak karir PNS di daerah tidak masalah selama aturan yang ada dilaksanakan.
- 7) Terkait dengan masalah perpindahan PNS antar daerah/propinsi dalam hal penggajian sebaiknya dikembalikan kepada KPKN.
- 8) Terkait dengan point 7 di atas, untuk mengatasi mutasi tersebut ditetapkan bahwa pembayaran gaji PNS tetap di bayarkan oleh pemda asalnya sampai tahun anggaran habis (Desember).
- 9) Dibentuk lembaga baru yang bersifat independen mungkin tidak perlu, yang perlu adalah memperbaiki sistem dan mekanisme pembinaan PNS yang betul-betul mengarah pada kompetensi dan profesionalisme. Karena pembinaan PNS merupakan tanggung jawab pemerintah, baik pusat maupun daerah.
- 10) Institusi yang memiliki kewenangan kuat diperlukan agar peningkatan profesionalisme PNS dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.
- 11) Pembinaan PNS hendaknya berada pada satu institusi yang independen agar tidak terjadi intervensi politis dari pejabat.
- 12) Sebaiknya masalah pembinaan PNS Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah secara penuh.
- 13) Apa yang berjalan sekarang sudah baik
- 14) Pembinaan PNS agar dilakukan secara Desentralisasi penuh
- 15) Mempersempit ruang gerak jalur karier PNS di Daerah
- 16) Belum adanya keterbukaan dan proses hukum kurang berjalan sebagaimana mestinya

- 17) Perlu dasar hukum yang jelas dan tegas, kriteria yang jelas dan benar serta dilaksanakan secara konsekuensi dan konsisten.
- 18) Setuju dan selanjutnya agar tetap ada jalur koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.

#### F. Kabupaten Bone

Sesuai dengan analisis yang telah disampaikan bagian sebelumnya tentang berbagai pendekatan dalam pengembangan karir PNS di daerah maka berdasarkan hasil penyebaran instrumen dan wawancara secara mendalam di Kabupaten Bone didapatkan hasil penelitian sebagai berikut.

#### Model Pengembangan Karir PNS Dengan Pola Sentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya

Model ini menawarkan model pengembangan karir PNS daerah yang sifatnya terbuka dalam satu Negara, sehingga pengembangan karir PNS tidak terbatas pada suatu daerah tertentu. Melalui model ini peranan pemerintah pusat sangatlah penting, dimana melalui fungsi yang dipegangnya secara sentral di tingkat pusat maka pengembangan karir PNS daerah tidak lagi terpecah-pecah dan terbatas pada satu pemerintahan daerah saja.

Pada saat ini model ini diwacanakan kepada para responden di Kabupaten Bone, maka telah muncul sejumlah tanggapan, baik itu yang mengemukakan pertimbangan mengapa model ini perlu diperhatikan maupun yang menyatakan

model ini perlu dipertimbangkan untuk dikembangkan mengingat ada sejumlah persoalan yang secara khusus perlu mendapat perhatian.

Dibawah ini disajikan beberapa alasan yang disampaikan sehubungan dengan persetujuan atas peluang untuk pengembangan model ini dikembangkan. Adapun beberapa keuntungan tersebut diantaranya dipersepsikan sebagai berikut:

Alasan yang diajukan atas perlunya sentralisasi dalam pengembangan karir PNS diantaranya adalah:

- 1) Pembinaan PNS oleh pusat bisa menciptakan pengembangan karir yang didasari oleh aturan yang sama di seluruh Indonesia
- 2) Pembinaan PNS oleh pemerintah pusat dapat menciptakan kualitas dan pengembangan karir yang bertaraf nasional dan lebih luas
- 3) Agar pengembangan karir pegawai dapat lebih luas, artinya mutasi jabatan antara daerah dapat terjadi
- 4) Untuk menghindari adanya egoisme kedaerahan sehingga PNS diperlukan adanya pembinaan yang terpusat sekaligus perekat negara kesatuan RI
- 5) Mengurangi pembinaan PNS yang berkotak-kotak oleh daerah
- 6) Dapat mempersatukan seluruh pegawai terlepas dari egoisme sektoral kedaerahan
- 7) Negara dalam hal ini bisa membuat aturan yang sama terhadap PNS di seluruh wilayah Indonesia maupun yang bekerja di luar negeri (kedutaan)
- 8) Ada mobilisasi dan interaksi PNS secara nasional

Namun selain dari keunggulan yang disampaikan, juga para responden mengajukan sejumlah kelemahan jika model ini diterapkan. Adapun Kelemahan dari model sentralisasi tersebut diantaranya:

- 1) Pembinaan PNS oleh pusat akan memperpanjang jalur administrasi melalui hirarki bertingkat sehingga mengurangi efisiensi dan efektifitas dari pembinaan PNS itu sendiri
- 2) Karena dengan wewenang pusat, pembinaan PNS di daerah mengalami birokrasi yang panjang
- 3) Jalur karir PNS di daerah umumnya berada di lingkungan daerah itu sendiri
- 4) Harus ada koordinasi antara lembaga pusat dan daerah
- 5) Sistem ini akan mematikan kreativitas daerah dalam mengembangkan SDM PNS di daerah
- 6) Pengembangan karir tidak tergantung dimana pengelolaan kepegawaianya tetapi dari kemampuan individu PNS

#### **Model Pengembangan Karir PNS Dengan Pola Desentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

Model ini menawarkan model pengembangan karir PNS daerah yang sifatnya dalam satu daerah, sehingga pengembangan karir PNS hanya terbatas pada suatu daerah tertentu. Melalui model ini peranan pemerintah pusat sangatlah kurang, bahkan bisa tidak memiliki peranan sama sekali. Jadi sepenuhnya pengembangan karir PNS daerah ada di tingkat daerah.

Pada saat ini model ini diwacanakan kepada para responden di Kabupaten Bone, maka telah muncul sejumlah tanggapan, baik itu yang mengemukakan pertimbangan mengapa model ini perlu diperhatikan maupun yang menyatakan model ini perlu dipertimbangkan untuk dikembangkan mengingat ada sejumlah persoalan yang secara khusus perlu mendapat perhatian.

Dibawah ini disajikan beberapa alasan yang disampaikan sehubungan dengan persetujuan atas peluang untuk pengembangan model ini dikembangkan. Adapun beberapa keuntungan tersebut diantaranya dipersepsikan sebagai berikut:

- 1) Dengan alasan bahwa ketegasan dan adanya jalur karir PNS yang jelas yang disesuaikan dengan kebutuhan kabupaten/kota selama penanganan tugas-tugas dapat lebih efektif juga dapat dihindari terjadinya pengangguran tidak kentara terhadap PNS pada setiap instansi
- 2) Untuk memudahkan pengawasan
- 3) Dengan demikian pembinaan dapat langsung kepada PNS yang berada di lingkungannya
- 4) Pembinaan PNS sebaiknya pemerintah pusat bertindak sebagai fasilitator
- 5) Dengan pertimbangan bahwa pendidikan penjenjangan PIM - III serta kenaikan pangkat dari golongan IV/b s.d. IV/e adalah kewenangan Pemerintah Pusat
- 6) Untuk efisiensi dan efektifitas pembinaan PNS di Indonesia dan sejalan dengan otonomi daerah serta memberikan

- kreativitas bagi daerah dalam pembinaan PNS sesuai dengan kebutuhan
- 7) Karena pegawai pusat berada langsung di bawah pemerintah pusat
  - 8) Otonomi lebih bermakna apabila pengangkatan pejabat struktural eselon II dapat dilaksanakan di daerah oleh BKD dengan konsultasi kepada DPRD
  - 9) Karena BKD adalah institusi yang khusus menangani PNS yang ada di daerah
  - 10) Untuk kepentingan karakteristik daerah
  - 11) Pengaturan sangat diperlukan untuk keselarasan dan keseimbangan dalam pelaksanaan pemerintahan sehingga akan mengurangi kekurangan ataupun penumpukan PNS-PNS yang berprestasi pada satu wilayah kerja
  - 12) Setiap daerah memang memiliki karakteristik sendiri-sendiri namun jangan sampai terlupa azas persatuan bagi PNS karena yang berbeda hanya tempatnya bekerja
  - 13) Karena dengan demikian jalur karir PNS di daerah sesuai kondisi daerah tersebut

Walaupun demikian, atas model ini pun muncul sejumlah tanggapan yang mengemukakan bahwa pendekatan ini perlu juga mempertimbangkan hal-hal berikut ini, diantaranya yaitu:

- 1) Pembinaan PNS yang dilaksanakan secara otonom kadang lebih menonjol unsur subjektifnya ketimbang objektif
- 2) Pembinaan yang dilaksanakan melalui model desentralisasi memang efektif dan efisien namun pembinaan PNS akan

- terkontaminasi dengan muatan-muatan lokal seperti issue putra daerah dan ego kedaerah lainnya
- 3) Dapat menghambat karena seorang pegawai negeri yang hanya berpeluang di daerahnya
  - 4) Pembinaannya tidak mengikuti standarisasi yang baik tetapi egoisme sektoral dan kedaerahan yang muncul
  - 5) Pembinaannya tidak seragam karena dipengaruhi oleh aturan masing-masing daerah
  - 6) Karena pada ujung-ujungnya nanti bisa timbul pengkotak-kotakan antara daerah
  - 7) Semangat kedaerahan bisa selalu dominan
  - 8) Pembinaan PNS di daerah oleh PEMDA hanya yang bersifat lokal sedangkan yang bersifat lintas daerah pemerintah pusat yang menangani dalam artian pembinaan PNS daerah sesuai kebutuhan daerah
  - 9) Penyerahan pembinaan pejabat struktural eselon II dan pejabat lain, cenderung timbul KKN dan kekuasaan otoriter oleh raja kecil di daerah dan DPRD tidak perlu
  - 10) Dapat menimbulkan kekuasaan yang otoriter dan kesewenangan serta peluang terjadinya KKN sektoral

#### **Pengembangan Karir PNS Gabungan antara Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

Model ini menawarkan model pengembangan karir PNS daerah yang sifatnya gabungan antara yang sentralisasi dan desentralisasi. Dan nampaknya model ini lebih mendapat perhatian karena diharapkan mampu menjembatani kelemahan

yang dimiliki oleh kedua metode di atas. Bahkan persepsi responden lebih banyak yang mengemukakan model ini justru yang selama ini juga terjadi, dengan tentu untuk menuju satu model yang sempurna seharusnya terus di upayakan dengan mencari model yang paling ideal.

Pada saat ini model ini diwacanakan kepada para responden di Kabupaten Bone, maka telah muncul sejumlah tanggapan.

Dibawah ini disajikan beberapa alasan yang disampaikan oleh para responden sehubungan dengan persetujuan atas peluang untuk pengembangan model ini:

- 1) Karena adanya kewenangan daerah dan pemerintah pusat, sesuai dengan undang-undang 43/99 dan PP 9/2003 yang sangat demokratis dan tidak kaku sehingga penerapan yang baik akan sangat membantu dan menunjang pengembangan karir PNS namun semuanya dikembalikan kepada daerah masing-masing yang melaksanakan
- 2) Bahwa dalam rangka otonomi daerah pembinaan PNS diserahkan pada kabupaten/kota namun penggajian dan kenaikan pangkat dari golongan IV/b s.d. IV/e berada di tangan pusat
- 3) Bahwa proses kenaikan pangkat dari gol III/d ke bawah serta pelaksanaan diklat penjenjangan, diklat PIM III dan PIM II dan persyaratan jabatan eselon III kebawah dilakukan oleh kabupaten/kota

- 4) Bahwa sistem pengembangan karir dapat pula optimal apabila menggunakan sistem gabungan sentralisasi dan desentralisasi
- 5) Karena muatan-muatan lokal sudah dapat diakomodir dalam pelaksanaan pembinaan PNS di era otonomi daerah ini dalam hal ini melalui sistem karir
- 6) Karena memang dibutuhkan adanya koordinasi pemerintah pusat dengan daerah
- 7) Dengan alasan bahwa pembiayaan gaji PNS belum dapat ditanggung sendiri oleh kabupaten/kota serta kesiapan sumber daya aparatur relatif masih terbatas pada kabupaten/kota
- 8) Sistem karir tertutup dan sistem karir terbuka sudah cukup baik hanya pelaksanaannya membutuhkan aturan lebih lanjut yang lebih jelas dan tegas
- 9) Perlu ada sistem yang lebih baik dan tegas
- 10) Setiap daerah masih mencari bentuk mengenai pola pengembangan karir aparatur yang dapat memuaskan semua pihak tanpa ada unsur-unsur KKN
- 11) Pengembangan karir yang berdasarkan aturan yang ada tidak akan menimbulkan konflik
- 12) Bahwa pengembangan karir sumber daya aparatur yang dilaksanakan oleh pusat (pendidikan penjenjangan PIM II) serta proses kenaikan pangkat golongan telah berjalan sesuai dengan mekanisme yang ada dan memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan

- 13) Untuk jabatan eselon I dan jabatan politis pimpinan daerah sebaiknya pengangkatan pejabatnya tetap dari pemerintah pusat/persetujuan pusat
- 14) Aturan ini cukup jelas dan memang cocok diterapkan karena tidak bertentangan dengan pemerintahan di daerah
- 15) Dengan alasan bahwa pejabat struktural yang masih aktif benar-benar memenuhi kompetensi dan kapasitas yang memadai.

#### G. Kota Padang

Persepsi responden dari pemerintah kota Padang dapat diinterpretasikan sebagai berikut:

#### Model Pengembangan Karir yang Sentralistik: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya

Pada prinsipnya *pengembangan model karir yang secara mutu bersifat sentralistik bukan merupakan suatu pilihan* bagi kota Padang, walaupun untuk banyak hal peran pemerintah pusat masih diperlukan. Anggapan tersebut didasarkan/diperkuat oleh pernyataan-pernyataan sebagai berikut:

- 1) Dinas Kimpraswil, Dinas Kependudukan, dan Badan Kepegawaian Daerah menyatakan bahwa pembinaan PNS termasuk didalamnya masalah beberapa jalur karir PNS sebaiknya tidak menjadi wewenang Pemerintah Pusat, karena yang lebih mengetahui secara persis berbagai kriteria pegawai yang dibutuhkan untuk pembangunan daerah adalah daerah itu sendiri. Di lain pihak, satu responden (Dispenda) menghendaki

pembinaan PNS tetap oleh Pusat dengan alasan untuk menciptakan keseragaman.

- 2) Pembinaan PNS yang dilaksanakan secara otonom di Pemerintah Daerah menghambat pelaksanaan pengembangan karir PNS, karena scope lebih kecil dan menimbulkan egoisme sektoral/daerah.
- 3) Implementasi Sistem Pengembangan Karier dengan sistem tertutup dapat dikelola dan berada dalam kewenangan pusat, dengan alasan adanya standarisasi negara.
- 4) Dalam hal pembinaan PNS, peran pimpinan Daerah sebagai pemberi pertimbangan dan informasi mengenai PNS yang ada di lingkungannya untuk sementara waktu dapat direrima.
- 5) Untuk mengimplementasikan Manajemen Kepegawaian dengan sistem karier tertutup keberadaan institusi yang memiliki kewenangan dan pemantauan yang ketat dan profesional dari Pemerintah Pusat diperlukan untuk tetap menjaga konsistensi.
- 6) Keberadaan institusi yang memiliki kewenangan kuat diperlukan untuk menjaga kredibilitas dan wibawa.
- 7) Pembinaan PNS hendaknya hanya berada pada satu tangan/lembaga yang independen diperlukan untuk menciptakan kondisi yang netral dan tidak memihak.
- 8) Penerapan jalur karir PNS hendaknya berada dalam kendali Pemerintah Pusat karena sesuai dengan kewenangannya.

## **Model Pengembangan Karir yang Desentralisasi: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

Melihat dan mempelajari data yang diperoleh, peneliti beranggapan bahwa pada prinsipnya pengembangan model karir yang secara murni bersifat desentralisasi tidak pula merupakan suatu pilihan bagi kota Padang, karena ternyata peran pemerintah pusat masih diperlukan untuk hal-hal tertentu. Anggapan tersebut didasarkan/diperkuat oleh pernyataan-pernyataan sebagai berikut:

- 1) Masalah pembinaan PNS sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada instansi dan pemerintah Daerah masing-masing penuh, karena selain sesuai dengan UU No. 22/1999, juga sehubungan pada kenyataannya daerahlah yang paling memahami kondisi dan kebutuhan pembinaan pegawai di daerah. Peran pemerintah pusat sebaiknya hanya sebatas pada kepentingan pembinaan/pengurusan pegawai yang berstatus pegawai pusat saja, hal tersebut sesuai dengan adanya batas kewenangan PP No. 25/2002.
- 2) Pembinaan pejabat struktural eselon II dan pejabat lain yang setingkat di Daerah sebaiknya tidak menjadi otoritas BKD maupun kelompok informal dengan fungsi yang sama melalui konsultasi dengan DPRD setempat untuk menghindari adanya muatan politis.
- 3) Dengan desentralisasi, sistem karir tertutup dalam arti negara tidak akan menjadi efektif karena dikhawatirkan adanya penyimpangan dalam implementasinya.
- 4) Dengan alasan independensi, maka jalur karir PNS sebaiknya hanya berlaku pada lingkungannya sendiri.

- 5) Dalam batas-batas aturan yang objektif dan untuk menunjang kepentingan pembangunan daerah, pengaturan yang tegas dan jelas mengenai jalur karir PNS sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing harus ada dan diperlukan.

#### **Pengembangan Karir Gabungan Antara Sentralistik dan Desentralistik: Masalah dan Peluang Pelaksanaannya**

Memahami jawaban dari responden, peneliti beranggapan bahwa *pengembangan model karir gabungan nampaknya merupakan suatu pilihan bagi kota Padang, karena baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah keduanya dapat saling melengkapi kekurangan masing-masing.* Tanggapan responden terhadap pernyataan model gabungan sentralisasi dan desentralisasi adalah ssebagai berikut:

- 1) Sistem karir yang berlaku di kalangan PNS pada saat ini dirasakan belum begitu baik, karena belum ada pola dan aturan yang tegas.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah saat ini cukup menimbulkan banyak konflik dan masalah dalam pengembangan karir sumber daya aparatur, karena adanya muatan politis dan primordialisme/nepotisme.
- 3) Pembinaan PNS sebaiknya dibagi menjadi masing-masing instansi dan Pemda untuk mengatur dan melaksanakannya, asal disertai kewenangan yang jelas.

- 4) Pengangkatan pejabat dari pusat sudah tidak diperlukan lagi sehubungan dengan adanya otonomi daerah, jadi cukup memberdayakan SDM aparatur daerah saja
- 5) Sistem kepegawaian yang diatur dalam UU 43/99 dan PP 9/03 belum begitu membantu pelaksanaan pengembangan karir PNS secara optimal khususnya dalam konteks hubungan antar pemerintah daerah, karena belum diikuti oleh aturan yang lebih teknis dengan indikator yang terukur.
- 6) Jalur karir PNS dari eselon II ke atas sebaiknya tidak menjadi wewenang pemerintah daerah secara penuh, karena membuka peluang nepotisme baru. Selain itu, bagi sebagian pegawai yang karirnya telah atau sedang menjabat eselon II, sedangkan kompetensinya dinilai potensial, maka kesempatan promosi kemungkinan menjadi sempit.
- 7) Jalur karir PNS yang menggambarkan hubungan antar tingkat pemerintahan dapat diterapkan secara jelas dan menggambarkan hubungan antar tingkat pemerintahan, asal diatur secara tegas dan profesional.
- 8) Untuk jabatan eselon III ke atas dan eselon IV ke bawah, jalur karirnya sulit diperluas sampai dengan tingkat pemerintahan di atasnya.
- 9) Untuk jabatan eselon IV ke bawah (setingkat dengannya), jalur karirnya harus disesuaikan dengan kebutuhan.
- 10) Pengaturan, pemantauan, pengendalian, perencanaan, dan pelaksanaan jalur karir sebaiknya tidak dilakukan oleh suatu institusi kepegawaian secara khusus sebagai perangkat Pusat yang independen, karena selain bertentangan dengan

prinsip otonomi daerah, juga yang mengetahui substansi dan karakter pegawai yang dibutuhkan adalah daerah yang bersangkutan.

### Kesimpulan dan Saran

- Untuk mengoptimalkan kewenangan otonomi daerah sistem Kepegawaian secara sesentralisasi murni tidak dikendaki, selain itu karena yang lebih mengetahui kebutuhan sumber daya aparatur di daerah adalah daerah itu sendiri.
- Sistem Kepegawaian secara desentralisasi murni tidak dikehendaki, karena kesususnya bila dilihat dari segi pendanaan terlalu berat dan tidak proporsional bagi Kota Padang yang sumber penerimaannya terbatas. Begitu pula dilihat dari segi perundang-undangan.
- Secara umum Kota Padang menghendaki Sistem Kepegawaian Gabungan, artinya: Urusan administrasi kepegawaian diatur dan diurus oleh Pusat, juga pedoman dan penggajiannya, namun secara teknis yang menentukan pengangkatan adalah daerah, karena daerahlah yang mengetahui secara persis tentang apa dan kriteria apa yang dibutuhkan oleh daerahnya. Begitu juga dalam hal penggajian, karena dengan berlakunya desentralisasi beban kepegawaian Kota Padang terlalu tinggi.
- Dalam hal rekrutmen untuk mengisi formasi atau jabatan yang kosong disarankan agar dilakukan oleh Pusat, kemudian Pusat mendistribusikan kepada daerah-daerah sesuai dengan kebutuhan. Hal tersebut untuk menghindari atau meminimalisir

perekrutan yang didasarkan kepada kepentingan golongan tertentu di daerah.

#### H. Kota Medan

##### **Model Pengembangan Karier Yang Sentralistik: *Masalah dan Peluang Pelaksanaan***

Tanggapan responden terhadap pertanyaan dan pernyataan tentang penerapan model pengembangan karir yang sentralistik dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Apabila pembinaan PNS tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat, pada dasarnya daerah tidak setuju karena mereka menganggap bahwa yang lebih tahu tentang kondisi dan kebutuhan daerah adalah daerah masing-masing. Namun, meskipun mereka tidak setuju tetap menginginkan adanya campur tangan Pusat dalam pemberian payung kebijakan, agar tidak terjadi variasi kebijakan yang sangat menyolok sehingga menimbulkan kecemburuan dan merugikan satu pihak sementara pihak lain diuntungkan. Selain itu, peran pusat juga masih diharapkan oleh Daerah terutama dalam memberikan monitoring dan evaluasi.
- 2) Apabila pembinaan PNS dilaksanakan secara otonom oleh setiap Departemen/LPND, dan Pemerintah Daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota), daerah menganggap tidak akan menghambat ruang gerak jalur karier PNS kecuali untuk Tingkat Eselon II, namun dalam hal-hal tertentu dimungkinkan munculnya egoisme kedaerahan, serta kurangnya mekanisme check and balances. Oleh karena itu, tetap diperlukan peran

Pusat dalam memberikan payung kebijakan serta pemantauan dan pengendalian.

- 3) Implementasi sistem pengembangan karier dengan sistem tertutup dalam arti Negara, menurut Daerah tidak mungkin dapat dilakukan secara optimal apabila pengelolaan kepegawaian berada pada wewenang Pemerintah Pusat. Menurut mereka, sistem tertutup akan memperlonggar peluang terjadinya penyimpangan, birokrasi yang berbelit-belit, serta sangat mungkin dijadikan alat politis oleh pemegang kekuasaan. Oleh karena itu yang paling penting adalah bukannya perbaikan dalam sistem melainkan perbaikan pada komitmen dan konsistensi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.
- 4) Dalam hal pembinaan PNS menurut Daerah, pimpinan instansi dan Pimpinan Pemerintah Daerah, tidak cukup bertindak sebagai pemberi pertimbangan dan informasi saja mengenai PNS yang ada di lingkungannya, melainkan harus langsung menjadi pembina. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa apabila Pimpinan Instansi dan Pimpinan Daerah hanya bertindak sebagai pemberi informasi saja akan timbul hubungan disharmonis pelaksanaan tugas jika usulan daerah tidak diterima oleh Pusat, serta akan memunculkan sikap oligarki dimana hanya orang yang mempunyai akses dengan pimpinan saja yang mendapatkan kesempatan.
- 5) Implementasi Manajemen Kepegawaian dengan Sistem karier Tertutup dalam arti Negara, menurut Daerah memang memerlukan pemantauan dan pengendalian yang profesional

dari Pemerintah Pusat, namun tidak berarti menghilangkan peran Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, kalaupun Pusat memberikan pemantauan dan pengendalian, sebaiknya dilakukan oleh suatu kelembagaan yang netral dan bersifat independen.

- 6) Dalam hubungannya dengan implementasi manajemen kepegawaian dengan sistem karier tertutup tersebut, pada dasarnya daerah sangat setuju jika dibentuk sebuah institusi yang memiliki kewenangan kuat. Disamping itu, institusi tersebut harus bersifat independen, bebas dari berbagai intervensi, akuntabel, responsible, serta berfungsi sebagai institusi penilai. Namun demikian, kalaupun tidak dibentuk institusi tersendiri, dapat saja mendayagunakan kelembagaan yang ada, yang penting komitment terhadap aturan yang ada.
- 7) Apabila pembinaan PNS hanya berada pada satu tangan Institusi/Lembaga yang independen, pada dasarnya Daerah setuju, dengan harapan memudahkan kontrol, mampu meminimalisir penyalahgunaan wewenangan, serta tidak berbelit-belit. Namun, kalaupun tidak dibentuk kelembagaan tersendiri, yang paling penting adalah adanya perbaikan perilaku birokrasi yang menangani PNS saat ini, serta adanya konsistensi dan komitment terhadap peraturan perundungan yang ada.
- 8) Apabila penerapan jalur karier PNS berada dalam kendali Pemerintah Pusat, Daerah tidak menyetujuinya sama sekali dengan alasan mudah dipolitisasi (dijadikan alat politik), sulit

untuk diawasi, serta yang lebih mengetahui tentang kondisi dan kebutuhan di daerah adalah daerah masing-masing.

### **Model Pengembangan Karier Yang Desentralistik: Masalah dan Peluang Pelaksanaan**

Tanggapan responden terhadap pernyataan dan pertanyaan yang diajukan untuk mengungkap pendapat responden tentang penerapan model ini di daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Apabila pembinaan PNS diserahkan sepenuhnya kepada Instansi dan Pemerintah Daerah masing-masing secara penuh, pada dasarnya mereka setuju dengan beberapa pengecualian, yaitu khusus bagi pejabat Eselon tertinggi di Daerah tetap dibina oleh Pemerintah Pusat supaya kesempatan berkariir ke jenjang yang lebih tinggi tidak tertutup, serta seluruh administrasi tetap menjadi kontrol pusat di daerah sehingga Pemerintah Daerah tetap melaksanakan pembinaannya berdasarkan standar kebijakan pusat.
- 2) Berkaitan dengan peran Pemerintah Pusat yang dibatasi hanya pada pengurusan kepegawaian yang berstatus sebagai Pegawai Pusat saja, Daerah justru lebih menyoroti kepada pembidangan dalam pengurusan. Menurut mereka, PNS Pusat dan Daerah adalah satu kesatuan yaitu PNS-RI yang tidak terlepas dari pengurusan Pemerintah Pusat dengan pelimpahan kewenangan tertentu kepada pengurusan Daerah. Jadi yang paling penting adalah bukan pada status pusat dan daerah namun aspek pembinaan dalam bidang apa yang harus oleh Pusat dan bidang apa yang harus dilakukan oleh Daerah.

- 3) Pembinaan pejabat struktural eselon II dan pejabat lain yang setingkat di Daerah menurut daerah memang sebaiknya menjadi otoritas BKD/Institusi maupun kelompok informal dengan fungsi yang sama. Namun dalam hal konsultasi dengan DPRD perlu hati-hati, karena pejabat struktural eselon II merupakan jabatan karier bukan jabatan politis, sehingga apabila dalam pembinaan harus melalui proses konsultasi dengan DPRD dikhawatirkan terjadi politisasi dalam jabatan karier. Selain itu, meskipun pejabat DPRD ada dalam pembinaan BKD atau pejabat yang setingkat, namun standarisasi dan acuan dari Pusat tetap diperlukan agar tidak terjadi perbedaan dalam memberikan perlakuan antar daerah.
- 4) Pemberlakukan model desentralisasi dalam pembinaan karier PNS, tidak menjamin akan efektifnya penerapan Sistem Karier Tertutup dalam arti Negara, karena sangat dimungkinkan justru malah terlalu mengedepankan semangat kedaerahan dan menimbulkan praktik KKN, serta memunculkan oligarki dan monopoli daerah. Namun demikian, jika ego kedaerahan dan KKN dapat dihindarkan, maka PNS berpeluang untuk berkarier lebih terbuka di Daerah mana saja di Indonesia sehingga kesempatan untuk mencapai karier tertinggi akan lebih terbuka. Dan yang paling penting dalam sistem ini adalah komitmen dan konsistensi terhadap ketentuan dan peraturan yang berlaku.
- 5) Apabila jalur karier PNS berlaku hanya pada lingkungan sendiri, maka dalam hal tertentu akan berdampak positif karena tingkah laku dan disiplin setiap pegawai dapat diketahui atasannya. Selain itu, jalur karier PNS dapat disesuaikan

dengan jalur pendidikan formalnya sehingga pengangkatan pegawai dalam jabatan tertentu akan mampu dan memiliki kualifikasi teknis sesuai dengan dibidangnya. Sementara itu, dampak negatif yang mungkin muncul adalah terbukanya celah KKN dan primordialisme, karena ruang lingkup dan peluang yang sempit dengan persaingan yang semakin tinggi. Oleh karena itu, perlu ada standar universal karena pada level dan waktu tertentu dihadapkan dengan berbagai perubahan lingkungan.

- 6) Apabila dilakukan pengaturan yang tegas dan jelas mengenai jalur karier PNS, sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing, menurut daerah sangat baik, karena dapat mewujudkan pemetaan karier PNS melalui pembangunan sebuah sistem yang jelas dan tegas, dan dapat menciptakan penempatan PNS yang sesuai dengan bidangnya. Namun demikian, masih perlu pengawasan yang intensif dari pemerintah pusat karena pembinaan karier di Daerah sering kali kurang mempertimbangkan faktor profesionalisme dan masih mengedepankan semangat kedaerahan, dan berpotensi pada pemahaman yang mengancam NKRI.

#### **Model Pengembangan Karier Gabungan: Masalah dan Peluang Pelaksanaan**

Tanggapan responden terhadap penerapan model ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Sistem karier yang berlaku di kalangan PNS pada saat ini dirasakan masih kurang baik, karena dapat menimbulkan instabilitas dan stagnasi pembinaan dan karier PNS, serta seringnya terjadi perubahan terhadap pengurusan PNS dan lembaga yang dalam pelaksanaannya memerlukan tenggang waktu, sistem karier cenderung sama dan identik dengan proses politik, serta masih panjangnya birokrasi dan juga sistem yang belum jelas. Namun demikian, dalam beberapa hal mempunyai nilai positif antara lain: Adanya kerjasama antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah saat ini lebih banyak menimbulkan konflik dan masalah dalam pengembangan karier sumber daya aparatur, menurut daerah hal tersebut disebabkan oleh tidak adanya komitmen dan konsistensi terhadap peraturan yang ada.
- 3) Pembinaan PNS sebaiknya dibagi menjadi wewenang masing-masing instansi dan Pemda untuk mengatur dan melaksanakannya, dengan syarat: lebih memberdayakan BKD/Institusi di Daerah; Pengangkatan pejabat didaerah tetap mengedepankan profesionalisme dan administrasi teknis yang harus dimiliki; Dan ada pemilahan kewenangan antara Pusat dan daerah.
- 4) Yang paling penting sebenarnya bukan masalah siapa yang mengangkat, tetapi kesesuaian antara kebutuhan dengan yang diangkat
- 5) Sistem Kepegawaian yang diatur dalam UU 43/1999 dan PP 9/2003 sangat membantu pelaksanaan pengembangan karier

PNS secara optimal khususnya dalam konteks hubungan antar pemerintahan Daerah, karena dapat membantu/mendukung pengembangan karier PNS. Namun demikian, secara operasional berpotensi untuk memunculkan ketidak transparan, dan ketidakakuntabelan. Selain itu UU dan PP tersebut masih belum banyak difahami.

- 6) Jalur karier PNS dari eselon II ke atas, sebenarnya dapat menjadi wewenang Daerah, namun tetap mengacu pada prosedur kebijakan yang dikeluarkan oleh pusat, dan pengawasan dari pemerintah pusat.
- 7) Jalur karier PNS sampai dengan eselon III sepenuhnya harus berada pada wewenang Pimpinan Instansi dan Pemda saja., karena mendukung konsep manajemen KIS (Koordinasi Integrasi dan Sinkronisasi) yang menciptakan iklim kerja yang harmonis; Daerah mengetahui perkembangan karier dari PNS tersebut; Mempermudah birokrasi;
- 8) Jalur karier PNS bisa diterapkan secara jelas dan menggambarkan hubungan antara tingkat Pemerintahan (Pusat, Propinsi, dan Kabuupaten/Kota), karena: Dapat menghindari pengkotak-kotakan PNS Daerah serta berjalannya hubungan antar Daerah yang harmonis dengan semangat Otonomi Daerah yang matang. Untuk itu, diperlukan peraturan yang jelas, dan pembinaan karier yang dilakukan mulai dari awal PNS masuk.
- 9) Apabila untuk jabatan eselon III ke atas (setingkat dengannya) jalur kariernya diperluas sampai dengan tingkat pemerintahan di atasnya atau di bawahnya/vertikal (Kabupaten/Kota –

- Propinsi – Pusat, dan sebaliknya) atau secara horizontal, menurut daerah hal ini baik karena dapat memperluas kesempatan dalam mengembangkan karier. Namun demikian tetap harus mempertimbangkan masalah kompetensi dari PNS.
- 10) Untuk jabatan eselon IV ke bawah (setingkat dengannya) jalur kariernya dapat meliputi Kabupaten/Kota – Propinsi, dan sebaliknya. Menurut daerah hal ini akan melahirkan kesempatan yang sangat luas dilingkup Daerahnya masing-masing.
- 11) Pengaturan, pemantauan, pengandalian, perencanaan, dan pelaksanaan jalur karier, dilakukan oleh satu institusi kepegawaian secara khusus sebagai perangkat Pusat yang independen. Jika hal ini dilakukan, menurut daerah akan baik karena tidak dapat dipengaruhi oleh PNS yang bersangkutan. Namun demikian, bertentangan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, oleh karenanya harus dipadukan suatu sistem pembinaan karier PNS yang melibatkan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

### Kesimpulan

Berdasarkan persepsi aparat Daerah Kota Medan mengenai Model Pengembangan Karier PNS di Daerah, secara umum dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Pembinaan PNS yang nampak lebih diharapkan oleh Daerah yaitu model gabungan antara sentralisasi dan disentralisasi, dengan beberapa modifikasi. Model gabungan tersebut

membagi kewenangan antara pemerintah Kota/Kabupaten, pemerintah Propinsi dan pemerintah Pusat dalam pembinaan karier PNS agar terjadi hubungan yang harmonis dan sinergis. Akan tetapi pelaksanaannya harus ditangani secara baik dan proporsional serta profesional dan ditangani oleh Badan/Lembaga yang baik.

- 2) Perlu dicatat pula bahwa segala kebijakan yang monopoli tidak baik, akan menimbulkan *oligarkhi* dan *otoritarianisme* dan penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu perlu digabungkan antara sentralisme dan desentralisme, dan bisa saling melakukan *check and balance*. Dan yang terpenting untuk pusat bukan masalah pengangkatannya namun pengawasan dalam mekanismenya. Pengangkatan dari eselon IV s.d eselon II biar dilakukan oleh daerah, namun yang perlu dicampuri dan diawasi pusat bagaimana daerah itu menciptakan suatu lembaga yang dapat menghasilkan suatu pemimpin melalui suatu proses yang transparan, responsibel, dan akuntabel, yang terlepas dari kepentingan politik. Di sini letak peranan pusat dan peranan lokal, di mana peranan lokal dibagi atas dua yaitu peranan dari pemerintah dan peranan dari unsur non pemerintah maksudnya suatu lembaga yang independen.
- 3) Kebijakan otonomi daerah tidak mempersempit ruang gerak jabata struktural di Kabupaten/Kota, asalkan dimungkinkan pegawai daerah menduduki jabatan pada tingkat tertentu di Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Pusat (eselon I), serta jabatan eselon I tidak boleh diisi oleh jabatan politis. Yang

terpenting adalah sistem karier yang harus jelas dan konsisten penerapannya sehingga tidak terjadi lompat-lompat jabatan ataupun kepangkatannya.

- 4) Apapun mengenai bentuk dan struktur serta kewenangan dalam organisasi itu harus dalam bentuk piramid, yang menjadi masalah lagi adalah apakah piramidnya gemuk atau kurus. Misalnya untuk apa wakil kepala daerah lebih dari 1 (satu) orang, kemudian untuk apa asisten sekda itu harus lebih dari 2 (dua) atau 3 (tiga) orang. Kalau bisa diperkecil kenapa harus diperbesar? Sementara yang besar dan gemuk tentu akan menjadi lamban dan sulit beradaptasi dengan lingkungan.
- 5) Permasalahan yang paling mendasar dalam pembinaan karier PNS saat ini sebenarnya bukan terletak pada sistem atau peraturan, melainkan terletak pada hati nurani dan konsistensi dalam pelaksanaan sistem tersebut. Dengan demikian, yang menjadi prioritas bukan perbaikan sistem.peraturan, melainkan konsistensi dan moralitas pegawai dan pejabat tersebut. Disamping itu, peraturan perundangan yang ada harus tetap dievaluasi setiap saat dengan permasalahan/fakta yang kontekstual.
- 6) Kondisi saat ini, pembinaan karier PNS tidak transparan dan cenderung bermuatan politis dan lebih mengandalkan mekanisme politis ketimbang mekanisme manajemen dan tidak mengangkat potensi sumber daya manusia. Memang betul jabatan adalah kepercayaan, tapi jangan arti kepercayaan itu diidentikkan dengan kebebasan dari pimpinan untuk melakukan dan berbuat apa saja atau menguasai person.

7) Berkaitan dengan perbaikan sistem, maka diperlukan:

- a. Perbaiki sistem/peraturan kearah yang lebih baik berdasarkan masukan dari semua pihak.
- b. Terapkan sistem dengan jangka yang lebih panjang (*Long Distance*) dan jangan sebentar-sebentar berubah.
- c. Pelaksanaan sistem/peraturan dengan jelas, tegas dan berkelanjutan.
  - ◆ Mulai dari rekrutmen dan penerimaan pegawai harus lepas dari intervensi politik. Di samping membentuk suatu lembaga yang bebas intervensi dalam rekrutmen, perlu dilakukan need hunting, yaitu mencari orang yang dibutuhkan berdasarkan potensi dan kualifikasi kepada lembaga-lembaga pendidikan dan memberi peluang bagi lulusan terbaiknya untuk masuk tanpa seleksi sebagai pegawai. Kalau boleh selesai ujian meja hijau diberikan kepada dewan pengaji untuk menanyakan dan menyatakan yang bersangkutan untuk diterima dalam pemda tertentu misalnya.
  - ◆ Menghindari Sekolah dan atau Pendidikan Kedinasan dari intervensi politik. Penyakit intervensi politik yang sulit hilang dalam sekolah dan atau pendidikan kedinasan. Karena suatu lembaga sekolah dan pendidikan yang dibawah naungan suatu departemen atau instansi maka kebanyakan keluarga pejabat yang memiliki aspek *di situ* yang diterima menjadi siswa *di situ*, di mana nantinya sekaligus diangkat menjadi pegawai. Seringkali calon

peserta kalah dalam seleksi akademis masuk STPDN tetapi lulus di PTN dan atau AKABRI.

- ♦ Segala sistem pendidikan sebaiknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Lembaga Pendidikan telah disediakan pemerintah untuk menempatkan segala sumber daya manusia, dan lembaga itu sudah berpengalaman selama beratus-ratus tahun untuk melakukan pendidikan. Pemerintah lebih baik membuat permintaan kepada lembaga pendidikan tertentu untuk melakukan seleksi dan menyusun suatu kurikulum untuk membentuk suatu SDM yang dibutuhkan daripada membentuk sekolah-sekolah yang akhirnya harus diawasi oleh lembaga pendidikan.
- ♦ Membentuk lembaga independen dalam tingkat pemda yang bebas dari intervensi politik, transparan, akuntabel, dan responsibel untuk melakukan seleksi pejabat. Personilnya misalnya ada dari unsur perguruan tinggi jangan hanya dari unsur eksekutif. Mekanisme *fit and proper test*nya diciptakan lebih transparan lagi dengan melakukan sistem dan metode *assessment centre*. Alat simulasi yang dapat mengungkap apa yang dipersyaratkan yaitu dengan simulasi in basket dapat mengungkap kemampuan manajerial dan penentuan skala prioritas, *leaderless group discussion* yaitu desain diskusi untuk mengungkap emotional intelligence, siapa yang menonjol dalam hal apa? *Oral presentation* yaitu mengungkap kemampuan untuk menyelesaikan

masalah, *role play exercise* yaitu seakan-akan berhubungan dengan pihak lain dalam suasana konflik, business games yaitu mengungkap bakat bisnis di mana dalam melakukan pelayanan di sektor publik pemerintah tidak dapat hanya mengandalkan kekuasaan, tetapi harus mampu menciptakan *competitive advantage*.

- d. Apabila masalah pembinaan kepegawaian ini dikelola oleh suatu instansi khusus di Pusat dan di Daerah sebagai instansi vertikalnya akan lebih baik, akan tetapi harus benar-benar diteliti secara komprehensif apakah kenetralan suatu lembaga tersebut agar terhindar dari pengaruh-pengaruh kekuasaan atau intervensi politik.

## BAB IV

### ANALISIS DAN FORMULASI MODEL PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL

#### A. Analisis Teori, Kebijakan, dan Empiris Model Pengembangan Karier PNS

Untuk melakukan kajian terhadap suatu sistem yang berlaku di Indonesia, nampaknya penggunaan tinjauan atau pendekatan dari aspek yang berbeda masih sangat diperlukan. Meskipun penggunaan pendekatan yang berbeda sesungguhnya sudah menjadi suatu hal umum dalam proses kajian, terutama dalam upaya menjaring data dan fakta yang akurat, akan tetapi dalam konteks ke-Indonesiaan khususnya, hal ini menjadi sesuatu yang selalu menarik karena perbedaan-perbedaan yang terjadi biasanya cukup memiliki nilai-nilai verbal yang cenderung sangat jauh. Tidak hanya sekedar untuk melihat bagaimana melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan semata, akan tetapi juga melihat mengapa hal itu justru selalu terjadi.

Dalam kaitannya dengan kajian mengenai model pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil (PNS), khususnya yang ada di daerah, tim kajian dari Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara pun menggunakan sudut pandang yang berbeda, yakni dilihat dari aspek teori, kebijakan, dan empirisnya yang terjadi dalam praktik di lapangan. Hal ini sangat penting karena antara teori, kebijakan, dan praktik di lapangan cenderung terjadi perbedaan yang

cukup signifikan, sehingga ketika kita dihadapkan pada suatu upaya untuk memperoleh rumusan yang dianggap ideal, tidak bisa lepas dari bagaimana mengkaji substansi terkait dilihat berdasarkan sudut pandang tersebut, terutama melihat dari sisi keterkaitan diantara ketiga aspek yang ada.

Seperti sudah dikemukakan dalam bab pendahuluan, khususnya mengenai metodologi penelitian, analisa data penelitian dilakukan berdasarkan pada matriks teori, kebijakan dan empiris dengan 4 (empat) kategori pemberdayaan dan pengembangan karir pegawai - kewenangan pembinaan PNS, kewenangan pengelolaan PNS, aspek jalur dan pengembangan karir, serta aspek kelembagaan/peran pusat-daerah (lihat lampiran I). Dengan demikian, dalam sub-sub bab berikut ini dikemukakan deskripsi analisa keempat aspek/kategori tersebut.

#### **Analisis Kewenangan Pembinaan PNS di Daerah**

Pembinaan PNS merupakan kegiatan yang meliputi pengangkatan, pemindahan, atau pemberhentian. Berdasarkan hasil kajian lapangan, ada tiga hal penting yang dapat disimpulkan tentang pembinaan PNS ini, yaitu:

*Pertama*, pembinaan PNS yang diharapkan Daerah adalah model gabungan antara sentralisasi dengan desentralisasi, dengan beberapa modifikasi dari model yang ditawarkan dalam instrumen penelitian. Model gabungan tersebut memilah atau membagi kewenangan antara Pusat dan Daerah Propinsi dan

Daerah Kabupaten/Kota, untuk menciptakan hubungan yang harmonis dan sinergis.

Berkaitan dengan hal ini, dalam Undang-Undang No. 43 tahun 1999, pasal 25 ayat 1, dinyatakan bahwa "*Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dilakukan oleh Presiden*". Dan dalam pasal 13 ayat 2 Undang-undang tersebut dinyatakan, bahwa "*Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenang kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan daerah*".

Berdasarkan hal tersebut, nampak terdapat perbedaan yang signifikan antara keinginan Daerah dengan kebijakan pembinaan PNS yang ada saat ini. Meskipun dalam UU dinyatakan bahwa dalam kapasitas tertentu, presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan PNS kepada pihak-pihak yang relevan, yaitu para pembina kepegawaian di Instansi atau daerah masing-masing, namun ternyata pendeklasian kewenangan jauh berbeda dengan pendesentralisasian atau pembagian kewenangan. Pendeklasian kewenangan kepada Daerah dalam konteks sentralisasi, mempunyai kesan bahwa Daerah hanya sebagai pembantu Pusat dalam pembinaan PNS, sehingga daerah tidak mempunyai kewenangan apa-apa yang bersifat kreatif bagi pengembangan pegawainya. Dalam hal ini, Daerah lebih bersifat pasif sebagai pelaksana kewenangan yang didelegasikan Pusat.

Ada satu cara yang nampaknya dapat dikompromikan dengan melihat dua fenomena ini, yaitu dikembangkannya sistem desentralisasi dalam pembinaan PNS dengan peran kontrol dan standarisasi pembinaan tetap dimiliki oleh Pusat. Sebenarnya, cara ini tidak lain dari desentralisasi, namun bersifat tidak penuh dan bobot peran Pusat masih relatif besar. Kewenangan-kewenangan yang dapat didesentralisasikan meliputi kewenangan-kewenangan yang memacu kreativitas dan lebih difahami oleh Daerah.

Kedua, menurut Daerah, yang mendesak untuk dilaksanaan saat ini berkaitan dengan pembinaan PNS adalah masalah moralitas dan konsistensi terhadap aturan. Dalam hal-hal tertentu, peraturan perundangan yang ada dinilai sudah cukup baik dan akomodatif terhadap perkembangan terutama dikaitkan dengan kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah, namun dalam pelaksanaannya sering kali tidak konsisten. Inkonsistensi dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut menurut Daerah, terletak pada intervensi politis yang sangat kuat dan ketidaktransparan dalam pembinaan PNS khususnya dalam pengangkatan jabatan.

Dilihat dari peraturan perundangan yang berlaku, pembinaan PNS khususnya dalam penempatan jabatan seharusnya bersih dari unsur politis dan kepentingan pribadi atau golongan tertentu, sebagaimana disebutkan dalam pasal 12 ayat 2 UU Nomor 43 Tahun 1999, yang berbunyi "*Pembinaan PNS yang dilaksanakan*

*berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja". Dalam ayat tersebut nampak jelas bahwa unsur politis tidak menjadi pertimbangan sama sekali dalam pembinaan PNS.*

Juga tersirat dalam ayat tersebut, bahwa pembinaan PNS harus dilaksanakan secara transparan dan terbuka. Dalam hal ini, keterbukaan berlaku untuk semua PNS tanpa kecuali yang memenuhi syarat prestasi. Demikin juga dapat difahami bahwa keterbukaan hanya dapat dilaksanakan dengan transparansi. Alhasil, apabila diinginkan suatu sistem pengembangan karir yang berdasarkan kepada prestasi kerja, maka keterbukaan dan transparansi merupakan syarat mutlak untuk dipenuhi. Dengan demikian, nampaknya tidak ada kompromi lagi apabila diinginkan suatu sistem pembinaan PNS yang akomodatif terhadap aspirasi daerah, maka keterbukaan, transparansi, dan peniadaan intervensi politis harus segera diwujudkan.

Ketiga, meskipun dalam beberapa hal daerah mengakui bahwa dalam peraturan perundangan yang berlaku saat ini terkandung nilai-nilai positif, namun dalam hal lainnya dapat disempurnakan dalam rangka optimalisasi kinerja PNS di Daerah. Beberapa upaya penyempurnaan sistem pembinaan pegawai tersebut yang penting antara lain berkaitan dengan: pengembangan sistem yang aspiratif dan pengembangan kelembagaan independen pada tingkat daerah yang independen, transparan, dan akuntabel untuk melakukan seleksi pejabat.

Mengenai kelembagaan khusus yang membina PNS ini, sebenarnya UU Nomor 43 Tahun 1999 telah memberikan menyebutkannya, hanya saja kelembagaan tersebut berbentuk komisi dan berada pada tingkat pusat, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 13 ayat 2: *"Untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijaksanaan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, dan memberikan pertimbangan tertentu, dibentuk Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan oleh Keppres"*. Namun, apabila dilihat UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 76, disana disebutkan bahwa: *"Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan"*.

Memperhatikan kedua ketentuan tersebut, nampaknya dapat diambil jalan tengah yang mampu mengakomodasi aspirasi Daerah dan juga sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, kelembagaan Komisi Kepegawaian Negara yang ada di Pusat, diadopsi di Daerah dengan membentuk kelembagaan Komisi Kepegawaian Daerah. Keberadaan komisi ini bukan merupakan kepanjangan tangan atau bawahan Komisi Kepegawaian Negara, melainkan bersifat independen, namun dalam beberapa hal untuk keperluan standarisasi perlu melakukan koordinasi. Dalam

operasionalisasinya, pembinaan PNS diberikan kepada pimpinan daerah dan lembaga dimana PNS tersebut bekerja dibantu oleh Komisi Kepegawaian Daerah, sementara untuk level (eselon) tertentu masih tetap di pegang oleh pusat. Kemudian, secara operasional pembina PNS di daerah adalah Sekretaris Daerah.

### **Analisis Kewenangan Pengelolaan PNS**

Istilah Pengelolaan difahami artinya sama dengan manajemen. Secara teoritis Manajemen / Pengelolaan SDA yang mengacu pada MSDM menggaris bawahi hal-hal yang komprehensif yang menurut Irawan (1997) terdiri dari:

- ◆ Perencanaan SDM
- ◆ Seleksi dan Orientasi SDM
- ◆ Pengembangan SDM
- ◆ Manajemen Karier
- ◆ Pembinaan Prestasi Kerja
- ◆ Kompensasi
- ◆ Pemutusan Hubungan Kerja

Dalam Kebijakan Manajemen SDA (PNS) perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma dan prosedur yang seragam baik di Pusat maupun di daerah, dalam:

- ◆ Penetapan Formasi
- ◆ Pengadaan
- ◆ Pengembangan
- ◆ Penetapan Gaji

- ◆ Program Kesejahteraan
- ◆ Pemberhentian

Manajemen/Pengelolaan karier menurut teori yang dikemukakan oleh Erkaningrum (2002) terdiri dari Perencanaan karier dan Pengembangan karier, selain itu dapat dilihat dari 2 sudut pandang yaitu individu dan organisasi. Perencanaan karier yang meliputi perumusan jalur karier dan pengembangan kaderisasi harus dijadikan alat bantu pengambilan keputusan dalam pengembangan karier pegawai. Pengambilan keputusannya mempertimbangkan kebijakan pimpinan, strategi organisasi dan kinerja pegawai dalam melaksanakan Kebijaksanaan Manajemen SDM (PNS) dibentuk BKN untuk Pusat dan BKD untuk daerah (UU 43 tahun 1999).

Secara empiris kecenderungan orang dalam memilih model Pengembangan Karier PNS adalah model gabungan antara sentralisasi dan desentralisasi yang mana isinya dari kecenderungan itu adalah berpihak pada teori & Kebijakan yang telah ada yaitu berpihak pada UU no. 43 dan PP no. 9 tahun 2003 walaupun telah ada dan diberlakukan, ternyata dalam pelaksanaannya belum konsekwen, yaitu konsekwensi untuk:

1. Mengatur secara menyeluruh dengan menetapkan norma, prosedur yang seragam tentang penerapan Formasi, Pengadaan, Pengembangan, Gaji, Kesejahteraan dan

Pemberhentian dalam manajemen PNS Pusat maupun daerah.

2. Untuk melaksanakan kebijaksanaan Manajemen /Pengelolaan PNS dibentuk BKN di Pusat dan BKD di daerah, dengan tugas antara lain:

- Merencanakan, Mengembangkan kualitas SDPNS Administrasi, Kepegawaian, Pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijakan, kesejahteraan PNS serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi Pusat & daerah.

3. Manajemen Kepegawaian di Indonesia hendaknya bersifat nasional sebagai standar norma, mekanisme, prosedur dan aspek-aspek lain yang berkaitan dengan sistem pengelolaan PNS di Pusat & daerah karena:

- Pegawai Pusat sekarang sudah menjadi Pegawai daerah
- Pemerintah Pusat merupakan Sentralnya kepengurusan Pegawai Pusat & daerah
- Pemerintah memiliki tanggung jawab nasional terhadap PNS dalam menjaga NKRI

Walaupun demikian istilah PNS Pusat dan daerah dalam masalah Pendanaan tetap dibutuhkan untuk menandai pembiayaan rutin maupun Pembangunan terhadap pegawai dan kegiatan-kegiatannya.

4. Melaksanakan tugas secara propesional & bertanggung jawab perlu diperhatikan bahwa sering terjadi didalam organisasi –organisasi bahwa orang-orang yang ada di dalamnya adalah orang –orang yang tidak asing lagi bagi mereka sendiri. Bisa diidentifikasi dengan Nepotisme dan tindakan selanjutnya yang dilakukan kemungkinan kolusi & korupsi, juga Alumni sistem yang bukan saja dari dalam negeri tapi juga dari luar negeri yang bisa berbenturan kepentingan hingga membahayakan persatuan & kesatuan .
5. Memberikan dorongan pada para pegawainya untuk mau mengembangkan diri dan mengetahui potensi yang ada pada diri mereka tapi dilain pihak juga membuat perencanaan karier berupa proyeksi –proyeksi pegawai dimasa yang akan datang. Penyusunan karier eselon – eselon misalnya: Eselon II keatas sebaiknya tidak menjadi wewenang penuh Pemerintah Pusat, eselon V s/d III berada pada wewenang Pimpinan Instansi & Peserta.

## **Analisis Pengembangan dan Jalur Karir PNS**

Karir merupakan rangkaian tahapan jabatan dalam pekerjaan seseorang sejak yang bersangkutan diterima bekerja dalam suatu organisasi hingga yang bersangkutan berhenti atau pensiun dari pekerjaan tersebut. Sesuai dengan konsep tersebut, maka pengembangan dan Perencanaan karir pegawai selayaknya memberikan peluang yang memungkinkan seorang pegawai mendapatkan kesempatan untuk mencapai karir yang paling optimal sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Seluruh kebijakan organisasi dan peraturan perundangan yang ada harus mampu mendukung keselarasan antara kompetensi pegawai dengan jalur karir yang akan diperolehnya. Ketidak sesuaian antara keduanya, diyakini akan memberikan dampak berupa menurunnya kinerja pegawai tersebut, yang pada gilirannya akan berpengaruh juga kepada kinerja organisasi secara keseluruhan.

Dengan adanya sistem penataan karir pegawai yang jelas, akan bermanfaat bagi pegawai dalam melakukan perencanaan karir yang tepat. Penataan karier merupakan proses pelaksanaan perencanaan karier. Penataan karier terdiri dari tindakan-tindakan pegawai untuk mencapai rencana karier. Tindakan-tindakan tersebut dapat didukung baik oleh organisasi melalui bagian kepegawaian atau atasan langsungnya, maupun langsung oleh bagian kepegawaian melalui menyiapkan pola karir yang jelas (Werther & Davis:1996). Dan salah satu aspek utama dalam penentuan pola karir seorang pegawai adalah adanya penilaian kinerja yang bersangkutan. Hasil penilaian kinerja ini akan menjadi

salah satu dasar dalam penentuan karir pegawai yang bersangkutan

LAN (2003) menjelaskan kepentingan pola karir bagi pegawai adalah sebagai berikut:

- a. Dapat meningkatkan dan memperbaiki kinerja pegawai;
- b. Dapat menyadarkan pegawai yang bersangkutan akan kebutuhan, nilai serta tujuan yang akan dicapainya;
- c. Dapat menyadarkan pegawai yang bersangkutan akan peluang karir yang dapat dicapainya;
- d. Dapat meningkatkan harga diri dan kebanggan atas kontribusi yang bersangkutan terhadap organisasi;
- e. Menumbuhkan kepuasan kerja;
- f. Dapat memberikan arahan atas pengembangan diri (misalnya: pendidikan dan latihan) yang akan dilakukan pegawai yang bersangkutan.

Mengacu kepada kebijakan yang ada, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya laporan ini, dapat disimpulkan bahwa pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuannya secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Dengan demikian pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan atas penilaian obyektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil. Dalam

pembinaan kenaikan pangkat, di samping berdasarkan sistem prestasi kerja juga diperhatikan sistem karier.

Dengan demikian Pengembangan karir PNS di Indonesia, pada dasarnya secara normatif relatif sudah cukup baik, namun bila dikaji lebih lanjut hal-hal yang berkaitan dengan implementasi di lapangan, ternyata hal itu belumlah bisa dijalankan secara konsekuensi dan konsisten. Terutama untuk masalah yang berhubungan dengan alur pengembangan karier dilihat dari aspek hubungan antara satu instansi dengan instansi lainnya, antara satu daerah dengan daerah lainnya, antar tingkatan pemerintahan, termasuk dengan pemerintah pusat.

Dalam pelaksanaannya, belum terdapat adanya suatu jaminan, baik kepada daerah maupun kepada pegawai itu sendiri, tentang perspektif pengembangan karier serta pengembangan-pengembangan kemampuan lainnya, terutama yang berhubungan dengan masalah alur pengembangan karier PNS. Karena pada kenyataannya, walaupun otonomi telah memberikan hak yang begitu luas kepada daerah, dalam beberapa hal terutama yang berkaitan dengan masalah kemampuan dan formasi daerah yang terbatas, maka alur pengembangan karier yang dimiliki daerah, terutama untuk tingkat menengah ke atas sangat terbatas.

Tidak berjalaninya alur pengembangan karier PNS ini, lebih terasa lagi ketika diterapkannya kebijakan otonomi daerah yang lebih besar dan luas. Sikap resistensi dari masing-masing departemen/instansi pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten serta kota terhadap PNS lain yang berasal dari luar lingkungannya, justru menjadi lebih tinggi dan terbuka. Isu yang

dilandasi oleh budaya parokhial (sempit), seperti isu putera daerah, isu almamater, isu sedaerah, dan sebagainya, semakin nyata dan berhemus di setiap daerah.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, maka kajian ini mengajukan sejumlah rekomendasi sebagai penyempurnaan pola pengembangan karir PNS yang ada saat ini. Adapun rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya suatu sistem penilaian kinerja yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pegawai secara obyektif. Dengan kata lain, diperlukan revisi terhadap PP No. 10 tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS yang ada saat ini.
2. Perlu adanya suatu identifikasi mengenai peluang karir bagi pegawai yang kemudian dirumuskan dalam suatu pedoman pola karir.
3. Pola karir yang dirumuskan tidak berarti hanya secara struktural, akan tetapi mengkomodir posisi-posisi fungsional.
4. Perlu adanya suatu mekanisme yang mengatur mengenai hal tersebut, terutama jika dikaitkan dengan adanya penolakan dari daerah. Dengan kata lain perlu adanya suatu komite yang membahas mengenai hal tersebut dimana anggota komite terdiri dari pembina kepegawaian pusat, pembina kepegawaian daerah, dan pimpinan instansi dimana pegawai yang bersangkutan akan menempati posisi barunya.

## **Analisis Kelembagaan Pengembangan Karir PNS**

Kelembagaan pengembangan pola karir PNS merupakan bagian penting dari jaminan dari organisasi dalam memberikan kepastian atas pola karir bagi pegawainya. Begitu pula dalam konteks pengembangan karir PNS, maka kelembagaan pengelola atau pengembang karir PNS menjadi sangat penting untuk dianalisis.

Hasil temuan kajian ini menyimpulkan bahwa kelembagaan yang ada saat ini dalam pengembangan pola karir PNS adalah sebagai berikut:

1. Presiden memiliki kewenangan sebagai pembina PNS secara keseluruhan
2. Instansi/Departemen adalah pembina PNS untuk PNS di Instansi/Departemen masing-masing.
3. BKN adalah pembina pelaksana manajemen untuk PNS Pusat.
4. BKD adalah pembina/pelaksana manajemen PNS Daerah.
5. Lembaga lain yang diberi tugas untuk melakukan perumusan kebijakan tentang kepegawaian adalah KPN (Komisi Kepegawaian Negara) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden

Kebijakan tersebut dalam implementasinya ternyata tidak sepenuhnya berjalan sesuai dengan ketentuan yang ada. Sebab hasil temuan penelitian di lapangan menunjukkan sejumlah temuan. Diantaranya adalah:

1. Sampai dengan saat ini, urusan PNS secara umum berada pada Kementerian Pemberdayaan Aparatur Nasional.

2. Sementara fungsi pengembangan PNS (Diklat & Kajian) menjadi tugas Lembaga Administrasi Negara.
3. Pengelolaan Administrasi /Manajemen menjadi tugas BKN untuk PNS Pusat dan BKD untuk PNS Daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) dan dalam prakteknya dimungkinkan terjadi overlapping kewenangan
4. Timbulnya ego sektoral dikalangan PNS yang bukan dari instansi terkait ditandai dengan istilah pegawai dalam & luar yang menjadi permasalahan dalam pola karir.
5. Mental loyal terhadap pimpinan lebih menonjol daripada terhadap organisasi..
6. Pimpinan masing-masing Daerah/Departemen merasa paling berwenang mengatur dan menentukan karir pegawai dilingkungannya, sehingga mempengaruhi profesionalisme maupun kualitas PNS.

Berdasarkan hasil analisis dan temuan tersebut, maka kajian ini mengajukan sejumlah rekomendasi sebagai penyempurnaan kelembagaan pengembangan karir PNS yang ada saat ini. Adapun rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Diperlukan adanya satu lembaga khusus yang menangani PNS yang bebas dari pengaruh politik dan kepentingan sektoral.
2. Pejabat Politik sebaiknya tidak menjadi pembina PNS, baik di pusat maupun di daerah. Dalam kata lain kelembagaan pembina PNS sebaiknya dipegang oleh kelembagaan yang netral dari kepentingan politis. Hal ini untuk memberikan jaminan pelayanan PNS hanya untuk masyarakat

3. Perlu adanya restrukturisasi dan reorganisasi kelembagaan pengelolaan PNS seperti Kementerian PAN, BKN/BKD dan LAN yang menjadi Lembaga independen sebagai pengelola dan pengembang PNS di pusat dan daerah. Restrukturisasi ini sangat diperlukan, karena kelembagaan pengembangan karir PNS yang ada saat ini masih belum menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang paling mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya, dalam jaminan atas netralitas birokrasi yang sudah menjadi konsensus nasional saat ini.

## B. Alternatif Model Pengembangan Karir PNS

Berdasarkan temuan penelitian dimana teridentifikasi masalah dan peluang penerapan model-model pengembangan karir di Daerah serta dengan mengacu pada hasil analisis aspek-aspek yang tercakup dalam pemberdayaan dan pengembangan karir PNS, dalam bagian ini dikemukakan analisa terhadap alternatif model pengembangan karir PNS yang direkomendasikan.

Pertama, sesuai dengan hasil studi pendahuluan bahwa model pengembangan Pegawai Negeri Sipil dapat didekati dengan dua pendekatan yaitu: (1) pendekatan pengembangan PNS yang sifat kelembagaannya mandiri dan bersifat netral dari pengaruh kepentingan politik dan (2) Pendekatan pengembangan PNS yang sifat kelembagaannya tidak mandiri serta dimungkinkan dipengaruhi oleh kepentingan jabatan politis. Atas adanya dua

pendekatan tersebut, hasil temuan penelitian membuktikan bahwa pendekatan yang pertama yaitu yang bersifat netral merupakan pendekatan yang sangat ideal. Dimana karir PNS betul-betul terjaga dari kepentingan para pejabat jabatan politis di daerah. Sehingga dengan demikian pengembangan karir PNS yang selama ini seringkali terpengaruhi oleh persoalan politik yang berkembang di daerah bisa dieliminasi.

Namun sebagai suatu model, pendekatan yang bersifat netral tersebut dirasakan para responden di lapangan terlalu jauh berbeda dengan sistem yang ada selama ini. Sehingga model ini peluang implementasinya relatif kecil. Sebab selain membutuhkan dukungan perangkat kelembagaan yang sama sekali baru, yang berarti membutuhkan perubahan yang mendasar dalam sistem perundang-undangan yang mengatur kepegawaian RI.

Selain itu, model yang ada saat ini yang lebih cenderung kepada pendekatan pengembangan PNS yang tidak netral dari kepentingan jabatan politis, dinilai pengaruh dari jabatan politis tersebut masih sangat kecil dan didukung oleh pertimbangan dan argumentasi yang bisa diterima. Dimana salah satunya adalah untuk menjaga kesatuan langkah antara pimpinan daerah dengan PNS sebagai birokrasi pelaksana kebijakan pimpinan daerah.

Adanya pengaruh atau intervensi kepentingan para pejabat politis terhadap pengembangan karir PNS selain kecil juga secara hukum dibatasi juga oleh keharusan dalam pengembangan karir di daerah para pejabat tersebut mempertimbangkan badan pertimbangan jabatan dan pangkat daerah (Baperjakat), yang keanggotaannya adalah para PNS di daerah.

Dengan demikian, pendekatan dalam pengembangan karir PNS di daerah yang teruji melalui penelitian di lapangan adalah pendekatan yang tidak bersifat netral. Artinya para pimpinan daerah masih dinilai memiliki hak untuk melakukan pembinaan dalam pengembangan karir PNS di daerah. Walaupun dengan catatan, lembaga Baperjakat sebagai mitra pimpinan di daerah dalam pengembangan karir PNS di Daerah harus lebih optimal, sehingga menjadi penyeimbang atas fungsi pembinaan yang dipegang oleh kepala daerah.

Kedua, dilihat dari pendekatan apakah tersentralisasi atau terdesentralisasi dalam pengembangan karir pegawai negeri sipil di daerah, dari tiga model yang diajukan terbukti model yang gabungan menjadi model yang dinilai memiliki peluang untuk dikembangkan di daerah. Model ini diajukan sebab dua model lainnya yaitu yang tersentralisasi maupun yang terdesentralisasi dinilai memiliki beberapa kelemahan. Walaupun masing-masing memiliki juga beberapa keunggulan.

Pendekatan yang bersifat tersentralisasi memiliki keunggulan diantaranya adalah melalui pengembangan PNS yang sifatnya terpusat, maka PNS akan mampu menjadi pengikat dan pemersatu bangsa. Dengan demikian melalui pola ini PNS memiliki kesempatan untuk berkarir di seluruh wilayah NKRI. Sehingga melalui kesempatan pengembangan karir yang terbuka ini diharapkan negara kesatuan RI akan mampu terekat dengan kuat.

Selain itu melalui pola pengembangan PNS yang sifatnya terpusat, maka pengembangan PNS menjadi terbuka. Dalam arti

karir PNS tidak lagi terbatasi oleh satu wilayah tertentu saja. Dengan demikian mobilitas karir menjadi sangat terbuka.

Walaupun tentu sebagai suatu pendekatan yang sifatnya terpusat, model ini menjadi sangat panjang, terkesan birokratis dan yang paling mengkhawatirkan adalah munculnya hegemoni pusat terhadap daerah yang berlebihan. Dampak dari itu, maka pengembangan PNS di daerah menjadi seringkali terabaikan, sebab orientasi PNS yang terlalu mengacu ke Pusat. Bahkan lebih jauh kekhawatiran dan model ini adalah munculnya pengembangan karir PNS di daerah yang tidak sesuai dengan kenyataan dan kebutuhan di daerah. Sebab walaupun bagaimana melalui model yang sifatnya terpusat sangat sulit bagi pusat untuk mengendalikan PNS yang menyebar di seluruh wilayah yang ada di Indonesia. Peluang untuk terjadinya bias menjadi sangat besar.

Sementara itu, munculnya gagasan pengembangan karir PNS yang terdesentralisasi, walaupun dinilai memiliki beberapa keunggulan, khususnya dalam menjawab kelemahan dari pendekatan sebelumnya, namun pendekatan inipun dinilai memiliki banyak kendala. Beberapa kendala yang muncul dari peluang diimplementasikannya model ini adalah sebagai berikut: (1) munculnya ego kedaerahan yang terlalu mengemuka; (2) jenjang karir PNS yang menjadi sangat pendek; (3) wawasan ke Indonesiaan PNS menjadi sangat sempit. Dan kalau saja ini dibiarkan sangat memungkinkan untuk mendorong semangat kedaerah yang mengarah pada disintegrasi bangsa.

Bahkan sesungguhnya konsep pengembangan karir PNS yang sepenuhnya terdesentralisasi, memang tidak terlalu tepat

dalam konteks Negara kesatuan seperti Indonesia, sebab walaupun bagaimana daerah pada dasarnya penerima kewenangan dari Pusat, untuk itu sebaiknya memang urusan pengembangan PNS pun tidak dilakukan dalam pendekatan desentralisasi yang utuh.

Sejalan dengan itu, maka pendekatan gabungan (mixed) antara pendekatan sentralisasi dan desentralisasi menjadi satu model pengembangan karir yang lebih memiliki peluang untuk diimplementasikan di Indonesia. Namun yang jadi masalah dalam model ini perpaduan seperti apa yang dinilai paling *reliable* untuk dikembangkan. Dalam kontek ini pula maka berdasarkan kepada hasil temuan penelitian model penggabungan tersebut dilakukan dengan melihat aspek mana yang harus tetap disentralisasikan, dan aspek mana yang bisa didesentralisasikan. Penetapan aspek mana yang terpusat dan mana dalam aspek pengembangan karir yang harus didesentralisasikan menjadi sangat penting sebab dalam penetapan tersebut menjadi banyak kepentingan yang harus diselaraskan.

Ketiga, Untuk menyelaraskan berbagai kepentingan yang ada tersebut, maka dalam kajian ini ditetapkan bahwa penetapan tersebut mengacu kepada dua kepentingan, yaitu (1) kepentingan Negara Kesatuan RI di tataran Pusat, serta; (2) kepentingan kualitas pelayanan kepada masyarakat di tataran lokal daerah, maka direkomendasikan model pengembangan karir yang bersifat gabungan tersebut dapat dilakukan dengan prinsip-prinsip pembagian urusan pengembangan karir antara pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut:

- Pemerintah pusat merupakan pembuat kebijakan pengembangan karir PNS secara lengkap dan komprehensif, sehingga akan dilaksanakan oleh daerah dengan tidak menimbulkan multi penafsiran. Hal ini penting sebab peraturan ini akan menjadi pedoman bagi pengembangan karir seluruh PNS baik yang ada di pusat maupun di daerah.
- Pemerintah Dearah harus melaksanakan seluruh peraturan tersebut secara konsekuensi. Pemerintah daerah harus memandang pelaksanaan pengembangan karir yang menjadi kewenangannya merupakan rangkaian dari sistem pengembangan karir yang menyeluruh dari sistem pengembangan karir secara nasional.
- Peristilahan PNS pusat dan daerah sebaiknya dihilangkan, hal ini untuk menjembatani pola pengembangan yang lintas daerah dan lintas pusat-daerah atau daerah-pusat. Apalagi selama ini peristilahan ini hanya menyangkut sistem penggajian semata. Padahal pada kenyataannya sistem penggajian ini pun tidak semuanya bersumber dari dana yang dipungut dari rakyat. Penghilangan ini akan membantu secara psikologis maupun yuridis bahwa seluruh PNS di Indonesia kedudukannya sama.
- Pengembangan karir yang sudah pada level tertentu dalam eselonering maupun kepangkatan bisa diatur dengan pembagian kewenangan antara daerah dan pusat
- Sebaiknya pusat juga menetapkan dengan jelas ketentuan pengembangan karir PNS antara daerah propinsi dan kabupaten/kota, termasuk peluang pengembangan karir yang

sifatnya lintas kabupaten/kota maupun dari kabupaten/kota ke propinsi maupun sebaliknya.

- Pola pengembangan karir PNS yang ada harus memberikan jaminan bahwa seluruh PNS memiliki hak yang sama untuk mencapai eselon dan atau kepangkatan tertinggi dalam karirnya. Sehingga dengan demikian pola pengembangan karir yang ada harus memberikan jaminan bahwa PNS yang terbaik di manapun berada bisa memperoleh jenjang karir yang optimal sesuai dengan prestasinya. Untuk itu, dibutuhkan untuk segera merumuskan sistem dan model penilaian kinerja PNS yang betul-betul bersandar pada kinerja PNS yang bersangkutan.

**Tabel 4.1**  
**Operasionalisasi Model Pengembangan Karir PNS di Daerah**

ASPEK	KRITERIA
Pengelolaan PNS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada perbedaan antara pengelolaan administrasi pegawai negeri baik untuk PNS pusat maupun PNS daerah.</li> <li>• Sistem administrasi Pegawai (SIMPEG) PNS dilakukan secara terpusat, termasuk pemberian NIP pegawai.</li> <li>• Istilah PNS pusat dan PNS daerah sebaiknya dihapuskan.</li> </ul>
Pembinaan PNS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembinaan PNS diberikan kepada pimpinan daerah dan lembaga dimana PNS tersebut bekerja, sementara untuk level (eselon) tertentu masih tetap dipegang oleh pusat.</li> <li>• Pembina PNS di daerah adalah Sekretaris Daerah.</li> <li>• Sekretaris Daerah adalah jabatan karir yang bersih dari pengaruh politik.</li> </ul>
Pengembangan Karir PNS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wewenang promosi PNS diberikan kepada pimpinan daerah dan lembaga dimana PNS tersebut bekerja, dengan pengecualian untuk pengembangan karir yang sifatnya lintas daerah, lintas lembaga serta untuk level (eselon) tertentu dilakukan oleh propinsi jika itu dalam satu wilayah propinsi dan atau oleh pusat jika itu lintas/ antar propinsi.</li> <li>• Sistem penilaian kinerja PNS yang objektif dan tidak memberikan penekanan pada senioritas tetapi pada kompetensi dan prestasi kerja.</li> <li>• Merit system diimplementasikan secara konsisten dan konsekuensi.</li> </ul>
Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Di Pusat kapasitas kelembagaan BKN harus semakin diperkuat, yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian terhadap kelembagaan BKD di daerah.</li> <li>• Di Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota kelembagaan BKD secara administratif adalah kelembagaan Daerah, namun untuk kepala BKD diusulkan oleh Kepala Daerah dan ditetapkan oleh Pusat (melalui BKN).</li> <li>• Kelembagaan Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat di Daerah, dipimpin oleh Sekretaris Daerah dengan ketua harian Kepala BKD.</li> </ul>

## BAB V

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### A. KESIMPULAN

Dari model-model system kepegawaian yang ditawarkan kepada daerah, yaitu model sentralisasi, desentralisasi dan gabungan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

##### **1. Model Sentralisasi**

Model sentralisasi pada intinya dianggap baik karena pertama, melalui Pengelolaan PNS yang terpusat, dengan status Pegawai Negeri, dapat menjadi perekat NKRI. Dalam hal ini PNS berperan sebagai pemersatu pegawai dan pemersatu bangsa tanpa ada kesan dari daerah mana yang bersangkutan berasal. Disamping itu, melalui model ini akan memperluas pengalaman dan orientasi tugas dalam daerah yang karakteristiknya berlainan serta kesempatan pengembangan karir lebih leluasa dan terbuka. Berkaitan dengan ini, hal lain yang menjadi pertimbangan adalah bahwa kebutuhan pemerintah secara nasional perlu menjadi pemikiran bersama, tidak hanya tertuju pada kebutuhan dan kompetensi daerah saja.

Kedua, Dalam menyangkut kebijakan umum serta pembinaan akan mengacu pada standard yang sama dan menyeluruh sehingga akan tercipta keseragaman dalam hal tertentu. Selanjutnya, Pengembangan karir lebih terbuka, terutama untuk pegawai yang masih muda dan potensial, sementara di Pemda setempat formasi terbatas dan belum tentu

ada, sehingga peluang tertutup dan mentok. Selain itu, masih berkaitan dengan pengembangan karir, tidak melihat darimana pegawai tersebut berasal, namun dilihat dari segi kompetensi masing-masing individu. Untuk itu pembinaan sebaiknya dilakukan oleh instansi Pusat yang netral

Selain itu, model ini sangat baik jika Pemda setempat memerlukan pegawai dengan kompetensi tertentu, sementara di daerahnya tidak ada yang memenuhi persyaratan kompetensi, baik secara manajerial maupun teknis. Berkaitan dengan hal ini, sistem karir tertutup dalam arti negara lebih kompetitif dan cenderung menempatkan *the right man on the right place*, namun harus disertai dengan kepastian hukum. Dengan kata lain, perlu diimbangi dengan peraturan yang tegas serta objektivitas dalam pelaksanaannya.

Walaupun selain keuntungan di atas, model ini memiliki kelemahan yaitu salah satunya cenderung menciptakan hubungan antar daerah dan hubungan antara daerah dengan pusat lebih harmonis.

Walaupun demikian ada persepsi negatif dari model sentralisasi, bahwa model ini mengandung beberapa kelemahan, antara lain adalah adanya persepsi bahwa dengan semangat otta; mudah dipolitisasi oleh Pemerintah Pusat, sulit diawasi, tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Hal lain yang menjadi kendala adalah birokrasi yang perlu ditempuh menjadi panjang dan berbelit-belit.

## **2. Model Desentralisasi**

Model desentralisasi memungkinkan pengelolaan dan pengaturan pegawai akan lebih efektif dan efisien karena birokrasi yang pendek. Selain itu juga Pemerintah Pusat tidak terlalu direpotkan dengan mengurusi pegawai daerah. Juga dalam pengawasan dan penilaian kompetensi lebih mudah karena rentang kendali pendek.

Dalam model ini pengaturan, pemantauan, pengendalian, perencanaan serta pelaksanaan jalur karir pegawai lebih cocok dilakukan oleh Daerah karena Daerahlah yang mengetahui secara persis kondisi daerah adalah daerah yang bersangkutan, termasuk karakteristik, kebutuhan, pembinaan yang diperlukan. Jadi tidak perlu melibatkan instansi Pusat, walaupun yang sifatnya independen. Begitu pula jalur karir lebih terfokus dan dapat dipersiapkan oleh Daerah dengan menyesuaikan pada karakteristik dan kebutuhan daerah sejak awal. Pembinaan karir dapat disiapkan dan dimulai dari awal sehingga kemampuan dan profesionalisme pegawai disesuaikan dengan karakteristik daerah tersebut. Selanjutnya dalam pengisian jabatan tidak perlu mendrop dari daerah lain

Peran BKD & Institusi Daerah yang berkaitan dengan pengelolaan pegawai dapat lebih diberdayakan, termasuk dalam hal pembinaan pejabat eselon II.

Adapun segi negatifnya antara lain adalah bahwa model ini dapat menciptakan ego kedaerahan/fanatisme daerah yang menjurus ke negatif serta dapat memancing konflik antar daerah dan antara daerah dengan pusat. Disamping itu, kelemahan

lainnya adalah dalam implementasi pengangkatan, dan pengembangan yang kurang mempertimbangkan profesionalisme, dan terkesan masih mengedepankan semangat kedaerahan yang terlalu berlebihan.

Melalui model ini juga, peluang pengembangan karir dan bagi seorang pegawai yang masih muda dan potensial akan terhambat karena formasi di daerah yang sangat terbatas, dan selain itu daerah cenderung mendapat kesulitan untuk mendapatkan pegawai yang berkompeten dalam hal tertentu. Hal lain yang mungkin terjadi, maka dengan pembinaan dan pengangkatan yang tidak terstandar cenderung menimbulkan KKN secara sektoral.

### *3. Model Gabungan Antara Sentralisasi dan Desentralisasi*

Model gabungan ini merupakan gabungan dari model sentralisasi dan desentralisasi. Walau berlaku otonomi daerah tetapi harus ada suatu sistem pembinaan karir yang melibatkan baik pemerintah Pusat dan Daerah. Salah satu yang menjadi pertimbangan adalah bahwa dalam model ini, pembinaan PNS di Daerah diserahkan penuh kepada Daerah, kecuali pejabat tertinggi di daerah tetap dibina oleh Pusat.

Untuk PNS Pusat yang ada di Daerah perlu adanya ketegasan tentang pembinaan apa yang dilakukan oleh Pusat dan mana yang dilimpahkan ke Daerah. Untuk pelaksanaannya perlu dilengkapi dengan komitmen untuk menghindari terjadinya konflik.

Dalam pengangkatan pejabat eselon III kebawah, pembinaan dan pengembangan karir pegawai golongan IVa

kebawah dan pencalonan mengikuti Diklatpim tingkat III kebawah dilakukan oleh Daerah, sedang untuk pengangkatan pejabat eselon II, kenaikan pangkat golongan IV b keatas, pembinaan, pengembangan karir, serta penentuan keikutsertaan dalam Diklatpim II ditentukan oleh Pusat disertai pertimbangan Pimpinan Daerah yang bersangkutan.

Kebijakan yang berkaitan dengan kepegawaian, yang bersifat umum dan menyeluruh sebaiknya diatur oleh Pusat tetapi yang menyangkut teknis dan operasional dilakukan oleh daerah. Begitu pula ketentuan dan prosedur yang berlaku menyeluruh dapat dibuat oleh Pusat. Selanjutnya, tiap Daerah melaksanakan sesuai dengan ketentuan tersebut.

Sentralisasi diperlukan jika dikelola oleh lembaga independen yang jelas dan hanya terfokus pada pembinaan, namun dalam hal pengendalian dan pengawasan diserahkan ke daerah masing-masing. Untuk pengangkatan dan penempatan seorang pegawai yang dilakukan oleh Pusat dan ditempatkan di Daerah, maka Daerah perlu diberi kewenangan melakukan pengurusan dan pembinaannya. Disamping itu, pembinaan bukan didasarkan pada status tapi pada substansi pembinaan

Peran Pusat dalam pengembangan karir PNS tetap diperlukan jika di daerah sudah tertutup atau kompetensi yang diperlukan belum ada yang memenuhi. Walaupun demikian jika kasus ini terjadi, perlu didasari oleh ketentuan yang bertaraf nasional, dan bersifat luas. Pertimbangan pembinaan disesuaikan dengan kebutuhan dan pertimbangan daerah, sedang Pusat

berperan sebagai fasilitator dan pelaksanaanya lebih cocok oleh lembaga independen agar lebih netral

Perencanaan pengangkatan dan pengembangan serta pengangkatan dalam jabatan dapat diajukan oleh Daerah dengan mengemukakan berbagai pertimbangan, namun keputusan ada ditangan pusat jika penggajian dilakukan oleh Pusat.

Kelembagaan independen yang menangani kepegawaian diperlukan karena dapat memudahkan kontrol, meminimalisir penyalahgunaan wewenang dan birokrasi tidak berbelit-belit, karena tidak melalui instansi-instansi.

## B. REKOMENDASI

Dalam upaya menetapkan dan melaksanakan sistem pengembangan karir pegawai yang efektif meningkatkan kualitas sumber daya aparatur, maka berikut ini adalah sejumlah saran pemikiran yang perlu dipertimbangkan baik oleh Pusat sebagai penyusun kebijakan maupun oleh Daerah sebagai pelaksana kebijakan. Saran dan rekomendasi ini tentu saja tetap terkait dengan keempat aspek yang dianalisa, yaitu kewenangan pembinaan PNS, kewenangan pengelolaan PNS, pengembangan/jalur karir PNS, dan kelembagaan/peran pusat dan daerah.

- Desentralisasi di bidang kepegawaian dilakukan dengan Pusat sebagai pemegang peran kontrol dan standarisasi pembinaan. Sedangkan kewenangan yang didesentralisasikan hendaknya

meliputi kewenangan yang memacu kreativitas dan yang lebih difahami oleh Daerah.

- Baik Pemerintah Pusat maupun Daerah harus konsisten terhadap peraturan perundangan dimana urusan kepegawaian perlu dijaga kebebasannya dari campur tangan politik, ketransparansiannya dan keterbukaannya, serta dasar pelaksanaannya adalah prestasi kerja.
- Komisi Kepegawaian Daerah yang bersifat independen, yang mampu memberikan saran dan advis yang objektif dan bertanggung jawab kepada lembaga pengelola PNS, perlu dibentuk di daerah. Komisi ini hendaknya bukan merupakan kepanjangan tangan atau bawahan Komisi Kepegawaian Negara, melainkan lembaga yang benar-benar independen. Dengan demikian pembentukan dari lembaga ini tidak memerlukan persetujuan DPRD.
- Dalam pengelolaan Administrasi Pegawai Negeri hendaknya tidak dibedakan antara PNS Pusat dan PNS daerah. Berkaitan dengan hal ini maka sebaiknya istilah PNS Pusat dan PNS daerah sebaiknya dihapuskan atau diganti mengingat PNS Pusat dan daerah berbeda sumber pendanaannya.
- Sistem Administrasi pegawai (Simpeg) PNS dilakukan secara terpusat termasuk pemberian NIP pegawai sehingga tercipta keseragaman identitas pegawai.
- Demi terwujudnya aparatur yang profesional dan bertanggung jawab serta bebas dan bersih dari KKN dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya menjaga kesatuan dan persatuan maka merupakan suatu keharusan bahwa pengelolaan karier

- dilaksanakan melalui perencanaan karier dan pengembangan karier yang terpadu.
- Untuk pengembangan karir yang optimal diperlukan sistem penilaian kinerja yang objektif. Dengan demikian perlu dilakukan revisi terhadap PP no. 10 tahun 79 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerja PNS.
  - Di setiap daerah perlu dilakukan identifikasi mengenai peluang karier bagi pegawai yang kemudian dirumuskan dalam suatu pedoman pola karier baik secara struktural maupun Fungsional
  - Pejabat Politik sebaiknya tidak menjadi pembina PNS, baik di pusat maupun di daerah sehingga pengaruh politik dapat dihindarkan dari keputusan-keputusan yang diambil.
  - Perlu adanya restrukturisasi dan reorganisasi kelembagaan pengelolaan PNS seperti Kementrian PAN, BKN/BKD dan LAN yang menjadi lembaga independen mengelola dan mengembangkan PNS di pusat dan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- (2003), SANKRI Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Babbie, Earl (1989), **The Practice of Social Research – fifth edition.** Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Bartol, K.M. and Martin, D.C. (1991). **Management.** New York: McGraw-Hill.
- Bernardin, H.J., and Russell, J.E.A. (1998), **Human Resource Management.** Singapore: McGraw-Hill.
- Cook, S. & Macaulay, S. (1996), **Perfect Empowerment - Pemberdayaan yang Tepat.** Jakarta: Elex Media Computindo.
- Dobbs, John H. (1993). "The empowerment environment." **Training and Development.** February: 55-57
- Greenhaus, Jeffrey and Callahan (1994), **Career Management.** USA: The Dryden Press.
- Hand, Max. (1994). "Freeing the victims." **Personnel Review.** February: 20-25
- Hollander, Edwin P. Offerman, Lynn R. (1990). "Power and Leadership in Organizations." **American Psychologist.** February: 179-188.
- Irawan, Prasetya (1997), **Manajemen Sumber Daya Manusia.** Jakarta: STIA-LAN Press.

- Johnson, Richard S. (1993). "TQM: Leadership for the Quality Transformation." *Quality Progress*. April: 47-49.
- Kansil, CST dan Kansil, Christine ST (2002), **Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah 1903-2001**. Jakarta: Sinar Grafika.
- Keighley, Trevor. (1993). "Creating an empowered organization." *Training and Development in Australia*. December: 6-11.
- Kotter and Heskett (1992), **Corporate Culture and Performance**. Kotter Associates, Inc. and James L. Heskett. Dapat diakses di website <http://www.meansbusiness.com/Organizing-Work-and-People-Corporate-Culture-and-Performance.htm>
- Lawler, Edward E. (1994). "Total Quality Management and employee involvement: Are they compatible?" *Academy of Management Executive*. January: 68-76.
- London, M. & Stumpf, S.A. (1982), **Managing Careers**, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Maarif, M. Syamsul (2003), **Strategi Peningkatan Kompetensi Aparatur Guna Mengantisipasi Kebutuhan Sektor Pelayanan Publik**. Materi Orasi Ilmiah Wisuda STIA-LAN Bandung pada tanggal 26 April 2003.
- Magjuka, Richard J. (1993). "The 10 Dimensions of Employee Involvement." *Training & Development*. April: 61-67
- Mahardika, Timur (2000), **Tarik Ulur Relasi Pusat – Daerah: Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis**. Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

- Mahoney, Patricia L, McMillan, Alan. (1994). "Riding the Quality Horse." *Occupational Hazards*. October: 177-178.
- Mitchel Terrence (1978), *People In Organization: Understanding Their Behavior – International Student Edition*. New York: McGraw-Hill.
- Mondy, R.W. dan Noe, R.M. (1990), *Human Resources Management*. 4<sup>th</sup> Edition. USA: Allyn and Bacon.
- Mubyarto (2001), *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*. Yogyakarta: BPFE.
- Nasution, S (1996), *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Penerbit Tarsito.
- Robbin, SP and De Cenzo (1996), *Human Resource Management*. New York, Chichester, Brisbane,Toronto, Singapore: John Wiley & Sons. Inc.
- Rusidi, Dr. Ir. MS. (1990), *Dasar-dasar Metodologi Penelitian*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Sarundajang, S.H. (2000), *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Solihin, Dadang dan Marhayudi, Putut (2002), *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit ISMEE.,
- Stevens, David P. (1993). "Avoiding failure with total quality." *Quality (QUA)*. December: 18-22.
- Stewart, A.M. (1994), *Empowering People*. London: Pitman Publishing.

Turney, Peter B.B. (1993). "Beyond TQM With Workforce Activity Based Management." **Management Accounting**. September: 28-31

Wellins, Byham, Wilson (1991), **Empowered Teams**. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

## **PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 162 Tahun 1999 tentang Pembentukan Tim Penilai Akhir Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Dalam dan Dari Jabatan Struktural Eselon I

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000

tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2000 tentang Diklat Jabatan Pegawai Negeri Sipil

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 43/KEP/2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

**LAMPIRAN I**  
**KREDIBILITAS DATA DENGAN MARGIN NOTES DAN FIELD NOTES**

KATEGORI	TEORI	EMPIRIK	KEBIJAKAN	REKOMENDASI
Kewenangan Pembinaan		<ul style="list-style-type: none"> <li>Menulah atau memberi kewenangan untuk Pusat dan Daerah Proses dalam pembinaan PNS (desentralisasi)</li> <li>Perlu moralitas dan konsisten terhadap standar</li> <li>Pengalaman campur tangan kepemimpinan politik</li> <li>Perlu transparansi dan terbuka</li> <li>Pengembangan sistem yang kompatibel</li> <li>Pengembangan keterbatasan independensi pada tingkat daerah yang independen transparan dan akuntabel untuk melakukan sektor publik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengembangan pemindahan dan pemberian tugas dilakukan oleh Presiden dan Bupati</li> <li>Pegawai dapat mendilagukan sebagai wewenang kepada pejabat pemimpin kota/gubernur pusat dan daerah</li> <li>Pembinaan PNS yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang tidak berakar pada sistem prestasi kerja</li> <li>Konsesi Kepemerintahan Negara yang dikeluarkan oleh Kepala</li> <li>Daerah mempunyai kewenangan pembinaan sesuai dengan kewenangan dan kewajiban daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diperlukannya dengan perintah kontrol dan standarisasi pembinaan dimiliki oleh Pusat</li> <li>Kewenangan yang dapat didesentralisasikan meliputi kewenangan yang memerlukan koordinasi dan tidak dilakukan oleh Daerah</li> <li>Konsistensi terhadap peraturan perundang-undangan hukum tidak ada unsur tangan politik terhadap kota/kabupaten dan berdasarkan prestasi kerja</li> <li>Konsesi Kepemerintahan Daerah belum merupakan keperluan yang benar-benar dibutuhkan. Komisi Kepergawain Daerah belum memiliki kewajiban yang benar-benar dibutuhkan</li> <li>Daerah bebaslah hal untuk keperluan standarisasi pada melakukan koordinasi dengan KPN</li> </ul>

KATEGORI	TEORI	EMPIRIK	KEBIJAKAN	REKOMENDASI
Kewenangan Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menurut Imran (2017) Manajemen SDA mengacu pada manajemen SDM yang terdiri dari:           <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perencanaan SDA/SDM</li> <li>b. Seleksi dan orientasi SDA/SDM</li> <li>c. Pengembangan SDM</li> <li>d. Manajemen Karier</li> <li>e. Pembinaan Prestasi kerja</li> <li>f. Komunikasi</li> <li>g. Permutasi Hubungan kerja</li> </ul> </li> <li>Menurut Ekarangrum (2002) pada dasarnya terdiri dari Perencanaan karier dan Pengembangan karier yang bisa dihitung dari 2 sudut pandang yaitu sudut pandang individu dan organisasi</li> <li>Menurut Sulistiyo &amp; Pujianto (2002) dapat dikatakan bahwa perencanaan karier yang meliputi perumusan jalur karier dan program kaderisasi harus dijadikan alat bantu dalam pengambilan keputusan pengembangan karier pegawai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kecenderungan orang dalam memilih model pendekatan yang di alternatifkan adalah pada model hubungan antara variabilitas dan desensialisasi yang mana % dan kecenderungan ini adalah berkaitan dengan ketidakterwujudnya UU 43/1999 dan PP 9/03 yang lebih ada dan diberlakukan, tapi seringnya dalam pelaksanaannya belum konsekuensi</li> <li>- Petuji pembagian distribusi kewenangan yang jelas dalam perempatan Pengurusan sistem karier</li> <li>- Pengurusan jalur karier Memerlukan kreativitas teknologi informasi yang perlu Pemerintah Pusat</li> <li>- Pengurusan jalur karier menengah kebawah berada pada wewenang instansi dan Pemda tidak menutup kemungkinan adanya kerugian kerusakan perpindahan antar daerah dengan pengembangan sistem karier koordinasi dan kerja sama yang baik</li> <li>- Hukum di atas menjadi harsan Pengelola karier Pusat dan daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SMRKRI 2003 PNS sebagai salah satu unsur SDM</li> <li>UU 43/1999 sebagai prinsip PNS Pusat dan daerah yang membedakannya adalah mesalah pencairanannya saja, mesalah status umum tidak berbeda yaitu sebagai PNS atau anggota Negara, milita</li> <li>Pengembangan karier dan hasil berfaedah Nasional &amp; mengembangkan kepergawain juga berfaedah Nasional berlaku secara Nasional setiap standar norma seharusnya dengan siklus umum dipelihara, dimungkinkan pencairanannya PNS tetapi berkecuali menjaga operasi dan kesehatan bangsa, menjalankan tugas secara Profesional dan tingginya jalinan, bersih bakti KN</li> <li>- Mengelola PNS perlu datur secara menyeluruh dan secara prototipe yang serang dalam Penempatan Formasi</li> <li>* Pengelolaan</li> <li>* Pengembangan</li> <li>* Penetapan jalur dan program kewajibannya serta</li> <li>* Pemberian tanda baik PNS Pusat maupun daerah</li> <li>- Untuk melaksanakan kebijakan manajemen PNS dibentuk BKN untuk PNS Pusat yang berkoordinasi dengan Dep/LPHD dan BKD untuk PNS daerah yang berkoordinasi dengan Pemda Prov/Kab/Kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak ada perbedaan antara pengelola Administrasi Pegawai negeri baik untuk PNS Pusat maupun daerah</li> <li>- Sistem Administrasi pegawai (Simpel) PNS dilakukan secara terpusat termasuk pemberian NIP pegawai</li> <li>- Isi lob PNS Pusat dan daerah setakutnya dapat dipersiapkan/dikandung/mengingat PNS Pusat dan daerah berbeda sumber pendidikannya</li> <li>* Profesional dan bertanggung jawab bebas dan bersih dan dari KN dalam melaksanakan tugasnya dan berkecuali dalam menjaga kesehatan dan peristasi</li> <li>* Pengelolaan karier dilaksanakan melalui perencanaan karier dan Pengembangan karier</li> </ul>

KATEGORI	TEORI	EMPIRIK	KEBIJAKAN	REKOMENDASI
Kewenangan Pengontrolan & Perencanaan Jatah Karier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Karier merupakan perjalanan kehidupan dalam pekerjaan seseorang mulai dari dilahirkan sampai pensiun</li> <li>- Persepsi jatah karier orang tua dan sekitarnya yang berpengaruh terhadap persepsi diri tentang jatah karier</li> <li>- Penilaian kinerja operasional sebagai dasar dalam penentuan karier pegawai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengembangan karier PNS secara normal tidak baik bagi pelaksanaannya belum konsekuensi</li> <li>- Aturan pengembangan karier dihukum dan hubungan antara instansi daerah dan pemerintah belum jelas</li> <li>- Perspektif atas pengembangan karier yang dimiliki diversifikasi tingkat menengah keatas terbatas</li> <li>- Tetapi berdasarkan atas pengembangan karier pada saat diterapkannya kebijakan otonomi yang harus makin menunjang supaya resuden masing-masing instansi puas dengan Pres Kontrakub diambil dengan Prioritasi yang cukup akur dan sesuai dengan tujuan dan tujuan instansi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UU 22 tahun 1999 tentang Periode UU 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepeloporan</li> <li>- PP 57 tahun 2000 tentang formasi PNS</li> <li>- PP 100 tahun 2000 tentang pengembangan PNS dalam struktur</li> <li>- PP 5 tahun 2003 tentang arantungan Pengangkatan Perundahan &amp; Persementahan PNS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlu istirahat Perilaku karier yang objektif (Revisi terhadap UU no. 10 tahun 1999 tentang Perilaku Pelaksanaan Pokok-pokok PNS)</li> <li>• Perlu adanya suatu identifikasi mengenai jatah karier bagi pegawai yang kemudian diwujudkan dalam suatu pedoman polik karier baik secara struktural maupun Fungsional</li> <li>• Perlu adanya suatu mekanisme komisi yang membantu mengelola hal tersebut beriringan dengan Pengawas Kepegawai Pusat dan daerah dan Pengawas instansi daerah pegawai yg akan memerlukan posisi dan tugas</li> </ul>

KATEGORI	TEORI	EMPIRIK	KEBIJAKAN	REKOMENDASI
Pemerintah Daerah/Kelurahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presiden menjadi pembina PNS</li> <li>- Instansi/Dip adalah pembina PNS di mesing2 instansi/Dip</li> <li>- BKN adalah pembina pelaksana manaj. PNS Pusat</li> <li>- BKD pembina/pelaksana manajemen PNS Daerah</li> <li>- Lembaga lain yang dibentuk juga untuk melakukan penilaian kinerja karyawan tentang kelayakannya selain KPN yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urusan PNS secara umum adalah tanggung Kementerian PAN/Pengembangan PNS (Diklat &amp; Keten) melalui tugas LAN</li> <li>- Pengelolaan AdminMen menjadi tugas BKN untuk PNS Pusat dan BKD untuk PNS Daerah (Prov/Kab/Kota)</li> <li>- Mungkin akan overlapping kewenangan</li> <li>- Terdapat ego sektoral diketahui PNS yang bukan dari instansi terkait selain dengan instansi pegawai daerah &amp; kota yang mengalami permasalahan dalam polik karir</li> <li>- Mental loyal terhadap pimpinan lebih mencolok daripada terhadap organisasi</li> <li>- Pengawas mesing2 Daerah/Dip merasa paling berwenang mengatur dan menentukan karir pegawai dilingkungannya, sehingga memperbaiki profesionalisme maupun kualitas PNS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diperlukan adanya suatu lembaga khusus yang menangani PNS yang berasal dari dan pengaruh politik dan kepentingan setor</li> <li>• Pengawas Politik sebaiknya tidak menjadi posisi PNS baik di posisi maupun di daerah</li> <li>• Perlu adanya restrukturasi dan reorganisasi kelembagaan pengelolaan PNS seperti Kementerian PAN/Biro/BKD dan LAN yang menyediakan lembaga independen mengelola dan mengembangkan PNS di posisi dan daerah</li> </ul>	

**LAMPIRAN II**  
**DESKRIPSI KESIKAPAN DAERAH PENELITIAN**  
**BERDASARKAN KATEGORI**

**A. MODEL SENTRALISASI**

**1. Kategori Kewenangan**

**1) Kewenangan Pengelolaan Pegawai**

- \* Pemerintah Pusat sebaiknya tidak hanya mengurus kepegawaian yang berstatus sebagai pegawai pusat saja. Seharusnya semua pegawai diwadahi dibawah satu pembinaan sehingga tidak terjadi pengkotak-kotakan PNS.
- \* Pembinaan pejabat struktural eselon II dan lainnya yang settingkat di daerah diberi kesempatan secara terbuka untuk mengembangkan karir dengan aturan dan pembinaan yang profesionalitas.
- \* Daerah tidak setuju bila pembinaan dikaitkan dengan kelompok formal maupun DPRD karena jabatan tersebut bukan jabatan politis.

**2) Kewenangan Pembinaan PNS**

Responden cenderung berpendapat bahwa pembinaan PNS sebaiknya tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat karena:

- \* PNS sebagai pemersatu NKRI perlu adanya kesatuan dalam pembinaan.
- \* Agar terciptanya peluang pengembangan jenjang karier.
- \* Kewenangan pengelolaan kelembagaannya harus mandiri tanpa pengaruh politik.

Pembinaan PNS yang dilaksanakan secara otonomi disetiap DEP/LPND dan Pemda (Propinsi, Kabupaten/Kota) tidak menghambat ruang gerak jalur karier PNS karena:

- \* Sudah jelas ada ketentuannya yang mengatur tentang karier PNS walaupun ditentukan dari Pusat.
- \* Karena Pemda yang lebih tahu penjenjangan karier pegawainya.
- \* Dengan pembinaan PNS secara otonomi maka pengembangan potensi dan profesionalisme akan semakin efektif dan peluang karier akan berjalan secara normatif.

Implementasi sistem tertutup dalam pengembangan karier dalam arti negara dapat dilakukan secara optimal apabila pengelolaan kepegawaian berada pada wewenang pusat hal tersebut adalah:

- \* Untuk adanya kesatuan aturan dan menghindari pri mordialisme yang kaku.
- \* Pemerintah Pusat dapat mengatur karier pegawai secara leluasa dan menyeluruh.

Tetapi sebagian responden tidak setuju kalau dalam pembinaan PNS, Pimpinan PNS,Pimpinan Pemda hanya bertindak sebagai pemberi pertimbangan dan informasi saja mengenai PNS yang ada di lingkungannya karena hal tersebut:

- \* Tidak sesuai dengan semangat undang-undang no 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah yaitu seluas-luasnya,nyata,ber tanggung jawab, terpercaya, akuntabel.

- \* Karena fungsi pengawasan tidak bisa dijalankan.
- \* Karena hasil akhir akan berbeda dengan keinginan/harapan.
- \* Pemberi pertimbangan dan informasi bukanlah penentu, sehingga akan berdampak terhadap ketidakpuasan.

Pembinaan PNS hendaknya hanya berada pada satu tangan instansi/lembaga yang independen:

- \* Untuk menghindari kesimpang siuran dalam penyesuaian penerapan aturan.
- \* Supaya tidak tumpang tindih pengaturan.
- \* Dapat mengurangi birokrasi, mengurangi penyimpangan karier pegawai dan menghindari pengaruh politik.

Penerapan jalur karier PNS hendaknya berada dalam kendali Pemerintah Pusat karena:

- \* Ada hubungannya dengan peluang jenjang karier.
- \* Untuk dapat menentukan karier pegawai yang bersangkutan di daerah, propinsi selanjutnya ketingkat pusat.

Sebagian kecil mereka menyatakan terserah dan bahkan tidak setuju ada pembagian wewenang masing-masing instansi dan Pemda dalam hal pembinaan PNS yang demikian itu harus disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Sistem kepegawaian yang diatur UU no. 43 tahun 1999 & PP no. 9 tahun 2003 sangat membantu pelaksanaan pengembangan karier PNS yaitu karena:

- \* Sesuai dengan kewenangan daerah & pusat.

- \* Pengembangan karier yang normatif.
- \* Masih perlu adanya penyempurnaan terutama dalam hal pelayanan prima terhadap aparatur jalur karier eselon II keatas sebaiknya tidak menjadi wewenang penuh pemerintah Pusat sebaiknya:
- \* Perlu pembagian distribusi kewenangan yang jelas dalam penempatan sistem karier tertutup dalam arti negara

Responden sudah setuju bahwa jalur karier eselon III berada pada wewenang Pimpinan instansi dan Pemda:

- \* Tetapi tidak menutup kemungkinan adanya perpindahan antar daerah dengan pengembangan sistem koordinasi dan kerjasama yang baik.
- \* Eselon V s/d III relatif banyak disamping itu instansi/Pemda lebih mengetahui keadaan pegawainya.
- \* Pimpinan instansi/Pemda mengetahui secara jelas prestasi,dedikasi PNS yang berada dilingkungannya.

### 3) Kewenangan Pengendalian dan Pemantauan

Implementasi manajemen kepegawaian dengan sistem tertutup dalam arti negara memerlukan pemantauan dan pengendalian yang ketat profesional dari pemerintahan pusat karena:

- \* Untuk menghindari praktik KKN.
- \* Perlu diimbangi dengan aturan-aturan yang memberikan kesempatan kepada pegawai daerah untuk dilaksanakan secara obyektif.

- \* Pengendalian dan pemantauan yang ketat dan prosesi amal dapat mengurangi kesalahan-kesalahan kepegawaian.

Dalam hubungannya dengan sistem tertutup, maka diperlukan sebuah institusi yang memiliki kewenangan kuat yaitu sebagai:

- \* Institusi yang independen dan kredibel.
- \* Institusi yang mandiri, menampung dan menindak lanjuti keluhan-keluhan pegawai, dapat mewujudkan sistem karier yang bersaing secara sehat.

## B. MODEL DESENTRALISASI

### 1. Kategori Kewenangan

#### 1) Kewenangan Pengelolaan Pegawai

Apabila mengembangkan model desentralisasi, setuju mengaitkan konsultasi kepada kelompok informal dan DPRD supaya dapat terpilih pejabat yang diharapkan daerah.

#### 2) Kewenangan Pembinaan PNS

Responden cenderung menyatakan bahwa Pembinaan PNS sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada instansi dan Pemerintah Daerah secara penuh karena:

- \* Akan lebih terkoordinir dan pemerintah daerah lebih mengetahui pegawainya.
- \* Karena baik di pusat maupun di daerah sama-sama punya wewenang untuk dapat membuat peraturan mengenai pembinaan PNS.

Sebagian menyatakan pembinaan PNS jangan sepenuhnya diserahkan daerah harus ada campur tangan pusat terutama dalam kebijakan umum dan Pembinaan PNS sehingga diperlukan adanya keterkaitan antara daerah dengan Pemerintah Pusat, semua responden tidak setuju apabila Pemerintah Pusat hanya mengurus yang berstatus pegawai Pusat saja karena kenyataannya sekarang:

- \* Pegawai Pusat sudah menjadi pegawai daerah.
- \* Pemerintah Pusat merupakan sentralnya pengurusan kepegawaian Pemerintah Pusat & daerah.
- \* Pemerintah memiliki tanggung jawab nasional terhadap PNS dalam menjaga NKRI.

Pembinaan pejabat eselon II dan yang setingkat di daerah sebagian setuju menjadi otoritas BKD/instansi maupun kelompok informal melalui konsultan dengan DPRD setempat karena dapat terpilih pejabat yang diharapkan daerah, sebagian laagi tidak setuju karena pembinaan pejabat eselon II tidak dibina secara langsung oleh pejabat yang satu eselon.

## **2. Kategori Sistem Pengembangan Karir**

Dengan desentralisasi sistem karier tertutup dalam arti negara akan menjadi efektif karena:

- \* Penempatan persoel secara kompetitif sesuai dengan pengetahuan yang kompetitif pula.
- \* Daerah lebih diberdayakan dalam pembinaan karier pegawainya atau menyatakan bisa juga tidak perlu

diefektifkan karena sistem karier tertutup dalam arti negara menggantikan adanya campur tangan pusat, tetapi daerah juga perlu diberi kewenangan yang jelas.

- \* Eselon II didaerah hanya satu sedangkan pegawai banyak yang telah memenuhi eselon II tidak bisa mutasi keluar.
- \* Jalur karier PNS bisa berlaku dilingkungan sendiri apabila berlaku hanya eselon IV kebawah.
- \* Jalur karier tidak bisa berlaku dilingkungan sendiri apabila dirasakan kejemuhan dan tidak berkembang.
- \* Ruang gerak jalur karier sempit.
- \* Perlu ada pengaturan yang tegas dan jelas mengenai jalur karier PNS sesuai dengan sifat-sifat Dan kebutuhan daerah masing-masing hal tersebut penting karena:
  - Agar betul-betul terwujud the right man on the right place
  - Supaya ada kepastian hukum
  - Supaya dapat mengurangi penyimpangan di dalam karier PNS

### **3. Kategori Kelembagaan/Peran Pusat dan Daerah**

Sangat tidak setuju bila pengangkatan pejabat dari pusat masih dilakukan dan seharusnya sebaliknya dari itu, misalnya ada pegawai/pejabat Kabupaten/Kota yang potensial dipromosikan menjadi pejabat di Propinsi. Demikian pula pejabat/pegawai Propinsi yang potensial dipromosikan menjadi pejabat Departemen/Pusat.

## C. MODEL GABUNGAN SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI

### 1. Kategori Kewenangan

#### 1) Kewenangan Pembinaan PNS

Sebagian kecil mereka menyatakan terserah dan bahkan tidak setuju ada pembagian wewenang masing-masing instansi dan Pemda dalam hal pembinaan PNS yang demikian itu harus disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Sebagian responden setuju bahwa sebaiknya pembinaan PNS dibagi menjadi wewenang masing-masing instansi dan pemda untuk mengatur dan melaksanakannya hal ini adalah:

- \* Sesuai dengan semangat Otonomi daerah.
- \* Akan lebih efektif, efisien dan obyektif.

#### 2) Kewenangan Pengelolaan Pegawai

Sistem kepegawaian yang diatur UU no. 43 tahun 1999 & PP no. 9 tahun 2003 sangat membantu pelaksanaan pengembangan karier PNS yaitu karena:

- \* Sesuai dengan kewenangan daerah & pusat.
- \* Pengembangan karier yang normatif.
- \* Masih perlu adanya penyempurnaan terutama dalam hal pelayanan prima terhadap aparatur jalur karier eselon II keatas sebaiknya tidak menjadi wewenang penuh pemerintah Pusat sebaiknya perlu pembagian distribusi kewenangan yang jelas dalam penempatan sistem karier tertutup dalam arti negara

## **2. Kategori Sistem Pengembangan Karir**

Responden sudah setuju bahwa jalur karier eselon III berada pada wewenang Pimpinan instansi dan Pemda

- \* Tetapi tidak menutup kemungkinan adanya perpindahan antar daerah dengan pengembangan sistem koordinasi dan kerjasama yang baik.
- \* Eselon V s/d III relatif banyak disamping itu instansi/Pemda lebih mengetahui keadaan pegawainya.
- \* Pimpinan instansi/Pemda mengetahui secara jelas prestasi,dedikasi PNS yang berada dilingkungannya.

Responden menyatakan bahwa sistem karier yang berlaku dikalangan PNS pada saat ini dirasakan sudah cukup baik karena:

- \* Sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.
- \* Terpenuhi persyaratan formil, kompetitif dan penempatan sesuai dengan latar belakang pendidikan dan kemampuan.

Akan tetapi dalam kenyataannya belum dilaksanakan secara konsekuensi, masih perlu adanya peraturan yang jelas dan tegas. Ada juga responden yang tidak setuju dengan pengangkatan pejabat dari pusat karena:

- \* Tidak menjamin memenuhi kebutuhan daerah.
- \* Didaerah masih banyak potensi-potensi yang belum diangkat sebagai pejabat.

Jalur karier PNS bisa diterapkan secara jelas dan bisa menggambarkan hubungan antara tingkat Pemerintahan (Pusat, Propinsi, kabupaten/kota) apabila:

- \* Ada standar Pembinaan karier antara Pusat & Daerah.

Untuk jabatan eselon III keatas jalur kariernya dapat diperluas sampai dengan tingkat Pemerintahan diatasnya/dibawahnya/ vertikal (Kab/kota, Propinsi, Pusat dan sebaliknya atau horizontal) karena:

- \* Dapat memberikan ruang gerak bagi eselon III untuk mengembangkan kariernya.

Untuk jabatan eselon IV kebawah jalur kariernya meliputi kabupaten/kota, propinsi dan sebaliknya:

- \* Dalam rangka otonomi untuk jabatan eselon IV kebawah karena teknis diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

Pengaturan, pemantauan, pengendalian, perencanaan dan pelaksanaan jalur karier sebaiknya tidak dilakukan oleh satu instansi saja karena:

- \* Pembinaan Pegawai tidak dilakukan satu unit kerja saja.

**LAMPIRAN III**  
**PROFIL KEPEGAWAIAN DAERAH PENELITIAN**

**A. PEMERINTAH KABUPATEN BANDUNG**

**Tabel III.A.1**  
**Jumlah Pegawai Berdasarkan Masa Kerja**

NO.	INSTANSI	MASA KERJA					
		1-5	5-10	10-15	15-20	20-25	>25
<b>LEMTEKDA:</b>							
1.	BPID	1	2	26	24	13	4
2.	BAWASDA	9	12	16	14	10	1
3.	Bkd	9	13	12	10	9	6
4.	BAPEDA	17	22	18	15	14	1
<b>DINAS</b>							
5.	DINAS TENAGA KERJA	-	1	13	43	44	11
<b>KANTOR</b>							
6.	KANTOR ARSIP DAERAH	-	4	6	4	4	1
	<b>JUMLAH</b>	<b>36</b>	<b>54</b>	<b>91</b>	<b>110</b>	<b>94</b>	<b>24</b>

**Tabel III.A.2**  
**Jumlah Jabatan Struktural Fungsional Dan Lama Menjabat**

NO.	INSTANSI	JML JABATAN		LAMA MENJABAT			
		STRUK	FUNG	1-5	5-10	10-15	>20
<b>LEMTEKDA:</b>							
1.	BPID	18	4	-	-	-	-
2.	BAWASDA	30	8	-	-	-	-
3.	BKD	21	4	-	-	-	-
4.	BAPEDA	27	9	-	-	-	-
<b>DINAS:</b>							
5.	DINAS TENAGA KERJA	25	26	15	2	2	1
<b>KANTOR</b>							
6.	KANTOR ARSIP DAERAH	5	3	8	-	-	-
	<b>JUMLAH</b>	<b>126</b>	<b>54</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

**Tabel III.A.3**  
**Rekapitulasi Jumlah PNS**  
**Berdasarkan Golongan dan Pendidikan**

NO	UNIT KERJA	GOLONGAN				JML	PENDIDIKAN									JML
		I	II	III	IV		SD	SILTP	SILTA	D1	D2	D3	S1	S2	S3	
1.	SETDA	19	80	159	12	270	30	13	109	-	-	15	93	10	-	270
2.	SEKRETARIS DPRD	3	18	20	3	44	6	2	17	-	-	2	16	1	-	44
3.	LEMTEKDA	4	85	254	37	376	10	7	142	-	10	19	167	21	-	376
4.	DINAS	816	3534	21284	2868	28502	1395	2425	6201	31	1063	1855	5597	89	1	28502
5.	KANTOR	7	65	117	8	197	23	14	87	-	4	35	34	-	-	197
6.	RS	-	113	79	31	223	7	4	116	-	-	40	29	27	-	223
7.	KECAMATAN	53	372	619	13	1057	69	92	545	-	-	98	247	6	-	1057
8.	KELURAHAN	-	14	38	-	52	1	5	30	-	-	4	12	-	-	52

## B. PEMERINTAH KOTA SURABAYA

Sumber daya manusia aparatur yang dimiliki oleh pemerintah kota Surabaya berdasarkan status kepegawaian, jenis jabatan, golongan/pangkat, jenis kelamin, usia, dan pendidikan dapat dilihat dalam tabel-tabel dibawah ini:

Tabel III.B.1.  
Berdasarkan Status Pegawai

No	Jenis	Jumlah	Prosentase
1.	PNS	18527	85,7 %
2.	Tenaga Harian Lepas	3088	14,3 %
	Jumlah	21615	100,0 %

Tabel III.B.2  
Berdasarkan Jenis Jabatan

No	Jabatan	Jumlah	Prosentase
1.	Fungsional: Dokter Dokter Gigi Bidan Perawat Seni tari Perawat Gigi Nutrisian (Belum/Proses) Pranata Laboratorium Penyuluhan Pertanian Guru Pengawas Sekolah Penilik Pendidik Luar Sekolah Pengawas Ketenagakerjaan Pengantar Hubungan Industrial Pengantar Kerja Penggerak Swadaya Masyarakat Peneliti Widiyaiswara	10700	57,8 %
2.	Non Fungsional	7827	42,2 %
	Jumlah	21615	100 %

**Jumlah Pejabat Struktural**

<b>NO</b>	<b>ESELON</b>	<b>JUMLAH</b>	<b>YANG DIISI</b>	<b>KOSONG</b>
1.	II.a	1	1	0
2.	II.b	30	25	5
3.	III.a	159	154	5
4.	III.b	31	31	0
5.	IV.a	947	940	7
6.	IV.b	815	724	91
	<b>JUMLAH</b>	<b>1983</b>	<b>1875</b>	<b>108</b>

**Tabel III.B.3**  
**Berdasarkan Golongan**

<b>No.</b>	<b>Golongan</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Prosentase</b>
1.	Gol. IV	2515	13,6 %
2.	Gol. III	10562	57,0 %
3.	Gol. II	4456	24,1 %
4.	Gol. I	994	5,4 %

**Tabel III.B.4**  
**Berdasarkan Jenis Kelamin**

<b>No</b>	<b>Jenis Kelamin</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Prosentase</b>
1.	Laki-laki	9074	49,0 %
2.	Perempuan	9453	51,0 %
		18527	100,0 %

**Tabel III.B.5.**  
**Berdasarkan Usia**

<b>No</b>	<b>Usia</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Prosentase</b>
1.	18-20	15	0,1 %
2.	21-30	1256	6,8 %
3.	31-40	4865	26,3 %
4.	41-50	8202	44,3 %
5.	>51	4189	22,6 %

**Tabel III.B.6.**  
**Berdasarkan Pendidikan**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Prosentase
1.	S3	1	0,0 %
2.	S2	296	1,6 %
3.	S1	6330	34,2 %
4.	D4	101	0,5 %
5.	D3	1144	6,2 %
6.	D2	1183	6,4 %
7.	D1	108	0,6 %
8.	SLTA	5663	30,6%
9.	SLTP	677	3,7 %
10.	SD	934	5,0 %
11.	Lainnya	2090	11,3 %
		18527	100,0 %

### C. PEMERINTAH KABUPATEN SUMBAWA

Sampai bulan Juli 2003, Kabupaten Sumbawa tercatat memiliki SDM Aparatur yang seluruhnya berjumlah 6.848 orang. Dari jumlah tersebut, pemegang jabatan fungsional guru mencapai jumlah yang terbesar, yaitu sebanyak 3.814 orang atau 56 %. Adapun jumlah pegawai non guru dan non kesehatan mencapai angka 2.536 atau 37 %, sedangkan pegawai dibidang kesehatan berjumlah 498 orang atau 7 %.

Dilihat dari pangkat/golongan pegawainya, sebagian besar guru di Kabupaten Sumbawa – 69 % dari jumlah guru keseluruhan - tampaknya sudah mencapai golongan yang cukup tinggi yaitu golongan III, dan hanya 12 % yang masih golongan II. Guru yang sudah memiliki pangkat/golongan IV-pun jumlahnya relatif sangat besar (686 orang/18 % atau 10 % dari jumlah total PNS di Kabupaten Sumbawa) terutama bila dibandingkan dengan jumlah pegawai non guru/kesehatan yang hanya 149 orang/5,9 % atau 2 % dari jumlah total dan dengan jumlah tenaga kesehatan yang hanya berjumlah 6 orang (12 % dari jumlah tenaga kesehatan). Pegawai dengan pangkat/ golongan I hanya terdapat pada kelompok pegawai non guru/kesehatan dan jumlahnya relatif besar yaitu sebanyak 157 orang (6 % dari jumlah PNS non guru/kesehatan).

Berdasarkan status kepegawaiannya, jumlah pegawai yang masih berstatus CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) seluruhnya adalah 143 orang dengan pangkat/golongan II sebanyak 86 orang dan sisanya 57 orang berpangkat/ golongan III. CPNS guru dengan golongan III jumlahnya 25 orang dan tidak berbeda jauh dari CPNS non guru/kesehatan yang berjumlah 28 orang. Sedangkan CPNS

guru dengan golongan II sebanyak 53 orang dan CPNS non guru/kesehatan hanya berjumlah 7 orang serta CPNS tenaga kesehatan berjumlah 26 orang.

Sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku pada saat ini, yaitu yang berdasarkan Perda No. 1 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sumbawa, formasi jabatan struktural yang tersedia adalah sebanyak 6 (enam) eselon. Data per 1 Juli 2003 menunjukkan bahwa terdapat 17 (tujuh belas) jabatan struktural eselon III a (Kepala Bagian/Bidang/Sub Dinas) dan 146 jabatan struktural IV a (Kepala Sub Bagian/Seksi) yang masih belum terisi. Secara lengkap, formasi jabatan eselon dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel III.C.1.  
Formasi Jabatan Struktural**

ESELON	JABATAN YANG TERSEDIA	JABATAN YANG TELAH TERISI	JABATAN YANG BELUM TERISI
II A	1	1	-
II B	27	27	-
III A	153	136	17
III B	19	19	-
IV A	681	535	146
IV B	42	42	-
JUMLAH	923	760	163

Jumlah pejabat fungsional di Kabupaten Sumbawa mencapai angka 4.316 orang. Adapun jabatan-jabatan tersebut adalah dibidang Peternakan, Pertanian, Perikanan, Perindustrian, Perkebunan, Kehutan serta Pendidikan dan Pelatihan. Jabatan-

jabatan tersebut diantaranya adalah Penyuluhan (Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perindustrian), Pengawas (Peternakan, Benih, Sekolah), Pengamat Hama Penyakit, Instruktur Keahlian (Bangunan, TV, Komputer/Mengetik, Menjahit, Montir, Listrik), Jagawana serta Teknisi Kehutanan. Untuk lebih jelasnya, maka jenis-jenis dan jumlah pemegang jabatan fungsional tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel III.C.2.**  
**Jenis dan Jumlah Pemegang Jabatan Fungsional**  
**Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumbawa**

No.	Nama Dinas	Jabatan Fungsional	Jumlah
1.	Peternakan	Penyuluhan Pertanian Pengawas Pertanian	26 2
2.	Pertanian	Pengamat Hama Penyakit Penyuluhan Pertanian Lapangan Pengawas Benih	13 60 5
3.	Kelautan dan Perikanan	Penyuluhan Pertanian Bidang Perikanan	9
4.	Perindustrian & Perdag.	Penyuluhan Perindustrian	1
5.	Kesehatan	Penyuluhan Kesehatan	336
6.	Pendidikan Nasional	Pengawas TK/SD Pengawas SLTP/SMU Guru	37 11 3.814
7.	Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Instruktur Pelatihan Bangunan Instruktur Pelatihan TV Instruktur Pelatihan Komputer dan Mengetik Instruktur Menjahit Instruktur Pelatihan Mobil Bensin Instruktur Pelatihan Kelistrikan	1 1 1 1 1 1
8.	Kehutanan dan Perkebunan	Penyuluhan Perkebunan Penyuluhan Kehutanan Jagawana Teknisi Kehutanan	27 38 27 4
<b>Jumlah seluruhnya</b>			<b>4.316</b>

## D. PEMERINTAH KOTA DENPASAR

Jumlah SDM aparatur di Kota Denpasar adalah 6955 orang yang dapat dilihat dari golongan, pendidikan, dan pelatihan yang pernah diikuti. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel III.D.1. berikut ini:

Tabel III.D.1.  
Komposisi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Golongan, Pendidikan, dan Pelatihan  
di Kota Denpasar

No.	Item	Golongan																Juml ah	%		
		I				II				III				IV							
		a	b	c	d	A	B	C	D	a	b	c	d	a	b	c	d				
<b>I. Pendidikan Formal</b>																					
1. SD/TK/MTS	1	1	2	11	31	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51	73,08		
2. Tamat SMP	-	7	-	11	13	21	6	2	4	1	3	1	2	-	-	-	-	74	1,06		
3. Tamat SMA	2	3	-	9	53	106	215	264	297	352	236	241	231	3	-	-	-	2088	29,75		
4. D1/D3/D4	-	-	-	-	50	42	75	86	156	195	439	534	441	1	-	-	-	2829	29,17		
5. ST	-	-	-	-	-	-	-	-	159	284	496	526	1133	28	2	-	-	2612	38,42		
6. Pasca Sarjana (S2/S3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	4	2	-	-	80	0,86		
<b>II. Pelatihan</b>																					
1. ADUM atau diklat sejenis	-	-	-	-	2	3	1	21	63	130	240	82	31	5	-	-	-	576	8,26		
2. ADUMA atau diklat sejenis	-	-	-	-	-	-	1	6	18	21	10	5	-	-	-	-	-	55	0,79		
3. SPAMA atau diklat sejenis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	56	10	-	-	-	-	80	1,15		
4. SPAMEN atau diklat sejenis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	4	1	-	-	-	6	0,09		
5. SPATI atau diklat sejenis	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
6. LEMHANAS atau diklat sejenis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
<b>Jumlah</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>31</b>	<b>160</b>	<b>173</b>	<b>306</b>	<b>364</b>	<b>618</b>	<b>840</b>	<b>1178</b>	<b>1364</b>	<b>1363</b>	<b>36</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6955</b>			

Sementara itu, gambaran SDM di Pemerintah Kota Denpasar yang didasarkan pada jabatan struktural, dapat dilihat pada Tabel III.D.2 berikut ini.

**Tabel III.D.2.**  
**Komposisi Jabatan Struktural Berdasarkan Golongan di Kota Denpasar**

No.	Unit Kerja	Eselon					
		IIa Jml.	IIb Jml.	IIIa Jml.	IIIb Jml.	IVa Jml.	IVb Jml.
1.	Sekretaris Daerah	1	3	10	-	30	-
2.	Dinas Kesehatan	-	1	5	-	29	-
3.	Dinas Kebakaran	-	1	4	-	11	-
4.	Dinas Pertanian dan Kelautan	-	1	6	-	22	-
5.	Dinas Perhubungan	-	1	5	-	19	-
6.	Dinas Pariwisata	-	1	4	-	12	-
7.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	-	1	6	-	19	-
8.	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	-	1	5	-	18	-
9.	Dinas Pendapatan Daerah	-	1	6	-	16	-
10.	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	-	1	4	-	12	-
11.	Dinas Ketenraman dan Keteriban	-	1	5	-	14	-
12.	Dinas Kesejahteraan Sosial	-	1	4	-	12	-
13.	Dinas Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah	-	1	4	-	12	-
14.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	-	1	4	-	11	-
15.	Dinas Tata Kota dan Bangunan	-	1	5	-	16	-
16.	Dinas Pekerjaan Umum	-	1	5	-	14	-
17.	Dinas Lingkungan Hidup	-	1	4	-	12	-
18.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah	-	1	5	-	19	-
19.	Badan Pengawasan	-	1	6	-	18	-
20.	Badan Pemberdayaan Masyarakat	-	1	4	-	15	-
21.	Badan Kepegawaian Daerah	-	1	5	-	15	-
22.	Badan Pelayanan RSUD Wangaya	-	1	5	-	15	-
23.	Kantor Kesatuan Bangsa dan perlindungan Masyarakat	-	-	1	-	6	-
24.	Kantor Peternakan	-	-	1	-	6	-
25.	Kantor Tenaga Kerja	-	-	1	-	4	-
26.	Kantor Arsip Daerah dan Perpustakaan Umum	-	-	1	-	5	-
27.	Kantor Pengalahan Data Elektronik dan Komunikasi	-	-	1	-	5	-
28.	Sekretaris DPRD	-	1	2	-	4	-
29.	Kecamatan (3)	-	-	-	3	18	-
30.	Kelurahan (16)	-	-	-	-	16	96
	Jumlah	1	25	118	3	422	96

Selain jabatan struktural, Pemerintah Kota Denpasar telah berupaya memfasilitasi jalur pengembangan karir bagi para SDM aparatur melalui pembentukan jalur karir fungsional. Adapun jenis jabatan fungsional yang selama ini dikembangkan oleh Pemerintah Kota Denpasar dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel III.D.3.**  
**Komposisi Jabatan Fungsional**  
**di Kota Denpasar**

No.	Instansi Pembina	Nama Jabatan Fungsional
1.	Dinas Kesehatan	1. Dokter 2. Dokter Gigi 3. Perawat 4. Epidemiolog Kesehatan 5. Sabitarian 6. Administrator Kesehatan 7. Pranata Laboratorium Kesehatan 8. Penyuluhan Kesehatan Masyarakat 9. Perawat Gigi
2.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	1. Pamong Belajar 2. Pengawas Sekolah 3. Penilik 4. Guru
3.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	1. Penyuluh Perindustrian dan Perdagangan 2. Penera 3. Pengujian Mutu Barang
4.	Kantor Tenaga Kerja	1. Pengawas Ketenagakerjaan 2. Pengantar Kerja 3. Perantara Hubungan-hubungan Industrial
5.	Kantor Arsip Daerah dan Perpustakaan Umum	1. Arsiparis 2. Pustakawan
6.	Kantor Pengelahan Data Elektronik dan Komunikasi	1. Pranata Komputer 2. Adikara Siaran
7.	Kantor Peternakan	1. Penyuluh Peternakan 2. Medik Veteriner
8.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah	1. Peneliti 2. Perencana
9.	Sandi dan Telekomunikasi	1. Sandiman
10.	Badan Pengawasan	1. Auditor
11.	Dinas Pertanian dan Kelautan	1. Pengawas Perikanan 2. Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan 3. Pengawas Benih Tanaman 4. Penyuluh Pertanian
<b>Jumlah</b>		<b>B. 33 Jabatan Fungsional</b>

## E. PEMERINTAH KOTA SAMARINDA

Jumlah PNS di Kota Samarinda per-tahun 2003 berdasarkan golongan dan pangkat sebesar 8.263 orang. Dari jumlah tersebut sebanyak 5.227 orang (63,26%) adalah Guru. Keseluruhan Pegawai tersebut, dalam penempatannya tersebar di Sekretariat Kota, Sekretariat DPRD, Sekretariat KORPRI, 8 (delapan) Dinas, 4 (empat) Badan, 20 Kantor, dan 6 (enam) Kecamatan, dan Guru.

Berdasarkan golongan pangkat (khusus untuk golongan IV) kondisi pegawai adalah IV/a sebanyak 804 orang (674 orang Guru), IV/b sebanyak 35 orang (3 orang Guru), IV/c 5 (lima) orang, atau sejumlah 167 orang golongan IV yang non Guru. (*Data lengkap dari Gol. I – IV tersedia*).

**TABEL III.E.1**  
**PROFIL PEGAWAI KOTA SAMARINDA BERDASARKAN**  
**GOLONGAN PANGKAT TAHUN 2003**

NO.	GOLONGAN/PANGKAT	JUMLAH	PROSENTASE	KETERANGAN
1.	I (a – d)	129	1,56%	
2.	II (a – d)	1.705	20,63%	
3.	III (a – d)	5.586	67,59%	20,96%: III/c 14,61%: III/d
4.	IV (a – e)	844	10,22%	Tertinggi IV/c
A. JUMLAH TOTAL		8.263	100%	

Sumber: Data Kepegawaian Kota Samarinda, diolah 2003

III/c = 1732 orang == 20,96% —— 1328 (76,67%) adalah Guru  
III/d = 1207 orang == 14,61% —— 992 (76,39%) adalah Guru  
IV/a = 804 orang == 9,73% —— 674 (83,83%) adalah Guru  
IV/b = 35 orang == 0,42% —— 3 (8,57%) adalah Guru  
IV/c = 5 orang == 0,06%

**TABEL III.E.2**  
**DISTRIBUSI PEGAWAI KOTA SAMARINDA TAHUN 2003**

NO.	PENEMPATAN	JUMLAH	PROSENTASE
1.	Sekretariat Daerah	252	3,05%
2.	Sekretariat DPRD	32	0,39%
3.	Sekretariat KORPRI	10	0,12%
4.	Dinas Teknis	1.251	15,14%
5.	Badan	190	2,30%
6.	Kantor	702	8,50%
7.	Kecamatan	599	7,25%
8.	Guru	5.227	63,26%
<b>C. JUMLAH TOTAL</b>		<b>8.263</b>	<b>100%</b>

*Sumber: Hasil Penelitian PKDA LAN Bandung Tahun 2003*

**TABEL III.E.3**  
**JUMLAH INSTANSI/UNIT KERJA**  
**PEMERINTAH DAERAH KOTA SAMARINDA TAHUN 2003**

NO.	INSTANSI/UNIT KERJA	JUMLAH	KETERANGAN
1.	Sekretariat Daerah	1	Tidak termasuk Guru dan UPTD
2.	Sekretariat DPRD	1	
3.	Sekretariat KORPRI	1	
4.	Dinas Teknis	8	
5.	Badan	4	
6.	Kantor	20	
7.	Kecamatan	6	
<b>C. JUMLAH TOTAL</b>		<b>41</b>	

*Sumber: Hasil Penelitian PKDA LAN Bandung Tahun 2003*

**TABEL III.E.4**  
**JUMLAH JABATAN PNS DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH**  
**KOTA SAMARINDA TAHUN 2003**

NO.	TINGKAT/JENIS JABATAN	JUMLAH	%	KET.
1.	Eselon V b	-	-	
2.	Eselon V a	-	-	
3.	Eselon IV b	-	-	
4.	Eselon IV a	398	75,09%	Tidak termasuk Kepala UPTD dan Lurah
5.	Eselon III b	6	1,13%	
6.	Eselon III a	107	20,19%	
7.	Eselon II b	18	3,4%	
8.	Eselon II a	1	0,19%	
9.	Fungsional	-	-	Tidak terdata
<b>D. JUMLAH JABATAN</b>		<b>530</b>	<b>100%</b>	

Sumber: Hasil Penelitian PKDA I LAN Bandung Tahun 2003

**TABEL III.E.5**  
**KOMPOSISI PEGAWAI BERDASARKAN TINGKAT PENDIDIKAN**  
**SAMPAI DENGAN TAHUN 2000**

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Prosentase
1	S.D./Sederajat	113	
2	SLTP	71	
3	SLTA	1.091	
4	Diploma/Sarjana muda	141	3 Dari Akabri
5	S-1	623	
6	S-2	12	
7	S-3	-	
<b>JUMLAH TOTAL PEGAWAI</b>			

Sumber: Hasil Penelitian PKDA I LAN Bandung Tahun 2003

## F. PEMERINTAH KABUPATEN BONE

Kabupaten Bone dalam melaksanakan Tugas Pokok dan Fungsinya membutuhkan adanya Pegawai baik secara kualitas dan kuantitas memenuhi kebutuhan sesuai dengan beban tugasnya. Kondisi Kepagawaian Kabupaten Bone didasarkan pada Laporan Kepegawaian pada bulan Mei 2003 adalah sebagai berikut:

**Tabel III.F.1.**  
**Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan**

NO.	GOLONGAN	JUMLAH	PROSENTASE
1.	I	217 orang	2,14
2.	II	2228 orang	21,98
3.	III	6166 orang	60,83
4.	IV	1525 orang	15,04
	JUMLAH	<b>10136 orang</b>	

Sumber : BKD Kabupaten Bone, 2003

Jumlah Pegawai secara keseluruhan di Kabupaten Bone ada 10.136 orang yang kalau didasarkan pada Golongan pegawai didominasi oleh Pegawai Golongan III, kemudian Golongan II dan IV serta terakhir golongan I. Seiring dengan peran Pemerintah ke depan yang lebih menekankan pada pengaturan bukan teknis operasional maka kondisi kepegawaian tersebut sudah cukup bagus dimana golongan III yang merupakan tenaga yan diharapkan menjadi perancang kebijakan memiliki proporsi yang cukup besar.

Namun apabila dilihat dari sisi Pendidikan terlihat Jumlah Pegawai masih didominasi oleh Pegawai yang tingkat pendidikannya SLTA. Dengan demikian jumlah pegawai Golongan III yang ada saat ini

didominasi oleh Pegawai yang memiliki latar belakang pendidikan SLTA. Dengan demikian komposisi kepegawaian masih dibutuhkan pengembangan atau peningkatan pegawai dari sisi tingkat pendidikan.

Gambaran pegawai berdasarkan latar belakang pendidikan adalah sebagai berikut :

**Tabel III.F.2.**  
**Komposisi Pegawai Berdasarkan Pendidikan**

NO.	TINGKAT	JUMLAH	PROSENTASE
1.	SD	337 orang	3,32
2.	SLTP	162 orang	1,59
3.	SLTA	5277 orang	52,06
4.	D I	160 orang	1,57
5.	D II	1542 orang	15,21
6.	D III	754 orang	7,43
7.	D IV	10 orang	0,09
8.	S 1	1857 orang	18,32
9.	S 2	37 orang	0,36
	JUMLAH	10136 orang	

Sumber : BKD Kabupaten Bone, 2003

Adapun komposisi pegawai didasarkan jenis kelamin, kepegawaian Kabupaten Bone relatif hampir berimbang walaupun lebih banyak Pegawai perempuan. Hal tersebut terlihat dalam gambaran di bawah ini:

**Tabel III.F.3.**  
**Komposisi Pegawai berdasarkan Jenis Kelamin**

NO.	JENIS	JUMLAH	PROSENTASE
1.	Laki-laki	4764 orang	47,00
2.	Perempuan	5372 orang	52,99
	JUMLAH	<b>10136 orang</b>	

Sumber : BKD Kabupaten Bone, 2003

Sebagai konsekuensi dengan dibentuknya perangkat-perangkat Daerah di Kabupaten Bone maka dibutuhkan adanya pejabat-pejabat yang mendapatkan tugas memimpin dan mengendalikan suatu unit atau satuan unit kerja. Pejabat struktural yang ada di Kabupaten Bone dengan struktur organisasi yang baru berjumlah 1001 formasi, namun sampai dengan saat ini jumlah formasi yang terisi berjumlah 879 orang sehingga masih terdapat 122 formasi jabatan yang belum terisi. Selengkapnya dapat terlihat dalam Tabel dibawah ini:

**Tabel III.F.4.**  
**Kondisi Formasi dan pengisian Jabtan Struktural**

NO.	ESELON	FORMASI	TERISI	LOWONG
1.	II A	1	1	0
2.	II B	22	21	1
3.	III A	126	120	6
4.	III B	27	27	0
5.	IV A	591	541	50
6.	IV B	234	169	65
	JUMLAH	1001	879	122

Sumber : BKD Kabupaten Bone, 2003

Dari 879 pejabat yang mengisi formasi yang ada di Kabupaten Bone ternyata baru 634 orang yang telah mengikuti Diklat Penjenjangan atau Diklat struktural. Hal tersebut terlihat dalam Tabel di bawah ini.

**Tabel III.F.5.**  
**Jumlah Pejabat yang telah mengikuti Diklat Struktural**

NO.	JENIS	JUMLAH
1.	SEPALA/ADUM/PIM TK. IV	442 orang
2.	SEPADYA/SPAMA/PIM TK. III	174 orang
3.	SESPA/SPAMEN/PIM TK. II	18 orang
	JUMLAH	634 orang

Sumber : BKD Kabupaten Bone, 2003

Dengan gambaran kondisi kepegawaian kabupaten Bone seperti dalam penjelasan tersebut di atas terlihat bahwa masih terdapat beberapa hal yang perlu dikembangkan antara lain terkait dengan komposisi pegawai yang memiliki latar belakang pendidikan Sarjana ke atas perlu lebih ditingkatkan, Pengisian jabatan dan pemenuhan syarat diklat struktural yang harus diikuti.

**G. PEMERINTAH KOTA PADANG**

**Tabel III.G.1**  
**Perspektif Bidang Eksekutif Tahun 2003**  
**Daerah Kota Padang**

No.	Uraian	Jumlah	Laki-laki	Perempuan
1	C. Jumlah pegawai:			
	Golongan I	1374	689	685
	Golongan II	9397	4835	4562
	Golongan III	2295	1394	901
	Golongan IV	225	174	51
2	D. Jabatan struktural:			
	Eselon II	27	27	-
	Eselon III	148	115	33
	Eselon IV	1082	686	396
	Eselon V			
3	E. Jabatan Fungsional:	-	-	-
4	F. Tingkat Pendidikan:			
	S3	2	2	-
	S2	58	40	18
	S1	3372	2039	1333
	D-III	1700	685	1015
	SLTA	7771	4036	3735
	SLTP	388	290	98
	Camat	11	9	2
	Wali Nagari	-	-	-
	Lurah	103	94	9

**Tabel III.G.2.**  
**Jumlah Pegawai Berdasarkan Pemerintah Kota Padang**  
**Keadaan April 2003**

No.	Unit Kerja	Jumlah
1	<i>Kelompok Khusus</i>	
1	Walikota	1
2	Sekretaris Daerah	1
3	Asisten I	1
4	Asisten II	1
5	Asisten III	1
	Jumlah	5

No.	Unit Kerja	Jumlah
1	Bagian Perekonomian	27
2	Bagian Hukum	15
3	Bagian Keuangan	68
4	Bagian Organisasi	13
5	Bagian Pembangunan	21
6	Bagian Pemerintahan	18
7	Bagian Bina Sosial	29
8	Bagian umum dan Perlengkapan	56
	Jumlah	247

No.	Unit Kerja	Jumlah
	<i>Lembaga Teknis Daerah</i>	
1	Badan Kepegawaian Daerah	120
2	Badan Pengawasan Daerah	40
3	Bappeda	57
4	Bapedalda	31
5	Kantor Kesatuan Bangsa dan Linmas	22
6	Kantor Pemberdayaan Masyarakat	37
7	Kantor PDE	11
8	Kantor Satpol P-P	57
9	Kantor Arsip Daerah	12
10	Kantor Peternakan	52
	Jumlah	439

No.	Unit Kerja	Jumlah
	<i>Dinas Daerah</i>	
1	Dinas Informasi dan Komunikasi	96
2	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	100
3	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	43
4	Dinas Kependudukan	41
5	Dinas Kesehatan	789
6	Dinas Kesejahteraan Sosial	31
7	Dinas Koperasi dan PKM	54
8	Dinas Pemadam Kebakaran dan PB	54
9	Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah	146
10	Dinas Pendapatan	88
11	Dinas Pendidikan	344

No.	Unit Kerja	Jumlah
12	Dinas Perhubungan	157
13	Dinas Perikanan dan Kelautan	51
14	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	53
15	Dinas Pertanahan	76
16	Dinas Pertanian dan Kehutanan	139
17	Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan	113
18	Dinas Tenaga Kerja	56
	Jumlah	2431

**Tabel III.G.3.**  
**Data Pegawai Pemda Kota Padang**  
**Sebelum dan sesudah Pelaksanaan Otonomi Daerah**

No.	Perincian	Golongan				Jumlah
		I	II	III	IV	
1.	Jumlah pegawai sebelum pelaksanaan Otda	166	1621	1718	27	3532
2.	Jumlah pegawai yang dilimpahkan dari instansi vertikal: - Tenaga Administrasi - Tenaga guru	151	750 564	658 6777	27 927	1586 8268
3	Jumlah pegawai setelah pelaksanaan Otda	317	2935	9153	981	13386

## H. PEMERINTAH KOTA MEDAN

Berdasarkan data pada Tahun 2003, jumlah pegawai di Kota Medan sebanyak 19.479 orang, dengan sebagian besar pegawai berada pada Dinas, sebagaimana terlihat pada tabel III.H.1 berikut ini:

**Tabel III.H.1.**  
**Jumlah Pegawai Kota Medan Berdasarkan Unit Kerja**

No.	Unit Kerja	Jumlah
1	Sekretariat Kota Medan dan Sekretariat DPRD Kota Medan	317
2	Badan se-Kota Medan	1974
3	Dinas se-Kota Medan	15525
4	Kantor, Sekrt. Korpri, PD, BPP Kota Medan	241
5	Kecamatan se-Kota Medan	1422
	Jumlah	19479

Dilihat dari golongannya, pegawai Kota Medan terdiri dari Golongan IV hingga golongan I. Jumlah pegawai Golongan IV sebagai besar berada di Dinas. Hal ini dapat difahami, karena jabatan Kepala Dinas minimal adalah Eselon II yang harus diduduki oleh Golongan IV. Pegawai Golongan IV yang ada di Kota Medan dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel III.H.2.**  
**Jumlah Pegawai Golongan IV Berdasarkan Unit Kerja**

No.	Unit Kerja	IV				
		a	b	c	d	e
1	2	3	4	5	6	7
1	Sekretariat Kota Medan dan Sekretariat DPRD Kota Medan	7	7	0	0	0
2	Badan se-Kota Medan	119	29	13	0	0
3	Dinas se-Kota Medan	1021	927	258	8	0
4	Kantor, Sekrt. Korpri, PD, BPP Kota Medan	3	1	0	0	0
5	Kecamatan se-Kota Medan	0	0	0	0	0
	Sub. Jumlah	1150	964	271	8	0
	Jumlah Total					2393

Pegawai golongan III merupakan pegawai yang paling banyak di Kota Medan. Dari 13.131 orang pegawai, sebagian besar ditempatkan di unit kerja Dinas Kota Medan. Sementara itu jumlah pegawai Golongan III yang paling sedikit berada di Kantor, Sekretariat KORPRI, Perusahaan Daerah, dan BPP Kota Medan. Data Pegawai Golongan III Kota Medan dapat dilihat pada Tabel berikut:

**Tabel III.H.3.**  
**Jumlah Pegawai Golongan III Berdasarkan Unit Kerja**

No.	Unit Kerja	III			
		a	b	c	d
1	2	8	9	10	11
1	Sekretariat Kota Medan dan Sekretariat DPRD Kota Medan	59	61	35	18
2	Badan se-Kota Medan	350	397	191	138
3	Dinas se-Kota Medan	3571	2807	2411	2180
4	Kantor, Sekrt. Korpri, PD, BPP Kota Medan	67	58	24	11
5	Kecamatan se-Kota Medan Sub. Jumlah	369	292	81	11
	Jumlah Total			13131	

Jumlah pegawai Golongan II merupakan urutan ke-2 yaitu sebanyak 3.667 orang. Sebagian besar, jumlah pegawai Golongan II ini juga ditempatkan di Dinas-dinas Kota Medan, sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

**Tabel III.H.4.**  
**Jumlah Pegawai Golongan II Berdasarkan Unit Kerja**

No.	Unit Kerja	II			
		a	b	c	d
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
1	Sekretariat Kota Medan dan Sekretariat DPRD Kota Medan	24	14	46	41
2	Badan se-Kota Medan	169	133	200	219
3	Dinas se-Kota Medan	164	326	759	919
4	Kantor, Sekrt. Korpri, PD, BPP Kota Medan	15	11	15	29
5	Kecamatan se-Kota Medan Sub. Jumlah	127	104	159	193
	Jumlah Total			3667	

Pegawai Golongan I di Kota Medan juga masih ada, bahkan dengan jumlah yang cukup banyak yaitu 288 orang. Sebagian besar pegawai Golongan I di Kota Medan ini ditempatkan di Dinas-dinas. Kemudian urutan ke dua ada di Kecamatan-kecamatan, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah. Memperhatikan kondisi pegawai di Kecamatan terutama, nampak bahwa meskipun jumlahnya tidak terlalu besar dibandingkan dengan jumlah pegawai di unit kerja lain, hanya 1442 orang, namun jumlah pegawai Golongan I dan II-nya cukup banyak. Padahal Kecamatan merupakan ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, jika Pegawai Golongan I identik dengan tingkat kompetensi pelayanan yang relatif rendah, maka dapat diduga pelayanan Kecamatan di Kota medan masih kurang yang disebabkan distribusi pegawai yang kurang baik di lingkungan Pemda Kota Medan.

**Tabel III.H.5.**  
**Jumlah Pegawai Golongan I Berdasarkan Unit Kerja**

No.	Unit Kerja	I			
		a	b	c	d
1	2	16	17	18	19
1	Sekretariat Kota Medan dan Sekretariat DPRD Kota Medan	0	1	2	2
2	Badan se-Kota Medan	12	0	4	0
3	Dinas se-Kota Medan	1	51	52	77
4	Kantor, Sekrt. Korpri, PD, BPP	0	1	2	4
	Kota Medan				
5	Kecamatan se-Kota Medan	3	13	35	35
	Sub. Jumlah	16	66	95	111
	Jumlah Total			288	

No.	Unit Kerja	IV					III				
		a	b	c	d	e	a	b	c	d	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	Wakil Walikota Medan	-	1	-	-	-	-	-	-	-	
	Sekretaris Daerah Kota Medan	-	1	-	-	-	-	-	-	-	
2	Ass. Admininistrasi Umum	-	1	-	-	-	-	-	-	-	
3	Ass. Pemerintahan Umum	-	1	-	-	-	-	-	-	-	
	Ass. Perek. Dan Pembangunan	-	1	-	-	-	-	-	-	-	
6	Ass. Kesejahteraan Sosial	-	1	-	-	-	-	-	-	-	
7	Bag. Umum	-	-	-	-	-	13	10	3	1	
8	Bag. Keuangan	-	-	-	-	-	14	12	3	1	
9	Bag. Tata Pemerintahan	-	-	-	-	-	2	4	5	5	
10	Bag. Hukum	1	-	-	-	-	-	3	7	-	
11	Bag. Humas	1	-	-	-	-	5	2	2	-	
12	Bag. Bina Perekonomian	1	-	-	-	-	2	1	2	-	
13	Bag. Bina Program	-	-	-	-	-	7	9	1	1	
	Bag. Hub. Antar Kota dan Daerah	1	-	-	-	-	5	9	3	-	
15	Bag. Agama dan Pendidikan	1	-	-	-	-	2	1	2	3	
16	Bag. Kesejahteraan	1	-	-	-	-	-	2	-	1	
	Bag. Pemberdayaan Perempuan	1	-	-	-	-	-	2	3	1	
	Sekretariat DPRD Kota Medan	-	1	-	-	-	9	6	4	5	
18	Sub. Jumlah	7	7	0	0	0	59	61	35	18	
	Jumlah Total					14			173		

No.	Unit Kerja	II				I				Jumlah
		a	b	c	d	a	b	c	d	
1	2	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	Wakil Walikota Medan	-	-	-	-	-	-	-	-	1
2	Sekretaris Daerah Kota Medan	-	-	-	-	-	-	-	-	1
3	Ass. Admininistrasi Umum	-	-	-	-	-	-	-	-	1
4	Ass. Pemerintahan Umum	-	-	-	-	-	-	-	-	1
5	Ass. Perek. Dan Pembangunan	-	-	-	-	-	-	-	-	1
6	Ass. Kesejahteraan Sosial	-	-	-	-	-	-	-	-	1
7	Bag. Umum	6	2	8	8	-	1	1	1	54
8	Bag. Keuangan	7	8	16	9	-	-	1	-	71
9	Bag. Tata Pemerintahan	-	-	1	2	-	-	-	-	19
10	Bag. Hukum	2	-	2	1	-	-	-	-	16
11	Bag. Humas	-	-	2	3	-	-	-	-	15
12	Bag. Bina Perekonominian	-	-	3	2	-	-	-	-	11
13	Bag. Bina Program	1	2	7	7	-	-	-	-	35
14	Bag. Hub. Antar Kota dan Daerah	1	-	2	-	-	-	-	-	21
15	Bag. Agama dan Pendidikan	-	-	1	4	-	-	-	1	15
16	Bag. Kesejahteraan	2	-	2	-	-	-	-	-	8
17	Bag. Pemberdayaan Perempuan	2	-	-	-	-	-	-	-	9
18	Sekretariat DPRD Kota Medan	3	2	2	5	-	-	-	-	37
	Sub. Jumlah	24	14	46	41	0	1	2	2	317
	Jumlah Total	125				5				

No.	Unit Kerja	IV					III			
		a	b	c	d	e	a	b	c	d
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Badan Kepergawainan Daerah	3	-	-	-	-	14	10	13	6
2	Balitbang	3	4	-	-	-	-	4	5	17
3	Bappeda	4	-	-	-	-	2	11	17	4
4	Badan Pengawas	-	1	-	-	-	2	21	9	11
5	Badan Kesbang dan Linmas	1	-	-	-	-	5	8	11	12
6	Badan Pelayanan Kesehatan RSU Dr. Piringadi	105	23	13	-	-	322	332	132	82
7	Badan Pemberdayaan Masyarakat	3	1	-	-	-	5	11	4	6
	Sub. Jumlah	119	29	13	0	0	350	397	191	138
	Jumlah Total			161				1076		

No.	Unit Kerja	II				I				Jumlah
		a	b	c	d	a	b	c	d	
1	2	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	Badan Kepergawainan Daerah	1	8	9	4	-	-	-	-	58
2	Balitbang	-	1	1	-	-	-	-	-	35
3	Bappeda	-	2	-	1	-	-	-	-	41
4	Badan Pengawas	3	3	2	3	-	-	-	-	55
5	Badan Kesbang dan Linmas	-	-	2	2	-	-	-	-	41
6	Badan Pelayanan Kesehatan RSU Dr. Piringadi	163	113	81	208	12	-	4	-	1690
7	Badan Pemberdayaan Masyarakat	2	6	5	1	-	-	-	-	44
	Sub. Jumlah	169	133	200	219	12	0	2	0	1974
	Jumlah Total			721			16			

	Unit Kerja	IV					III			
		a	b	c	d	e	a	b	c	d
1	Dinas Pendapatan	2	0	0	0	0	40	71	27	4
2	Dinas T. Kota dan T. Bangunan	0	1	0	0	0	37	43	3	6
3	Dinas Perumahan & Pemukiman	0	1	0	0	0	9	18	18	7
4	Dinas Pertanian	1	0	0	0	0	21	24	45	2
5	Dinas P 2 K	0	1	0	0	0	6	20	5	8
6	Dinas PU	1	1	0	0	0	27	63	6	3
7	Dinas Perhubungan	0	1	0	0	0	118	94	23	13
8	Dinas Perikanan & Kelautan	0	1	0	0	0	8	10	8	6
9	Dinas Kebersihan	2	1	0	0	0	9	27	11	6
10	Dinas Kebudayaan & Pariwisat	1	0	0	0	0	5	15	8	2
11	Dinas Kependudukan	1	1	0	0	0	13	23	12	9
12	Dinas Perindag	3	1	0	0	0	23	27	18	17
13	Dinas Pertambangan	1	0	0	0	0	15	14	8	4
14	Dinas Tenaga Kerja	2	1	0	0	0	14	24	25	15
15	Dinas Kesehatan	69	32	0	1	0	231	331	152	96
16	Dinas Pendidikan	927	882	258	7	0	2976	1989	2054	1958
17	Dinas Koperasi	0	1	0	0	0	9	4	4	3
18	Dinas Infokom dan PDE	11	0	0	0	0	6	6	7	19
19	Dinas Pengelolaan LH, Energi dan Sumberdaya Mineral	0	1	0	0	0	3	4	7	2
20	Dinas Pemuda dan Olah Raga	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Sub. Jumlah		1021	927	258	8	0	3571	2807	2441	2180
Jumlah Total				2214					10999	

Unit Kerja	II				I				
	a	b	c	d	a	b	c	d	
1 Dinas Pendapatan	12	26	37	20	0	0	0	1	240
2 Dinas T. Kota dan T. Bangunan	5	5	17	20	0	0	0	0	137
3 Dinas Perumahan & Pemukiman	0	1	2	4	0	0	0	0	40
4 Dinas Pertanian	8	4	8	7	0	0	1	1	95
5 Dinas P 2 K	4	2	2	6	0	0	1	1	56
6 Dinas PU	18	2	14	16	1	1	0	0	151
7 Dinas Perhubungan	43	34	63	65	0	2	1	15	472
8 Dinas Perikanan & Kelautan	0	0	2	4	0	0	0	0	39
9 Dinas Kebersihan	3	1	2	0	0	0	2	0	64
10 Dinas Kebudayaan & Pariwisat	0	4	5	6	0	1	0	0	47
11 Dinas Kependudukan	0	3	10	10	0	0	0	0	82
12 Dinas Perindag	3	1	5	12	0	0	0	0	110
13 Dinas Pertambangan	5	4	5	4	0	0	0	1	61
14 Dinas Tenaga Kerja	1	2	5	2	0	0	1	0	92
15 Dinas Kesehatan	20	84	174	212	0	0	1	1	1404
16 Dinas Pendidikan	42	149	402	510	0	47	45	56	12312
17 Dinas Koperasi	0	0	2	5	0	0	0	0	28
18 Dinas Infokom dan PDE	0	4	4	3	0	0	0	1	52
19 Dinas Pengelolaan LH, Energi dan Sumberdaya Mineral	0	0	0	3	0	0	0	0	20
20 Dinas Pemuda dan Olah Raga	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Sub. Jumlah	164	326	759	909	1	51	52	77	
Jumlah Total			2158				181		15504

	Unit Kerja	IV					III			
		a 3	b 4	c 5	d 6	e 7	a 8	b 9	c 10	d 11
1	Kantor Penanaman Modal Daerah	0	1	0	0	0	4	2	6	0
2	Kantor Sosial	1	0	0	0	0	2	10	2	4
3	Kantor Perpustakaan Umum	1	0	0	0	0	8	0	3	0
4	Kantor Arsip Daerah	1	0	0	0	0	2	2	1	1
5	Kantor Polisi Pamong Praja	0	0	0	0	0	47	43	9	3
6	Sekretariat Korpri	0	0	0	0	0	1	0	0	0
7	PD. Pasar	0	0	0	0	0	0	0	1	0
8	PD Pembangunan	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	PD RPH	0	0	0	0	0	0	0	0	2
10	Pengelolaan Perparkiran	0	0	0	0	0	3	1	2	1
	Sub Jumlah	3	1	0	0	0	67	58	24	11
	Jumlah Total					4				160

	Unit Kerja	II				I				
		a 12	b 13	c 14	d 15	a 16	b 17	c 18	d 19	20
1	Kantor Penanaman Modal Daerah	1	0	1	0	0	0	0	0	15
2	Kantor Sosial	0	1	0	0	0	0	0	0	20
3	Kantor Perpustakaan Umum	0	1	0	0	0	0	0	0	13
4	Kantor Arsip Daerah	2	0	1	1	0	0	0	0	11
5	Kantor Polisi Pamong Praja	11	8	10	26	0	1	2	4	164
6	Sekretariat Korpri	0	0	3	1	0	0	0	0	5
7	PD. Pasar	0	0	0	0	0	0	0	0	1
8	PD Pembangunan	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	PD RPH	0	0	0	1	0	0	0	0	3
10	Pengelolaan Perparkiran	1	1	0	0	0	0	0	0	9
	Sub Jumlah	15	11	15	29	0	1	2	4	
	Jumlah Total				70				7	241

	2	IV					III					
		a	b	c	d	e	a	b	c	d	10	11
1	Kecamatan Medan Kota	0	0	0	0	0	58	15	7	0		
2	Kecamatan Medan Area	0	0	0	0	0	22	24	5	0		
3	Kecamatan Medan timur	0	0	0	0	0	23	19	4	1		
4	Kecamatan Medan Barat	0	0	0	0	0	11	14	4	0		
5	Kecamatan Medan Perjuangan	0	0	0	0	0	11	5	5	0		
6	Kecamatan Medan Deli	0	0	0	0	0	13	7	6	0		
7	Kecamatan Medan Labuhan	0	0	0	0	0	5	16	3	1		
8	Kecamatan medan Marelan	0	0	0	0	0	13	6	2	1		
9	Kecamatan Medan Belawan	0	0	0	0	0	11	14	3	0		
10	Kecamatan Medan Denai	0	0	0	0	0	21	13	4	0		
11	Kecamatan Medan Tembung	0	0	0	0	0	27	14	7	1		
12	Kecamatan Meda Amplas	0	0	0	0	0	20	15	5	1		
13	Kecamatan Medan Johor	0	0	0	0	0	8	20	3	0		
14	Kecamatan Medan Baru	0	0	0	0	0	22	15	5	0		
15	Kecamatan Medan Petisah	0	0	0	0	0	20	17	4	2		
16	Kecamatan Medan Tuntungan	0	0	0	0	0	17	16	3	0		
17	Kecamatan Medan Selayang	0	0	0	0	0	10	17	2	2		
18	Medan Medan Sunggal	0	0	0	0	0	22	9	1	0		
19	Kecamatan Medan Helvitia	0	0	0	0	0	23	15	3	1		
20	Kecamatan Mean Maimun	0	0	0	0	0	16	14	4	1		
21	Kecamatan Medan Polonia	0	0	0	0	0	16	7	1	0		
	Sub. Jumlah	0	0	0	0	0	389	292	81	11		
	Jumlah Total					0					773	

	2	II				I				20
		a	b	c	d	a	b	c	d	
1	Kecamatan Medan Kota	11	11	13	7	0	0	7	2	131
2	Kecamatan Medan Area	10	7	11	15	1	0	2	3	100
3	Kecamatan Medan timur	7	5	16	20	0	1	1	1	98
4	Kecamatan Medan Barat	5	5	4	13	0	0	2	3	61
5	Kecamatan Medan Perjuangan	2	4	7	9	0	3	0	1	47
6	Kecamatan Medan Deli	3	3	8	8	0	3	0	1	52
7	Kecamatan Medan Labuhan	8	6	6	10	0	0	0	1	56
8	Kecamatan medan Marelan	4	4	8	4	1	0	1	1	45
9	Kecamatan Medan Belawan	2	6	5	1	0	0	2	1	45
10	Kecamatan Medan Denai	2	2	11	11	0	0	1	0	65
11	Kecamatan Medan Tembung	10	3	9	10	0	0	4	2	87
12	Kecamatan Meda Ampelas	13	7	7	9	0	0	0	1	78
13	Kecamatan Medan Johor	9	7	6	10	0	0	2	1	66
14	Kecamatan Medan Baru	2	4	6	11	0	1	2	1	69
15	Kecamatan Medan Petisah	6	7	3	8	0	2	1	3	73
16	Kecamatan Medan Tuntungan	9	2	6	7	0	0	0	0	60
17	Kecamatan Medan Siayang	8	1	9	5	0	0	0	4	58
18	Medan Medan Sunggal	8	3	5	12	0	0	3	3	66
19	Kecamatan Medan Helvitia	4	3	5	12	0	0	3	5	74
20	Kecamatan Mean Maimun	3	8	5	5	1	2	4	0	63
21	Kecamatan Medan Polonia	1	6	9	6	0	1	0	1	48
	Sub. Jumlah	127	104	159	193	3	13	35	35	1442
	Jumlah Total			583				86		

**Pemberdayaan**  
**Sumber Daya**  
**Aparatur**  
**dalam Pelaksanaan**  
**Otonomi Daerah**

Penerbit PKDA I LAN

ISBN 979-3382-07-4