



Pusat Kajian Reformasi Administrasi
PRAKSIS
partner andal percepatan transformasi birokrasi

KAJIAN REDISTRIBUSI ASN

PUSAT KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
2018



Integritas



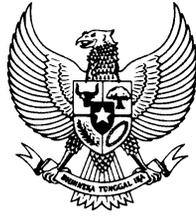
Profesional



Inovatif



Peduli



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Agenda pembangunan adalah keniscayaan dari eksistensi suatu negara. Pembangunan merupakan upaya berkesinambungan pada semua aspek kehidupan masyarakat agar terwujud kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Salah satu agenda yang termaktub dalam Nawacita adalah peningkatan peran pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan yang disebutkan dalam Nawacita ke-1 yakni “Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara”. Agenda ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam pemerataan pelayanan publik dan pembangunan di wilayah Indonesia.

Sesuai amanat undang-undang, ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik serta perekat dan pemersatu bangsa sehingga ASN menjadi salah satu pilar utama dalam memelihara Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis dan mengedepankan otonomi daerah. Oleh karena itu, peran ASN sangat penting untuk menggerakkan dan menggali potensi suatu daerah dan masyarakat dalam rangka melaksanakan dan mewujudkan program Nawacita.

Untuk meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan, pemerintah perlu melakukan kebijakan redistribusi PNS di Indonesia untuk mengatasi kesenjangan antara wilayah Barat, Tengah dan Timur Indonesia. Redistribusi PNS diarahkan pada distribusi aparatur pemerintah secara merata dan proporsional sehingga layanan publik dapat ditingkatkan dan mampu mempercepat agenda pembangunan nasional.

Dengan demikian, kajian yang dilakukan Pusat Kajian Reformasi Administrasi diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata kepada pemerintah dalam memberikan rekomendasi strategi kebijakan maupun rujukan praktik redistribusi PNS dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan publik dan pelaksanaan kebijakan negara.

Jakarta, Desember 2018

Adi Suryanto

KATA PENGANTAR

Kajian Redistribusi ASN yang dilakukan oleh Pusat Kajian Reformasi Administrasi bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan distribusi ASN di Indonesia, menentukan faktor dominan yang menjadi penyebab kesenjangan distribusi ASN dan merumuskan strategi redistribusi ASN.

Kajian ini membahas kesenjangan distribusi ASN dan penyebabnya, serta menawarkan strategi redistribusi ASN yang implementatif agar terdapat ASN yang lebih merata untuk pelayanan publik yang juga lebih merata di Indonesia. Fokus kajian ini adalah pada jabatan fungsional guru dan jabatan fungsional tenaga kesehatan, pelaksana dan fungsional tertentu lainnya.

Salah satu program reformasi birokrasi nasional adalah penataan jumlah, distribusi dan kualitas Pegawai Negeri Sipil. Kebijakan distribusi pegawai semakin mendapatkan perhatian sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang menginginkan pegawai pemerintahan yang profesional dan mumpuni, sehingga diperlukan pemerintahan yang memiliki pegawai yang cukup merata agar pelayanan publik juga dapat diberikan secara merata. Sehingga, diharapkan kebijakan redistribusi dapat ASN dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik.

Saran dan rekomendasi kajian ini diharapkan dapat menjadi rujukan pengambilan keputusan dalam kebijakan redistribusi pegawai, maupun rujukan praktik upaya redistribusi pegawai dalam rangka tersedianya PNS yang proporsional secara kuantitas dan kualitas dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik dan pembangunan.

Jakarta, Desember 2018

Deputi Bidang Kajian Kebijakan

Muhammad Taufiq

RINGKASAN EKSEKUTIF

Peran ASN sebagai pelayan publik, pelaksana kebijakan publik serta perekat dan pemersatu bangsa mempunyai posisi strategis dalam menggerakkan dan menggali potensi daerah dan masyarakat. Terutama dengan agenda peningkatan pelayanan publik yang juga tercantum dalam Nawacita pertama (menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara) dan Nawacita ketiga (membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan).

Akan tetapi, upaya peningkatan pelayanan publik dan pengelolaan potensi daerah masih belum mencapai titik yang diharapkan. Ketimpangan distribusi pegawai dalam hal kualitas dan kuantitas merupakan faktor penghambat utama. Kajian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang permasalahan distribusi ASN di Indonesia, apa faktor penyebab kesenjangan tersebut, serta merumuskan tawaran strategi redistribusi ASN yang dapat diimplementasikan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Kajian ini diawali dengan *desk study* yang dilakukan terhadap kajian distribusi yang sudah dilakukan oleh instansi lain, sebagai contoh Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang sudah melakukan kajian tentang Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja (ABK), serta analisis tentang distribusi pegawai yang sudah dilakukan oleh Kementerian PANRB dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Dengan dasar kajian-kajian terdahulu, didapatkan gambaran mengenai kesenjangan distribusi pegawai baik secara kualitas maupun kuantitas. Selain itu, dalam kajian ini juga terdapat penggalian data lapangan yang dilakukan di 18 kabupaten/kota terpilih. Pemilihan lokus kajian didasarkan pada perbandingan jumlah pegawai di suatu daerah dengan besaran belanja pegawai daerah, jumlah desa/kelurahan, jumlah populasi, dan luas wilayah daerah tersebut. Dari hasil analisis tersebut ditemukan daerah yang dikategorikan kekurangan dan kelebihan pegawai. Dengan mempertimbangkan persebaran lokus berdasarkan kategori kelebihan dan kekurangan, serta mempertimbangkan persebaran wilayah barat, tengah dan timur, maka dipilihlah 18 lokus kajian ini, yaitu: Kabupaten Nabire, Kota Kendari, Kota Samarinda, Kota Gorontalo, Kota Ambon, Kota Sibolga, Kabupaten Pasuruan, Kota Bima, Kabupaten Tabanan, Kabupaten Bangli, Kabupaten Mamuju Tengah, Kabupaten Sumba Barat Daya, Kabupaten Keerom, Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Gresik, Kota Balikpapan, Kabupaten Sintang, dan Kabupaten Lahat. Penggalian data di 18 lokus dilakukan dengan wawancara mendalam dan diskusi terbatas dengan BKD, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan BAPPEDA. Selain itu, dilakukan juga penyebaran kuesioner kepada JF guru, JF tenaga kesehatan, dan jabatan pelaksana di setiap lokus penelitian.

Hasil analisis kajian menemukan 8 (delapan) penyebab utama kesenjangan distribusi ASN yaitu : (1) Rendahnya daya tarik pasar kerja di daerah yang ditentukan oleh kemajuan daerah tersebut. Semakin maju dan semakin tinggi PAD, semakin banyak pencari kerja yang akan beradu nasib di daerah tersebut. Sebaliknya, daerah dengan karakteristik tertinggal akan lebih dihindari oleh pencari kerja. (2) Moratorium pegawai yang didasarkan pada rasio anggaran belanja pegawai dan rasio belanja daerah mengakibatkan daerah dengan pendapatan rendah

kesulitan untuk memenuhi layanan dasar yang didasarkan pada banyaknya kebutuhan layanan. Permasalahannya adalah KemenPANRB melakukan moratorium terhadap daerah dengan prosentase belanja pegawai lebih dari 50% dari total belanja daerah. Seharusnya kebutuhan pegawai dapat dianalisis berdasarkan kebutuhan pelayanan dengan mempertimbangkan antara lain aspek demografi, pendapatan pajak, panjang jalan, jumlah sekolah, jumlah RS. (3) Pembatasan pengangkatan pegawai yang menyebabkan daerah kesulitan untuk memenuhi kebutuhan PNS. Akibatnya, pemerintah daerah harus merekrut honorer sebagai tumpuan pelayanan publiknya. Ironisnya, pengangkatan honorer ini sering kali dilakukan tanpa sistem dan standar yang jelas. Selain itu, honor yang diberikan seringkali kurang layak dan berbeda-beda karena tergantung dengan kemampuan daerah. Permasalahan ini akan tertangani dengan sendirinya dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Pejabat Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPJK). (4) Kompleksitas JF. Saat ini prosentasi JF dijadikan barometer profesionalitas birokrasi. Akan tetapi, kompleksitas manajemen JF mulai dari rekrutmen sampai dengan pengembangan karirnya membuat PNS di daerah enggan untuk menapaki karier sebagai JF. Seperti contoh biaya diklat, waktu yang diperlukan untuk diklat, dan akomodasinya yang sangat membebani anggaran bagi daerah yang kurang mampu; ketiadaan tim penilai angka kredit yang membuat kenaikan pangkat JF terbengkalai. (5) Dampak kebijakan nasional seperti Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 yang menuntut daerah untuk melakukan mutasi sebagai akibat dari perubahan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pada praktiknya, mutasi ini lebih dilakukan untuk kepentingan organisasi tanpa memperhatikan kompetensi pegawai yang ditempatkan. Kebijakan kedua adalah distribusi tenaga kesehatan melalui program Nusantara Sehat (NS) belum menjangkau semua daerah pelosok atau tertinggal dan beberapa kegagalan pada proram Guru Garis Depan (GGD). (6) Keterbatasan daerah dalam memfasilitasi tenaga kesehatan dan pendidikan di daerah terpencil. Untuk GGD pemerintah daerah (Pemda) harus menyiapkan fasilitas seperti rumah tinggal, transportasi dan insentif untuk guru yang ditempatkan di daerah tersebut. Keterbatasan anggaran daerah menjadi penghambat dalam pelaksanaan program ini. Akibatnya banyak guru dari program GGD yang mengajukan pindah ke wilayah perkotaan maupun daerah asal. (7) Bias dalam penghitungan kebutuhan pegawai melalui Analisis Jabatan dan ABK. Pada prakteknya, Pemda menyusun kebutuhan pegawai dengan metode yang berbeda. Misalnya untuk kebutuhan guru, dihitung menggunakan rasio guru dan murid, atau untuk perhitungan kebutuhan dokter digunakan ketentuan standar berdasarkan Permenkes 75/2014. Selain itu, pemda juga mengalami kesulitan dalam pengisian e-formasi yang harus dilengkapi dengan identifikasi nama jabatan berdasarkan PermenPANRB Nomor 25 Tahun 2016. Yang dilakukan sementara ini hanya sebagai pemenuhan syarat pengajuan formasi pegawai baru di KemenPAN RB. (8) Intervensi politik di daerah sehingga terdapat kekurangan PNS pada bidang tertentu karena diangkat menjadi pejabat JPT maupun JA. Sebagai contoh, banyak guru yang diangkat menjadi JPT maupun JA dikarenakan langkanya pegawai yang pangkat dan golongannya memenuhi syarat, dapat pula terjadi karena preferensi personal. Hal ini mengakibatkan kekurangan guru pada daerah tersebut. Dari hasil kajian ini, kasus seperti ini utamanya terjadi di daerah pemekaran.

Dari temuan di atas, kajian ini menawarkan dua strategi utama agar dapat dilakukan redistribusi ASN dalam waktu dekat dan satu strategi pendukung agar redistribusi dapat berlangsung secara natural dan kesinambungan. Selain tiga strategi tersebut, terdapat tiga prinsip yang harus diperhatikan dalam melakukan pemindahan ASN dari satu tempat ke tempat lain untuk redistribusi.

Strategi pertama adalah **strategi sentralistik**. Dari hasil *desk study* dengan sampel seluruh instansi pemerintah daerah di Indonesia, ditemukan 39 Pemda yang termasuk dalam kategori sangat kekurangan PNS diindikasikan dengan kekurangan pada rasio PNS dengan: (1) belanja daerah, (2) populasi, (3) luas wilayah, dan (4) jumlah desa/kelurahan). Dari telaahan lebih lanjut, daerah tersebut memiliki permasalahan yang cukup parah dalam hal ketertinggalan daerah sehingga tidak banyak pencari kerja yang berkeinginan untuk bertugas di sana. Untuk itu, permasalahan kekurangan PNS pada daerah ini tidak dapat diatasi oleh pemerintah daerah itu sendiri, melainkan memerlukan campur tangan dari Pemerintah Pusat, seperti contoh yang sudah dilakukan yakni dengan adanya program Guru Garis Depan dan Nusantara Sehat yang telah menempatkan beberapa tenaga Kesehatan dan Pendidikan di daerah pelosok atau *remote area*. Selain itu dengan program penempatan tenaga baru di daerah pelosok, strategi sentralistik dapat dilakukan secara sektoral dengan: *pola karier nasional* dengan metode *tour of duty* dan *tour of area*, *perubahan peraturan terkait ASN dan kelembagaan instansi pemerintah*, serta *optimalisasi rasio PNS dengan jabatan fungsional tertentu*.

Strategi kedua adalah **strategi desentralistik**. Dari hasil *desk study* diperoleh beberapa daerah yang memiliki permasalahan yang tidak terlalu pelik terkait kekurangan PNS, diindikasikan pada hanya beberapa indikator saja terdapat beberapa kekurangan. Selanjutnya dari hasil studi lapangan, diketahui bahwa permasalahan kekurangan PNS di banyak daerah dapat diatasi dengan adanya pegawai honorer yang saat ini telah dipayungi dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang PPPK. Selain itu, Pemda pada kategori ini juga sudah mampu melakukan redistribusi pegawai di lingkungan pemerintah daerahnya dengan menggunakan peraturan daerah. Dengan demikian, daerah secara otonom mampu mengurus dan menyelesaikan sendiri permasalahan distribusi dan pengembangan pegawainya. Dalam strategi ini, tugas pemerintah pusat adalah memberikan koridor tertentu sebagai kontrol atas kebijakan yang diambil daerah dalam mengisi kekosongan jabatan agar sesuai dengan beban kerja pelayanan publik yang dibutuhkan.

Strategi pendukung yakni penguatan regulasi terkait kebijakan ASN. (1) Diketahui bahwa sedang dirumuskan rancangan peraturan tentang gaji PNS. Terkait dengan karakteristik wilayah yang terbagi menjadi daerah maju, berkembang, dan tertinggal di Indonesia, kajian ini mengusulkan agar terdapat tunjangan yang memihak bagi PNS dengan jabatan fungsional tertentu di wilayah tertinggal, terutama yang didatangkan atau direkrut dari wilayah luar daerah tersebut. Hal ini mempertimbangkan adanya kelangkaan *skill* di beberapa daerah tertinggal yang hanya dapat mungkin diisi oleh pencari kerja daerah luar daerah. Tunjangan tersebut harus memenuhi kebutuhan mobilitas pegawai yang tinggal di luar daerah terbelakang tersebut, termasuk resiko perjalanan dan pertanggungjawaban keluarga. Dengan adanya tunjangan khusus tersebut, diharapkan menjadi daya tarik PNS untuk mau ditempatkan di daerah-daerah yang sulit secara natural (tanpa paksaan penempatan). (2) Permasalahan distribusi pegawai tidak

berhenti pada permasalahan jumlah yang timpang tetapi juga dapat terjadi pada kualitas pekerjaan dan motivasi kerja. Untuk itu sistem pengawalan kualitas kerja serta motivasi kerja pegawai perlu didukung agar terdapat keberpihakan kepada kualitas pelayanan publik.

Tiga prinsip. Ditempatkan pada tempat kerja yang sulit bukan merupakan dambaan banyak orang dikarenakan biaya transportasi dan sosial yang tinggi. Untuk itu terdapat tiga hal mendasar yang harus dipertimbangkan dalam rangka redistribusi ASN, menyangkut pada sila kedua Pancasila Kemanusiaan yang adil dan beradab. (1) Pertimbangan Hak Asasi Manusia dalam berkehidupan yang layak secara materil. Untuk itu, implementasi prasyarat tersedianya tempat tinggal yang layak (rumah dinas) di daerah sulit perlu diadakan. Jika pemerintah daerah tidak mampu membangun, maka pemerintah pusat harus dapat meringankan, terutama pada 39 pemerintah daerah yang teridentifikasi pada kajian ini. (2) Pertimbangan Hak Asasi Manusia dalam berkehidupan yang layak secara spiritual. Dengan adanya berbagai macam budaya dan agama yang dapat berkelompok di daerah tertentu, maka perlu diperhatikan kesesuaian PNS yang akan dipindahkan ke daerah penempatan, untuk mengurangi resiko kegagalan redistribusi. Hal ini dengan mempertimbangkan adanya resistensi dari masyarakat sekitar, yang kurang dapat menerima anggota masyarakat baru yang memiliki perbedaan keyakinan dan budaya. (3) Pertimbangan Hak Asasi Manusia dalam berkehidupan yang layak secara sosial. Sebagai makhluk sosial, manusia lebih memilih untuk berinteraksi dengan yang memiliki kesamaan (*homophly*) dan keberadaan sesama di daerah tugas sangat menentukan kenyamanan sosial yang dapat berpengaruh pada keputusan untuk dapat tinggal lama di daerah tugas. Untuk itu kajian ini menyarankan adanya redistribusi secara tim (bukan individual) terutama pada penempatan di daerah tertentu yang banyak terdapat keterbelakangan sosial ekonomi pada masyarakat sekitar, seperti kemampuan berbahasa Indonesia yang rendah, kelangkaan makanan yang biasa dikonsumsi, dan lain-lain. Praktek pada program Nusantara Sehat membuktikan bahwa distribusi tenaga kesehatan secara tim di daerah terpencil dan tertinggal ternyata lebih efektif daripada distribusi secara individual.

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	i
KATA PENGANTAR	ii
RINGKASAN EKSEKUTIF	iii
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR DIAGRAM	xiii
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan	4
D. <i>Output</i> /Keluaran	4
E. Ruang Lingkup Kajian	4
F. Tahapan Kegiatan	4
BAB II	5
TINJAUAN LITERATUR	5
A. Birokrasi	5
B. Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik	8
1. Penempatan Pegawai	16
2. Kompetensi	21
3. Kinerja	24
C. Konsepsi Strategi	27
D. Pengertian Distribusi dan Redistribusi Pegawai	30
E. Pentingnya Redistribusi Pegawai	37
F. Distribusi dan Redistribusi Pegawai di Beberapa Negara	42
1. Distribusi ASN di Nepal	42
2. Distribusi dan Wacana Redistribusi ASN di Inggris	45
3. Distribusi ASN di China	50

4.	Distribusi ASN di Negara-Negara Asia Pasifik.....	51
5.	Distribusi ASN di Italia	52
G.	Kerangka Kajian Redistribusi ASN	53
BAB III.....		55
METODE PENELITIAN.....		55
A.	Pendekatan Penelitian.....	55
B.	Metode Pengumpulan Data	55
1.	Pengumpulan Data Sekunder.....	55
2.	Pengumpulan Data Primer.....	55
C.	Pemilihan Lokus Penelitian.....	59
D.	Teknik Analisis Data	60
1.	Analisis Data terhadap Data Sekunder (<i>Desk Study</i>)	60
2.	Analisis Data terhadap Data Primer (<i>Field Research</i>)	60
BAB IV		62
DESKRIPSI DAN ANALISIS FAKTOR PENYEBAB KESENJANGAN DISTRIBUSI PEGAWAI NEGERI SIPIL.....		62
A.	Deskripsi Kesenjangan Distribusi PNS di Pemerintah Daerah	63
1.	Pemerintah Daerah yang Kekurangan Pegawai	64
2.	Pemerintahan Daerah yang Kelebihan Pegawai	68
B.	Deskripsi Kesenjangan Pegawai Pelaksana dan Jabatan Fungsional.....	72
C.	Analisis Faktor Penyebab Kesenjangan Distribusi PNS	74
2.	Rendahnya Daya Tarik Daerah bagi Pencari Kerja	74
3.	Moratorium PNS	74
4.	Rekrutmen Honorer	74
4.	Rasio Jabatan Pelaksana (JFU) dan Jabatan Fungsional (JFT) di Pemerintah Pusat	75
5.	Kompleksitas Pengelolaan JF.....	87
6.	Struktur Besar Butuh Tenaga Administratif, Menggerus JF	88
7.	Perlu Improvisasi dan Keberlanjutan Program Distribusi Tenaga Bidang Kesehatan (Nusantara Sehat) dan Tenaga Bidang Pendidikan (Guru Garis Depan).....	88
8.	Keterbatasan Daerah dalam Memfasilitasi Tenaga Kesehatan dan Pendidikan di Daerah Terpencil.....	90

9.	Kompleksitas Penghitungan Kebutuhan Pegawai Melalui Analisis Jabatan dan ABK	90
10.	Intervensi Politik di Daerah	90
BAB V	.....	91
PERSEPSI PNS TERHADAP MUTASI	.....	91
A.	Karakteristik Responden.....	91
B.	Deskripsi Hasil Kuesioner.....	92
1.	Pentingnya Mutasi bagi Pengembangan Instansi dan Pegawai	92
2.	Kesediaan untuk Dimutasi di Berbagai Institusi dan Level.....	94
3.	Faktor yang Dapat Menghambat Kesediaan untuk Dimutasi	98
4.	Faktor yang Dapat Mendorong Kesediaan untuk Dimutasi.....	102
C.	Persepsi PNS terhadap Mutasi serta Subjektivitas Kebijakan Mutasi	108
BAB VI	.....	111
STRATEGI REDISTRIBUSI	.....	111
A.	Strategi Redistribusi Sentralistik	111
1.	Konsep Strategi Redistribusi Sentralistik	111
2.	Simulasi Strategi Sentralistik	125
B.	Redistribusi Desentralistik	138
1.	Konsep Strategi Redistribusi Desentralistik	138
2.	Simulasi Strategi Desentralistik	143
BAB VII	.....	150
PENUTUP	.....	150
A.	Kesimpulan.....	150
B.	Rekomendasi.....	153
1.	Strategi Redistribusi PNS secara Sentralistik	153
2.	Strategi Redistribusi Desentralistik.....	153
DAFTAR PUSTAKA	.....	156

DAFTAR TABEL

Tabel 1- 1 Tahapan Kegiatan.....	4
Tabel 2- 1 Penerapan Birokratisasi Sebelum dan Sesudah Batas Optimal.....	6
Tabel 2- 2 <i>Roles and Functions of Civil Service</i>	43
Tabel 2- 3 Number and Distribution of Civil Servants by Administrative Level, 1998	51
Tabel 3- 1 <i>Key Informant</i> dan Kapasitasnya	58
Tabel 3- 2 Responden dan Jumlah Minimal Responden.....	59
Tabel 3- 3 Lokasi Penelitian	59
Tabel 4- 1 Deskripsi Statistik Kriteria Pemetaan Distribusi PNS di Pemerintah Daerah.....	64
Tabel 4- 2 Daftar Pemerintah Daerah yang Kekurangan Pegawai.....	64
Tabel 4- 3 Daftar Pemerintah Daerah yang Kelebihan Pegawai	68
Tabel 4- 4 Rasio JFU dan JFT di Pemerintah Pusat dan Daerah	73
Tabel 5- 1 Institusi <i>Key Informant</i> dan Kapasitasnya	Error! Bookmark not defined.
Tabel 5- 2 Responden dan Jumlah Minimal Responden.....	Error! Bookmark not defined.
Tabel 5- 3 Lokus Kajian Redistribusi ASN.....	Error! Bookmark not defined.
Tabel 5- 4 Karakteristik Responden.....	Error! Bookmark not defined.
Tabel 6- 1 Daftar Pemerintah Daerah yang Kekurangan Pegawai.....	112
Tabel 6- 2 Skema <i>Tour of Area</i> dan <i>Tour of Duty</i>	Error! Bookmark not defined.
Tabel 6- 3 Pembagian Zona Mutasi	118
Tabel 6- 4 Simulasi Kebutuhan Tenaga Kesehatan	126
Tabel 6- 5 Besar Penghasilan untuk Penugasan Khusus Berbasis Tim.....	130
Tabel 6- 6 Mekanisme Pelaksanaan Penugasan Khusus Tenaga Kesehatan dalam Mendukung Program Nusantara Sehat	130
Tabel 6- 7 Komposisi Pegawai di Dinas Ketahanan Pangan Kota Bima	136
Tabel 6- 8 Daftar Pemerintah Daerah yang Sangat Kelebihan dan Kelebihan Pegawai	139
Tabel 6- 9 Clustering berdasarkan Indeks Pembangunan Manusia menurut Provinsi 2017 .	142

Tabel 6- 10 Simulasi Kebutuhan Pejabat Struktural.....	145
Tabel 6- 11 Data Jumlah SD, Siswa dan Guru Kecamatan X Kab. Y	147
Tabel 6- 12 Simulasi Jam Pelajaran Guru.....	148

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2- 1 Teori Kurva J Birokrasi	6
Gambar 2- 2 Perencanaan Strategis dalam Organisasi	34
Gambar 2- 3 Pertumbuhan Jumlah PNS Pusat dan Daerah	37
Gambar 2- 4 Proporsi PNS Berdasarkan Jenis Kepegawaian	38
Gambar 2- 5 Perbandingan Jumlah PNS Daerah dan Jumlah Penduduk Per Provinsi	38
Gambar 2- 6 Rasio PNS dan Penduduk Indonesia	40
Gambar 2- 7 Jumlah Pegawai Negeri Sipil	40
Gambar 2- 8 Realisasi Belanja Pegawai	41
Gambar 2- 9 Civil Service Jobs per 1000 Residents	45
Gambar 2- 10 Location of Civil Servant in the UK	46
Gambar 2- 11 Location of Civil Servant by Grade	47
Gambar 2- 12 Balance of Civil Service Profession Types by Region	47
Gambar 2- 13 Percentage of Civil Service Staff in each Department in each Region	48
Gambar 2- 14 Percentage Reduction in Civil Servant Staff Numbers by Region	49
Gambar 2- 15 Kerangka Kajian Redistribusi ASN	53
Gambar 6- 1 ToA, ToD, <i>Hybrid</i> bagi Jabatan Pelaksana	116
Gambar 6- 2 Skema ToA untuk JFT	117
Gambar 6- 3 Simulasi <i>Tour of Duty</i>	126
Gambar 6- 4 Metode Prosentase Segitiga	133
Gambar 6- 5 Alur Kerja Redistribusi JFT secara Sentralistik Alternatif Pertama.....	136
Gambar 6- 6 Alur Kerja Redistribusi JFT secara Sentralistik Alternatif Pertama.....	137
Gambar 6- 7 Perbandingan Dimensi/Indikator Penilaian IPM 1990 dan 2010	141
Gambar 6- 8 Rumus Penghitungan Indeks Pembangunan Manusia	141
Gambar 6- 9 <i>Nine Grid Box</i>	144
Gambar 6- 10 Alur Kerja Redistribusi JFT secara Desentralistik	149

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 4- 1 Kementerian Koordinator.....	76
Diagram 4- 2 Kementerian Pelayanan Dasar.....	77
Diagram 4- 3 Kementerian yang Kewenangannya Tidak Didesentralisasikan	78
Diagram 4- 4 Kementerian yang Sebagian Kewenangannya Didesentralisasikan	79
Diagram 4- 5 Kementerian dengan Fungsi Pelayanan kepada Masyarakat.....	80
Diagram 4- 6 Kementerian PANRB, PPN BAPPENAS dan ATR/BPN	81
Diagram 4- 7 LPNK yang Melayani Masyarakat.....	82
Diagram 4- 8 LPNK yang Melaksanakan Fungsi Technostructure dan Supporting.....	83
Diagram 4- 9 Lembaga Setingkat Kementerian 1	84
Diagram 4- 10 Lembaga Setingkat Kementerian 1 (Kelompok 2)	84
Diagram 4- 11 Lembaga Non Struktural Besar	85
Diagram 4- 12 Lembaga Non Struktural Kecil.....	86
Diagram 5- 1 Mutasi untuk Pengembangan Instansi.....	93
Diagram 5- 2 Mutasi untuk Pengembangan Pegawai	94
Diagram 5- 3 Kesiapan untuk Dipindahkan antar Unit Kerja/OPD	95
Diagram 5- 4 Kesiapan untuk Dipindahkan antar Pemda dalam Wilayah Provinsi yang sama	96
Diagram 5- 5 Kesiapan untuk Dipindahkan antar Pemda dalam Wilayah Provinsi yang Berbeda	96
Diagram 5- 6 Kesiapan untuk Dipindahkan dari Pemda ke Pemerintah Pusat.....	97
Diagram 5- 7 Kesiapan untuk Dipindahkan ke Daerah 3T	98
Diagram 5- 8 Pertimbangan Keluarga.....	99
Diagram 5- 9 Pertimbangan Fasilitas Sosial dan Umum	99
Diagram 5- 10 Pertimbangan Sarana Transportasi.....	100
Diagram 5- 11 Pertimbangan Biaya Hidup.....	101
Diagram 5- 12 Pertimbangan Kondisi Geografis	101
Diagram 5- 13 Harapan terkait Kebijakan Mutasi Pegawai	102
Diagram 5- 14 Prioritas Kompensasi Tunjangan/Insentif	103
Diagram 5- 15 Prioritas Kompensasi Penyediaan Tempat Tinggal	104
Diagram 5- 16 Prioritas kompensasi penyediaan sarana transportasi	104

Diagram 5- 17 Prioritas kompensasi peningkatan karir (promosi).....	105
Diagram 5- 18 Karakteristik Personal Cepat Beradaptasi dengan Lingkungan.....	106
Diagram 5- 19 Karakteristik Personal: Berdasarkan Sistem Merit.....	106
Diagram 5- 20 Karakteristik Personal Kemampuan sesuai kebutuhan unit kerja	107
Diagram 5- 21 Karakteristik personal menjadi penggerak perubahan.....	108
Diagram 6- 1 Clustering berdasarkan IPM menurut Kabupaten/Kota 2017.....	142

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Agenda pembangunan menjadi sebuah keniscayaan dari eksistensi suatu negara. Pembangunan ini tentu tidak hanya dimaknai yang bersifat fisik belaka, tetapi jauh lebih dalam dari itu. Pembangunan merupakan upaya yang berkesinambungan pada semua aspek kehidupan masyarakat agar terwujud kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata. Saat ini, upaya pemerintah dalam pembangunan salah satunya dapat terlihat dari program pembangunan nasional, baik yang termaktub dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) maupun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Melalui kebijakan ini, diharapkan program pembangunan nasional dapat lebih jelas, terukur dan terarah. Bahkan, dalam RPJPN 2005-2025, Indonesia telah menetapkan visi menjadi Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur.

Visi ini tentu perlu didukung dengan berbagai instrumen kebijakan, salah satunya adalah Nawacita yang merupakan program pemerintahan saat ini dengan 9 (sembilan) agenda prioritas pembangunan. Salah satu agenda yang termaktub dalam Nawacita adalah peningkatan peran pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan yang disebutkan dalam Nawacita ke-1 yakni "Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara". Selain hal itu, pada Nawacita ke-3 disebutkan mengenai penguatan daerah-daerah yang dirumuskan dalam agenda "Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan". Dengan agenda-agenda ini menunjukkan bahwa pemerintah berkomitmen untuk menciptakan pemerataan pelayanan publik dan pembangunan di wilayah Indonesia.

Untuk mewujudkan hal tersebut tidaklah mudah dan sederhana mengingat tingginya fragmentasi dalam birokrasi yang menyebabkan melambatnya kinerja. Aparatur Sipil Negara (ASN) masih terkesan mengedepankan ego sektoral atau terkotak-kotak dalam sekat birokrasi dengan *silo mentality*. Padahal, sebagai penggerak utama dalam birokrasi, keberadaan ASN sangat strategis. Sesuai dengan amanat undang-undang, ASN memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik serta perekat dan pemersatu bangsa. Dari fungsi tersebut, ASN menjadi salah satu pilar utama dalam memelihara Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis dan mengedepankan otonomi daerah. Oleh karena itu, peran ASN sangat penting untuk menggerakkan dan menggali potensi yang dimiliki suatu daerah dan masyarakat dalam rangka melaksanakan dan mewujudkan program Nawacita.

Untuk mewujudkan pelayanan publik sebagaimana yang disebutkan dalam Nawacita, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjadi salah satu tolak ukur dalam menciptakan pemerataan pelayanan publik. IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat

mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya yang dibentuk berdasarkan 3 (tiga) dimensi dasar yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak. Skor IPM Indonesia tahun 2017 adalah 70,81 (BPS, 2018). Skor IPM per wilayah menunjukkan bahwa wilayah Indonesia bagian barat dan tengah memiliki rentang skor IPM antara 70-75 sementara bagian timur Indonesia memiliki skor antara 60-65. Hal ini menunjukkan bahwa IPM di Indonesia masih belum merata dan perlu ditingkatkan.

Dari tolok ukur pelayanan publik yaitu IPM dan Indeks Pelayanan Publik sebagaimana diuraikan di atas, ASN menjadi aktor penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun demikian, komposisi dan persebaran jumlah ASN di Indonesia belum merata. Hal ini menjadi kendala yang mempengaruhi kualitas dari pelayanan publik.

Hasil analisis berbagai data yang tersedia tentang PNS dan persebarannya (*desk study* Kajian Redistribusi ASN, Pusat Kajian Reformasi Administrasi LAN, 2018) menunjukkan bahwa jabatan fungsional yang dibutuhkan dalam pelayanan dasar yakni di bidang kesehatan dan bidang pendidikan tidak merata. Sebagai contoh, Provinsi DKI Jakarta dan DI Yogyakarta teridentifikasi memiliki kelebihan pegawai pada jabatan fungsional dokter spesialis. Sementara itu, untuk Provinsi NTT dan Papua data menunjukkan bahwa wilayah tersebut kekurangan jabatan fungsional tenaga pendidik dan jabatan fungsional kesehatan, terlebih daerah tersebut merupakan daerah terpencil, rawan konflik, dan merupakan daerah perbatasan.

Hasil telaahan Kementerian Perencanaan Nasional/Bappenas tahun 2016 tentang ketimpangan distribusi antara kebutuhan kompetensi dan potensi daerah menyebutkan bahwa jumlah jenis dan jumlah jabatan fungsional tertentu yang ada belum mendukung pengelolaan potensi daerah. Misalnya di wilayah Bali dan Nusa Tenggara yang diarahkan pada pengembangan sektor pariwisata, perikanan dan peternakan, hanya memiliki 0,5 persen jabatan fungsional dari jumlah ASN di wilayah tersebut. Contoh lainnya, wilayah Kalimantan yang memiliki potensi pada sektor industri yang hanya didukung 0,02 persen jabatan fungsional dari total ASN yang ada. Telaahan tersebut merekomendasikan adanya kesesuaian antara jabatan fungsional tertentu dengan potensi atau karakteristik daerah.

Kondisi persebaran PNS sebagaimana diuraikan di atas memiliki pengaruh terhadap kualitas pelayanan masyarakat. Hal ini dikarenakan rasio jumlah PNS dengan jumlah penduduk Indonesia yang belum optimal. Rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk saat ini adalah 1,7 persen yang berarti setiap 100 orang dilayani oleh 1,7 pegawai (Badan Kepegawaian Negara, 2016). Hal ini tidak sebanding antara jumlah PNS dan jumlah penduduk di negara-negara lain seperti Malaysia, Brunei, Singapura, dan lain sebagainya. Berdasarkan data Bank Dunia tahun 2013, rasio jumlah PNS Indonesia terhadap penduduk masih di bawah angka 2 persen. Rasio ini masih jauh dibandingkan dengan negara tetangga di kawasan Asia Tenggara, misalnya di Singapura dengan rasio 2,5 persen sedang Malaysia sekitar 3,7 persen (Badan Kepegawaian Negara, 2016).

Untuk mewujudkan Pelayanan publik yang optimal, Kementerian PAN RB telah menetapkan 9 kategori untuk pengukuran indeks pelayanan publik. Hasil penilaian Kemenpan RB pada tahun 2018 terhadap 681 unit pelayanan di tingkat provinsi dan

kabupaten/kota, hanya ada tiga unit penyelenggara pelayanan publik yang meraih nilai A (kategori pelayanan prima) di tingkat provinsi dan empat unit dengan nilai A- (kategori sangat baik). Sedangkan di tingkat kabupaten/kota hanya ada 13 unit yang meraih nilai A dan 82 unit yang mendapat nilai A-. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan publik masih perlu ditingkatkan di seluruh instansi.

Mengatasi hal tersebut, pemerintah perlu melakukan sebuah percepatan perubahan dalam birokrasi yang dilakukan melalui kebijakan redistribusi PNS di Indonesia. Redistribusi PNS merupakan agenda yang mendesak, utamanya untuk mengatasi kesenjangan antara wilayah Barat, Tengah, dan Timur di Indonesia. Redistribusi PNS diarahkan pada distribusi aparatur pemerintah secara merata dan proporsional sehingga layanan publik dapat ditingkatkan dan mampu mempercepat agenda pembangunan nasional.

Kajian mengenai distribusi PNS di Indonesia telah dilakukan oleh beberapa instansi antara lain BKN, Kementerian PANRB dan Bappenas yang dalam kajian tersebut memfokuskan pada pemetaan distribusi jumlah maupun kualifikasi namun belum menyentuh hubungan antara jumlah pegawai dengan kualitas pelayanan publik. Mengingat urgensi redistribusi PNS tersebut, diperlukan pemetaan distribusi PNS yang aktual sebagai basis penelitian. Oleh karena itu, kajian ini melakukan *desk study* berupa pemetaan distribusi PNS dengan menggunakan data PNS tahun 2017. Secara umum, hasil *desk study* menunjukkan adanya kesenjangan distribusi PNS di tingkat pusat maupun daerah. Pada Pemerintah Pusat sejumlah 58% dari total ASN adalah pemangku Jabatan Pelaksana. Sementara pada Pemerintah Daerah, 60% PNS adalah guru dan tenaga kesehatan, dan sekitar 5% adalah JPT/JA/Pengawas. Selain guru dan tenaga kesehatan, tidak banyak PNS yang memiliki jabatan fungsional.

Berdasarkan kajian dan telaahan yang dilakukan oleh beberapa instansi tentang pemetaan ASN serta hasil *desk study*, maka kajian redistribusi ASN ini menjabarkan mengenai apa dan bagaimana persebaran PNS di Indonesia, mengapa terjadi ketidakmerataan, dan strategi pemerataan PNS yang difokuskan pada dua pelayanan dasar, yaitu kesehatan dan pendidikan. Kajian redistribusi ASN ini merupakan kajian prioritas nasional mengingat belum ada kebijakan yang mengatur terkait redistribusi PNS di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam Kajian Redistribusi ASN ini adalah sebagai berikut:

- 1) Mengapa terjadi kesenjangan distribusi ASN di Indonesia?
- 2) Faktor dominan apakah yang menjadi penyebab kesenjangan distribusi ASN di Indonesia?
- 3) Strategi apakah yang dapat diterapkan untuk redistribusi ASN di Indonesia?

C. Tujuan

Tujuan dilakukannya kegiatan kajian Redistribusi ASN adalah sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi permasalahan distribusi ASN di Indonesia.
- 2) Menentukan faktor dominan yang menjadi penyebab kesenjangan distribusi ASN.
- 3) Merumuskan strategi redistribusi ASN.

D. Output/Keluaran

Output atau keluaran dari kajian ini adalah tersedianya 1 (satu) buah laporan kajian dan 1 (satu) buah *Policy Brief* terkait strategi redistribusi ASN. *Output* tersebut dapat dimanfaatkan sebagai rujukan pengambilan kebijakan redistribusi pegawai, maupun rujukan praktik upaya redistribusi pegawai dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan publik dan pelaksanaan kebijakan negara.

E. Ruang Lingkup Kajian

Agar tujuan kajian ini tercapai dan bermanfaat sebagaimana diharapkan, maka dilakukan pembatasan ruang lingkup kajian, yaitu PNS di beberapa instansi pemerintah pusat dan daerah. Ruang lingkup PNS yang dimaksud fokus pada tenaga fungsional guru, tenaga kesehatan dan Jabatan Pelaksana.

F. Tahapan Kegiatan

Kajian ini dilaksanakan dalam kurun waktu (10) sepuluh bulan dari bulan Maret hingga Desember 2018 dengan tahapan kegiatan sebagai berikut:

Tabel 1- 1 Tahapan Kegiatan

Tahapan	Waktu Pelaksanaan									
	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agt	Sep	Okt	Nov	Des
Penyusunan <i>Research Design</i>	■									
Penyusunan instrumen peneitian dan validasi	■	■								
Pengumpulan data lapangan		■	■	■	■	■				
Pengolahan dan analisis data					■	■	■			
Penyusunan strategi						■	■	■		
Penulisan laporan								■	■	
Ekspos dan finalisasi laporan									■	■
Pencetakan dan diseminasi										■

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

A. Birokrasi

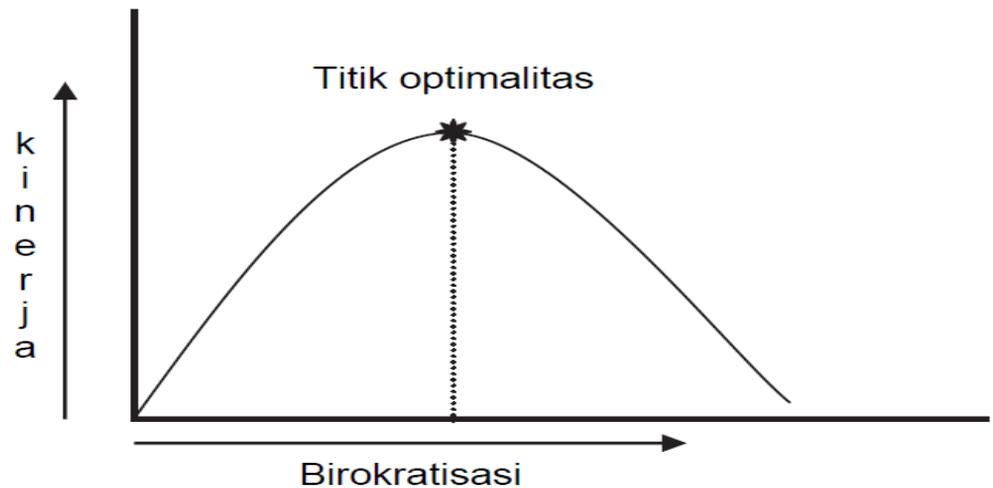
Birokrasi diperkenalkan oleh Weber dalam rangka merespon kondisi lingkungannya. Bentuk organisasi yang oleh Weber sebagai *legal-rational* dianggap sebagai solusi pada saat itu. Menurutnya, diperlukan sebuah pembagian kerja yang jelas oleh karena semakin kompleks dan meluasnya tugas-tugas administratif (Dwiyanto, 2015). Konsepsi Weber tentang tipe ideal birokrasi menjadi rujukan dan mempengaruhi praktik bagi banyak Negara sampai saat ini. Dengan menganalogikan cara kerja mesin, Weber berpendapat bahwa proses administrasi pemerintahan dapat berjalan secara efisien, rutin, non-partisipan apabila dirancang dengan baik (Morgan, 1986 dalam Dwiyanto, 2015).

Ciri utama dari birokrasi Weberian adalah adanya pembagian kerja yang jelas, hierarki tugas, kejelasan prosedur kerja, serta impersonalitas. Pembagian kerja yang jelas menjadi pendorong munculnya profesionalitas. Pasalnya, setiap pegawai yang ditempatkan di bagian tertentu akan terdorong untuk mengembangkan keahliannya. Hierarki sangat membantu seseorang dalam melakukan proses supervisi dan kontrol dengan efisien. Prosedur serta impersonalitas diperlukan untuk menciptakan sebuah pelayanan publik tanpa memperhitungkan afiliasi politik dan karakteristik masyarakat (Dwiyanto, 2015)

Konsep birokrasi ideal Weberian ternyata pada praktiknya memunculkan beberapa permasalahan. Impersonalitas membentuk image birokrasi yang tidak humanis. Birokrasi tidak sensitif terhadap isu-isu kemiskinan, difabelitas, dan lain-lain. Pembagian kerja yang rigid menciptakan *silo mentality* pegawai. Hirarki kekuasaan dan prosedur yang sangat rigid menyebabkan birokrasi tidak efisien dan sangat lamban. Dalam perkembangannya, teori birokrasi tipe ideal yang dikenalkan oleh Weber memunculkan banyak kritik. Konsep rasionalitas dalam birokrasi Weberian mendapatkan kritik dari Herbert A. Simon. Simon dengan teori *bounded rationality* berpendapat bahwa konsep rasionalitas sangat sulit diimplementasikan karena setiap pemegang jabatan dalam hierarki memiliki rasionalitas terbatas dalam pengambilan kebijakan. Seorang pengambil kebijakan membutuhkan banyak preferensi untuk menciptakan sebuah kebijakan yang komprehensif dan tepat sasaran (Simon, 1991). Selain itu, gerakan *reinventing government* juga mengenalkan wajah birokrasi yang menjadi antithesis dari birokrasi Weberian. Para pengikut teori *New Public Management* memberikan alternatif birokrasi yang memberikan desentralisasi ke bawah, standar operasi yang lentur, kretaitas dan inovasi, jenjang kekuasaan yang flat, serta sistem kepegawaian yang lebih terbuka dan kompetitif (Osborne dan Gaebler 1992 dalam Dwiyanto, 2015).

Berkaitan dengan pro-kontra birokratisasi, Caiden berusaha menjelaskan tentang fenomena birokratisasi melalui teori kurva J (Caiden, 1994 dalam Dwiyanto, 2015) dan Teori Parabolik (Caiden, 2009 dalam Dwiyanto, 2015). Caiden menjelaskan hubungan antara birokratisasi dengan efisiensi yang ternyata hubungannya tidak bersifat linear

namun bersifat parabolik. Hasil *research* yang dilakukan menunjukkan bahwa ketika birokratisasi melampaui batas optimalnya, maka proses kerja pemerintahan menjadi tidak efisien. Teori Caiden tersebut kemudian dikembangkan oleh Dwiyanto untuk melihat hubungan antara birokratisasi dan kinerja. Ternyata pola hubungan yang dihasilkan sama yaitu bersifat parabolik.



Sumber: Dwiyanto, 2015

Gambar 2- 1 Teori Kurva J Birokrasi

Dwiyanto (2015) mengungkapkan bahwa saat ini belum ada metode yang bisa digunakan untuk mendeteksi tentang kapan birokratisasi sudah melampaui batas optimalitasnya. Menurutnya, hal tersebut hanya bisa terdeteksi ketika muncul gejala-gejala negatif dari birokratisasi.

Tabel 2- 1 Penerapan Birokratisasi Sebelum dan Sesudah Batas Optimal

Prinsip Birokrasi Weberian	Manfaat	Dampak Negatif
Hierarki	<ul style="list-style-type: none"> Memberikan aparat kewenangan; Memfasilitasi pimpinan dalam melakukan aparat dan kontrol, koordinasi, sebagai aparat pengendalian; Mempermudah koordinasi dan memperjelas saluran komunikasi (aparat) dan pertanggungjawaban. 	<ul style="list-style-type: none"> Menimbulkan ketergantungan bawahan terhadap atasan, membatasi diskresi, dan terjadi fragmentasi pengambilan keputusan Melembagakan budaya <i>paternalism</i> dan "asal bapak senang"; Menimbulkan distorsi dalam komunikasi dan menghambat kerjasama horisontal.
Formalisasi	<ul style="list-style-type: none"> Memandu penyelenggara maupun pengguna layanan sehingga pola layanan dapat cepat, pasti dan adil; Standarisasi prosedur dan proses kerja Meningkatkan kepastian pelayanan. 	<ul style="list-style-type: none"> Menghambat munculnya perubahan, kretaitas, dan inovasi dalam pelayanan maupun kehidupan birokrasi sendiri Menciptakan proses kerja yang rigid, rutin, dan tidak responsif.

Prinsip Birokrasi Weberian	Manfaat	Dampak Negatif
Spesialisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Menyederhanakan proses kerja untuk mencapai efisiensi; • Menjadi basis pengembangan keahlian dan profesionalisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menimbulkan fragmentasi birokrasi proses kerja dan pelayanan menjadi berbelit-belit, sehingga pelayanan menjadi inefisien (lambat dan mahal); • Menciptakan egoisme pekerja, lebih peduli terhadap pekerjaan sendiri daripada terhadap misi dan kepentingan organisasi • Menciptakan ketergantungan antarbagian sehingga terjadi ketidakpastian dalam penyelesaian pekerjaan.
Impersonalitas	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong aparat bertindak adil, objektif, dan nonpartisan dalam melayani warga. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menghilangkan sense of human being menghindari keberpihakan birokrasi terhadap kaum marjinal

Sumber: Dwiyanto, 2015

Dampak negatif dari birokratisasi tersebut apabila tidak diantisipasi dengan baik kemudian yang oleh Gerald E. Caiden dapat menyebabkan patologi birokrasi (Caiden, 2009 dalam Dwiyanto, 2015). Dwiyanto (2015) menambahkan bahwa patologi birokrasi akan semakin berkembang pada lingkungan strategis tertentu seperti sistem politik yang tidak demokratis. Pejabat birokrasi publik hanya memikirkan kepentingan birokrasi, atasan dan dirinya sendiri serta mengabaikan kepentingan publik dan pelayanan publik. Apabila hal tersebut terjadi maka akan berpengaruh terhadap penurunan kualitas pelayanan publik yang sebenarnya menjadi tujuan akhir dari kinerja birokrasi.

Oleh karenanya, Dwiyanto (2015) mengungkapkan bahwa beberapa hal yang harus diperhatikan dalam birokratisasi adalah misi yang diemban birokrasi, karakteristik lingkungan birokrasi, profesionalitas aparat birokrasi, besaran organisasi, serta kualitas pengembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK).

Munculnya konsep *governance* yang dikenalkan oleh World Bank pada tahun 1989 menjadi angin segar untuk mengatasi beberapa patologi birokrasi saat ini. Aktor dalam konsep *governance* tidak hanya terbatas institusional-formal dan birokrasi saja namun juga swasta dan masyarakat (Prasojo & Kurniawan, 2008). Kemunculan terminologi *governance* juga dibarengi dengan konsep yang biasa disebut dengan "*good governance*". Prinsip-prinsip dari "*good governance*" meliputi kejelasan hukum, transparansi, akuntabilitas, reliabilitas informasi, serta efisiensi dalam manajemen pemerintahan (Prasojo & Kurniawan, 2008). Jika dianalisis secara mendalam, konsep *good governance* benar-benar mempengaruhi penyelenggaraan pemerintah di Indonesia khususnya dalam rangka pelayanan publik dan hal tersebut dapat dilihat dalam UU Nomor 25 Tahun 2009.

Beberapa diskursus teori di atas apabila dikontekstualisasikan dengan kajian redistribusi ASN dalam penelitian ini adalah pentingnya aspek kepegawaian dalam mengontrol dampak negatif dari birokratisasi, serta mewujudkan *good governance* dalam pelayanan publik. Spesialisasi dalam konsep birokrasi Weberian membutuhkan pegawai

yang tepat baik dari segi kualifikasi dan juga jumlah. Profesionalisme pegawai menjadi pengontrol agar tidak terjadi birokratisasi yang berlebihan. Salah satu prinsip dari *good governance* adalah efisiensi sumber daya salah satunya adalah sumber daya manusia.

Namun, berdasarkan beberapa paparan data yang ada saat ini, terjadi kesenjangan distribusi ASN baik secara kompetensi maupun jumlah. Kondisi tersebut tentunya tidak terlepas dari sejarah pola pemerintahan semenjak kolonial. Sejarah perkembangan manajemen kepegawaian di Indonesia diantaranya dapat dianalisis dari Teori Parkinson dan Weber (patrimonial birokrasi), menganggap bahwa percepatan birokratisasi disebabkan oleh usaha birokrat untuk memperbesar jumlah pegawainya dengan cara merekrut kaum bangsawan menjadi pegawai birokrasi. Pandangan ini juga dikemukakan oleh Evers (Evers, 1987 dalam Mubarak 2011) ketika menganalisis bagaimana pertumbuhan aparat birokrasi di Asia. Dia menyatakan bahwa di negara-negara Asia, selepas Perang Dunia Kedua telah terjadi peningkatan jumlah aparat birokrasi yang sangat cepat. Proses ini disebut oleh Evers (Evers, 1987 dalam Mubarak 2011) sebagai "*runaway bureaucratization*". Proses peningkatan yang terjadi di ketiga negara ini, menurut Evers (Evers, 1987 dalam Mubarak 2011), disebabkan oleh keperluan negara untuk mempercepat pembangunan ekonomi, sehingga negara-negara ini menjadi sebuah negara *bureaucratic capitalism*.

Sedangkan teori Parkinson melalui hukum Parkinson menyatakan: (1) tiap pegawai akan berusaha sekuat tenaga meningkatkan jumlah pegawai bawahannya (hukum Parkinson 1), dan (2) tiap pegawai akan selalu menciptakan tugas baru bagi dirinya sendiri yang sering diragukan manfaat dan artinya (hukum Parkinson 2). Karena itu laju birokratisasi akan meningkat dan jumlah pegawai akan naik secara otomatis tidak tergantung dari beban tugas yang diperlukan (Parkinson, 2009 dalam Bakry 2009).

B. Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik

Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan proses atau instrumen penting bagi organisasi dalam upaya mencapai tujuannya, tak terkecuali di organisasi sektor publik. Peran MSDM di sektor publik menjadi sangat kritis dan berbeda kondisinya dengan sektor privat (lihat Boselie *et al*, 2003).

Secara historis konsep-konsep yang berkembang dalam MSDM memang berawal dari kegiatan usaha sektor privat. Bagi perusahaan, MSDM tidak hanya sekadar merupakan instrumen utilisasi pegawai. MSDM di sektor privat sebagaimana dikatakan Stroh & Caligiuri (1998) sekaligus merupakan sumber kekuatan bagi perusahaan dalam mencapai keunggulan bersaing di era global seperti saat ini. MSDM dapat berfungsi secara efektif di sektor privat, sementara tidak demikian halnya di sektor publik. Salah satu faktor penentu efektifitas MSDM berkaitan dengan budaya organisasi sektor privat yang sangat kontras dengan sektor publik (Irianto, 2011).

Sebelum membahas terkait konsepsi manajemen sumber daya manusia, (MSDM), dibahas terlebih dahulu tentang arti manajemen. Secara bahasa, kata manajemen berasal

dari Bahasa Inggris, *management*, yang dikembangkan dari *kata to manage*, yang artinya mengatur atau mengelola (Samsudin, 2005).

Beberapa ahli mendefinisikan manajemen sebagai berikut (dalam Safi'i, 2009): (1) Follet mendefinisikan *management is an art*; (2) Gullick menyatakan bahwa manajemen merupakan ilmu pengetahuan yang menjelaskan mengapa dan bagaimana manusia bekerjasama untuk mencapai tujuan dan mengerjakan bagaimana sistem kerja sama yang lebih bermanfaat bagi kemanusiaan; (3) Kast dan Rosenweig mengemukakan bahwa manajemen itu meliputi koordinasi orang-orang dan koordinasi sumber-sumber material untuk mencapai tujuan organisasi; (4) Koontz dan O'Donnell mengutarakan bahwa *management is the function of getting done through people*; (5) Stoner mengatakan bahwa manajemen adalah proses membuat perencanaan, pengorganisasian, memimpin dan mengendalikan berbagai usaha dari anggota organisasi dan menggunakan sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran; (6) Terry menyebutkan *management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling performed to determine and accomplish state objectives by the usual of human being and other resources. Management is the accomplishof predetermined objective through the effort of other people.*

Dari beragam definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa manajemen sebenarnya merupakan seni dan ilmu dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian dan pengendalian dengan objek berupa manusia dan barang-barang (terutama manusia) untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Berkaitan dengan hal tersebut, aspek-aspek dari manajemen dari berbagai definisi dapat disebutkan oleh Ranupanjodo (1996) dalam Safi'i (2009) sebagai berikut: (1) Seni dan Ilmu; (2) Ada tujuan tertentu yang ingin dicapai; (3) Ada kegiatan yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian dan pengendalian; (4) Ada objek berupa manusia dan barang, dengan titik berat pada manusia.

Setelah diketahui secara umum terkait manajemen, maka selanjutnya, akan di bahas terkait konsepsi MSDM. Mendefinisikan istilah MSDM bukanlah hal yang mudah. Hal tersebut dikarenakan istilah MSDM sering digunakan dalam dua cara yang berbeda. Di satu sisi, istilah MSDM digunakan secara umum sebagai aktivitas manajemen. Di sisi lain, istilah MSDM digunakan sebagai pendekatan khusus terhadap manajemen manusia (Torrington, 2011).

Melalui penggunaan definisi MSDM sebagai pendekatan khusus terhadap manajemen manusia, hal ini akan membentuk sebuah filosofi untuk melakukan aktivitas organisasi. Ada empat tujuan besar dalam MSDM (Werther & Davis, 1996) yaitu: (1) Tujuan organisasi: untuk mengetahui dan menilai sejauhmana MSDM dapat memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi secara efektif; (2) Tujuan fungsional: untuk menilai ketersediaan SDM yang tidak saja ahli dan terampil dalam melaksanakan tugasnya tetapi juga SDM yang memiliki berbagai atribut yang tercermin pada berbagai hal seperti kesetiaan kepada organisasi, dedikasi kepada tugas, kesediaan bekerja sama dan sebagainya; (3) Tujuan masyarakat: untuk melihat dan menilai seberapa besar kontribusi

MSDM dalam mempengaruhi organisasi sehubungan dengan merespon isu-isu social dan etika yang berkaitan dengan kebutuhan dan tantangan dalam masyarakat; (4) Tujuan individu: untuk melihat dan mengukur keberhasilan MSDM membantu pegawai dalam mencapai tujuan pribadinya atau paling tidak tujuan-tujuan yang berkaitan dengan kontribusi mereka dalam organisasi.

Definisi MSDM telah banyak dinyatakan para ahli, sebagai berikut: (1) Hasibuan (2016) mendefinisikan MSDM adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat; (2) Mangkunegara (2013) mengemukakan “MSDM merupakan suatu perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Stoner dalam Siagian (2013), mendefinisikan “MSDM yaitu suatu prosedur berkelanjutan yang bertujuan untuk memasok suatu organisasi atau perusahaan dengan orang-orang yang tepat untuk ditempatkan pada posisi dan jabatan yang tepat pada saat organisasi memerlukannya. Jadi, MSDM merupakan ilmu atau cara dalam pengelolaan hubungan maupun peranan SDM secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan.

Samsudin (2005) mengemukakan ada empat hal penting berkenaan dengan MSDM yaitu: (1) Penekanan yang lebih dari biasanya terhadap pengintegrasian berbagai kebijakan SDM dengan perencanaan; (2) Tanggungjawab pengelolaan SDM tidak lagi menjadi tanggungjawab manajer khusus, tetapi manajemen secara keseluruhan; (3) Adanya perubahan dari hubungan serikat pekerja manajemen menjadi hubungan manajemen karyawan; (4) Terdapat aksentuasi pada komitmen untuk melatih para manajer agar dapat berperan optimal sebagai penggerak dan fasilitator.

Selanjutnya, Hasibuan (2016) mengemukakan peranan MSDM, yaitu sebagai berikut: (1) Menetapkan jumlah, kualitas dan penempatan tenaga kerja yang efektif sesuai dengan kebutuhan perusahaan berdasarkan *job description, job spesification, job requirment, dan job evaluation*; (2) Menetapkan penarikan, seleksi, dan penempatan karyawan berdasarkan asas *the right man in the right place and the right man in the right job*; (3) Menetapkan program kesejahteraan, pengembangan, promosi, dan pemberhentian; (4) Meramalkan penawaran dan permintaan sumber daya manusia pada masa yang akan datang; (5) Memperkirakan keadaan perekonomian pada umumnya dan perkembangan perusahaan pada khususnya; (6) Memonitor dengan cermat undang-undang perburuhan dan kebijakan pemberian balas jasa perusahaan sejenis; (7) Memonitor kemajuan teknik dan perkembangan serikat pekerja; (8) Melaksanakan pendidikan, pelatihan, dan penilai kinerja karyawan; (9) Mengatur mutasi karyawan baik vertikal maupun horizontal; (10) Mengatur pensiun, pemberhentian, dan pesangonnya.

Mangkunegara (2013), menguraikan enam fungsi operatif MSDM sebagai berikut: (1) Pengadaan tenaga kerja terdiri dari: (a) Perencanaan SDM; (b) Analisis jabatan; (c) Penarikan pegawai; (d) Penempatan kerja; dan (e) Orientasi kerja; (2) Pengembangan tenaga kerja mencakup: (a) Pendidikan dan pelatihan; (b) Pengembangan karier; dan (c) Penilaian prestasi kerja; (3) Pemberian balas jasa mencakup: (a) Balas jasa langsung

terdiri dari gaji/upah dan insentif; (b) Balas jasa tak langsung terdiri dari: keuntungan dan pelayanan/kesejahteraan; (4) Integrasi mencakup: (a) Kebutuhan karyawan; (b) Motivasi kerja; (c) Kepuasan kerja; (d) Disiplin kerja; dan (e) Partisipasi kerja; (5) Pemeliharaan tenaga kerja mencakup: (a) Komunikasi kerja; (b) Kesehatan dan keselamatan kerja; (c) Pengendalian konflik kerja; dan (d) Konseling kerja; (6) Pemisahan tenaga kerja mencakup pemberhentian karyawan.

Selanjutnya, pada dasarnya manajemen SDM sektor publik, yaitu manajemen SDM aparatur pada instansi pemerintah. Samuel E Overman dalam Keban (2005), mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*", meskipun sangat dipengaruhi "*scientific management*". Manajemen publik bukanlah "*policy analysis*", bukan juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain (Pasolong, 2010).

Menurut Sedarmayanti (2013) pengukuran mengenai penataan sumber daya manusia/aparatur dilaksanakan dengan memerhatikan : (1) Penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian; (2) Sistem diklat yang efektif; (3) Standar dan peningkatan kinerja; (4) Pola karier yang jelas dan terencana; (5) Standar kompetensi jabatan; (6) Klasifikasi jabatan; (7) Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional; (8) Rekrutmen sesuai prosedur; (9) Penempatan pegawai sesuai keahlian; (10) Renumerasi memadai; (11) Perbaikan sistem informasi manajemen kepegawaian.

Pendapat lainnya diutarakan oleh Ashari (2009) bahwa pengelolaan manajemen SDM Aparatur dilakukan melalui: (1) Asesmen kompetensi individu bagi aparatur; (2) Membangun sistem penilaian kinerja; (3) Mengembangkan sistem pengadaan dan seleksi; (4) Mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan; (5) Memperkuat pola rotasi, mutasi, dan promosi; (6) Memperkuat pola karir; (7) Mendorong terwujudnya PNS yang sejahtera; (8) Membangun atau memperkuat database kepegawaian; (9) Mendorong terciptanya kedisiplinan aparatur.

Adapun dalam konteks manajemen SDM di organisasi sektor publik atau birokrasi, sejatinya sudah diatur dalam UU 5/2014 tentang Manajemen ASN, PP 11/2017 tentang Manajemen PNS dan PP 49/2018 tentang Manajemen PPPK. Dalam UU 5/2014 pasal 2 disebutkan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas: (1) kepastian hukum; (2) profesionalitas; (3) proporsionalitas; (4) keterpaduan; (5) delegasi; (6) netralitas; (7) akuntabilitas; (8) efektif dan efisien; (9) keterbukaan; (10) nondiskriminatif; (11) persatuan dan kesatuan; (12) keadilan dan kesetaraan; dan (13) kesejahteraan.

Manajemen ASN dilakukan berdasarkan sistem merit. Dalam UU 5/2014 dikemukakan bahwa sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Selanjutnya, berdasarkan PP 11/2017, terdapat 14 (empat belas) komponen dalam manajemen PNS, yaitu:

- 1) **Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan**
Setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS berdasarkan analisis Jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Penyusunan kebutuhan PNS harus mendukung pencapaian tujuan Instansi Pemerintah.
- 2) **Pengadaan**
Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan pada penetapan kebutuhan PNS. Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan: (a) Jabatan Administrasi, khusus pada Jabatan Pelaksana; (b) Jabatan Fungsional Keahlian, khusus pada JF ahli pertama dan JF ahli muda; dan (c) Jabatan Fungsional Keterampilan, khusus pada JF pemula dan terampil.
- 3) **Pangkat dan Jabatan**
Pangkat merupakan kedudukan yang menunjukkan tingkatan Jabatan berdasarkan tingkat kesulitan, tanggung jawab, dampak, dan persyaratan kualifikasi pekerjaan yang digunakan sebagai dasar penggajian. Pangkat diatur dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai gaji, tunjangan dan fasilitas bagi PNS. Jabatan PNS terdiri atas JA, JF dan JPT.
- 4) **Pengembangan Karier**
Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah. Pengembangan karier tersebut dilakukan melalui manajemen pengembangan karier dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas.
- 5) **Pola Karier**
Untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, perlu disusun pola karier PNS yang terintegrasi secara nasional. Pola karier PNS merupakan pola dasar mengenai urutan penempatan dan/atau perpindahan PNS dalam dan antar posisi di setiap jenis Jabatan secara berkesinambungan. Pola karier PNS tersebut terdiri atas pola karier instansi dan pola karier nasional.
- 6) **Promosi**
Promosi merupakan bentuk pola karier yang dapat berbentuk vertikal atau diagonal. PNS dapat dipromosikan di dalam dan/atau antar JA, JF maupun JPT sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.
- 7) **Mutasi**
Instansi Pemerintah menyusun perencanaan mutasi PNS di lingkungannya. Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri.

- 8) **Penilaian Kinerja**
Penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Penilaian kinerja PNS tersebut dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS.
- 9) **Penggajian dan Tunjangan**
PNS diberikan gaji, tunjangan, dan fasilitas yang ketentuannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 10) **Penghargaan**
PNS yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya dapat diberikan penghargaan. Penghargaan ini dapat berupa pemberian: (a) tanda kehormatan; (b) kenaikan pangkat istimewa; (c) kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi; dan/atau (d) kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan.
- 11) **Disiplin**
Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS. Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin. PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 12) **Pemberhentian**
Pemberhentian PNS dapat disebabkan karena beberapa hal, antara lain: (a) atas permintaan sendiri; (b) Pemberhentian Karena Mencapai Batas Usia Pensiun; (c) Pemberhentian karena Perampangan Organisasi atau Kebijakan Pemerintah; (d) Pemberhentian karena tidak Cakap Jasmani dan/atau Rohani; (e) Pemberhentian Karena Meninggal Dunia, Tewas, atau Hilang; (f) Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana/Penyelewengan; (g) Pemberhentian karena Pelanggaran Disiplin; (h) Pemberhentian karena Mencalonkan Diri atau Dicalonkan Menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota; (i) Pemberhentian karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik; (j) Pemberhentian karena tidak Menjabat Lagi sebagai Pejabat Negara; dan (k) Pemberhentian karena Hal Lain.
- 13) **Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua**
PNS yang berhenti bekerja berhak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua PNS tersebut diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua

PNS mencakup jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.

14) Perlindungan

Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa: (a) jaminan kesehatan; (b) jaminan kecelakaan kerja; (c) jaminan kematian; dan (d) bantuan hukum.

Sementara itu, dalam PP 49/2018, terdapat 9 komponen dalam manajemen PPPK, yaitu:

1) Penetapan kebutuhan

Setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK merupakan satu kesatuan dengan penyusunan kebutuhan PNS.

2) Pengadaan

Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah. Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi calon PPPK setelah memenuhi persyaratan. Pengadaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan Instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan.

3) Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja PPPK bertujuan menjamin objektivitas prestasi kerja yang sudah disepakati berdasarkan perjanjian kerja antara PPK dengan pegawai yang bersangkutan. Penilaian kinerja PPPK dilakukan berdasarkan perjanjian kerja di tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi dengan memperhatikan target, sasaran, hasil, manfaat yang dicapai, dan perilaku pegawai. Penilaian kinerja PPPK dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan.

4) Penggajian dan Tunjangan

PPPK diberikan gaji dan tunjangan. Gaji dan tunjangan tersebut berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil.

5) Pengembangan Kompetensi

Dalam rangka pengembangan kompetensi untuk mendukung pelaksanaan tugas, PPPK diberikan kesempatan untuk pengayaan pengetahuan. Setiap PPPK memiliki kesempatan yang sama untuk diikutsertakan dalam

pengembangan kompetensi. Pengembangan kompetensi dilaksanakan sesuai dengan perencanaan pengembangan kompetensi pada Instansi Pemerintah. Dalam hal terdapat keterbatasan kesempatan pengembangan kompetensi, prioritas diberikan dengan memperhatikan hasil penilaian kinerja PPPK yang bersangkutan. Pelaksanaan pengembangan kompetensi PPPK dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) jam pelajaran dalam 1 (satu) tahun masa perjanjian kerja.

6) Pemberian Penghargaan

PPPK yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya dapat diberikan penghargaan. Penghargaan tersebut dapat berupa pemberian: (a) tanda kehormatan; (b) kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi; dan/atau (c) kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan.

7) Disiplin

Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PPPK wajib mematuhi disiplin PPPK. Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PPPK serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin. PPPK yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin.

8) Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja

Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat karena: (a) jangka waktu perjanjian kerja berakhir; (b) meninggal dunia; (c) atas permintaan sendiri; (d) perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK; atau (e) tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sesuai perjanjian kerja yang disepakati. Sementara itu, pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena: (a) dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana; (b) melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat; atau (c) tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja. Selanjutnya, Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan tidak dengan hormat karena: (a) melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; (c) menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau (d) dihukum

penjara berdasarkan pührsan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.

9) Perlindungan

Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa: (a) jaminan hari tua; (b) jaminan kesehatan; (c) jaminan kecelakaan kerja; (d) jaminan kematian; dan (e) bantuan hukum.

Selanjutnya, terdapat beberapa aspek yang mempunyai hubungan erat dengan persoalan distribusi pegawai antara lain: (1) Penempatan Pegawai; (2) Kompetensi; dan (3) Kinerja.

1. Penempatan Pegawai

Dalam konteks kajian ini, konsepsi redistribusi mengacu pada salah satu fungsi MSDM, yaitu penempatan (*placement*). Terdapat berbagai definisi terkait penempatan pegawai yang dikemukakan para ahli. Menurut Hariandja (2002) penempatan adalah proses penugasan atau pengisian jabatan atau penugasan kembali pegawai pada tugas atau jabatan baru atau jabatan yang berbeda. Penugasan ini dapat berupa penugasan pertama untuk pegawai baru direkrut, tetapi dapat juga melalui promosi, pengalihan, dan penurunan jabatan atau bahkan pemutusan hubungan kerja. Selanjutnya, Sedarmayanti (2013) mengemukakan penempatan adalah penugasan atau penugasan kembali karyawan pada pekerjaan atau jabatan baru. Sedangkan Tohardi (2002) mendefinisikan penempatan adalah suatu proses mengetahui karakter atau syarat-syarat yang diperlukan untuk mengerjakan suatu pekerjaan (tugas) selanjutnya menjadi orang (pekerja/pegawai) yang cocok dengan pekerjaan yang ada. Berdasarkan definisi di atas, disimpulkan bahwa penempatan merupakan proses pengisian suatu jabatan oleh seorang pegawai dalam organisasi berdasarkan kriteria atau ketentuan tertentu yang telah ditetapkan.

Penempatan ini tentu merupakan proses yang penting dalam lingkup manajemen sumber daya manusia. Sebagaimana dikemukakan Gomes (2003) yang menyatakan bahwa penempatan pegawai merupakan salah satu fungsi terpenting dalam manajemen sumber daya manusia, tepat tidaknya seseorang ditempatkan pada suatu posisi tertentu tergantung pada fungsi penempatan ini. Jika fungsi ini tidak dilaksanakan dengan baik maka dengan sendirinya akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Hal ini diperkuat dengan pendapat Hasibuan (2016) yang mengemukakan bahwa penempatan merupakan salah satu kunci untuk memperoleh prestasi kerja yang optimal setiap karyawan, baik kreativitas dan prakarsanya akan berkembang.

Dalam konteks manajemen PNS di Indonesia, penempatan ini terkait dengan pengadaan pegawai, mutasi dan promosi. Kebijakan mengenai pengadaan, mutasi dan promosi PNS dijewantahkan dalam UU 5/2014 pasal 55, bahwa manajemen PNS

beberapa diantaranya meliputi pengadaan, promosi dan mutasi. Adapun berdasarkan PP 11/2017 pasal 16 ayat (2) dikemukakan bahwa pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan: a) Jabatan Administrasi, khusus pada Jabatan Pelaksana; b) Jabatan Fungsional Keahlian, khusus pada JF ahli pertama dan JF ahli muda; dan c) Jabatan Fungsional Keterampilan, khusus pada JF pemula dan terampil.

Lebih lanjut, penempatan juga dapat dikaitkan dengan mutasi dan promosi. Kedua hal ini sejatinya merupakan bentuk manajemen pengembangan karier seorang PNS. Dalam PP 11/2017 dikemukakan bahwa pengisian dan penempatan PNS dalam JA dan JF dilakukan melalui mutasi dan/atau promosi dari lingkungan internal Instansi Pemerintah. Sementara itu, pengisian dan penempatan PNS dalam JPT dilakukan melalui mutasi dan/atau promosi secara terbuka (kecuali bagi instansi yang telah menerapkan sistem merit).

Terkait mutasi, dalam PP 11/2017 pasal 190 dikemukakan bahwa setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Mutasi tersebut dilakukan atas dasar kesesuaian antara kompetensi PNS dengan persyaratan Jabatan, klasifikasi Jabatan dan pola karier, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi. Selain itu, mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan. Adapun terkait promosi, dalam PP 11/2017 pasal 198 dikemukakan bahwa promosi merupakan bentuk pola karier yang dapat berbentuk vertikal atau diagonal.

Proses pengadaan pegawai, mutasi dan promosi merupakan upaya menempatkan pegawai sesuai dengan kebutuhan organisasi. Selain itu, penempatan pegawai secara tepat dapat ditujukan dalam rangka mengimplementasikan rasionalisasi birokrasi. Rasionalisasi dalam konteks kepegawaian menurut Max Weber dapat diartikan sebagai penyusunan jumlah pegawai dengan rasio yang tepat terhadap pelayanan yang diberikan. Dari definisi di atas rasionalisasi dapat dimaknai tidak hanya pengurangan pegawai namun juga penambahan, penataan, dan redistribusi pegawai yang pada intinya adalah bagaimana memperoleh pegawai dengan perbandingan yang tepat dengan tugas dan fungsi yang dilaksanakan oleh instansi (dalam Kaligis, 2013).

Hasibuan (2016) menyatakan, penempatan harus didasarkan pada *job description* dan *job specification* yang telah ditentukan serta berpedoman kepada prinsip "*The right man on the right place and the right man behind the job*". Hal ini akan membawa suatu instansi kepada hasil kerja yang optimal karena terdapat adanya korelasi positif antara penempatan pegawai dengan peningkatan produktivitas kerja. Mathis & Jackson (2006) menyatakan bahwa "Penempatan adalah menempatkan posisi seseorang ke posisi pekerjaan yang tepat, seberapa baik seorang karyawan cocok dengan pekerjaannya akan mempengaruhi jumlah dan kualitas pekerjaan". Oleh karenanya penempatan pegawai merupakan proses yang membutuhkan waktu dan rumit karena harus selaklin harus memperhatikan kompetensi pegawai, tetapi juga interest dan faktor-faktor *intangible* lainnya.

a. Metode Penempatan Pegawai

Masih menurut Mathis dan Jackson (2006), terdapat 2 metode yang dapat digunakan oleh organisasi sebagai pertimbangan dalam proses penempatan pegawai, yaitu *person—job fit* dan *person- organization fit*. *Person-job fit* merupakan salah satu metode yang memperhatikan kompetensi pegawai yang akan ditempatkan. Kompetensi ini meliputi pengetahuan, *skill* dan kemampuan. Dalam *person-job fit* organisasi, atau dalam hal ini bagian yang membidangi SDM harus mampu mencocokkan kompetensi pegawai dengan karakteristik pekerjaan yang akan ia lakukan.

Sementara itu, *person-organisation fit* dilakukan dengan menyesuaikan nilai-nilai pada individu (pegawai) dengan nilai-nilai organisasi. Setiap pegawai, melalui proses wawancara ataupun melihat *track record*-nya, organisasi mengidentifikasi tujuan setiap pegawai, nilai-nilai yang dipahami, interest, harapan serta kompetensi pegawai (pengetahuan, *skill* dan kemampuan) dengan tujuan dan strategi perusahaan, nilai-nilai perusahaan, *culture*, struktur dan manajemen, serta penghargaan.

Berbicara mengenai penempatan pegawai, keputusan penyediaan pegawai (*staffing*) yang efektif dimulai dengan perencanaan sumber daya manusia. Perencanaan strategis stratejik mendahului perencanaan sumber daya manusia. Perencanaan sumber daya manusia memiliki dua komponen: tuntutan dan ketersediaan. Peramalan kebutuhan (*requirement forecast*) melibatkan penentuan jumlah, keterampilan, dan lokasi karyawan yang akan dibutuhkan institusi di masa mendatang dalam rangka mencapai tujuan-tujuannya. Selanjutnya dalam rangka meramalkan ketersediaan (*availability forecast*), perlu diamati sumber-sumber internal (para pegawai yang dipekerjakan saat ini) dan sumber-sumber eksternal (pasar tenaga kerja). Ketika kebutuhan dan ketersediaan pegawai telah dianalisis, institusi bisa menentukan apakah institusi tersebut mengalami surplus atau kekurangan pegawai, serta tindak lanjut yang diperlukan jika terjadi kekurangan atau kelebihan karyawan tersebut (Mondy, 2010).

b. Faktor-Faktor Penempatan Pegawai

Selanjutnya, Werther & Davis (1996) mengemukakan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam penempatan pegawai adalah sebagai berikut: (1) Faktor Prestasi Akademis atau Pendidikan. Tenaga kerja yang mempunyai atau memiliki prestasi akademis yang tinggi harus ditempatkan pada tugas dan pekerjaan yang memerlukan wewenang dan tanggung jawab yang besar. Sedangkan bagi karyawan yang mempunyai prestasi akademis yang rendah, maka ditempatkan pada tugas dan pekerjaan yang memerlukan wewenang dan tanggung jawab rendah; (2) Faktor pengalaman. Pengalaman kerja sebelumnya ketika seseorang pernah bekerja di tempat lain, perlu mendapat perhatian dalam penempatan karyawan, apalagi jika seseorang karyawan tersebut melamar pada bidang yang sama atau sejenis di tempat sebelumnya; (3) Faktor kesehatan fisik dan mental. Manajer SDM haruslah

mempertimbangan juga dalam penempatan karyawan berdasarkan kesehatan fisik dan mental karyawan yang akan ditempatkan; (4) Faktor status perkawinan. Status perkawinan merupakan faktor yang perlu dipertimbangkan juga oleh manajer SDM dalam menempatkan karyawan. Karyawan wanita yang telah memiliki suami dan anak, maka sebaiknya ditempatkan tidak jauh dari tempat tinggal; dan (5) Faktor usia. Jika karyawan sudah berusia agak tua sebaiknya ditempatkan pada pekerjaan yang tidak perlu mempunyai resiko tenaga fisik dan tanggung jawab yang berat.

Sementara itu Schuler & Jackson (2007) mengemukakan faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam penempatan pegawai, antara lain: (1) Pengetahuan. Pengetahuan yaitu segala sesuatu yang diketahui tentang suatu objek tertentu yang merupakan satu kesatuan terorganisir terdiri dari fakta dan kenyataan sesuai dengan pendidikan yang pernah diperoleh pada saat belajar; (2) Keterampilan. Menurut Mello (2002), pelatihan melibatkan karyawan akan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan mereka dan mereka dapat memanfaatkannya segera, pengembangan karyawan akan membantu organisasi dan karyawan (dalam karir karyawan). Pelatihan dan pengembangan karyawan semakin menjadi isu strategis bagi organisasi. (3) Kemampuan. Kemampuan berasal dari kata mampu yang berarti bisa melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, kemampuan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan sangat dibutuhkan oleh organisasi sehingga tujuan organisasi dapat cepat tercapai. Kemampuan dapat diperoleh dari pengetahuan, pengalaman kerja dan keterampilan kerja; (4) Kepribadian. Kepribadian yaitu cara seorang untuk berinteraksi dan berkreasi dengan individu lainnya, pegawai akan melaksanakan pekerjaan sesuai dengan kepribadiannya masing-masing dengan cara seperti apa mereka dapat menyelesaikan pekerjaannya hal ini berasal dari diri pribadinya atau kebiasaan yang dilakukan oleh pegawai sejak dahulu, sehingga dari kepribadian inilah maka seorang pegawai akan dinilai apakah mampu menyelesaikan tugas yang diberikan dengan tepat dan cepat.

c. **Persyaratan Penempatan Pegawai**

Terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam rangka penempatan pegawai, menurut Sulistiyani & Rosidah (2009) persyaratan yang harus dipenuhi tersebut adalah sebagai berikut: (1) Informasi analisis jabatan yang memberikan deskripsi jabatan, spesialisasi jabatan dan standar prestasi yang seharusnya ada dalam setiap jabatan tersebut; (2) Rencana-rencana SDM yang akan memberikan manajer tentang tersedia tidaknya lowongan pegawai suatu instansi; dan (3) Keberhasilan fungsi rekrutmen yang akan menjamin manajer bahwa tersedia sekelompok orang yang akan dipilih.

Dalam penempatan pegawai dikenal beberapa jenis penempatan, menurut Rivai (2003) jenis-jenis penempatan adalah sebagai berikut: (1) *Promosi*. Promosi terjadi apabila seorang pegawai dipindahkan dari suatu pekerjaan kepekerjaan lain yang lebih tinggi dalam pembayaran, tanggung jawab dan atau level. Umumnya

diberikan sebagai penghargaan, hadiah (*reward system*) atas usaha dan prestasi di masa lampau; (2) *Transfer dan Demosi*. Transfer dan demosi adalah dua kegiatan utama penempatan pegawai lainnya yang ada pada perusahaan. Transfer terjadi jika seorang pegawai dipindahkan dari suatu bidang tugas kebidang tugas lainnya yang tingkatannya hampir sama baik tingkat gaji, tanggung jawab, maupun tingkat strukturalnya. Demosi terjadi apabila seorang pegawai dipindahkan dari suatu posisi keposisi lainnya yang lebih rendah tingkatannya, baik tingkat gaji, tanggung jawab, maupun tingkatan strukturalnya. (3) *Job-Posting Programs*. *Job-posting programs* memberikan informasi kepada pegawai tentang pembukaan lowongan kerja dan persyaratannya. Pengumuman tentang lowongan kerja tersebut mengundang para pegawai yang memenuhi syarat untuk melamar. Tujuan program *job-posting* adalah untuk memberi dorongan bagi pegawai yang sedang mencari promosi dan transfer serta membantu departemen SDM dalam mengisi jabatan internal.

Sementara itu, dari sisi kebijakan, persyaratan penempatan pegawai dapat mengacu pada persyaratan pengadaan pegawai, promosi dan mutasi sebagaimana termaktub dalam UU 5/2014 dan PP 11/2017. Dalam pengadaan pegawai, persyaratan utamanya adalah mengikuti dan lulus seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang serta mengikuti dan lulus diklat dasar. Setelah dinyatakan lulus pada empat aspek ini, maka selanjutnya, pegawai tersebut ditempatkan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Selanjutnya, terkait mutasi, sebagaimana dikemukakan sebelumnya, dalam PP 11/2017 pasal 190 disebutkan bahwa mutasi dilakukan atas dasar kesesuaian antara kompetensi PNS dengan persyaratan Jabatan, klasifikasi Jabatan dan pola karier, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi. Persyaratan jabatan yang dimaksud adalah persyaratan administrasi maupun persyaratan substansi (standar kompetensi manajerial, kompetensi sosial kultural dan kompetensi teknis). Mutasi PNS tersebut dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan. Pelaksanaan mutasi dilakukan paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun. Selain mutasi karena tugas dan/atau lokasi, PNS dapat mengajukan mutasi tugas dan/atau lokasi atas permintaan sendiri dan disetujui oleh PPK.

Terkait promosi, dalam PP 11/2017 pasal 198 dikemukakan bahwa PNS dapat dipromosikan di dalam dan/atau antar JA dan JF keterampilan, JF ahli pertama, dan JF ahli muda sepanjang memenuhi persyaratan Jabatan, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi. Sementara itu, PNS yang menduduki Jabatan administrator dan JF ahli madya dapat dipromosikan ke dalam JPT pratama dan PNS yang menduduki JF ahli utama dapat dipromosikan ke dalam JPT madya sepanjang memenuhi persyaratan Jabatan, mengikuti, dan lulus seleksi terbuka, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi. Persyaratan jabatan ini dapat bermaksud persyaratan administrasi maupun persyaratan substansi (standar kompetensi manajerial, kompetensi sosial kultural dan kompetensi teknis).

Pada intinya, persyaratan yang ada dalam proses penempatan pegawai harus berbasis pada sistem merit, yaitu berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan

kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

2. Kompetensi

Kompetensi secara harfiah berasal dari kata *competence*, yang berarti kemampuan, wewenang dan kecakapan. Dari segi etimologi, kompetensi berarti segi keunggulan, keahlian dari perilaku seseorang pegawai atau pemimpin yang mana punya suatu pengetahuan, perilaku dan ketrampilan yang baik. Karakteristik dari kompetensi yaitu sesuatu yang menjadi bagian dari karakter pribadi dan menjadi bagian dari perilaku seseorang dalam melaksanakan suatu tugas pekerjaan (Mangkunegara, 2013).

Menurut Wibowo (2012), pengertian Kompetensi merupakan kemampuan melaksanakan pekerjaan atau tugas yang didasari ketrampilan maupun pengetahuan dan didukung oleh sikap kerja yang ditetapkan oleh pekerjaan. Kompetensi menunjukkan pengetahuan, ketrampilan dan sikap tertentu dari suatu profesi dalam ciri keahlian tertentu, yang menjadi ciri dari seorang profesional. Boulter *et al.* (dalam Sulistiyani & Rosidah, 2009) mendefinisikan kompetensi adalah karakteristik dasar dari seseorang yang memungkinkan pegawai mengeluarkan kinerja superior dalam pekerjaannya. Berdasarkan uraian di atas makna kompetensi mengandung bagian kepribadian yang mendalam dan melekat pada seseorang dengan perilaku yang dapat diprediksi pada berbagai keadaan dan tugas pekerjaan. Prediksi siapa yang berkinerja baik dan kurang baik dapat diukur dari kriteria atau standar yang digunakan.

Analisis kompetensi disusun sebagian besar untuk pengembangan karier, tetapi penentuan tingkat kompetensi dibutuhkan untuk mengetahui efektivitas tingkat kinerja yang diharapkan. Menurut Boulter *et al.* level kompetensi adalah sebagai berikut: *Skill, Knowledge, Social Role, Self Image, Trait dan Motive*. *Skill* adalah kemampuan untuk melaksanakan suatu tugas dengan baik, misalnya seorang programmer komputer. *Knowledge* adalah informasi yang dimiliki seseorang untuk bidang khusus (tertentu), misalnya bahasa komputer. *Social role* adalah sikap dan nilai-nilai yang dimiliki seseorang dan ditonjolkan dalam masyarakat (ekspresi nilai-nilai diri), misalnya: pemimpin. *Self image* adalah pandangan orang terhadap diri sendiri, merefleksikan identitas, contoh: melihat diri sendiri sebagai seorang ahli. *Trait* adalah karakteristik abadi dari seorang karakteristik yang membuat orang untuk berperilaku, misalnya: percaya diri sendiri. *Motive* adalah sesuatu dorongan seseorang secara konsisten berperilaku, sebab perilaku seperti hal tersebut sebagai sumber kenyamanan (dalam Sulistiyani & Rosidah, 2009).

Aspek-aspek yang terkandung dalam konsep kompetensi meliputi (Gordon dalam Sutrisno, 2010): (1) Pengetahuan (*knowledge*), yaitu kesadaran dalam bidang kognitif. Misalnya seorang karyawan mengetahui cara melakukan identifikasi belajar, dan bagaimana melakukan pembelajaran yang baik sesuai dengan kebutuhan yang ada di perusahaan; (2) Pemahaman (*understanding*), yaitu kedalaman kognitif, dan afektif yang dimiliki oleh individu. Misalnya, seorang karyawan dalam melaksanakan pembelajaran

harus mempunyai pemahaman yang baik tentang karakteristik dan kondisi kerja secara efektif dan efisien; (3) Nilai (*value*), adalah suatu standar perilaku yang telah diyakini dan secara psikologis telah menyatu dalam diri seseorang. Misalnya, standar perilaku para karyawan dalam melaksanakan tugas (kejujuran, keterbukaan, demokratis, dan lain-lain); (4) Kemampuan (*skill*), adalah sesuatu yang dimiliki oleh individu untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan yang dibebankan kepada karyawan; (5) Sikap (*attitude*), yaitu perasaan (senang-tidak senang, suka-tidak suka) atau reaksi terhadap suatu rangsangan yang datang dari luar. Misalnya, reaksi terhadap krisis ekonomi, perasaan terhadap kenaikan gaji; (6) Minat (*interest*), adalah kecenderungan seseorang untuk melakukan suatu perbuatan, misalnya melakukan suatu aktivitas kerja.

Selanjutnya, Michael Zwi (2000) dalam Wibowo (2012) mengemukakan kompetensi seseorang dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu sebagai berikut: (1) *Keyakinan dan nilai-nilai*. Perilaku seseorang sangat dipengaruhi oleh keyakinannya terhadap dirinya sendiri dan orang lain. Bila orang percaya akan kemampuannya dalam melakukan sesuatu, maka hal tersebut akan bisa dikerjakan dengan lebih mudah; (2) *Keterampilan*. Keterampilan seseorang dalam mengerjakan sesuatu akan meningkatkan rasa percaya diri, dan akan menunjukkan bahwa orang tersebut mempunyai kompetensi dalam bidangnya; (3) *Pengalaman*. Pengalaman akan sangat membantu dalam melakukan suatu pekerjaan, karena pengalaman mengajarkan sesuatu dengan nyata dan akan sangat mudah untuk mengingatnya. Seseorang bisa ahli dalam bidangnya karena banyak belajar dari pengalaman, dan keahlian seseorang menunjukkan suatu kompetensi yang dimiliki oleh orang tersebut; dan (4) *Karakteristik kepribadian*. Kepribadian bukanlah sesuatu yang tidak dapat dirubah, kepribadian seseorang akan mempengaruhi cara-cara orang tersebut dalam menyelesaikan permasalahan dalam kehidupan ini, dan hal ini akan membuat orang tersebut lebih kompeten. Seseorang akan berespons serta beradaptasi dengan lingkungan dan kekuatan sekitarnya, yang akan menambah kompetensi seseorang.

Spencer dan Spencer (dalam Wibowo, 2012) mengelompokkan tiga tingkatan kompetensi yaitu: (1) *Behavioral Tools*, mencakup: (a) *Knowledge* merupakan informasi yang digunakan orang dalam bidang tertentu, misalnya membedakan antara akuntan senior dan junior; dan (b) *Skill* merupakan kemampuan orang untuk melakukan sesuatu dengan baik. Misalnya, mewawancarai dengan efektif, dan menerima pelamar yang baik; (2) *Image Attribute*, mencakup: (a) *Social Role* merupakan pola perilaku orang yang diperkuat oleh kelompok sosial atau organisasi; dan (b) *Self Image* merupakan pandangan orang terhadap dirinya sendiri, identitas, kepribadian, dan harga dirinya; (3) *Personal Characteristic*, mencakup: (a) *Traits* merupakan aspek tipikal berperilaku. Misalnya, menjadi pendengar yang baik; dan (b) *Motive* merupakan apa yang mendorong perilaku seseorang dalam bidang tertentu (prestasi, afiliasi, kekuasaan).

Sementara itu, Moehariono (2009) mengemukakan ada lima dimensi kompetensi yang harus dimiliki oleh semua individu, meliputi: (1) Keterampilan menjalankan tugas (*Task-skills*), yaitu keterampilan untuk melaksanakan tugas-tugas rutin sesuai dengan standar di tempat kerja; (2) Keterampilan mengelola tugas (*Task management skills*), yaitu keterampilan untuk mengelola serangkaian tugas yang berbeda yang muncul di

pekerjaannya; (3) Keterampilan mengambil tindakan (*Contingency management skills*), yaitu keterampilan mengambil tindakan yang cepat dan tepat bila timbul suatu masalah di dalam pekerjaan; (4) Keterampilan bekerja sama (*Job role environment skills*), yaitu keterampilan untuk bekerja sama serta memelihara kenyamanan lingkungan kerja; dan (5) Keterampilan beradaptasi (*Transfer skill*), yaitu keterampilan untuk beradaptasi dengan lingkungan kerja yang baru.

Selanjutnya, dari segi kebijakan, regulasi nasional terkait kompetensi ini paling tidak termaktub dalam beberapa peraturan perundangan, antara lain UU 5/2014, UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, PP 11/2017 dan Peraturan Menteri PAN dan RB No. 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan ASN.

Kompetensi seorang PNS paling tidak terdiri dari 3 (tiga) jenis, yaitu kompetensi teknis, kompetensi manajerial dan kompetensi sosial kultural. Penjelasan mengenai ketiga kompetensi tersebut termaktub dalam UU 5/2014 pasal 69 sebagai berikut:

- a) kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis;
- b) kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; dan
- c) kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Selain ketiga kompetensi tersebut, berdasarkan UU 23/2014, pegawai aparatur sipil negara yang menduduki jabatan kepala Perangkat Daerah harus memenuhi kompetensi pemerintahan. Ketentuan tersebut berlaku secara mutatis mutandis terhadap pegawai aparatur sipil negara yang menduduki jabatan administrator di bawah kepala Perangkat Daerah dan jabatan pengawas. Adapun dalam penjelasan UU 23/2014 dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan “kompetensi pemerintahan” antara lain mencakup pengetahuan, sikap dan keterampilan yang terkait dengan kebijakan Desentralisasi, hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah, pemerintahan umum, pengelolaan keuangan Daerah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD dan etika pemerintahan.

Kompetensi ini secara regulasi dituangkan dalam bentuk standar kompetensi jabatan. Standar Kompetensi ASN ini terdiri atas: a) standar kompetensi jabatan pimpinan tinggi; b) standar kompetensi jabatan administrasi; dan c) standar kompetensi jabatan fungsional. Untuk standar kompetensi manajerial dan sosial kultural telah ada pengaturan secara nasional melalui Peraturan Menteri PANRB 38/2017. Berdasarkan peraturan tersebut, ditetapkan delapan kompetensi manajerial (integritas, kerjasama, komunikasi, orientasi pada hasil, pelayanan publik, pengembangan diri dan orang lain, mengelola perubahan, serta pengambilan keputusan) dan satu kompetensi sosial kultural (perekat bangsa). Pada masing-masing kompetensi tersebut, telah ditetapkan 5 level kompetensi dan 3 indikator perilaku. Level kompetensi ini disesuaikan dengan karakteristik jabatan ASN, mulai dari JPT, JA maupun JF.

Dalam Peraturan Menteri PANRB 38/2017 pasal 16 dikemukakan bahwa Standar Kompetensi ASN menjadi acuan paling sedikit untuk: a) perencanaan aparatur sipil negara; b) pengadaan aparatur sipil negara; c) pengembangan karier aparatur sipil negara; d) pengembangan kompetensi aparatur sipil negara; e) penempatan aparatur sipil negara; f) promosi dan/atau mutasi aparatur sipil negara; g) uji kompetensi aparatur sipil negara; h) sistem informasi manajemen aparatur sipil negara; dan i) kelompok rencana suksesi (*talent pool*) aparatur sipil negara. Jadi pada intinya, standar kompetensi jabatan ASN ini dimanfaatkan dalam pelaksanaan manajemen ASN di instansi pusat maupun daerah.

3. Kinerja

Meski secara harfiah kinerja adalah kata benda yang pengertiannya sama dengan hasil atau prestasi, kinerja dalam literatur manajemen dan organisasi memiliki makna yang lebih luas dan beragam; bukan sekedar hasil atau prestasi. Cermati misalnya pemahaman dan makna kinerja seperti yang dirangkum oleh Lebas & Euske (2004) sebagai berikut: (1) Kinerja merupakan sesuatu yang dapat diukur, baik diukur menggunakan angka atau menggunakan sebuah ekspresi yang memungkinkan terjadinya komunikasi; (2) Kinerja berarti berupaya, sesuai dengan maksud tertentu, untuk menghasilkan sesuatu (misal upaya menciptakan nilai); (3) Kinerja adalah hasil dari sebuah tindakan; (4) Kinerja adalah kemampuan untuk menghasilkan atau potensi untuk menciptakan hasil (sebagai contoh, kepuasan pelanggan bisa dilihat sebagai potensi bagi organisasi untuk menciptakan penjualan di masa yang akan datang); (5) Kinerja adalah perbandingan antara hasil dengan *benchmark* (patokan) tertentu baik yang ditetapkan secara internal maupun patokan eksternal; (6) Kinerja adalah hasil yang tidak diduga (mengejutkan) dibandingkan dengan yang diharapkan; (7) Dalam disiplin psikologi, kinerja adalah bertindak (*acting out*); (8) Kinerja adalah pertunjukan, khususnya dalam seni pertunjukan, yang melibatkan para aktor, peran mereka dan bagaimana peran dimainkan serta melibatkan orang luar yang menonton pertunjukan tersebut; dan (9) Kinerja adalah *judgment* (sebuah keputusan atau penilaian) yang didasarkan pada sesuatu yang lain sebagai pembanding. Persoalannya adalah siapa yang harus menjadi pengambil keputusan dan bagaimana kriterianya.

Dari ragam pemaknaan kinerja seperti tersebut diatas, tampak bahwa kinerja tidak dipahami semata-mata sebagai kata benda. Bahkan, dalam literatur manajemen dan organisasi secara umum kinerja lebih banyak dipahami sebagai hasil atau prestasi (Sobirin, 2014).

Namun demikian kelompok kedua memahami kinerja bukan sebagai kata benda melainkan sebagai kata kerja. Hal ini misalnya dikemukakan oleh Baird (1986) seperti dikutip oleh Lebas & Euske (2004) yang menegaskan bahwa kinerja bukan sebuah kejadian melainkan sesuatu yang berorientasi tindakan. Dengan kata lain, yang dimaksudkan dengan kinerja adalah upaya untuk menghasilkan sesuatu, bukan hasilnya. Kelompok ketiga menggabungkan pemahaman kelompok pertama dan kelompok kedua. Kinerja menurut kelompok ini melibatkan upaya atau tindakan (kinerja sebagai kata kerja) dan hasil atau prestasi (kinerja sebagai kata benda) yang terjadi secara bersamaan. Corvellec (1995, dalam Sobirin 2014), misalnya menganggap kinerja sebagai peristiwa

yang terjadi secara simultan yang melibatkan tindakan, hasil dari tindakan tersebut dan perbandingan antara hasil dari sebuah tindakan dengan ukuran atau patokan tertentu (*benchmark*).

Berdasarkan ragam pemahaman kinerja seperti ini (kinerja sebagai tindakan, perilaku, hasil dan gabungan antara tindakan dan hasil), Lebas & Euske (2004) selanjutnya menawarkan definisi kinerja yang lebih komprehensif, yaitu: *“Performance is the sum of all processes that will lead managers to taking appropriate actions in the present that will create a performing organization in the future (i.e., one that is effective and efficient)”*. Artinya kinerja adalah sekumpulan proses yang mendorong seorang manajer untuk mengambil tindakan yang tepat pada hari ini sehingga mampu menghasilkan performansi organisasi di masa yang akan datang (yakni efektivitas dan efisiensi organisasi).

Selanjutnya, Pasolong (2010) menyatakan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai meliputi: (1) Kemampuan, yaitu kemampuan dalam suatu bidang yang dipengaruhi oleh bakat, intelegensi (kecerdasan) yang mencukupi dan minat; (2) Kemauan, yaitu kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi; (3) Energi, yaitu sumber kekuatan dari dalam diri seseorang. Dengan adanya energi, seseorang mampu merespon dan bereaksi terhadap apapun yang dibutuhkan, tanpa berpikir panjang atau perhatian secara sadar sehingga ketajaman mental serta konsentrasi dalam mengelola pekerjaan menjadi lebih tinggi; (4) Teknologi, yaitu penerapan pengetahuan yang ada untuk mempermudah dalam melakukan pekerjaan; (5) Kompensasi, yaitu sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas jasa atas kinerja dan bermanfaat baginya; (6) Kejelasan tujuan, yaitu tujuan yang harus dicapai oleh pegawai. Tujuan ini harus jelas agar pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai dapat terarah dan berjalan lebih efektif dan efisien; dan (7) Keamanan, yaitu kebutuhan manusia yang fundamental, karena pada umumnya seseorang yang merasa aman dalam melakukan pekerjaannya, akan berpengaruh kepada kinerjanya.

Milkovich & Boudreau (1997) menyatakan kinerja pegawai merupakan fungsi dari interaksi tiga dimensi, yaitu: (1) Kemampuan (*Ability*) adalah kapasitas seorang individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan. Kemampuan keseluruhan seorang individu pada dasarnya tersusun dari dua perangkat faktor yaitu: (a) Kemampuan fisik yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan dan keterampilan, yaitu berupa faktor kekuatan dinamis, kekuatan tubuh, kekuatan statik, keluwesan dinamis, koordinasi tubuh, keseimbangan dan stamina; dan (b) Kemampuan mental/intelektual, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk kegiatan intelektual seperti kecerdasan *numeric*, pemahaman *verbal*, kecepatan *perceptual*, penalaran induktif, penalaran deduktif, visualisasi ruang dan ingatan; (2) Motivasi (*Motivation*) adalah kesediaan untuk mengeluarkan tingkat apa yang tinggi ke arah tujuan organisasi yang dikondisikan oleh kemampuan upaya untuk memenuhi suatu kebutuhan individual; dan (3) Peluang (*Opportunity*) Peluang yang dimiliki oleh karyawan yang bersangkutan, karena adanya halangan yang akan menjadi rintangan dalam bekerja, meliputi dukungan lingkungan kerja, dukungan peralatan kerja, ketersediaan bahan dan suplai yang memadai, kondisi kerja yang mendukung, rekan kerja yang membantu, aturan

dan prosedur yang mendukung, cukup informasi untuk mengambil keputusan dan waktu kerja yang memadai untuk bekerja dengan baik.

Pengukuran terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terhadap penyimpangan dari rencana yang ditentukan, apakah kinerja dicapai sesuai jadwal yang ditentukan atau apakah hasil kerja telah dicapai sesuai yang diharapkan. Pengukuran kinerja hanya dapat dilakukan terhadap kinerja yang terukur dan nyata. Moeheriono (2009) mengemukakan beberapa aspek yang mendasar dan paling pokok dalam pengukuran kinerja meliputi: (1) Menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi, dengan menetapkan secara umum apa yang diinginkan organisasi sesuai dengan tujuan, visi dan misinya; (2) Merumuskan indikator kinerja dan ukuran kinerja, yang mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung, sedangkan indikator kinerja mengacu pada pengukuran kinerja secara langsung yang membentuk keberhasilan utama dan indikator kinerja kunci; (3) Mengukur tingkat capaian dan sasaran organisasi, menganalisis hasil pengukuran kinerja yang dapat diimplementasikan dengan membandingkan tingkat capaian tujuan dan sasaran organisasi; (4) Mengevaluasi kinerja dengan menilai kemajuan organisasi dan pengambilan keputusan yang berkualitas, memberikan gambaran atau hasil kepada organisasi seberapa besar tingkat keberhasilan tersebut dan mengevaluasi langkah apa yang diambil organisasi selanjutnya.

Berkenaan dengan pengukuran kinerja, Mathis dan Jackson (2006), menyebutkan ada banyak cara untuk mengukur kinerja karyawan sehingga dapat mendukung keberhasilan suatu organisasi, elemen utama yang merupakan faktor kunci ada tiga, yaitu: (1) Produktivitas adalah ukuran kuantitas dan kualitas pekerjaan yang dilakukan dengan mempertimbangkan biaya sumber daya yang digunakan untuk mengerjakan pekerjaan tersebut; (2) Kualitas produksi juga harus dipertimbangkan sebagai bagian dari produktivitas, karena ada kemungkinan satu alternatif untuk memproduksi lebih banyak tetapi dengan kualitas yang lebih rendah; dan (3) Pelayanan yang berkualitas tinggi pada pelanggan merupakan hasil penting lainnya yang akan mempengaruhi kinerja kompetitif perusahaan. Dimensi pelayanan terdiri dari keyakinan pengetahuan tenaga kerja, fasilitas dan peralatan fisik, perhatian, bantuan tepat pada waktunya, kinerja yang dapat diandalkan dan tepat, semua menuju pada hasil pelayanan terbaik.

Selanjutnya, dari sisi kebijakan, mengenai kinerja ini telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Secara teknis, pengaturan mengenai kinerja diatur dalam PP Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi kerja PNS. Dalam PP ini dikemukakan bahwa penilaian prestasi kerja PNS terdiri atas unsur Sasaran Kerja Pegawai dan perilaku kerja. Adapun Sasaran Kerja Pegawai yang selanjutnya disingkat SKP adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang PNS. Sementara itu, yang dimaksud perilaku kerja adalah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan yang dilakukan oleh PNS atau tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam PP 46/2011 dikemukakan bahwa setiap PNS wajib menyusun SKP berdasarkan rencana kerja tahunan instansi. SKP tersebut memuat kegiatan tugas jabatan dan target yang harus dicapai dalam kurun waktu penilaian yang bersifat nyata dan dapat

diukur. SKP yang telah disusun harus disetujui dan ditetapkan oleh pejabat penilai. Penilaian SKP tersebut paling sedikit meliputi aspek kuantitas, kualitas, dan waktu, sesuai dengan karakteristik, sifat, dan jenis kegiatan pada masing-masing unit kerja. Dalam hal kegiatan tugas jabatan didukung oleh anggaran maka penilaian SKP meliputi pula aspek biaya. Penilaian SKP dilakukan dengan cara membandingkan antara realisasi kerja dengan target.

Sementara itu, terkait penilaian perilaku kerja meliputi aspek orientasi pelayanan, integritas, kornitnen, disiplin, kerja sarna dan kepernimpinan (khusus PNS yang menduduki jabatan struktural). Penilaian perilaku kerja dilakukan melalui pengamatan oleh pejabat penilai terhadap PNS sesuai kriteria yang ditentukan.

Selanjutnya, salah satu informasi yang harus tertuang dalam profil pegawai adalah riwayat hasil penilaian kinerja. Dalam PP 11/2017 pasal 173 dikemukakan bahwa riwayat hasil penilaian kinerja merupakan informasi mengenai penilaian kinerja yang dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai serta perilaku PNS.

Dalam PP 11/2017 pasal 228 dikemukakan bahwa penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS. Penilaian kinerja PNS dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Penilaian kinerja PNS ini dilakukan oleh atasan langsung dari PNS atau pejabat yang ditentukan oleh PyB.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam UU 5/214 pasal 77 dikemukakan bahwa hasil penilaian kinerja PNS disampaikan kepada tim penilai kinerja PNS. Hasil penilaian kinerja PNS digunakan untuk menjamin objektivitas dalam pengembangan PNS, dan dijadikan sebagai persyaratan dalam pengangkatan jabatan dan kenaikan pangkat, pemberian tunjangan dan sanksi, mutasi, dan promosi, serta untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan.

Selanjutnya, dalam PP 11/2017 pasal 201 Tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah dibentuk oleh PyB. Tim penilai kinerja PNS ini terdiri atas: a) PyB; b) pejabat yang menangani bidang kepegawaian; c) pejabat yang menangani bidang pengawasan internal; dan d) pejabat pimpinan tinggi terkait. Sebagaimana kompetensi, penilaian kinerja juga menjadi salah satu dasar yang sering dimanfaatkan dalam pelaksanaan manajemen ASN.

C. Konsepsi Strategi

Secara etimologi “strategi” sebenarnya berasal dari bahasa Yunani “*strategos*” diambil dari kata *stratos* yang berarti militer dan *Ag* yang berarti memimpin. Jadi strategi dalam konteks awalnya ini diartikan sebagai *general ship* yang artinya sesuatu yang

dikerjakan oleh para jenderal dalam membuat rencana untuk menaklukkan musuh dan memenangkan perang (Purnomo, 1996).

Istilah strategi sudah menjadi istilah yang sering digunakan oleh masyarakat untuk menggambarkan berbagai makna seperti suatu rencana, taktik atau cara untuk mencapai apa yang diinginkan. Strategi pada hakikatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen (*management*) untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi, untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja, melainkan harus mampu menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya. (Effendy, 2007)

Mello (2002) memberikan definisi strategi yaitu, *strategy is how the organization intends to achieve its goals*. Sementara, David (2001) menemukan *strategies are the means by which long-term objectives will achieved*. Sementara itu Glueck dan Jauch (1991), menyatakan bahwa strategi adalah rencana yang disatukan, luas dan terintegrasi yang menghubungkan keunggulan perusahaan dengan tantangan lingkungan dan yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama perusahaan dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat. Sedangkan Pearce & Robinson (1997) mendefinisikan strategi sebagai suatu rencana yang berskala besar dan berorientasi kepada masa depan untuk berinteraksi dengan lingkungan persaingan guna mencapai sasaran perusahaan.

Dari pendapat para ahli diatas dapat dikemukakan bahwa strategi merupakan rencana yang mencakup sejumlah tindakan yang sistematis dan terkoordinasi melalui beberapa cara atau alternatif yang dipilih dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Mintzberg (2007), konsep strategi itu sekurang-kurangnya mencakup lima arti yang saling terkait, dimana strategi adalah suatu:

- 1) Perencanaan untuk semakin memperjelas arah yang ditempuh organisasi secara rasional dalam mewujudkan tujuan-tujuan jangka panjang.
- 2) Acuan yang berkenan dengan penilaian konsistensi ataupun inkonsistensi perilaku serta tindakan yang dilakukan oleh organisasi.
- 3) Sudut yang diposisikan oleh organisasi saat memunculkan aktivitasnya.
- 4) Suatu perspektif yang menyangkut visi yang terintegrasi antara organisasi dengan lingkungannya yang menjadi batas bagi aktivitasnya.
- 5) Rincian langkah taktis organisasi.

Terkait fungsi strategi, menurut Assauri (2013) fungsi dari strategi pada dasarnya adalah berupaya agar strategi yang disusun dapat diimplementasikan secara efektif. Fungsi strategi adalah sebagai berikut:

- 1) Mengkomunikasikan suatu maksud (visi) yang ingin dicapai kepada orang lain.
- 2) Menghubungkan atau mengaitkan kekuatan atau keunggulan organisasi dengan peluang dari lingkungannya.
- 3) Memanfaatkan atau mengeksploitasi keberhasilan dan kesuksesan yang dapat sekarang atau sekaligus menyelidiki adanya peluang-peluang baru.
- 4) Menghasilkan dan membangkitkan lebih banyak sumber daya yang lebih banyak dari yang digunakan sekarang.

- 5) Mengkoordinasikan dan mengarahkan kegiatan atau aktivitas organisasi kedepan.
- 6) Menanggapi serta bereaksi atas kegiatan atau aktivitas kedepan

Selanjutnya, menurut David (2001), proses manajemen strategi terdiri atas 3 tahapan yaitu sebagai berikut:

- 1) Perumusan Strategi

Perumusan strategi mencakup pengembangan visi dan misi, identifikasi peluang dan ancaman eksternal suatu organisasi, kesadaran akan kekuatan dan kelemahan internal, penetapan tujuan jangka panjang, pencarian strategi – strategi alternatif, dan pemilihan strategi tertentu untuk mencapai tujuan. Keputusan perumusan strategi mendorong suatu organisasi untuk komit pada produk, pasar, sumber daya, dan teknologi spesifik selama kurun waktu yang lama. Perumusan strategi menentukan keunggulan kompetitif jangka panjang.

- 2) Penerapan Strategi

Penerapan strategi mengharuskan perusahaan untuk menetapkan tujuan tahunan, membuat kebijakan, memotivasi karyawan, dan mengalokasikan sumber daya, sehingga strategi – strategi yang telah dirumuskan dapat dijalankan.

- 3) Penilaian Strategi

Penilaian strategi adalah tahap terakhir dalam manajemen strategi. Manajer harus tahu kapan ketika strategi tertentu tidak berjalan dengan baik; penilaian atau evaluasi strategi merupakan cara utama untuk memperoleh informasi semacam ini. Semua strategi terbuka untuk dimodifikasi di masa yang akan data karena berbagai faktor eksternal dan internal terus menerus berubah.

Dalam merumuskan suatu strategi, terdapat beberapa aturan dasar yang perlu diperhatikan. Goldworthy & Ashley (1998) mengusulkan tujuh aturan dasar dalam merumuskan suatu strategi sebagai berikut:

- 1) Ia harus menjelaskan dan menginterpretasikan masa depan, tidak hanya masa sekarang.
- 2) Arahan strategi harus bisa menentukan rencana dan bukan sebaliknya.
- 3) Strategi harus berfokus pada keunggulan kompetitif, tidak semata-mata pada pertimbangan keuangan.
- 4) Ia harus diaplikasikan dari atas ke bawah, bukan dari bawah ke atas.
- 5) Strategi harus mempunyai orientasi eksternal.
- 6) Fleksibilitas adalah sangat esensial.
- 7) Strategi harus berpusat pada hasil jangka panjang.

Selain itu, untuk menjamin agar strategi dapat berhasil baik dengan meyakinkan bukan saja dipercaya oleh orang lain, tetapi memang dapat dilaksanakan, Hatten & Hatten (1996) memberikan beberapa petunjuknya sebagai berikut:

- 1) Strategi harus konsisten dengan lingkungan, strategi dibuat mengikuti arus perkembangan masyarakat, dalam lingkungan yang memberi peluang untuk bergerak maju.
- 2) Setiap organisasi tidak hanya membuat satu strategi, tergantung pada ruang lingkup kegiatannya. Apabila ada banyak strategi yang dibuat maka strategi yang satu haruslah konsisten dengan strategi yang lain. Jangan bertentangan atau bertolak belakang, semua strategi senantiasa diserasikan satu dengan yang lain.
- 3) Strategi yang efektif hendaknya memfokuskan dan menyatukan semua sumberdaya dan tidak menceraiberaikan satu dengan yang lain. Persaingan tidak sehat antara berbagai unit kerja dalam suatu organisasi seringkali mengklaim sumberdayanya, membiarkannya terpisah dari unit kerja lainnya sehingga kekuatan-kekuatan yang tidak menyatu itu justru merugikan posisi organisasi.
- 4) Strategi hendaknya memusatkan perhatian pada apa yang merupakan kekuatannya dan tidak pada titik-titik yang justru adalah kelemahannya. Selain itu hendaknya juga memanfaatkan kelemahan pesaing dan membuat langkah-langkah yang tepat untuk menempati posisi kompetitif yang lebih kuat.
- 5) Sumber daya adalah sesuatu yang kritis. Mengingat strategi adalah sesuatu yang mungkin, hendaknya dibuat sesuatu yang memang layak dapat dilaksanakan.
- 6) Strategi hendaknya memperhitungkan resiko yang tidak terlalu besar. Memang setiap strategi mengandung resiko, tetapi haruslah berhati-hati, sehingga tidak menjerumuskan organisasike lubang yang lebih besar. Oleh karena itu strategi hendaknya selalu dapat dikontrol.
- 7) Strategi hendaknya disusun diatas landasan keberhasilan yang telah dicapai.
- 8) Tanda-tanda suksesnya dari suksesnya strategi ditampakkan dengan adanya dukungan dari pihak-pihak yang terkait dari para eksekutif, dari semua pimpinan unit dalam organisasi.

D. Pengertian Distribusi dan Redistribusi Pegawai

Untuk memahami definisi konseptual redistribusi pegawai ASN, maka pada awal tulisan ini akan dijabarkan definisi “distribusi” dan “redistribusi” secara etimologis. Definisi konseptual “distribusi” berdasarkan tinjauan etimologis adalah kata dasar yang termasuk kelas kata nomina, yaitu nomina kolektif. Nomina kolektif antara lain menunjukkan kelompok orang. Dengan kata kata lain, distribusi termasuk kelas kata nomina atau kata benda, biasanya dapat berfungsi sebagai subyek atau obyek dari klausa (satuan gramatikal yang mengandung predikat dan berpotensi menjadi kalimat). Arti distribusi

adalah persebaran benda di suatu wilayah tertentu (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008). Adapun berdasarkan tinjauan etimologis istilah “redistribusi” terdiri dari kata “re” dan “distribusi”. (a) “Re” adalah bentuk terikat artinya sekali lagi; kembali. Contoh penggunaan bentuk terikat “re” pada kata-kata sebagai berikut: (i) reformasi (nomina) artinya, perubahan secara drastis untuk perbaikan di suatu masyarakat/negara; (ii) reedukasi (nomina) artinya pendidikan ulang; (iii) reproduksi artinya hasil ulang; dan (iv) renegosiasi (nomina) artinya perundingan ulang/kembali. (b) Dengan memperhatikan arti bentuk terikat dari kata “re” dan “distribusi” tersebut di atas, maka dapat disusun pengertian kata “redistribusi” yang artinya adalah distribusi ulang atau persebaran ulang.

Dari uraian di atas, maka terminologi “distribusi” dan “redistribusi” tersebut, dapat dikembangkan menjadi definisi konseptual “distribusi” dan “redistribusi” pegawai ASN sebagai berikut: (1) definisi distribusi pegawai ASN adalah persebaran pegawai di suatu wilayah tertentu, seperti di organisasi instansi pemerintah yaitu kementerian/lembaga/daerah (provinsi/kabupaten/kota); (2) definisi redistribusi pegawai ASN adalah persebaran ulang pegawai di organisasi instansi pemerintah. ASN yang sebelumnya sudah ditempatkan dan dibagi ke berbagai sektor akan dievaluasi dan dibagi kembali dalam rangka mencapai keidealan dalam isu manajemen SDM.

Redistribusi pegawai dapat dianggap sebagai langkah memperbaiki Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) dalam rangka reformasi administrasi publik. Jika dikaitkan dalam konteks pemerintah, maka redistribusi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan salah satu usaha reformasi administrasi publik di Indonesia. Manajemen SDM merupakan salah satu bagian penting dalam rangka melakukan reformasi administrasi publik. Manajemen SDM menurut Hess secara fundamental mengarah pada proses pencapaian perubahan (Hess, 1995). Perubahan yang dimaksud adalah perubahan yang mengarah pada filosofi membangun (*development*). Sehingga usaha reformasi akan selalu diiringi dengan perubahan pada manajemen SDM.

Manajemen SDM dapat dipahami sebagai penggunaan individu dalam organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi (Mondy R. W., 2010). Pendapat lain mengatakan Manajemen SDM dipahami sebagai bagian dari fungsi organisasi yang berfokus pada pengorganisasian staf, pelatihan, pengembangan, pemotivasian, dan pemeliharaan terhadap pegawai (DeCenzo & Robbins, 2010). Sehingga manajemen SDM dapat dipahami sebagai proses pencapaian tujuan organisasi dengan cara memaksimalkan potensi pegawai dan memperhatikan berbagai fungsi organisasi dalam mengelola SDM. Sehingga dari definisi diatas, redistribusi pegawai dapat dipahami sebagai salah satu bentuk dari usaha manajemen SDM pada organisasi publik di Indonesia untuk mencapai efektifitas dan efisiensi organisasi.

Isu manajemen SDM merupakan hal yang sangat penting untuk diperhatikan dalam melakukan reformasi administrasi publik. Jika pemerintah tidak bisa merekrut dan memperkerjakan individu yang bertalenta di tempat yang benar dan waktu yang tepat, dan jika individu bertalenta tersebut tidak mendapat motivasi, kesempatan untuk berkembang, dan tidak dipelihara dengan baik, maka performa pemerintah akan buruk (Coggburn, 2005).

Hal ini dapat berakibat fatal dan akan memunculkan berbagai masalah yang pada akhirnya sulit diselesaikan.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan pengertian distribusi dan redistribusi, namun masih dalam konteks aktivitas ekonomi. Menurut Philip Kotler, distribusi merupakan sekumpulan organisasi yang membuat sebuah proses kegiatan penyaluran suatu barang atau jasa siap untuk di pakai atau di konsumsi oleh para konsumen (pembeli) (Kotler, 1997). Alma (2007) menambahkan, distribusi merupakan sekumpulan lembaga yang saling terhubung antara satu dengan lainnya untuk melakukan kegiatan penyaluran barang atau jasa sehingga tersedia untuk dipergunakan oleh para konsumen (pembeli) (Alma, 2007). Jadi dapat disimpulkan bahwa distribusi merupakan suatu kegiatan atau suatu proses penyaluran barang atau jasa dari satu atau kumpulan organisasi produsen kepada konsumen.

Selain itu, Harrison Kiambati, Caroline Kiio, dan John Toweett mendefinisikan distribusi pegawai dari perspektif tenaga kesehatan di Kenya. Distribusi tenaga kesehatan merupakan upaya penyediaan tenaga kesehatan yang cukup dan terbagi secara merata. Kata “cukup” (*adequate*) dan “merata” (*equitably distributed*) merupakan kata kunci pada definisi ini. (Harrison, Kiio, & Toweett, 2013)

Distribusi pegawai juga dikenal dengan istilah mutasi. Pengertian mutasi sebagaimana yang diungkapkan oleh Siswanto (1987, h.211) bahwa mutasi adalah kegiatan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan suatu proses pemindahan fungsi, tanggung jawab, dan status ketenagakerjaan tenaga kerja ke situasi tertentu dengan tujuan agar tenaga kerja yang bersangkutan memperoleh kepuasan kerja yang mendalam dan dapat memberikan prestasi kerja yang semaksimal mungkin kepada organisasi. (Siswanto, 1987)

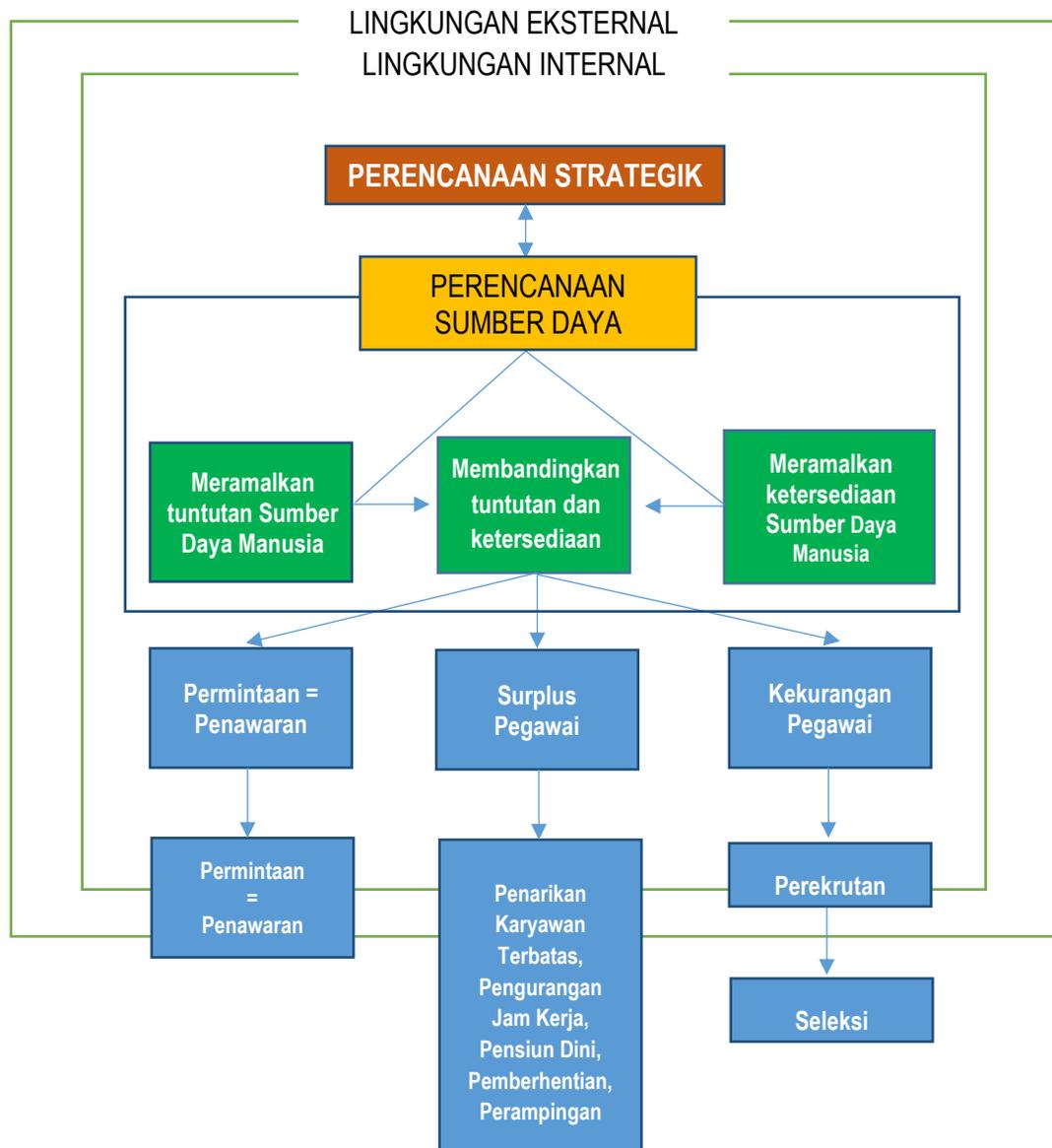
Dengan demikian yang dimaksud dengan distribusi pegawai adalah suatu proses pemindahan Sumber Daya Manusia atau Pegawai dari lembaga satu ke lembaga lainnya, sehingga pelayanan publik kepada masyarakat dapat tersalurkan secara efektif dan efisien. Dalam konteks manajemen PNS, konsep distribusi pegawai digunakan antara lain oleh Mifthah Thoha yang menggunakan istilah distribusi pegawai dalam menguraikan permasalahan kelebihan pegawai di daerah disebabkan oleh tidak diterapkannya prinsip-prinsip *rightsizing*, maka hendaknya segera dilakukan distribusi pegawai ke tempat-tempat yang masih membutuhkan, sementara itu tidak ada lagi kebijakan penerimaan pegawai (Thoha, 2014). Selain itu, Alwi menjelaskan distribusi pegawai melalui analisis Markov. Analisis ini menggunakan teknik matematis dengan matrik yang menunjukkan kemungkinan terjadinya perpindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan lainnya. Analisa ini digunakan untuk melihat distribusi pegawai pada masing-masing jabatan, dan darimana sumber kebutuhan pegawai untuk suatu jabatan tertentu dapat dipenuhi (Meldona, 2009). Selanjutnya Sedarmayanti menyatakan SDM aparatur merupakan unsur yang utama dalam mencapai tujuan organisasi, di samping elemen lainnya seperti keuangan, metode, dan mesin. SDM aparatur memiliki kemampuan, akal pikiran serta perasaan yang tidak dimiliki elemen lainnya, dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Strategi redistribusi

pegawai berhubungan dengan jumlah, komposisi dan distribusi pegawai yang ada pada setiap instansi pemerintah (Sedarmayanti, 2013).

Redistribusi pegawai pada dasarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses distribusi pegawai. Sahlins mendefinisikan redistribusi sebagai *pooling*, perpindahan barang dan jasa yang tersentralisasi, yang melibatkan proses pengumpulan kembali dari anggota-anggota suatu kelompok melalui pusat, kepada dan pembagian kembali kepada anggota-anggota kelompok tersebut (Sahlins, 1976). Dalam konteks pemerintahan, redistribusi pegawai berarti pemindahan Sumber Daya Manusia atau pegawai dari satu unit organisasi ke unit organisasi lainnya, atau dari satu lembaga ke lembaga lain dengan pertimbangan – pertimbangan tertentu.

BKN menyebutkan bahwa distribusi PNS merupakan penempatan pegawai sesuai kebutuhan *riil* dilihat dari aspek kuantitas, kualitas, komposisi, dan kualifikasi untuk mencapai visi, misi, dan tujuan organisasi pemerintah. Ketika merujuk pada kalimat di atas, terlihat bahwa distribusi/redistribusi PNS merupakan sebuah cara memindahkan pegawai untuk memenuhi kebutuhan pegawai, untuk pencapaian tujuan organisasi pemerintah. Sebelum membahas lebih jauh mengenai pemindahan pegawai di bawah ini konsep mengenai rencana pengelolaan sumber daya manusia dalam sebuah organisasi oleh Mondy. Mondy menyatakan “...*executive are now focusing their attention on how human resources can help the organization achieve its strategic objective*” yang apabila diterjemahkan menjadi kurang lebih eksekutif sekarang memfokuskan perhatian mereka pada bagaimana sumber daya manusia dapat membantu organisasi mencapai tujuan strategisnya (Mondy, Wayne, Noe, Premeaux, & Bandy, 2002).

Berbicara dalam konteks negara, pernyataan Mondy ini menjelaskan bahwa kedudukan ASN dalam roda pemerintahan merupakan penggerak utama dalam pemerintah untuk mencapai tujuan strategis negara, dalam hal ini mendukung program distribusi aparatur pemerintah secara merata dan proporsional sehingga mampu mempercepat agenda pembangunan nasional sesuai dengan perubahan secara eksternal maupun internal arah kebijakan negara. Sehingga dibutuhkan sebuah perencanaan pengelolaan sumber daya manusia yang serba cepat dan berkelanjutan demi mendukung program tersebut. Berikut bagan dari Mondy yang menjelaskan perencanaan tersebut:



Gambar 2- 2 Perencanaan Strategis dalam Organisasi

Dari gambar di atas terlihat bahwa dalam sebuah pengelolaan SDM haruslah memiliki keterkaitan dengan perencanaan strategis dari sebuah organisasi. Ketika terjadi kekurangan pegawai adalah dengan melakukan perekrutan dengan mekanisme seleksi yang telah ditentukan. Sedangkan ketika terjadi surplus pegawai, maka akan terjadi penarikan pegawai terbatas, pengurangan jam kerja, pensiun dini, perampingan hingga pemberhentian pegawai.

Pesebaran ASN di Indonesia dinilai belum ideal, bahkan jauh dari kata ideal. Terdapat ketimpangan yang kontras antara jumlah ASN di pusat dan daerah. Lebih spesifik lagi, ketimpangan terjadi antara pulau Jawa dengan pulau-pulau lainnya. Persebaran ASN terlalu terkonsentrasi di Pulau Jawa sehingga terjadi ketimpangan dari berbagai sisi. Akibatnya, pelayanan publik pun hanya terkonsentrasi di Pulau Jawa. Sedangkan konsep bernegara Indonesia adalah berdasarkan keadilan sosial sehingga fenomena ini mengikis

filosofi bernegara tersebut. Urgensi inilah yang memelopori adanya konsep redistribusi pegawai, yakni dalam rangka mencapai keadilan sosial.

Salah satu program nasional berkait reformasi birokrasi nasional adalah penataan jumlah, distribusi dan kualitas Pegawai Negeri Sipil. Kebijakan distribusi pegawai semakin diperhatikan sejak dikeluarkannya UU 5/2014. Peningkatan nilai belanja PNS dari tahun 2009 hingga 2013 naik sebesar 13,7 persen. Berdasarkan data yang dihimpun Kementerian PAN RB, terdapat 58 kabupaten/kota yang mengalokasikan anggarannya lebih dari 50 persen untuk biaya pegawai (Republika, 2018). Oleh karena itu, diperlukan redistribusi pegawai untuk menyeimbangkan belanja pegawai tersebut.

Dari pandangan di atas, kita dapat mengerti bahwa adanya wacana redistribusi pegawai di Indonesia dapat dipahami sebagai konsekuensi atas kesalahan pada saat distribusi pegawai tahap hilir, yaitu pada penataan ASN. Pemerintah tidak merekrut dan memperkerjakan ASN pada tempat dan waktu yang tepat. Sehingga wacana redistribusi ini dapat dipandang sebagai wacana dalam rangka memperbaiki kesalahan tersebut.

Redistribusi pegawai sebenarnya merupakan masalah yang jarang dihadapi oleh birokrasi di negara lain. Sehingga tidak ada konsep baku yang dapat dijadikan *role model* bagi Indonesia. Reformasi terkait SDM di negara lain kebanyakan berfokus hanya pada isu pemerataan layanan kebutuhan dasar (e.g. kesehatan (Fried, 1998), pendidikan (McDermott, 2006), pelayanan (Ayee, 2001)). Isu manajemen SDM di negara lain biasanya secara khusus menyoroti suatu sektor lalu membahas tentang peningkatan kapasitas pegawai publiknya. Sedangkan pada kasus Indonesia saat ini, terdapat keunikan fenomena pada persebaran ASN. Persebaran yang dinilai timpang perlu dievaluasi dan dilakukan pembenahan. Bukan hanya di bidang kesehatan, pendidikan, ataupun pelayanan saja, tetapi hampir disemua bidang. Secara umum persebaran ASN di Indonesia memang belum merata.

Reformasi semacam ini sebenarnya sejalan dengan gagasan Battaglio yang berusaha menghubungkan paradigma *New Public Management* (NPM) dengan manajemen sumber daya manusia di sektor publik. Ia memandang ada konsekuensi-konsekuensi reformasi jika suatu negara mengarahkan administrasi negaranya pada model NPM. Adanya pendekatan berbeda dalam proses pelayanan mengharuskan adanya reformasi terhadap institusi yang ada, termasuk pada hal sumber daya manusia (Battaglio, 2015). Sebenarnya bukan hanya pada kasus paradigma NPM, ketika suatu negara ingin melakukan perubahan pola pengelolaan apapun maka harus siap untuk melakukan reformasi.

Terlalu dini mengatakan bahwa redistribusi pegawai ini sebagai langkah reformasi administrasi akibat dari perubahan paradigma administrasi publik. Tetapi suatu paradigma tidak bisa secara “sengaja” diimplementasikan oleh suatu negara. Pendefinisian paradigma ini dapat dilihat dari pola pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintahan suatu negara. Indonesia yang mulai menggunakan pendekatan-pendekatan pasar dalam menyediakan barang publik mengindikasikan adanya perubahan pada pola pengelolaan publiknya. Masuknya paradigma ini adalah konsekuensi dari tren global yang juga mengalami perubahan dari segi ekonomi, institusi, politik, dan ideologi (Wise, 2002).

Pemerintah Indonesia sendiri tidak pernah secara eksplisit mengatakan paradigma mana yang menjadi acuan dalam administrasi publiknya. Pemerintah Indonesia lebih cenderung mencari model pengelolaan yang paling tepat bagi kondisi yang dihadapi. Kondisi geografis yang sangat unik dan masyarakat yang sangat heterogen membuat administrasi publik sulit dalam melakukan penyesuaian. Setiap daerah mempunyai kondisi dan situasi yang berbeda dengan daerah lainnya. Sehingga dalam pengelolaannya dibutuhkan pendekatan yang berbeda-beda.

Untuk mengatasi masalah ini muncul ide desentralisasi yang memberikan sebagian kekuasaan pada daerah. Namun demikian, sampai saat ini konsep desentralisasi belum berjalan dengan baik dan bahkan menambah masalah baru. Konsekuensi desentralisasi adalah salah satunya membengkaknya jumlah pegawai yang ada di daerah. Hal ini disebabkan karena terdapat hirarki pemerintahan yang sangat panjang, mulai dari kabupaten, provinsi, pusat. Adanya hirarki yang panjang ini yang berakibat pada proses administrasi yang cenderung rigid dan berbelit-belit sehingga membutuhkan tenaga yang banyak juga.

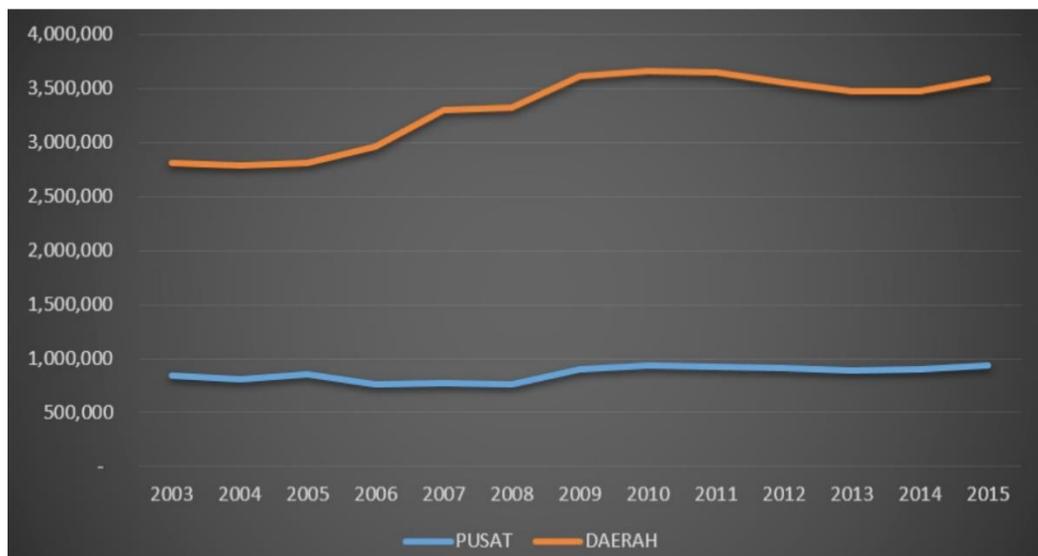
Desentralisasi juga akan bermasalah ketika kapasitas dari ASN rendah. Penentuan kebijakan yang terkadang “tidak matang” akan menimbulkan konsekuensi yang panjang, termasuk pada sektor manajemen SDM. Pendekatan rekrutmen ASN yang dilakukan terkadang bersifat politis sehingga tahun demi tahun formasi yang ada di daerah terus membengkak. Akibatnya belanja pegawai lebih besar daripada belanja publik. Lalu, Pemerintah dituding sibuk mengurus dirinya sendiri daripada mengelola publik secara efisien. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi negara ini dalam pengelolaan sumber daya ASN sangatlah unik dan penuh tantangan. Sehingga perlu untuk diurai dan diselesaikan sesegera mungkin.

Akhirnya dapat disimpulkan bahwa arti redistribusi pegawai adalah upaya pengalokasian ulang pegawai berdasarkan kebutuhan tertentu agar terwujud ketersediaan SDM organisasi yang proporsional. Pemerataan penyebaran pegawai (ASN) adalah alasan paling tepat untuk mendefinisikan konsep ini. Secara singkat dapat dikatakan redistribusi pegawai ini mempunyai tujuan untuk mewujudkan proporsionalitas sebaran pegawai ASN di Indonesia sesuai kebutuhan. Tetapi yang perlu diperhatikan adalah pemerataan sebaran yang bagaimana? Dengan cara apa? Pemerataan sebaran pegawai ASN bisa dilihat dari berbagai asumsi, mulai dari proporsi belanja pegawai dan belanja publik yang tidak seimbang, ataupun proporsi jumlah dan kualitas ASN yang timpang di daerah merupakan asumsi yang paling sering dipakai untuk mendukung gagasan redistribusi ini. Daerah yang jumlah ASN-nya mengalami *over capacity* lebih baik dimanfaatkan untuk membangun daerah lainnya. Selain itu, kompetensi ASN hendaknya juga dapat diminimalisir ketimpangannya agar dapat mendukung upaya pembangunan yang lebih merata.

E. Pentingnya Redistribusi Pegawai

Isu distribusi dan redistribusi pegawai di Indonesia penting untuk dilakukan karena dampaknya yang luas bagi manajemen kinerja pemerintahan di Indonesia. Pentingnya distribusi dan redistribusi pegawai disebabkan oleh beberapa hal.

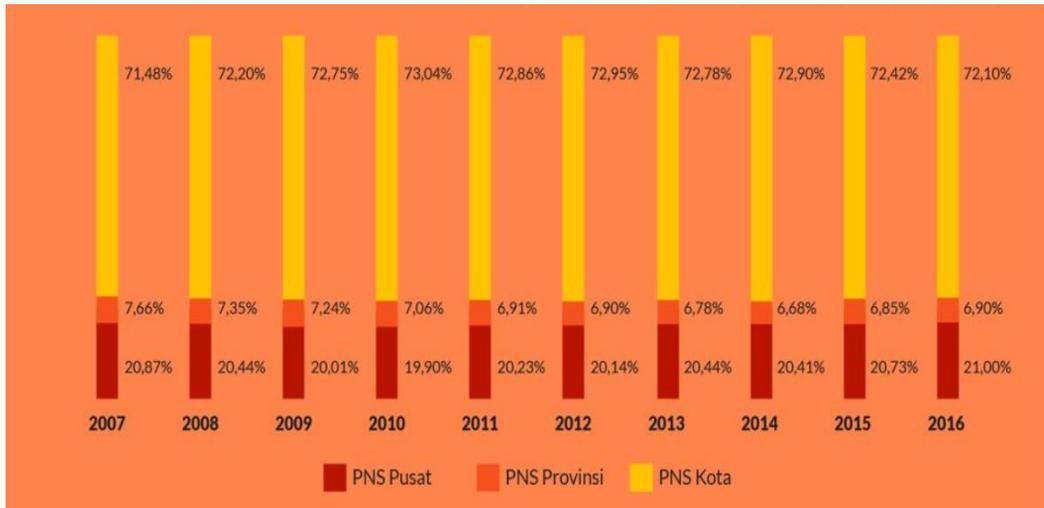
Pertama, pertumbuhan jumlah PNS Pusat dan Daerah yang tidak merata. Distribusi PNS dari 4.455.303 orang, sebanyak 939.995 atau 21 %, bekerja di instansi Pusat dan Kantor Perwakilan, sedangkan 3.586.715 atau 79 % bekerja di instansi Daerah. Komposisi ini menunjukkan perbandingan kurang baik, mengingat jumlah PNS yang bekerja di instansi pusat jumlahnya masih cukup besar yakni mencapai 21 %. Seharusnya di instansi pusat cukup 10 % mengingat tugas fungsinya hanya sebagai pengendali kebijakan, sedangkan tugas utama pelayanan publik ada di instansi daerah.



Sumber: Diolah Dari Berbagai Sumber, 2018.

Gambar 2- 3 Pertumbuhan Jumlah PNS Pusat dan Daerah

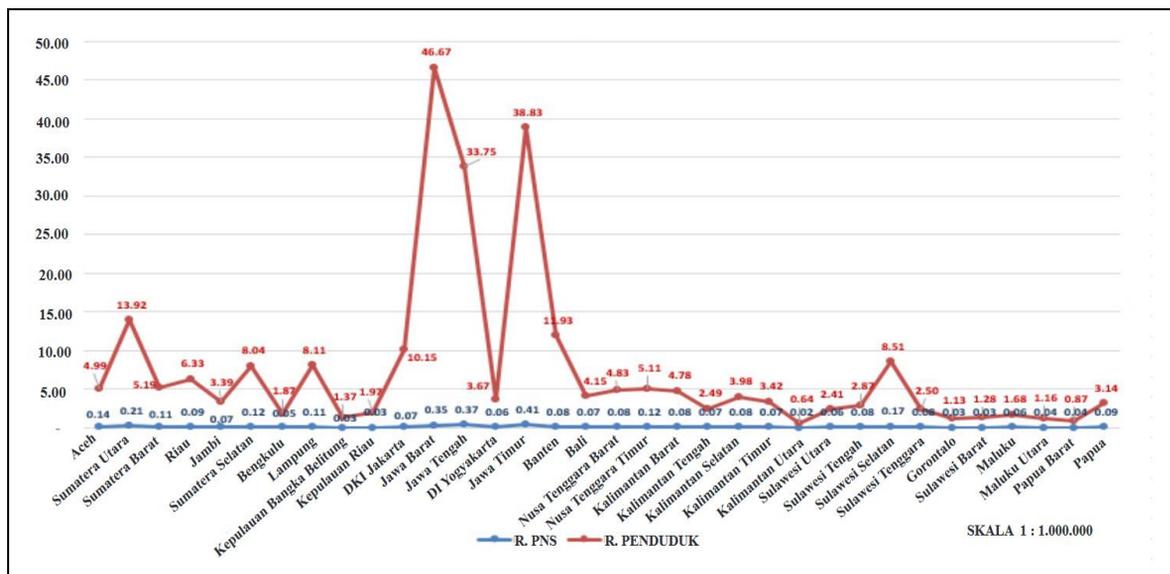
Gambar 2-3 menunjukkan adanya peningkatan pertumbuhan jumlah pegawai, baik di level pusat maupun di level daerah. Lebih lanjut, gambar tersebut membuktikan bahwa meskipun sebagian besar pegawai merupakan kelompok pegawai daerah, namun jumlah pegawai di level pusat terus mengalami peningkatan.



Sumber: Badan Kepegawaian Negara, diolah, 2018

Gambar 2- 4 Proporsi PNS Berdasarkan Jenis Kepegawaian

Kedua, rasio jumlah PNS dan jumlah penduduk yang tidak merata. Rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk saat ini 1,7 %, dimana setiap 100 orang penduduk dilayani oleh 1,7 pegawai (Kementerian PAN dan RB). Hal ini tidak sebanding antara jumlah PNS dan jumlah penduduk dengan negara-negara lain seperti Malaysia, Brunai, Singapura, dan lain sebagainya. Berdasarkan data Bank Dunia tahun 2013, rasio jumlah PNS Indonesia terhadap penduduk masih di bawah angka 2 %, yakni 1,7 persen, hal ini tidak sejalan dibanding sejumlah negara tetangga di kawasan Asia Tenggara seperti rasio PNS di Singapura 2,5 persen sedang Malaysia sekitar 3,7 persen (Badan Kepegawaian Negara, 2016).



Sumber: Diolah Dari Berbagai Sumber, 2018.

Gambar 2- 5 Perbandingan Jumlah PNS Daerah dan Jumlah Penduduk Per Provinsi

Ketiga, komposisi jumlah pegawai yang tidak merata antar-daerah. Sejak pemberlakuan otonomi daerah yang luas, kewenangan mengatur pegawai negeri sudah diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Akibatnya, terdapat beberapa daerah yang kelebihan jumlah pegawai, dan di sisi lain terdapat beberapa daerah yang kekurangan jumlah pegawai. Proses redistribusi pegawai dari daerah yang kelebihan pegawai ke daerah yang kekurangan pegawai perlu dilakukan, dengan tetap memperhatikan kepadatan penduduk tiap daerah, jumlah urusan yang harus dijalankan, luas wilayah, serta potensi dan kemampuan keuangan tiap-tiap daerah. Besarnya jumlah pegawai yang tidak disertai dengan kinerja yang baik selanjutnya berdampak pada pemborosan belanja pegawai.

Pada 2016, setiap PNS di daerah (berstatus PNS Provinsi dan Kabupaten/Kota) rata-rata bertanggung jawab untuk melayani 47 penduduk. Namun, untuk PNS yang berada di Banten, setiap orangnya harus melayani 159 penduduk. Rasio di Jawa Barat dan DKI Jakarta pun cukup besar, yaitu 1:142, artinya setiap PNS bertanggung jawab untuk melayani 142 penduduk. Di sisi lain, rasio PNS terhadap jumlah penduduk di Riau menunjukkan perbandingan 1:23 pada 2016. Begitu pula di Papua Barat, satu PNS bertanggung jawab melayani hanya 24 penduduk. Ketidakseimbangan rasio ini menjadi indikasi lemahnya perencanaan kebutuhan PNS per wilayah/instansi yang akhirnya akan berujung pada rendahnya mutu layanan kepada masyarakat. Lemahnya perencanaan kebutuhan dan distribusi tenaga PNS, terlihat dari proporsi jumlah pegawai berdasarkan jenis kepegawaian.

Keadaan ini menyebabkan terjadinya ketimpangan layanan yang diterima masyarakat. Sebut saja perbandingan yang disajikan oleh BKN, pada proporsi tenaga kependidikan. Layanan pendidikan yang merupakan layanan dasar seharusnya didistribusikan secara merata ke seluruh bagian wilayah Indonesia. Tetapi kenyataannya terdapat ketimpangan yang kontras. Guru di Kabupaten berjumlah 11.657 pegawai sedangkan di provinsi Kaltara hanya sebesar 1.116 guru saja. Keadaan ini masih dinilai dari segi kuantitas, belum secara kualitas, sehingga perlu dilakukan evaluasi dalam rangka mencapai pemerataan pelayanan di Indonesia

Rendahnya pelayanan publik dan produktivitas PNS di satu sisi dapat disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusi yang ada dalam mengelola pelayanan, namun juga bisa dikarenakan oleh rendahnya efisiensi dan efektivitas dalam bekerja sehingga banyak pekerjaan yang seharusnya dapat dilakukan satu orang namun dikerjakan oleh banyak pegawai. Hal ini membuat adanya tenaga yang terbuang sia-sia dari pegawai. Kasus seperti ini akan banyak dijumpai pada daerah dengan proporsi pegawai negeri yang tinggi sehingga redistribusi pegawai merupakan jalan terbaik untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Dengan redistribusi, PNS akan disebar ke tiap daerah dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan publik sehingga pemenuhan pelayanan dapat tercapai. Selain itu, Indonesia yang merupakan negara berkeadilan, harus mendistribusikan pelayanan secara adil dan merata. Dengan menyebar pegawai-pegawai yang berkompetensi seluruh wilayah diharapkan mampu mengatasi masalah pelayanan tersebut.

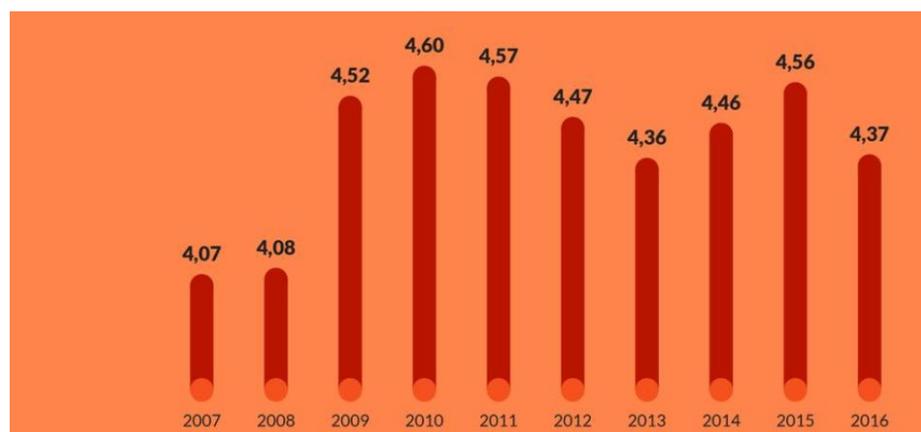
Selain itu, pendekatan *jawasentris* yang selama ini digunakan sebaiknya mulai dikurangi. Wilayah selain Jawa sampai saat ini sering dianaktirikan dan cenderung ditelantarkan. Redistribusi pegawai ini juga dapat dikatakan sebagai usaha memperbaiki layanan yang berada di wilayah luar Jawa.



Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah, 2018.

Gambar 2- 6 Rasio PNS dan Penduduk Indonesia

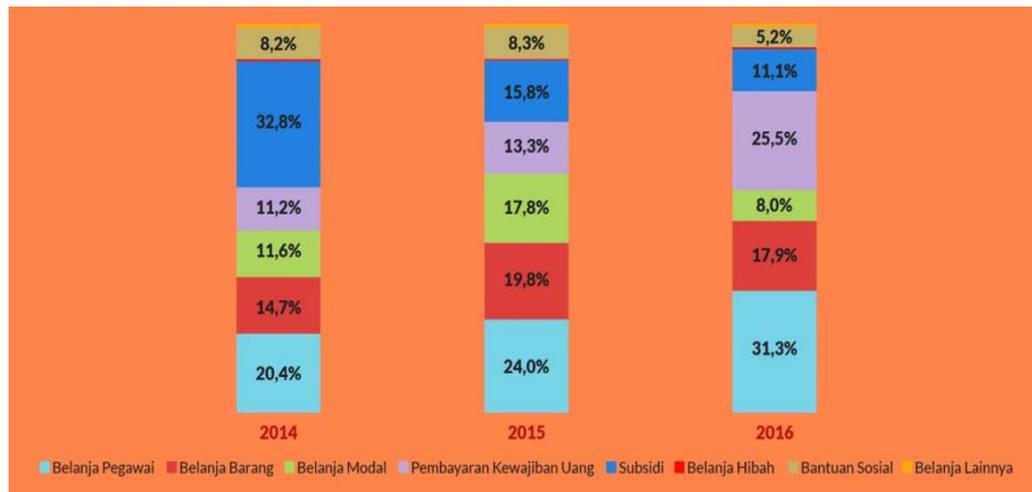
Keempat, pengeluaran belanja pegawai yang besar, tidak disertai dengan peningkatan *Government Effectiveness Index*. Dari seluruh pengeluaran negara, tanggungan terbesar adalah pada belanja pegawai, melebihi belanja modal dan belanja barang/jasa. Meskipun jumlah pegawai menunjukkan tren yang menurun, namun faktanya dari tahun ke tahun pengeluaran belanja pegawai cenderung mengalami peningkatan. Pada 2014, proporsi belanja pegawai pusat terhadap realisasi belanja sebesar 20,4 persen, demikian juga di 2015 sebesar 24 persen, bahkan pada 2016 mencapai 31,3 persen. Gendutnya anggaran belanja pegawai bisa membuat terhambatnya pembangunan infrastruktur.



Sumber: Badan Kepegawaian Negara, diolah, 2018

Gambar 2- 7 Jumlah Pegawai Negeri Sipil

Tingginya belanja pegawai yang dibebankan pada anggaran negara dan daerah sayangnya tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap *Government Effectiveness Index* Indonesia. Bank Indonesia dalam laporannya yaitu *The Worldwide Governance Indicators Reports* menyatakan bahwa nilai rata-rata indikator efektivitas pemerintahan (*Government Effectiveness*) Indonesia masuk dalam kategori rendah. Pada 2010, skor Indonesia sebesar -0,20 dan menurun menjadi -0,22 di 2015. Di tingkat ASEAN, pada 2015, skor Indonesia masih kalah jauh dengan Singapura (2,3), Malaysia (1,0), Thailand (0,36) dan Vietnam (0,08).



Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah, 2018

Gambar 2- 8 Realisasi Belanja Pegawai

Proporsi belanja pegawai yang besar akan menjadi beban dan mengurangi alokasi belanja barang daerah yang mengakibatkan pembangunan dan pelayanan masyarakat menurun. Jika dilihat dari proporsi yang mengutamakan belanja pegawai, maka akan membentuk stigma di masyarakat bahwa pemerintah terlalu sibuk mengurus dirinya sendiri daripada bekerja untuk masyarakat. pemerintah dituding tidak memanfaatkan anggaran publik dengan baik.

Redistribusi PNS ini juga akan mendistribusikan beban anggaran tersebut. Beban anggaran terdistribusi seiring dilakukannya redistribusi pegawai. Perpindahan pegawai dari satu daerah ke daerah lain, akan berimbas pada anggaran daerah. Daerah yang menerima pegawai dari daerah lain akan dibebani anggaran belanja pegawai. Sedangkan daerah yang mendonorkan pegawai ke daerah lain otomatis akan mengurangi proporsi belanja pegawai. Sehingga beban dapat didistribusikan dan pemerintahan dapat berjalan dengan ideal. Lebih lanjut daerah yang sudah tidak terbebani dengan belanja pegawai yang tinggi, akan dapat menyediakan pelayanan dengan lebih luas.

Kelima, upaya distribusi dan redistribusi pegawai juga menjadi prospek yang baik bagi pemerintah, khususnya terkait dengan pengembangan karir dan kejelasan *career accountability*. Berkaitan dengan hal tersebut, Parsons dan Smelser menggunakan skema

AGIL untuk menggambarkan manfaat distribusi dan redistribusi pegawai, yaitu adaptasi (A), pencapaian tujuan (G), integrasi (I) dan pola pemeliharaan dan sistem manajemen talenta (L) (Parson & Smaelser, 1956).

Sebagai pengembangan karir, redistribusi memiliki tujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan efektivitas pelayanan dan kinerja agar mampu memberikan kontribusi terbaiknya. Dengan dilaksanakannya redistribusi maka akan meningkatkan peluang pegawai negeri sipil untuk mendapatkan posisi/jabatan yang diharapkan.

Redistribusi sejatinya memiliki tujuan untuk mengembangkan dan meningkatkan kinerja pegawai serta meningkatkan efisiensi kerja dalam kelembagaan. Seringkali di lingkungan pemerintahan terdapat pegawai yang tidak produktif atau tidak dapat berkembang di lingkungan kerja. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa ia tidak dapat berkontribusi dan berkembang di tempat lain. Tidak ada orang yang memiliki kinerja baik di semua bidang, juga tidak ada yang buruk dalam semua hal. Redistribusi berperan untuk menempatkan satu tipe pegawai dalam suatu tipe dan tempat pekerjaan yang dapat dilakukan dengan baik sehingga produktivitas dan kinerja pegawai tersebut akan tetap maksimal.

Redistribusi adalah sebuah kebijakan yang penting untuk mengembangkan pegawai negeri sipil dalam hal kemampuan, pengetahuan dan keterampilan. Dengan adanya redistribusi akan diikuti dengan transisi, pegawai terlebih dahulu harus mempelajari serta menyesuaikan diri agar dapat mengerjakan tugasnya lebih baik di tempat yang baru.

F. Distribusi dan Redistribusi Pegawai di Beberapa Negara

1. Distribusi ASN di Nepal

Nepal merupakan Negara yang sedang mengalami transisi menuju ke Federal (Bajracharya, 2014). Pengalaman penataan *civil servant* (ASN) disana menarik untuk dianalisis dan dijadikan contoh.

Sebelum melakukan distribusi penataan ASN pemerintah Nepal melakukan kategorisasi terhadap fungsi dari pemerintahan. Fungsi tersebut dibagi mejadi empat bagian yaitu *governance*, ekonomi, sosial, dan infrastrukural. Aktivitas *governance* meliputi semua kegiatan yang berkaitan dengan *administrative support*, hubungan internasional dan pertahanan, manajemen sumberdaya manusia dan alam. Bagian ekonomi seperti menciptakan lingkungan investasi yang sehat, meningkatkan ekonomi makro, dan menstabilkan ekonomi mikro. Pada sektor sosial banyak aktivitas yang berkaitan dengan pelayanan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, termasuk mengurus kesehatan, pendidikan, dan jaminan sosial lainnya. Terakhir yaitu fungsi untuk membangun infrastruktur yang menjadi ciri utama Negara berkembang. Kegiatannya berkaitan dengan menyediakan dan mengembangkan sarana transportasi, menyediakan energi, serta mempromosikan pembangunan berkelanjutan.

Aturan dan fungsi dari ASN di Nepal menyesuaikan dengan kategorisasi di atas. Struktur dan distribusi ASN menyesuaikan fungsinya (*structure follow functions*). Berikut matriks *roles and functions* dari ASN di Nepal.

Tabel 2- 2 Roles and Functions of Civil Service

Economic Sector	Social sector	Infrastructure Sector	Governance Sector
<ul style="list-style-type: none"> • Macro Economic Management • Agriculture, food security and irrigation • Land reform and management • Industry Commerce and supply management • Tourism and culture • Forest and soil conservation • Auditing 	<ul style="list-style-type: none"> • Education • Health, nutrition and sanitation • Social security and protection • Inclusiveness (gender, ethnic, religious, regional) • Mobilization of youth force, capacity development, labour and employment, sports. • Decentralisation, local self-rule and local development 	<ul style="list-style-type: none"> • Energy (electricity, alternative energy and others) drinking water • Transportation (road, air, water and railways) construction and management • Information and communication • Science and technology (information technology) • Environment and climate change • Urban • Development and rural infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarial services to the Council of Ministers, supervision and coordination • Civil administration selection management • Peace and security • Defence • Foreign affairs and economic diplomacy • Law, justice and parliamentary affairs • Peace, reconstruction and rehabilitation • Corruption Control • Statistics and planning

Distribusi ASN di Nepal merupakan satu kesatuan dari program *Human Resource Management* (HRM). HRM pegawai pemerintahan menjadi elemen kunci untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Rangkaian dari HRM di Nepal meliputi perencanaan dan kontrol pembentukan, penerimaan dan klasifikasi, manajemen karir (termasuk kebijakan gaji, manajemen kinerja, pengembangan pegawai). Selain itu juga fokus menangani masalah kapasitas organisasi untuk menerapkan sistem, misalnya mengatasi gap kompetensi antar institusi dan antar wilayah.

Sistem Pegawai Negeri di beberapa daerah berbeda karena disesuaikan dengan perbedaan budaya, politik, dan lingkungan administrasi. Walaupun menyesuaikan dengan karakteristik yang berbeda namun ada beberapa prinsip yang wajib dipegang yaitu efisiensi, efektifitas, transparansi, akuntabilitas, inklusif, dan selalu meningkatkan integritas.

Sehubungan dengan hal di atas, pemerintah perlu membuat layanan sipil cukup menarik untuk memungkinkan perekrutan orang-orang yang berkualifikasi, khususnya untuk posisi manajerial profesional dan senior, dan untuk mempertahankan dan memotivasi mereka dan memastikan bahwa mereka melaksanakan tugasnya dengan pengabdian, komitmen dan integritas dan untuk terus meningkatkan kualitas dan produktivitas kerja mereka. Kapasitas untuk menerapkan sistem manajemen SDM mencakup keterampilan, sistem, proses, sikap dan perilaku. Ini melibatkan orang dan organisasi. Biasanya melibatkan agen kebijakan, lembaga pengawasan untuk memastikan praktik yang adil dan berkeadilan serta unit kontrol dan pemantauan keuangan. Sistem rekrutmen layanan sipil

dilakukan oleh Komisi Pelayanan Publik (PSC) termasuk kantor-kantor regionalnya, badan konstitusional yang diatur dalam Konstitusi Interim Nepal, 2007. Prinsip-prinsip dasar yang dijunjung oleh PSC termasuk meritokrasi, inklusivitas, dan akuntabilitas sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi Nepal, Fungsi personalia dan manajemen sumber daya manusia lainnya dilakukan oleh Kementerian Administrasi Umum (MoGA) yang mencakup penempatan, pengembangan (dipercayakan terutama kepada Akademi Staf Administrasi Nepal (NASC)), promosi, transfer, pensiun/layanan pasca pensiun, dan pencatatan/sistem Informasi.

Pelayan publik saat ini terdiri dari hampir 100 kelompok dan sub-kelompok layanan. Ketentuan-ketentuan inklusif telah dibuat setelah diberlakukannya Undang-Undang Dinas Sipil (Amandemen Kedua), 2064. Undang-Undang ini menyisihkan 45 persen dari total pos dalam pegawai untuk diisi melalui persaingan terbuka dan dari itu 33 persen dari kursi disediakan untuk wanita, 27 persen untuk masyarakat pribumi, 22 persen untuk masyarakat Madhesi, sembilan persen untuk Dalit, lima persen untuk orang cacat dan empat persen sisanya untuk daerah tertinggal.

Dari data di atas yang menarik untuk diambil pelajarannya yaitu walaupun PSC menerapkan merit sistem dalam manajemen ASN-nya namun tetap memperhatikan kearifan lokal. Porsi yang diberlakukan untuk persaingan terbuka sebanyak 45 persen dari total pos. Selebihnya diberikan kuota tersendiri untuk mengakomodasi keberagaman yang ada. Tanpa ada pengaturan tersebut ada kemungkinan muncul konflik. Selain itu kemungkinan ketidakseimbangan gender juga tinggi apabila tidak diberikan porsi sendiri.

Prinsip merit sistem tetap menjadi dasar manajemen ASN yang fundamental terlebih pada bagian penerimaan, pelatihan, dan promosi pegawai. Namun pada daerah tertentu yang membutuhkan perlakuan khusus diberlakukan kebijakan yang dapat mengakomodasi kearifan lokal. Nepal yang baru merdeka tahun 1950an dan sedang mengalami gejolak nampaknya mengerti bahwa manajemen ASN tidak bisa dilepaskan dari ekonomi, politik, dan budaya yang ada. Reformasi dan distribusi ASN yang dilakukan di Nepal menekankan penting untuk mempertimbangkan konteks spesifik suatu wilayah.

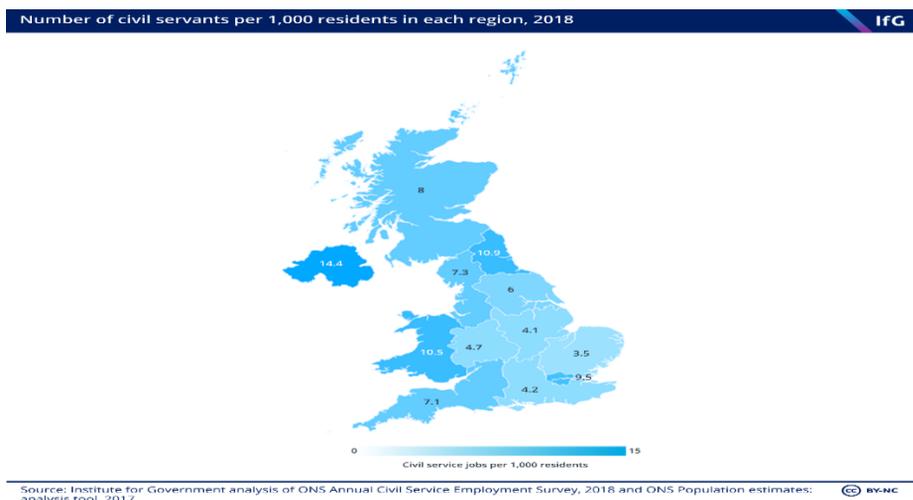
Pendekatan yang digunakan oleh Nepal dalam menjalankan distribusi ASN dengan *New Public Management*. NPM berbeda dari pendekatan tradisional yang berfokus pada klien, memberikan peran prioritas untuk manajemen dan menekankan pemberdayaan, kewirausahaan, efektivitas dan budaya organisasi dinamis yang dimodelkan pada sektor swasta. Ini merupakan perubahan besar sejak administrasi publik secara tradisional menekankan nilai-nilai seperti stabilitas, hierarki, kepatuhan, dan penghindaran risiko. NPM mereformasi perubahan yang menyeluruh dalam budaya.

Peran, tanggung jawab dan kekuasaan dari berbagai tingkatan pemerintahan telah disusun sebelum melakukan pemetaan dan distribusi ASN. Pemetaan peran dan tanggungjawab dilakukan oleh tematik Majelis Konstituante. Tanggung jawab yang didefinisikan untuk tingkat federal terutama meliputi: perlindungan dan promosi

konstitusi dan federalisme, memberikan pedoman kebijakan kepada badan-badan provinsi dan lokal, merumuskan kebijakan nasional dan pelaksanaannya, fasilitasi, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, dan penyelesaian konflik dan sengketa. Peran dan fungsi pemerintah provinsi harus menjalankan administrasi sehari-hari dan menjaga hukum dan ketertiban, dan melindungi kehidupan dan milik warga di dalam wilayah di bawah kontrolnya, serta melakukan pekerjaan pembangunan seperti operasi kecil dan proyek skala menengah dan pekerjaan darurat seperti manajemen bencana. Tanggung jawabnya harus mencakup perumusan, pelaksanaan, dan pemantauan serta evaluasi rencana untuk seluruh provinsi; memberikan pedoman kebijakan dan arahan kepada pemerintah daerah, dan melakukan pemantauan dan evaluasi. Pegawai daerah harus memiliki tujuan untuk menyediakan layanan dan barang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan terutama untuk permukiman yang tersebar di wilayah geografis yang terpencil di negara tersebut. Pegawai daerah harus menjalankan administrasi sehari-hari dengan mempertahankan hukum dan ketertiban di tingkat lokal, mengumpulkan berbagai pajak di bawah yurisdiksinya, dan memberikan layanan yang berkaitan dengan kebutuhan sehari-hari masyarakat seperti pendidikan, layanan kesehatan, irigasi, air minum dan sanitasi, transportasi dan listrik, promosi pariwisata, perlindungan tradisi agama dan budaya, pengelolaan pasar lokal, penyediaan olahraga dan berbagai kegiatan lainnya. Ini juga harus memulai pekerjaan pembangunan dan melaksanakan pekerjaan penyelamatan dan bantuan jika terjadi bencana alam dan epidemi.

2. Distribusi dan Wacana Redistribusi ASN di Inggris

Di Inggris, terdapat 430.000 orang yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil. Dari jumlah sebanyak itu, 83.500 orang diantaranya berbasis di London, yang meningkat sebanyak 5000 orang sejak tahun 2017. Ibukota Inggris ini hingga sekarang masih menjadi daerah dengan pegawai negeri sipil terbanyak, dengan jumlah marjin sebesar 30.000 dengan daerah lainnya.

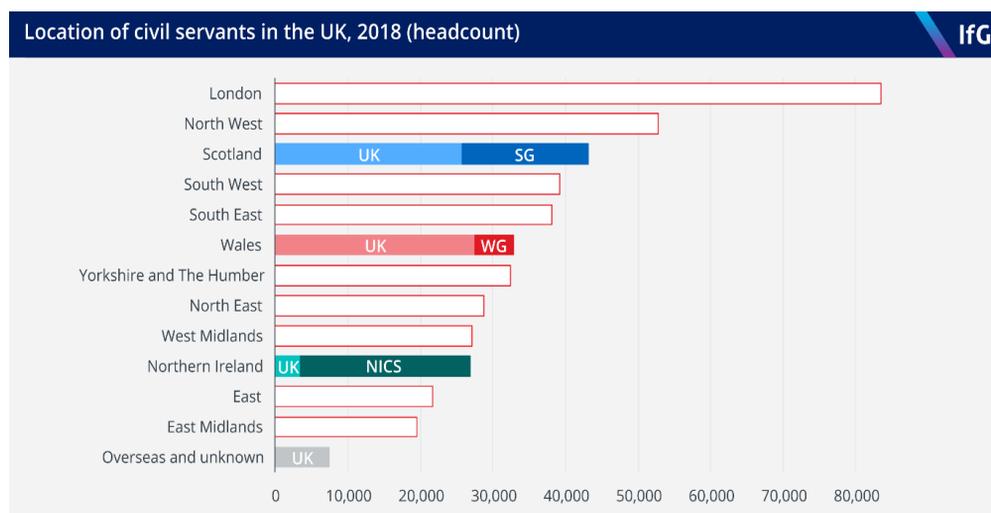


Source: Institute for Government analysis of ONS Annual Civil Service Employment Survey, 2018 and ONS Population estimates: analysis tool, 2017. 

Sumber: IFG, 2018

Gambar 2- 9 Civil Service Jobs per 1000 Residents

Jika dilihat berdasarkan rasio pegawai negeri dengan jumlah penduduk per seribu orang penduduk, maka daerah tenggara memiliki rasio paling sedikit, dan justru di Irlandia utara, banyak sekali, rasionya cukup tinggi yaitu 14,4 orang per seribu penduduk.



Source: Institute for Government analysis of ONS Annual Civil Servant Employment Survey, 2018; and NISRA, Employment in the NI Civil Service, April 2018. Note: SG = Scottish Government; WG = Welsh Government; NICS = Northern Ireland Civil Service

Sumber: IFG, 2018

Gambar 2- 10 Location of Civil Servant in the UK

Sebagian besar (67%) dari pegawai negeri senior berbasis di ibukota negara, yaitu London. Fakta ini hampir tidak pernah berubah, kecuali hanya sebagian kecil saja sejak tahun 2010. London memiliki hampir sepuluh kali lipat pegawai negeri senior lebih banyak dibandingkan Skotlandia dan Barat Daya (daerah dengan jumlah pegawai negeri sipil senior yang terbanyak kedua). Distribusi pegawai negeri negeri pada Grade 6 dan Grade 7 memiliki konsentrasi serupa, yaitu berpusat di ibukota.

Pegawai negeri pada tingkat yang lebih rendah (pada posisi Petugas Administratif/ Asisten Administrasi dan Petugas Eksekutif) lebih merata di seluruh Inggris. Hal ini sesuai dengan status yang diemban ibukota sebagai pusat pelayanan publik, yang telah melaksanakan upaya redistribusi beban kerja sebelumnya dengan berfokus staf-staf junior yang memiliki peran operasional.

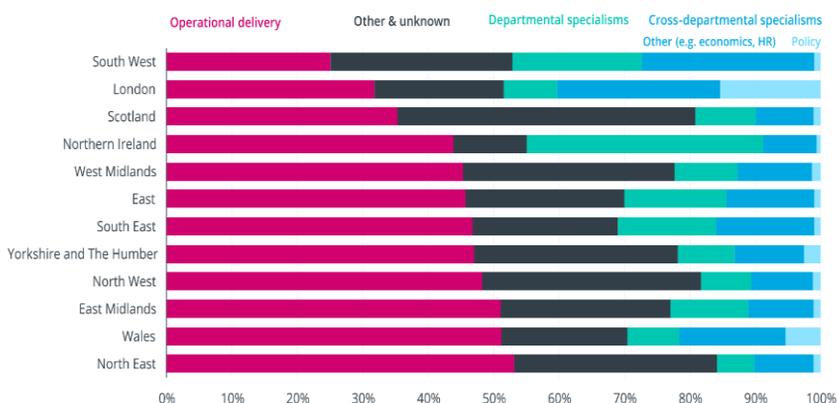
Region	Whole Civil Service	AO/AA	EO	SEO/HEO	Grades 6 & 7	SCS
London	20%	9%	17%	26%	45%	67%
South West	9%	8%	7%	13%	11%	6%
Scotland	10%	12%	11%	9%	7%	5%
Wales	8%	9%	7%	7%	6%	5%
West Midlands	6%	7%	7%	6%	4%	3%
North West	12%	15%	14%	10%	7%	3%
Yorkshire and The Humber	8%	8%	9%	7%	6%	3%
South East	9%	10%	10%	9%	6%	3%
East	5%	6%	6%	5%	3%	2%
North East	7%	10%	6%	5%	3%	2%
East Midlands	5%	6%	5%	4%	3%	1%
Northern Ireland	1%	1%	1%	1%	0%	0%

Source: Institute for Government analysis of ONS Annual Civil Service Employment Survey, 2018. SCS includes equivalent grades. 

Sumber: IFG, 2018

Gambar 2- 11 Location of Civil Servant by Grade

Gabungan dari berbagai profesi pegawai negeri di Inggris juga beragam menurut wilayah. Peran spesialis lintas departemen, termasuk kebijakan, ekonomi dan sumber daya manusia, membentuk setidaknya satu dari lima pekerjaan layanan publik, namun mereka merupakan 40% dari angkatan kerja layanan publik yang berbasis di London. London adalah daerah yang paling berfokus pada kebijakan, dengan 15% pegawai negerinya berada dalam peran kebijakan.



Source: Institute for Government analysis of ONS Annual Civil Service Employment Survey 2018.



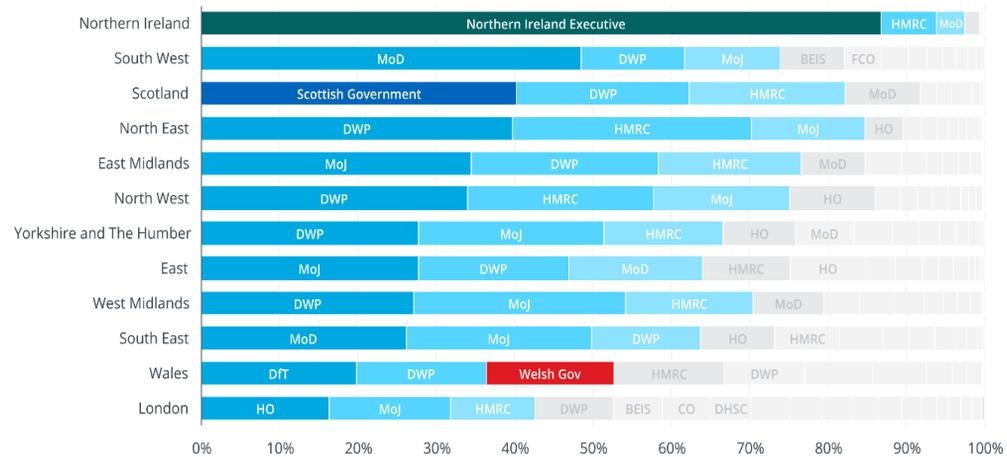
Sumber: IFG, 2018.

Gambar 2- 12 Balance of Civil Service Profession Types by Region

Di seluruh wilayah utara Inggris, baik Barat Laut, Timur Laut, dan Yorkshire dan Humber, juga Midlands, sekitar setengah dari tenaga kerja pelayanan publiknya difkouskan pada pelaksanaan pekerjaan-pekerjaan operasional. Sebagian besar dari pegawai negeri Departemen Pekerjaan dan Pensiun menangani pekerjaan operasional seperti menjalankan kantor pendapatan dan pajak, juga pusat-pusat penyediaan pekerjaan—dan mereka terwakili dengan baik di seluruh wilayah dalam peran administratif di lapangan.

Kementerian Digital, Budaya, Media dan Olahraga, juga Kementerian Pengeluaran dari Uni Eropa sangat bersifat London-sentris, sedangkan Kementerian lainnya memiliki staf mereka yang cenderung tersebar merata di seluruh negeri (contoh: Kementerian Pekerjaan dan Pensiun, Kementerian Hukum, dan Kantor Ratu untuk Pemasukan dan Bea Cukai). Beberapa kementerian memiliki konsentrasi atau staf di daerah tertentu, seperti Departemen Pembangunan Internasional di Skotlandia, Kementerian Transportasi, CO dan Kementerian Transportasi di Wales, dan Kementerian Pertahanan di Barat Daya. Hampiri setengah dari pegawai negeri sipil di Barat Daya bekerja bagi Kementerian Pertahanan, secara khusus karena adanya konsentrasi staf Kantor Pusat Komunikasi Pemerintah di daerah tersebut. dan Dalam rincian ini, 'departemen-departemen' meliputi staf dari badan inti dan badan negara terkait pelayanan publik terkait lainnya.

Percentage of civil service staff in each department in each region (headcount), 2018 IFG



Source: Institute for Government analysis of ONS Annual Civil Service Employment Survey, 2018; and NISRA, Employment in the NI Civil Service, April 2018. CC BY-NC

Sumber: IFG, 2018

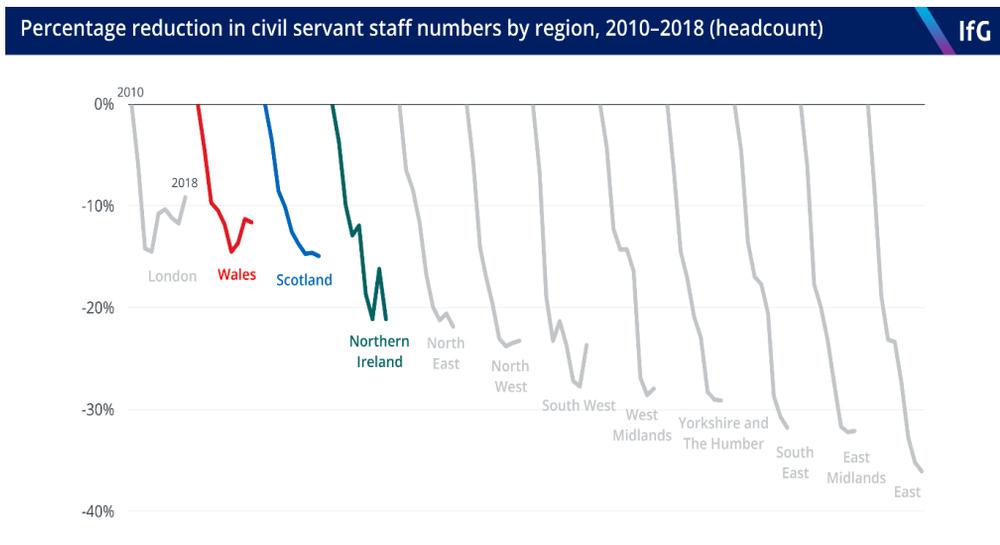
Gambar 2- 13 Percentage of Civil Service Staff in each Department in each Region

Pemerintah telah mengatakan bahwa mereka menginginkan agar pelayanan publik dapat berkurang dari pemusaatannya di London. Hal ini tercermin pada janji yang dibuat pada Lyons Review tahun 2004 dan diperbarui kembali pada Manifesto

Konservatif tahun 2015 dan 2017. Baru-baru ini, agenda ini telah dicanangkan pada pembukaan Government Estate Strategy 2018.

Namun, adalah wilayah di luar London yang telah mengalami pemotongan staf terbanyak sejak tahun 2010, dengan jumlah angka pemotongan sebanyak 35% di Timur Inggris dan 32 persen di daerah tenggara. Sebaliknya, jumlah pegawai negeri yang bekerja di London telah menurun hanya 9 persen sejak tahun 2010. (Angka pegawai negeri sipil di ibukota naik lagi setelah titik rendah tahun 2015-nya, yang menandai penurunan 13% sejak tahun 2010). Dari negara-negara yang telah mendapatkan otonomi politik atau devolusi, Wales terlihat memiliki presentase pengurangan jumlah staf pegawai negeri terkecil, sedangkan beban kerja pelayanan publik di Irlandia Utara lebih kecil 21% dibandingkan pada tahun 2010.

Penting untuk diketahui bahwa beberapa organisasi telah masuk atau keluar dari pelayanan publik selama berjalannya waktu yang dipetakan, yang berarti bahwa angka-angka ini dapat mencerminkan perpindahan antara pelayanan sipil dan sektor publik yang lebih luas, dibandingkan dengan pengurangan atau penambahan yang disengaja dalam jumlah staf.



Source: Institute for Government analysis of ONS Annual Civil Service Employment Survey, 2010-2018. Northern Ireland does not include NICS.



Sumber: IFG, 2018.

Gambar 2- 14 Percentage Reduction in Civil Servant Staff Numbers by Region

Selanjutnya muncul wacana redistribusi pegawai di Inggris. Desentralisasi pekerjaan-pekerjaan pelayanan sipil merupakan tujuan dari banyak pemerintah, namun sayangnya gagal terlaksana. Ketika partai DUP 'percaya diri dan menyokong' kesepakatan dengan Partai Konservatif diumumkan pada tahun 2017, wacana redistribusi PNS dan pekerjaan pemerintah merupakan komitmen yang telah dibuat dalam agenda.

Nampaknya partai Arlene Foster bersikeras menginginkan pekerjaan pelayanan publik dibuat merata di seluruh Inggris, yaitu dialihkan lebih banyak ke Irlandia Utara. Kesepakatan itu berbunyi: "Pemerintah Inggris berkomitmen untuk meningkatkan pelayanan publik dan pekerjaan pemerintah keluar dari Inggris dan tenggara, dan didistribusikan ke seluruh Inggris". Namun, hal ini tidak mudah terlaksana. Contoh mudahnya adalah ketika Badan Samsat di Coleraine disatukan dengan Badan Lisensi Kendaraan dan Pengemudi di Swansea dalam rangka sentralisasi pelayanan.

Perubahannya berarti bahwa ratusan orang yang berbasis di Coleraine kehilangan pekerjaan mereka, dengan para kritikus menggambarkan langkah itu sebagai "latihan yang benar-benar menghemat uang", yang menawarkan "tidak ada keuntungan nyata bagi layanan terpusat".

Ada juga rencana berkelanjutan untuk merelokasi markas Departemen Pertanian dan Pembangunan Pedesaan dari Belfast ke Ballykelly. Pada 2012, Menteri Pertanian kemudian Michelle O'Neill mengumumkan keputusannya untuk mendesentralisasikan ratusan pekerjaan layanan sipil dari luar kota. DARD akan meninggalkan pangkalannya yang ada di perkebunan Stormont dan pindah ke sebuah situs baru di bekas barak tentara Shackleton. Pada tahun 2003, pemerintah Irlandia juga mengumumkan rencana untuk ribuan pegawai negeri untuk pindah dari pos mereka di Dublin ke lokasi di seluruh Irlandia sebagai bagian dari paket desentralisasi besar. Namun, kebijakan itu kontroversial dan gagasan itu menemui perlawanan dan itu ditangguhkan oleh koalisi segera setelah berkuasa pada 2011.

3. Distribusi ASN di China

Seluruh pegawai negeri sipil di Tiongkok yanaliebg direkrut pada Kementerian Kepegawaian adalah anggota partai, dan pelayan publik yang direkrut kedalam departemen-departemen dari seluuh badan pemerintah, bahkan badan yang paling terspesialisaasi dan teknis, haruslah anggota partai. Partai memegang kendali dalam penunjukkan dan pemberhentian dari pegawai pemerintah dalam posisi-posisi pimpinan (termasuk posisi kepemimpinan terendah seperti Kasubbag) melalui sistem nomenklatura yang memberikan CPC otoritas akhir untuk menyetujui pergeraan pagawai ini (Burns, 2007). Pengaturan ini membuat "netralitas pelayanan publik" dalam hubungannya dengan partai politik sebagai konsep yang alien—dapat dikatakan bahwa, netralitas pelayanan publik yang seperti ini tidak relevan dengan sistem politik monopoli satu partai.

Pelayanan publik terorganisir menjadi dua belas posisi, mulai dari Perdana Menteri pada posisi puncak hingga staf kleris pada posisi bawah dan lima belas tingkatan yang ditentukan oleh "level tanggungjawab dan tingkatan kesulitan tugas dan kapabilitas pegawai negeri, integritas politik, bukti nyata kesuksesan, kinerja kerja dan catatan kerja. Posisi "politik" pada negara demokrasi kapitalis berkembang umumnya bukan bagian dari pelayanan publik merupakan pekerjaan pelayanan publik

di Tiongkok. Hal ini mencakup Perdana Menteri, Wakil Perdana Menteri, dan penasehat negara pada level pusat, dan gubernur serta wakil gubernur provinsi, juga mayor dan wakil mayor pada level propinsi seperti Beijing, Shanghai, Tianjin dan Chongqing. In China, tingkatan pelayanan dibagi menjadi posisi pimpinan dan posisi non pimpinan. Seluruh posisi pada tabel bahwa ini merupakan posisi pimpinan, kecuali bagi staf bagian dan staf klerik.

Sebagian besar pegawai negeri sipil di Tiongkok bekerja pada pemerintah daerah di salah satu pada 2800 daerah di Cina. Berdasarkan pada informasi tahun 1998, hanya ada 10% pegawai negeri sipil yang bekerja pada level pusat. 11% sisanya bekerja pada level provinsi, 21% pada level kabupaten, 41% pada level kecamatan, dan 17% pada level Desa atau Kabupaten. Kurang dari 1000 orang pegawai negeri sipil berada pada posisi kementerian atau kantor gubernur, sedangkan sebagian besar pegawai negeri sipil di Cina memegang jabatan Kepala Seksi atau Wakil Kepala Seksi (35,7%) atau anggota Seksi (46.8%). Adapun pegawai negeri sipil pada badan pemerintah, bekerja di kantor pusat atau level provinsi, hanya sebanyak kurang dari satu persen seluruh pegawai negeri sipil di China, sedangkan sekitar 5.5% pegawai negeri sipil merupakan kepala divisi (dipekerjakan pada kemenerian pusat dan pada pemerintah provinsi) atau pada Kantor Bupati.

Tabel 2- 3 Number and Distribution of Civil Servants by Administrative Level, 1998

	Number of civil servant	Percentage
Central level	495.022	9.28
Provincial level	592.589	11.11
Prefectural level	1.133.977	21.26
County level	2.186.263	40.98
Township level	926.471	17.37
Total	5.334.332	100.00

Sumber: Burns, John P. *Civil Service Reform in China*. ISSN 1608-7143

4. Distribusi ASN di Negara-Negara Asia Pasifik

Negara-negara di Asia dan Pasifik lebih cenderung tersentralisasi, mereka memiliki pegawai negeri pemerintah pusat lebih banyak dibandingkan dengan pegawai negeri di daerah. Proporsi pegawai negeri pusat di Kawasan tersebut (2,7% populasi) hampir dua kali lipat pegawai negeri di daerah (1,4%); sebaliknya, negara-negara lainnya, kecuali di Afrika memiliki pegawai daerah yang lebih banyak dibandingkan dengan pegawai pusat.

Distribusi dari pegawai negeri sipil antara pemerintah pusaat dan pemerintah lokal juga bervariasi antara negara saatu dengan negara lainnya. Walaupun petugas pemerintah lokal lebih banyak dibandingkan dengan pegawai pemerintah pusat di Amerika Serikat dan Australia, New Zealand memiliki lebih banyak petugas pemerintah pusat (5.0%) dibandingkan dengan pemerintah lokal (0.5%). Negara-negara industri Asia seperti Jepang dan Korea memiliki lebih banyak pegawai

pemerintah lokal dibandingkan dengan pegawai pemerintah pusat, sedangkan Taiwan memiliki lebih banyak pegawai pemerintah pusat.

Singapura hanya memiliki pemerintah pusat, karena ia adalah sebuah negara kota. Negara-negara transisi sosialis (Kamboja, Cina, dan Vietnam) juga memiliki pegawai pemerintah lokal yang lebih banyak dibandingkan dengan pegawai pemerintah pusat. Secara khusus, China memiliki pegawai pemerintah lokal 16 kali lebih banyak dibandingkan dengan pegawai pemerintah pusat. Sebaliknya, negara-negara Asia yang berkembang seperti Indonesia, Malaysia, dan Thailand memiliki pegawai pemerintah pusat dibandingkan dengan pegawai pemerintah lokalnya (Moon & Hwang, 2013).

5. Distribusi ASN di Italia

Italia memiliki ketidaksinkronan antara output ekonomi regional dan penggunaan sumberdaya negaranya. Sekitar 55 persen dari total output negara dihasilkan di Utara, sedangkan hanya ada 44 persen penduduk dari total populasi yang tinggal disana. Begitu pula, daerah selatan Italia memiliki jumlah penduduk kerja yang lebih sedikit, yaitu 51,5 persen dibandingkan Utara yang berjumlah 62,5 persen. Tingkat pengangguran di daerah Selatan (21 persen) lebih besar dua kali lipat daripada di Italia Pusat (10,3 persen) dan sekitar tiga kali lipat lebih tinggi dibandingkan di daerah Utara (6,7 persen).

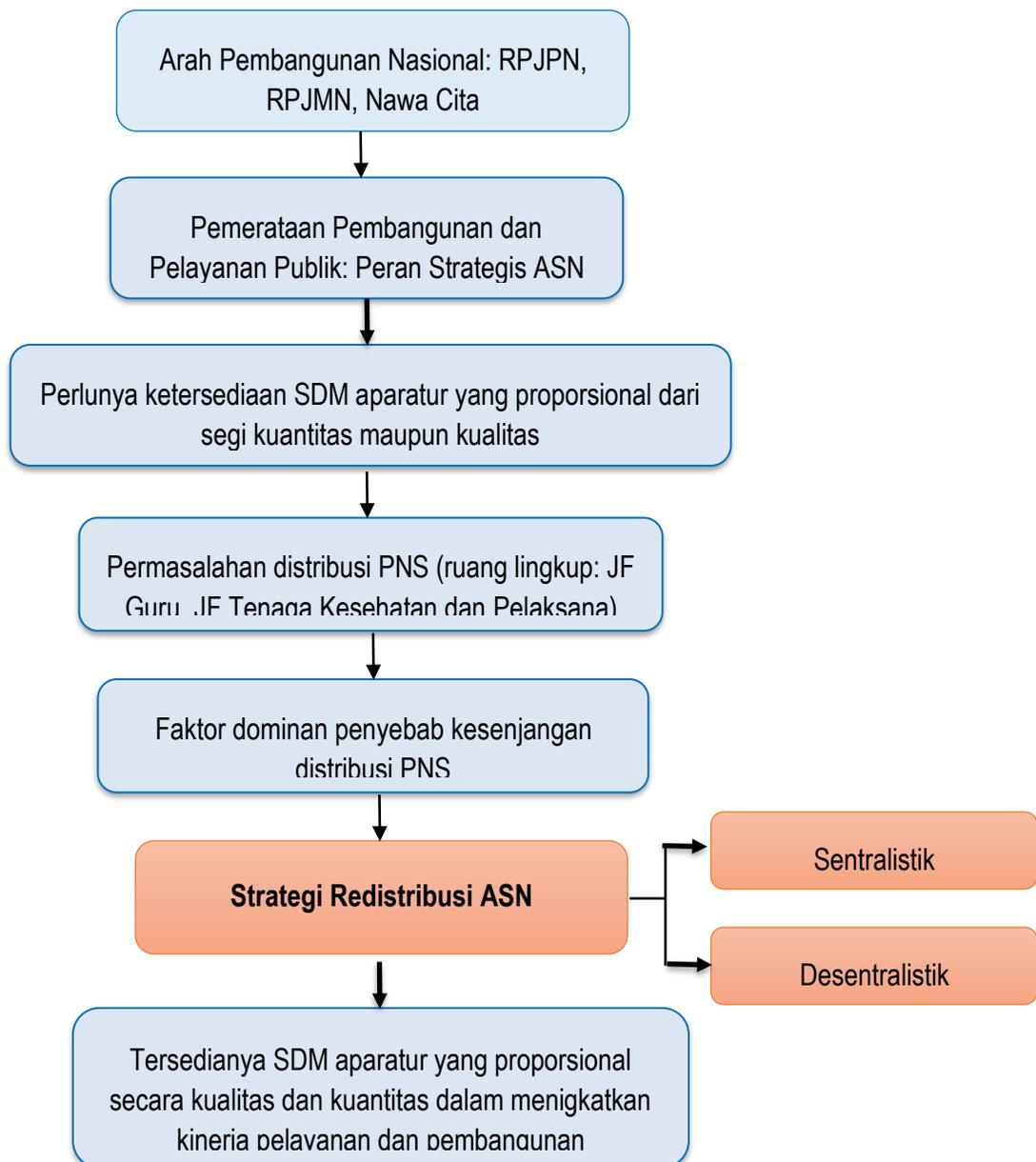
Gap perbedaan distribusi pekerjaan publik cukup besar. Pegawai negeri sipil di per kapita di Italia bagian Utara lebih besar dibandingkan Italia bagian Selatan (sekitar 59 pegawai negeri per seribu populasi di Selatan versus 49 di Utara). Sebagai bagian dari total penduduk yang bekerja juga cukup mencengangkan. 12 persen penduduk bekerja di Utara adalah pegawai negeri, versus 21 persen di Italia Selatan. Perbandingan dengan daerah Pusat juga dibayangi oleh kehadiran ibukota negara di daerah Lazio.

Makalah ini mendokumentasikan bahwa alokasi pekerjaan publik di Italia adalah sumber penting sumber redistribusi geografis antar wilayah, khususnya antara Utara dan Selatan. Sekitar setengah dari tagihan upah wilayah Selatan dapat dianggap sebagai redistributif, yaitu lebih dari apa yang "seharusnya" relatif terhadap berbagai cara menghitung patokan. Jumlah ini adalah hasil dari kuantitas dan efek harga. Beberapa kesimpulan yang bisa diambil, *pertama* adalah karena fakta bahwa ada lebih banyak pegawai publik di Selatan relatif ke Utara; yang kedua muncul karena, sementara upah publik sangat mirip antar daerah, tingkat harganya malah lebih rendah di Selatan, sehingga upah riil lebih tinggi di Selatan. Ketergantungan yang tinggi pada pekerjaan publik yang menarik di Selatan mengarah ke lingkaran setan, di mana pekerjaan sektor swasta tidak dicari. Ini juga menyiratkan bahwa bagi pengusaha swasta, sangat mahal untuk menawarkan pekerjaan yang menarik seperti yang ditawarkan oleh sektor publik. Hasilnya adalah bahwa perekonomian di Selatan terlalu

bergantung pada pekerjaan publik yang memiliki sifat kesejahteraan permanen. Masalahnya diperparah oleh penggunaan (dan penyalahgunaan) pensiun cacat, yang juga terkonsentrasi di Selatan dan dalam banyak kasus adalah sumber lain dari kompensasi pengangguran permanen.

G. Kerangka Kajian Redistribusi ASN

Berdasarkan pendahuluan pada Bab I dan uraian kerangka teori maka dapat disusun kerangka kajian (*framework*) sebagai berikut:



Gambar 2- 15 Kerangka Kajian Redistribusi ASN

Tema kajian ini mencakup dua terminologi yaitu Aparatur Sipil Negara dan Redistribusi. Berdasarkan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara (UU No 5 tahun 2014) terbagi dalam dua kategori, yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kajian ini fokus pada PNS dengan khususnya JF guru, JF tenaga kesehatan dan JF pelaksana. Definisi PNS dalam kajian ini merujuk pada UU 5 /2014 Pasal 3 UU. Pegawai Negeri Sipil selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Terminologi kedua adalah redistribusi yang secara linguistik sinonim dengan distribusi ulang (Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, 2018). Dalam kajian ini kata redistribusi merepresentasikan substansi kajian berupa mengidentifikasi dan mencari solusi kesenjangan distribusi PNS, dengan tujuan agar kebijakan redistribusi PNS dapat dirumuskan dan dilaksanakan dengan hasil yang efektif dan efisien. Secara etimologis redistribusi atau distribusi ulang PNS merepresentasi kegiatan distribusi ulang PNS yang sebelumnya sudah terdistribusi, namun diperlukan distribusi ulang dikarenakan adanya kesenjangan distribusi PNS di Indonesia yang dapat mengakibatkan pelayanan publik yang kurang optimal atau tidak merata.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, maka kesenjangan distribusi pegawai dapat dilihat dari dua aspek yakni jumlah atau kuantitas pegawai dan kualitas atau kapasitas pegawai. Kajian ini mencakup tiga kegiatan utama yakni mengidentifikasi permasalahan atau penyebab kesenjangan distribusi, faktor-faktor dominan penyebab kesenjangan distribusi dan merumuskan strategi redistribusi yang secara umum terbagi menjadi dua, yaitu sentralistik (intervensi pusat) dan desentralistik (mekanisme otonomi daerah). Upaya redistribusi ini diarahkan agar terwujud pemerataan SDM aparatur yang proporsional dalam mendukung kinerja pelayanan dan pembangunan di Indonesia.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Kajian ini menggunakan *Mixed Methods Sequential Exploratory Design* dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan Kualitatif dalam hal ini adalah suatu pendekatan untuk memahami fenomena secara mendalam berdasarkan pandangan obyek penelitian. Adapun *Mixed Method* adalah Metode yang mengkombinasikan antara metode kualitatif dengan metode kuantitatif. Sedangkan *Sequential Exploratory Design* adalah suatu penelitian *Mixed Methods* yang diawali dengan metode kualitatif untuk mengeksplorasi fenomena dengan metode pengumpulan data wawancara mendalam (*in depth interview*) dan Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focus Group Discussion*). Tahap kedua adalah mengumpulkan data kuantitatif yang dilakukan dengan penyebaran kuesioner untuk menjelaskan hubungan yang ditemukan dalam data kualitatif (Creswell, 2013).

B. Metode Pengumpulan Data

Dalam kajian ini, pengambilan data dibagi menjadi dua tahap, yaitu pengumpulan data sekunder dan pengumpulan data primer melalui penelitian lapangan (*field research*).

1. Pengumpulan Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada. Data ini digunakan untuk mendukung informasi primer yang telah diperoleh yaitu dari bahan pustaka, literatur, penelitian terdahulu, buku, dan lain sebagainya.

Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan permohonan data kepada instansi terkait (Badan Kepegawaian Negara) tentang jumlah dan jenis ASN beserta persebarannya, mengunduh data tentang rasio antara anggaran belanja pegawai dan anggaran belanja daerah dari *website* resmi Kementerian Keuangan, mengunduh data tentang jumlah populasi setiap pemerintah daerah di Indonesia dari *website* resmi Badan Pusat Statistik, dan mengunduh data tentang luas daerah dan jumlah desa dan kelurahan dari *website* resmi Kementerian Dalam Negeri. Data tersebut digunakan untuk memetakan distribusi ASN pada instansi pemerintah, utamanya pemerintah daerah yang analisisnya dipaparkan pada Analisis Data Sekunder.

2. Pengumpulan Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung di lapangan oleh orang yang melakukan penelitian. Data primer didapat dari sumber informan yaitu individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti.

Pengumpulan data primer dalam kajian dilakukan dengan beberapa metode, yaitu FGD dan wawancara mendalam.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan: (1) Diskusi terbatas dengan pejabat yang berwenang di pemerintah pusat. Hal ini dilakukan dalam beberapa tahap sesuai dengan kebutuhan kajian; (2) Wawancara maupun diskusi terbatas dengan pejabat pemerintah di kabupaten/kota dengan melakukan kunjungan langsung ke instansi pemerintah daerah. Pemilihan kabupaten/kota dilakukan dengan *purposive sampling* yang akan dijelaskan pada paragraf selanjutnya; (3) Penyebaran kuesioner penelitian kepada PNS yang memiliki jabatan fungsional di bidang kesehatan dan pendidikan, serta PNS dengan jabatan pelaksana (JFU). Adapun kisi-kisi dan pertanyaan kuesioner terlampir.

a. Diskusi Terbatas

Diskusi terbatas dilakukan dalam beberapa tahap sesuai dengan kebutuhan kajian. Diskusi terbatas pertama dilakukan untuk mengetahui adanya kajian tentang distribusi pegawai yang menjadi objek perhatian instansi pemerintah pusat dan arah tujuan kebijakan redistribusi ASN. Oleh karena itu, diskusi terbatas pertama melibatkan narasumber dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), Kementerian Dalam Negeri, dan Badan Kepegawaian Negara. Masukan dari berbagai institusi dijadikan bahan diskusi pada kajian ini, tepatnya pada gambaran umum penelitian.

Diskusi terbatas kedua dilakukan untuk mengetahui permasalahan kesenjangan yang ada pada saat itu, terkait dengan fokus kajian, yakni distribusi ASN bidang kesehatan, pendidikan, dan rasio antara pelaksana dan JFT. Dengan kebutuhan kajian demikian, maka diskusi terbatas kedua dilakukan dengan mengundang Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan Nasional, dan Kementerian Keuangan. Masukan dari berbagai institusi dijadikan bahan diskusi pada kajian ini, tepatnya pada gambaran umum penelitian.

Diskusi terbatas ketiga dilakukan untuk menggali informasi terkait kajian tentang Administrasi Negara pada umumnya dan tentang ASN pada khususnya. Hal ini untuk memperkaya subjek kajian dalam rangka penyusunan strategi distribusi ASN untuk mengetahui hasil-hasil kajian yang sudah pernah dilakukan, peraturan perundangan yang berlaku, serta rancangan peraturan perundangan. Diskusi terbatas ini melibatkan peneliti, dosen, dan pejabat tinggi maupun administrasi di Lembaga Administrasi Negara. Hasil diskusi menjadi *background* informasi untuk penyusunan strategi redistribusi ASN.

Selain wawancara dan FGD, pada kegiatan lapangan ini dilakukan pula pengumpulan dokumen seperti data profil PNS, jumlah sekolah, jumlah puskesmas dan rumah sakit, APBD, serta kebijakan daerah yang terkait dengan upaya mengatasi kesenjangan distribusi PNS.

b. Wawancara Mendalam maupun FGD

Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang mencakup penyebab kesenjangan distribusi PNS dan strategi yang diperlukan, kegiatan pencarian data dan informasi dilakukan dengan metode wawancara terhadap *key informant* yang menguasai permasalahan kesenjangan distribusi PNS dan pemenuhan kebutuhan PNS. Namun demikian metode pencarian data ini tidak terpaku pada satu metode saja, yakni menyesuaikan kondisi lapangan dengan menyelenggarakan FGD untuk menggantikan metode wawancara mendalam.

Instrumen penelitian sebagaimana dapat dilihat pada Lampiran 1 mencakup panduan wawancara yang dapat disesuaikan menjadi FGD ataupun diskusi terbatas. Dengan mengacu pada permasalahan kajian, terdapat 3 hal yang didiskusikan dalam wawancara/FGD, yakni: (1) Permasalahan kesenjangan distribusi ASN; (2) Strategi mengatasi permasalahan yang sudah dilakukan; dan (3) Saran strategi mengatasi permasalahan yang belum tertangani.

Namun demikian, untuk melengkapi data, maka perlu digali beberapa informasi kontekstual seperti: (1) Karakteristik daerah: yang dapat terdiri dari populasi daerah, struktur pendapatan dan belanja daerah, pertumbuhan penduduk, angka kemiskinan, indeks pembangunan manusia; dan (2) Gambaran umum tentang PNS dan struktur organisasi perangkat daerah di lokus kajian.

c. Penyebaran Kuesioner

Penyebaran kuesioner dilakukan untuk menjangkau informasi dari Jabatan Pelaksana mengingat kebijakan redistribusi ASN akan menyentuh semua PNS. Sehingga kajian ini belum lengkap tanpa menjangkau tanggapan dari pejabat pelaksana. Terdapat 4 (empat) hal pokok dalam kuesioner yaitu:

- (1) tanggapan terhadap pentingnya mutasi bagi institusi dan pegawai;
- (2) kesediaan untuk dimutasi di berbagai institusi dan level, yakni di dalam pemerintah daerah, ke luar pemerintah daerah dalam provinsi yang sama, ke pemerintah daerah lain di provinsi lain, ke pemerintah pusat, dan ke daerah tertinggal, terluar dan terpencil.
- (3) faktor yang dapat menghambat kesediaan untuk dimutasi; dan
- (4) faktor yang dapat mendorong kesediaan untuk dimutasi.

d. Key Informant

Untuk memperoleh data di lapangan, penelitian yang berfokus pada layanan dasar, yaitu pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan, maka pemilihan informan diarahkan kepada instansi pengelola SDM, instansi pelayanan kesehatan, dan instansi pelayanan pendidikan. Informan yang dituju dibagi ke dalam 4 (empat) kelompok yang terdiri dari:

- (1) Pimpinan yang terkait dengan kebijakan kepegawaian dan pelayanan pendidikan serta pelayanan kesehatan di pemerintahan daerah, yaitu: Sekretaris Daerah, Kepala Badan Kepegawaian Daerah/BPSDM, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Bappeda;
- (2) Tiga Jenis jabatan PNS: Jabatan Pelaksana, Jabatan Fungsional Guru, dan Jabatan Fungsional Kesehatan;
- (3) Pakar dan praktisi di bidang kebijakan kepegawaian di tingkat nasional: BKN, PANRB, Kemendagri, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Keuangan, Kantor Staf Presiden, dan Bappenas;
- (4) Beberapa institusi pemerintah pusat yang sudah melakukan pengembangan jabatan fungsional tertentu dengan baik, meliputi: Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Luar Negeri, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.

Adapun alasan pemilihan *key informant* didasarkan pada kapasitasnya masing-masing yang dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 3- 1 *Key Informant* dan Kapasitasnya

Institusi	Kapasitas
Sekretaris Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Memiliki tugas dan fungsi yang mencakup pengelolaan sumber daya aparatur; - Mengkoordinasikan dan merumuskan kebijakan daerah di bidang sumber daya aparatur dan organisasi perangkat daerah termasuk tunjangan daerah, dan sebagainya.
Badan Kepegawaian Daerah atau Badan Pendudukan dan Sumber Daya Manusia Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Memiliki tugas dan fungsi mengelola pengembangan pegawai dan pengurusan administratif PNS seluruh daerah, termasuk Pegawai dengan Jabatan Fungsional Umum dan Jabatan Fungsional Khusus; - Memiliki data pegawai daerah secara umum, menguasai permasalahan dan strategi pemecahan masalah kepegawaian yang sudah ada.
Dinas Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> - Mengelola manajemen sumber daya aparatur termasuk PNS di sektor kesehatan; - Menguasai informasi dan data kepegawaian serta institusi kesehatan.
Dinas Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> - Mengelola manajemen sumber daya aparatur termasuk PNS di sektor pendidikan; - Menguasai informasi dan data kepegawaian serta institusi pendidikan.
Bappeda	<ul style="list-style-type: none"> - Memiliki tugas menyusun perencanaan daerah sesuai dengan kebutuhan layanan daerah termasuk sumber daya aparatur daerah; - Memiliki informasi mengenai sektor unggulan, potensi daerah dan <i>trend</i> kebutuhan daerah di masa yang akan datang.
Institusi lainnya seperti Puskesmas dan Sekolah	<ul style="list-style-type: none"> - Merupakan pelaksana fungsi pelayanan dasar yang paling banyak memerlukan sumber daya aparatur dengan kuantitas dan kualitas yang relatif tinggi, termasuk juga dengan sebaran dan variasinya yang juga besar.

e. Responden

Penyebaran kuesioner dilakukan untuk melengkapi hasil wawancara serta menjangkau informasi yang tidak didapat saat wawancara. Dengan fokus pada 3 (tiga) jenis jabatan Pegawai Negeri Sipil, maka jumlah responden sebagaimana tercantum pada tabel di bawah ini:

Tabel 3- 2 Responden dan Jumlah Minimal Responden

No.	Responden	Jumlah di Tiap Lokus Kajian	Jumlah
1.	PNS dengan jabatan pelaksana	15	15 x 18 lokus = 270
2.	PNS dengan jabatan fungsional guru	15	15 x 18 lokus = 270
3.	PNS dengan jabatan fungsional kesehatan	15	15 x 18 lokus = 270
Jumlah Total			810

C. Pemilihan Lokus Penelitian

Dengan melakukan analisis data sekunder berupa data kesenjangan distribusi PNS di Indonesia berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Kepegawaian Negara. Hasil analisis *desk study* menghasilkan data daerah yang sangat kekurangan, kekurangan, relatif kekurangan, sangat kelebihan, kelebihan, dan relatif kelebihan, dengan penentuan kategori dan deskripsi lengkap pada Bab IV. Dari hasil *desk study* tersebut dilakukan pemilihan lokasi daerah penelitian yang terdiri dari daerah yang kekurangan dan kelebihan pegawai. Dari daftar kedua daerah tersebut, dipilih beberapa daerah yang mewakili wilayah barat, tengah dan timur Indonesia. Adapun lokasi penelitian adalah sebagai berikut:

Tabel 3- 3 Lokasi Penelitian

Daerah Kelebihan Pegawai	Daerah Kekurangan Pegawai
a. Kabupaten Nabire (WIT)	a. Kabupaten Mamuju Tengah (WITA)
b. Kota Kendari (WITA)	b. Kabupaten Sumba Barat Daya (WITA)
c. Kota Samarinda (WITA)	c. Kabupaten Keerom (WIT)
d. Kota Gorontalo (WITA)	d. Kabupaten Tapanuli Selatan (WIB)
e. Kota Ambon (WIT)	e. Kabupaten Gresik (WIB)
f. Kota Sibolga (WIB)	f. Kota Balikpapan (WITA)
g. Kabupaten Pasuruan (WIB)	g. Kabupaten Sintang (WITA)
h. Kota Bima (WITA)	h. Kabupaten Lahat (WIB)
i. Kabupaten Bangli (WITA)	
j. Kabupaten Tabanan (WITA)	

D. Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif dapat dilakukan dengan model analisis data Miles and Huberman (1994) dengan tahapan sebagai berikut.

1. Analisis Data terhadap Data Sekunder (*Desk Study*)

Analisis data yang dilakukan dengan 4 sub tahap secara berurutan sebagai berikut:

- a) *Collecting Data*, merupakan proses mengumpulkan data sekunder dari berbagai sumber, baik arsip maupun dokumentasi hasil penelitian;
- b) *Display Data*, merupakan proses mengolah data yang sudah terkumpul agar mudah dibaca dalam rangka pelaksanaan kajian;
- c) *Reduction Data*, merupakan proses pemilihan data yang dianggap perlu sesuai dengan tujuan kajian;
- d) *Conclusion*, merupakan penetapan institusi pemerintah yang tergolong kekurangan atau kelebihan pegawai, dan institusi pemerintah pusat yang rasio jabatan pelaksanaanya tinggi namun JF-nya rendah pengolahan data sekunder ini dijadikan sebagai pijakan dalam melakukan tahapan kajian selanjutnya.

Analisis data sekunder dilakukan terhadap data PNS seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Setelah data dikumpulkan, data diolah berdasarkan kebutuhan penelitian. Beberapa data diperoleh dalam berbagai versi misalnya data dari instansi yang berbeda, dan tahun yang berbeda. Untuk perbedaan tahun data, penelitian cenderung menggunakan data yang terbaru misalnya data tentang jumlah kelurahan dan desa yang dapat berbeda antara data di daerah dalam angka dengan data di Kementerian Dalam Negeri. Data yang tidak diperlukan kemudian tidak digunakan dalam analisis ini.

Kategorisasi dilakukan berdasarkan nama instansi pemerintah pusat dan daerah, kemudian ditampilkan dalam satu data utuh. Tahapan ini dinamakan tahapan *display data*. Setelah data ter-*input* dengan baik, maka dilakukan pemberian *ranking* sebagaimana kriteria yang ditetapkan.

2. Analisis Data terhadap Data Primer (*Field Research*)

Analisis data yang dilakukan melalui 4 sub tahap yang dilakukan secara berurutan sebagai berikut:

- a) *Collecting Data*, dilakukan dengan kunjungan ke lokasi penelitian, menggunakan metode wawancara, pengisian kuesioner dan daftar isian ke narasumber terpilih;
- b) *Reduction Data*, dilakukan dengan memilah jenis data atau informasi yang relevan dengan kajian;
- c) *Display Data*, dilakukan dengan menampilkan data dalam bentuk diagram maupun grafik agar mudah dipelajari dan dianalisis;

- d) *Conclusion*, merupakan langkah terakhir yaitu menarik kesimpulan yang diambil dari temuan data dan informasi yang telah disajikan dalam sub tahap sebelumnya.

Data wawancara maupun FGD direkam melalui alat perekam dan ditulis dalam bentuk transkrip. Demikian juga data hasil kuesioner, dikompilasi berdasarkan nomor kuesioner. Data sekunder dari daerah sangat beragam bentuknya, termasuk informasi yang diberikan.

Isi wawancara maupun FGD ditampilkan berdasarkan susunan informasi yang diperlukan, yakni faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan, upaya yang sudah dilakukan institusi yang sudah dilakukan, serta pendapat tentang strategi redistribusi ASN. Informasi yang tidak terkait sama sekali dengan kajian tidak dimasukkan dalam laporan.

Dokumen kesenjangan distribusi pegawai di daerah yang sederhana ditampilkan dalam laporan, sementara data yang kompleks mengalami penyederhanaan dan dilakukan reduksi terhadap informasi yang tidak diperlukan.

Hasil kuesioner direkapitulasi baik dalam laporan tiap daerah maupun laporan kompilasi, berdasarkan rumpun informasi yang ingin digali. Hasil kuesioner ditampilkan untuk mendeskripsikan persepsi pegawai tentang kesiapan untuk dipindahkan ke institusi lain dalam rangka redistribusi ASN.

BAB IV

DESKRIPSI DAN ANALISIS FAKTOR PENYEBAB KESENJANGAN DISTRIBUSI PEGAWAI NEGERI SIPIL

Kesenjangan distribusi PNS perlu dilakukan untuk mengetahui tingkat kesenjangan PNS diberbagai instansi. Pembahasan mengenai kesenjangan distribusi PNS dilakukan dengan membandingkan rasio PNS terhadap beberapa indicator yang akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

Deskripsi kesenjangan distribusi ini mencakup tiga hal yakni: (1) identifikasi kesenjangan (kekurangan dan kelebihan pegawai). (2) mengidentifikasi rasio PNS pelaksana terhadap Jabatan Fungsional di institusi Pemerintah Pusat. (3) rasio PNS pelaksana terhadap Jabatan Fungsional di institusi Pemerintah Pusat.

Dengan mengacu pada kebijakan yang berlaku, belum ada ketentuan atau standar yang dapat digunakan untuk menyatakan bahwa suatu institusi pemerintah kekurangan atau kelebihan pegawai. Sementara itu, hasil ANJAB dan ABK pun tidak dapat dijadikan rujukan dikarenakan validitasnya yang masih diragukan (lihat Bab II). Untuk itu, kajian ini berupaya merumuskan metode untuk menentukan kelebihan dan kekurangan pegawai secara umum, dengan melakukan perbandingan (*benchmark*) institusi pemerintah yang ada. Agar perbandingan bersifat rasional dan bermakna maka institusi yang dibandingkan haruslah sejenis dan setara. Untuk itu, deskripsi kesenjangan distribusi PNS dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sebagaimana disampaikan pada Bab II terkait tentang tinjauan teoritis serta kebijakan, kajian ini mempertimbangkan aspek teoritis dan empiris. Aspek teoritis diidentifikasi dengan tinjauan teoritis, sedangkan aspek empiris diidentifikasi dengan mengundang para pakar dan praktisi di institusi Pemerintah Pusat yang berkemungkinan dan memiliki kompetensi dalam mengidentifikasi masalah kesenjangan distribusi Pegawai Negeri Sipil.

Dari tinjauan teoritis teridentifikasi beberapa kriteria yang perlu dipertimbangkan bahwa: (1) Keberadaan birokrasi sebagai **penyelenggara layanan publik** haruslah memiliki kapasitas baik dari segi kuantitas dan kualitas. Dari sudut pandang ini, kajian ini memandang bahwa memiliki distribusi pada pelayanan yang paling mendasar, yaitu pelayanan pendidikan dan kesehatan adalah sangat esensial; (2) Dari aspek kebijakan, maka kajian ini harus memperhatikan kebijakan yang berlaku dan *trend* kebijakan yang berlaku. Terkait dengan hal ini, semangat reformasi birokrasi yang mengedepankan peningkatan profesionalitas birokrasi dijadikan satu pijakan untuk mempertimbangkan **rasio Jabatan Fungsional Tertentu** sebagai salah satu representasi eksistensi birokrasi yang profesional; (3) Dari aspek Aparatur Sipil Negara, kajian ini memilah PNS dengan PPPK, dimana ketentuan PPPK masih belum diundangkan. Untuk menghindari bias definisi dan aplikabilitas hasil kajian untuk rekomendasi kebijakan, maka kajian ini fokus pada distribusi PNS; (4) Merujuk pada aspek Manajemen SDM, penempatan pegawai menjadi hal penting, dalam hal penempatan pegawai di Indonesia secara general dan statistik nasional didasarkan pada institusi pemerintah pusat dan daerah. **Agar**

kesimpulan kajian dapat digeneralisir setidaknya dalam menentukan kelebihan dan kekurangan pegawai maka institusi yang dikaji mencakup semua institusi pemerintah daerah dan pusat di Indonesia. Hal ini memungkinkan karena Badan Kepegawaian Negara (BKN) memiliki data yang cukup komprehensif.

A. Deskripsi Kesenjangan Distribusi PNS di Pemerintah Daerah

Dari tinjauan empiris yang telah dirumuskan pada kajian terlebih dahulu dipetik pertimbangan dan kriteria sebagai berikut. Pertama, Kementerian PAN dan RB dan Kementerian Keuangan serta Bappenas menggunakan **rasio anggaran belanja pegawai daerah** sebagai indikasi kelebihan atau kekurangan pegawai (Lihat Bab II). Sehingga rasio anggaran belanja pegawai dan anggaran belanja daerah dijadikan salah satu variabel yang diperhitungkan dalam memperdiksi kelebihan dan kekurangan pegawai. Kedua, selanjutnya Kementerian Kesehatan menggunakan **rasio penduduk dan tenaga kesehatan** sebagai pertimbangan kekurangan dan kelebihan pegawai tenaga kesehatan, yang linear dengan Kementerian Pendidikan dan Budaya yang menggunakan **rasio siswa dan guru** sebagai salah satu rujukan untuk mengindikasikan adanya kekurangan atau kelebihan pegawai. Dari kedua praktik empiris ini, kajian ini menggunakan **rasio pegawai di daerah dengan penduduk** sebagai salah satu kriteria yang diperhitungkan. Ketiga, kajian dari Kementerian Kesehatan maupun Kementerian Pendidikan menunjukkan adanya permasalahan dengan kekurangan pegawai, terutama pada daerah *remote* (lihat Bab II) demikian juga berbagai riset terdahulu seperti (Meliala, Hort, & Trisnantoro, 2013; Heywood & Harahap, 2009; Pitriyan & Y.M. Siregar, 2013). *Remoteness* dapat ditentukan dari jauhnya jarak yang ditempuh dari tempat tertentu ke Kota terdekat. Semakin luas suatu wilayah, semakin besar kemungkinan adanya daerah *remote* yang sulit untuk dijangkau. Hal ini juga diperkuat dengan merujuk pada adanya negara-negara maju yang masih mengalami kelangkaan dokter karena luasnya wilayah seperti di US dan Australia (Dussault & Franceschini, 2006). Dengan mengacu pada pandangan tersebut, maka **rasio pegawai dan luas wilayah** dapat dipertimbangkan sebagai salah satu kriteria. Keempat, terkait dengan luas wilayah, khusus di Indonesia, terdapat beberapa wilayah yang masih banyak terdapat hutan dan perkebunan, sawah, serta perairan yang tidak dihuni oleh penduduk. Untuk itu mempertimbangkan aspek geografis dari luas wilayah saja. Sebagai kebaruan kajian ini mengusulkan untuk **mempertimbangkan jumlah desa dan kelurahan** sebagai satuan pemerintahan paling kecil yang ada di negara Indonesia saat ini yang layak diperhitungkan.

Merangkum berbagai pertimbangan di atas, ditentukan empat kriteria pemetaan distribusi PNS di Indonesia sebagai berikut:

- 1) *Anggaran*: Kriteria anggaran adalah prosentase jumlah belanja pegawai pemerintah daerah dengan jumlah total belanja pemerintah daerah.
- 2) *Populasi*: Kriteria populasi adalah rasio antara jumlah pegawai dengan jumlah populasi di suatu pemerintah daerah.

- 3) Luas wilayah : Kriteria luas wilayah adalah rasio antara jumlah pegawai dengan luas wilayah per 10 meter persegi
- 4) Kelurahan dan desa: Kriteria kelurahan dan desa adalah rasio antara jumlah pegawai dengan jumlah kelurahan dan desa.

Dari hasil analisis pada tahap pertama diperoleh hasil sebagaimana terlihat pada tabel berikut.

Tabel 4- 1 Deskripsi Statistik Kriteria Pemetaan Distribusi PNS di Pemerintah Daerah

Kriteria	Rata-rata	Min.	Max	STD	Q1	Q2	Q3
Anggaran	50%	17%	91%	0.97	42%	49%	56%
Populasi	2%	0.40 %	12%	0.06	1.1%	1.6%	2.3%
Luas Wilayah	128.65	0.58	5331.51	3041.52	10.16	24.90	81.84
Desa dan Kelurahan	50.74	3.18	487.83	267.15	24.14	34.23	57.11

Sumber: Diolah dari Data Sekunder

Tabel 4-1 menunjukkan bahwa standar deviasi atau variasi kriteria luas wilayah sangat tinggi disusul dengan variasi kriteria jumlah desa dan kelurahan, yang menunjukkan ketimpangan yang berarti pada kedua variabel ini. Sebaliknya variasi kriteria populasi adalah yang paling rendah di antara kriteria yang diperhitungkan. Ini menunjukkan bahwa berdasarkan populasi jumlah PNS di Indonesia cenderung berimbang. Dari tabel 4-1 dapat ditentukan kelebihan dan kekurangan pegawai pada setiap kriteria dengan merujuk pada nilai dibawah Q1 (*Quartile I*) kategori kekurangan pegawai dan lebih dari Q3 (*Quartile III*) masuk dalam kategori kelebihan pegawai.

1. Pemerintah Daerah yang Kekurangan Pegawai

Dari kriteria yang ditentukan berdasarkan tabel 4-1 diperoleh daftar pemerintah Kabupaten dan Kota yang sangat kekurangan (skor 4), kekurangan (skor 3), dan relatif kekurangan (skor 2) sebagai berikut:

Tabel 4- 2 Daftar Pemerintah Daerah yang Kekurangan Pegawai

No.	Pemerintah Daerah	Kategori
1.	Pemerintah Kab. Penukal Abab Lematang Ilir	Sangat Kurang
2.	Pemerintah Kab. Puncak Jaya	Sangat Kurang
3.	Pemerintah Kab. Musi Rawas Utara	Sangat Kurang
4.	Pemerintah Kab. Nduga	Sangat Kurang
5.	Pemerintah Kab. Yahukimo	Kurang
6.	Pemerintah Kab. Labuhanbatu Selatan	Kurang

No.	Pemerintah Daerah	Kategori
7.	Pemerintah Kab. Empat Lawang	Kurang
8.	Pemerintah Kab. Tanggamus	Kurang
9.	Pemerintah Kab. Tolikara	Kurang
10.	Pemerintah Kab. Puncak	Kurang
11.	Pemerintah Kab. Pesisir Barat	Kurang
12.	Pemerintah Kab. Intan Jaya	Kurang
13.	Pemerintah Kab. Pegunungan Arfak	Kurang
14.	Pemerintah Kab. Sintang	Kurang
15.	Pemerintah Kab. Dogiyai	Kurang
16.	Pemerintah Kab. Pulau Taliabu	Kurang
17.	Pemerintah Kab. Halmahera Selatan	Kurang
18.	Pemerintah Kab. Halmahera Utara	Kurang
19.	Pemerintah Kab. Manokwari Selatan	Kurang
20.	Pemerintah Kab. Kolaka Timur	Kurang
21.	Pemerintah Kab. Kapuas Hulu	Kurang
22.	Pemerintah Kab. Paniai	Kurang
23.	Pemerintah Kab. Pegunungan Bintang	Kurang
24.	Pemerintah Kab. Asmat	Kurang
25.	Pemerintah Kab. Seram Bagian Timur	Kurang
26.	Pemerintah Kab. Morowali Utara	Kurang
27.	Pemerintah Kab. Mappi	Kurang
28.	Pemerintah Kab. Teluk Bintuni	Kurang
29.	Pemerintah Kab. Pulau Morotai	Kurang
30.	Pemerintah Kab. Gayo Lues	Kurang
31.	Pemerintah Kab. Sorong	Kurang
32.	Pemerintah Kab. Mahakam Ulu	Kurang
33.	Pemerintah Kab. Konawe Utara	Kurang
34.	Pemerintah Kab. Mamberamo Raya	Kurang
35.	Pemerintah Kab. Raja Ampat	Kurang
36.	Pemerintah Kab. Tambrauw	Kurang
37.	Pemerintah Kab. Sarmi	Kurang
38.	Pemerintah Kab. Waropen	Kurang
39.	Pemerintah Kab. Maybrat	Kurang
40.	Pemerintah Kab. Tangerang	Relative kurang
41.	Pemerintah Kota Surabaya	Relative kurang
42.	Pemerintah Kab. Sukabumi	Relative kurang
43.	Pemerintah Kab. Gresik	Relative kurang
44.	Pemerintah Kab. Lamongan	Relative kurang
45.	Pemerintah Kab. Mesuji	Relative kurang
46.	Pemerintah Kab. Bojonegoro	Relative kurang
47.	Pemerintah Kota Balikpapan	Relative kurang
48.	Pemerintah Kab. Kubu Raya	Relative kurang
49.	Pemerintah Kab. Banyuasin	Relative kurang

No.	Pemerintah Daerah	Kategori
50.	Pemerintah Kab. Rokan Hilir	Relative kurang
51.	Pemerintah Kab. Mamuju Tengah	Relative kurang
52.	Pemerintah Kab. Ogan Komering Ulu Timur	Relative kurang
53.	Pemerintah Kab. Muara Enim	Relative kurang
54.	Pemerintah Kab. Ogan Komering Ulu Sel.	Relative kurang
55.	Pemerintah Kab. Luwu Timur	Relative kurang
56.	Pemerintah Kab. Padang Lawas	Relative kurang
57.	Pemerintah Kab. Siak	Relative kurang
58.	Pemerintah Kab. Kotabaru	Relative kurang
59.	Pemerintah Kab. Kutai Timur	Relative kurang
60.	Pemerintah Kab. Sarolangun	Relative kurang
61.	Pemerintah Kab. Jayawijaya	Relative kurang
62.	Pemerintah Kab. Kapuas	Relative kurang
63.	Pemerintah Kab. Melawi	Relative kurang
64.	Pemerintah Kab. Tapanuli Selatan	Relative kurang
65.	Pemerintah Kab. Lahat	Relative kurang
66.	Pemerintah Kab. Bolaang Mongondow	Relative kurang
67.	Pemerintah Kab. Aceh Besar	Relative kurang
68.	Pemerintah Kab. Kayong Utara	Relative kurang
69.	Pemerintah Kab. Muna Barat	Relative kurang
70.	Pemerintah Kab. Gorontalo Utara	Relative kurang
71.	Pemerintah Kab. Konawe Selatan	Relative kurang
72.	Pemerintah Kab. Bireuen	Relative kurang
73.	Pemerintah Kab. Mukomuko	Relative kurang
74.	Pemerintah Kab. Lanny Jaya	Relative kurang
75.	Pemerintah Kab. Seruyan	Relative kurang
76.	Pemerintah Kab. Pidie Jaya	Relative kurang
77.	Pemerintah Kab. Bolaang Mongondow Timur	Relative kurang
78.	Pemerintah Kab. Banggai	Relative kurang
79.	Pemerintah Kab. Nagan Raya	Relative kurang
80.	Pemerintah Kab. Nunukan	Relative kurang
81.	Pemerintah Kab. Bener Meriah	Relative kurang
82.	Pemerintah Kab. Kaur	Relative kurang
83.	Pemerintah Kab. Kutai Barat	Relative kurang
84.	Pemerintah Kab. Pohuwato	Relative kurang
85.	Pemerintah Kab. Bolaang Mongondow Selatan	Relative kurang
86.	Pemerintah Kab. Bolaang Mongondow Utara	Relative kurang
87.	Pemerintah Kab. Katingan	Relative kurang
88.	Pemerintah Kab. Pulang Pisau	Relative kurang
89.	Pemerintah Kab. Maluku Tenggara	Relative kurang
90.	Pemerintah Kab. Deiyai	Relative kurang
91.	Pemerintah Kab. Tojo Una Una	Relative kurang
92.	Pemerintah Kab. Siau Tagulandang Biaro	Relative kurang

No.	Pemerintah Daerah	Kategori
93.	Pemerintah Kab. Murung Raya	Relative kurang
94.	Pemerintah Kab. Kepulauan Aru	Relative kurang
95.	Pemerintah Kab. Konawe Kepulauan	Relative kurang
96.	Pemerintah Kab. Bengkulu Tengah	Relative kurang
97.	Pemerintah Kab. Buru	Relative kurang
98.	Pemerintah Kab. Buru Selatan	Relative kurang
99.	Pemerintah Kab. Aceh Jaya	Relative kurang
100.	Pemerintah Kab. Halmahera Timur	Relative kurang
101.	Pemerintah Kab. Kaimana	Relative kurang
102.	Pemerintah Kab. Lamandau	Relative kurang
103.	Pemerintah Kab. Boven Digoel	Relative kurang
104.	Pemerintah Kab. Malinau	Relative kurang
105.	Pemerintah Kab. Sorong Selatan	Relative kurang
106.	Pemerintah Kab. Halmahera Tengah	Relative kurang
107.	Pemerintah Kab. Keerom	Relative kurang
108.	Pemerintah Kab. Maluku Barat Daya	Relative kurang
109.	Pemerintah Kab. Teluk Wondama	Relative kurang
110.	Pemerintah Kab. Tana Tidung	Relative kurang

Sumber: Diolah dari Berbagai Data Sekunder

Tabel 4-2 menunjukkan terdapat 110 Pemerintah Daerah yang kekurangan pegawai. Dari jumlah tersebut, banyak pemerintah daerah wilayah timur Indonesia kekurangan pegawai, dan hanya dua pemerintahan Kota yang kekurangan pegawai yaitu Kota Balikpapan, dan Kota Surabaya.

Perlu disampaikan bahwa daerah yang perlu menjadi perhatian dalam upaya redistribusi pegawai adalah daerah dengan kategori sangat kekurangan dan kekurangan yang berjumlah **hanya 39 saja**. Dari penelusuran lanjutan, selain daerah ini kekurangan dari tiga hingga empat kriteria yang diperhitungkan, masing-masing daerah umumnya masih sulit untuk dikunjungi. Seperti jauh dari Bandara Udara maupun ditempuh dengan jalan darat dari Bandara yang paling dekat. Sehingga karakteristik utama daerah daerah ini adalah akses daerah yang sangat sulit. Untuk itu, masalah distribusi pegawai di daerah daerah ini hanyalah simptomatik saja, sementara permasalahan sesungguhnya pada aksesibilitas daerah yang berakibat pada demotivasi calon pegawai untuk bekerja di daerah tersebut. Linear dengan indikasi tersebut, permasalahan lainnya daerah-daerah tersebut terasosiasi dengan tingkat kemiskinan atau wilayah tertinggal dan terpencil seperti Asmat, Dogiyai, Boven Digul, Konawe, Pegunungan Bintang, dan lain-lain. Selain itu daerah daerah tersebut juga merupakan kepulauan seperti Kabupaten PulauTaliabu dan Raja Ampat. Tentu saja ini hanyalah kesimpulan sementara yang perlu dikaji lebih lanjut pada tahap selanjutnya.

Dari hasil identifikasi ini, sebanyak delapan daerah dipilih sebagai lokus kajian yang dipilih secara random mewakili pembagian wilayah waktu Indonesia bagian Barat, Tengah, dan Timur. Pada lokus yang ditetapkan tersebut akan dieksplorasi penyebab kekurangan pegawai dan solusi yang sudah dilakukan sebelumnya.

2. Pemerintahan Daerah yang Kelebihan Pegawai

Dari kriteria yang ditentukan berdasarkan tabel 4-1 diperoleh daftar pemerintah Kabupaten dan Kota yang sangat kelebihan (skor 4), kelebihan (skor 3), dan relatif kelebihan (skor 2) sebagai berikut.

Tabel 4- 3 Daftar Pemerintah Daerah yang Kelebihan Pegawai

No	Pemerintah Daerah	Kategori
1.	Pemerintah Kota Sibolga	Sangat Kelebihan
2.	Pemerintah Kota Bukittinggi	Sangat Kelebihan
3.	Pemerintah Kota Bima	Sangat Kelebihan
4.	Pemerintah Kota Tomohon	Sangat Kelebihan
5.	Pemerintah Kota Pematangsiantar	Kelebihan
6.	Pemerintah Kota Binjai	Kelebihan
7.	Pemerintah Kab. Supiori	Kelebihan
8.	Pemerintah Kota Medan	Kelebihan
9.	Pemerintah Kota Kupang	Kelebihan
10.	Pemerintah Kota Palu	Kelebihan
11.	Pemerintah Kota Ambon	Kelebihan
12.	Pemerintah Kota Tanjungbalai	Kelebihan
13.	Pemerintah Kota Salatiga	Kelebihan
14.	Pemerintah Kota Depok	Kelebihan
15.	Pemerintah Kab. Bangli	Kelebihan
16.	Pemerintah Kota Palembang	Kelebihan
17.	Pemerintah Kota Tegal	Kelebihan
18.	Pemerintah Kota Bengkulu	Kelebihan
19.	Pemerintah Kota Samarinda	Kelebihan
20.	Pemerintah Kota Bandung	Kelebihan
21.	Pemerintah Kota Tanjungpinang	Kelebihan
22.	Pemerintah Kota Tasikmalaya	Kelebihan
23.	Pemerintah Kota Bandar Lampung	Kelebihan
24.	Pemerintah Kota Yogyakarta	Kelebihan
25.	Pemerintah Kota Surakarta	Kelebihan
26.	Pemerintah Kota Ternate	Kelebihan
27.	Pemerintah Kota Cimahi	Kelebihan
28.	Pemerintah Kota Jambi	Kelebihan
29.	Pemerintah Kota Tarakan	Kelebihan
30.	Pemerintah Kota Manado	Kelebihan

No	Pemerintah Daerah	Kategori
31.	Pemerintah Kota Pontianak	Kelebihan
32.	Pemerintah Kota Kendari	Kelebihan
33.	Pemerintah Kota Solok	Kelebihan
34.	Pemerintah Kota Banjarmasin	Kelebihan
35.	Pemerintah Kota Pasuruan	Kelebihan
36.	Pemerintah Kab. Bandung	Kelebihan
37.	Pemerintah Kota Mataram	Kelebihan
38.	Pemerintah Kota Malang	Kelebihan
39.	Pemerintah Kota Payakumbuh	Kelebihan
40.	Pemerintah Kab. Dompu	Kelebihan
41.	Pemerintah Kota Banjarbaru	Kelebihan
42.	Pemerintah Kota Padang	Kelebihan
43.	Pemerintah Kab. Lombok Tengah	Kelebihan
44.	Pemerintah Kab. Sleman	Kelebihan
45.	Pemerintah Kota Palopo	Kelebihan
46.	Pemerintah Kota Metro	Kelebihan
47.	Pemerintah Kota Gorontalo	Kelebihan
48.	Pemerintah Kota Magelang	Kelebihan
49.	Pemerintah Kota Sabang	Kelebihan
50.	Pemerintah Kab. Kediri	Kelebihan
51.	Pemerintah Kota Sawahlunto	Kelebihan
52.	Pemerintah Kota Padang Panjang	Kelebihan
53.	Pemerintah Kota Baubau	Kelebihan
54.	Pemerintah Kab. Tabanan	Relatif Kelebihan
55.	Pemerintah Kota Padangsidempuan	Relatif Kelebihan
56.	Pemerintah Kab. Magelang	Relatif Kelebihan
57.	Pemerintah Kab. Muna	Relatif Kelebihan
58.	Pemerintah Kab. Tolitoli	Relatif Kelebihan
59.	Pemerintah Kab. Bangkalan	Relatif Kelebihan
60.	Pemerintah Kab. Fak-Fak	Relatif Kelebihan
61.	Pemerintah Kab. Tanah Datar	Relatif Kelebihan
62.	Pemerintah Kab. Banyumas	Relatif Kelebihan
63.	Pemerintah Kota Singkawang	Relatif Kelebihan
64.	Pemerintah Kab. Maros	Relatif Kelebihan
65.	Pemerintah Kab. Limapuluh Kota	Relatif Kelebihan
66.	Pemerintah Kab. Klaten	Relatif Kelebihan
67.	Pemerintah Kab. Sukoharjo	Relatif Kelebihan
68.	Pemerintah Kab. Lembata	Relatif Kelebihan
69.	Pemerintah Kota Palangka Raya	Relatif Kelebihan
70.	Pemerintah Kota Dumai	Relatif Kelebihan
71.	Pemerintah Kab. Jember	Relatif Kelebihan
72.	Pemerintah Kab. Pematang	Relatif Kelebihan
73.	Pemerintah Kab. Pasaman	Relatif Kelebihan

No	Pemerintah Daerah	Kategori
74.	Pemerintah Kota Banda Aceh	Relatif Kelebihan
75.	Pemerintah Kab. Padang Pariaman	Relatif Kelebihan
76.	Pemerintah Kab. Aceh Barat	Relatif Kelebihan
77.	Pemerintah Kab. Merauke	Relatif Kelebihan
78.	Pemerintah Kab. Nunukan	Relatif Kelebihan
79.	Pemerintah Kab. Solok	Relatif Kelebihan
80.	Pemerintah Kab. Purbalingga	Relatif Kelebihan
81.	Pemerintah Kab. Demak	Relatif Kelebihan
82.	Pemerintah Kab. Kepulauan Yapen	Relatif Kelebihan
83.	Pemerintah Kab. Gunung Kidul	Relatif Kelebihan
84.	Pemerintah Kab. Bulungan	Relatif Kelebihan
85.	Pemerintah Kab. Magetan	Relatif Kelebihan
86.	Pemerintah Kab. Pasaman Barat	Relatif Kelebihan
87.	Pemerintah Kab. Jeneponto	Relatif Kelebihan
88.	Pemerintah Kota Batam	Relatif Kelebihan
89.	Pemerintah Kab. Majalengka	Relatif Kelebihan
90.	Pemerintah Kab. Sragen	Relatif Kelebihan
91.	Pemerintah Kab. Barito Selatan	Relatif Kelebihan
92.	Pemerintah Kab. Banggai Laut	Relatif Kelebihan
93.	Pemerintah Kota Pekalongan	Relatif Kelebihan
94.	Pemerintah Kota Pekanbaru	Relatif Kelebihan
95.	Pemerintah Kota Lubuk Linggau	Relatif Kelebihan
96.	Pemerintah Kab. Bintan	Relatif Kelebihan
97.	Pemerintah Kab. Kepulauan Sangihe	Relatif Kelebihan
98.	Pemerintah Kab. Klungkung	Relatif Kelebihan
99.	Pemerintah Kab. Kulon Progo	Relatif Kelebihan
100.	Pemerintah Kota Bekasi	Relatif Kelebihan
101.	Pemerintah Kab. Bantul	Relatif Kelebihan
102.	Pemerintah Kab. Karangasem	Relatif Kelebihan
103.	Pemerintah Kota Pangkal Pinang	Relatif Kelebihan
104.	Pemerintah Kota Tangerang Selatan	Relatif Kelebihan
105.	Pemerintah Kab. Kudus	Relatif Kelebihan
106.	Pemerintah Kota Cilegon	Relatif Kelebihan
107.	Pemerintah Kab. Gianyar	Relatif Kelebihan
108.	Pemerintah Kab. Bekasi	Relatif Kelebihan
109.	Pemerintah Kota Tebing Tinggi	Relatif Kelebihan
110.	Pemerintah Kota Bogor	Relatif Kelebihan
111.	Pemerintah Kota Parepare	Relatif Kelebihan
112.	Pemerintah Kota Serang	Relatif Kelebihan
113.	Pemerintah Kota Pariaman	Relatif Kelebihan
114.	Pemerintah Kota Makassar	Relatif Kelebihan
115.	Pemerintah Kota Semarang	Relatif Kelebihan
116.	Pemerintah Kota Tangerang	Relatif Kelebihan

No	Pemerintah Daerah	Kategori
117.	Pemerintah Kota Blitar	Relatif Kelebihan
118.	Pemerintah Kota Banjar	Relatif Kelebihan
119.	Pemerintah Kab. Majene	Relatif Kelebihan
120.	Pemerintah Kab. Nabire	Relatif Kelebihan
121.	Pemerintah Kota Sukabumi	Relatif Kelebihan
122.	Pemerintah Kota KotaMobagu	Relatif Kelebihan
123.	Pemerintah Kab. Malang	Relatif Kelebihan
124.	Pemerintah Kab. Barru	Relatif Kelebihan
125.	Pemerintah Kab. Mojokerto	Relatif Kelebihan
126.	Pemerintah Kota Cirebon	Relatif Kelebihan
127.	Pemerintah Kab. Bantaeng	Relatif Kelebihan
128.	Pemerintah Kota Denpasar	Relatif Kelebihan
129.	Pemerintah Kab. Pasuruan	Relatif Kelebihan
130.	Pemerintah Kota Pagar Alam	Relatif Kelebihan
131.	Pemerintah Kota Batu	Relatif Kelebihan
132.	Pemerintah Kota Balikpapan	Relatif Kelebihan
133.	Pemerintah Kab. Belitung Timur	Relatif Kelebihan
134.	Pemerintah Kota Prabumulih	Relatif Kelebihan
135.	Pemerintah Kab. Badung	Relatif Kelebihan
136.	Pemerintah Kota Surabaya	Relatif Kelebihan
137.	Pemerintah Kota Langsa	Relatif Kelebihan

Sumber: Diolah dari berbagai data sekunder

Tabel 4-3 menunjukkan ada 53 Pemerintah Daerah yang terindikasi sangat kelebihan dan kelebihan pegawai. Dari 53 hanya 4 pemerintah daerah yang merupakan Kabupaten (Kab. Dompu, Supiori, Kediri, dan Bangli. Sementara yang lainnya adalah pemerintah daerah Kota. Dengan adanya beberapa studi terdahulu (ref) di Thailand yang merupakan negara kepulauan. Kota adalah tempat berkumpulnya sumber daya aparatur yang berkualitas dan melimpah, dikarenakan disinilah pusat pergerakan roda ekonomi yang identik dengan fasilitas publik yang lengkap, sehingga memiliki daya tarik untuk dijadikan tempat tinggal. Bahkan dari studi tersebut diungkapkan bahwa sumber daya aparatur dari perdesaan melakukan urbanisasi ke perkotaan untuk mengadu nasib memperoleh pekerjaan. Namun demikian studi tentang hal ini belum dilakukan di Indonesia.

Untuk itu visitasi ke daerah-daerah yang terindikasi kelebihan pegawai perlu dilakukan untuk mendeteksi penyebab permasalahan kelebihan pegawai dan pengelolaannya, dan upaya-upaya yang sudah dilakukan untuk mencegah bertambahnya pegawai, dan permasalahan lainnya yang menghambat pelayanan publik.

B. Deskripsi Kesenjangan Pegawai Pelaksana dan Jabatan Fungsional

Birokrasi yang profesional (Mintzberg, 1979) adalah tujuan ideal yang dituju dalam program reformasi birokrasi yang di kelola oleh Kementerian PAN dan RB. Sejak program reformasi bergulir, upaya peningkatan birokrasi profesional telah digalang antara lain dengan mengembangkan jenis jabatan fungsional khusus atau tertentu melalui PermenPAN yang dimulai dari tahun 2013 dengan memperbaharui dan membuka jenis-jenis jabatan fungsional baru. Pada tahun 2016 upaya tersebut ditindaklanjuti dengan PermenPAN No. 26 tahun 2016 terkait inpassing untuk beberapa Jabatan fungsional tertentu, untuk menjangkir lebih banyak jabatan fungsional tertentu di birokrasi. Namun demikian, permasalahannya adalah jabatan fungsional tertentu masih rendah, utamanya dengan indikasi bahwa kebanyakan PNS hanya memiliki kemampuan teknis administratif (Tribune, 2017)¹, yang kurang mendukung tercapainya birokrasi yang profesional dan efektif, sebagaimana disampaikan oleh Kementerian PAN pada suatu kesempatan.

Namun demikian potret perkembangan jabatan fungsional tertentu di birokrasi di Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah masih belum dipelajari ditelaah lebih lanjut untuk mengungkap fakta, penyebab sedikitnya jumlah profesional (Jabatan fungsional tertentu) dalam birokrasi. Untuk, salah satu tujuan kajian ini adalah memetakan jabatan fungsional tertentu yang ada di Pemerintahan dan menelusuri penyebab kesenjangan rasio jabatan fungsional tertentu di tiap-tiap instansi.

Hasil ini bersumber pada satu data yaitu data dari Badan Kepegawaian Negara per 19 Desember 2017 dengan menggunakan dua parameter: (1) yang merepresentasikan rasio jabatan fungsional umum dibandingkan jumlah seluruh pegawai di suatu institusi; dan (2) merepresentasikan rasio fungsional umum dibandingkan jumlah fungsional tertentu selain guru dan tenaga kesehatan. Tenaga guru dan kesehatan merupakan jenis fungsional tertentu yang mendominasi jumlah atau prosentase jabatan fungsional yang ada saat ini terutama di Pemerintah Daerah. Selain itu, animo pegawai untuk memasuki kedua jenis fungsional tertentu ini relatif tinggi, sehingga tidak ada masalah dengan peminatan. Untuk itu, agar eksistensi fungsional tertentu lainnya tampak dengan jelas, maka jumlah Guru dan Tenaga Kesehatan perlu dieliminir dalam perhitungan rasio yang kedua ini.

Dengan metode yang sama dengan pemetaan sebelumnya, kajian ini menggunakan *benchmarking* dikarenakan belum ada ketentuan mengenai *threshold* atau standar jumlah yang diperlukan insititusi pada mayoritas jenis fungsional tertentu. Standar yang sudah jelas hanya pada sektor pendidikan dan kesehatan. Selanjutnya dengan merujuk pada metode *benchmarking* yang menghendaki adanya keseragaman objek yang diperbandingkan, maka dilakukan pengelompokan institusi yang sejenis baik di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

¹ Di unduh dari <http://batam.tribunnews.com/2017/05/01/asman-kaget-sebagian-besar-pns-cuma-punya-kemampuan-administrasi>

Rasio JFU dan JFT dilakukan secara terpisah antara insititusi pemerintah pusat dan institusi pemerintah daerah. Dari hasil analisis agregat pada masing – masing level pemerintah diperoleh hasil sebagaimana dapat dilihat pada tabel 4.4.

Tabel 4- 4 Rasio JFU dan JFT di Pemerintah Pusat dan Daerah

	Pusat	Daerah
Rasio JFU : Total Pegawai	58:42	35:65
Rasio JFU : JFT (non-guru & nakes)	78:22	87:13

Tabel 4-4 menunjukkan Pemerintah daerah jauh lebih unggul dari Pemerintah pusat dalam hal menekan rasio JFU banding total pegawai termasuk JFT guru dan kesehatan (35:65). Hal ini dapat dipahami sebagai efek dari fungsi penyelenggaraan layanan pendidikan dan kesehatan di pemerintah daerah yang cukup tinggi menyerap Fungsional tertentu.

Pemerintah pusat sedikit lebih unggul dari Pemerintah Daerah dalam hal pengembangan JFT non-guru dan kesehatan (JFT di pusat 22 dari 100 dan di daerah 13 dari 100). Hal ini dapat dipahami sebagai efek dari kondisi dimana pengelola jabatan fungsional tertentu berada di Pemerintah Pusat. Namun demikian, seperti yang dapat dilihat pada tabel 4-4 rasio tersebut tidak menunjukkan dominasi JFT terhadap JFU. Permasalahan terbesar secara agregat mengenai pengembangan JFT utamanya berada di Pemerintah Pusat. Jika ternyata instansi pemerintah pusat yang *nota bene* baru dapat mengukir proporsi JFT : JFU hanya 22 dari 100, bagaimana dengan pemerintah daerah yang secara administratif dan managerial JFT tergantung pada institusi pemerintah pusat yang menjadi instansi pembina.

Lebih lanjut, mengkritisi rasio JFT 65 dari total 100 terdapat pertanyaan sebenarnya berapakah jabatan fungsional umum yang diperlukan dalam institusi pemerintahan. Hal ini dikarenakan 5% PNS di daerah adalah pejabat yang menduduki posisi managerial, maka hanya 30% PNS yang memiliki status sebagai JFU. Pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat dijadikan bahan diskusi dengan pengambil kebijakan pada tahapan kajian selanjutnya.

C. Analisis Faktor Penyebab Kesenjangan Distribusi PNS

Temuan empiris pada 18 daerah penelitian dideskripsikan pada lampiran. Narasi dibawah ini adalah rangkuman dari hasil temuan lapangan tersebut.

1. Rendahnya Daya Tarik Daerah bagi Pencari Kerja

Hasil empiris kajian menunjukkan adanya permasalahan humanistik dimana para pegawai enggan untuk ditempatkan di daerah yang sulit dijangkau, daerah terpencil, dan tertinggal. Apabilapun pemerintah daerah berhasil menempatkan pegawai baru di daerah tersebut, tidak lama kemudian akan mengajukan perpindahan ke tempat yang lebih maju. Hal ini mengakibatkan kekurangan pegawai secara terus menerus pada daerah yang terbelakang ini.

Solusi dari pemerintah pusat sangat membantu dengan adanya dengan program Nusantara Sehat untuk menempatkan tenaga PPPK Kesehatan di daerah terpencil. Namun demikian program Guru Garis Depan banyak memiliki masalah dan kegagalan.

Terkait dengan karakteristik daerah yang sulit, terdapat analisis yang menghasilkan kesimpulan bahwa tenaga kesehatan dapat bertahan pada daerah sulit selama maksimum dua tahun. Banyak yang tidak mampu bertahan selama itu, karena karakteristik daerah yang tidak hanya sulit dijangkau, tetapi juga karena kelangkaan makanan, kelangkaan sarana dan prasarana komunikasi seperti kelangkaan jaringan listrik, siaran radio, tv, sinyal telepon, dan sambungan internet yang menjadi kebutuhan mendasar generasi modern saat ini.

2. Moratorium PNS

Moratorium pegawai sejak tahun 2013 didasarkan pada rasio anggaran belanja pegawai dan rasio belanja daerah. Hal ini mengakibatkan daerah dengan pendapatan daerah yang rendah memiliki rasio belanja pegawai yang tinggi, bukan karena jumlah pegawainya yang besar, tetapi memang anggaran belanja daerahnya yang kecil. Hal ini mengakibatkan daerah mendapatkan kesulitan untuk memenuhi layanan dasar, yang kebutuhan pegawainya didasarkan pada kebutuhan layanan bukan besarnya anggaran. Permasalahannya adalah KemenPANRB melakukan moratorium terhadap daerah yang prosentase belanja pegawai lebih dari 50% dari total belanja daerah. Seharusnya kebutuhan pegawai didasarkan pada analisis kebutuhan pelayanan dengan mempertimbangkan antara lain aspek demografi, pendapatan pajak, panjang jalan, jumlah sekolah, jumlah RS.

3. Rekrutmen Honorer

Moratorium pegawai yang menyebabkan daerah kesulitan untuk memenuhi kebutuhan PNS. Akibatnya, Pemerintah Daerah harus merekrut honorer sebagai tumpuan pelayanan publiknya. Ironisnya, pengangkatan honorer ini sering kali

dilakukan tanpa sistem dan standar yang jelas. Selain itu, honor yang diberikan seringkali kurang layak dan berbeda-beda karena tergantung dengan kemampuan daerah. Permasalahan ini akan tertangani dengan sendirinya dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 49 tahun 2018 tentang Pejabat Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Di sisi lain penambahan PPPK juga akan menambah besar alokasi belanja daerah untuk membayar sumber daya aparaturnya, yang juga semakin memperkecil kemungkinan mendapatkan pegawai baru. Jika kebijakan moratorium pegawai daerah masih berdasarkan rasio belanja pegawai dengan rasio belanja daerah.

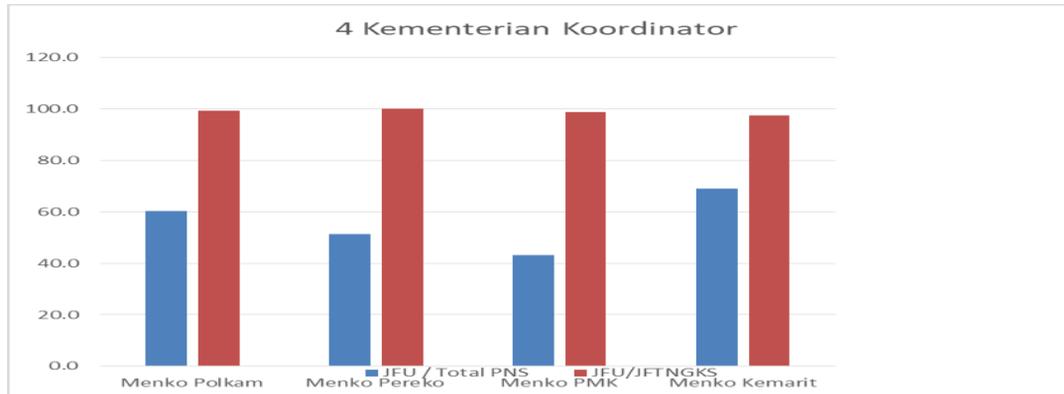
4. Rasio Jabatan Pelaksana (JFU) dan Jabatan Fungsional (JFT) di Pemerintah Pusat

Institusi Pemerintah di level nasional terdiri dari lembaga-lembaga di bawah Presiden. Berdasarkan karakteristik tugasnya kajian ini mengkategorikan lembaga Pemerintah agar *benchmarking* mudah dibaca dan bermakna bagi kajian dan bagi institusi yang dikaji.

a. Kementerian

1) Kelompok Kementerian Koordinator

Kementerian kordinator merupakan Lembaga pemerintah yang bertindak mengkoordinasikan lembaga-lembaga pemerintah lainnya yang memiliki satu garis koordinasi yang berkaitan satu sama lain dalam suatu hal. Di Indonesia, terdapat 4 kementerian koordinator yang meliputi: (1) Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan; (2) Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; (3) Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan; dan (4) Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya. seluruhnya dapat dilihat pada diagram 4-1 tentang Kementerian Koordinator sebagai berikut.



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan (jumlah seluruh pegawai dikurangi jumlah jabatan struktural dan fungsional guru dan tenaga kesehatan)

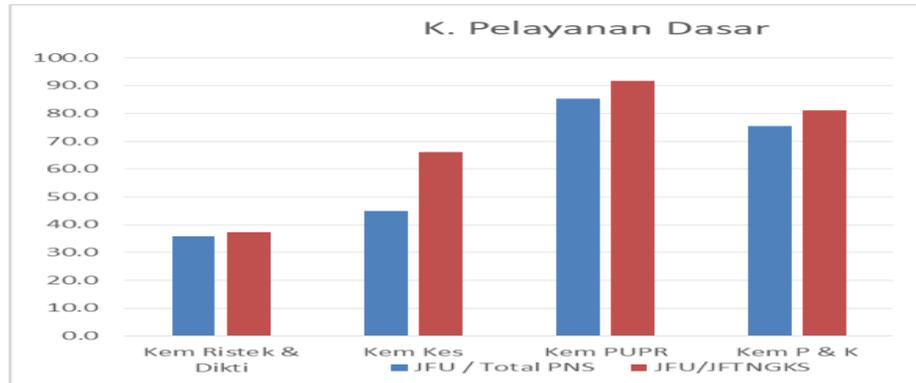
*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 1 Kementerian Koordinator

Diagram 4-1 Menunjukkan bahwa seluruh Kementerian Koordinator didominasi JFU dan Struktural, dan sangat minim Jabatan fungsional tertentu (Bar Merah).

2) Kementerian yang Membidangi Pelayanan Dasar

Kelompok Kementerian dikelompokkan pada sub-kelompok, yang pertama terkait dengan kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan umum yang merupakan pelayanan esensial yang harus menyentuh semua masyarakat dan wilayah Indonesia, dinamakan kelompok Kementerian Pelayanan dasar. Kelompok ini terdiri dari: (1) Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi; (2) Kementerian Kesehatan; (3) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat; dan (4) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau Prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan

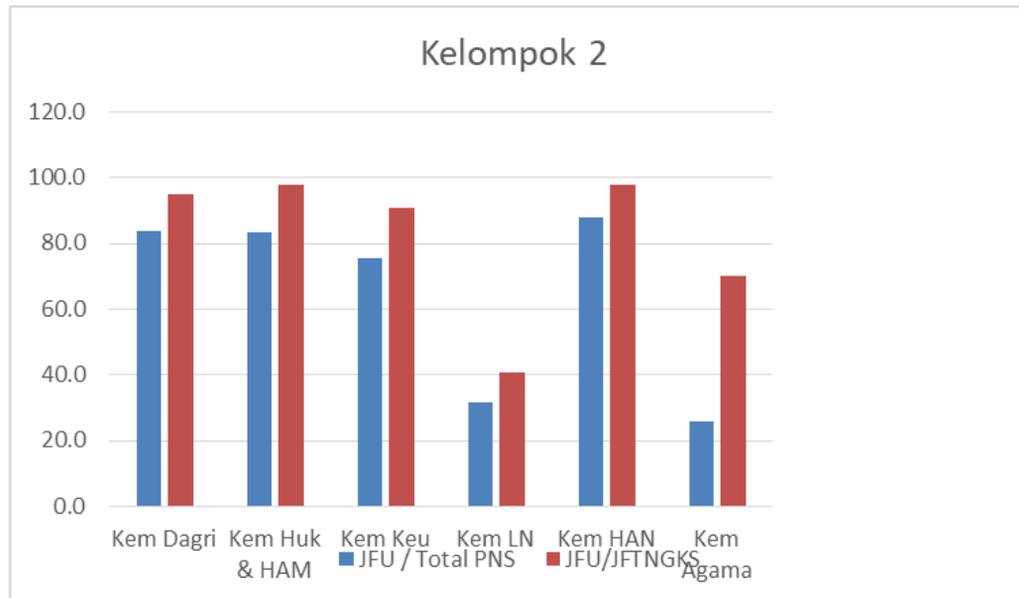
*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 2 Kementerian Pelayanan Dasar

Diagram 4-2 memperlihatkan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi memiliki komposisi JFT terbaik dibanding kementerian lain yang dapat dijadikan *benchmark* bagi institusi lain untuk memperbaiki rasio JFT. Adapun kementerian yang dapat meningkatkan perbaikan redistribusi Jabatan fungsional tertentu meliputi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

3) Kementerian yang Kewenangannya Tidak Didesentralisasikan

Kelompok kementerian ini merupakan kementerian yang dimana keseluruhan tugas yang menjadi kewenangannya tidak didesentralisasikan. Adapun beberapa kementerian yang tergolong dalam kelompok tersebut yaitu: (1) Kementerian Dalam Negeri; (2) Kementerian Hukum dan HAM; (3) Kementerian Keuangan; (4) Kementerian Luar Negeri; (5) Kementerian Pertahanan; dan (6) Kementerian Agama.



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau Prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

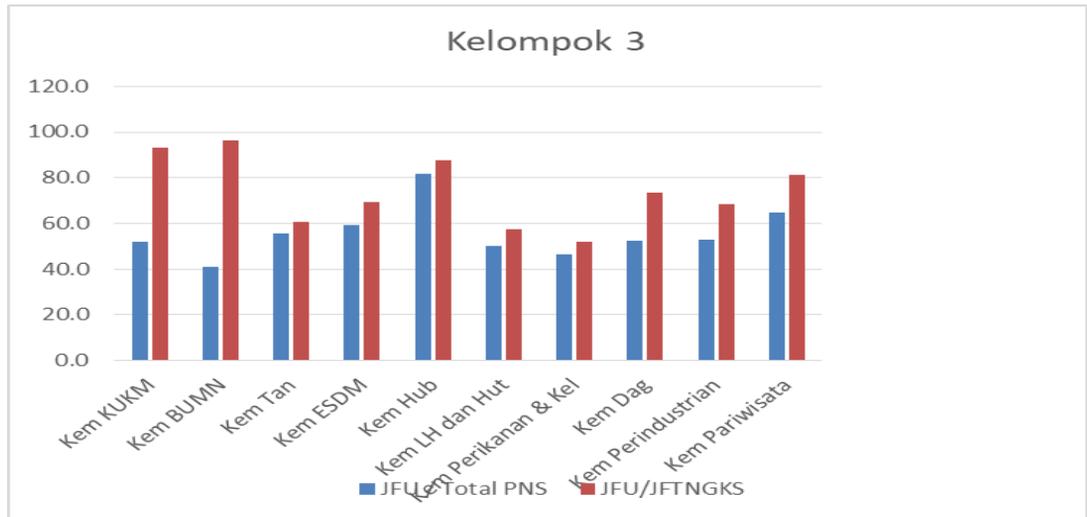
Diagram 4- 3 Kementerian yang Kewenangannya Tidak Didesentralisasikan

Berdasarkan hasil pemetaan kementerian ini, terlihat bahwa Kementerian Luar Negeri memiliki rasio JFT terbaik dibandingkan dengan kementerian lain. Hal tersebut dilihat dari kesenjangan antara hasil perbandingan JFU per total pegawai dengan JFU per JFTT yang relatif kecil, terlebih melihat grafiknya, secara kuantitas Kementerian Luar Negeri lebih kecil dari yang lain. Ini diperkirakan karena kementerian tersebut mampu mengelola sumber daya pegawai, sehingga yang terjadi jumlah JFU/total pegawai dengan JFU/JFTNGKS lebih sedikit jika di komparasikan dengan kementerian lainnya. Adapun kementerian yang menjadi fokus perbaikan redistribusi Jabatan adalah meliputi Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertahanan yang rasio JFU-nya relatif tinggi.

4) Kementerian yang Kewenangannya Didesentralisasikan

Kelompok kementerian ini merupakan kementerian yang kewenangannya didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah. Kementerian tersebut diantaranya adalah: (1) Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; (2) Kementerian BUMN; (3) Kementerian Pertanian; (4) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral; (5)

Kementerian Perhubungan; (6) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; (7) Kementerian Perikanan dan Kelautan; (8) Kementerian Perdagangan; (9) Kementerian Perindustrian; dan (10) Kementerian Pariwisata. Adapun urainnya dapat dilihat pada diagram 4-4 tentang Kementerian yang Sebagian Kewenangannya Didesentralisasikan, sebagai berikut:



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau Prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

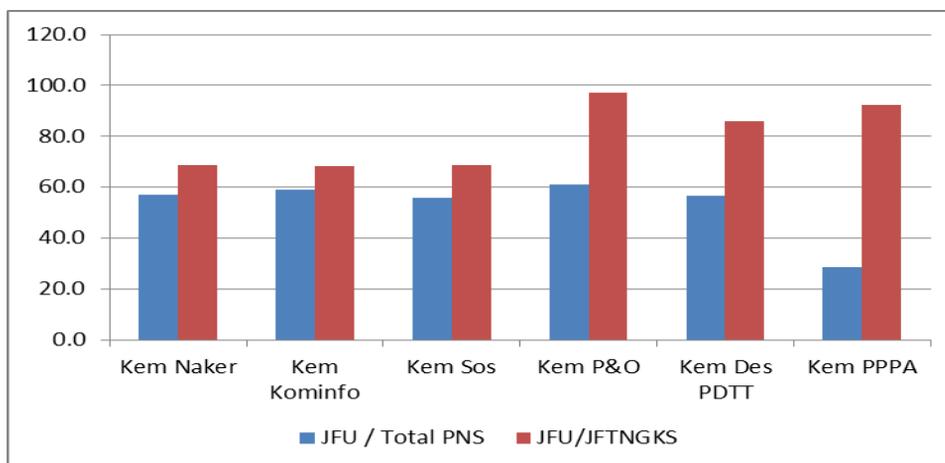
Diagram 4- 4 Kementerian yang Sebagian Kewenangannya Didesentralisasikan

Berdasarkan diagram di atas, Kementerian Perikanan dan Kelautan dan Kementerian Lingkungan Hidup memiliki rasio JFT pada kelompok ini. Sementara itu Kementerian Perhubungan memiliki perbandingan rasio JFU di Kementerian Perhubungan, BUMN, dan KUKM, JFT masih sangat rendah, sementara proporsi pegawai didominasi JFU, dan pejabat tinggi dan administrator. Meskipun JFU relatif banyak, dari tujuh Kementerian (Pertambangan, ESDM, LH dan Kehutanan, Perdagangan, Perindustrian dan Pariwisata, nampak adanya JFT yang berkembang didalam institusi. Jika hal ini dapat dikembangkan pula di daerah pada dinas-dinas yang sejenis, maka akan sangat membantu peningkatan profesionalitas birokrasi yang direpresentasi oleh fungsional tertentu sebagai tumpuan organisasi.

5) Kementerian Lainnya

Kementerian lainnya terdiri dari: (1) Kementerian Ketenagakerjaan; (2) Kementerian Komunikasi dan Informasi; (3) Kementerian Sosial; (4) Kementerian Pemuda dan Olahraga; (5) Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi; (6) Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; (7) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; (8) Kementerian PPN/BAPPENAS; dan (9) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Karena jumlahnya banyak dalam penjabaran pada diagram dibagi menjadi dua pada Diagram 4-5 dan pada Diagram 4-6.

Kelompok I merupakan kementerian yang memiliki fungsi pelayanan kepada pihak luar institusi pusat yaitu masyarakat. Pada diagram 4-5 terdapat tiga kementerian dengan proporsi rasio JFU dan JFT yang serupa, yakni Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Komunikasi, dan Kementerian Sosial. Selain ketiga kementerian ini, nampaknya JFT belum dikembangkan secara optimal di Kementerian Pemuda dan Olah Raga, Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.



Keterangan:

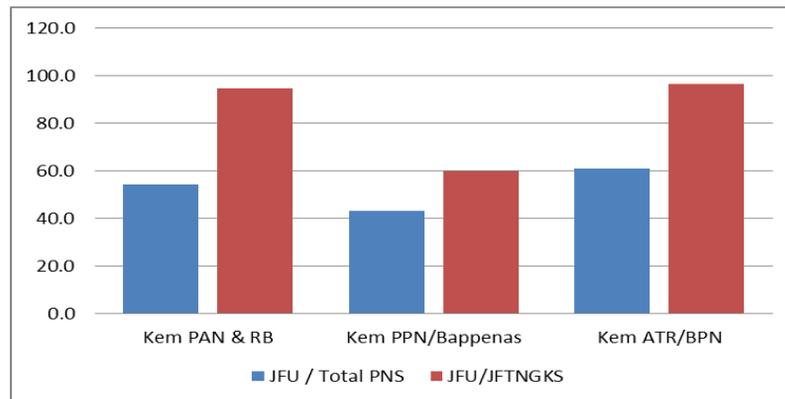
Batang Biru mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 5 Kementerian dengan Fungsi Pelayanan kepada Masyarakat

Kelompok II adalah kementerian yang karaktersitik tugas dan fungsinya bersifat *technostructure*, terdiri dari Kementerian PAN dan RB, Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian ATR/BPN. Pemetaan dapat dilihat pada Diagram 4-6.



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau Prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 6 Kementerian PANRB, PPN BAPPENAS dan ATR/BPN

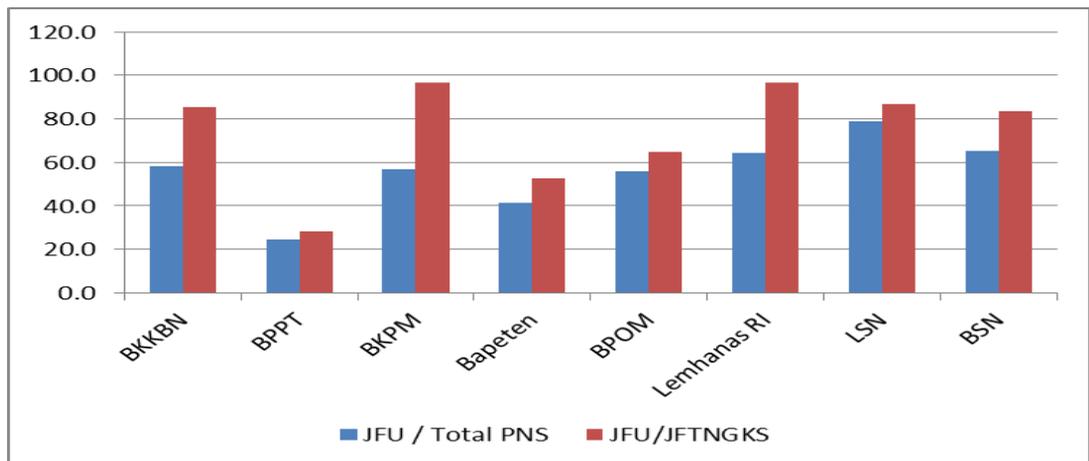
Diagram 4-6 menunjukkan Kementerian PPN/Bappenas yang dapat dijadikan *benchmark* bagi institusi sejenis lainnya pada kelompok ini dengan rasio JFU yang terendah dan JFT relatif tinggi.

Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)

Seperti halnya kementerian LPNK juga digolongkan dalam beberapa kategori untuk memudahkan menganalisis. Adapun pemetaan masing masing kelompok berikut dengan deskripsi pengelompokan ditampilkan sebagai berikut.

6) LPNK yang melayani Masyarakat

Kelompok ini merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang melakukan pelayanan langsung ke masyarakat diantaranya mencakup: (1) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN); (2) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT); (3) Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM); (4) Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten); (5) Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM); (6) Lembaga Ketahanan Nasional RI (Lemhanas RI); (7) Lembaga Sandi Negara (LSN); dan (8) Badan Standardisasi Nasional (BSN).



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau Prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

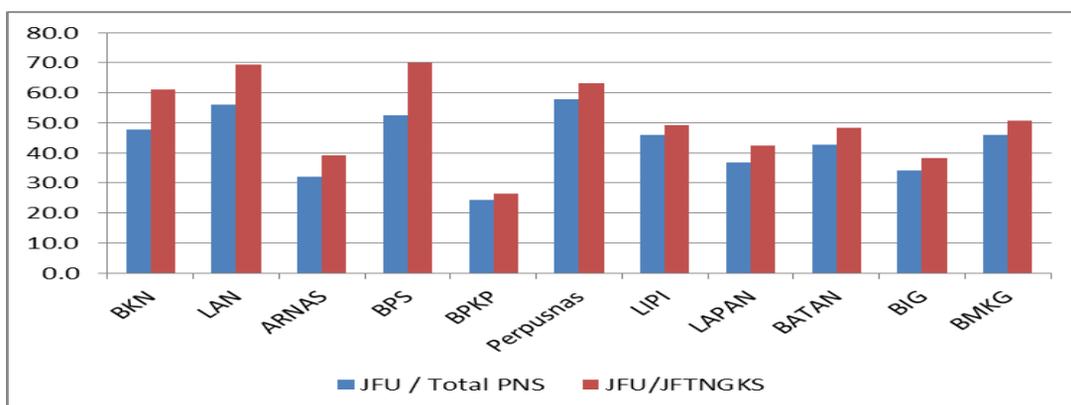
Diagram 4- 7 LPNK yang Melayani Masyarakat

Diagram 4-7 menunjukkan bahwa Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) memiliki rasio JFU terbaik demikian juga dengan JFT. Dengan demikian BPPT dapat dijadikan *benchmark* untuk meningkatkan rasio JFT dan menurunkan rasio JFU.

7) LPNK yang Melaksanakan Fungsi *Technostructure* dan *Supporting*

Kelompok LPNK ini melaksanakan fungsi *technostructure* dan *supporting* yang meliputi: (1) Badan Kepegawaian Nasional (BKN); (2) Lembaga Administrasi Negara (LAN); (3) Arsip Nasional (ARNAS); (4) Badan Pusat Statistik (BPS); (5) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP); (6) Perpustakaan Nasional (Perpusnas); (7) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia; (8) Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN); (9) Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN); (10) Badan Informasi Geospasial (BIG); dan (11) Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG).

Seperti apa potret keberadaan Jabatan Fungsional Umum (JFU) ada LPNK yang melaksanakan fungsi *technostructure* dan *supporting* akan digambarkan dalam diagram 4-8 tentang LPNK yang Melaksanakan Fungsi *Technostructure* dan *Supporting* sebagaimana di bawah ini.



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan (jumlah seluruh pegawai dikurangi jumlah jabatan struktural dan fungsional guru dan tenaga kesehatan)

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

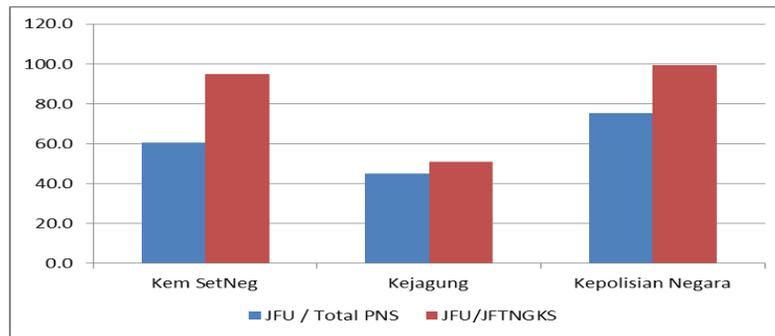
Diagram 4- 8 LPNK yang Melaksanakan Fungsi Technostructure dan Supporting

Diagram 4.8 menunjukkan BPKP sebagai instansi yang memiliki rasio JFU yang rendah dan JFT yang tinggi disusul oleh Arsip Nasional, BIG dan LAPAN. Adapun LAN, BPS, dan Perpusnas masih perlu memperbaiki redistribusi jabatan. Untuk Lembaga Administrasi Negara masih banyak peluang untuk meningkatkan jumlah fungsional pada unit unit lini yakni Widyaiswara, Analis Kebijakan, Peneliti, dan juga Dosen. Demikian juga pada unit lainnya seperti Perencana, Teknisi Komputer dan sebagainya.

b. Lembaga Setingkat Kementerian

1) Lembaga Setingkat Kementerian I

Lembaga Setingkat Kementerian adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan setingkat menteri tapi bukan termasuk dalam kementerian, baik kementerian koordinator maupun kementerian negara. Lembaga tersebut yakni meliputi: (1) Kementerian Sekretariat Negara; (2) Kejaksaan Agung; (3) Kepolisian Negara; (4) Sekretariat Jenderal MPR RI; (5) Sekretariat Jenderal DPR RI; (6) Sekretariat Kabinet; (7) Kepaniteraan dan Kesekretariatan; (8) Sekretariat Jenderal KPK; (9) Sekretariat Jenderal KY; (10) Sekretariat DPD; (11) Mahkamah Agung; dan (12) Badan Pemeriksa Keuangan.



Keterangan:

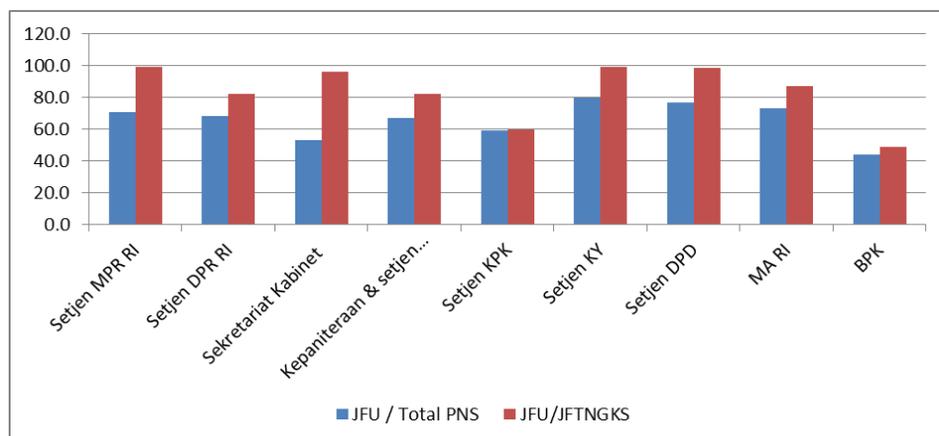
Batang Biru mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan (jumlah seluruh pegawai dikurangi jumlah jabatan structural dan fungsional guru dan tenaga kesehatan)

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 9 Lembaga Setingkat Kementerian 1

Diagram 4.9 menunjukkan Kejaksaan Agung sebagai institusi dengan JFU paling sedikit dan JFT yang banyak yang dapat dijadikan *benchmark* bagi institusi lainnya dalam memperbaiki rasio JFT untuk institusi yang lebih profesional.



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan (jumlah seluruh pegawai dikurangi jumlah jabatan structural dan fungsional guru dan tenaga kesehatan)

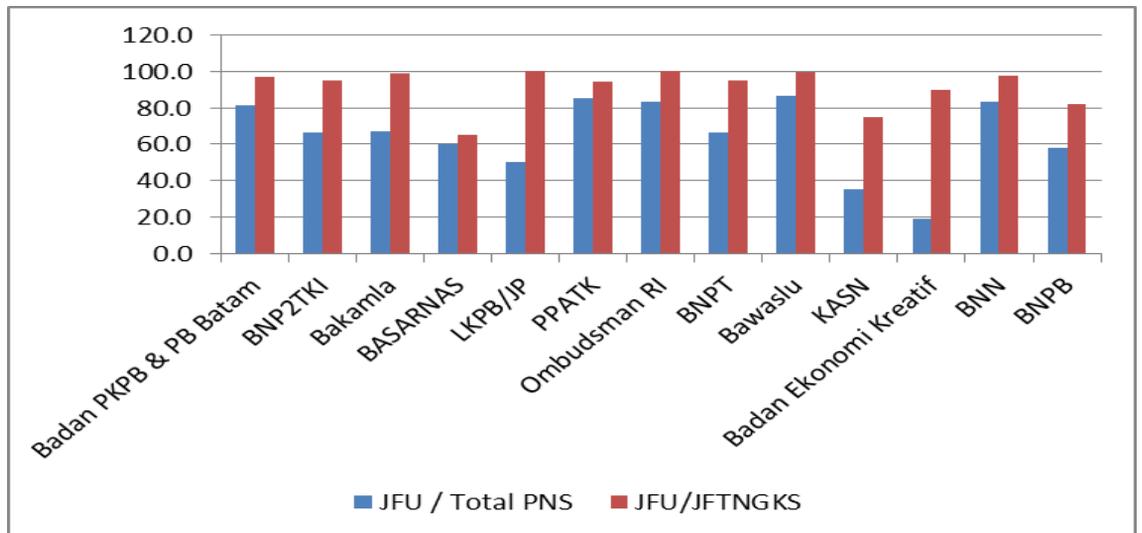
*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 10 Lembaga Setingkat Kementerian 1 (Kelompok 2)

Diagram 4-10 menunjukkan BPK dan Setjen KPK memiliki rasio JFU rendah dan JFT yang tinggi, yang dapat dijadikan *benchmark* bagi institusi sejenis dalam meningkatkan JFT untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi.

2) Sekretariat LNS Besar

Beberapa Sekretariat Lembaga Non Struktural yang lingkupnya besar adalah terdiri dari: (1) Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BPKPB dan PB Batam); (2) Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI); (3) Badan Keamanan Laut (BAKAMLA); (4) Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (BASARNAS); (5) LKPB/JP; (6) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK); (7) Ombudsman RI; (8) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT); (9) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu); (10) Komisi Aparatur Sipil Negara; (11) Badan Ekonomi Kreatif; (12) Badan Narkotika Nasional (BNN); dan (13) Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Pemetaan JFU dan JFT pada LNS tersebut dapat dilihat pada diagram 4-11.



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau Prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan (jumlah seluruh pegawai dikurangi jumlah jabatan struktural dan fungsional guru dan tenaga kesehatan)

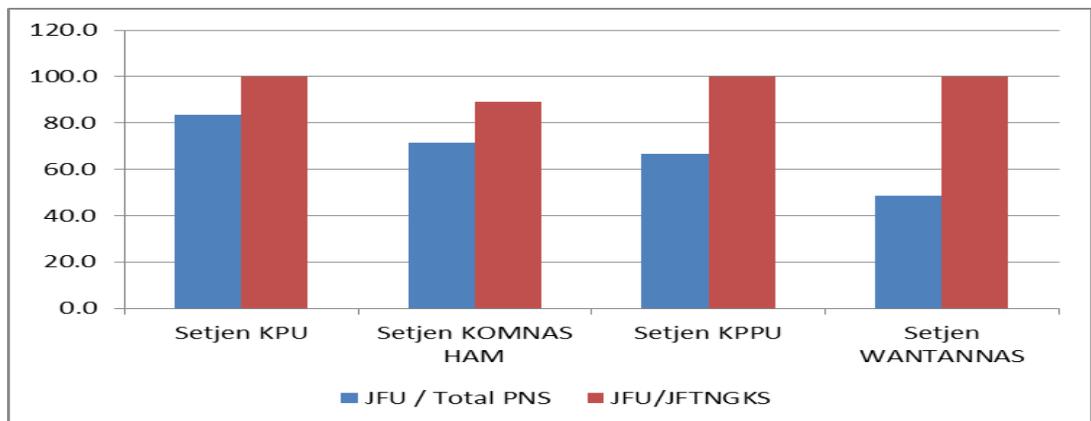
*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 11 Lembaga Non Struktural Besar

Diagram ini menunjukkan Badan Ekonomi Kreatif memiliki rasio JFU yang rendah, namun JFT-nya juga rendah sehingga dapat dikatakan institusi ini didominasi oleh jabatan struktural. Rasio terbaik yang relatif dapat dijadikan *benchmark* pada kelompok ini adalah BASARNAS. Meskipun rasio JFU-nya tidak terlalu rendah, tetapi Rasio JFT-nya tertinggi di antara institusi lain dalam kelompok ini.

3) Sekretariat LNS Kecil

Masih merupakan Sekretariat Lembaga Non Struktural namun dalam lingkup yang kecil, diantaranya meliputi: (1) Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum (Setjen KPU); (2) Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Setjen Komnas HAM); (3) Sekretariat Jenderal Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Setjen KPPU); dan (4) Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional (Setjen WANTANNAS).



Keterangan:

Batang Biru mengindikasikan rasio atau Prosentase JFU dibandingkan jumlah seluruh Pegawai

Batang Merah mengindikasikan rasio atau prosentase JFU dibandingkan jumlah JFT selain guru dan tenaga kesehatan (jumlah seluruh pegawai dikurangi jumlah jabatan struktural dan fungsional guru dan tenaga kesehatan)

*Semakin rendah kedua batang pada grafik, semakin rendah rasio JFU (biru rendah) dan JFT selain guru dan tenaga kesehatan yang tinggi (merah rendah)

Diagram 4- 12 Lembaga Non Struktural Kecil

Berbeda dengan Lembaga Nonstruktural (LNS) skala kecil. Berdasarkan pada grafik di atas, belum terlihat LNS yang dapat dijadikan sebagai *Best Practice*. Secara keseluruhan, LNS skala kecil memiliki rasio yang sangat tinggi dimana hal tersebut mengartikan bahwa adanya ketidakefisienan dari jumlah JFU di Lembaga tersebut.

5. Kompleksitas Pengelolaan JF

Saat ini prosentasi JF dijadikan barometer profesionalitas birokrasi. Akan tetapi, kompleksitas manajemen JF mulai dari rekrutment sampai dengan pengembangan karirnya membuat PNS di daerah enggan untuk menapaki karier sebagai JF. Seperti contoh biaya diklat dan akomodasinya yang sangat membebani anggaran bagi daerah yang kurang mampu. Apalagi dengan alokasi belanja pegawai yang sudah melampaui 50% dari anggaran belanja daerah, mengikutsertakan pegawainya untuk diklat JF bahkan akan menambah mengurangi alokasi belanja daerah untuk kegiatan pembangunan daerah.

Selanjutnya birokrasi pengangkatan JF yang dinilai bertele-tele. Setelah seorang pegawai mengikuti diklat JF, mereka akan kembali ke instansi masing-masing, namun tidak otomatis menjadi JF. Mereka harus mengajukan surat permohonan, mengirimkan berbagai dokumen sebagai persyaratan, dan harus menunggu keputusan dari instansi pembina. Hal ini sangat merepotkan terutama bagi Pemerintah Daerah, karena mereka harus membuat surat pengajuan dari BKD yang prosesnya sangat panjang, mulai dari pegawai yang bersangkutan, ke bagian sumber daya manusia di unitnya, ke kepala Dinas, lalu ke BKD dan seterusnya. Padahal, secara logika pemerintah daerah mengirimkan pegawainya untuk diklat JF, artinya pemerintah daerah tersebut menginginkan pegawai tersebut diangkat sebagai JF. Simplifikasi mekanisme ini perlu dilakukan dengan mengemas diklat JF sekaligus sebagai ajang seleksi perekrutannya.

Waktu yang diperlukan untuk diklat juga semakin memperkecil kemungkinan daerah yang kekurangan pegawai untuk mengirimkan pegawainya mengikuti diklat JF. Hal ini dikarenakan beban kerja mereka sudah sangat tinggi, sehingga mereka akan sangat kehilangan tenaga jika salah satu pegawainya harus mengikuti diklat sekian lama.

Masalah lainnya adalah kelangkaan tim penilai angka kredit yang membuat kenaikan pangkat JF terbengkalai. Hal ini terjadi tidak hanya pada JF yang baru saja dibentuk, tetapi bahkan terjadi pada JF kesehatan yang jumlahnya banyak. Pada suatu kasus, bahkan penilaian angka kredit harus dilakukan di instansi pemerintah pusat, yang memerlukan biaya koordinasi yang luar biasa. Akhirnya banyak pejabat JF yang kembali menjadi pelaksana karena “menyerah”.

Banyaknya JF dan belum diakomodir dalam Perda. Pada praktiknya ada atau tiadanya JF di suatu daerah harus sesuai dengan payung hukumnya yakni peraturan pemerintah daerah. Dengan adanya JF baru memerlukan peraturan daerah baru untuk mendapatkan legalisasi membuat formasi JF tertentu tersebut. Permasalahannya, aparatur yang mengurus bidang kepegawaian di daerah serta dinas-dinas terkait juga belum mengenali dengan baik JF baru tersebut serta manajemennya. Minimal informasi mengenai penentuan jumlah JF yang diperlukan, persyaratan jabatan, dan sebagainya.

6. Struktur Besar Butuh Tenaga Administratif, Menggerus JF

Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah merupakan implikasi dari pasal 232 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. PP yang terdiri atas 14 bab dan 126 pasal secara umum mengatur tentang kedudukan perangkat daerah sebagai unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pembentukan perangkat daerah menurut PP tersebut dilakukan berdasarkan asas: (1) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; (2) Intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah; (3) Efisiensi; (d) Efektivitas; (5) Pembagian habis tugas; (6) Rentang kendali; (7) Tata kerja yang jelas; dan (8) Fleksibilitas.

Selain itu, PP ini juga merumuskan perhitungan untuk mengkategorikan perangkat daerah ke dalam tipologi tertentu tergantung dari akumulasi skor variabel yang diperoleh suatu daerah. Tipologi tersebut yaitu:

- 1) Sekretariat Daerah tipe A, tipe B, dan tipe C
- 2) Sekretariat DPRD tipe A, tipe B, dan tipe C
- 3) Inspektorat tipe A, tipe B, dan tipe C
- 4) Dinas tipe A, tipe B, dan tipe C
- 5) Badan tipe A, tipe B, dan tipe C
- 6) Kecamatan tipe A dan tipe B.

Dengan demikian, susunan organisasi perangkat daerah ditentukan berdasarkan skor variabel. Adapun variabel tersebut yaitu variabel beban kerja yang terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah APBD dengan bobot sebesar 20% dan variabel teknis berupa beban utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah serta fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan bobot sebesar 80%. Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis, ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 sampai dengan 1.000. Berdasarkan pemaparan tersebut, terlihat bahwa pembentukan perangkat daerah dalam PP ini tidak mempertimbangkan aspek sumber daya manusia di OPD-OPD.

7. Perlu Improvisasi dan Keberlanjutan Program Distribusi Tenaga Bidang Kesehatan (Nusantara Sehat) dan Tenaga Bidang Pendidikan (Guru Garis Depan)

Pemerintah Pusat sudah melakukan upaya distribusi tenaga kesehatan dan pendidik ke daerah-daerah 3T. Kementerian Kesehatan mencanangkan Nusantara Sehat, yaitu pengiriman tenaga kesehatan dalam bentuk tim ke daerah-daerah 3T. Dasar hukum NS yaitu Permenkes Nomor 16 Tahun 2017 menggantikan Permenkes 23 Tahun 2015 Tentang Penugasan Khusus Tenaga Kesehatan Berbasis Tim (*Team Based*) dalam Mendukung Program Nusantara Sehat. Tim tenaga kesehatan ini terdiri atas dokter umum, dokter gigi, bidan, perawat, kesmas, kesling, lab medik, gizi, dan

farmasi yang kemudian akan dikirimkan ke daerah tertinggal terpencil, sangat terpencil, perbatasan, dan kepulauan (DTPK) selama 2 tahun. Tim ini digaji oleh Pemerintah Pusat menggunakan APBN Kemenkes. Besaran gaji yang diperoleh berkisar antara 8 hingga 11 juta. Sebagai contoh dokter di daerah terpencil memperoleh 8 juta dan daerah sangat terpencil 11 juta.

Dalam kurun waktu tahun 2015-2017 tenaga kesehatan yang mengikuti program NS berjumlah 2.486 peserta yang dikirim ke 429 Puskesmas. Dalam laporan monitoring dan evaluasi Balitbang Kemenkes tahun 2017, NS diklaim berdampak positif terhadap Puskesmas. Sebagai contoh *respond time* Puskesmas meningkat dan banyaknya program di Puskesmas yang kembali aktif sejak NS seperti Prolanis (program pengelolaan penyakit kronis). Namun salah satu kekurangan NS adalah jangkauannya yang masih terbatas. Seperti yang sudah disebutkan di atas, NS baru menjangkau 429 Puskesmas sehingga masih banyak Puskesmas yang belum tersentuh oleh NS. Selain itu, bantuan tenaga kesehatan dari Program Nusantara Sehat ini terbatas waktu. Sebut saja dokter PTT yang hanya 2 tahun ditempatkan di daerah terpencil tersebut, atau program WKDS yang hanya mewajibkan dokter spesialis untuk mengabdikan di daerah terpencil selama 1 tahun. Dengan ketentuan masa pengabdian tersebut, dapat dikatakan bahwa solusi yang ditawarkan dari program ini tidak diproyeksikan untuk jangka panjang karena hanya mengisi kekurangan tenaga kesehatan secara sementara. Sehingga Program Redistribusi Nusantara Sehat ini belum mampu menjawab kekurangan tenaga kesehatan di daerah secara efektif karena waktu penempatan yang bisa dikatakan singkat.

Program GGD (Guru Garis Depan) adalah program pengiriman guru ke daerah 3T yang dicanangkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Pada tahun 2015 program ini sudah mengirimkan 798 guru dan 6.256 guru pada tahun 2016. Program ini memiliki beberapa kendala diantaranya tidak semua daerah mau menerima GGD, banyak peserta GGD yang tidak menyelesaikan kontrak 5 tahun serta tidak semua peserta GGD mendapat tunjangan khusus karena tunjangan GGD ditanggung oleh Pemerintah Daerah. Keterbatasan Pemda untuk menyediakan fasilitas untuk para GGD ini adalah masalah utamanya. Dalam hal rekrutmen, GGD memang direkrut oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk mengisi kekurangan guru terutama di daerah 3T. Penyaluran tenaga pendidikan ini dilakukan melalui kesepakatan dengan Pemerintah Daerah yang membutuhkan tambahan guru di daerahnya. Kesepakatan ini dilakukan karena Pemda akan menanggung gaji dan fasilitas lain yang dibutuhkan oleh para GGD ini. Seperti temuan penelitian dari Kab. Mamuju Tengah, pemenuhan fasilitas ini terkadang menjadi penghambat penempatan GGD di daerah. Keterbatasan anggaran di daerah menyebabkan tidak terpenuhinya fasilitas yang harus diterima oleh para GGD seperti yang dijanjikan pada awal perekrutan. Akibatnya, banyak GGD yang mengundurkan diri atau mengajukan permohonan pindah ke daerah asal dan wilayah perkotaan.

8. Keterbatasan Daerah dalam Memfasilitasi Tenaga Kesehatan dan Pendidikan di Daerah Terpencil

Untuk mendapatkan guru GGD pemda harus menyiapkan fasilitas seperti rumah tinggal, transportasi dan insentif untuk guru yang ditempatkan di daerah tersebut. Keterbatasan anggaran daerah menjadi penghambat dalam pelaksanaan program ini. Akibatnya banyak guru dari program GGD yang mengajukan pindah ke wilayah perkotaan maupun daerah asal.

9. Kompleksitas Penghitungan Kebutuhan Pegawai Melalui Analisis Jabatan dan ABK

Pada prakteknya, Pemda menyusun kebutuhan pegawai dengan metode yang berbeda tidak sepenuhnya menggunakan penghitungan ABK. Misalnya untuk kebutuhan guru, dihitung menggunakan rasio guru dan murid, atau untuk perhitungan kebutuhan dokter digunakan ketentuan standar berdasarkan Permenkes 75/2014. Namun demikian, terdapat pula friksi dalam penentuan kebutuhan pegawai, karena ada tim yang bersikeras menggunakan ABK, dan ada tim lain yang mengacu pada peraturan yang lebih operasional.

Selain itu, pemda juga mengalami kesulitan dalam pengisian e-formasi yang harus dilengkapi dengan identifikasi nama jabatan berdasarkan PermenPANRB No. 25 tahun 2016. Dikarenakan nama jabatan yang sangat banyak, dan mereka pun tidak memahami peruntukan JF tersebut pada unit organisasi. Yang dilakukan sementara ini hanya sebagai pemenuhan syarat pengajuan formasi pegawai baru di KemenPAN RB. Perlu diterangkan pada unit mana suatu JF tertentu itu diperlukan.

10. Intervensi Politik di Daerah

Kekurangan PNS JF pada bidang tertentu karena diangkat menjadi pejabat JPT maupun JA. Sebagai contoh, banyak guru yang diangkat menjadi JPT maupun JA dikarenakan langkanya pegawai yang pangkat dan golongannya memenuhi syarat, dapat pula terjadi karena preferensi personal. Hal ini mengakibatkan kekurangan guru pada daerah tersebut. Dari hasil kajian ini, kasus seperti ini utamanya terjadi di daerah pemekaran.

BAB V

PERSEPSI PNS TERHADAP MUTASI

A. Karakteristik Responden

Penyebaran kuesioner dilakukan kepada PNS dengan jabatan pelaksana, jabatan fungsional guru, dan jabatan fungsional kesehatan di 18 lokus penelitian guna mengetahui persepsi responden terhadap mutasi. Karakteristik PNS yang menjadi responden penelitian adalah sebagai berikut.

Tabel 5- 1 Karakteristik Responden

	Jenis	Frekuensi	Prosentase
Kategori	JFT-Guru	289	35.1
	JFT-Tenaga Kesehatan	270	32.8
	JFU	264	32.1
	Total	823	100.0
Pangkat Golongan	Gol I	2	0.2
	Gol II	146	17.7
	Gol III	486	59.1
	Gol IV	178	21.6
	Tidak Menjawab	11	1.3
	Total	823	100.0
Jenis Kelamin	Laki-Laki	273	33.2
	Perempuan	535	65.0
	Tidak Menjawab	15	1.8
	Total	823	100.0
Usia	<26 Tahun	15	1.8
	26-35 Tahun	259	31.5
	36-45 Tahun	291	35.4
	46-55 Tahun	208	25.3
	>55 Tahun	44	5.3
	Tidak Menjawab	6	0.7
	Total	823	100.0
Usia	<26 Tahun	15	1.8
	26-35 Tahun	259	31.5
	36-45 Tahun	291	35.4
	46-55 Tahun	208	25.3
	>55 Tahun	44	5.3
	Tidak Menjawab	6	0.7
	Total	823	100.0

	Jenis	Frekuensi	Prosentase
Lama Bekerja sebagai PNS	<6 Tahun	122	14.8
	6-10 Tahun	220	26.7
	11-15 Tahun	167	20.3
	16-20 Tahun	101	12.3
	21-25 Tahun	73	8.9
	26-30 Tahun	61	7.4
	>30 Tahun	71	8.6
	Tidak Menjawab	8	1.0
	Total	823	100.0
Pendidikan Terakhir	SMA/Sederajat	79	9.6
	Diploma 1/2/3	182	22.1
	D4/S1	471	57.2
	S2	89	10.8
	S3	0	0.0
	Tidak Menjawab	2	0.2
	Total	823	100.0
Status Pernikahan	Menikah	716	87.0
	Duda/Janda	42	5.1
	Belum Menikah	59	7.2
	Tidak Menjawab	6	0.7
	Total	823	100.0

Berdasarkan tabel di atas, diperoleh gambaran responden sebagai berikut: (1) total responden adalah sebanyak 823 orang, yang terdiri dari 289 JF guru (35.1%), 270 JF tenaga kesehatan (32.8%), dan 264 jabatan pelaksana (32.1%); (2) mayoritas responden adalah wanita (65%); (3) kelompok usia terbanyak berada pada rentang usia 36-45 tahun (35.9%) dan paling sedikit pada rentang usia <26 tahun (1.9%); (4) tingkat pendidikan didominasi oleh jenjang D4/S1 (57%) dan paling sedikit pada jenjang SMA/Sederajat (9.1%); (5) mayoritas responden adalah golongan III (59.1%); (6) lama bekerja sebagai PNS mayoritas berada pada rentang 6-10 tahun (26.7%) dan 11-15 tahun (20.3%); dan (7) mayoritas responden berstatus menikah (87%).

B. Deskripsi Hasil Kuesioner

1. Pentingnya Mutasi bagi Pengembangan Instansi dan Pegawai

Terdapat dua *item* pertanyaan dalam kuesioner mengenai pentingnya mutasi. Pertama adalah apakah mutasi diperlukan untuk pengembangan instansi dan kedua adalah apakah mutasi diperlukan untuk pengembangan pegawai.

a. Mutasi untuk Pengembangan Instansi

Berdasarkan diagram berikut, terlihat bahwa mayoritas responden menyatakan bahwa mutasi diperlukan dalam pengembangan instansi. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 180 JF Guru (22.3%), 182 JF Tenaga Kesehatan (22.5%), dan 161 Jabatan Pelaksana (19.9%) atau sebesar 64,7% dari keseluruhan responden (N=808).

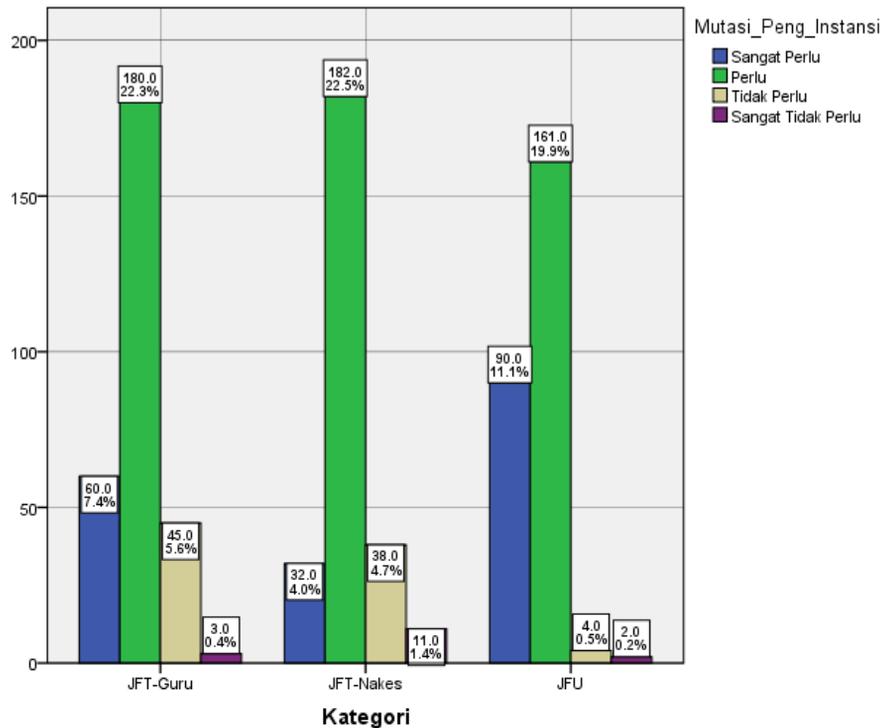


Diagram 5- 1 Mutasi untuk Pengembangan Instansi

b. Mutasi untuk Pengembangan Pegawai

Berdasarkan diagram berikut, terlihat bahwa mayoritas responden menyatakan bahwa mutasi diperlukan dalam pengembangan pegawai. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 188 JF Guru (23.3%), 187 JF Tenaga Kesehatan (23.1%), dan 157 Jabatan Pelaksana (19.4%) atau sebesar 65,8% dari keseluruhan responden (N=808).

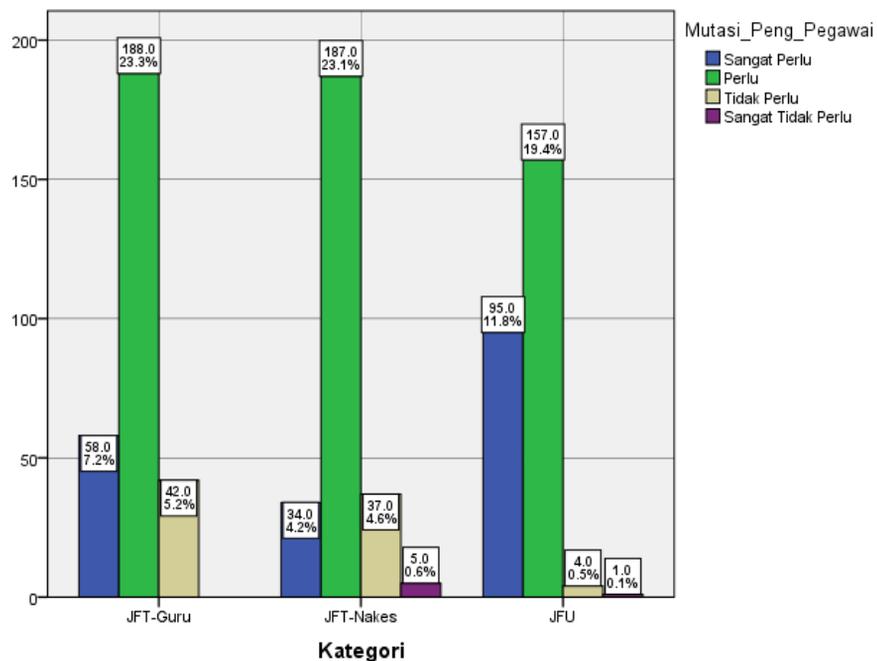


Diagram 5- 2 Mutasi untuk Pengembangan Pegawai

2. Kesiapan untuk Dimutasi di Berbagai Institusi dan Level

Pertanyaan kuesioner berikutnya menggambarkan kesiapan responden dalam menghadapi kebijakan mutasi. Pertanyaan ini terdiri dari 5 *item*, yaitu: (1) kesiapan untuk dipindahkan antar unit kerja/OPD; (2) kesiapan untuk dipindahkan antar Pemda dalam wilayah provinsi yang sama; (3) kesiapan untuk dipindahkan antar Pemda dalam wilayah provinsi yang berbeda; (4) kesiapan untuk dipindahkan dari Pemda ke Pemerintah Pusat; dan (5) kesiapan untuk dipindahkan ke daerah 3T (Terdepan, Terluar, dan Tertinggal) dengan kompensasi tertentu.

a. Kesiapan untuk Dipindahkan antar Unit Kerja/OPD

Pada diagram di bawah ini terlihat bahwa mayoritas Jabatan Pelaksana menyatakan kesiapannya untuk dipindahkan antar unit kerja/OPD. Hal berbeda terlihat pada JF Guru dan JF Tenaga Kesehatan, yang mayoritas menyatakan ketidaksiapan untuk dipindahkan meskipun antar unit kerja/OPD. Namun demikian berdasarkan hasil pengolahan data secara keseluruhan, mayoritas responden atau sebesar 57% yang terdiri dari 13.1% JF Guru, 16.6% JF Tenaga Kesehatan, dan 27.3% Jabatan Pelaksana menyatakan kesiapannya untuk dipindahkan, sedangkan sisanya yakni sebanyak 43% menyatakan tidak siap.

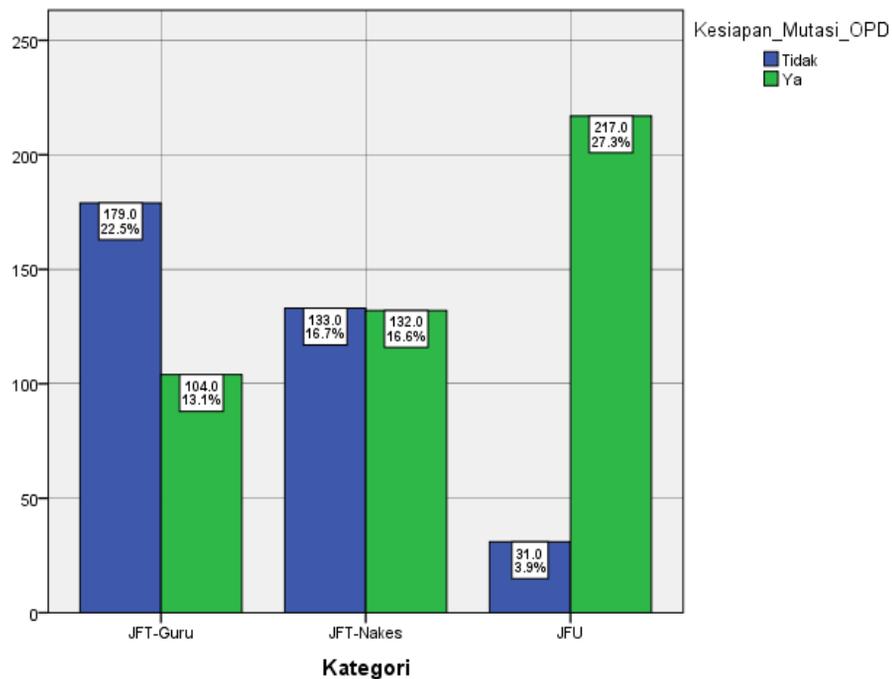


Diagram 5- 3 Kesiapan untuk Dipindahkan antar Unit Kerja/OPD

b. Kesiapan untuk Dipindahkan antar Pemda dalam Wilayah Provinsi yang Sama

Pada diagram berikut terlihat bahwa mayoritas Jabatan Pelaksana menyatakan kesiapannya untuk dipindahkan antar Pemda dalam wilayah provinsi yang sama. Hal berbeda terlihat pada JF Guru dan JF Tenaga Kesehatan, yang mayoritas menyatakan ketidaksiapan untuk dipindahkan. Berdasarkan hasil pengolahan data secara keseluruhan, mayoritas responden atau sebesar 58.4% yang terdiri dari 23% JF Guru, 20.7% JF Tenaga Kesehatan, dan 14.7% Jabatan Pelaksana menyatakan ketidaksiapannya untuk dipindahkan, sedangkan sisanya 338 responden (41.6%) menyatakan siap.

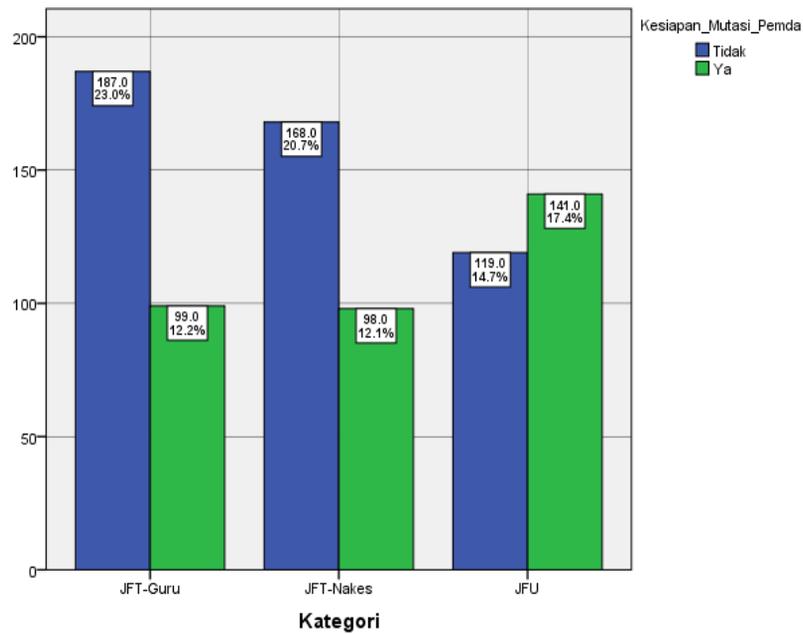


Diagram 5- 4 Kesiapan untuk Dipindahkan antar Pemda dalam Wilayah Provinsi yang sama

c. Kesiapan untuk Dipindahkan antar Pemda dalam Wilayah Provinsi yang Berbeda

Berdasarkan diagram berikut, terlihat bahwa mayoritas responden menyatakan tidak siap untuk dipindahkan antar Pemda dalam wilayah provinsi yang berbeda. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 217 JF Guru (26.8%), 199 JF Tenaga Kesehatan (24.6%), dan 160 Jabatan Pelaksana (19.8%) atau sebesar 71.1% dari keseluruhan responden (N=810).

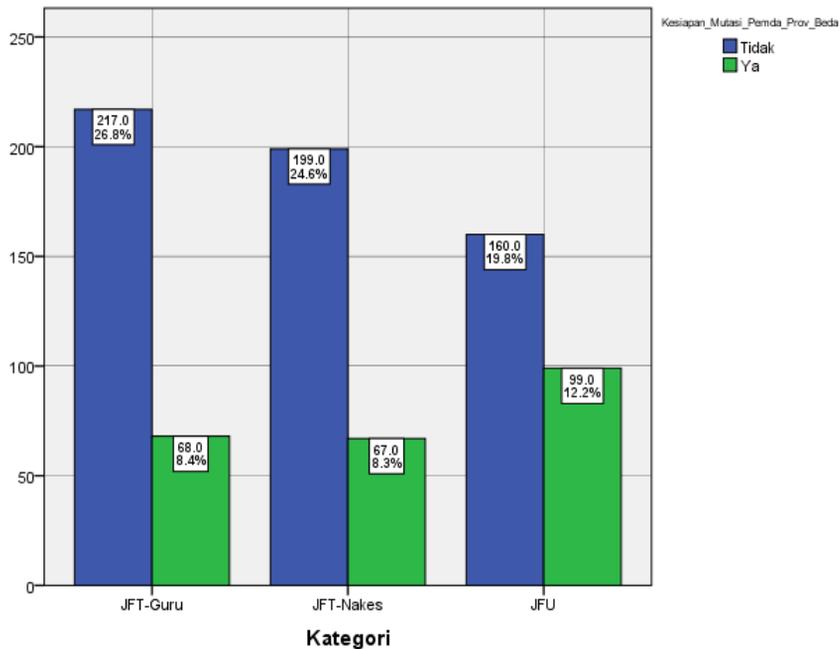


Diagram 5- 5 Kesiapan untuk Dipindahkan antar Pemda dalam Wilayah Provinsi yang Berbeda

d. Kesiapan untuk dipindahkan dari Pemda ke Pemerintah Pusat

Berdasarkan diagram berikut, terlihat bahwa mayoritas responden menyatakan tidak siap untuk dipindahkan dari Pemda ke Pemerintah Pusat. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 193 JF Guru (23.9%), 177 JF Tenaga Kesehatan (21.9%), dan 151 Jabatan Pelaksana (18.7%) atau sebesar 64.6% dari keseluruhan responden (N=807).

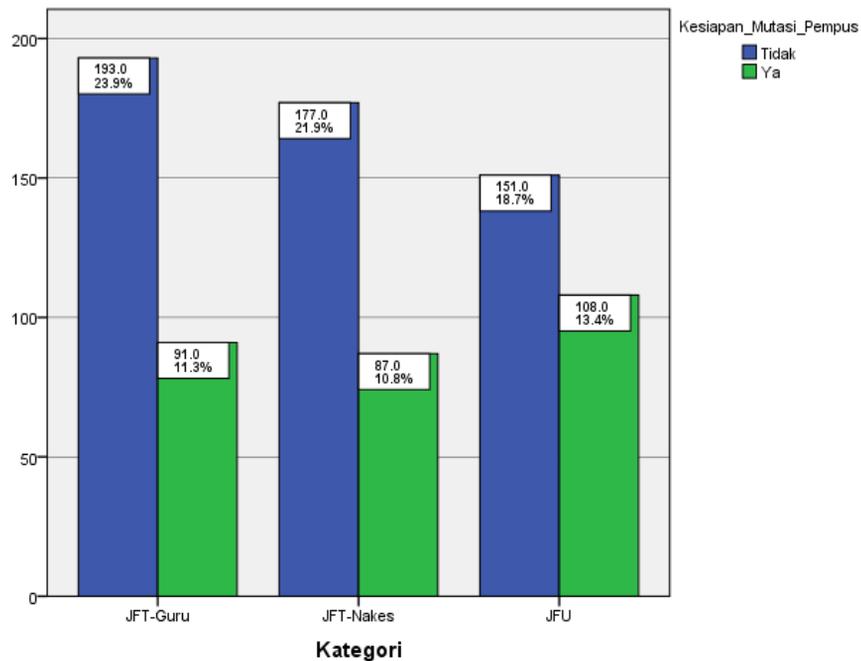


Diagram 5- 6 Kesiapan untuk Dipindahkan dari Pemda ke Pemerintah Pusat

e. Kesiapan untuk Dipindahkan ke Daerah 3T (Terdepan, Terluar, dan Tertinggal)

Berdasarkan diagram berikut, terlihat bahwa mayoritas responden menyatakan tidak siap untuk dipindahkan ke daerah 3T (Terdepan, Terluar, dan Tertinggal) meskipun dengan kompensasi tertentu. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 211 JF Guru (26.6%), 201 JF Tenaga Kesehatan (25.3%), dan 153 Jabatan Pelaksana (19.3%) atau sebesar 71.2% dari keseluruhan responden (N=794).

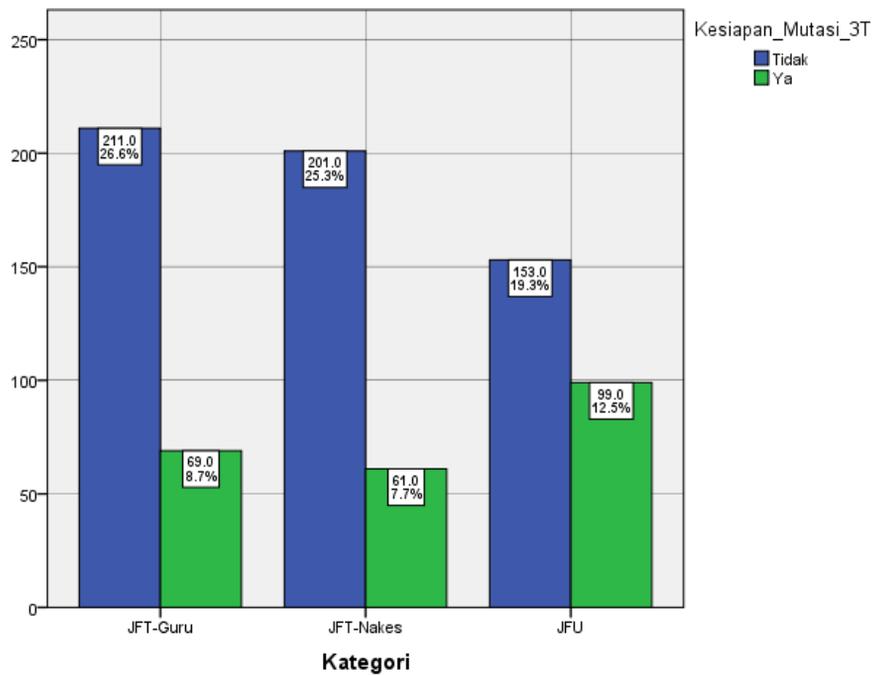


Diagram 5- 7 Kesiapan untuk Dipindahkan ke Daerah 3T

3. Faktor yang Dapat Menghambat Kesiapan untuk Dimutasi

Pertanyaan kuesioner pada bagian ini menggambarkan faktor yang menjadi pertimbangan utama apabila dipindahtugaskan ke luar daerah, diantaranya adalah keluarga, fasilitas sosial dan fasilitas umum, sarana transportasi, biaya hidup, dan kondisi geografis.

a. Pertimbangan Keluarga

Berdasarkan hasil pengolahan data kuesioner diketahui bahwa hampir seluruh responden (95%) menyatakan keluarga sebagai pertimbangan utama apabila dipindahtugaskan ke luar daerah. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 260 JF Guru (34.1%), 245 JF Tenaga Kesehatan (32.2%), dan 219 Jabatan Pelaksana (28.7%).

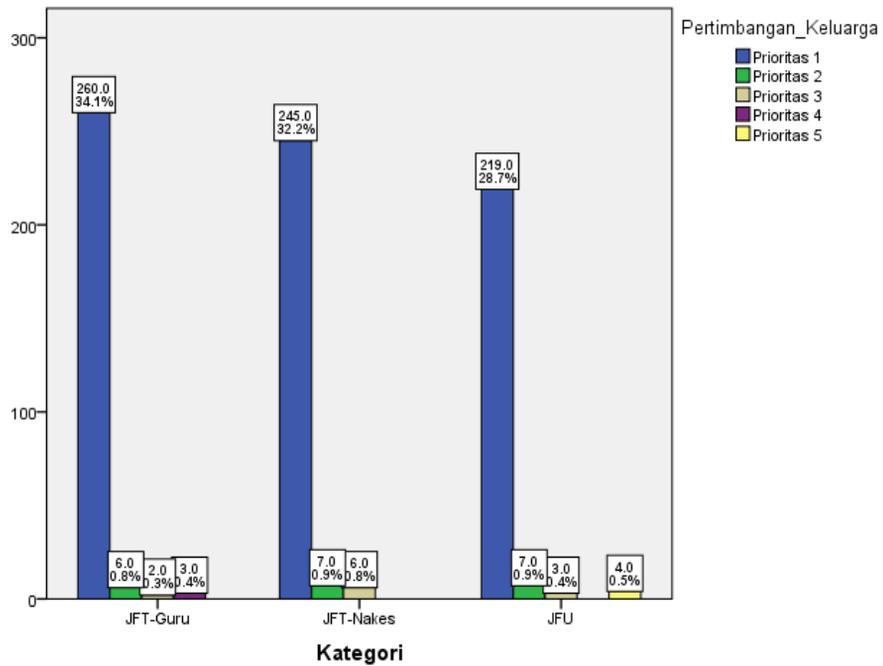


Diagram 5- 8 Pertimbangan Keluarga

b. Pertimbangan Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum

Mayoritas responden menyatakan fasilitas sosial dan fasilitas umum sebagai pertimbangan kedua apabila dipindahtugaskan ke luar daerah. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 68 JF Guru (16.5%), 44 JF Nakes (10.7%), dan 54 Jabatan Pelaksana (13.1%) atau sebesar 40.3% dari keseluruhan responden.

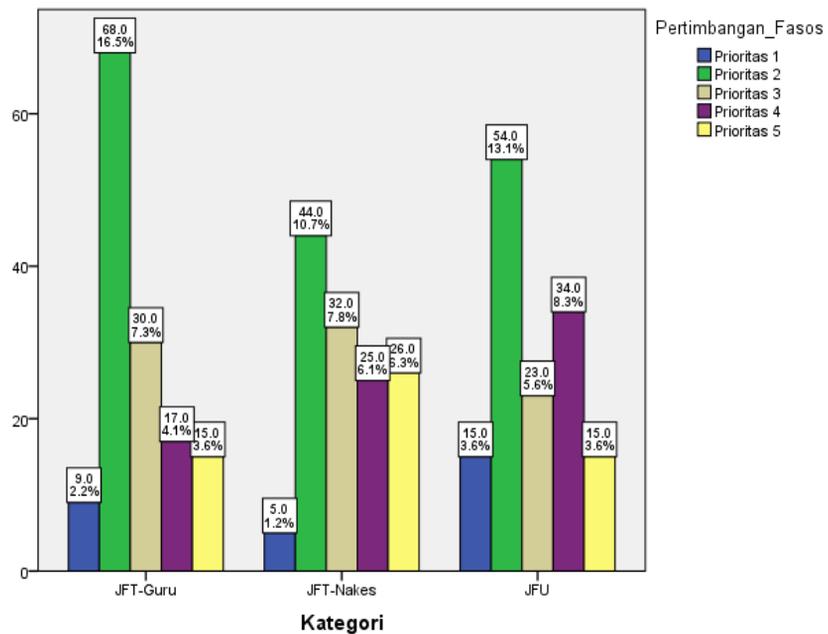


Diagram 5- 9 Pertimbangan Fasilitas Sosial dan Umum

c. Pertimbangan Sarana Transportasi

Dari diagram berikut diketahui bahwa mayoritas responden menyatakan sarana transportasi sebagai pertimbangan ketiga apabila dipindahtugaskan ke luar daerah. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 82 JF Guru (17.7%), 65 JF Tenaga Kesehatan (14.1%), dan 69 Jabatan Pelaksana (14.9%) atau sebesar 46.8% dari keseluruhan responden.

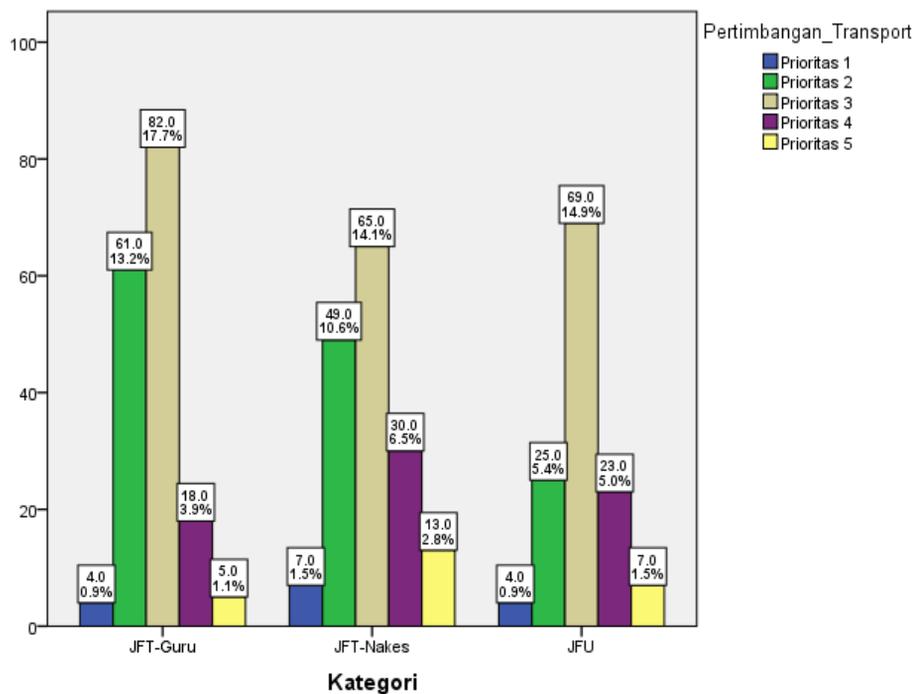


Diagram 5- 10 Pertimbangan Sarana Transportasi

d. Pertimbangan Biaya Hidup

Dari diagram berikut diketahui bahwa mayoritas responden menyatakan biaya hidup sebagai pertimbangan kedua apabila dipindahtugaskan ke luar daerah. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 73 JF Guru (14.3%), 69 JF Tenaga Kesehatan (13.5%), dan 81 Jabatan Pelaksana (15.8%) atau sebesar 43.6% dari keseluruhan responden. Hal ini hampir serupa dengan jawaban responden pada komponen fasilitas sosial dan fasilitas umum yang juga menjadi pertimbangan kedua (40.3%).

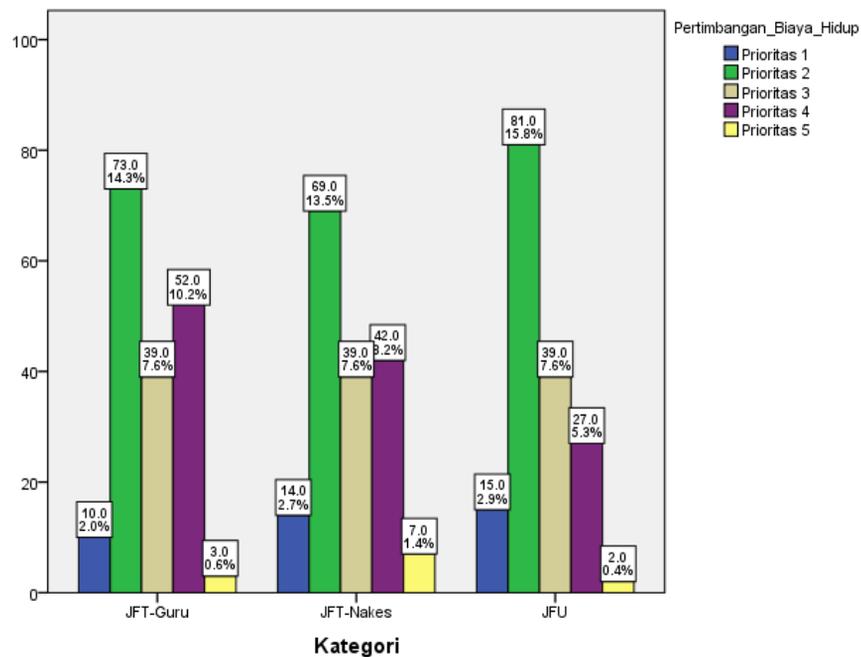


Diagram 5- 11 Pertimbangan Biaya Hidup

e. Pertimbangan Kondisi Geografis

Dari diagram berikut diketahui bahwa mayoritas responden menyatakan kondisi geografis sebagai pertimbangan kelima apabila dipindahtugaskan ke luar daerah. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 48 JF Guru (14.0%), 41 JF Tenaga Kesehatan (12%), dan 55 Jabatan Pelaksana (16%) atau sebesar 42% dari keseluruhan responden.

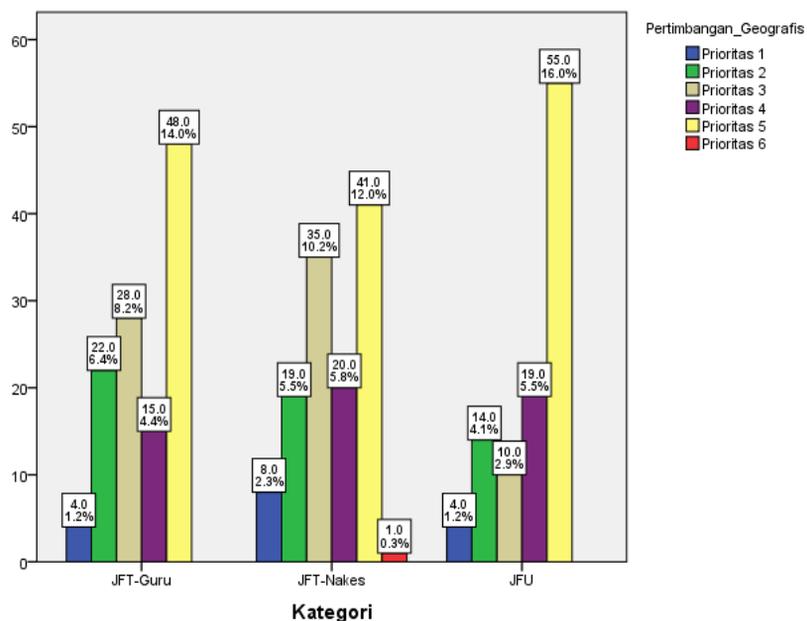


Diagram 5- 12 Pertimbangan Kondisi Geografis

4. Faktor yang Dapat Mendorong Kesiapan untuk Dimutasi

a. Dasar Kebijakan Mutasi Pegawai

Pada item mengenai harapan terkait kebijakan mutasi pegawai, mayoritas responden atau sebanyak 51.3% (N=793) yang terdiri dari 139 JF Guru (17.5%), 132 JF Tenaga Kesehatan (16.6%), dan 136 Jabatan Pelaksana (17.2%), menyatakan harapannya agar kebijakan mutasi dilakukan berdasarkan keterampilan dan keahlian. Pada urutan berikutnya terkait dengan kebijakan mutasi ini adalah berdasarkan pendidikan (31.9%), berdasarkan lamanya penempatan di unit kerja yang sama (12.1%), dan pilihan jawaban lainnya (4.7%).

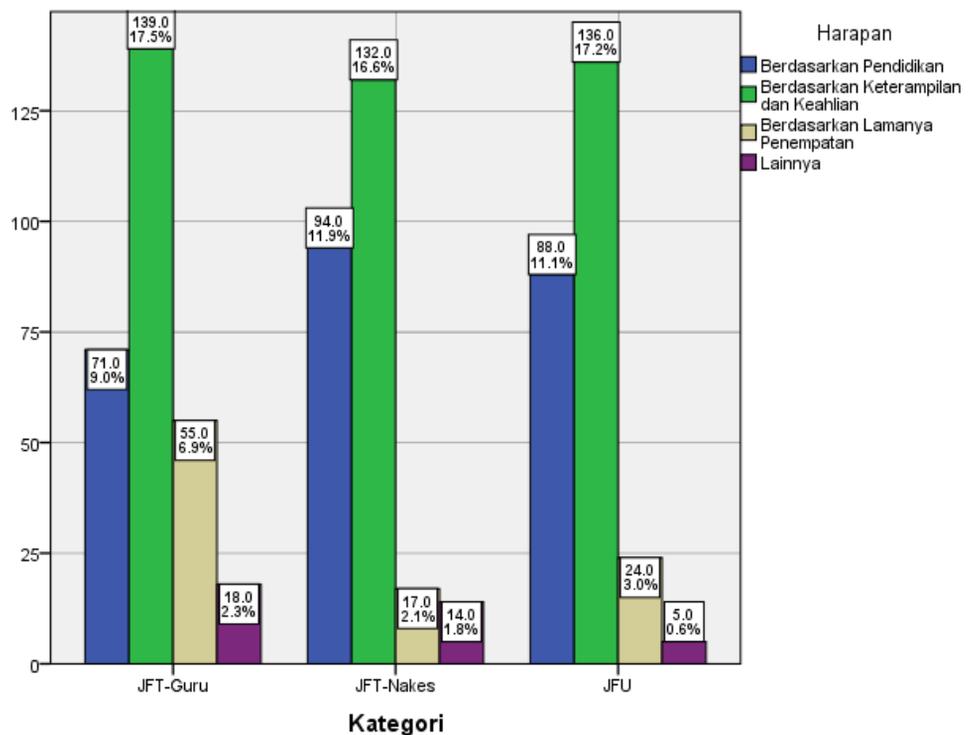


Diagram 5- 13 Harapan terkait Kebijakan Mutasi Pegawai

b. Prioritas Kompensasi yang Diharapkan jika Dilakukan Mutasi

Pertanyaan kuesioner pada bagian ini menggambarkan prioritas kompensasi yang diharapkan jika dilakukan mutasi ke daerah lain terutama ke daerah 3T, diantaranya adalah tunjangan/insentif; penyediaan tempat tinggal, sarana transportasi, dan upaya peningkatan karir (promosi).

1) Tunjangan/Insentif

Berdasarkan hasil pengolahan data kuesioner diketahui bahwa mayoritas responden menyatakan tunjangan/insentif sebagai prioritas utama kompensasi yang diharapkan jika dilakukan mutasi. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 75.4% dari keseluruhan responden (174 JF Guru, 191 JF Nakes, dan 158 JFU). Adapun sisanya, yakni sebesar 11.7% menyatakan tunjangan/insentif sebagai prioritas ke-2, 11.1% menyatakan prioritas ke-3, 1.7% menyatakan prioritas ke-4, dan 0.1% menyatakan sebagai prioritas ke-5.

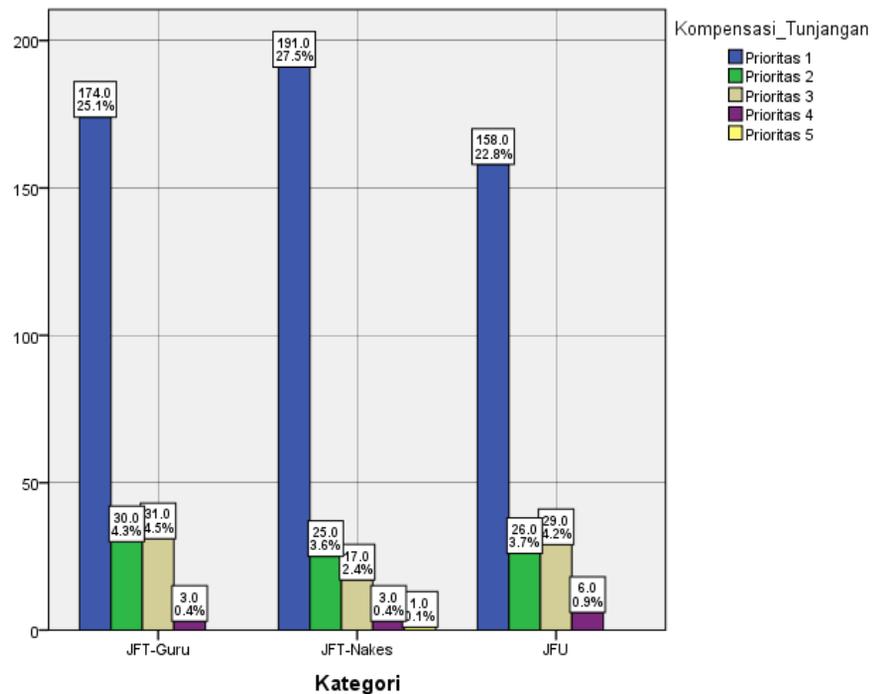


Diagram 5- 14 Prioritas Kompensasi Tunjangan/Insentif

2) Penyediaan Tempat Tinggal

Mayoritas responden menyatakan penyediaan tempat tinggal sebagai prioritas kedua dari kompensasi yang diharapkan jika dilakukan mutasi. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 135 JF Guru (23.6%), 125 JF Tenaga Kesehatan (21.9%), dan 82 Jabatan Pelaksana (14.3%) atau sebesar 59.8% dari keseluruhan responden.

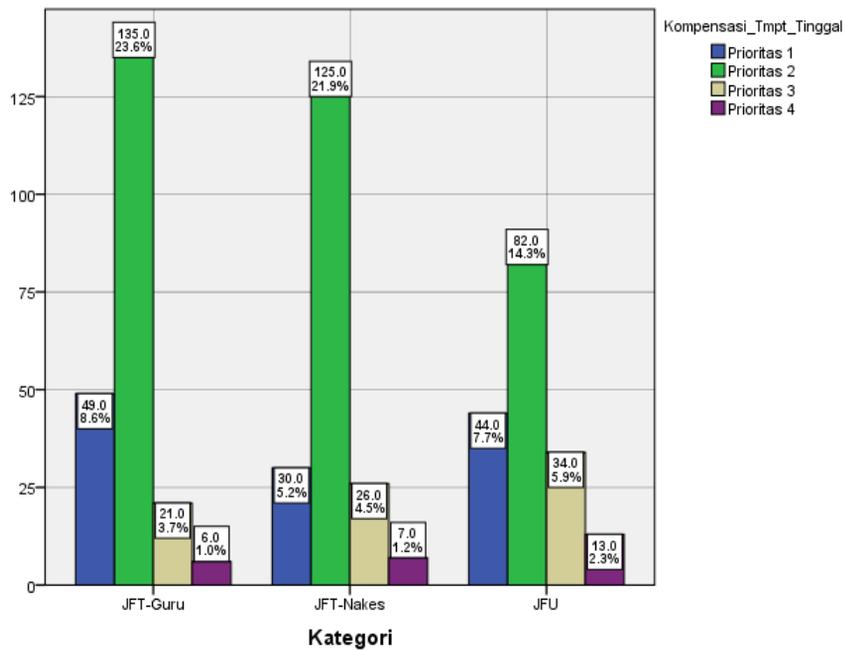


Diagram 5- 15 Prioritas Kompensasi Penyediaan Tempat Tinggal

3) Sarana Transportasi

Dari diagram berikut diketahui bahwa mayoritas responden menyatakan sarana transportasi sebagai prioritas ketiga dari kompensasi yang diharapkan jika dilakukan mutasi. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 124 JF Guru (22.3%), 114 JF Tenaga Kesehatan (20.5%), dan 69 Jabatan Pelaksana (12.4%) atau sebesar 55.2% dari keseluruhan responden.

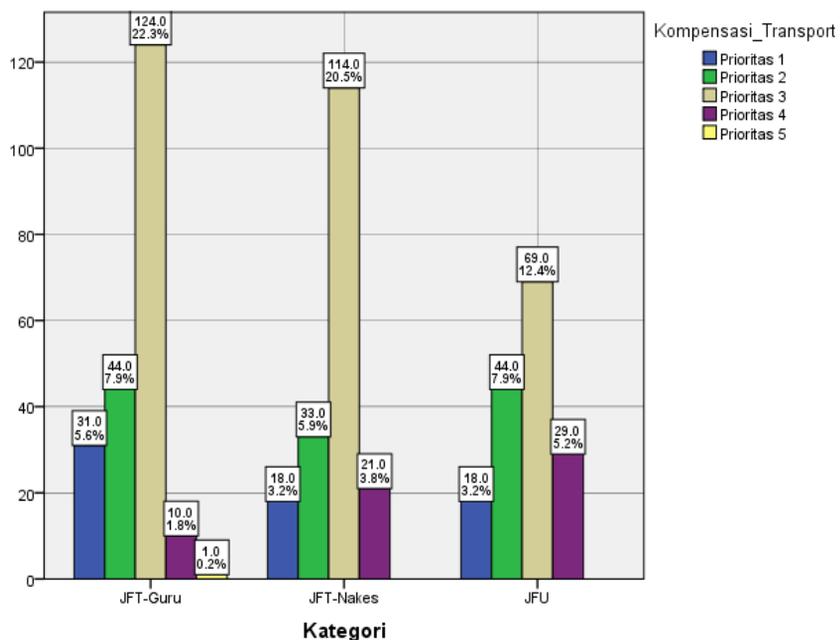


Diagram 5- 16 Prioritas kompensasi penyediaan sarana transportasi

4) Upaya Peningkatan Karir (Promosi)

Dari diagram berikut diketahui bahwa mayoritas responden menyatakan peningkatan karir (promosi) sebagai prioritas keempat dari kompensasi yang diharapkan jika dilakukan mutasi. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 60 JF Guru (14%), 84 JF Tenaga Kesehatan (19.6%), dan 61 JFU (14.3%) atau sebesar 47.9% dari keseluruhan responden.

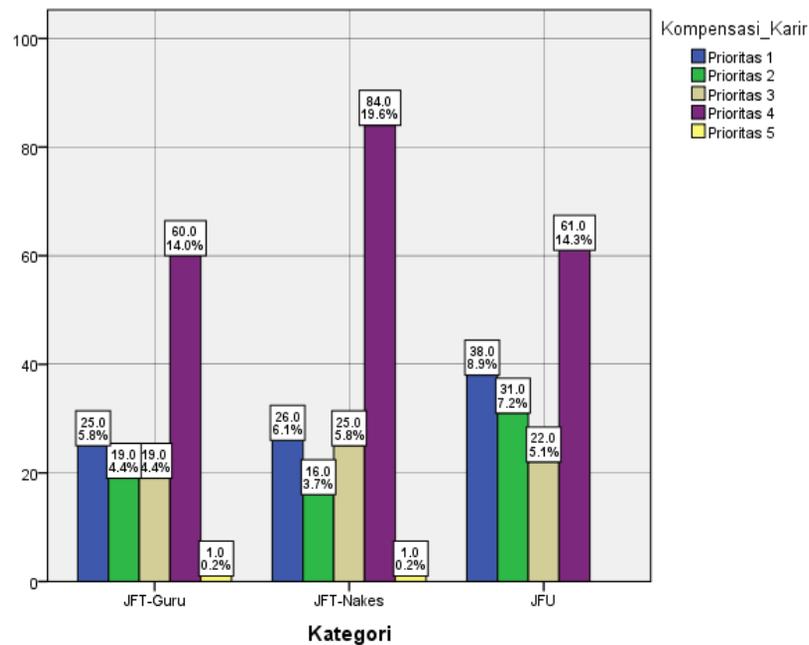


Diagram 5- 17 Prioritas kompensasi peningkatan karir (promosi)

c. Karakteristik Pegawai dari Daerah Lain

Pertanyaan kuesioner pada bagian ini menggambarkan harapan responden terhadap karakteristik personal pegawai dari daerah lain yang ditempatkan di unit kerja (mutasi masuk), diantaranya adalah cepat beradaptasi dengan lingkungan, berdasarkan sistem merit, kemampuan sesuai dengan kebutuhan unit kerja, dan menjadi penggerak perubahan (*agent of change*).

1) Cepat Beradaptasi dengan Lingkungan

Berdasarkan hasil pengolahan data kuesioner diketahui mayoritas responden (67.1%) menyatakan cepat beradaptasi dengan lingkungan sebagai karakteristik utama yang diharapkan dari pegawai yang mutasi masuk. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 170 JF Guru (28.1%), 125 JF Tenaga Kesehatan (20.7%), dan 111 Jabatan Pelaksana (18.3%).

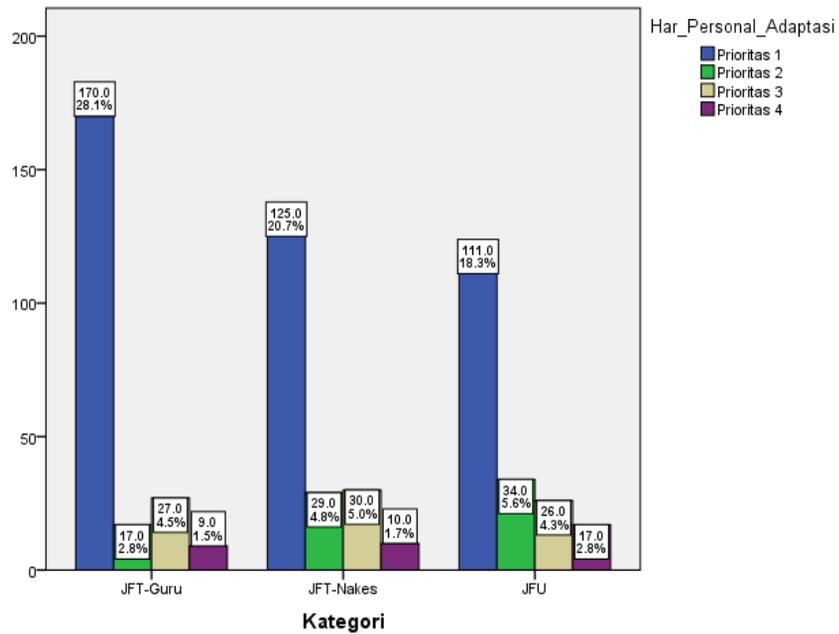


Diagram 5- 18 Karakteristik Personal Cepat Beradaptasi dengan Lingkungan

2) Berdasarkan Sistem Merit

Mayoritas responden menyatakan hal ini sebagai prioritas kedua karakteristik utama yang diharapkan dari pegawai yang mutasi masuk. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 60 JF Guru (14.8%), 45 JF Tenaga Kesehatan (11.1%), dan 56 Jabatan Pelaksana (13.8%) atau sebesar 39.8% dari keseluruhan responden.

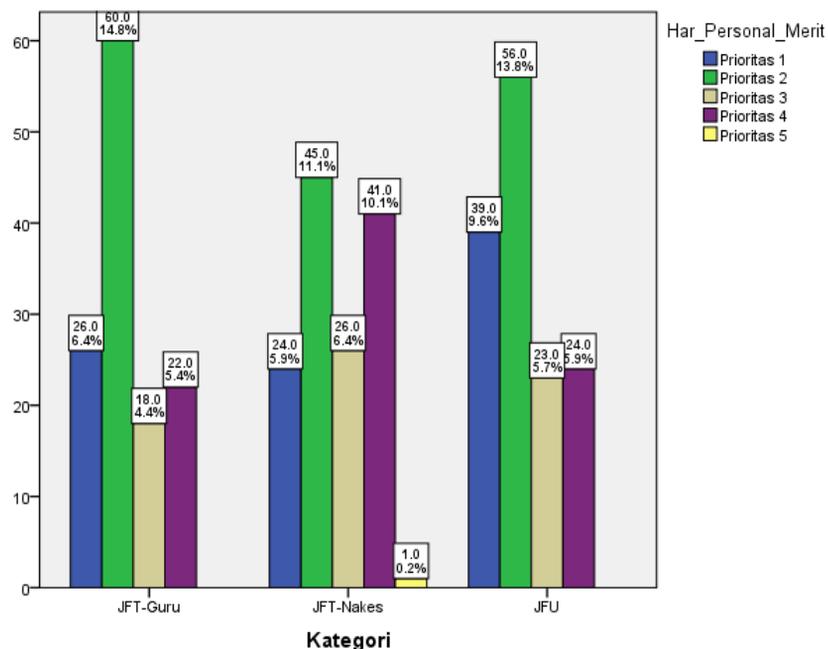


Diagram 5- 19 Karakteristik Personal: Berdasarkan Sistem Merit

3) Kemampuan sesuai dengan Kebutuhan Unit Kerja

Berdasarkan hasil pengolahan terhadap data hasil kuesioner diketahui bahwa terdapat kecenderungan yang hampir sama terhadap aspek kemampuan sebagai prioritas pertama (39,5%) dan sebagai prioritas kedua (37,4%) dari karakteristik utama yang diharapkan dari pegawai mutasi masuk.

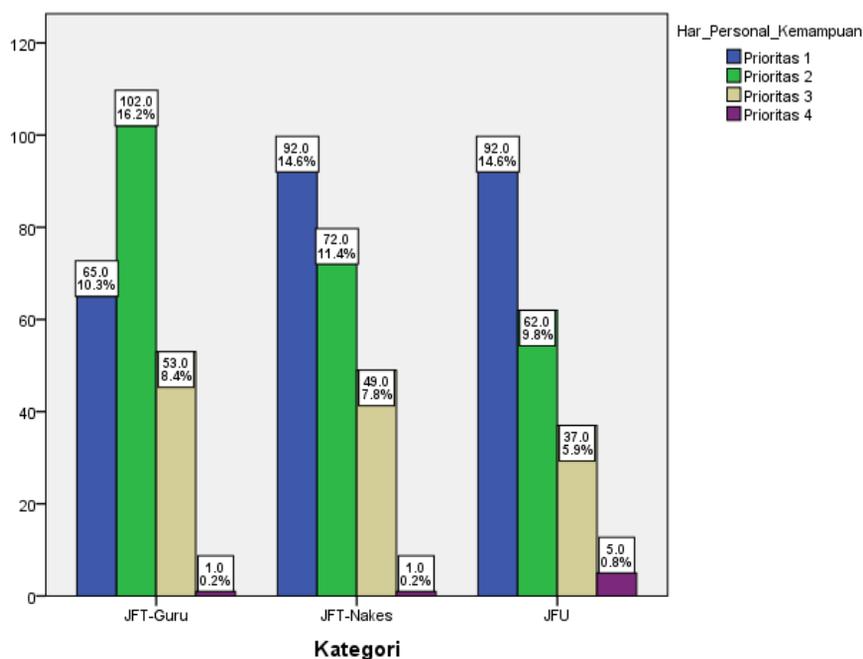


Diagram 5- 20 Karakteristik Personal Kemampuan sesuai kebutuhan unit kerja

4) Penggerak Perubahan (*Agent of Change*)

Mayoritas responden menyatakan hal ini sebagai prioritas ketiga karakteristik utama yang diharapkan dari pegawai yang mutasi masuk. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 61 JF Guru (14,1%), 54 JF Tenaga Kesehatan (12,5%), dan 50 Jabatan Pelaksana (11,5%) atau sebesar 38,1% dari keseluruhan responden.

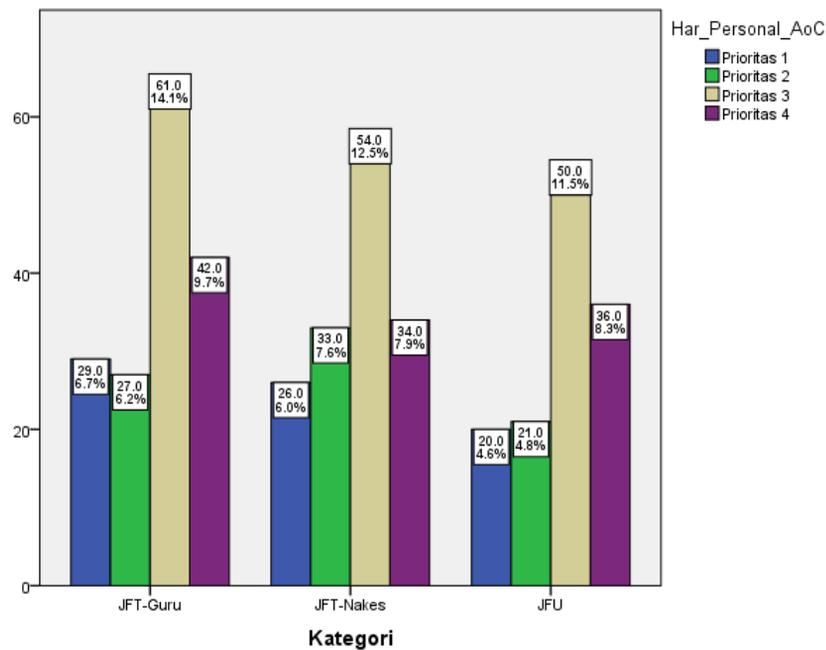


Diagram 5- 21 Karakteristik personal menjadi penggerak perubahan

C. Persepsi PNS terhadap Mutasi serta Subjektivitas Kebijakan Mutasi

Kebijakan mutasi merupakan salah satu aspek dalam manajemen PNS. Sejatinya, kebijakan mutasi memiliki fungsi pengembangan pegawai, baik dari segi kompetensi maupun kinerja. Bahkan, dalam PP 11/2017 dikemukakan bahwa mutasi merupakan bentuk kegiatan dalam manajemen pengembangan karier PNS selain promosi dan penugasan khusus. Dalam konteks kajian ini, pelaksanaan redistribusi salah satunya dilakukan melalui mutasi pegawai. Sebagaimana dikemukakan dalam PP 11/2017 bahwa pengisian dan penempatan PNS dalam JA dan JF dilakukan melalui mutasi dan/atau promosi dari lingkungan internal Instansi pemerintah. Namun, jika PNS dari lingkungan internal Instansi pemerintah tidak dapat memenuhi persyaratan untuk mengisi JA dan JF yang dibutuhkan, maka mutasi dan/atau promosi diisi dari lingkungan eksternal Instansi pemerintah. Sementara itu, untuk pengisian dan penempatan PNS dalam JPT dilakukan melalui mutasi dan/atau promosi secara terbuka.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa kebijakan mutasi ini merupakan sebuah mandat kebijakan. Artinya, mau tidak mau organisasi harus menjalankan kebijakan tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun secara implementasi masih ditemui berbagai kendala, beberapa diantaranya adalah resistensi dari pegawai terhadap mutasi dan subjektivitas kebijakan mutasi (faktor politis). Sebenarnya pegawai sendiri menyadari bahwa mutasi penting atau diperlukan sebagai upaya pengembangan pegawai maupun organisasi. Hal ini terlihat dari hasil kuesioner, mayoritas responden menyatakan bahwa mutasi diperlukan baik untuk pengembangan instansi (64.7%) maupun untuk pengembangan individu (65.8%).

Namun demikian, kesadaran mengenai pentingnya mutasi tidak disertai dengan kesiapan pegawai terhadap mutasi itu sendiri. Kebijakan mutasi menjadi salah satu momok yang ditakuti seorang pegawai, apalagi jika mutasi yang dilakukan tidak sesuai dengan harapan atau keinginannya. Berdasarkan survei yang telah dilakukan, para responden menyatakan siap untuk mutasi hanya jika mutasi dilakukan antar unit kerja/OPD. Jika dilihat secara terperinci, kesiapan untuk mutasi antar unit kerja/OPD inipun secara dominan hanya dinyatakan oleh responden Jabatan Pelaksana (87.5%), sedangkan untuk JF Guru kesiapan hanya dinyatakan oleh 36.7% responden dan JF tenaga kesehatan oleh 49.2% responden. Sedangkan ketidaksiapan untuk mutasi dinyatakan oleh responden terhadap mutasi antar Pemda dalam wilayah provinsi yang sama (58.4%), mutasi antar Pemda dalam wilayah provinsi yang berbeda (71.17%), mutasi dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat (64.6%), dan mutasi ke daerah 3T (71.2%).

Ketidaksiapan pegawai terhadap mutasi ini tentu menyebabkan sulitnya pegawai untuk dipindahkan, apalagi jika mutasi dilakukan ke luar daerah domisilinya. Artinya kebijakan mutasi atau distribusi PNS tidak dapat dilakukan secara *voluntary*, melainkan dengan model *mandatory* atau penugasan

Faktor keluarga menjadi hambatan utama responden yang tidak siap dimutasi. Hal ini dinyatakan oleh 95% atau hampir seluruh responden, bahwa faktor keluarga merupakan pertimbangan utama dalam mutasi. Mayoritas responden enggan dipindahkan karena sudah berdomisili di lokasi penempatan kerja, dan apabila dipindahkan berarti mereka harus meninggalkan atau membawa serta keluarganya ke lokasi yang baru. Kekhawatiran terhadap ketersediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum (40.3% responden), sarana transportasi (46.8% responden), biaya hidup (43.6% responden), dan pertimbangan kondisi geografis (42%), turut menambah ketidaksiapan responden untuk dimutasi.

Hasil kuesioner ini secara eksplisit menunjukkan bahwa PNS dengan status menikah relatif lebih sulit untuk dipindahkan karena pertimbangan keluarga tersebut. Artinya, penugasan untuk mutasi di awal karir sebagai PNS dengan mekanisme *tour of duty* dan *tour of area* lebih memungkinkan untuk dilakukan.

Selain itu, minimnya kompensasi yang didapatkan dianggap belum sebanding dengan konsekuensi penempatan pegawai, khususnya pada daerah 3T. Hal ini semakin membuat enggan seorang pegawai untuk dimutasi, apalagi jika pegawai yang bersangkutan telah berkeluarga. Bahkan, dalam beberapa kasus, walaupun perpindahan ini disertai dengan promosi atau pengangkatan jabatan, tapi tetap saja terdapat penolakan dari yang bersangkutan karena lokus yang jauh dari tempat asal. Hal ini menunjukkan masih tingginya resistensi pegawai terhadap kebijakan mutasi terutama ke daerah 3T. pegawai masih banyak yang lebih mementingkan 'zona nyaman' di tempat saat ini dia berada.

“Untuk guru misalnya, hambatannya kalau yang sudah di Kota, walaupun akan di promosi, tetapi ketika akan ditempatkan terpencil banyak yang tidak mau” (Hasil wawancara, 17 April 2018). *“Faktor keluarga menjadi salah satu hambatan untuk distribusi”* (Hasil wawancara, 3 Mei 2018).

Kebijakan mutasi yang tidak didukung oleh pegawai tentu menjadi dilema tersendiri. Di satu sisi organisasi harus dapat menempatkan pegawai secara proporsional baik dari segi jumlah maupun kompetensinya, namun di sisi lain mutasi yang tidak dikehendaki pegawai akan membuat pegawai demotivasi dan dapat menyebabkan rendahnya tingkat kinerja pegawai tersebut. Selain itu, terdapat anggapan bahwa, mutasi dilakukan kepada orang-orang bermasalah atau “orang buangan”, apalagi jika mutasi yang dilakukan jauh dari domisili asal atau di daerah terpencil. Hal ini tentu mengindikasikan masih adanya persepsi negatif terhadap kebijakan mutasi.

“Ada kesan kalau ditempatkan di daerah terpencil adalah hukuman.” (Hasil wawancara 16 April 2018)

Berbagai persepsi negatif dan resistensi terhadap kebijakan mutasi tentu menghambat efektivitas mutasi itu sendiri. Kompensasi yang belum memadai memperparah resistensi pegawai terhadap kebijakan mutasi. Kecenderungan ini menjadi tantangan dalam upaya pemenuhan pegawai secara proporsional. Dengan demikian, kebijakan distribusi PNS melalui penugasan juga perlu mempertimbangan kompensasi bagi PNS. Berdasarkan hasil kuesioner, tunjangan/insentif menjadi kompensasi yang paling diharapkan apabila PNS mengalami mutasi sehingga pemberian tunjangan bagi PNS perlu didorong agar PNS memperoleh kompensasi yang sepadan dengan wilayah penempatan serta resiko kerja. Kedua hal tersebut sudah terakomodasi di dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) mengenai Gaji. Diharapkan komponen perhitungan gaji PNS yang memperhitungkan faktor kemahalan serta resiko kerja akan terus konsisten dimuat dalam RPP Gaji sehingga hal ini juga mampu menarik minat PNS untuk ditempatkan di daerah-daerah yang kekurangan pegawai tanpa mengabaikan sisi kemanusiaan dan hak-hak mereka.

Keengganan PNS ditempatkan di daerah-daerah tertentu juga menimbulkan pertanyaan atas fungsi PNS sebagai perekat dan pemersatu bangsa. PNS diharapkan mampu menembus batas geografi dan budaya serta merangkul setiap unsur masyarakat. Oleh karenanya, salah satu karakteristik yang perlu dimiliki oleh pegawai yang akan dimutasi adalah kemampuannya dalam beradaptasi dengan lingkungan baru (dinyatakan oleh 67.1% responden).

Selanjutnya, selain didasari oleh kesadaran atas fungsinya sebagai perekat dan pemersatu bangsa, redistribusi PNS tentunya juga harus didukung kondusivitas lingkungan kerja, ketersediaan fasilitas, serta pemenuhan hak-hak dasar. Hal-hal seperti faktor politis perlu ditekan sedemikian rupa sehingga redistribusi dilakukan atas dasar kompetensi dan kebutuhan. Hal ini sejalan dengan hasil survey yang menggambarkan harapan responden terhadap dasar kebijakan mutasi yang dilakukan berdasarkan keterampilan dan keahlian (pernyataan 51.3% responden). Dengan demikian, guna mendukung kebijakan redistribusi maka unsur-unsur subjektivitas dan politis perlu diminimalisir, diantaranya dengan optimalisasi pelaksanaan sistem merit dalam pengelolaan manajemen ASN.

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VI

STRATEGI REDISTRIBUSI

Dengan menyelaraskan dengan ketentuan pada PP Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS, dan hasil kuesioner kepada PNS, kajian ini tidak merekomendasikan strategi redistribusi dengan perpindahan pegawai, selain demi peningkatan karir. Sebagaimana dapat dilihat pada Bab V, pada umumnya hanya JFU yang bersedia dipindahkan ke tempat kerja lain dengan harapan terdapat peningkatan karir dan penambahan insentif. Sementara untuk fungsional guru dan tenaga kesehatan pada umumnya tidak ingin dipindahkan, sehingga perpindahan guru dan tenaga kesehatan bukan menjadi rekomendasi kajian ini untuk menjamin efektifitas redistribusi, dengan menghindari kemungkinan adanya pegawai redistribusi yang kembali ke tempat awal, ataupun berkurang kinerjanya.

Selanjutnya dengan merujuk pada faktor determinan kesenjangan distribusi ASN, terdapat beberapa konsep strategi yang diajukan sebagai berikut.

A. Strategi Redistribusi Sentralistik

1. Konsep Strategi Redistribusi Sentralistik

Strategi ini dikhususkan bagi daerah yang memiliki kekurangan diseluruh (4) dan hampir diseluruh (3) dimensi yang diperhitungkan kriterianya. Strategi ini memerlukan penanganan langsung dari pusat (bersifat *top-down*) karena ketidakberdayaan daerah yang cukup parah dalam memenuhi kebutuhan pegawainya sehingga besar kemungkinan siklus masalah kesenjangan pegawai tidak dapat terputus. Dalam strategi ini, yang perlu digarisbawahi adalah jangan sampai pelayanan publik di daerah-daerah terbengkalai karena kekurangan ASN. Pada dasarnya, daerah tersebut memiliki anggaran yang masih memungkinkan untuk menambah PNS, tetapi masih terdapat kekosongan PNS di banyak posisi karena kondisi wilayah yang kemungkinan kompetitivenessnya rendah dan sangat rendah. Di sisi lain terdapat kemungkinan ketidakmampuan daerah untuk menentukan jenis dan jumlah jabatan. Pada strategi ini, baik kebutuhan tenaga guru, tenaga kesehatan, jabatan fungsional lain, serta jabatan fungsional umum, ditentukan oleh pemerintah pusat (seperti Kementerian PAN dan RB), dan kementerian sektoral seperti Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Demikian juga dengan rekrutmen, dan sebagian pola penggajian, yang disesuaikan dengan kemampuan daerah.

Model dari program Nusantara Sehat dapat direplikasi pada strategi ini. Skema Nusantara Sehat dianggap paling tepat, karena memperhitungkan berapa lama seseorang akan bertahan ditempatkan di daerah yang sulit. Demikian juga dengan skema penggajian yang ditanggung oleh pemerintah pusat, dikarenakan keterbatasan-keterbatasan pemerintah daerah dalam kategori ini, termasuk pembiayaan insentif daerah 3T yang belum tentu mampu dibayarkan oleh daerah

tersebut. Tabel 6-1 di bawah ini menunjukkan daerah-daerah yang perlu mendapatkan solusi dengan strategi ini. Terdapat **4** daerah yang kekurangan pada semua aspek yang diperhitungkan dan terdapat **35** daerah yang kekurangan pada 3 kriteria yang diperhitungkan. Total, strategi ini mencakup hanya 39 Pemerintah Daerah. Dengan jumlah ini seharusnya tidak terlalu membebani pemerintah pusat. Daerah–daerah pada tabel 6-1 berdasarkan data ABK tidak hanya kekurangan JFU dan JFT saja, bahkan juga kekurangan jabatan struktural.

Tabel 6- 1 Daftar Pemerintah Daerah yang Kekurangan Pegawai

No.	Pemerintah Daerah	Kategori
1.	Pemerintah Kab. Penukal Abab Lematang Ilir	Sangat Kurang
2.	Pemerintah Kab. Puncak Jaya	Sangat Kurang
3.	Pemerintah Kab. Musi Rawas Utara	Sangat Kurang
4.	Pemerintah Kab. Nduga	Sangat Kurang
5.	Pemerintah Kab. Yahukimo	Kurang
6.	Pemerintah Kab. Labuhanbatu Selatan	Kurang
7.	Pemerintah Kab. Empat Lawang	Kurang
8.	Pemerintah Kab. Tanggamus	Kurang
9.	Pemerintah Kab. Tolikara	Kurang
10.	Pemerintah Kab. Puncak	Kurang
11.	Pemerintah Kab. Pesisir Barat	Kurang
12.	Pemerintah Kab. Intan Jaya	Kurang
13.	Pemerintah Kab. Pegunungan Arfak	Kurang
14.	Pemerintah Kab. Sintang	Kurang
15.	Pemerintah Kab. Dogiyai	Kurang
16.	Pemerintah Kab. Pulau Taliabu	Kurang
17.	Pemerintah Kab. Halmahera Selatan	Kurang
18.	Pemerintah Kab. Halmahera Utara	Kurang
19.	Pemerintah Kab. Manokwari Selatan	Kurang
20.	Pemerintah Kab. Kolaka Timur	Kurang
21.	Pemerintah Kab. Kapuas Hulu	Kurang
22.	Pemerintah Kab. Paniai	Kurang
23.	Pemerintah Kab. Pegunungan Bintang	Kurang
24.	Pemerintah Kab. Asmat	Kurang
25.	Pemerintah Kab. Seram Bagian Timur	Kurang
26.	Pemerintah Kab. Morowali Utara	Kurang
27.	Pemerintah Kab. Mappi	Kurang
28.	Pemerintah Kab. Teluk Bintuni	Kurang
29.	Pemerintah Kab. Pulau Morotai	Kurang

No.	Pemerintah Daerah	Kategori
30.	Pemerintah Kab. Gayo Lues	Kurang
31.	Pemerintah Kab. Sorong	Kurang
32.	Pemerintah Kab. Mahakam Ulu	Kurang
33.	Pemerintah Kab. Konawe Utara	Kurang
34.	Pemerintah Kab. Mamberamo Raya	Kurang
35.	Pemerintah Kab. Raja Ampat	Kurang
36.	Pemerintah Kab. Tambrauw	Kurang
37.	Pemerintah Kab. Sarmi	Kurang
38.	Pemerintah Kab. Waropen	Kurang
39.	Pemerintah Kab. Maybrat	Kurang

Sumber: Hasil analisis Tim Peneliti Pusat Kajian Reformasi Administrasi, 2018

Dalam strategi sentralistik, redistribusi tidak hanya dilakukan kepada JPT/JA/Pengawas tetapi juga dapat dilakukan kepada JF melalui redistribusi sektoral. **Redistribusi sektoral** utamanya diperlukan untuk memberikan solusi pada kurangnya jabatan fungsional tertentu. Sejalan dengan banyaknya beban kerja pemerintah daerah dalam bidang kepegawaian antara lain mengurus mutasi pegawai, penyelenggaraan diklat, serta pemahaman yang tidak seragam dan tidak meyakinkan tentang prosedur dan tatacara melamar suatu jabatan fungsional tertentu, maka penghitungan dan alokasi jabatan fungsional tertentu sebaiknya didasarkan pada penghitungan dari instansi pembina yang ada di pemerintah pusat. Oleh karenanya advokasi dan pembantuan penyelenggaraan urusan di bidang kepegawaian kepada pemerintah daerah ini harus di perhitungkan sebagai sebuah solusi dalam strategi redistribusi.

Selain itu, implementasi redistribusi sektoral juga dimaksudkan untuk mendukung peningkatan potensi daerah. Seperti yang sudah disampaikan pada bab pendahuluan, yaitu wilayah Bali yang diarahkan pada pengembangan potensi pariwisata hanya memiliki 0,5% jabatan fungsional yang mendukung pengembangan potensi tersebut. Sementara wilayah Kalimantan dengan potensi di sektor industri, baru didukung jabatan fungsional di bidang industri sebanyak 0,02% (Kementerian PAN dan RB, 2016).

Contoh sektor yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) *Sektor pelayanan publik*, diantaranya terdiri dari: Pendidikan dasar dan menengah, pendidikan tinggi, kesehatan, kehutanan, pertambangan, mineral, energy, perkebunan, pertanian, perikanan, perdagangan, perindustrian, pariwisata, ekonomi kreatif, budaya, perhubungan, telekomunikasi dan informasi, kebencanaan, tenaga kerja, pekerjaan umum, sarana dan prasarana wilayah (pengairan, area serapan air, saluran air bersih, saluran air kotor, pengelolaan limbah dan sampah rumah tangga, pertamanan, hutan kota, fasilitas olah raga), perumahan dan pemukiman (termasuk ruang publik), sosial dan pemberdayaan masyarakat, pemuda dan olah raga, dan perpajakan.

- 2) *Pelayanan birokrasi*, diantaranya terdiri dari: keamanan dan perlindungan masyarakat, kependudukan dan catatan sipil, pertanahan, tata kota, statistik, perencanaan, kepegawaian daerah, diklat daerah, perpustakaan, data dan informasi, lingkungan hidup, keuangan daerah (perbendaharaan dan pendapatan daerah).
- 3) *Pengembangan potensi daerah*, misalnya: pariwisata, peternakan, pertanian, industri, pertambangan.

Implementasi strategi sentralistik dapat dilakukan dengan berbagai metode, yaitu dengan menggunakan sistem pola karier nasional, penguatan peraturan perundangan, serta optimalisasi jabatan fungsional.

a. Sistem Pola Karir Nasional (*Tour of Duty, Tour of Area*)

Sistem Pola Karir Nasional dapat dilakukan melalui strategi mutasi di intra atau antar lingkup pemerintahan. Strategi mutasi yang diusulkan terdiri dari 2 (dua) bentuk yaitu *Tour of Duty* dan *Tour of Area* yang terintegrasikan dengan sistem pola karier nasional, sebagai berikut: (1) Strategi *Tour of Duty* (ToD) merupakan perpindahan tugas sementara JPT Pratama dan JA sebagai prasyarat kenaikan jabatan. Perpindahan pada ToD dilakukan dalam sektor yang sama dan tingkat manajerial yang sama; (2) Strategi *Tour of Area* (ToA) adalah perpindahan tugas sementara JPT dan JA dalam wilayah yang berbeda, sektor yang sama, dan dalam jabatan yang sama. Pelaksanaan ToA sesuai pasal 190 PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS.

Tujuan ToD dan ToA adalah pemerataan pegawai secara kuantitas (jumlah) dan kualitas. Dengan demikian, kinerja unit instansi pusat dan daerah akan semakin merata. Kesenjangan secara kualitas dan kuantitas instansi target akan terpenuhi dengan hadirnya tenaga-tenaga baru yang secara kualitas dapat diandalkan. Bagi pegawai yang masuk dalam program ToD dan ToA akan sangat diuntungkan selain sebagai proses pengembangan kompetensi juga menjadi jalan pengembangan karier. Tidak semua pegawai masuk dalam skema ToD, ToA, dan *hybrid*. Hanya pegawai dengan kualifikasi terpilih yang akan masuk dalam bagian skema program tersebut. JPT Pratama, JA, dan Jabatan pelaksana dapat mengikuti ketika program tersebut. Namun bagi JFT dengan jenjang karier, jenis tugas dan kompetensi yang spesifik hanya dimungkinkan mengikuti ToA. Mekanisme tersebut akan berbeda apabila diterapkan dalam jabatan yang berbeda.

1) Mekanisme ToD dan ToA bagi JPT Pratama dan JA

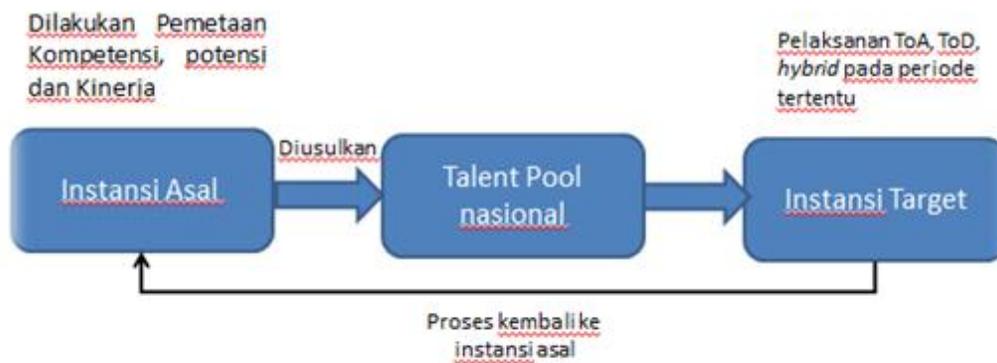
Program ToD dan ToA bagi JPT dan JA memiliki mekanisme yang berbeda. Namun demikian, dasar pemetaan dari ketiga skema tersebut memiliki kesamaan yaitu kapasitas, kinerja, dan kualitas individu di dalamnya. Setelah dilakukan pemetaan, pegawai yang diproyeksikan masuk dalam skema *Tour of Duty* akan ditugaskan dalam pekerjaan yang berbeda namun masih dalam level jabatan yang sama. PNS yang dipindahtugaskan melalui ToD akan dieksplorasi potensi dan kompetensinya untuk kemudian dilakukan mutasi pindah pekerjaan di unit-unit yang dibutuhkan. Sedangkan untuk mekanisme ToA, JPT Pratama dan JA yang setelah dilakukan pemetaan masuk dalam skema ToA akan ditugaskan pada wilayah yang berbeda namun masih dalam koridor tugas dan sektor yang sama.

Skema ToD dan ToA memiliki manfaat yang besar tidak hanya bagi instansi target namun juga bagi PNS yang bersangkutan dan organisasi asal. Bagi PNS yang dipindahtugaskan, ToD dan ToA merupakan prasyarat untuk kenaikan jabatan (pola karir) dengan melihat rekam jejak potensi dan pengembangan kompetensinya. Oleh karenanya, pemindahtugasan ini diharapkan akan menambah profil kompetensi JPT/JA. Sedangkan bagi organisasi, skema ToD, ToA, dan *hybrid* merupakan *trigger* bagi JPT/JA yang masuk dalam program agar mampu mengkader pegawai-pegawai yang ada pada unit atau organisasi bersangkutan untuk menduduki jabatan-jabatan struktural.

2) Mekanisme ToD dan ToA bagi Jabatan Pelaksana

Program ToD dan ToA memiliki manfaat yang besar bagi pegawai yang bersangkutan, instansi target, dan instansi asal. Bagi pegawai yang bersangkutan, ketiga program tersebut akan menambah nilai tambah profil kompetensi pegawai yang dapat menjadi pertimbangan bagi pengembangan karier pegawai. Sedangkan bagi organisasi target tentunya akan sangat membantu mengisi kesenjangan pegawai dari segi kualitas dan kuantitas. Instansi asal juga mendapatkan benefit dari adanya program tersebut, kompetensi yang didapatkan selama pelaksanaan ToA dan ToD akan sangat bermanfaat sekembalinya ke instansi asal.

Skema ToD dan ToA sebenarnya hampir sama, yang membedakan adalah pada aspek jenis penugasan dan ruang lingkup penugasan. Ketiga skema tersebut akan diawali dengan pemetaan terlebih dahulu kinerja, serta kompetensinya untuk kemudian dimasukkan dalam kelompok *talent pool* nasional. Pejabat pelaksana yang diproyeksikan untuk mengikuti ToD, ToA dan *hybrid* kemudian akan ditempatkan pada instansi target pada periode waktu tertentu. Setelah masa ToD, ToA dan *hybrid* selesai dilaksanakan maka yang bersangkutan akan dikembalikan ke dalam instansi asal. Secara detail skema tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:



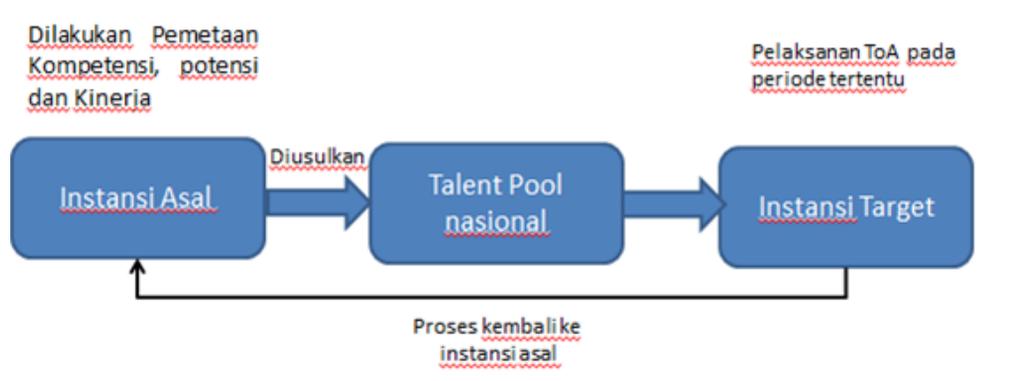
Sumber: Olahan Tim PRAKSIS, 2018

Gambar 6- 1 ToA, ToD, *Hybrid* bagi Jabatan Pelaksana

3) Mekanisme ToA bagi Jabatan Fungsional Tertentu

Program ToA memiliki manfaat yang besar bagi pegawai yang bersangkutan dalam rangka pengembangan kompetensi. Selain itu, proses ToA juga akan menjadi pertimbangan penting ketika JFT yang bersangkutan diproyeksikan menduduki jabatan-jabatan struktural tertentu. Hal tersebut dimungkinkan dalam UU ASN. Tidak hanya itu, JFT yang masuk dalam program ToA sangat berpotensi memberikan warna baru perubahan ketika kembali ke instansi asal. Tentunya, hal tersebut sebagai akibat pengembangan kompetensi PNS selama proses ToA. Sedangkan bagi instansi target, mendapatkan manfaat sama seperti yang dirasakan pada jabatan JPT Pratama, JA, dan pelaksana yaitu terisinya *gap* pegawai dari aspek kualitas dan kuantitas. Selain itu, JFT yang masuk dalam program ToA juga akan memberikan dampak positif terhadap perbaikan kinerja, kompetensi, dan pengetahuan pegawai lainnya.

Skema ToA sama seperti yang ada pada jabatan Pelaksana. JFT akan dipetakan terlebih dahulu kinerja, serta kompetensinya untuk kemudian dimasukkan dalam kelompok *talent pool* nasional. JFT yang diproyeksikan untuk mengikuti ToA kemudian akan ditempatkan pada instansi target pada periode waktu tertentu. Setelah masa ToA selesai dilaksanakan maka yang bersangkutan akan dikembalikan ke dalam instansi asal. Secara detail skema tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:



Sumber: Olahan Tim PRAKSIS, 2018

Gambar 6- 2 Skema ToA untuk JFT

Contoh pemindahtugasan dengan sistem ToD dalam lingkup instansional sudah dilakukan oleh Kementerian Keuangan tahun 2013. Pelaksanaan ToD di lingkungan Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Perbendaharaan), dilakukan secara sinergis di antara jabatan karier pegawai (JPT, JA dan JF) dan secara terencana dengan memperhatikan persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan dan kebutuhan organisasi.

Ketentuan pelaksanaan mutasi (ToA dan ToD) di Kementerian Keuangan dilakukan berdasarkan pertimbangan periode/waktu, wilayah/zona, posisi jabatan, dan peringkat jabatan, sebagai berikut: (1) Pelaksanaan mutasi berkaitan dengan periode/waktu: Pelaksanaan mutasi jabatan struktural minimal dilakukan 2 kali setahun dan jangka waktu normal seorang pejabat dalam satu jabatan adalah antara 2 sampai 3 tahun; (2) Pelaksanaan mutasi berkaitan dengan wilayah/zona: Pelaksanaan mutasi ini dilakukan dengan ketentuan bahwa perpindahan jabatan secara vertikal dan horizontal dapat dilakukan antar kota dalam zona yang sama atau berbeda. (3) Pelaksanaan mutasi berkaitan dengan posisi jabatan: Mutasi ini memperhatikan bidang tugas jabatan (ToD) dan/atau mutasi wilayah kerja (ToA). Mutasi ini tidak menempatkan kembali seorang pejabat dalam tingkatan dan posisi jabatan yang sama pada unit kerja yang sama; (4)

Pelaksanaan mutasi berkaitan dengan peringkat jabatan: Perpindahan jabatan secara vertikal dilakukan dengan menempatkan pada jabatan dengan peringkat jabatan terendah pada posisi jabatan yang baru. Perpindahan jabatan secara horizontal dilakukan dengan menempatkan pada jabatan dengan peringkat jabatan yang sama atau lebih tinggi. Apabila tidak tersedia suatu jabatan dengan peringkat jabatan yang sama atau lebih tinggi, dimungkinkan menempatkan seorang pejabat pada peringkat jabatan yang lebih rendah dengan pertimbangan lokasi yang lebih baik dan/atau kebutuhan organisasi. Perpindahan jabatan secara diagonal yaitu perpindahan dari jabatan fungsional ke struktural dan berlaku ketentuan mengenai jabatan struktural atau perpindahan dari jabatan struktural ke fungsional dan berlaku ketentuan mengenai jabatan fungsional.

Zona mutasi dibagi dalam 4 zona sebagaimana dapat diamati pada tabel di bawah ini:

Tabel 6- 2 Pembagian Zona Mutasi

Zona I	Zona II	Zona III	Zona IV
Kota Jakarta	Kota Palu	Kota Kupang	Kabupaten Majene
Kota Yogyakarta	Kabupaten Tuban	Kota Marisa	Kota Ruteng
Kota Bandung	Kota Manado	Kota Padang Sidempuan	Kota Waingapu
Kota Magelang	Kota Balikpapan	Kabupaten Sumbawa	Kota Masohi
Kota Surakarta	Kabupaten Purwakarta	Kabupaten Belitung	Kabupaten Kolaka
Kota Surabaya	Kabupaten Bondowoso	Kota Palopo	Kota Kutacane
Kota Tangerang	Kota Tebingtinggi	Kota Kotabumi	Kota Larantuka
Kota Denpasar	Kota Gorontalo	Kota Painan	Kota Sidikalang
Kota Madiun	Kabupaten Purworejo	Kota Dumai	Kabupaten Poso
Kota Semarang	Kota Amlapura	Kabupaten Tolitoli	Kota Sorong
Kota Malang	Kabupaten Bojonegoro	Kota Sijunjung	Kota Raha
Kota Blitar	Kota Purwodadi	Kota Tanjungbalai Asahan	Kota Rantauprapat
Kota Cirebon	Kota Kendari	Kota Lubuksikaping	Kota Tapaktuan
Kota Bogor	Kota Parepare	Kota Sibolga	Kota Kualatungkal
Kota Bekasi	Kota Banda Aceh	Kota Langsa	Kota Takengon
Kota Purwokerto	Kota Samarinda	Kota Selong	Kota Bangko
Kabupaten Sidoarjo	Kota Tanjung Pinang	Kabupaten Sinjai	Kota Tahuna
Kota Sukabumi	Kota Pematangsiantar	Kota Ternate	Kota Pangkalanbun
Kota Tegal	Kota Batam	Kota Pelaihari	Kota Sekayu
Kota Kediri	Kota Ambon	Kota Jayapura	Kota Meulaboh
Kota Mojokerto	Kabupaten Pamekasan	Kota Manna	Kota Atambua
Kota Mataram	Kota Rangkasbitung	Kota Tarakan	Kota Benteng
Kota Tasikmalaya	Kota Lubuklinggau	Kabupaten Lahat	Kota Balige
Kabupaten Garut	Kabupaten Serang	Kota Tanjung	Kota Biak
Kota Medan	Kota Bima	Kota Bitung	Kota Rengat
Kabupaten Klaten	Kota Solok	Kota Luwuk	Kota Tanjungredep
Kota Pontianak	Kota Singkawang	Kota Watampone	Kabupaten Kotabaru
Kota Pekalongan	Kota Kotamobagu	Kota Lhokseumawe	Kota Makale

Kota Bandarlampung Kabupaten Sragen Kota Banjarmasin Kabupaten Sumedang Kota Metro Kota Makassar Kota Bukittinggi Kabupaten Cilacap Kabupaten Kudus Kabupaten Kuningan Kota Wates Kabupaten Jember Kota Palembang Kabupaten Banyuwangi Kabupaten Banjarnegara Kabupaten Karawang Kota Wonosari Kabupaten Pati Kota Singaraja Kota Padang Kota Bengkulu Kota Pekanbaru Kota Jambi Kota Pangkalpinang Kabupaten Pacitan	Kabupaten Bantaeng Kota Curup Kota Baubau Kota Palangkaraya	Kabupaten Bungo Kabupaten Mukomuko Kota Liwa Kota Sungaipenuh Kabupaten Ende Kota Baturaja Kota Barabai Kota Mamuju Kabupaten Manokwari	Kota Gunungsitoli Kota Tual Kota Saumlaki Kota Tobelo Kabupaten Fakfak Kabupaten Sanggau Kota Buntok Kabupaten Ketapang Kota Sampit Kabupaten Nabire Kota Wamena Kota Putussibau Kabupaten Nunukan Kabupaten Merauke Kota Serui Kota Timika Kabupaten Sintang
--	--	---	---

Akan tetapi Sistem ToA dan ToD ini masih terbatas dalam lingkup instansional dan belum terintegrasi dalam pola karir nasional sehingga belum dapat memberi solusi yang lebih luas dalam mengatasi permasalahan redistribusi pegawai di daerah/sector yang kekurangan pegawai. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya pengembangan sistem ToA dan ToD agar terintegrasi dalam sistem pola karir nasional. Upaya pengembangan sistem ToA dan ToD agar terintegrasi dalam sistem pola karir nasional dilakukan dengan cara menetapkan pembagian zona mutasi. Penetapan pembagian zona mutasi dilakukan untuk mempermudah pelaksanaan mutasi dalam sistem pola karir nasional. Zona mutasi disusun berdasarkan Indeks Potensi Daerah yang dihitung menggunakan 6 (enam) dimensi sebagai berikut: (1) dimensi fasilitas pendidikan dan kesehatan, (2) dimensi ketersediaan infrastruktur ekonomi dan hiburan, (3) dimensi sumber daya sosial dan keamanan, (4) dimensi kondisi wilayah dan pemukiman, (5) dimensi standar biaya hidup, dan (6) dimensi sarana transportasi.

b. Dimensi Peraturan Perundangan

1) Peraturan Kelembagaan yang Terintegrasi dengan Struktur dan Sumber Daya Aparatur

Mengacu pada teori Parkinson organisasi cenderung menambah struktur dan pegawainya dengan asumsi bahwa semakin banyak sumber daya organisasi akan meningkatkan kinerja organisasi. Padahal *output* organisasi memiliki keterbatasan, yaitu kebutuhan layanan organisasi. Dengan demikian, setiap organisasi pasti memiliki kecenderungan kelebihan unit organisasi ataupun pegawainya.

Terkait dengan permasalahan tersebut, pemerintah Indonesia telah mengantisipasi dengan adanya peraturan, baik Peraturan Presiden di tingkat pusat, maupun Peraturan Pemerintah (PP 18 tahun 2016) yang mengikat pemerintah daerah agar ukuran struktur OPDnya ditentukan dengan secara proporsional. Selanjutnya, dalam PP No 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, pada pasal 13 telah diatur tentang penetapan kebutuhan PNS yang harus memperhatikan beberapa hal, salah satunya adalah susunan organisasi dan tata kerja untuk instansi pusat dan data kelembagaan untuk instansi daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Berdasarkan regulasi diatas, penentuan OPD seharusnya memperhitungkan tujuan organisasi yang menitikberatkan pada sumber daya yang dimiliki oleh organisasi tersebut. Dalam hal ini, penentuan dan pembentukan OPD seharusnya memperhitungkan karakteristik dan sumber daya daerah seperti populasi, anggaran daerah, serta kualitas dan kuantitas SDM-nya.

Akan tetapi, dalam regulasi itupun batasan ukuran organisasi tersebut tidak disertai dengan ketentuan batasan jumlah Pegawai dan kualifikasinya. Menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai tentu tidaklah sulit, apalagi dengan adanya nama-nama jabatan yang sudah teridentifikasi, baik nama jabatan pelaksana dan jabatan fungsional tertentu. Begitu juga terdapat OPD yang secara generic ada di setiap daerah seperti Sekretariat Daerah, Bappeda, Inspektorat, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, dan lain-lain. Akibatnya, implementasi regulasi tersebut mengalami kendala dalam pembagian dan penyebaran pegawai sesuai dengan kapasitas dan kualifikasi yang dibutuhkan. Temuan dari lokus penelitian menyatakan bahwa kekurangan PNS semakin dirasakan dengan adanya PP 18 tahun 2016. Hal ini disebabkan karena daerah tidak mempunyai kemampuan untuk memetakan kompetensi PNS-nya, sehingga rotasi PNS tidak dapat dilakukan sesuai dengan kompetensinya. Seperti yang telah disampaikan pada sub bab sebelumnya, salah satu penghambat rotasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan unit organisasi, adalah tidak maksimalnya hasil anjab dan ABK.

Selanjutnya, penguatan regulasi pemerintah pusat yang dilengkapi dengan ketentuan jumlah dan kualifikasi pegawai diharapkan dapat menjadi solusi. Seperti yang dalam hasil wawancara dengan narasumber, setiap perubahan OPD yang diamanatkan melalui sebuah regulasi diharapkan sudah mengikutsertakan SDM sebagai salah satu variabelnya. Sehingga perubahan struktur OPD tidak akan misleading dengan pengembangan SDM aparatur dan juga rotasi yang sesuai dengan kompetensi dan kualifikasinya. Untuk dapat melakukan rotasi sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi pegawai, perlu dilakukan pemataan kompetensi pegawai dan beban kerja serta kualifikasi yang dibutuhkan dalam sebuah unit organisasi melalui ABK dan Anjab yang sesuai dengan kondisi lapangan dan validitas tinggi. Perbandingan antara beban kualifikasi dan beban kerja unit organisasi dengan kompetensi pegawai diharapkan dapat mengurangi ketidakmerataan PNS dari segi kualitas maupun kuantitas.

2) *One Salary Fits All System*

Berdasarkan analisis kesenjangan pegawai negeri sipil yang telah dilakukan, salah satu faktor yang mempengaruhi beberapa daerah yang mengalami kekurangan pegawai adalah kondisi topografi wilayah. Contohnya, di Kab. Nabire yang wilayahnya sangat bervariasi mulai dari dataran rendah, berbukit, hingga pegunungan. Wilayah pantai sebagian besar merupakan dataran dengan luas 47% dari seluruh wilayah Nabire, sementara sisanya (57%) merupakan wilayah perbukitan yang umumnya terletak di wilayah pedalaman. Akses di wilayah Nabire sebenarnya sudah semakin membaik, tetapi belum sepenuhnya mampu menjangkau wilayah-wilayah yang letaknya cukup sulit, seperti di wilayah pedalaman. Bahkan, di Kab. Nabire masih terdapat wilayah-wilayah yang bisa dijangkau hanya dengan jalan kaki, pesawat heli atau perahu. Selain itu di wilayah Mamuju Tengah yang memiliki daerah 3T (Tertinggal, Terluar, Terdepan) dengan lokasi, jarak, fasilitas tempat tinggal yang kurang memadai (listrik dan fasilitas MCK) serta sarana transportasi yang belum memadai menjadi penghambat yang belum mencukupi sehingga minat pegawai untuk ditempatkan di wilayah tersebut masih rendah.

Kondisi geografis dan keterbatasan akses tentu menyulitkan pegawai untuk bersedia dipindahkan, terutama ke daerah-daerah terpencil. Karena dengan kondisi yang demikian, maka fasilitas sosial dan fasilitas umum tentu menjadi sangat terbatas. Pegawai yang berasal dari wilayah kota akan sulit dipindahkan ke daerah-daerah terpencil, apalagi jika kompensasi yang diberikan tidak sepadan. Namun, disadari bahwa penyediaan kompensasi itu tidaklah mudah, karena terkait distribusi porsi anggaran. Perlu ada strategi khusus bagi pemerintah daerah dalam menyediakan kompensasi bagi pegawai yang ditempatkan di wilayah

tertentu. Selain itu, dalam pemberian kompensasi ini perlu memperhatikan resiko kerja seperti di daerah 3T, rawan pangan, rawan bencana, pasca konflik.

Pemberian kompensasi bagi pegawai yang ditempatkan di daerah 3T bertujuan untuk menjamin keadilan. Artinya, pemerintah memberikan imbalan yang sepadan dengan prestasi kerja dan menunjang kebutuhan hidup di daerah tersebut. Sistem penggajian ini bertujuan untuk menawarkan tingkat upah yang kompetitif berdasarkan kemampuan dan keterampilan. Pemerintah berperan dalam merancang sistem penggajian PNS yang rasional dengan memperhatikan keadilan baik secara internal maupun eksternal. Keadilan internal, artinya pemberian gaji idealnya diberikan berdasarkan dengan tugas jabatan, kinerja dan wilayah kerjanya. Dalam hal ini, setiap PNS yang mempunyai bobot jabatan sama diberi gaji yang sama, sebaliknya bila bobot jabatan berbeda diberikan gaji yang berbeda. Sedangkan keadilan eksternal adalah sistem penggajian PNS juga disesuaikan atau memperhatikan gaji para pegawai lain yang bekerja di perusahaan swasta, BUMN, atau di organisasi pemerintahan negara-negara lain.

Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Gaji Tunjangan dan Fasilitas PNS yang sedang disusun oleh pemerintah merupakan bagian dari implementasi UU No 5 tentang ASN. Pada UU ASN disebutkan dalam Pasal 79 ayat (2) disebutkan bahwa, gaji dibayarkan sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan risiko pekerjaan. Pasal 80 ayat (3) menyebutkan bahwa tunjangan kinerja dibayarkan sesuai pencapaian kerja. Pasal 80 ayat (4) menyebutkan bahwa, tunjangan kemahalan dibayarkan sesuai tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing. Desain gaji PNS akan disajikan dalam bentuk table indeks dengan pola *single salary* yang terdiri atas unsur gaji dan tunjangan (kinerja dan kemahalan).

Tunjangan kinerja diberikan sesuai dengan tingkat capaian kinerja yang berfungsi sebagai tambahan penghasilan, apabila capaian kinerja PNS dinilai baik atau sangat baik. Sedangkan apabila output atau capaian kinerja kurang atau buruk, maka tunjangan kinerja sebagai penurunan penghasilan. Besaran tunjangan kinerja sebesar 5% dari gaji PNS dan sama di setiap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah.

Sedangkan untuk pemberian tunjangan kemahalan akan dihitung berdasarkan kolom indeks gaji dan tunjangan kinerja pada tabel indeks penghasilan yang dikalikan dengan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing PNS bekerja. Indeks harga yang berlaku di daerah penempatan PNS akan dibuat berdasarkan wilayah kemahalan daerah, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Indeks harga masing-masing daerah akan dievaluasi paling lama setiap 3 (tiga) tahun. Secara otomatis PNS yang

ditempatkan di daerah yang indeksnya berbeda, akan berbeda pula tunjangan kemahalannya.

3) Pengadaan PPPK JF Guru dan Tenaga Kesehatan

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja telah memberikan kepastian pengaturan mengenai PPPK. Dalam UU 5/2014 disebutkan bahwa PPPK merupakan salah satu jenis ASN selain PNS. PPPK sendiri merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Pada PP 49/2018 pasal 2 ayat (1) dikemukakan bahwa jabatan ASN yang dapat diisi oleh PPPK adalah JF dan JPT. Artinya terdapat peluang bagi JF guru dan tenaga kesehatan (khususnya dokter, perawat dan bidan) untuk diangkat melalui jalur PPPK. Pengisian kebutuhan JF guru dan tenaga kesehatan melalui PPPK ini sebagai salah satu upaya dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan secara lebih proporsional, khususnya di wilayah 3T. PPPK JF guru dan tenaga kesehatan ini harus siap ditempatkan di seluruh wilayah NKRI.

Dalam pengadaan PPPK JF guru dan tenaga kesehatan, sesuai dengan ketentuan dalam PP 49/2018, disusun berdasarkan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK tersebut dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Dalam pengadaan PPPK guru dan tenaga kesehatan ini, sudah harus ditetapkan wilayah persebarannya.

Pengadaan calon PPPK JF guru dan tenaga kesehatan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan. Pengadaan PPPK JF guru dan tenaga kesehatan ini dapat dilakukan secara nasional maupun tingkat instansi. Adapun terkait seleksi pengadaan PPPK JF guru dan tenaga kesehatan ini terdiri atas 2 (dua) tahap, yaitu seleksi administrasi dan seleksi kompetensi. Seleksi kompetensi dilakukan untuk menilai kesesuaian kompetensi manajerial, kompetensi teknis, dan kompetensi sosial kultural yang dimiliki oleh pelamar dengan standar kompetensi jabatan.

Proses seleksi harus berbasis merit, sehingga terjaring PPPK JF guru dan tenaga kesehatan yang sesuai dengan kaulifikasi yang dibutuhkan. Khusus untuk pengadaan PPPK guru dan tenaga kesehatan yang ditempatkan pada daerah 3T, perlu persyaratan tambahan seperti melakukan uji persyaratan fisik, psikologis, dan/atau kesehatan jiwa

sehingga mereka benar-benar memiliki ketahanan fisik maupun mental untuk dapat ditempatkan ke daerah-daerah 3T.

Selanjutnya, PPPK JF guru dan tenaga kesehatan harus dilakukan monitoring dan evaluasi secara berkesinambungan dalam bentuk penilaian kinerja. Dalam PP 49/2018 dikemukakan penilaian kinerja ini bertujuan menjamin objektivitas prestasi kerja yang sudah disepakati berdasarkan perjanjian kerja antara PPK dengan pegawai yang bersangkutan. Hasil penilaian kinerja tersebut dimanfaatkan untuk menjamin objektivitas perpanjangan perjanjian kerja, pemberian tunjangan, dan pengembangan kompetensi. Jika dalam periode tertentu hasil evaluasi kinerja PPPK JF guru dan tenaga kesehatan tersebut kurang, maka pegawai yang bersangkutan dapat diputus kontraknya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengadaan pegawai berbasis pada kontrak ini tentu sangat membantu dalam pemenuhan kebutuhan JF guru dan tenaga kesehatan secara nasional. Kinerja menjadi salah satu basis dalam pertimbangan perpanjangan kontrak, sehingga tuntutan terhadap profesionalisme dan produktivitas seorang PPPK sangat tinggi. Selain itu, pengadaan PPPK JF guru dan tenaga kesehatan akan semakin memudahkan pemerintah dalam melakukan kontrol penempatan pegawai. PPPK JF guru dan tenaga kesehatan dapat diarahkan untuk mengisi kebutuhan pegawai pada daerah-daerah yang sangat membutuhkan (kekurangan pegawai), khususnya ke daerah-daerah 3T. Diharapkan, hadirnya PPPK JF guru dan tenaga kesehatan dapat meningkatkan dan menjangkau penyelenggaraan pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan di seluruh pelosok wilayah NKRI.

c. Optimalisasi Jabatan Fungsional

Pada faktor determinan yang telah dirumuskan pada Bab IV menyebutkan bahwa kompleksitas jabatan fungsional tertentu menyebabkan sulitnya melakukan mutasi dari Jabatan Pelaksana ke JF dalam rangka pemerataan distribusi pegawai. Alasan yang paling umum diungkapkan oleh informan di lokus penelitian yaitu mekanisme pengangkatan dan pengajuan angka kredit yang sulit. Padahal, angka kredit ini akan sangat menentukan pengembangan karir seorang JF. Di satu sisi, seorang PNS JF harus memenuhi angka kredit untuk bisa meningkatkan karirnya. Namun di sisi lain, terkadang beban kerja di unit kerja tidak sesuai dengan ketentuan minimum untuk pengembangan karir. Implementasi optimalisasi ini dilakuakn untuk JF yang terkait dengan fokus kajian ini yaitu pelayanan dasar (guru dan tenaga kesehatan), JF pendukung pelayanan dasar serta JF pendukung peningkatan potensi daerah

Upaya optimalisasi dapat dilakukan dengan berbagai macam metode. Pertama adalah dengan mengadopsi dan memperkuat program yang sudah ada, misalnya Program Nusantara Sehat (NS) dan Guru Garis Depan (GGD). Bedanya, jika NS dilakukan kepada tenaga kesehatan yang belum berstatus PNS dan GGD dilakukan kepada guru yang kemudian akan diangkat menjadi PNS. Metode adaptasi kedua program tersebut diimplementasikan kepada pegawai yang sudah mempunyai status PNS.

Selanjutnya, metode yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mendukung pelayanan dasar dan peningkatan potensi daerah dapat dilakukan dengan metode *trangle percentage* dan pemetaan kebutuhan JF oleh instansi pembina.

2. Simulasi Strategi Sentralistik

a. Simulasi *Tour of Duty*

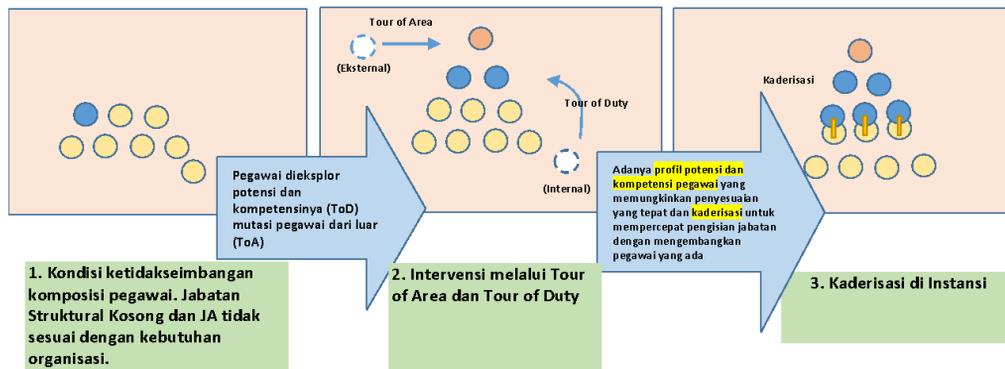
Strategi *Tour of Duty* (ToD) diusulkan dapat menjadi perpindahan tugas sementara JPT Pratama dan JA sebagai prasyarat kenaikan jabatan, perpindahan dilakukan pada sektor yang sama, dan tingkat manajerial yang sama. Skema yang dilakukan diantaranya adalah mengidentifikasi Jabatan apa yang dibutuhkan dan melakukan pemetaan profil kompetensi di setiap pegawai dan Simulasi *Tour of Duty* dapat dicontohkan melalui komposisi pegawai di Dinas Kabupaten Mamuju Tengah berikut ini terutama pada Dinas Pertanian Kabupaten Mamuju Tengah dan Dinas Kesehatan, dimana terdapat kekurangan 13 pengisi Jabatan Struktural di Dinas Pertanian sedangkan pada Dinas Kesehatan Jabatan Struktural sudah terisi penuh. Diibaratkan, Dinas Kesehatan memiliki kapasitas pegawai serta organisasi yang baik dan memiliki pegawai dengan kompetensi tinggi di Jabatan Sub Bagian Umum dan Kepegawaian dan Sub Bagian Keuangan yang memiliki tingkat jabatan yang sama di Dinas Pertanian yang mana masih memerlukan pengisian di beberapa jabatan yang kosong lainnya. ToD dapat dilakukan dengan menggeser sementara dua jabatan tersebut ke Dinas Pertanian untuk dapat mengakselerasi Dinas Pertanian dan pegawai yang mengisi jabatan sebelumnya dapat mengisi jabatan lain yang lebih urgen. Dinas Kesehatan akan menggantikan dua jabatan tersebut dengan pegawai potensial lainnya.

Tabel 6- 3 Simulasi Kebutuhan Tenaga Kesehatan

No	Nama OPD	Jumlah PNS	JFU		JFT (Non Guru dan Non Tenaga Kesehatan)		Jabatan Struktural	
			Jumlah yang Ada	Kebutuhan	Jumlah yang Ada	Kebutuhan	Jumlah yang Terisi	Jumlah yang Belum Terisi
1.	Dinas Kesehatan	26	10	22			16	0
2.	Dinas Pertanian	57	21	34	25		11	13

Selanjutnya, kaderisasi dilakukan oleh pegawai Dinas Kesehatan yang di ToD-kan tersebut kepada pegawai yang ada di Dinas Pertanian. Profil kompetensi pegawai yang mengalami ToD bertambah, dan instansi Dinas Pertanian.

Gambar XX Skema Tour of Area dan Tour of Duty



Keterangan:

: Jabatan Struktural

: JA (A), dengan kebutuhan kompetensi lebih tinggi

: JA (B), dengan kebutuhan kompetensi lebih rendah

Sumber: Olahan Peneliti PRAKSIS, 2018

Gambar 6- 3 Simulasi *Tour of Duty*

b. Simulasi *Tour of Area*

Seperti yang disebutkan diatas, strategi *Tour of Area* atau mutasi tempat hanya dalam lingkup instansional sudah diimplementasikan oleh Kementerian Keuangan. ToA yang dilakukan dalam rangka pembinaan karier dan mempermudah pelaksanaan mutasi ditetapkan pembagian zona mutasi (4 Zona Mutasi dalam subbab sebelumnya).

Tour of Area juga dapat memutasi pegawai dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yang memang membutuhkan. Misalnya yang terjadi pada Kota Bima, dimana kebutuhan jabatan fungsional di lingkungan pemerintahan Kota Bima yaitu auditor dan analis keuangan. *Tour of Area* dapat dilakukan

pegawai auditor dan analisis keuangan di tingkat pusat yang setingkat dan melakukan *ToA* selama dua tahun sebagai persyaratan kenaikan jabatan. Penggajian masih dilakukan di instansi awal, kaderisasi dilakukan di Kota Bima selama masa 2 tahun tersebut. Hal ini menunjukkan adanya pola karir yang terbuka dan luas di tingkat nasional.

c. Telaah Peraturan Perundangan

Peraturan yang Berlaku Saat Ini	Kekurangan	Saran
Pengadaan PNS Diatur dalam Pasal 15 s.d Pasal 45 PP No. 11/2017	<p>Kebijakan moratorium yang pernah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dalam Peraturan Bersama Menteri PAN-RB, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 02.SPB/M.PAN-RB/8/2011; Nomor 800-632 Tahun 2011; Nomor 141/PMK.01/2011 Tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil pada awalnya dilakukan dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi dan mengoptimalkan kinerja SDM serta efisiensi anggaran belanja pegawai yang telah ada perlu dilakukan penataan organisasi dan penataan PNS.</p> <p>Pelaksanaan pengadaan CPNS yang dilaksanakan dalam satu waktu dan dilaksanakan secara serentak berdasarkan kebijakan pemerintah pusat.</p> <p>Petunjuk teknis perihal pengadaan PNS diatur oleh Peraturan Kepala BKN sampai saat ini masih belum ada.</p>	<p>Pengadaan PNS dapat dilakukan tidak hanya dalam satu waktu atau waktu-waktu tertentu. Pengadaan tenaga profesional dapat dilakukan sesuai kebutuhan masing-masing instansi. Pengadaan tenaga profesional diakomodir dalam UU ASN tentang PPPK.</p> <p>Pengadaan PPPK harus mempertimbangkan analisis kesenjangan kebutuhan dengan profil pegawai yang ada.</p>
Manajemen PNS: Mutasi Diatur dalam Pasal 190 PP 11/2017	Belum adanya peraturan pelaksana tata cara pelaksanaan mutasi yang diatur oleh Peraturan Kepala BKN sesuai dengan Pasal 197 PP 11/2017	Peraturan pelaksana terkait dengan mutasi dapat diintegrasikan dengan aturan tentang pola karir nasional.

Peraturan yang Berlaku Saat Ini	Kekurangan	Saran
<p>Analisis Jabatan</p> <p>Diatur dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PERMENPAN & RB No. 33 Tahun 2011 tentang Pedoman Analisis Jabatan 2. PERMENPAN & RB No. 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan 3. PERMENDAGRI No. 35 Tahun 2012 tentang Analisis Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah 4. PERKA BKN No. 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan 	<p>Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja sebagai penentu kebutuhan dirasakan terlalu rigid dan kurang adaptif terhadap perubahan organisasi yang sering terjadi.</p> <p>Dokumen analisis jabatan dan analisis beban kerja dapat disusun pada unit kerja dan jabatan yang berumur minimal 1 (satu) tahun, dan pergantian struktur organisasi maupun jabatan struktural menyebabkan penyusunan dokumen tersebut menjadi terhambat.</p> <p>Proses penyusunan dokumen ANJAB dan ABK hanya untuk kebutuhan administratif, sehingga upaya pengelolaan pegawai masih bersifat reaktif terhadap kondisi yang terjadi pada lingkungan organisasi, bukan mendasarkan pada kamus dokumen analisis jabatan yang telah disusun.</p>	<p>Penguatan kapasitas dan kapabilitas instansi dalam melakukan validasi dokumen ANJAB dan ABK sehingga dapat membuat perencanaan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan riil.</p>
<p>Perangkat Daerah</p> <p>Diatur dalam Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 (amanat Pasal 232 UU 23/2014)</p>	<p>Pengaturan terkait Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan pembagian urusan pemerintahan, namun Peraturan Pemerintah terkait dengan pembagian urusan pemerintahan belum tersedia.</p> <p>Pemerintah pusat tidak memiliki instrumen yang memadai untuk melakukan validasi dan otentifikasi terhadap akurasi kriteria perangkat daerah.</p>	<p>Penguatan instrument validasi kebutuhan masing-masing perangkat daerah berdasarkan karakteristik daerah sehingga perencanaan SDM dapat terlaksana dengan baik.</p>

d. Simulasi Optimalisasi JF

1) Adopsi Program Nusantara Sehat

Simulasi strategi redistribusi ini mengadopsi dari penugasan khusus tenaga kesehatan yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan guna mendukung Program Nusantara Sehat. Program ini merupakan salah bentuk *government agility* dalam hal kapasitas untuk mengubah jumlah, keterampilan, kompetensi, dan sumber daya. Model manajemen PNS yang fleksibel dibutuhkan guna meningkatkan kapabilitas instansi pemerintah dalam mengantisipasi dan merespon tantangan *whole of government*, dan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan publik yang semakin meningkat. Fleksibilitas ini jika diterapkan pada jabatan fungsional (JF) dapat memperkuat koherensi dan kohesi dengan menanamkan nilai-nilai bersama dan perspektif pemerintah. Tujuan dari mobilitas JF ini adalah: (1) mengatasi fragmentasi/*silo mentality* atau kompartementalisasi kementerian dengan menciptakan budaya organisasi dan memungkinkan mobilitas yang lebih baik; dan (2) memungkinkan fleksibilitas dalam perekrutan dan kondisi kerja.

Mekanisme penugasan khusus tenaga kesehatan diatur dalam Permenkes Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penugasan Khusus Tenaga Kesehatan dalam Mendukung Program Nusantara Sehat. Penugasan Khusus ini dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu (masa penempatan 2 tahun) yang dilakukan melalui penugasan khusus tenaga kesehatan berbasis tim dan individual pada pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) dengan kriteria terpencil dan sangat terpencil terutama di daerah Daerah Tertinggal, Perbatasan, dan Kepulauan (DTPK).

Peserta penugasan khusus diberikan biaya perjalanan, dan penghasilan dari Kemenkes sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan serta fasilitas lainnya dari pemerintah daerah setempat sesuai kemampuan daerah masing-masing. Besaran penghasilan untuk penugasan berbasis tim adalah sebagaimana persetujuan Kemenkeu dalam Surat Nomor: S-136/MK.02/2016 tanggal 3 Maret 2016, sebagai berikut:

Tabel 6- 4 Besar Penghasilan untuk Penugasan Khusus Berbasis Tim

No	Jenis Penugasan Khusus Tenaga Kesehatan Berbasis Tim (<i>Team Based</i>)	Penghasilan (Insentif) yang Diperoleh		Total
		Penghasilan Pokok	Insentif Khusus (DTPK)	
1	Dokter Umum/Dokter Gigi	2.900.000	8.281.000	11.181.000
2	S1 + Profesi (Selain Dokter/Dokter Gigi)	2.900.000	6.781.000	9.681.000
3	S1 dan Diploma IV	2.700.000	5.281.000	7.981.000
4	D3 Tenaga Kesehatan Lain	2.400.000	3.855.000	6.255.000

Mekanisme pelaksanaan penugasan khusus tenaga kesehatan dalam mendukung program nusantara sehat adalah sebagai berikut:

Tabel 6- 5 Mekanisme Pelaksanaan Penugasan Khusus Tenaga Kesehatan dalam Mendukung Program Nusantara Sehat

	Penugasan Khusus Berbasis Tim	Penugasan Khusus Individual
SDMK	<ul style="list-style-type: none"> Paling sedikit terdiri atas 5 jenis tenaga kesehatan yang dipilih dari dokter, dokter gigi, perawat, bidan, ahli teknologi laboratorium medik, terapis gigi dan mulut, dan jenis tenaga kesehatan yang masuk dalam kelompok tenaga gizi, tenaga kesehatan lingkungan, tenaga kefarmasian, dan tenaga kesehatan masyarakat. Peserta pasca penugasan berbasis tim dapat mendaftar menjadi peserta Penugasan Khusus Individual dengan status diprioritaskan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. 	<ul style="list-style-type: none"> Dilakukan secara perorangan, yang terdiri atas dokter, dokter gigi, perawat, bidan, ahli teknologi laboratorium medik, terapis gigi dan mulut, dan jenis tenaga kesehatan yang masuk dalam kelompok tenaga gizi, tenaga kesehatan lingkungan, tenaga kefarmasian, dan tenaga kesehatan masyarakat. Peserta yang sudah menyelesaikan masa baktinya dapat mendaftar kembali menjadi peserta penugasan khusus individual.
Perencanaan dan Penetapan	<ul style="list-style-type: none"> Perencanaan kebutuhan Menteri, gubernur, dan bupati/walikota menyusun perencanaan kebutuhan tenaga kesehatan, yang ditetapkan oleh Menteri sesuai jenis tenaga, jumlah, kriteria dan lokasi penempatan. Penetapan alokasi formasi dilakukan secara berjenjang: Bupati/Walikota mengajukan usulan kebutuhan kepada Gubernur, yang dijadikan dasar usulan kepada Menteri; Verifikasi usulan kebutuhan oleh Menteri melalui Kepala BPPSDMK dan Dirjen Yankes; Validasi data oleh Menteri melalui Kepala Badan Litbangkes; Penetapan kebutuhan oleh Menteri. 	

	Penugasan Khusus Berbasis Tim	Penugasan Khusus Individual
Pendaftaran dan Seleksi		
Tahap Pendaftaran	<ul style="list-style-type: none"> • WNI, usia maksimal 35 tahun untuk dokter umum dan dokter gigi, dan untuk tenaga kesehatan lainnya usia maksimal 30 tahun; • status belum menikah dan bersedia tidak menikah selama 6 (enam) bulan sejak mulai masa penugasan; • sehat jasmani dan rohani; • bebas narkoba; • berkelakuan baik; • mempunyai STR yang masih berlaku; • bersedia ditempatkan sesuai kebutuhan Kementerian Kesehatan; • berkomitmen penuh terhadap semua program kesehatan. 	<ul style="list-style-type: none"> • WNI, usia maksimal 40 tahun; • status belum menikah dan menikah; • sehat jasmani dan rohani; • bebas narkoba; • berkelakuan baik; • mempunyai STR yang masih berlaku; • bersedia ditempatkan sesuai kebutuhan Kementerian Kesehatan; • berkomitmen penuh terhadap semua program kesehatan.
Tahap Seleksi	<ul style="list-style-type: none"> • Seleksi Tahap I: Seleksi administrasi, yakni verifikasi dan validasi kelengkapan berkas calon peserta; • Seleksi Tahap II: wawancara (tim psikolog, Kemenkes, dan organisasi profesi), pengujian kesehatan, dan psikotes; • Pengumuman hasil seleksi. 	
Tahap Pembekalan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembekalan pra penugasan yang terdiri dari materi bela negara, materi medis, dan materi non medis; • Pembekalan dilaksanakan selama 35 hari. 	
Tahap Penempatan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberangkatan dari lokasi pembekalan ke provinsi tujuan selanjutnya ke kabupaten/kota didampingi oleh petugas dari Kemenkes. • Peserta mengikuti orientasi wilayah dalam rangka persiapan penugasan dan untuk memperoleh informasi umum tentang daerah penugasan. • Dinkes kabupaten/kota memfasilitasi penerbitan surat izin praktik untuk peserta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberangkatan dari lokasi pembekalan ke provinsi tujuan selanjutnya ke kabupaten/kota didampingi oleh petugas dari dinas kesehatan provinsi dan kabupaten/kota. • Peserta mengikuti orientasi wilayah dalam rangka persiapan penugasan dan untuk memperoleh informasi umum tentang daerah penugasan. • Dinkes kabupaten/kota memfasilitasi penerbitan surat izin praktik untuk peserta.
Sanksi	<ul style="list-style-type: none"> • Mengundurkan diri sebelum pembekalan: tidak dapat mendaftar kembali untuk seleksi berikutnya dan mengembalikan biaya seleksi ke kas negara. • Mengundurkan diri setelah pembekalan: tidak dapat mendaftar kembali sebagai peserta pada 1 periode berikutnya dan mengembalikan biaya pembekalan ke kas negara. • Mengundurkan diri atau tidak menyelesaikan masa tugas: tidak dapat diangkat kembali sebagai peserta penugasan dan pengembalian sebesar 6 kali lipat semua penghasilan yang telah diterima dan biaya-biaya lainnya ke kas negara. • Tidak melaksanakan tugas dalam 1 bulan berturut-turut: tidak dapat diangkat kembali sebagai peserta penugasan dan pengembalian sebesar 6 kali lipat semua penghasilan yang telah diterima dan biaya-biaya lainnya ke kas negara. 	

Contoh simulasi fleksibilitas JF dengan mengadopsi model Penugasan Khusus Tenaga Kesehatan dalam Mendukung Program Nusantara Sehat adalah sebagai berikut:

a) Tahap Perencanaan dan Pemetaan

Perencanaan dilakukan dalam bentuk perencanaan agregat dan perencanaan suksesi, untuk menentukan kapasitas dan kabilitas yang dibutuhkan, serta sebagai ukuran terhadap tingkat mobilitas. Dari perencanaan ini dapat diperoleh peta kebutuhan dan penentuan alokasi formasi berdasarkan pada jenis JF, jumlah, kriteria, dan lokasi penempatan. Perencanaan dilakukan secara berjenjang pada tingkat daerah dan nasional. Selanjutnya pemetaan dilakukan dengan memperhatikan kondisi eksisting JF dan mempertimbangkan profil kompetensi serta kinerja JF tersebut.

b) Tahap Seleksi

Seleksi terhadap JFT dilakukan dengan kriteria sebagai berikut: (1) memenuhi persyaratan administratif yang ditentukan serta memiliki rekam jejak sesuai dengan yang dipersyaratkan; (2) lolos tahapan wawancara yang dilakukan oleh tim seleksi.

c) Tahap Pembekalan

Sebelum bertugas, JF yang telah lolos seleksi mendapatkan pembekalan yang terkait dengan kompetensi bidang, tugas dan fungsi yang akan dijalankan, orientasi wilayah penugasan, struktur organisasi dan tata kerja pada instansi/lembaga yang dituju.

d) Tahap Penempatan

JF yang mendapatkan penugasan khusus berhak memperoleh insentif dan fasilitas lainnya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dengan mempertimbangkan tingkat resiko kerja dan akses menuju lokasi penugasan. Pembiayaan terhadap biaya perjalanan ke lokasi penugasan, insentif, dan fasilitas lainnya merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Selain itu, pemerintah daerah dapat memberikan penghasilan tambahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah. Namun demikian, diperlukan adanya peraturan tersendiri mengenai skema tunjangan penyesuaian kesejahteraan bagi JF yang mengikuti program ini.

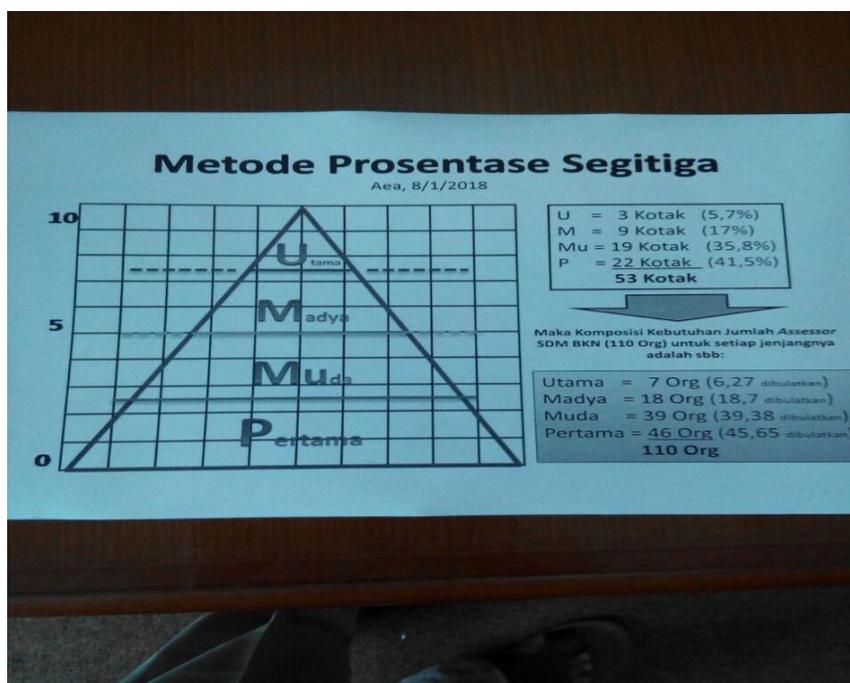
e) Tahap Evaluasi

JF yang mengikuti program penugasan khusus dievaluasi setiap 1 (satu) tahun. Evaluasi dilakukan untuk mengetahui capaian kinerjanya dan tantangan serta permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas, untuk kemudian ditindaklanjuti. Bagi JF yang telah selesai

mengikuti program penugasan khusus maka akan dikembalikan ke dalam instansi asal. Selanjutnya, peserta penugasan yang memiliki *track record* kinerja yang baik selama melaksanakan penugasan, akan dimasukkan dalam kelompok *talent pool* sebagai pertimbangan untuk peningkatan jenjang karir berikutnya.

2) Menyusun dan Menetapkan Kebutuhan JF Dengan Metode *Triangle Percentage Method*

Metode ini pada dasarnya merujuk pada Peraturan perundang-undangan sebagaimana biasanya. Namun hal yang menjadi nilai lebih dari metode ini adalah kita dapat mengetahui kebutuhan tidak hanya secara general, namun lebih spesifik lagi. Salah satu contoh penerapannya adalah sebagaimana yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Nasional. Dengan didasarkan pada Permenpan RB Nomor 41 Tahun 2012 tentang Jabatan Fungsional Assessor Sumber Daya Manusia Aparatur dan diikuti dengan Perka BKN Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Formasi Jabatan Fungsional Assessor Sumber Daya Manusia Aparatur, diperoleh suatu metode penghitungan yang dikenal dengan “Metode Prosentase Segitiga”.



Sumber: Paparan BKN dalam Diskusi Terbatas 19 Oktober 2018

Gambar 6- 4 Metode Prosentase Segitiga

Pada Metode Prosentase Segitiga ini akan diketahui berapa besaran kebutuhan formasi Assesor di setiap instansi dengan mempertimbangkan beberapa aspek diantaranya: (1) Jumlah pejabat struktural; (2) jumlah JFU; dan (3) jumlah JF Non Guru dan Kesehatan. Akan tetapi, untuk perhitungan kebutuhan formasi Assesor di daerah maka jumlah Guru dan Tenaga Kesehatan menjadi faktor penimbang. Dengan metode ini akan ditemukan gambaran jelas terkait jumlah kebutuhan Assesor Ahli Pertama, Muda, Madya, dan Utama. Oleh karenanya, pengangkatan JF Assesor akan lebih efektif dan efisien jika dibandingkan dengan rekrutmen tanpa mengetahui besaran kebutuhan setiap tingkatan jabatannya.

3) Penghitungan Kebutuhan JF Non Guru dan Tenaga Kesehatan

Bagian ini akan mensimulasikan penyediaan JF non guru dan tenaga kesehatan di daerah yang jenis dan jumlahnya ditentukan langsung oleh masing-masing instansi pembina JF atau dengan kata lain pengisian JF dilakukan secara sentralistik (*top-down*). Strategi ini muncul karena dilatarbelakangi oleh ketidaktahuan dan ketidakpahaman daerah akan JF, mulai dari jenis-jenis JF yang tersedia, apakah daerah mereka membutuhkan JF atau tidak, hingga ketidakmampuan daerah dalam memberikan tunjangan yang memadai bagi JF. Pemenuhan JF secara sentralistik mempertimbangkan potensi/karakteristik daerah sebagai komponen utama. Selanjutnya penghitungan kebutuhan JF melalui metode ini dapat dilakukan melalui dua cara: pertama yaitu dengan mempertimbangkan potensi/karakteristik daerah serta penghitungan kebutuhan JF menggunakan rumus yang tidak memasukkan variabel beban kerja. Kedua yaitu penghitungan kebutuhan JF menggunakan rumusan yang mengandung beban kerja sebagai variabel.

Kedua alternatif ini diajukan karena pada dasarnya kajian ini tidak merekomendasikan penggunaan anjab dan ABK dalam penghitungan kebutuhan JF. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa anjab dan ABK terbukti invalid sehingga kajian ini mengajukan penghitungan kebutuhan JF menggunakan rumusan lain yang tidak memasukkan beban kerja sebagai variabel. Namun pada praktiknya, mayoritas instansi pembina JF masih menggunakan beban kerja dalam perhitungan kebutuhan sehingga kajian ini juga memasukan alternatif lain yang bisa digunakan untuk menghitung kebutuhan JF berdasarkan beban kerja.

Simulasi ini mengambil *sample* dari Kota Bima, Nusa Tenggara Barat sebagai daerah yang memiliki potensi pertanian dengan beras sebagai salah satu komoditi utama. Kota Bima dipilih mempertimbangkan

ketersediaan data kependudukan dan PNS (jumlah, komposisi, dan ABK) mengingat Kota Bima merupakan salah satu lokus dalam kajian ini.

Simulasi menggunakan cara pertama (tanpa variabel beban kerja)

Simulasi ini akan menghitung kebutuhan JF Penyuluh KB di Kota Bima. JF Penyuluh KB diambil karena JF ini tidak menggunakan beban kerja sebagai variabel dalam rumusan penghitungan kebutuhannya. Selain itu, melihat angka pertumbuhan penduduk Bima yang masih di atas 1 persen, JF ini dinilai relevan untuk ditempatkan di Kota Bima. Adapun rumus menghitung kebutuhan penyuluh KB di suatu daerah yaitu:

Daerah perkotaan = Jumlah Kepala Keluarga/1.500

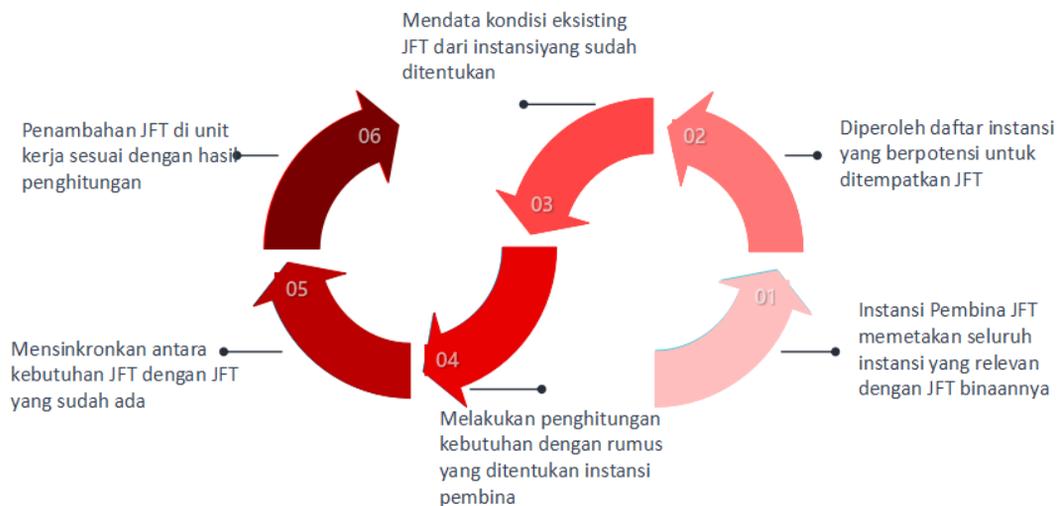
Daerah pedesaan = Jumlah Kepala Keluarga/1.000

Daerah 3T = Jumlah Kepala Keluarga/500

Atau

**Jumlah ideal Penyuluh KB = 1 :2 (1 penyuluh KB
untuk setiap 2 desa)**

Jumlah kelurahan di Kota Bima yaitu 38 kelurahan dengan jumlah kepala keluarga di adalah 36.362 (RPJMD Bima 2013-2018). Sebagai daerah yang masuk kategori perkotaan, kebutuhan penyuluh KB di Kota Bima menggunakan kedua rumus di atas yaitu sebanyak 19- 24 orang. Berdasarkan data yang diperoleh dari BKPSDM, Kota Bima baru memiliki penyuluh KB sebanyak 10 orang sehingga BKKBN selaku instansi pembina JF penyuluh KB perlu memasok sebanyak 9-14 orang Penyuluh KB ke Kota Bima. Alur kerja alternatif pertama ini diilustrasikan dalam gambar berikut:



Sumber: Olahan Tim PRAKSIS, 2018

Gambar 6- 5 Alur Kerja Redistribusi JFT secara Sentralistik Alternatif Pertama

Simulasi menggunakan cara kedua (dengan variabel beban kerja)

Simulasi ini akan menghitung kebutuhan JF Analisis Ketahanan Pangan di Kota Bima sebagai salah satu JF yang rumusnya masih menggunakan variabel beban kerja. Diasumsikan bahwa Kota Bima sebagai daerah dengan potensi pertanian membutuhkan JF Analisis Ketahanan Pangan untuk mendukung potensi daerahnya. Dalam pengkategorian daerah berdasarkan 4 indikator yang dibuat oleh kajian ini, Kota Bima memang tidak termasuk ke dalam 39 daerah yang memerlukan intervensi pemerintah pusat. Namun karena tidak diperolehnya data anjab dan ABK salah satu dari 39 daerah tersebut, maka Kota Bima digunakan sebagai objek dalam simulasi ini. Meskipun demikian, hal ini tidak mempengaruhi simulasi pemenuhan kebutuhan JF secara sentralistik.

Berikut disajikan data eksisting PNS pada Dinas Ketahanan Pangan sebagai OPD yang menangani urusan pangan dan dinilai relevan dengan JF Analisis Ketahanan Pangan di Kota Bima:

Tabel 6- 6 Komposisi Pegawai di Dinas Ketahanan Pangan Kota Bima

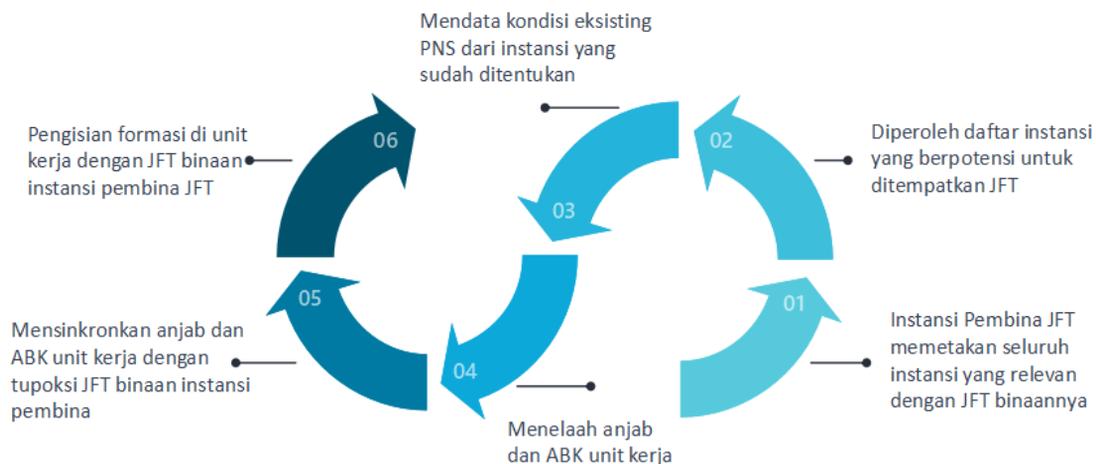
Jumlah Pegawai					
JPT/JA/Pengawas		Pelaksana		JF	
ABK	Eksisting	ABK	Eksisting	ABK	Eksisting
16	16	33	7	0	0
Jumlah			ABK	49	
			Eksisting	23	

Sumber : Data E-Formasi Kota Bima 2018, diolah kembali

Tabel di atas menunjukkan komposisi eksisting PNS di Bima. Diketahui dari perbandingan ABK dan komposisi PNS saat ini ternyata Dinas Ketahanan Pangan Kota Bima kekurangan 26 pegawai. Dari jumlah Jabatan Pelaksana yang ada sebanyak 7 orang, 4 orang diantaranya merupakan Jabatan Pelaksana yang menangani bidang administratif sehingga hanya ada 3 orang Jabatan Pelaksana yang langsung berurusan dengan urusan lini OPD. Dari tabel di atas juga dapat dilihat bahwa Dinas Ketahanan Pangan ternyata belum memiliki JF yang berkaitan dengan urusan pangan. Padahal apabila ditelisik dari ABKnya, terdapat urusan-urusan yang dapat diisi oleh JF di sektor pangan, misalnya jabatan analis pangan dan penyuluh pangan.

Menggunakan asumsi bahwa jabatan analis pangan memiliki kemiripan dengan tugas dan fungsi JF analis ketahanan pangan, dari perhitungan ini maka JF analis ketahanan pangan yang dapat dialokasikan oleh Kementerian Pertanian kepada Dinas Ketahanan Pangan Kota Bima yaitu sebanyak 3 orang. Angka ini berasal dari jumlah formasi jabatan analis pangan yang kosong berdasarkan perhitungan ABK.

Alur kerja instansi pembina JFT dalam menentukan dan menghitung kebutuhan JF di daerah diilustrasikan dalam diagram di bawah:



Sumber: Olahan Tim PRAKSIS, 2018

Gambar 6- 6 Alur Kerja Redistribusi JFT secara Sentralistik Alternatif Pertama

Konsekuensi penerapan strategi Redistribusi JF secara sentralistik:

- 1) Terdapat anjab dan ABK seluruh unit kerja/OPD yang berpotensi untuk ditempatkan JF binaannya atau instansi pembina memiliki rumusan yang dapat digunakan untuk menghitung kebutuhan JF tanpa menggunakan anjab dan ABK.

- 2) Selain mengurus manajemen dan pembinaan JF seperti pengajuan angka kredit dan diklat, instansi pembina JF juga harus melakukan pemetaan instansi/OPD yang memerlukan JF, perhitungan kebutuhan, rekrutmen, juga penempatan JF.
- 3) Instansi pembina membayar gaji dan tunjangan JF yang ditugaskan di daerah tersebut dengan anggaran instansi pembina.

B. Redistribusi Desentralistik

1. Konsep Strategi Redistribusi Desentralistik

Strategi ini menggunakan prinsip bahwa pemerintah daerah seharusnya secara otonom dapat mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk masalah kesenjangan redistribusi. Asumsinya, daerah paling tahu apa yang dibutuhkan dan potensi mana yang bisa di gunakan untuk mengatasi masalah tersebut. Berbeda dengan daerah pada tabel 7-1, Pemerintah daerah di golongan ini kekurangan pegawai hanya pada jabatan tertentu saja, tidak massif. Daerah pada kategori ini berdasarkan hasil kajian juga **mampu memecahkan masalah** kekurangan pegawai dengan melakukan berbagai macam cara, sebagaimana telah disampaikan pada Bab V. Namun demikian **pemerintah pusat perlu memberikan koridor** tertentu agar terjadi ketertiban dan keselarasan dalam pengisian jabatan di daerah, sesuai dengan beban kerja layanan publik yang ada.

Metode penanganan dalam strategi desentralistik dalam kajian ini ditawarkan berbeda-beda sesuai dengan permasalahan dan jenis jabatan. Untuk jabatan JPT/JA/Pengawas, perlu dilakukan penjarangan kompetensi dan kualifikasi yang lebih rigid dikarenakan PNS yang dipilih akan menduduki jabatan managerial. Oleh karenanya metode yang ditawarkan adalah dengan menggunakan pemetaan kompetensi melalui manajemen talenta. Selanjutnya, JF penanganannya disesuaikan dengan permasalahan masing-masing. Misalnya untuk guru, berdasarkan ketentuan Kurikulum 2013, seorang JF Guru yang menjar di Sekolah Dasar harus mengajar minimal 36 jam per minggu (kelas 4 s.d. 6). Sementara itu, keterbatasan rombongan belajar di sekolah-sekolah mengakibatkan banyak guru yang kesulitan untuk memenuhi jam mengajar ini. Sebagai upaya optimalisasi tenaga JF guru sekaligus untuk pemerataan tenaga Guru, strategi yang dapat dilakukan adalah dengan penggabungan sekolah dan penambahan jam mengajar di sekolah lain Sementara itu, untuk memenuhi kebutuhan tenaga kesehatan di Puskesmas, terutama dokter strategi yang dapat digunakan adalah penambahan beban kerja dokter untuk menangani 2 (dua) Puskesmas sekaligus. Selain itu, sama seperti strategi sentralistik yang sudah dibahas diatas, strategi desentralistik juga menawarkan metode pemetaan JF yang mendukung peningkatan potensi daerah. Hanya saja, strategi ini diimplementasikan oleh pemerintah daerah melalui BKD.

Selanjutnya, dalam implementasinya daerah dalam kategori ini terdiri dari berbagai macam karakteristik daerah, yang mungkin memerlukan advokasi dan koridor yang berbeda-beda. Daerah yang masih kekurangan, perlu didorong untuk

menambah pegawainya, dan daerah yang kelebihan pegawai didorong untuk tidak menambah jumlah pegawai hingga kurun waktu tertentu, sehingga jumlah pegawai menjadi ideal secara alami. Perlu dicatat, bahwa kategori sangat kelebihan dan kelebihan di sini berdasarkan perbandingan antar Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dengan sampel jenuh (508 Kabupaten dan Kota). Tabel 7-2 menunjukkan daftar pemerintah daerah yang perlu diawasi pertambahan PNS-nya.

Tabel 6- 7 Daftar Pemerintah Daerah yang Sangat Kelebihan dan Kelebihan Pegawai

No	Pemerintah Daerah	Kategori
1.	Pemerintah Kota Sibolga	Sangat Kelebihan
2.	Pemerintah Kota Bukittinggi	Sangat Kelebihan
3.	Pemerintah Kota Bima	Sangat Kelebihan
4.	Pemerintah Kota Tomohon	Sangat Kelebihan
5.	Pemerintah Kota Pematangsiantar	Kelebihan
6.	Pemerintah Kota Binjai	Kelebihan
7.	Pemerintah Kab. Supiori	Kelebihan
8.	Pemerintah Kota Medan	Kelebihan
9.	Pemerintah Kota Kupang	Kelebihan
10.	Pemerintah Kota Palu	Kelebihan
11.	Pemerintah Kota Ambon	Kelebihan
12.	Pemerintah Kota Tanjungbalai	Kelebihan
13.	Pemerintah Kota Salatiga	Kelebihan
14.	Pemerintah Kota Depok	Kelebihan
15.	Pemerintah Kab. Bangli	Kelebihan
16.	Pemerintah Kota Palembang	Kelebihan
17.	Pemerintah Kota Tegal	Kelebihan
18.	Pemerintah Kota Bengkulu	Kelebihan
19.	Pemerintah Kota Samarinda	Kelebihan
20.	Pemerintah Kota Bandung	Kelebihan
21.	Pemerintah Kota Tanjungpinang	Kelebihan
22.	Pemerintah Kota Tasikmalaya	Kelebihan
23.	Pemerintah Kota Bandar Lampung	Kelebihan
24.	Pemerintah Kota Yogyakarta	Kelebihan
25.	Pemerintah Kota Surakarta	Kelebihan
26.	Pemerintah Kota Ternate	Kelebihan
27.	Pemerintah Kota Cimahi	Kelebihan
28.	Pemerintah Kota Jambi	Kelebihan
29.	Pemerintah Kota Tarakan	Kelebihan
30.	Pemerintah Kota Manado	Kelebihan
31.	Pemerintah Kota Pontianak	Kelebihan
32.	Pemerintah Kota Kendari	Kelebihan
33.	Pemerintah Kota Solok	Kelebihan
34.	Pemerintah Kota Banjarmasin	Kelebihan

35.	Pemerintah Kota Pasuruan	Kelebihan
36.	Pemerintah Kab. Bandung	Kelebihan
37.	Pemerintah Kota Mataram	Kelebihan
38.	Pemerintah Kota Malang	Kelebihan
39.	Pemerintah Kota Payakumbuh	Kelebihan
40.	Pemerintah Kab. Dompu	Kelebihan
41.	Pemerintah Kota Banjarbaru	Kelebihan
42.	Pemerintah Kota Padang	Kelebihan
43.	Pemerintah Kab. Lombok Tengah	Kelebihan
44.	Pemerintah Kab. Sleman	Kelebihan
45.	Pemerintah Kota Palopo	Kelebihan
46.	Pemerintah Kota Metro	Kelebihan
47.	Pemerintah Kota Gorontalo	Kelebihan
48.	Pemerintah Kota Magelang	Kelebihan
49.	Pemerintah Kota Sabang	Kelebihan
50.	Pemerintah Kab. Kediri	Kelebihan
51.	Pemerintah Kota Sawahlunto	Kelebihan
52.	Pemerintah Kota Padang Panjang	Kelebihan
53.	Pemerintah Kota Baubau	Kelebihan

Selain clustering terhadap indikasi kelebihan dan kekurangan berdasarkan *benchmarking* tersebut, dapat pula dilakukan clustering berdasarkan IPM, Kemandirian Daerah, Growth Daerah, ataupun clustering lainnya yang dapat mengarahkan pada kebutuhan pegawai yang diperlukan sesuai dengan arah dan rencana strategis daerah dan fokus pelayanan publik.

a. Indeks Pembangunan Manusia

Saat ini penghitungan IPM telah mengalami perubahan. Sejak tahun 2010 *United Nations Development Programme* (UNDP) telah melakukan penyempurnaan terhadap penghitungan IPM dengan metode terbaru. Namun, meskipun telah disepakati sejak 2010, baru pada tahun 2014 mulailah dikeluarkan IPM yang merupakan hasil penghitungan dari metode yang terbaru. Beberapa hal yang mengalami perubahan adalah sebagai berikut:

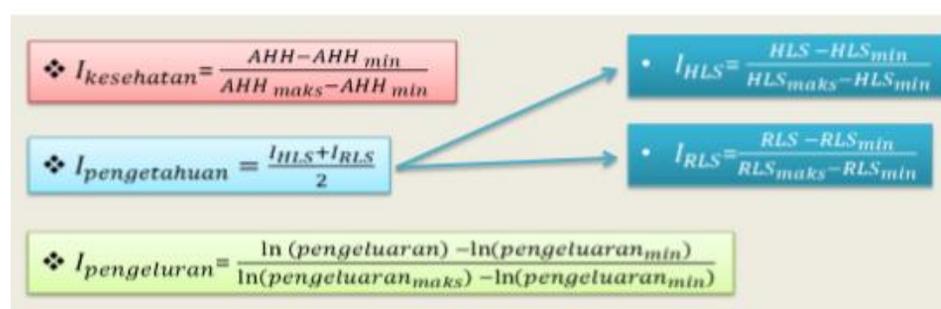
1990:	2010:
1. DIMENSI/INDIKATOR: a. Kesehatan: Angka Harapan Hidup saat lahir (AHH) b. Pendidikan: ✓ Angka Melek Huruf (AMH) ✓ Rata-rata Lama Sekolah (RLS) c. Standar Hidup: PDB per kapita 2. AGREGASI INDEKS: Rata-rata Hitung	1. DIMENSI/INDIKATOR: a. Kesehatan: Angka Harapan Hidup saat lahir (AHH) b. Pendidikan: ✓ Harapan Lama Sekolah (HLS) ✓ Rata-rata Lama Sekolah (RLS) c. Standar Hidup: PNB per kapita 2. AGREGASI INDEKS: Rata-rata Ukur/Geometrik

Sumber: Paparan BPS tentang IPM Metode Baru, 2015

Gambar 6- 7 Perbandingan Dimensi/Indikator Penilaian IPM 1990 dan 2010

Beberapa perubahan yang signifikan adalah terkait indikator Angka Melek Huruf (AMH), saat ini diubah menjadi Harapan Lama Sekolah (HLS). Kemudian penghitungan Rata-rata lama sekolahpun berubah dari 15 tahun lebih menjadi 25 tahun lebih. Selanjutnya tentang Standar Hidup dari PDB per Kapita menjadi PNB per Kapita. Berbeda pula dengan penghitungan agrerasi indeks dari model rata-rata hitung, beralih menggunakan perhitungan rata-rata geometric. Kemudian yang perlu diketahui pula bahwa penilaian Pertumbuhan Aritmatik dijadikan sebagai metode baru pengganti Reduksi *Shortfall* (RSF).

Untuk menghitung Indeks Komponen, setiap komponen IPM distandardisasi dengan nilai minimum dan maksimum sebelum digunakan untuk menghitung IPM. Rumus yang digunakan sebagai berikut yang meliputi Dimensi Kesehatan, Dimensi Pendidikan, dan Dimensi Pengeluaran.



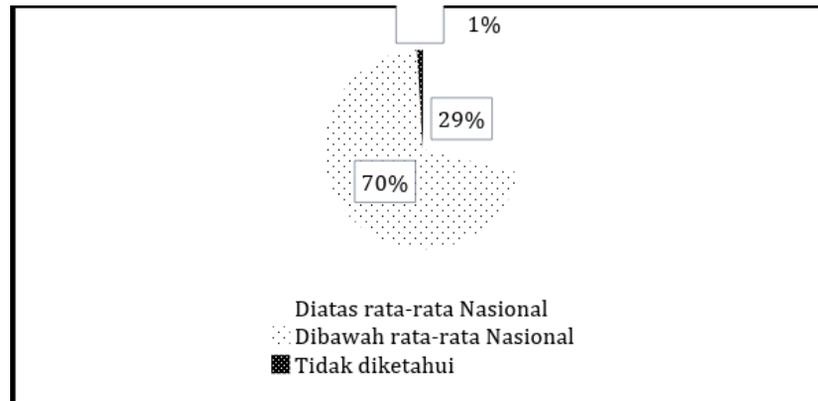
Sumber: Paparan BPS tentang IPM Metode Baru, 2015

Gambar 6- 8 Rumus Penghitungan Indeks Pembangunan Manusia

Setelah mempelajari aspek apa saja yang menjadi indicator, agregasi indeks, dan metodologi penghitungan IPM, semakin mempermudah untuk mengetahui rumus IPM itu sendiri. Adapun rumusnya sebagai berikut:

$$IPM = 3 \text{Kesehatan} \\ \times \text{Ipendidikan} \times \text{Ipengeluaran} \times 1000$$

Salah satu contoh hasil penghitungan sehingga diperoleh klustering daerah berdasarkan Indeks Pembangunan Manusia adalah sebagai berikut:



Sumber: Bappenas 2017

Diagram 6- 1 Clustering berdasarkan IPM menurut Kabupaten/Kota 2017

Tabel 6- 8 Clustering berdasarkan Indeks Pembangunan Manusia menurut Provinsi 2017

No	Provinsi / Kabupaten / Kota	2017	No	Provinsi / Kabupaten / Kota	2017
1	Aceh	70.60	18	Nusa tenggara barat	66.58
2	Sumatera utara	70.57	19	Nusa tenggara timur	63.73
3	Sumatera barat	71.24	20	Kalimantan barat	66.26
4	Riau	71.79	21	Kalimantan tengah	69.79
5	Jambi	69.99	22	Kalimantan selatan	69.65
6	Sumatera selatan	68.86	23	Kalimantan timur	75.12
7	Bengkulu	69.95	24	Kalimantan utara	69.84
8	Lampung	68.25	25	Sulawesi utara	71.66
9	Kep. Bangka belitung	69.99	26	Sulawesi tengah	68.11
10	Kep. Riau	74.45	27	Sulawesi selatan	70.34
11	Dki jakarta	80.06	28	Sulawesi tenggara	69.86
12	Jawa barat	70.69	29	Gorontalo	67.01
13	Jawa tengah	70.52	30	Sulawesi barat	64.30
14	Di yogyakarta	78.89	31	Maluku	68.19
15	Jawa timur	70.27	32	Maluku utara	67.20
16	Banten	71.42	33	Papua barat	62.99
17	Bali	74.30	34	Papua	59.09

Sumber: Bappenas 2017

b. **Kemandirian Daerah**

Suatu kabupaten/kota dapat dikatakan sebagai daerah yang memiliki tingkat kemandirian tinggi atau rendah berdasarkan persentase jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Bagi Hasil berbanding Total Belanja daerah tersebut.

$$\text{Share} = (\text{PAD} + \text{DBH}) / \text{Total Belanja} \times 100\%$$

Keterangan : PAD : Pendapatan Asli Daerah
DBH : Dana Bagi Hasil

c. **Growth Daerah**

Seberapa besar prospek perekonomian suatu daerah merupakan persentase dari selisih Pendapatan Asli Daerah pada tahun saat ini dengan tahun sebelumnya.

$$\text{Growth} = \frac{(\text{PAD} + \text{DBH})_t - (\text{PAD} + \text{DBH})_{t-1}}{(\text{PAD} + \text{DBH})_{t-1}} \times 100\%$$

Keterangan : $(\text{PAD} + \text{DBH})_t$: PAD dan DBH tahun saat ini
 $(\text{PAD} + \text{DBH})_{t-1}$: PAD dan DBH tahun sebelumnya

2. **Simulasi Strategi Desentralistik**

a. **Memenuhi Kebutuhan Pejabat Struktural yang Belum Terisi**

Seperti yang sudah disampaikan di atas, strategi desentralisasi dilakukan oleh daerah yang sudah lebih mapan dalam hal anggaran dan manajemen PNS nya. Dalam strategi desentralisasi, asumsinya masing-masing daerah memahami kebutuhan daerahnya sendiri. Sebagai contoh, Kota Sibolga dalam kajian ini diidentifikasi sebagai daerah yang kelebihan pegawai berdasarkan 4 dimensi hasil *desk study*. Dari analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa Kota Sibolga, dapat melakukan strategi desentralisasi dalam rangka memenuhi kekurangan pegawai khususnya pada jabatan administrator dan jabatan pengawas. Untuk memenuhi kekosongan tersebut, Pemda Kota Sibolga dapat melakukan manajemen talenta terhadap pegawainya.

Manajemen talenta digunakan untuk mempersiapkan pegawai untuk menduduki jabatan struktural. *Output* dari manajemen talenta salah satunya adalah *talent pool*, dimana organisasi dapat mengumpulkan pegawai-pegawai potensial untuk dikembangkan dan dikader menjadi pejabat struktural. Mekanisme sederhana manajemen talenta dapat dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu: identifikasi kekosongan jabatan, identifikasi pegawai, pengembangan dan retensi serta evaluasi pegawai (diadaptasi dari PMK no 160

tahun 2016 tentang Manajemen Talenta Kementerian Keuangan). Manajemen talenta dilakukan dengan proses sebagai berikut:

- 1) Analisis kebutuhan jabatan yang kosong dan proyeksi jabatan kosong dalam interval waktu tertentu (misal: 2 tahun) serta analisis kebutuhan kompetensi untuk menduduki jabatan tertentu.
- 2) Analisis pegawai yang sudah memenuhi kriteria dan kompetensi yang dibutuhkan untuk menduduki jabatan structural. Analisis kriteria dilakukan berdasarkan pangkat, golongan, masa kerja dan pendidikan. Sementara kompetensi dilakukan berdasarkan potensi dan kinerjanya. Pemetaan kompetensi dapat dilakukan dengan 9 *box grid* yang mengidentifikasi potensi dan kinerja pegawai dalam 9 kotak. Secara lengkap dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Assessed Potential	High potential	UNREALISED POTENTIAL	EMERGING POTENTIAL	TOP TALENT
		UNCERTAIN	WELL PLACED	HIGH ACHIEVER
	Low potential	STRONGEST CONCERN	SOLID CONTRIBUTOR	PROVEN PERFORMER
		Performing below expectations	Performing well	Performing exceptionally
		Demonstrated Performance		

Source: Burr, 2007

Gambar 6- 9 *Nine Grid Box*

Pegawai yang dianggap berpotensi menduduki jabatan adalah pegawai yang ada di box 9 dimana kompetensi dan kinerjanya tinggi. Setelah itu, diperlukan analisis mengenai rekam jejak pegawai yang bersangkutan melalui konfirmasi dari rekomendasi dari atasan langsung.

- 3) Dari pegawai yang teridentifikasi berada pada box 9 tersebut kemudian dapat dikembangkan potensinya melalui mentoring yang dilakukan oleh pegawai yang berada pada jabatan yang ditargetkan.
- 4) Langkah selanjutnya adalah retensi pegawai yang dilakukan untuk mempertahankan motivasi dan komitmen pegawai yang terpilih. Retensi pegawai dilakukan dengan memebrikan tugas yang lebih menantang kepada pegawai, misalnya diikutkan menjadi tim teknis di dalam organisasi, atau diberikan penugasan untuk menjadi Plt ataupun Plh.

- 5) Tahapan terakhir adalah evaluasi terhadap kesiapan pegawai untuk ditempatkan dalam jabatan. Evaluasi ini dilihat dari pengembangan potensi dan kinerja pegawai selama berada dalam *talent pool*.

Tabel 6- 9 Simulasi Kebutuhan Pejabat Struktural

No	Nama OPD	Jml PNS	PNS Per Golongan		Struktural	
			III	IV	Terisi	Kosong
1	Sekretariat DPRD	91	15	54	30	
2	Sekretariat KPUD	29	7	14	9	1
3	Badan Perencana dan Pembangunan Daerah	34	8	19	16	
4	Badan Kepegawaian dan Diklat	32	2	14	12	
5	Badan PKPAD	53	5	30	19	1
6	Inspektorat	36	6	25	6	
7	Rumah Sakit Umum Dr. F.L. Tobing	243	20	166	19	1
8	Dinas Pengendalian Penduduk dan KB	43	5	25	15	1
9	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	902	302	500	23	
10	Dinas Kesehatan	326	7	272	26	2
11	Dinas Pekerjaan Umum dan PR	51	3	34	17	5
12	Dinas Pariwisata, Pemuda dan OR	39	2	33	19	
13	Dinas Koperasi, UKM dan Tenaker	25	5	16	12	
14	Dinas Perdagangan dan Perindustrian	59	2	36	10	1
15	Dinas Sosial	29	5	19	11	1
16	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	33	2	21	16	
17	Dinas Perikanan, Ketahanan Pangan dan Pertanian	55	5	42	20	1
18	Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan LH	47	3	35	20	1
19	Dinas Komunikasi dan Informatika	18	1	16	10	1
20	Dinas Perhubungan	42	1	24	17	1
21	Dinas PMK, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	20	2	15	13	3
22	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan PTSP	18	1	13	13	1
23	Dinas Perpustakaan	19	1	11	11	1
24	Kantor Kesbang	19	3	8	5	
25	Kantor SatPol PP	39	3	20	14	2
26	Badan Penanggulangan Bencana	24	1	14	4	1
27	Kecamatan Sibolga Utara	74	0	49	29	3
28	Kecamatan Sibolga Kota	52	0	38	25	3
29	Kecamatan Sibolga Sambas	50	0	30	28	1
30	Kecamatan Sibolga Selatan	48	0	30	27	1
	JUMLAH	2550	417	1623	496	33

Sumber: data sekunder BKD Kota Sibolga, 2018

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa Kota Sibolga masih membutuhkan 33 pejabat struktural yang terdiri dari 20 Pengawas (Es IV) dan 13 administrator (Es III) di lingkungan Pemda. Untuk memenuhi kekosongan 20 Jabatan Pengawas tersebut, Pemda Kota Sibolga dapat melakukan manajemen talenta pegawai terhadap pegawai yang sudah memenuhi syarat jabatan untuk diangkat dalam Jabatan Pengawas, yaitu minimal Gol IIIb. Dari tabel di atas, terdapat 417 pegawai dengan kualifikasi golongan III. Tahap kedua adalah pemetaan kompetensi menggunakan table 9 box grid yang membandingkan potensi dan kinerja setiap pegawai yang diproyeksikan akan menduduki Jabatan Pengawas. Selanjutnya, pegawai yang teridentifikasi berada dalam box ke 9 (top talent) dengan karakteristik potensi dan kinerja tinggi merupakan hasil dari pemetaan ini. Pegawai-pegawai tersebut yang akan mengisi kekosongan 20 Jabatan Pengawas. Untuk melengkapi pemetaan pegawai tersebut, dilakukan juga penelusuran rekam jejak dan rekomendasi dari atasan langsung.

Langkah selanjutnya, untuk memberi bekal kepada pegawai yang ditargetkan untuk menduduki Jabatan Pengawas, dilakukan pengembangan kompetensi tugas dan fungsi jabatan yang ditargetkan melalui mentoring yang dilakukan oleh Pejabat Pengawas eksisting. Misalnya, seorang pegawai diproyeksikan akan diangkat menjadi Pengawas pada Bagian Organisasi - Sekda, maka tanggung jawab salah satu Pengawas pada Bagian Organisasi adalah menjadi mentor bagi pegawai tersebut. Selanjutnya, untuk mempertahankan motivasi dan kinerja pegawai, dilakukan retensi pegawai. Retensi ini, seperti yang disebutkan di atas dilakukan dengan melibatkan pegawai dalam Tim Teknis di unit organisasi, misalnya Tim Teknis Penyusunan RENSTRA ataupun ditunjuk sebagai Plt atau Plh salah satu Jabatan Pengawas di lingkungan Sekda yang sedang kosong. Fungsi retensi ini sangat diperlukan, karena terkadang diperlukan waktu yang cukup lama untuk menunggu kosongnya jabatan yang ditargetkan. Oleh karenanya, untuk mempertahankan kinerja dan motivasi seorang pegawai target, harus dilakukan.

Setelah dilakukan pengembangan potensi dan retensi, langkah terakhir adalah evaluasi pegawai yang ditargetkan untuk menduduki jabatan. Evaluasi ini dilakukan untuk mengetahui tingkat kesiapan pegawai untuk diangkat dalam jabatan Pengawas yang ditargetkan.

b. Kekurangan Guru, Tenaga Kesehatan dan JF lainnya

1) Penggabungan sekolah

Dalam rangka memenuhi kekurangan guru, Pemerintah Kota Sibolga melakukan penggabungan sekolah pagi dan sore (JBM dilakukan di pagi dan sore hari) serta sekolah yang lokasinya berdekatan. Berdasarkan informasi dari narasumber, Kota Sibolga mengalami kekurangan guru yang diakibatkan dari pemetaan keutuhan guru berdasarkan Kurikulum 2013. Penggabungan sekolah yang berhasil menghemat kebutuhan guru sampai

puluhan orang ini, di Kota Sibolga dilakukan berdasarkan jumlah siswa dan rombel. Misalnya dua SD yang berada dalam lokasi yang sama, masing-masing SD mempunyai rombel sebanyak 6 dengan jumlah siswa 12 sampai 14 siswa per rombel. Untuk mengatasi kekurangan guru, SD tersebut kemudian digabungkan sehingga hanya butuh 1 guru per rombel dan 1 Kepala Sekolah.

Berangkat dari strategi Kota Sibolga tersebut, kajian ini menawarkan strategi penggabungan sekolah yang didasarkan pada rasio siswa dan guru berdasar ketentuan PP 74 tahun 2008. PP tersebut menyebutkan bahwa rasio ideal jumlah siswa dan guru adalah 20:1 untuk setiap rombel di SD. Berdasarkan peraturan tersebut, kebutuhan guru dapat disimulasikan sebagai berikut:

Tabel 6- 10 Data Jumlah SD, Siswa dan Guru Kecamatan X Kab. Y

No	Nama Sekolah	Jumlah Rombel	Jumlah Kepala Sekolah	Jumlah Siswa	Jumlah Siswa Rata-rata per Rombel	Jumlah Guru Kelas	
						PNS	Non PNS
1	SD 1	6	1	20	3	5	
2	SDN 2	6	1	30	5	2	4
3	SDN 3	6	1	108	18	4	
4	SDN 4	6	1	32	5	2	2
	JUMLAH	24	4	190		13	6

Sumber: data sekunder

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa SD 1, SD 2 dan SD 3 mempunyai jumlah murid yang sangat rendah pada rata-rata setiap rombelnya dan juga mengalami kekurangan Guru. Untuk memaksimalkan kebutuhan guru, perlu dilakukan penggabungan SD 1, SD 2 dan SD 3. Jika SD 1, SD 2 dan SD 3 digabungkan maka jumlah rata-rata murid per rombel adalah 13 orang, dan jumlah sebanyak 9 orang. Mengacu pada PP 74/2008 bahwa rasio minimal guru dan murid per rombel adalah 1:20 maka jumlah rata-rata 13 orang sudah cukup memenuhi rasio tersebut.

Terkait dengan jumlah guru, semula ketiga SD mengalami kekurangan guru PNS, setelah digabungkan tenaga guru yang ada yaitu 9 orang dapat dimaksimalkan untuk mengajar di 1 sekolah. Akan lebih menguntungkan lagi jika dari 9 guru tersebut terdapat guru Penjaskes atau Guru Agama. Jika tidak, kelebihan guru tersebut (asumsi 1 rombel = 1 guru) dapat diberdayakan untuk mengajar di SD penggabungan tersebut, atau dimutasikan ke sekolah yang juga memiliki guru dibawah jumlah minimal. Selain itu, metode penggabungan ini dapat menghemat kebutuhan Kepala sekolah. Jika sebelumnya dibutuhkan 3 guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah, dengan penggabungan ini, hanya diperlukan 1 kepala sekolah.

2) Pemenuhan Jam Pelajaran Guru (Guru Mengajar di Beberapa Sekolah)

Beban kerja guru mengajar per minggu adalah sebanyak 36 jam dalam 5 hari. Sebagai contoh adalah guru mata pelajaran Penjaskes.

Tabel 6- 11 Simulasi Jam Pelajaran Guru

NO	NAMA SEKOLAH	Jumlah Rombel	Jumlah Kepala Sekolah	Jumlah Siswa	Jumlah Guru Penjaskes	
					PNS	Non PNS
1	SD 1	6	1	20	0	1
2	SDN 2	6	1	30	1	
3	SDN 3	6	1	108	1	
4	SDN 4	6	1	32	0	1
	JUMLAH	24	4	190	2	2

Sumber: data sekunder

Pada tabel di atas, terlihat bahwa hanya 2 SD yang mempunyai guru dengan spesifikasi mata pelajaran Penjaskes. Berdasarkan tuntutan Kurikulum 13, mata pelajaran penjaskes diajarkan 4 jam per minggu per kelas. Sementara jumlah jam mengajar dalam Kurikulum 13 adalah 36 jam seminggu. Mengikuti analogi tersebut, seorang guru mata pelajaran Penjaskes di SDN 2 hanya mengajar 24 jam pelajaran, yaitu 4 jam pelajaran per kelas per minggu (x) jumlah rombel. Dengan demikian untuk memenuhi tuntutan 36 jam pelajaran guru tersebut masih kekurangan 12 jam pelajaran per minggu. Oleh karenanya, untuk memenuhi jam pelajaran guru tersebut dapat mengajar di SDN 1 sebanyak 3 kelas per minggu.

3) Satu Dokter untuk Dua Puskesmas yang Berdekatan

Berdasarkan ketentuan WHO, beban kerja untuk 1 dokter umum idealnya menangani 2500 pasien. Akan tetapi, berdasarkan hasil wawancara banyak daerah yang mempunyai jumlah dokter jauh di bawah kebutuhannya. Misal, di Kabupaten Nabire yang mempunyai 33 Puskesmas dengan 10 Dokter PNS. Jika diperbandingkan dengan jumlah Puskesmas saja, tidak semua Puskesmas di Kabupaten Nabire mempunyai dokter PNS yang bertugas. Belum lagi jika dibandingkan dengan jumlah penduduk. Berdasarkan data BPS tahun 2015, secara keseluruhan jumlah penduduk di KABUPATEN NABIRE sebanyak 140.178 jiwa. Jika mengikuti ketentuan 56 dokter.

Kekurangan dokter di Puskesmas tidak hanya dialami oleh Pemerintah Kabupaten Nabire saja, hasil wawancara di Kota Sibolga dengan narasumber dari Dinas Kesehatan menyatakan bahwa dokter PNS yang bertugas di wilayah Kota Sibolga masih jauh dari cukup. Untuk mengatasinya, Kota Sibolga memberikan tambahan tugas kepada dokter dari

satu Puskesmas untuk menangani pasien di Puskesmas terdekat lainnya. Mengacu pada ketentuan WHO, tentu saja beban kerja dokter akan semakin berat. Akan tetapi, narasumber dari Kota Sibolga menyatakan bahwa strategi ini cukup efektif untuk menyelesaikan masalah kekurangan tenaga dokter di wilayah mereka

4) *Penghitungan Kebutuhan JFT Non Guru dan Tenaga Kesehatan secara Desentralistik*

Pemenuhan kebutuhan JF menggunakan metode desentralistik pada dasarnya hampir sama dengan metode sentralistik sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Yang membedakan adalah jika pada metode sentralistik mulai dari penghitungan kebutuhan hingga rekrutmen dilakukan oleh instansi pembina JF, pada metode desentralistik penghitungan kebutuhan hingga rekrutmen dilakukan secara mandiri oleh masing-masing daerah karena asumsi metode desentralistik adalah daerah mampu menyelesaikan persoalan kepegawaiannya secara mandiri dan mereka yang paling mengetahui potensi dan kondisi di daerahnya. Berikut adalah alur kerja metode desentralistik:



Sumber: Olahan Tim PRAKSIS, 2018

Gambar 6- 10 Alur Kerja Redistribusi JFT secara Desentralistik

Meskipun demikian, pemerintah pusat (dalam hal ini Kemenpan RB) perlu memberikan rambu-rambu tertentu agar tercipta keselarasan. Kajian ini mengklasifikasikan 508 kabupaten/kota yang dapat menggunakan metode desentralistik dalam pemenuhan JF-nya.

BAB VII

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pegawai Negeri Sipil atau PNS sebagai penggerak utama birokrasi memiliki posisi yang sangat strategis sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, perekat dan pemersatu bangsa. Oleh karena itu, peran PNS sangat penting untuk menggerakkan dan menggali potensi yang dimiliki suatu daerah dan masyarakat. Dengan jumlah sekitar 4,3 juta atau 1,6% dari jumlah penduduk Indonesia, jumlah PNS saat ini masih kurang dari cukup. Hal ini sangat mempengaruhi kualitas pelayanan publik, mengingat 58% dari total PNS masih berkecukupan melaksanakan tugas administratif dan belum memiliki keahlian khusus yang dapat meningkatkan profesionalitas untuk mendukung pelayanan publik dan peningkatan potensi daerah.

Padahal, pemerintah mempunyai komitmen untuk meningkatkan perannya dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan di wilayah NKRI seperti yang disebutkan dalam Nawacita pertama, “Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh negara” dan Nawacita ketiga yang berbunyi “Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”.

Akan tetapi, pada kenyataannya PNS masih terkotak-kotak dalam sekat birokrasi, kepentingan kelompok dan individu, keberpihakan politik, serta terjebak dalam *silo mentality*. Tingginya fragmentasi dalam birokrasi ini menyebabkan melambatnya alur birokrasi, sehingga agenda mulia pemerintah dalam Nawacita tersebut sulit untuk diwujudkan. Akibatnya, pemerataan pelayanan publik belum dapat dilakukan dan masih terdapat masalah kesenjangan, kemiskinan serta permasalahan pembangunan yang belum teratasi.

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah perlu melakukan sebuah perubahan yang signifikan dan cepat dalam birokrasi. Salah satu agenda yang mendesak adalah upaya pemerataan PNS di Indonesia. Upaya ini perlu segera dilakukan agar redistribusi PNS merata dan proporsional agar layanan publik dapat ditingkatkan dan mampu mempercepat agenda pembangunan nasional. *Background* studi terkait distribusi pegawai di Indonesia telah dilakukan oleh BKN, Kementerian PANRB dan beberapa instansi lainnya. Akan tetapi, hasil dari studi-studi tersebut masih sebatas pemetaan distribusi dan belum dikaitkan dengan alasan mengapa terjadi kesenjangan ketersediaan pegawai dan bagaimana strategi redistribusi pegawai yang perlu dilakukan.

Kajian ini dilakukan dengan memetakan kondisi eksisting penyebaran PNS di Indonesia. Kajian ini membahas tentang kondisi eksisting distribusi dan memetakan faktor penyebab ketimpangan pemerataan PNS yang dikaitkan dengan kebutuhan pelayanan (berfokus pada jabatan fungsional umum, jabatan fungsional guru dan jabatan fungsional

tenaga kesehatan) serta tawaran strategi yang dapat dilakukan dalam rangka implementasi kebijakan redistribusi.

Penentuan lokasi penelitian dilakukan berdasarkan *desk study* dengan kategori wilayah kekurangan dan kelebihan yang ditentukan oleh empat kriteria pemetaan yaitu anggaran, populasi, luas wilayah serta jumlah kelurahan dan desa. Dari hasil desk study diidentifikasi 110 Kabupaten/Kota tergolong daerah sangat kurang-relatif kurang dan 137 Kabupaten/Kota yang tergolong kelebihan-relatif kelebihan. Dari hasil identifikasi tersebut, dipilihlah 18 daerah sebagai lokus kajian yang mewakili pembagian wilayah Indonesia bagian Barat, Tengah dan Timur Indonesia. Berikut 18 daerah yang dipilih berdasarkan kriteria tersebut: (1) Pemerintah Kabupaten Sintang; (2) Pemerintah Kabupaten Gresik; (3) Pemerintah Kota Balikpapan; (4) Pemerintah Kabupaten Mamuju Tengah; (5) Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan; (6) Pemerintah Kabupaten Keerom; (7) Pemerintah Kabupaten Lahat; (8) Pemerintah Kabupaten Sumba Barat Daya; (9) Pemerintah Kota Sibolga; (10) Pemerintah Kota Bima; (11) Pemerintah Kota Ambon; (12) Pemerintah Kota Kendari; (13) Pemerintah Kota Pasuruan; (14) Pemerintah Kota Gorontalo; (15) Pemerintah Kabupaten Nabire; (16) Pemerintah Kabupaten Bangli; (17) Pemerintah Kota Samarinda; dan (18) Pemerintah Kabupaten Tabanan.

Setiap wilayah/daerah di Indonesia memiliki keberagaman budaya dan cara pandang dalam mengidentifikasi dan mengatasi penyebab permasalahan kesenjangan pegawai dan upaya-upaya yang sudah dilakukan oleh wilayah/daerah tersebut. Penelitian lapangan dilakukan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam mengenai permasalahan ini.

Dari temuan dilapangan, baik dari wilayah/daerah yang terindikasi kekurangan dan kelebihan pegawai, semua menyatakan bahwa daerah mereka **kekurangan pegawai**. Kekurangan itu terutama kekurangan **guru** dan **dokter** dengan masalah yang hampir sama, yaitu keengganan Pegawai untuk ditempatkan di daerah “sulit”. Seperti yang terjadi di Kabupaten Sintang dan Kabupaten Sumba Barat Daya yang terkategori wilayah/daerah kekurangan dan relatif kekurangan terdapat permasalahan pengisian jabatan struktural. Bukan hanya kekurangan JFT, guru dan tenaga kesehatan, tetapi juga terdapat kekosongan jabatan-jabatan struktural dan bahkan JFU atau pelaksana, dikarenakan kurangnya pegawai yang memenuhi persyaratan untuk memenuhi jabatan yang ada.

Dengan memperhatikan semua hasil tahapan kajian disimpulkan bahwa permasalahan utama kesenjangan redistribusi ASN merupakan siklus yang tidak berujung. Hasil kajian menemukan beberapa penyebab ketidakmerataan penempatan PNS. Pertama, daya tarik pasar kerja di daerah yang rendah yang ditentukan oleh kemajuan daerah tersebut. Daerah dengan karakteristik tertinggal akan lebih dihindari oleh pencari kerja. Kedua, moratorium pegawai yang didasarkan pada rasio anggaran belanja pegawai dan rasio belanja daerah, yang mengakibatkan daerah dengan pendapatan daerah yang rendah kesulitan untuk memenuhi layanan dasar. Seharusnya kebutuhan pegawai dapat dianalisis kebutuhan pelayanan dengan mempertimbangkan antara lain aspek demografi, pendapatan pajak, dan kebutuhan layanna lainnya. Akibat dari pembatasan pengangkatan

pegawai ini, daerah kesulitan untuk memenuhi kebutuhan PNS. Pemerintah Daerah harus merekrut honorer sebagai tumpuan pelayanan publiknya. Ironisnya, pengangkatan honorer ini sering kali dilakukan tanpa sistem dan standar yang jelas. Selain itu, honor yang diberikan seringkali kurang layak dan berbeda-beda karena tergantung dengan kemampuan daerah. Keempat adalah kompleksitas JF. Prosentasi JF dijadikan barometer profesionalitas birokrasi. Akan tetapi, kompleksitas manajemen JF mulai dari rekrutmen sampai dengan pengembangan karirnya membuat PNS di daerah enggan untuk menapaki karier sebagai JF. Sebagai contoh: contoh biaya diklat, waktu yang diperlukan untuk diklat, dan akomodasinya yang sangat membebani anggaran bagi daerah yang kurang mampu; ketiadaan tim penilai angka kredit yang membuat kenaikan pangkat JF terbengkalai. Kelima, dampak kebijakan nasional seperti Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016, yang menuntut daerah untuk melakukan mutasi sebagai akibat dari perubahan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Mutasi ini lebih dilakukan untuk kepentingan organisasi tanpa memperhatikan kompetensi pegawai yang ditempatkan. Kebijakan kedua adalah distribusi tenaga kesehatan melalui program Nusantara Sehat (NS) belum menjangkau semua daerah pelosok atau tertinggal dan beberapa kegagalan pada proram Guru Garis Depan (GGD). Keenam, keterbatasan daerah dalam memfasilitasi tenaga kesehatan dan pendidikan di daerah terpencil (GGD dan NS). Keterbatasan anggaran daerah menjadi penghambat dalam pelaksanaan program ini. Akibatnya banyak guru dari program GGD yang mengajukan pindah ke wilayah perkotaan maupun daerah asal. Ketujuh, bias dalam penghitungan kebutuhan pegawai melalui Analisis Jabatan dan ABK. Pada prakteknya, Pemda menyusun kebutuhan pegawai dengan metode yang berbeda. Misalnya untuk kebutuhan guru, dihitung menggunakan rasio guru dan murid, atau untuk perhitungan kebutuhan dokter digunakan ketentuan standar berdasarkan Permenkes 75/2014. Selain itu, pemda juga mengalami kesulitan dalam pengisian e-formasi yang harus dilengkapi dengan identifikasi nama jabatan berdasarkan PermenPANRB No. 25 tahun 2016. Yang dilakukan sementara ini hanya sebagai pemenuhan syarat pengajuan formasi pegawai baru di KemenPAN RB. Delapan, intervensi politik di daerah sehingga terdapat kekurangan PNS pada bidang tertentu karena diangkat menjadi JPT maupun JA. Sebagai contoh, banyak guru yang diangkat menjadi JPT maupun JA dikarenakan pangkat dan golongannya memenuhi syarat, atau karena preferensi personal. Dari hasil kajian ini, kasus seperti ini banyak terjadi di daerah pemekaran.

Selain itu, kajian ini juga menemukan adanya missinterpretasi diantara PNS terhadap kebijakan mutasi. Kebijakan mutasi merupakan sebuah keharusan dalam organisasi. Mutasi dilakukan agar organisasi tetap dinamis. Namun demikian, kesadaran mengenai pentingnya mutasi tidak disertai dengan kesiapan pegawai terhadap mutasi itu sendiri. Kebijakan mutasi menjadi salah satu momok yang ditakuti seorang pegawai, apalagi jika mutasi yang dilakukan tidak sesuai dengan harapan atau keinginannya. Berdasarkan survei yang telah dilakukan, sebagian besar responden menyatakan tidak siap dimutasi.

Berbagai persepsi negatif dan resistensi terhadap kebijakan mutasi tentu menghambat efektivitas mutasi itu sendiri. Kompensasi yang belum memadai memperparah resistensi PNS terhadap kebijakan mutasi. Kecenderungan ini menjadi tantangan dalam upaya pemenuhan pegawai secara proporsional.

B. Rekomendasi

1. Strategi Redistribusi PNS secara Sentralistik

Strategi ini diimplementasikan untuk daerah yang teridentifikasi memiliki kekurangan pada 3-4 dimensi yang diperhitungkan kriterianya. Daerah yang diidentifikasi kekurangan dianggap tidak berdaya untuk mengatasi permasalahan kebutuhan pegawainya sehingga besar kemungkinan siklus masalah kesenjangan pegawai tidak dapat terputus. Di satu sisi, daerah tersebut masih memiliki anggaran yang memungkinkan untuk merekrut PNS akan tetapi daya tarik daerah yang rendah mengakibatkan banyak formasi yang tidak terisi dari rekrutmen tersebut. Kasus lainnya, terdapat kemungkinan ketidakmampuan daerah untuk menentukan jenis dan jumlah jabatan.

Pada strategi ini, kebutuhan JF (Guru, tenaga kesehatan maupun JF lainnya) dan Jabatan Pelaksana ditentukan oleh pemerintah pusat (Kementerian PAN dan RB) dan kementerian sektoral seperti Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Redistribusi sektoral diperlukan untuk memberikan solusi pada kurangnya jabatan fungsional tertentu baik yang mendukung kinerja organisasi, mendukung pelayanan dasar, maupun mendukung peningkatan pengelolaan potensi daerah. Proses rekrutmen juga dilakukan oleh pemerintah pusat. Sementara itu, pola penggajian dapat disesuaikan dengan kemampuan daerah.

Dari hasil desk study, terdapat **4** daerah yang kekurangan pada semua aspek yang diperhitungkan dan terdapat **35** daerah yang kekurangan pada 3 kriteria yang diperhitungkan. Sehingga kajian ini mengidentifikasi 39 Pemerintah Daerah yang membutuhkan intervensi pemerintah pusat. Selanjutnya, implementasi strategi sentralistik dapat dilakukan dengan berbagai metode, yaitu dengan menggunakan **sistem pola karier nasional, penguatan peraturan perundangan, serta optimalisasi jabatan fungsional.**

2. Strategi Redistribusi Desentralistik

Strategi ini berangkat dari asumsi bahwa pemerintah daerah memahami permasalahan yang dihadapi dan cara mengatasinya. Oleh karenanya, pemerintah daerah seharusnya secara otonom dapat mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk masalah kesenjangan pegawainya. Peran pemerintah pusat dalam strategi ini adalah dengan menyusun koridor tertentu agar terjadi ketertiban dan keselarasan dalam pengisian jabatan di daerah, sesuai dengan beban kerja layanan publik yang ada.

Terdapat dua hal yang perlu diperhatikan dalam pengimplementasian strategi ini, yakni:

- 1) *Clustering*. Daerah dalam kategori ini terdiri dari berbagai macam karakteristik yang memerlukan pendampingan dan penanganan yang berbeda. Daerah yang masih kekurangan PNS, perlu didorong untuk melakukan rekrutmen. Sementara itu, daerah dengan jumlah PNS yang sudah berlebih, didorong untuk melakukan moratorium penerimaan PNS hingga kurun waktu tertentu sehingga jumlah PNS menjadi ideal secara alami.
- 2) *Clustering lainnya*. Pemetaan daerah dengan kelebihan pegawai dapat pula dilakukan clustering berdasarkan IPM, Kemandirian Daerah, dan Growth Daerah, ataupun clustering lainnya yang dapat mengarahkan pada kebutuhan pegawai yang diperlukan sesuai dengan arah dan rencana strategis daerah dan fokus pelayanan publik.

Metode penanganan dalam strategi desentralistik dalam kajian ini ditawarkan berbeda-beda sesuai dengan permasalahan dan jenis jabatan. Pertama adalah *talent pool* yang dilakukan melalui pemetaan talenta PNS. Metode ini dilakukan untuk menjangkau calon-calon terbaik untuk JPT/JA/Pengawas. Sementara itu, untuk JF dilakukan penanganan yang berbeda sesuai dengan permasalahannya. Untuk pemenuhan kebutuhan Guru, ditawarkan solusi penggabungan sekolah dan penambahan jam mengajar di sekolah lain. Kebutuhan tenaga kesehatan dapat dipenuhi dengan penambahan beban kerja dokter untuk menangani 2 (dua) Puskesmas sekaligus. Selanjutnya, untuk pemenuhan kebutuhan JF yang mendukung peningkatan potensi daerah dilakukan metode pemetaan kebutuhan yang diinisiasi oleh BKD.

Selanjutnya, kajian ini juga merekomendasikan 3 prinsip yang harus dipertimbangkan dalam rangka redistribusi ASN, menyangkut pada sila kedua Pancasila Kemanusiaan yang adil dan beradab, yaitu:

- 1) Pertimbangan Hak Asasi Manusia dalam berkehidupan yang layak secara materil. Prasyarat tersedianya tempat tinggal yang layak (rumah dinas) di daerah sulit (3T) perlu diadakan. Pengadaan rumah tinggal dapat dilakukan bersama antara Pemerintah daerah dan pemerintah pusat, terutama pada 39 pemerintah daerah yang teridentifikasi pada kajian ini.
- 2) Pertimbangan Hak Asasi Manusia dalam berkehidupan yang layak secara spiritual. Dengan adanya berbagai macam budaya dan agama yang dapat berkelompok di daerah tertentu, maka perlu diperhatikan kesesuaian PNS yang akan dipindahkan ke daerah penempatan untuk mengurangi resiko kegagalan redistribusi karena adanya resistensi dari masyarakat sekitar, yang kurang dapat menerima anggota masyarakat baru yang memiliki perbedaan keyakinan dan budaya.

- 3) Pertimbangan Hak Asasi Manusia dalam berkehidupan yang layak secara sosial. Sebagai makhluk sosial, manusia lebih memilih untuk berinteraksi dengan yang memiliki kesamaan (*homophly*) dan keberadaan sesama di daerah tugas sangat menentukan kenyamanan sosial yang dapat berpengaruh pada keputusan untuk dapat tinggal lama di daerah tugas. Untuk itu kajian ini menyarankan adanya redistribusi secara tim (bukan individual) terutama pada penempatan di daerah tertentu yang banyak terdapat keterbelakangan sosial ekonomi pada masyarakat sekitar, seperti kemampuan berbahasa Indonesia yang rendah, kelangkaan makanan yang biasa dikonsumsi, dan lain-lain. Praktek pada program Nusantara Sehat membuktikan bahwa distribusi tenaga kesehatan secara TIM di daerah terpencil dan tertinggal ternyata lebih efektif dari pada distribusi secara individual.

DAFTAR PUSTAKA

- Alma, B. (2007). *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Ayee, J. R. (2001). Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problem in Afrika. *African Journal of Political Science, Vol. 6, No. 1*, 1-41.
- Bajracharya, G. (2014). *The Nepal Civil Service and Re-structuring of the State*. Ministry of General Administration UNDP.
- Bakry, A. (2009). *Analisis Studi Beate Jochimsen: Determinants of Service Quality in Bureaucracy*. Jakarta: UNJ.
- Bangka Pos. (2016, November 29). *Pemerintah Terapkan Redistribusi PNS Mulai 2017*. Retrieved from Bangka Pos: <http://bangka.tribunnews.com/2016/11/29/pemerintah-terapkan-redistribusi-pns-mulai-2017>
- Battaglio, R. P. (2015). *Public Human Resource Management: Strategies and Practices in the 21st Century*. Thousand Oaks: CA: CQ Press.
- Berg, A. M. (2004). Transforming Public Services - Transforming The Public Servant>. *The EGPA Conference in Ljubljana*, 1-17.
- Bevir, M. (2011). Governance as Theory, Practice and Dilemma. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 1-16). London: Sage.
- Burns, J. P. (2007). Civil Service Reform in China. *Journal on Budgeting, Vol. 7*, 1-25.
- Cogburn, J. D. (2005). The Benefits of Human Resource Centralization: Insight from a Survey of Human Resource Directors in a Decentralized State. *Public Administration Review, Vol. 65, No. 4*, 424-435.
- DeCenzo, D. A., & Robbins, S. P. (2010). *Human Resource Management*. Wiley.
- Denhart, J., & Denhart, R. (2007). *The New Public Service : Serving, Not Steering* (Expanded ed.). London: M.E. Sharpe.
- Dussault, G., & Franceschini, M. C. (2006). Not Enough there, too many here: Understanding Geographical Imbalances in the Distribution of the Health Workforce. *Human Resources for Health, 4*(12), n.a.
- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual: Kembali ke Jalur yang Benar*. Yogyakarta: UGM Press.
- Foss, N. J., & Klein, P. G. (2013). Organizational Governance. In R. Wittek, T. A. Snijder, & V. Nee (Eds.), *Handbook of Rational Choice Social Research* (pp. 513-555). Stanford: Stanford University Press.
- Fried, B. J. (1998). Health Care Reform: Implications for Human Resources Management. *Journal of Health and Human Services Administration, Vol. 21, No. 2*, 218-235.

- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Gomes, F. C. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia. Edisi ke-2*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Hariandja. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia. Cetakan ke-3*. Jakarta: Grafindo.
- Harrison, K., Kiio, C., & Toweett, J. (2013). *Understanding The Labour Market of Human Resources for Health in Kenya*. Retrieved from World Health Organization: http://www.who.int/hrh/tools/Kenya_final.pdf
- Hasibuan, M. (2016). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hess, M. (1995). Development Administration, Human Resources and Public Sector Reform. *Indian Journal of Industrial Relations*, Vol. 30, No. 4, 391-392.
- Heywood, P., & Harahap, N. (2009). Health Facilities at the District Level in Indonesia. *Australia and New Zealand Health Policy*, 6(13), n.a.
- Holzhaecker, R., Wittek, R., & Woltjer, J. (2016). Decentralization and Governance for Sustainable Society in Indonesia. In R. L. Holzhaecker, R. Wittek, & J. Woltjer (Eds.), *Decentralization and Governance in Indonesia* (pp. 3-29). Cham: Springer.
- Hubungan Masyarakat BKN. (2016, November 11). *CPNS 2016 ditunda, Instansi Diarahkan Lakukan Redistribusi PNS*. Retrieved from BKD Tanah Bumbu Web site: <http://bkd.tanahbumbukab.go.id/cpns-2016-ditunda-instansi-diarahkan-lakukan-redistribusi-pns/>
- Huxham, C., Vangen, S., C. Huxham, & C. Eden. (2000). The challenge of collaborative governance. *An Internatinal Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358. doi:10.1080/14719030000000021
- IFG. (2018). *ONS Annual Civil Service Employment Survey*. Retrieved from <https://www.instituteforgovernment.org.uk>
- Kaligis, H. (2013). *Rasionalisasi Pegawai dalam Peningkatan Kinerja di Kantor Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Minahasa Selatan*.
- Koran Sindo. (2016, November 11). *Instansi Menata Pegawai*. Retrieved from Koran Sindo Web site: <http://koran-sindo.com/page/news/2016-11-11/0/5/BKN>
- Kotler, P. (1997). *Manajemen Pemasaran Analisis Perencanaan, Implementasi, dan Pengendalian*. Jakarta: Salemba Empat.
- Laksono, P. D. (2016, September). *Kemenpan Akan Adakan Redistribusi PNS ke*. Retrieved from Budi Laksono Web site: <http://www.budilaksono.com/2016/10/kemenpan-akan-adakan-redistribusi-pns.html>
- Lebas, M., & Euske, K. (2004). *A Conceptual and Operational Delineation of Performance. Business Performance Measurement*.
- Mangkunegara, A. P. (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- Martinez, J., & Martineau, T. (2002). *Human Resources in the Health Sector: An International Perspective*. London: DFID Health Systems Resources Centre.
- Mathis, L., & Jackson, J. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia (Human Resource Management)*. Jakarta: Salemba Empat.
- Matthias, M. (2013). *Strategic Human Resource Development "A Journey in Eight Stages with a Foreword by Dave Ulrich"*. Berlin: Springer.
- McDermott. (2006). Incentives, Capacity, and Implementation: Evidence from Massachusetts Education Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 45-65.
- Meldona. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Perspektif Integratif*. Malang: UIN Malang Press.
- Meliala, A., Hort, K., & Trisnantoro, L. (2013). Addressing the Unequal Geographic Distribution of Specialist Doctor in Indonesia: The Role of the Private Sector and Effectiveness of Current Regulations. *Social Science and Medicine*, 30-34.
- Mello, J. A. (2002). *Strategic Human Resource Management*. Towson University: Thomson Learning.
- Milkovich, G., & Boudreau, J. (1997). *Human Resource Management: Business and Economics*. London: Irwin.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Mintzberg, H. (2007). *Tracking Strategies: Toward a General Theory*. New York: Oxford University Press Inc.
- Mobaraki, H., T., H., R., K., E., K., & Chimeh, E. (2013). Equality in Distribution of Human Resources: The Case of Iran's Ministry of Health and Medical Education. *Iranian Journal of Public Health*, Vol. 42.
- Moehariono. (2009). *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*. Bandung: Ghalia Indonesia.
- Mondy, R. W. (2010). *Human Resource Management*. Prentice Hall.
- Mondy, Wayne, R., Noe, R. M., Premeaux, S. R., & Bandy, J. (2002). *Human Resource Management 8th Edition*. United States: Person Education International.
- Moon, M. J., & Hwang, C. (2013). The State of Civil Service System in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 20, SAGE Publications.
- Mubarak, H. (2001). Birokrasi di Era Otonomi dan demokrasi Lokal di Jambi. *Media Akademika*, Vol. 26, No. 1, Januari 2011.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on theory and practice of public governance* (1 ed.). London: Routledge.
- Parson, T., & Smaelser, N. (1956). *Economy and Society: A study in the Integration of Economic and Social Theory*. Glencoe: The Free Press.

- Pasolong, H. (2010). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Pitriyan, P., & Y.M. Siregar, A. (2013, July nd). Health Inequity in Indonesia: is it declining? *Working Paper in Economics and Development Studies, Department of Economics Padjajaran University*, p. No. 201316.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. *International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*. Banjarmasin 22-25 Juli 2018.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Republika. (2018). *Mengukur Redistribusi PNS*. Retrieved from Republika Web site: <https://republika.co.id/berita/koran/podium/16/11/02/ofzxsf2-mengukur-redistribusi-pns>
- Rivai, V. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Runya, X., Qigui, S., & Wei, S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21. doi:10.3968/7354
- Safi'i. (2009). *Manajemen Pembangunan Daerah: Teori dan Aplikasi*. Malang: Averroes Press.
- Sahlins, M. (1976). *Culture and Practical Reason*. Chicago: University Chicago Press.
- Samsudin, S. (2005). *Manajemen Sumber daya Manusia*. Bandung: Pustaka Setia.
- Schuler, & Jackson. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sedarmayanti. (2013). *Reformasi Administrasi Publik: Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama.
- Siagian, S. P. (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Simon, H. A. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organizational Science*, Vol 2, No. 1 Februari 1991.
- Siswanto, B. (1987). *Manajemen Tenaga Kerja Ancaman Dalam Penggunaan dan Pengembangan Unsur Tenaga Kerja*. Bandung: Sinar Baru Offset.
- Sobirin, A. (2014). *Modul Konsep Dasar Kinerja dan Manajemen Kinerja*. Retrieved from <http://repository.ut.ac.id/3839/1/EKMA5320-M1>
- Sulistiani, R. (2016, Juli 26). *Menpan-RB Arahkan Pemda Lakukan Redistribusi*. Retrieved from tirto.id: <https://tirto.id/menpanrnbnsparahkan-pemda-lakukan-redistribusi-bwke>
- Sulistiyani, A. T., & Rosidah. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Sutrisno, E. (2010). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Penerbit Kencana.
- Toha, M. (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Tohardi, A. (2002). *Pemahaman Praktis Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Mandar Maju.
- Torrington. (2011). *Human Resource Management*. Essex: Pearson.
- Werther, W., & Davis, K. (1996). *Human Resources and Personnel Management*. New York: Mc Graw Hill.
- Whelan, J. (2011). *The State of the Australian Public Service An Alternative Report*. Centre for Public Development.
- Wibowo. (2012). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, 555-567.
- Wittek, R. (2007). Governance from sociological perspective. In D. Jansen (Ed.), *New forms of governance in research organizations: Disciplinary approaches, interfaces and integration* (pp. 73-95). Dordrecht: Springer.
- World Health Organization. (2009). *Toolkit on Monitoring Health Systems Strengthening: Human Resource for Health*. Retrieved from WHO Web site: http://www.who.int/healthinfo/statistics/toolkit_hss/EN_PDF_Toolkit_HSS_Human_Resources_oct08.pdf

DAFTAR PUSTAKA

- Alma, B. (2007). *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Ashari, Edy Topo. 2009. *Reformasi Pengelolaan SDM Aparatur, Prasyarat Tata Kelola Birokrasi yang Baik*. Jakarta: BKN.
- Assauri, Sofjan. (2013). *Manajemen Pemasaran*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ayee, J. R. (2001). Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problem in Afrika. *African Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 1, 1-41.
- Bajracharya, G. (2014). *The Nepal Civil Service and Re-structuring of the State*. Ministry of General Administration UNDP.
- Bakry, A. (2009). *Analisis Studi Beate Jochimsen: Determinants of Service Quality in Bureaucracy*. Jakarta: UNJ.
- Bangka Pos. (2016, November 29). *Pemerintah Terapkan Redistribusi PNS Mulai 2017*. Retrieved from Bangka Pos: <http://bangka.tribunnews.com/2016/11/29/pemerintah-terapkan-redistribusi-pns-mulai-2017>

- Battaglio, R. P. (2015). *Public Human Resource Management: Strategies and Practices in the 21st Century*. Thousand Oaks: CA: CQ Press.
- Bevir, M. (2011). Governance as Theory, Practice and Dilemma. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 1-16). London: Sage.
- Boselie, Paul; Paauwe, Jaap, and Richardson, Ray. (2003). *Human resource management, institutionalization and organizational performance: a comparison of hospitals, hotels and local government*. *International Journal of Human Resource Management*, **14** (8): 1407-1429.
- Burns, J. P. (2007). Civil Service Reform in China. *Journal on Budgeting*, Vol. 7, 1-25.
- Cogburn, J. D. (2005). The Benefits of Human Resource Centralization: Insight from a Survey of Human Resource Directors in a Decentralized State. *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 4, 424-435.
- David, R. Fred. (2001). *Strategic Management: Concepts and Cases*, seventh edition. London: Prentice Hall
- DeCenzo, D. A., & Robbins, S. P. (2010). *Human Resource Management*. Wiley.
- Denhart, J., & Denhart, R. (2007). *The New Public Service : Serving, Not Steering* (Expanded ed.). London: M.E. Sharpe.
- Dussault, G., & Franceschini, M. C. (2006). Not Enough there, too many here: Understanding Geographical Imbalances in the Distribution of the Health Workforce. *Human Resources for Health*, 4(12), n.a.
- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual: Kembali ke Jalur yang Benar*. Yogyakarta: UGM Press.
- Effendy, Onong Uchjana. (2007). *Ilmu Komunikasi (Teori dan Praktek)*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Foss, N. J., & Klein, P. G. (2013). Organizational Governance. In R. Wittek, T. A. Snijder, & V. Nee (Eds.), *Handbook of Rational Choice Social Research* (pp. 513-555). Stanford: Stanford University Press.
- Fried, B. J. (1998). Health Care Reform: Implications for Human Resources Management. *Journal of Health and Human Services Administration*, Vol. 21, No. 2, 218-235.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Glueck, William F dan Jauch, Lawrence R. (1991). *Manajemen Strategis dan Kebijakan Perusahaan*. Jakarta: Erlangga.
- Goldworthy & Ashley. (1998). *Australian Public Affairs Information Service*. Australia: APAIS.
- Gomes, F. C. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia. Edisi ke-2*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Hariandja. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia. Cetakan ke-3*. Jakarta: Grafindo.
- Harrison, K., Kiio, C., & Toweett, J. (2013). *Understanding The Labour Market of Human Resources for Health in Kenya*. Retrieved from World Health Organization: http://www.who.int/hrh/tools/Kenya_final.pdf

- Hasibuan, M. (2016). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hatten, K.J., & Mary Louise Hatten. (1996). *Effective Strategic Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hess, M. (1995). Development Administration, Human Resources and Public Sector Reform. *Indian Journal of Industrial Relations*, Vol. 30, No. 4, 391-392.
- Heywood, P., & Harahap, N. (2009). Health Facilities at the District Level in Indonesia. *Australia and New Zealand Health Policy*, 6(13), n.a.
- Holz hacker, R., Wittek, R., & Woltjer, J. (2016). Decentralization and Governance for Sustainable Society in Indonesia. In R. L. Holz hacker, R. Wittek, & J. Woltjer (Eds.), *Decentralization and Governance in Indonesia* (pp. 3-29). Cham: Springer.
- Hubungan Masyarakat BKN. (2016, November 11). *CPNS 2016 ditunda, Instansi Diarahkan Lakukan Redistribusi PNS*. Retrieved from BKD Tanah Bumbu Web site: <http://bkd.tanahbumbukab.go.id/cpns-2016-ditunda-instansi-diarahkan-lakukan-redistribusi-pns/>
- Huxham, C., Vangen, S., C. Huxham, & C. Eden. (2000). The challenge of collaborative governance. *An International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358. doi:10.1080/14719030000000021
- IFG. (2018). *ONS Annual Civil Service Employment Survey*. Retrieved from <https://www.instituteforgovernment.org.uk>
- Irianto, Jusuf. (2011). *Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik di Indonesia: Pengantar Pengembangan Model MSDM Sektor Publik*. Jurnal UNAIR, Vol 24, No. 4 Hal: 281-291.
- Keban, Jeremias. (2004). *Enam Dimensi Strategis Manajemen Publik: Teori Konsep dan Isu*. Yogyakarta: Geva Media.
- Kaligis, H. (2013). *Rasionalisasi Pegawai dalam Peningkatan Kinerja di Kantor Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Minahasa Selatan*.
- Koran Sindo. (2016, November 11). *Instansi Menata Pegawai*. Retrieved from Koran Sindo Web site: <http://koran-sindo.com/page/news/2016-11-11/0/5/BKN>
- Kotler, P. (1997). *Manajemen Pemasaran Analisis Perencanaan, Implementasi, dan Pengendalian*. Jakarta: Salemba Empat.
- Laksono, P. D. (2016, September). *Kemenpan Akan Adakan Redistribusi PNS ke*. Retrieved from Budi Laksono Web site: <http://www.budilaksono.com/2016/10/kemenpan-akan-adakan-redistribusi-pns.html>
- Lebas, M., & Euske, K. (2004). *A Conceptual and Operational Delineation of Performance*. Business Performance Measurement.
- Mangkunegara, A. P. (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Martinez, J., & Martineau, T. (2002). *Human Resources in the Health Sector: An International Perspective*. London: DFID Health Systems Resources Centre.
- Mathis, L., & Jackson, J. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia (Human Resource Management)*. Jakarta: Salemba Empat.

- McDermott. (2006). Incentives, Capacity, and Implementation: Evidence from Massachusetts Education Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 45-65.
- Meldona. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Perspektif Integratif*. Malang: UIN Malang Press.
- Meliala, A., Hort, K., & Trisnantoro, L. (2013). Addressing the Unequal Geographic Distribution of Specialist Doctor in Indonesia: The Role of the Private Sector and Effectiveness of Current Regulations. *Social Science and Medicine*, 30-34.
- Mello, J. A. (2002). *Strategic Human Resource Management*. Towson University: Thomson Learning.
- Milkovich, G., & Boudreau, J. (1997). *Human Resource Management: Business and Economics*. London: Irwin.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Mintzberg, H. (2007). *Tracking Strategies: Toward a General Theory*. New York: Oxford University Press Inc.
- Mobaraki, H., T., H., R., K., E., K., & Chimeh, E. (2013). Equality in Distribution of Human Resources: The Case of Iran's Ministry of Health and Medical Education. *Iranian Journal of Public Health*, Vol. 42.
- Moeheriono. (2009). *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*. Bandung: Ghalia Indonesia.
- Mondy, R. W. (2010). *Human Resource Management*. Prentice Hall.
- Mondy, Wayne, R., Noe, R. M., Premeaux, S. R., & Bandy, J. (2002). *Human Resource Management 8th Edition*. United States: Person Education International.
- Moon, M. J., & Hwang, C. (2013). The State of Civil Service System in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 20, SAGE Publications.
- Mubarak, H. (2001). Birokrasi di Era Otonomi dan demokrasi Lokal di Jambi. *Media Akademika*, Vol. 26, No. 1, Januari 2011.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on theory and practice of public governance* (1 ed.). London: Routledge.
- Parson, T., & Smaelser, N. (1956). *Economy and Society: A study in the Integration of Economic and Social Theory*. Glencoe: The Free Press.
- Pasolong, H. (2010). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Pearce & Robinson. (1997). *Manajemen Strategis*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Pitriyan, P., & Y.M. Siregar, A. (2013, July nd). Health Inequity in Indonesia: is it declining? *Working Paper in Economics and Development Studies, Department of Economics Padjajaran University*, p. No. 201316.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. *International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*. Banjarmasin 22-25 Juli 2018.

- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Purnomo, Setiawan Hari. 1996. *Manajemen Strategi: Sebuah Konsep Pengantar*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Republika. (2018). *Mengukur Redistribusi PNS*. Retrieved from Republika Web site: <https://republika.co.id/berita/koran/podium/16/11/02/ofzxsf2-mengukur-redistribusi-pns>
- Rivai, V. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Runya, X., Qigui, S., & Wei, S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21. doi:10.3968/7354
- Safli. (2009). *Manajemen Pembangunan Daerah: Teori dan Aplikasi*. Malang: Averroes Press.
- Sahlins, M. (1976). *Culture and Practical Reason*. Chicago: University Chicago Press.
- Samsudin, S. (2005). *Manajemen Sumber daya Manusia*. Bandung: Pustaka Setia.
- Schuler, & Jackson. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sedarmayanti. (2013). *Reformasi Administrasi Publik: Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama.
- Siagian, S. P. (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Simon, H. A. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organizational Science*, Vol 2, No. 1 Februari 1991.
- Siswanto, B. (1987). *Manajemen Tenaga Kerja Ancaman Dalam Penggunaan dan Pengembangan Unsur Tenaga Kerja*. Bandung: Sinar Baru Offset.
- Sobirin, A. (2014). *Modul Konsep Dasar Kinerja dan Manajemen Kinerja*. Retrieved from <http://repository.ut.ac.id/3839/1/EKMA5320-M1>
- Stroh LK and Caligiuri PM. (1998). *Strategic Human Resources: A New Source for Competitive Advantage in the Global Arena*. *The International Journal of Human Resource Management* 9 (1):1-17.
- Sulistiani, R. (2016, Juli 26). *Menpan-RB Arahkan Pemda Lakukan Redistribusi*. Retrieved from tirtoid: [https://tirtoid: https://tirtoid.id/menpanrnbnsparahkan-pemda-lakukan-redistribusi-bwke](https://tirtoid.id/menpanrnbnsparahkan-pemda-lakukan-redistribusi-bwke)
- Sulistiyani, A. T., & Rosidah. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sutrisno, E. (2010). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Penerbit Kencana.
- Toha, M. (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Tohardi, A. (2002). *Pemahaman Praktis Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Mandar Maju.

- Torrington. (2011). *Human Resource Management*. Essex: Pearson.
- Werther, W., & Davis, K. (1996). *Human Resources and Personnel Management*. New York: Mc Graw Hill.
- Whelan, J. (2011). *The State of the Australian Public Service An Alternative Report*. Centre for Public Development.
- Wibowo. (2012). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, 555-567.
- Wittek, R. (2007). Governance from sociological perspective. In D. Jansen (Ed.), *New forms of governance in research organizations: Disciplinary approaches, interfaces and integration* (pp. 73-95). Dordrecht: Springer.
- World Health Organization. (2009). *Toolkit on Monitoring Health Systems Strengthening: Human Resource for Health*. Retrieved from WHO Web site: http://www.who.int/healthinfo/statistics/toolkit_hss/EN_PDF_Toolkit_HSS_HumanResources_oct08.pdf

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Danreformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara.