

## REFORMASI KEPEGAWAIAN INDONESIA: SEBUAH REVIEW DAN KRITIK

Eko Prasajo

Guru Besar FISIP Universitas Indonesia, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI

Email: prasojo1@ui.edu

### Abstract

Civil service quality correlated with bureaucracy quality at one state that civil service reform is absolute prerequisite required just for secure for professional governance management. Indonesian government, utilizing reform momentum on 1999 by publishes Law No. 43 Years 1999 on the changes in Law No. 8 Years 1974 on the Ordinance of the Civil Service. Reform is done in each civil service aspect, but fact points out is still a lot of problems in principle consisting of two highlights: (1) internal problems of the civil service itself; (2) external problems that regard civil service function and professionalism. Started from merit system's principle that can't be implemented in recruitment process yet. Government failure for civil service reform have borne moral hazard bureaucrat and also ability gap between task and responsibility (lack of competencies). Need to repair comprehensively not just in system domain and regulation, but also touch norm and value structure that shall be embedded to civil servant as giving as public service. Fixed up comprehensively that expected will form quality and bureaucracy performance that orient to society need (service delivery culture).

Key words: Bureaucracy, Reform.

### Abstrak

Kualitas kepegawaian berkorelasi dengan kualitas birokrasi di suatu negara di mana reformasi kepegawaian adalah prasyarat mutlak untuk menjamin terselenggaranya manajemen tata pemerintahan yang profesional. Pemerintah Indonesia memanfaatkan momentum reformasi pada tahun 1999 dengan menetapkan Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Reformasi dilakukan di setiap aspek kepegawaian, namun masih ada berbagai permasalahan yang dapat dikemukakan sebagai berikut: (1) permasalahan internal kepegawaian itu sendiri; (2) permasalahan eksternal yang berkaitan dengan fungsi dan profesionalisme kepegawaian. Mulai dari prinsip sistem merit yang belum diterapkan dalam proses rekrutmen. Kegagalan pemerintah melaksanakan reformasi kepegawaian melahirkan perilaku birokrat yang menyimpang dan juga kesenjangan kemampuan dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab (tidak kompeten). Perbaikan secara komprehensif perlu dilakukan tidak sekedar pada domain sistem dan regulasi, namun juga pada norma dan tatanan nilai yang harus ditanamkan kepada pegawai negeri sebagai pelayan publik. Perbaikan secara komprehensif diharapkan akan mampu meningkatkan kualitas dan kinerja birokrasi yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat (budaya penyelenggara pelayanan publik).

Kata kunci: Birokrasi, Reformasi.

### PENDAHULUAN

Sistem Kepegawaian Negara (Civil Service System) memiliki peranan yang esensial dan strategis dalam roda pemerintahan di setiap negara. Hal tersebut dilatarbelakangi setidaknya oleh dua fakta. Pertama, keberhasilan pembangunan beberapa negara terletak pada usaha

sistematis dan sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem kepegawaian negara. Kedua, kepegawaian negara merupakan faktor dinamis birokrasi yang memegang peranan dan penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan dua fakta tersebut dapat dikatakan bahwa kepegawaian negara merupakan critical success factor dalam proses penyelenggaraan

pelayanan dan pemerintahan. Baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya.

Kinerja birokrasi pelayanan publik menjadi isu kebijakan sentral yang semakin strategis karena perbaikan kinerja birokrasi memiliki implikasi dan dampak yang luas dalam kehidupan bernegara. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis mensyaratkan kinerja dan akuntabilitas aparatur yang makin meningkat. Oleh karenanya reformasi birokrasi merupakan kebutuhan dan harus sejalan dengan perubahan tatanan kehidupan politik, kemasyarakatan, dan dunia usaha. Dalam peta tantangan nasional, regional, dan internasional, aparatur negara dituntut untuk dapat mewujudkan profesionalisme, kompetensi dan akuntabilitas.

Mengutip pernyataan Effendi (2006) mungkin Indonesia adalah salah satu negara yang tidak memberikan perhatian besar pada reformasi administrasi. Hal ini terbukti dengan program reformasi kepegawaian yang justru terlihat jalan ditempat. Setelah melakukan reformasi melalui Ditetapkannya Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tidak terlihat upaya konkrit pemerintah untuk segera mereformasi sistem kepegawaian secara menyeluruh. Seolah dapat dilihat bahwa reformasi kepegawaian identik dengan perubahan remunerasi semata, bukan upaya peningkatan kompetensi dan profesionalisme kerja.

Beberapa hasil survei yang dilakukan oleh lembaga ilmiah menunjukkan bahwa para pegawai lebih banyak mengedepankan materi, uang, kekuasaan, dan jabatan saat bekerja, tanpa adanya upaya menunjukkan prestasi/kinerja yang baik (Jipolis, Vol.II, No.21 Tahun 2007). Hal ini sebenarnya bukan merupakan hal baru karena sudah berlangsung sejak lama dalam penyelenggaraan pemerintahan

di Indonesia. Pada masa Orde Baru, wajah birokrasi termasuk pegawai sebagai salah satu unsurnya, sangat kental dengan kekuatan politik dalam sistem korporatisme negara. Pada masa reformasi, pilar birokrasi sangat rawan terhadap intervensi politik sehingga netralitas dan independensi PNS sebagai penyelenggara pemerintahan menjadi sangat terganggu dan berada pada posisi yang dilematis. Para pegawai beranggapan bahwa lebih baik memiliki koneksi dengan kekuasaan yang sangat menguntungkan bagi jabatan, golongan, dan karirnya.

Kondisi yang demikian telah mendorong perilaku PNS untuk bekerja secara instant, malas-malasan, cenderung cari muka, dan mengutamakan pelayanan kepada atasan daripada melayani masyarakat. Tidak ada semangat dalam menciptakan inovasi, kreasi, dan invensi yang tumbuh dari dalam diri PNS. Demikian pula dengan disiplin, integritas, loyalitas, kapabilitas, dan kompetensi dalam bekerja juga tidak diperhatikan yang kemudian berujung pada rendahnya produktivitas kerja dan capaian sasaran kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa tingkat etos kerja dan produktivitas kerja PNS jauh lebih rendah yaitu hanya sekitar 50%, jika dibandingkan dengan etos kerja dan produktivitas dari pegawai yang bekerja di sektor swasta (Lemlit UNPAD, 2006).

Akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting (Prasojo, 2007): (1) persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri, (2) persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara. Dan situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan subsistem yang

membentuk kepegawaian negara. Subsistem kepegawaian negara terdiri dari: (1) rekrutmen, (2) penggajian dan reward, (3) pengukuran kinerja, (4) promosi jabatan, (5) pengawasan. Kegagalan pemerintah untuk melakukan reformasi terkait dengan subsistem-subsistem tersebut telah melahirkan birokrat-birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (*moral hazard*) dan juga kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*).

Berangkat dari berbagai permasalahan yang masih terjadi meskipun reformasi telah berjalan, pemerintah Indonesia pada dasarnya telah memberikan perhatian untuk perbaikan manajemen kepegawaian dan peningkatan pelayanan publik yang dilakukan secara simultan. Langkah itu dimaksudkan untuk meningkatkan motivasi pegawai dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan akan mampu mengembalikan image pemerintah dimata masyarakat karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat bisa dibangun kembali. Kalau ini dilakukan maka pemerintah akan memperoleh kembali legitimasi dimata publik.

Pilar reformasi aparatur negara mulai ditetapkan dengan diterbitkannya Undang Undang No 43 Tahun 1999 sebagai perubahan atas Undang Undang No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Reformasi Aparatur Negara harus diwujudkan dalam wujud perubahan secara signifikan (*evolusi yang dipercepat*) melalui tindakan atau rangkaian kegiatan pembaharuan secara konseptual, sistematis dan berkelanjutan dengan melakukan upaya penataan, peninjauan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan sistem,

kebijakan dan peraturan perundang-undangan bidang aparatur negara, termasuk perbaikan akhlak-moral sesuai tuntutan lingkungan, memantapkan komitmen dan melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang kepegawaian, pada era reformasi juga dilakukan perubahan nama lembaga pengelola Pegawai Negeri Sipil, dari yang sebelumnya bernama BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara) menjadi BKN (Badan Kepegawaian Negara). Perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh semakin bertambahnya jumlah PNS di Indonesia namun tidak diimbangi dengan peningkatan kompetensi yang memadai. Perubahan BAKN menjadi BKN bertujuan untuk meningkatkan peran lembaga pengelola PNS yang tidak hanya mendata secara administratif, tetapi juga mampu mengem-bangkan kompetensi PNS secara lebih memadai untuk mendukung tugas-tugas pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan publik.

Dalam rangka demokratisasi bidang kepegawaian, Pasal 13 Ayat (3) UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara menetapkan berdirinya Komisi Kepegawaian Negara. Tapi hingga saat ini Komisi tersebut belum dibentuk oleh Pemerintah Indonesia. Saat ini, juga sudah diterbitkan grand design reformasi birokrasi dalam bentuk Peraturan Menpan No.15/2008, yang merupakan cetak biru reformasi hingga tahun 2025.

## ANALISIS REFORMASI KEPEGAWAIAN

Pegawai sebagai sumber daya organisasi memiliki posisi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan. Karena posisi penting inilah reformasi kepegawaian dalam konteks reformasi birokrasi perlu terus menerus dilakukan. Reformasi kebijakan manajemen kepegawaian di Indonesia ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Ada beberapa kondisi yang melatarbelakangi perlunya dilakukan penyempurnaan tersebut. Pertama, penyempurnaan diperlukan guna mempersiapkan kepegawaian negara yang mampu melaksanakan Tap MPR RI Nomor X/MPR/1998 dan Tap MPR RI Nomor IX/MPR/1998. Karena perubahan stratejik yang akan terjadi setelah pemilu 1999, maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dipandang tidak cukup memadai untuk mendukung kebutuhan pembangunan nasional dan karena itu harus disempurnakan dengan pendekatan manajemen sumber daya manusia sebagai landasan pikirnya. Pendekatan sumber daya manusia memandang keseluruhan siklus pengembangan kepegawaian, mulai dari tahap perencanaan, pendidikan dan pelatihan, pemanfaatan dan pembinaan serta penetapan kompensasi sebagai suatu proses yang terintegrasi dan tak dapat dipisahkan. Sementara itu, perubahan stratejik setelah pemilu yang dimaksud adalah perubahan sistem pemerintahan, hubungan pusat-daerah, serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Terkait dengan hal ini, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dinilai sudah tidak sesuai dengan tuntutan dinamika serta perkembangan masyarakat dan pemerintahan. Penyempurnaan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 diarahkan untuk mengatur struktur kepegawaian negara, profesionalitas

dan netralitas aparatur negara, desentralisasi kewenangan kepegawaian dengan tetap mempertahankan mobilitas dan peningkatan kesejahteraan PNS. Fakta menunjukkan bahwa reformasi yang dilakukan belum memberikan hasil yang sesuai. Masih terdapat banyak permasalahan yang terjadi dalam setiap level manajemen PNS, mulai dari rekrutmen hingga pemberhentian.

Rekrutmen pegawai masih dipandang seakan-akan menjadi kebutuhan proyek tahunan dan bukan sebagai kebutuhan akan peningkatan kualitas pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Indikasi ini sangat nyata apabila dilihat bahwa job analysis sebagai persyaratan untuk menentukan job requirement masih belum dimiliki oleh pemerintah. Pernyataan ini turut diperkuat oleh Naqib (2000) yang menyebutkan bahwa faktor dominan sebagai penyebab kinerja pegawai negeri sipil tidak efektif dan belum memberikan kontribusi yang optimal khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, bahkan terkesan menjadi pengangguran terselubung adalah karena kebijakan rekrutmen pegawai di instansi pemerintah tidak berdasarkan perencanaan tenaga kerja tetapi lebih didasarkan pada faktor kepentingan politik dan kekuasaan (Herman, 2006). Keadaan ini diperburuk dengan adanya faktor KKN tanpa perhitungan dan pertimbangan kemampuan dan keahlian.

Melihat ujian yang dilakukan dalam proses rekrutmen, maka rekrutmen PNS di Indonesia sesungguhnya didasarkan pada berapa jumlah (formasi) yang dibutuhkan dan pada tingkat serta kualifikasi pendidikan seperti apa yang dibutuhkan. Jadi secara umum, sistem rekrutmen PNS yang berjalan selama ini belum dilakukan secara merit sistem yang mengutamakan kompetensi, melainkan sebatas didasarkan pada tingkat dan kualifikasi

pendidikan.

Problem perekrutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga tidak bebas dari masalah. Kuatnya egoisme daerah dan masih menonjolnya hubungan-hubungan persaudaraan dan afiliasi, serta kecenderungan untuk mengutamakan putra daerah juga telah menyebabkan proses rekrutmen tidak menghasilkan PNS-PNS yang memenuhi syarat kualifikasi dan akhlak yang baik. Itu sebabnya beberapa waktu lalu proses perekrutan PNS di beberapa daerah telah menimbulkan demonstrasi dan situasi chaos (Layanan Publik, 2006).

Selanjutnya terkait dengan sistem promosi, hingga kini belum terbentuk sistem promosi yang baku di Indonesia. Promosi pegawai di lingkungan instansi pemerintah ditentukan berdasarkan pertimbangan Baperjakat di masing-masing instansi, berupa Kenaikan Pangkat (KP) atau Jabatan. Pertimbangan Baperjakat pada umumnya didasarkan pada senioritas kepangkatan yang direpresentasikan dalam Daftar Urutan Kepangkatan. Sementara rotasi pegawai dilakukan dalam jangka waktu lima tahunan dan biasanya tidak total dilakukan melainkan hanya setengah-setengah dengan alasan agar tidak mengganggu pekerjaan. Dengan demikian, baik promosi maupun rotasi pegawai dalam praktiknya belum terdapat pola baku yang diterapkan secara terstandar di masing-masing instansi pemerintah (World Bank, 1993).

Reformasi terhadap sistem pendidikan dan pelatihan juga masih belum mencerminkan kebutuhan akan peningkatan kualitas PNS. Diklat di lingkungan instansi pemerintah umumnya terkesan hanya formalitas dan belum dilaksanakan secara maksimal sehingga tujuan penyelenggaraan diklat belum tercapai. Pada dasarnya, tujuan

diklat adalah untuk mewujudkan PNS yang memiliki kompetensi sesuai dengan persyaratan jabatan. namun, materi dan model diklat yang masih dilakukan secara konvensional belum mampu mewujudkan tujuan tersebut. Ditambah permasalahan koordinasi lembaga penyelenggara diklat. Adanya dua lembaga yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan diklat yaitu BKN dan LAN, mengakibatkan seringkali muncul kerancuan dan overlapping bahkan terkesan "rebutan" lahan.

Terkait dengan sistem penggajian dengan skala gabungan ternyata tidak menjamin tingkat kesejahteraan yang mampu mendukung kinerja PNS. Total penerimaan PNS sangat rendah, jauh di bawah gaji dan tunjangan yang diterima oleh para pegawai BUMN dan anggota legislatif. Tingkat kesejahteraan PNS yang memprihatinkan ini sangat memengaruhi kinerja dan perilaku PNS. Persoalan sesungguhnya terletak pada tidak seimbangannya antara kebutuhan yang harus dikeluarkan oleh seorang PNS, dengan gaji yang diterima. Jika mengikuti logika kehidupan eksisten minimum, gaji seorang PNS terendah sebesar Rp 1.040.000, hanya dapat hidup setengah bulan. Kenaikan gaji yang selama ini dilakukan secara bertahap dengan persentase 10-15 persen tidak merupakan solusi cerdas bagi kecukupan PNS untuk memenuhi kebutuhan hidupnya selama sebulan. Kendati UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada prinsipnya menganut sistem merit, tetapi dalam pengaturan dan praktiknya, penggajian PNS di Indonesia masih belum mencerminkan hal tersebut. Hal itu dapat dilihat antara lain dari pelbagai persoalan yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok tidak didasarkan pada standar kompetensi sebab klasifikasi jabatan masih belum didasarkan pada standar kompetensi seseorang. Di sisi

lain, jenis tunjangan sangat banyak, tetapi tidak memperhatikan tugas, wewenang dan tanggungjawab, serta prinsip-prinsip keadilan. Bahkan, total tunjangan yang diberikan lebih besar dari gaji yang diterima PNS (Hainudy, 2010).

Skala penggajian yang diterapkan mungkin merupakan sistem penggajian yang paling kompleks di dunia sebab menggunakan skala gabungan dan rasio antara gaji pokok tertinggi dan terendah yang terlalu tipis.

Dalam PGPS, berdasarkan PP No. 8 Tahun 2009 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil dikenal gaji pokok terendah sebesar Rp 1.040.000 (Gol. I/a dengan masa kerja 0 tahun) dan gaji tertinggi Rp 2.306.500 (Gol. IV/e dengan masa kerja 0 tahun). Selain itu, ada tunjangan struktural untuk para pejabat eselon IV sampai eselon I.

Dalam Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 7 Ayat 1 dikatakan bahwa "Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya". Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa "Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan." Namun dalam kenyataannya, sistem remunerasi yang diterapkan bagi Pegawai Negeri dirasakan tidak memacu kinerja dan produktivitas karena:

1. Jumlahnya tidak memenuhi kebutuhan hidup layak dan kondisi seperti ini diduga sebagai pendorong terjadinya korupsi
2. Struktur gaji dan cara penetapan gaji yang tidak dikaitkan dengan bobot jabatan masing-masing pegawai, kompetensi dan prestasi mereka
3. Besaran gaji, khususnya untuk jabatan-jabatan manajerial dan profesional yang jauh dibawah sektor swasta dan ratio

terendah dan tertinggi terlalu kecil (1:3)

4. Sistem pensiun yang kurang menjamin kesejahteraan pegawai negeri setelah memasuki masa pensiun.

Sistem reformasi pemberhentian PNS juga belum dilakukan secara cermat. Masih banyak kendala yang dihadapi di setiap kategori pemberhentian yang berlaku. Misalnya, bervariasinya Batas Usia Pensiun (BUP) PNS yang ada saat ini bergantung pada jenjang jabatan atau kedudukan tidak memiliki dasar pertimbangan yang konkrit dan jelas. Disamping itu, ada BUP PNS yang dapat diperpanjang dan ada yang tidak. Disamping itu, permasalahan juga muncul terkait dengan filosofi dasar perpanjangan BUP, yaitu alasan situasi kondisional karena ketidak-tersediaan PNS supaya ada waktu untuk melakukan kaderisasi. Padahal faktanya seringkali kebijakan tersebut hanya menjadi bahan komoditi politis dan menjadi dasar legitimasi untuk memperpanjang BUP. Semua bermula dari tidak dilakukannya pengaturan tentang BUP yang tidak terhimpun dalam suatu wadah khusus, melainkan terpencar-pencar dalam berbagai peraturan, keputusan, dan bentuk peraturan lainnya.

Selain terkait dengan perubahan manajemen kepegawaian, substansi yang juga termuat dalam reformasi kepegawaian adalah perlunya pembentukan Komisi Kepegawaian Negara. Pasal 13 Ayat (3) UU No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian Negara menetapkan adanya komisi independen yaitu Komisi Kepegawaian Negara yang terdiri atas 5 anggota yang mewakili stakeholder penting yang belum dibentuk oleh Pemerintah. Bentuk lembaga independen seperti ini makin banyak digunakan di berbagai negara karena dipandang sebagai bentuk kelembagaan yang lebih cocok untuk memwadahi proses perumusan

kebijakan yang lebih demokratis. Komisi Kepegawaian Negara menyiapkan desain materi eksaminasi, pelaksanaan perekrutan, sampai kepada penetapan calon PNS yang terpilih. Untuk menjaga inde-pendensi Komisi Kepegawaian Negara, para anggota direkrut secara profesional melalui fit and proper test seperti halnya komisi-komisi lain yang ada pada saat ini. Namun, sampai saat ini komisi tersebut belum terbentuk karena berbagai kepentingan dari pihak-pihak yang terlibat.

Beberapa reformasi yang sudah dan sedang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan Kepegawaian Negara adalah penganggaran berbasis kinerja, dimana setiap anggaran yang dibuat oleh instansi pemerintah harus mencerminkan kinerja yang akan dicapai. Reformasi penyusunan anggaran berbasis kinerja ini sebenarnya tertuang dalam UU NO. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dengan ketentuan ini setiap instansi harus memiliki ukuran kinerja dalam anggaran yang dibuatnya. Setiap individu dalam instansi yang bersangkutan juga harus memiliki kontrak kinerja individual. Setiap tahun setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang mencerminkan capaian yang sudah dicapai dalam tahun yang sudah berjalan. Lembaga Administrasi Negara juga sudah menerbitkan pokok-pokok ketentuan tentang Manajemen Kinerja baik bagi organisasi maupun pegawai negeri. Ketentuan manajemen kinerja sebagaimana diatur dalam UU No. 17 tahun 2003, dalam LAKIP maupun dalam pedoman manajemen kinerja ini tampaknya tidak memberikan hasil yang maksimal bagi instansi maupun pegawai negeri sipil. Karena pada dasarnya indikator kinerja ini tidak dipergunakan sebagai basis dalam penilaian kinerja individu untuk kenaikan jabatan dan penggajian. Penilaian kinerja individu masih berbasis pada Daftar

Penilaian Prestasi Pegawai (DP3) yang tidak bisa dijadikan sebagai indikator kinerja. Ada dua alasan yang menyebabkan DP3 tidak mengukur kinerja pegawai: Pertama, indikator yang sangat abstrak misalnya loyalitas dan kepemimpinan dalam praktek penilaian tidak bisa diturunkan dalam indikator yang lebih konkrit. Kedua, proses penilaian sangat subjektif oleh pimpinan kepada bawahan.

Reformasi lain yang sudah dilakukan dalam bidang kepegawaian adalah pilot project reformasi tunjangan kinerja yang dijalankan di beberapa kementerian dan lembaga pemerintah lainnya. Reformasi ini dimulai sejak tahun 2006 di Kementerian Keuangan atas komitmen politik yang sangat kuat dari Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan. Dengan melakukan sejumlah perubahan antara lain penempatan pegawai berbasis kompetensi, pembentukan kantor pelayanan yang baru, pemangkasan sejumlah struktur internal yang tidak dibutuhkan, pengukuran kinerja dan pemberian tunjangan kinerja, reformasi remunerasi telah mem-buahkan hasil perubahan yang cukup positif. Meskipun harus diakui bahwa reformasi ini tidaklah mudah karena harus merubah budaya dan pola pikir para pegawai negeri. Disamping itu, reformasi ini justru telah menyebabkan berkurangnya penghasilan yang dibawa pulang (take home pay) oleh para pejabat di Departemen Keuangan, karena sistem yang lebih transparan dan akuntabilitas. Tiga tahun implementasi reformasi tunjangan kinerja di Departemen Keuangan dianggap berhasil oleh pemerintahan dan dilanjutkan disejumlah kementerian dan lembaga seperti di Kejaksaan Agung, Kepolisian Republik Indonesia, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Sekretariat Negara. Tahun ini reformasi tunjangan kinerja akan dilanjutkan di beberapa kementerian dan

lembaga, meskipun harus dicatat bahwa semangat reformasi ini tidak menjadi jiwa yang mendalam bagi para Pejabat dan PNS dalam rangka meningkatkan kinerja, melainkan oleh semangat bertambahnya tunjangan kinerja.

Sejak implementasi desentralisasi tahun 2001 berdasarkan UU No. 22 tahun 1999, di sejumlah pemerintahan daerah juga dilakukan reformasi kepegawaian. Reformasi ini memang sangat tergantung pada masing-masing kepala daerah. Daerah yang memiliki kepala daerah yang berkomitmen tinggi biasanya dapat melakukan reformasi kepegawaian dengan baik. Sebaliknya daerah yang tidak memiliki kepala daerah yang berkomitmen dan tergantung pada hutang-hutang ekonomi politik dalam proses pemilihan kepala daerah biasanya tidak dapat melakukan perubahan apa-apa. Beberapa perubahan parsial dan lokal yang dilakukan oleh sejumlah pemerintahan daerah antara lain adalah perubahan sistem rekrutmen yang lebih transparan, fit dan proper test yang terbuka dalam pengisian jabatan dan sistem remunerasi yang berbasis kinerja. Reformasi dalam kepegawaian daerah ini memiliki kelemahan karena sangat tergantung pada komitmen kepala daerah dan membutuhkan perubahan payung hukum di tingkat nasional. Sejumlah reformasi di daerah bahkan seringkali melanggar ketentuan hukum yang lebih tinggi di tingkat nasional.

#### TANTANGAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Mengkaji banyaknya permasalahan yang terjadi meskipun reformasi telah digulirkan, maka masih diperlukan berbagai perbaikan dalam sistem dan proses manajemen PNS menuju arah perubahan yang dikehendaki. Perbaikan harus dilakukan secara integratif dan komprehensif sehingga menyentuh semua

aspek kepegawaian. Harapannya manajemen kepegawaian mampu menciptakan kualitas PNS yang unggul dan profesional dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara negara dan pelayanan publik.

Untuk menghasilkan calon-calon PNS yang baik, maka proses rekrutmen merupakan pengungkit utama. Pada tahap rekrutmen, permasalahan yang muncul adalah belum adanya pola yang baku (terstandar) dalam perekrutan pegawai karena masih adanya ketergantungan dengan keputusan politik. Selain itu, persyaratan dan proses perekrutan juga tidak mencerminkan kompetensi pegawai yang sebenarnya dibutuhkan. Karena itu ada beberapa rekomendasi arah perubahan sistem perekrutan. Dalam hal perekrutan, harus dilakukan terlebih dahulu job analisis setiap jabatan dan pekerjaan di semua sektor dan semua level pemerintahan. Hal ini untuk mengetahui job requirement yang dibutuhkan dan harus dipenuhi oleh calon-calon PNS. Persyaratan jabatan dan pekerjaan ini diturunkan dalam materi eksaminasi yang mencerminkan kompetensi yang dimiliki oleh pelamar.

Arah perubahan lainnya adalah perlunya dilakukan penghitungan secara pasti existing condition PNS yang ada pada saat ini. Existing condition ini mencerminkan tidak saja jumlah pegawai terhadap penduduk (rasio beban kerja), tetapi juga kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai. Kebutuhan pemetaan ini memiliki relevansi terhadap jumlah dan kompetensi calon-calon PNS yang akan direkrut. Sehingga perekrutan PNS bukan hanya sekadar proyek tahunan karena adanya anggaran dan formasi bagi PNS di setiap sektor dan level pemerintahan. Perekrutan harus berdasarkan kepada needs assessment yang telah dilakukan secara cermat.

Dalam hal pelaksanaannya, proses



perekrutan harus dilakukan oleh lembaga profesional yang independen bukan oleh pemerintah (baik pusat maupun daerah). Pemerintah hanya menjadi regulator dan pengawasan, sedangkan pelaksanaan rekrutment dilakukan oleh sebuah komisi kepegawaian negara yang anggotanya terdiri dari para profesional, seperti kalangan perguruan tinggi dan profesional swasta lainnya. Jika rekrutmen masih dilakukan pemerintah, dan bukan oleh sebuah lembaga yang independen (seperti civil service commission), apalagi didukung dengan situasi birokrasi yang syarat dengan KKN, maka proses rekrutmen tidak akan menghasilkan calon-calon yang terbaik.

Selanjutnya mengenai sistem promosi dan rotasi pegawai dalam praktiknya menghadapi berbagai hambatan karena beberapa hal, yaitu:

1. Hingga saat ini tidak semua instansi memiliki standar kompetensi jabatan
2. Tidak ada instrumen yang objektif dan valid untuk mengukur prestasi kerja pegawai. DP3 banyak dipertanyakan karena ukurannya sangat abstrak.
3. Pangkat justru menjadi ukuran utama dalam promosi pegawai, padahal kepangkatan dalam PNS tidak secara otomatis mencerminkan kompetensi.
4. Syarat objektif lainnya sering dimaknai berbeda oleh pejabat pembina kepegawaian
5. Baperjakat oleh banyak pihak dinilai sebagai "instrumen politik" peninggalan Orde Baru yang justru dominan dalam menentukan promosi seseorang.

Berangkat dari berbagai permasalahan promosi diatas, maka hal mendesak yang harus segera diwujudkan adalah penyusunan sistem penilaian kinerja. Sangat sulit mencari ukuran untuk mengatakan bahwa PNS di Indonesia

memiliki karakter profesionalisme dalam kinerja. Karena profesionalisme dalam kinerja memiliki ukuran-ukuran yang bisa secara kuantitatif terukur dan dapat diperbandingkan. Selama ukuran yang dijadikan sebagai indikator kinerja seorang PNS adalah Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), maka sulit rasanya mengukur kinerja PNS. Hal ini karena ukuran-ukuran kinerja dalam DP3 sangat bersifat umum dan sangat memungkinkan memasukkan unsur-unsur like and dislike pimpinan kepada bawahan. Ketidakjelasan pengukuran kinerja mempunyai dampak berupa ketidakjelasan standar promosi jabatan. Seseorang dipromosikan dalam jabatan tidak berdasarkan kinerjanya, tetapi lebih berdasarkan kesetiiaannya dan kedekatannya dengan seorang atasan. Bahkan sampai saat ini kita tidak memiliki stock nama pejabat dan pegawai dengan kompetensi dan kinerja yang menjadi dasar promosi jabatan.

Terkait dengan penilaian kinerja, instrumen penting dalam hal ini adalah adanya kesepakatan kinerja antara seorang PNS dengan unitnya, dan antara satu unit dengan instansinya. Hal ini sejatinya sudah di-wacanakan dengan konsep kontrak kinerja. Hanya saja implementasi kontrak kinerja ini belum optimal, disebabkan oleh konsep dan political will pemerintah yang masih rendah. Melihat apa yang dilakukan di beberapa negara, kontrak kinerja ini dilakukan dalam bentuk tim melalui apa yang disebut sebagai kontrak manajemen. Setiap tim (unit) membuat indikator-indikator kinerja yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu (satu bulan, tiga bulan, enam bulan dan satu tahun). Dan setiap individu dalam tim, harus melaksanakan sejumlah indikator yang telah ditetapkan. Indikator-indikator yang telah disusun dievaluasi oleh kepala unit dan seterusnya oleh kepala instansi pemerintah.

Tercapainya indikator akan menentukan juga reward dan punishment yang akan diberikan. Hal ini juga sekaligus menjadi catatan penting dalam kinerja dan promosi seseorang.

Selanjutnya mengenai sistem pendidikan dan pelatihan (diklat). Meskipun telah diatur sedemikian rupa, penyelenggaraan diklat masih memunculkan berbagai persoalan, yaitu:

1. **Persoalan Kewenangan**  
Adanya berbagai organisasi yang berwenang menyelenggarakan diklat bagi PNS, maka praktik "perebutan" kekuasaan tidak dapat dihindari.
2. **Persoalan Kualitas Penyelenggaraan Diklat**  
Kualitas diklat ditentukan oleh beberapa hal, diantaranya organisasi pelaksana diklat, kurikulum diklat, fasilitas atau sarana dan prasarana diklat, serta instruktur diklat. Dengan bervariasinya organisasi penyelenggara diklat, maka kualitas pelaksanaan diklat pun bervariasi. Di tingkat daerah, persoalan yang sering dihadapi terkait dengan keterbatasan SDM untuk mengembangkan kurikulum diklat dan ketersediaan fasilitas diklat. Persoalan lain yang muncul adalah sulitnya memperbaharui metode pelaksanaan diklat. Selama ini, mayoritas penyelenggaraan diklat masih menggunakan metode konvensional dengan ceramah atau diskusi kelas dengan instruktur yang tidak memiliki kompetensi untuk menyampaikan materi secara menarik. Metode eksperimental belum banyak diterapkan di lingkungan instansi pemerintah, sehingga diklat yang dilakukan belum optimal meningkatkan kompetensi aparatur negara.
3. **Pemanfaatan Alumni Diklat**  
Hasil penyelenggaraan diklat masih

dipertanyakan banyak pihak, karena pemanfaatan alumni diklat masih sangat rendah. Sehingga pelaksanaan diklat seolah tidak bermanfaat karena alumni diklat tidak diberikan tugas yang sesuai dengan keterampilan dan pengetahuan yang diberikan pada saat pelaksanaan diklat.

#### 4. **Persoalan Anggaran**

Penyelenggaraan diklat juga terhambat masalah anggaran yang tidak cukup untuk menyelenggarakan model dan penyediaan materi yang sesuai.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka perlu adanya perencanaan yang matang mengenai materi dan pengetahuan yang akan disampaikan dalam diklat, sehingga diklat bukan hanya sebagai rutinitas semata melainkan benar-benar dapat membekali dan meningkatkan kompetensi pegawai.

Meskipun UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada prinsipnya menganut sistem merit, tetapi dalam pengaturan dan praktek penggajian PNS di Indonesia masih belum mencerminkan hal tersebut. Hal ini dapat dilihat antara lain dari berbagai persoalan yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok masih tidak didasarkan standar kompetensi. Hal ini disebabkan bahwa klasifikasi jabatan masih belum didasarkan pada standar kompetensi seseorang. Disisi lainnya, jenis tunjangan sangat banyak, tetapi belum memperhatikan tugas, wewenang dan tanggungjawab serta prinsip-prinsip keadilan. Bahkan, total tunjangan yang diberikan lebih besar dari gaji yang diterima PNS. Banyaknya tunjangan dan jenis-jenis tunjangan yang beragam ini pada akhirnya menyulitkan pengukuran berapa besarnya take home pay seorang PNS. Jika ditambahkan dengan persoalan "pekerjaan proyek", maka besarnya tunjangan yang

diterima PNS semakin sulit diukur dan semakin tidak transparan. Sumber-sumber pembiayaan gajipun sangat beragam, sehingga membuat income seseorang dalam jabatan negara tidak transparan. Bahkan, besarnya gaji yang diterima oleh PNS hanya berkisar 20-30% dari take home pay yang diterima oleh seorang PNS. Ini pula yang menyebabkan pemberian suap dan gratifikasi dalam pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Menaikkan gaji tanpa memperhatikan faktor kinerja pegawai tidak akan efektif bagi peningkatan kinerja birokrasi secara keseluruhan. Bahkan sebaliknya, gaji yang dinaikkan hanya akan menyebabkan inefisiensi dan pemborosan anggaran negara. Sebagai pemicu kinerja juga perlu diterapkan sistem reward and punishment kepada pegawai sehingga akan lebih mencerminkan prinsip keadilan dalam penilaian kinerja. Reward akan memberikan reaksi pada pegawai untuk mempertahankan dan bahkan lebih meningkatkan kinerja dan prestasi kerja. Sebaliknya, punishment akan menimbulkan reaksi untuk meninggalkan atau tidak mengulang sikap yang buruk dalam melakukan pekerjaan. Jika hal ini dapat diwujudkan, bukan tidak mungkin tercapai peningkatan kinerja pegawai yang akan berdampak terhadap produktivitas organisasi secara keseluruhan.

Persoalan internal lainnya dalam sistem kepegawaian adalah lemahnya pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Sebagai suatu sistem, maka sub sistem kepegawaian saling terkait. Artinya ketidakjelasan sistem rekrutmen, penggajian, pengukuran kinerja dan promosi juga berdampak pada pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Keterkaitan ini ibarat lingkaran setan yang sulit ditentukan ujung pangkalnya. Lemahnya penegakkan pengawasan disebabkan oleh ketiadaan

standar kinerja, rendahnya gaji, dan promosi yang kental dengan afiliasi. Dalam prakteknya yang terjadi adalah sulitnya mengawasi membengkaknya kekayaan dan harta pegawai, penerimaan hadiah dan gratifikasi menjadi hal yang lumrah, dan kehadiran pegawai menjadi tidak penting lagi.

Arah pertumbuhan lain yang dikehendaki untuk melakukan reformasi kepegawaian adalah penguatan pengawasan kode etik dan perilaku terhadap PNS. Dalam konteks ini ada dimensi yang harus diperhatikan. Pertama, terkait dengan lembaga yang akan melakukan pengawasan, kedua terkait dengan substansi pengawasan. Berkaca dari praktek di beberapa negara, pengawasan terhadap PNS dilakukan oleh lembaga-lembaga independen yang profesional (seperti civil service gift commission, civil service property commission). Sedangkan menyangkut dimensi substansi dapat meliputi pengawasan terhadap harta dan kekayaan PNS, pengawasan terhadap kode etik, pengawasan penerimaan hadiah, dan pengawasan terhadap PNS yang sudah pensiun.

Sedangkan menyangkut kooptasi politik terhadap birokrasi, perlu kiranya dilakukan reformasi hubungan antara pejabat politik dan pejabat karir. Pemisahan antara pemilihan pejabat politik dan pejabat karir dalam suatu jabatan dimaksudkan untuk menjamin agar birokrasi tidak diisi oleh pejabat-pejabat politik, tetapi oleh pejabat-pejabat karir yang telah meniti karir melalui jenjang karir dan merit yang jelas. Perlu kiranya memikirkan pemisahan antara kementerian (yang dipimpin oleh seorang menteri) dan birokrasi (dengan istilah baru penulis "Departemen") yang dipimpin oleh seorang pejabat karir. Sedangkan untuk meng-akomodasi kepentingan politik menteri, perlu ditunjuk pejabat politik sebagai staf khusus menteri.

Reformasi politik yang terjadi telah menyebabkan tingginya kooptasi politik atas birokrasi. Di banyak lembaga pemerintah baik di pusat maupun di daerah, proses pengisian jabatan dalam birokrasi tidak ditentukan berdasarkan sistem merit dalam birokrasi, melainkan oleh kedekatan dan afiliasi politik seorang pegawai negeri kepada para politisi. Disamping itu, kuatnya etnosentrisme dalam otonomi daerah juga telah menyebabkan proses pengisian jabatan dalam birokrasi yang berdasarkan pada semangat putra daerah. Sistem kepegawaian Indonesia telah mengarah pada *spoil system* yang terkooptasi oleh kepentingan politik dan tidak dapat ditransfer antar daerah. (Green, 2005).

Pada sisi lainnya, komisi kepegawaian negara yang dimandatkan dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sampai saat ini belum terbentuk. Komisi ini juga mengalami persoalan karena ketua dan sekretarisnya dijabat oleh Ketua dan Sekretaris Badan Kepegawaian Negara. Arah pertumbuhan yang harus dilakukan adalah mengubah struktur keanggotaan Komisi Kepegawaian Negara yang berasal dari kalangan independen melalui fit dan proper test. Terbentuknya Komisi Kepegawaian Negara diharapkan dapat memperkuat kebijakan dan implementasi kebijakan kepegawaian negara.

Hal lain yang patut memperoleh perhatian dalam reformasi kepegawaian di Indonesia adalah penyusunan berbagai peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah) yang dimandatkan oleh UU 43 tahun 1999. Sampai saat ini, hampir sepuluh tahun ditetapkannya UU 43 tahun 1999, masih banyak Peraturan Pemerintah yang belum dibuat sebagai peraturan pelaksanaan reformasi kepegawaian. Hal ini menyebabkan reformasi kepegawaian hanya menjadi wacana tanpa implementasi.

Terkait dengan Reformasi Birokrasi

yang terjadi di sejumlah kementerian dan lembaga pemerintah perlu dicatat, bahwa hal ini menimbulkan sejumlah masalah: Pertama, reformasi tersebut tanpa dijiwai oleh semangat untuk memperbaiki kinerja pemerintahan. Para pejabat dan pegawai hanya memiliki keinginan atas kenaikan tunjangan kinerja yang akan diperolehnya, sehingga dikhawatirkan tidak memiliki relevansi dengan perbaikan kinerja. Kedua, reformasi tunjangan kinerja yang dilakukan secara bertahap ini juga menimbulkan kecemburuan bagi instansi pemerintah lainnya yang belum mendapatkan tunjangan kinerja, sehingga menimbulkan disinsentif bagi pejabat dan pegawai di instansi lain. Ketiga, sampai saat ini belum dilakukan evaluasi atas pelaksanaan dan hasil reformasi tunjangan kinerja yang dilakukan oleh beberapa kementerian dan lembaga pemerintah tersebut.

## PENUTUP DAN KESIMPULAN

Pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik. Tidak mengherankan jika kompetensi birokrat masih belum memadai, prosedur pelayanan masih berbelit-belit, dan harga pelayanan publik masih tidak transparan. Hal ini tidak lepas penataan kepegawaian negara yang tidak pernah dilakukan secara sungguh. Dapat dikatakan, reformasi kepegawaian negara merupakan agenda terpenting dalam reformasi birokrasi secara keseluruhan.

Reformasi kepegawaian merupakan sub sistem dari reformasi birokrasi sehingga berhasil tidaknya reformasi kepegawaian akan menentukan kualitas birokrasi yang sedang berjalan. Reformasi kepegawaian yang

dilakukan pemerintah Indonesia sejak tahun 1999 sampai saat ini belum menunjukkan keberhasilannya dalam meningkatkan kualitas PNS. Langkah reformasi birokrasi ternyata tak semudah membalikkan telapak tangan, karena pada dasarnya perubahan sistem harus dibarengi dengan perubahan pola pikir dan pola budaya aparatur negara yang nota bene belum memiliki kultur sebagai pemberi layanan. Secara objektif, reformasi yang dilakukan pada tataran rekrutmen, pelatihan, promosi, kompensasi hingga pemberhentian masih terkendala banyak hal yang sebagian besar terkait dengan kekuasaan dan kepentingan politik individu atau kelompok tertentu. Ironisnya, reformasi kepegawaian dipandang identik dengan perbaikan remunerasi semata. Profesionalisme pegawai sebagai outcome yang diharapkan dari pelaksanaan reformasi justru tidak terwujud. Maka dari itu, perlu adanya langkah berani dari pihak pemerintah dengan mengesampingkan kepentingan-kepentingan politik.

#### REFERENSI

- Aristo, Mario. (2009). Reformasi Birokrasi Harus Dimulai dari Kepegawaian Negara. <http://mediaindonesia.com>
- Badan Kepegawaian Negara. Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.1 No.1 Juni 2007. ISSN:1978 – 7103. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.
- Badan Kepegawaian Negara. Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.1 No.2 November 2007. ISSN:1978 – 7103. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.
- Badan Kepegawaian Negara. Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.2 No.2 November 2008. ISSN:1978 – 7103. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.
- ~~Badan Kepegawaian Negara. Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.3 No.1 Juni 2009. ISSN:1978 – 7103. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.~~
- Badan Kepegawaian Negara. Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.3 No.2. November 2009. ISSN:1978 – 7103. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.
- Effendi, Sofian. 2006. Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Pemerintahan Demokratis dan Ekonomi Global. Makalah disampaikan pada seminar nasional MIPI, 3-4 Mei di Medan. <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Reformasi-Aparatur-Negara>.
- Effendi, Taufik. 2007. Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance. <https://www.setneg.go.id/>
- Hainudy, Ilham. 2010. Reformasi Sistem Penggajian. Pikiran Rakyat. 2 Februari 2010.
- Herman. 2009. Kebijakan Manajemen Kepegawaian Di Daerah: Analisis Dampak dan Implikasinya Berdasarkan Undang-Undang Kepegawaian dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Jakarta: LIPI Press.
- Herman. 2006. Analisis Implementasi Kebijakan Rekrutmen PNS Nasional. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.
- Green, Amanda. 2005, in: East Asia Decentralizes. Making Local Government Work. World Bank. Washington DC.
- Prasojo, Eko. 2007. Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia.

<http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id>

Prasojo, Eko et al, 2007. State Reform in Indonesia, University of Indonesia, Jakarta.

Rakhmawanto, Ajib. 2009. Analisis Sistem Karier dan Prestasi Kerja PNS dalam Pengangkatan Jabatan. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.

Simanungkalit, Janry Haposan U.P. 2007. Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.1 No.1 Juni 2007. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara.

Simanungkalit, Janry Haposan U.P. 2009. Studi Tentang Evaluasi Kebijakan Pem-berhentian Pegawai Negeri Sipil. Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara

World Bank, 1993, Indonesia Civil Service Issue, Washington DC.

agencies, etc

[www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id)

[www.menpan.go.id](http://www.menpan.go.id)

[www.lan.go.id](http://www.lan.go.id)

Appendix

Homepages of major HRM agencies, HRD

