

MANAJEMEN KEPEGAWAIAN DI KEMENTERIAN DALAM NEGERI: ISU-ISU YANG DIHADAPI

Teresa Irmina Nangameka¹, Adfin Rochmad Baidhowah²

¹Institut Pemerintahan Dalam Negeri, eca_monyet@yahoo.co.id

²Institut Pemerintahan Dalam Negeri, adfin07@gmail.com

Abstrak

Proses penyusunan peta jabatan di lingkungan kementerian dilakukan dengan metode *bottom-up*. Dalam konteks Kementerian Dalam Negeri, meskipun peta jabatan telah ditetapkan sejak tahun 2019 dan penghitungan kebutuhan pegawai tetap dilakukan setiap tahunnya, tetapi dari seluruh jabatan fungsional dan struktural yang terdapat pada peta jabatan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri tersebut tidak memuat jabatan fungsional dosen yang ada di Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Artikel ini berpendapat bahwa aspek teknis, administratif, dan politis dari penghitungan kebutuhan telah berperan penting dalam isu keabsenan jabatan fungsional dosen pada peta jabatan sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842. Untuk mengetahuinya, rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana aspek teknis dalam penghitungan kebutuhan pegawai, bagaimana aspek administratif dalam penghitungan kebutuhan pegawai, dan bagaimana aspek politik dalam penghitungan kebutuhan pegawai. Dengan menggunakan metode kualitatif semi etnografi, penelitian ini menemukan bahwa penghitungan kebutuhan pegawai yang belum terintegrasi dengan sistem informasi manajemen kepegawaian menjadi problem dalam aspek teknis, koordinasi yang tidak berjalan dengan baik menjadi isu utama dalam aspek administratif, dan dalam aspek politis, *elite power* masih sangat berperan dalam hal ini.

Kata kunci: Manajemen Kepegawaian, Kebutuhan Pegawai, Reformasi Birokrasi, Pemerintahan

Abstract

The process of preparing a job map within the ministry is carried out using the bottom-up method. In the context of the Ministry of Home Affairs, although the job map has been established since 2019 and the calculation of employee needs is still carried out annually, but from all functional and structural positions contained in the position map in the Decision of Minister of Home Affairs Number 061-2842 it does not contain the functional positions of lecturers at the Institute for Domestic Government. This article argues that the technical, administrative, and political aspects of calculating needs have played an important role in the issue of absence from functional lecturers on the position map as stated in the Minister of Home Affairs Decree No. 061-2842. To find out, the research questions posed are how the technical aspects of calculating the employee needs, what are the administrative aspects of calculating the employee needs, and what are the political aspects of calculating the employee needs. By using a semi-ethnographic qualitative method, this study found that calculating the employees needs that

*Corresponding author

Teresa Irmina Nangameka
Institut Pemerintahan Dalam Negeri
eca_monyet@yahoo.co.id

Received: December 4, 2020
Revised: December 15, 2020
Accepted: December 24, 2020
Available Online: December 30, 2020

have not been integrated with the personnel management information system is a problem in the technical aspect, coordination that is not working well is a major issue in the administrative aspect, and in the political aspect, elite power does play a role in this regard.

Keywords: Personnel Management, Employee Needs, Bureaucratic Reform, Governance

PENDAHULUAN

Indonesia melalui Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) terus berbenah melakukan perbaikan penataan pegawai negeri sipil. Peta jabatan menjadi salah satu keniscayaan untuk menjamin bahwa sebuah organisasi pemerintah telah memiliki jumlah jabatan, tugas pokok, serta struktur yang tepat dalam rangka menopang fungsi organisasi pemerintah tersebut.

Proses penyusunan peta jabatan di lingkungan kementerian dilakukan dengan metode *bottom-up*. Setiap kementerian akan melakukan analisa dan penyusunan peta jabatan yang selanjutnya dilaporkan kepada Kemenpan-RB untuk dinilai. Penilaian dari Kemenpan-RB akan menentukan apakah peta jabatan yang diusulkan disetujui atau perlu dilakukan revisi. Bagi usulan yang disetujui oleh Kemenpan-RB, selanjutnya usulan tersebut ditetapkan melalui keputusan menteri tentang peta jabatan di lingkungan kementerian pengusul.

Dalam konteks Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), peta jabatan yang telah disetujui oleh Kemenpan-RB telah dituangkan ke dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Dengan ditetapkannya peta jabatan tersebut, bukan berarti tugas penghitungan kebutuhan pegawai telah selesai. Penghitungan kebutuhan pegawai tetap disyaratkan untuk dilakukan setiap tahunnya untuk menghitung jumlah kebutuhan pegawai 5 tahunan.

Namun demikian, menariknya adalah meskipun peta jabatan telah ditetapkan sejak tahun 2019 dan penghitungan kebutuhan pegawai tetap dilakukan setiap tahunnya, tetapi dari seluruh jabatan fungsional dan struktural yang terdapat pada peta jabatan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri tersebut tidak memuat jabatan fungsional dosen yang ada di Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Bagaimana penghitungan kebutuhan pegawai dilakukan? Kenapa jabatan fungsional dosen tidak tertera dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut? Apakah hal ini tidak akan menimbulkan permasalahan, seperti: pembayaran tunjangan jabatan yang harus mengacu pada kondisi *existing* jabatan? Sedangkan kondisi *existing* jabatan telah terwadahi dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut.

Argumen yang diajukan oleh penulis dalam artikel ini adalah aspek teknis, administrative, dan politis dari penghitungan kebutuhan telah berperan penting dalam isu keabsenan jabatan

fungsional dosen pada peta jabatan sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Penghitungan kebutuhan dilakukan tidak secara komprehensif sehingga meninggalkan celah berupa ketidakberadaan jabatan fungsional dosen dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Padahal, keberadaan jabatan fungsional dosen telah melekat di Kemendagri sejak adanya Kemendagri, yaitu pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Para dosen di IPDN bertugas untuk mencetak kader pemerintahan masa depan di Indonesia.

Untuk mendukung argument yang telah diutarakan di atas, artikel berusaha untuk menjawab tiga pertanyaan riset berupa:

1. Bagaimana aspek teknis dalam penghitungan kebutuhan pegawai?
2. Bagaimana aspek administratif dalam penghitungan kebutuhan pegawai?
3. Bagaimana aspek politik dalam penghitungan kebutuhan pegawai?

Secara teoritis, telah banyak artikel yang membahas tentang manajemen kepegawaian di Indonesia. Beberapa pakar telah meneliti penghitungan kebutuhan pegawai di satuan kerja perangkat daerah di pemerintah daerah. Noorbani (2017) telah membahas kebutuhan pegawai di Kantor Urusan Agama Kecamatan di Provinsi Sumatera Barat. Kantor urusan agama kecamatan tersebut adalah sebuah unit pelaksana teknis yang bertugas untuk melayani dan melakukan pembimbingan warga beragama Islam. Penelitian ini menemukan bahwa sebagian besar lokus penelitian masih kekurangan pegawai sehingga membutuhkan tambahan pegawai dalam rangka menopang pelayanan Kantor Urusan Agama. Diantara pegawai-pegawai yang butuhkan adalah pegawai-pegawai dalam jabatan tenaga pelaksana serta jabatan penyuluh. Kantor Urusan Agama memiliki sembilan tugas pokok sebagaimana tertuang pada Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Dengan fokus yang sama seperti penelitian sebelumnya, Chayani (2020) melakukan penelitian penghitungan kebutuhan dosen di Bagian Umum Sekretaris Daerah Kabupaten Sleman. Penelitian ini berusaha mengidentifikasi waktu efektif kerja, deskripsi pekerjaan, dan jumlah kebutuhan pegawai. Dengan menggunakan metode *workload analysis*, ia menemukan bahwa jumlah kebutuhan pegawai yang ada saat ini belum sesuai dengan beban kerja yang tersedia sehingga perlu dilakukan penambahan. Selain itu dengan lokus yang berbeda, Laraswatie (2016) menganalisa kebutuhan pegawai perawat pada Pusat Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Rembang. Fakta awal yang ditemukannya adalah dengan tidak terpenuhinya jumlah kebutuhan pegawai di Pusat Kesehatan Masyarakat tersebut mengakibatkan rendahnya capaian SPM, rendahnya capaian program CDR TBC yang merupakan program nasional yaitu 66,4

persen dimana capaian ini dibawah dari target yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat yaitu 70 persen. Dengan berlandaskan pada fakta penemuan awal dan penghitungan kebutuhan pegawai melalui dasar beban kerja, ia menyimpulkan bahwa dari kondisi eksisting pegawai yang ada perlu adanya penambahan 9 orang perawat inap dengan 5 perawat terampil dan 4 perawat ahli. Untuk perawat jalan, Pusat Kesehatan Masyarakat membutuhkan 26 orang dengan rincian 16 orang perawat terampil dan 10 orang perawat ahli.

Dengan lokus Kabupaten Maros, Marlina, dkk (2015) melakukan penelitian tentang analisa kebutuhan pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Maros. Penulis memberikan rekomendasi tertulis mengenai tahapan dilakukannya penghitungan kebutuhan pegawai, yaitu dimulai dengan menetapkan tugas pokok dan fungsi dari jabatan yang ada. Selanjutnya melakukan analisa jabatan dengan membedah beban kerja yang ada. Penulis menemukan bahwa berdasarkan analisa beban kerja yang telah dilakukan Sekretariat Daerah Kabupaten Maros masih membutuhkan 11 pegawai tambahan dari 185 pegawai yang telah ada. Penulis juga menemukan bahwa perlu dilakukan re-optimalisasi pegawai antar bagian di Sekretariat Daerah Kabupaten Maros karena beberapa bagian terdapat kelebihan pegawai sementara di bagian lain kekurangan pegawai.

Di Kabupaten Lampung Timur, Nursidah (2019) melakukan analisis terhadap perencanaan kebutuhan pegawai di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan. Penulis berusaha untuk memahami deskripsi pekerjaan dari seluruh jabatan yang ada dan mendapati jumlah beban kerjanya. Berdasarkan fakta lapangan yang ditemukan, penulis mendapati bahwa Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Lampung Timur memiliki beban kerja sebesar 62.698 jam per tahun yang terbagi ke dalam satu bagian dan empat bidang. 22.963 jam per tahun dilaksanakan oleh bagian Sekretariat, 9.260 jam per tahun dilakukan oleh Bidang Pembinaan, Kesejahteraan, dan Informasi Kepegawaian, 10.619 jam per tahun dilakukan oleh Bidang Formasi dan Pengembangan Pegawai, 11.277 jam per tahun dilakukan oleh Bidang Mutasi, dan 8.580 jam per tahun dilakukan oleh Bidang Pendidikan dan Pelatihan.

Beberapa pakar juga telah meneliti penghitungan kebutuhan kerja pada instansi pendidikan universitas, perpustakaan, dan pusat data statistik pendidikan. Fetrina (2017) melakukan penelitian kebutuhan pegawai di Universitas Syarif Hidayatullah Jakarta pada Fakultas Sains dan Teknologi. Dengan menganalisa beban kerja yang ada melalui data jumlah dosen, jumlah pegawai, jumlah mahasiswa program sarjana, magister, dan doctor serta uraian tugas yang ada, penulis menyimpulkan bahwa jumlah pegawai yang tersedia saat ini belum sesuai dengan jumlah beban kerja yang ada. Sehingga memberikan hambatan pada pemberian pelayanan kepada mahasiswa dan dosen. Sementara itu, Helianty (2014) menguji kebutuhan jumlah pegawai di perguruan tinggi swasta yaitu Itenas. Dalam penelitiannya, penulis berfokus pada jumlah

kebutuhan pegawai yaitu dosen. Penulis melakukan penghitungan dengan membandingkan antara rasio jumlah pengajar dan jumlah mahasiswa. Dengan dasar penghitungan tersebut, penulis menyimpulkan bahwa jumlah dosen yang ada di Itenas masih kurang belum sesuai dengan jumlah beban kerja yang ada.

Berbeda lokus dengan penelitian sebelumnya, Muchransyah dan Rahmawati (2016) melakukan analisis beban kerja dan penghitungan kebutuhan pegawai pada Pusat Perpustakaan dan Penyebaran Teknologi Pertanian. Selama ini, pengalokasian pegawai telah dilakukan namun belum berdasarkan pada beban kerja yang ada. Dengan berdasar pada waktu kerja efektif sebagaimana tertuang pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 75 Tahun 2004, hasil penelitian mengungkapkan bahwa waktu kerja efektif dari pegawai yang ada adalah 237 hari kerja efektif atau 90.652,5 menit. Dengan demikian jumlah pegawai yang ada saat ini belum memenuhi syarat untuk beban kerja tersebut atau perlu penambahan pegawai. Sementara itu, Iswahyuningsih (2019) melakukan penelitian tentang analisis penghitungan kebutuhan pegawai, beban kerja, dan jabatan pada Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan. Penelitian ini menguji gap diantara analisis penghitungan kebutuhan pegawai, beban kerja, dan jabatan yang telah dilaksanakan sebelumnya di Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan. Hasilnya menunjukkan bahwa total dari beban kerja tidak proporsional dengan jumlah pegawai eksisting. Dengan demikian penghitungan kebutuhan pegawai, beban kerja, dan jabatan yang telah dilaksanakan sebelumnya di Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan perlu dilakukan evaluasi dan penghitungan ulang dengan penghitungan yang lebih akurat lagi.

Seluruh kajian tersebut di atas pada dasarnya telah sangat bermanfaat pada perkembangan literatur tentang manajemen kepegawaian sektor public khususnya pada penghitungan kebutuhan pegawai. Namun demikian, masih sedikit yang telah melakukan analisa kebutuhan pegawai di pemerintah pusat khususnya kementerian. Dalam penelitian ini, penulis melengkapi penelitian terdahulu dengan memberikan lokus pemerintah pusat dalam fokus penelitian penghitungan kebutuhan pegawai. Artikel juga mencoba untuk menjawab bagaimana pasca dilakukannya penghitungan kebutuhan.

Untuk mengilustrasikan argument-argumen dalam artikel ini, artikel ini terbagi menjadi beberapa sub-bab. Pertama, artikel ini membahas berbagai konsep dalam penghitungan kebutuhan pegawai. Kedua, artikel ini menyajikan metode yang digunakan dalam menganalisa penghitungan kebutuhan di Kementerian Dalam Negeri. Ketiga, berdasarkan metode yang ada, artikel ini membahas aspek teknis, administratif, dan politis dalam penghitungan kebutuhan pegawai di Kementerian Dalam Negeri dan selanjutnya melakukan penarikan kesimpulan.

ANALISIS KEBUTUHAN PEGAWAI

Kebutuhan, Pengembangan Karier dan Pembinaan Pegawai

Hakikat perjalanan hidup manusia selalu berada dalam kondisi yang dinamis. Kedinamisan kondisi ini terdiri dari dua pilihan untuk menuju ke arah yang lebih baik atau menuju ke arah yang lebih buruk. Dalam dunia kerja, tentunya setiap pekerja ingin mengalami kemajuan-kemajuan dalam bidang pekerjaannya agar mencapai kehidupan yang lebih baik, dan pencapaian ini hanya bisa dilakukan melalui pengembangan karier dan pembinaan. Konsep yang diutaran Veithzal Rivai (2004:45) dalam pandangannya mengenai topik pengembangan karier adalah sebagai berikut.

Karier merupakan total pekerjaan yang telah dilaksanakan oleh seorang pekerja selama masa kerjanya dan merupakan pola pekerjaan yang berkaitan erat dengan *experience* (pandangan subjektif atas pekerjaan, *decision*, otoritas, dan posisi), serta aktivitas-aktivitas dalam kurun waktu tertentu. Pengembangan karier merupakan manajemen yang dilakukan oleh individu pekerja dan telah ditetapkan oleh organisasi dalam rangka meningkatkan posisi kerja pegawai. Departemen SDM dan manajer memiliki tugas untuk memberikan kepastian dan pelayanan yang prima pada perencanaan dan pengembangan karier pegawai memberikan mendukung secara penuh jalan menuju karier dimaksud.

Manajemen ASN sebagaimana dijelaskan dalam pasal 68 sampai dengan pasal 86, mensyaratkan pengembangan karier PNS didasarkan pada kebutuhan instansi pemerintah, penilaian kinerja, kompetensi, dan kualifikasi serta pertimbangan dari integritas PNS yang diidentifikasi dari indikator pengabdian kepada masyarakat, bangsa, dan negara; kemampuan bekerja sama, dan kejujuran, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Sementara moralitas diidentifikasi dari variabel pengamalan nilai-nilai sosial kemasyarakatan, agama, etika dan budaya. Syarat kompetensi dalam manajemen PNS ini terdiri dari :

- Teknis diidentifikasi melalui spesialisasi dan tingkat pengalaman kerja, pelatihan, dan pendidikan formal.
- Manajerial diidentifikasi melalui tingkat pengalaman kepemimpinan, pelatihan manajemen struktural, serta pendidikan formal.
- Sosial kultural diidentifikasi melalui pengalaman dalam bekerja yang berkenaan dengan masyarakat plural pada budaya, suku, dan agama sehingga mempunyai wawasan kebangsaan yang baik.

Pengembangan kompetensi PNS dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan, training, dan studi banding yang didasarkan pada rencana pengembangan kompetensi tahunan pada rencana kerja anggaran tahunan setiap instansi pemerintah. Selain bentuk-bentuk pengembangan kompetensi tersebut, terdapat juga bentuk pengembangan kompetensi berupa praktik kerja pada unit organisasi lain baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah dalam waktu paling lama satu tahun dan melalui pertukaran PNS dengan pegawai swasta dalam waktu paling lama satu tahun serta pelaksanaannya dikoordinasikan oleh LAN dan BKN. Pelaksanaan pengembangan kompetensi aparatur sipil negara pada akhirnya akan dilakukan evaluasi oleh pejabat yang berwenang dan digunakan sebagai salah satu dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karier.

Pola karier PNS dalam manajemen aparatur sipil negara dilakukan terintegrasi secara nasional yang ditujukan untuk mewujudkan kapasitas pegawai dengan jumlah kebutuhan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang ada. Pola karier nasional menjadi dasar dalam penyusunan kebutuhan yang dilakukan oleh setiap unit organisasi public. Selain pola karier yang jelas, PNS untuk menduduki pangkat dan jabatan tertentu harus melalui proses promosi. Model promosi mengacu pada aspek-aspek kreativitas, kepemimpinan, kerja sama, penilaian atas prestasi kerja, kualifikasi, kompetensi, persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, serta hasil penilaian tim penilai kinerja yang dibentuk dengan prinsip tanpa perbedaan pada golongan, ras, suku, dan agama.

Sistem karier dan prestasi menjadi dasar dalam menilai hasil kerja pegawai dengan tujuan untuk memastikan variabel objektivitas hadir dalam pembinaan PNS. Penilaian hasil kerja pegawai ini dilaksanakan dengan mengacu pada rencana kerja dan rencana kinerja pada level organisasi dan level individu pegawai, dengan memperhatikan indikator manfaat, hasil, capaian, target, dan behaviour pegawai dengan tetap menjaga kaidah akuntabilitas, terukur, objektif, transparan, dan partisipatif. Otoritas dalam memberikan penilaian hasil kerja adalah pada atasan yang memiliki kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang memberikan delegasi kewenangan. Penilaian hasil kerja merupakan percampuran penilaian antara atasan langsung serta saran dan masukan dari rekan kerja.

Penilaian hasil kerja ini merupakan aspek pokok dalam mempertimbangkan apakah seorang pegawai layak mendapatkan kenaikan pangkat dan jabatan, promosi, mutasi, dan sanksi, tunjangan, serta dalam rangka mengikuti pelatihan dan pendidikan. Sanksi administrative dan sanksi pemberhentian sebagaimana tertera dalam peraturan perundang-undangan dapat diberikan apabila target kerja dan kinerja tidak tercapai.

Pegawai yang dapat dipromosikan adalah setiap individu pegawai yang *qualified* berdasar pada undang-undang kepegawaian. Pejabat fungsional dan administrasi mendapatkan promosi apabila menerima rekomendasi dari pejabat pembina kepegawaian dan pertimbangan dari tim penilai hasil kerja pegawai. PNS yang telah dipromosikan tersebut akan menduduki pangkat dan jabatan yang dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan dengan menunjukkan ritme kerja tertentu, mekanisme, dan karakteristik pada organisasi publik dengan adanya kesamaan antara persyaratan seperti kualifikasi dan kompetensi dalam peraturan dengan kualifikasi dan kompetensi dari pegawai.

Dalam pola pangkat dan jabatan manajemen aparatur sipil negara, pegawai dapat menerima mutasi antar jabatan fungsional, administrasi, dan pimpinan tinggi di organisasi public pusat dan daerah dengan mengacu pada penilaian hasil kerja, kompetensi, dan kualifikasi. Pegawai PNS juga dapat menduduki jabatan pada lingkungan Polri dan TNI.

Dunia kerja sektor publik mengenal adanya kenaikan pangkat dan jabatan, penurunan pangkat dan jabatan, serta mutasi atau pindah tugas. Setiap PNS dapat mutasi tugas dan atau lokasi dalam satu instansi pusat, antar instansi pusat, satu instansi daerah, antar instansi daerah, antar instansi pusat dan instansi daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Mutasi PNS dalam satu instansi pusat atau instansi daerah dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian, mutasi PNS antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN, mutasi PNS antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN, mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke instansi pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN, serta mutasi PNS antar instansi pusat ditetapkan oleh BKN. Prinsip yang dianut dalam mutasi PNS ini adalah prinsip larangan konflik kepentingan dengan pembiayaan sebagai dampak dilakukannya mutasi dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara untuk instansi pusat dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk instansi daerah. Untuk menjamin kinerja PNS agar selalu meningkat dan menjamin kesejahteraan PNS maka diberikan penggajian dan tunjangan serta penghargaan bagi PNS yang berprestasi.

Pengembangan karier dan pembinaan untuk manajemen PPPK berbeda dengan pengembangan karier dan pembinaan untuk manajemen PNS. Dalam manajemen PPPK sebagaimana tercantum dalam pasal 100 sampai dengan pasal 104, tidak terdapat pengembangan karier, melainkan pengembangan kompetensi. Setiap PPPK diberikan kesempatan untuk pengembangan kompetensi yang direncanakan setiap tahun oleh instansi pemerintah yang bertujuan sebagai salah satu dasar untuk perjanjian kerja setelah dievaluasi oleh pejabat yang

berwenang. Pengembangan kompetensi juga dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja PPPK yang dinilai secara periodik oleh pejabat yang berwenang pada instansi pemerintah masing-masing yang dapat didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari PPPK serta diperbolehkan menggunakan pertimbangan pendapat rekan kerja setingkat dan bawahannya dalam menguatkan penilaian kinerja PPPK. Penilaian kinerja PPPK bertujuan untuk menjamin objektivitas prestasi kerja yang sudah disepakati berdasarkan perjanjian kerja antara pejabat pembina kepegawaian dengan pegawai yang bersangkutan. Penilaian kinerja dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan berdasarkan perjanjian kerja di tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi dengan memperhatikan target, sasaran, hasil, manfaat yang dicapai, dan perilaku pegawai. Hasil penilaian kinerja PPPK dimanfaatkan untuk menjamin objektivitas perpanjangan perjanjian kerja, pemberian tunjangan, dan pengembangan kompetensi, serta apabila PPPK yang dinilai oleh atasan dan tim penilai kinerja tidak mencapai target kinerja yang telah disepakati dalam perjanjian kerja akan diberhentikan dari PPPK. Dalam perjanjian kerja juga tercantum besaran gaji yang diberikan kepada PPPK yang berdasarkan pada beban kerja, tanggung jawab jabatan, dan resiko pekerjaan, dimana pembiayaannya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara untuk PPPK di instansi pusat, dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk PPPK di instansi daerah. Dalam rangka menjamin kinerja PPPK dan menghindari kinerja yang tidak sesuai dengan target yang telah disepakati dalam perjanjian kerja maka pemerintah mengadakan program pemberian penghargaan berupa tanda kehormatan, kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi, serta kesempatan menghadiri acara resmi dan atau acara kenegaraan bagi PPPK yang menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya. Selain penghargaan PPPK juga diberikan perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian yang dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional dan bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Kebutuhan Pegawai dan Pola Rekrutmen

Pegawai pemerintahan daerah pada dasarnya sebelum berstatus sebagai pegawai harus melalui proses seleksi yang mana proses ini dilakukan oleh pemerintah dengan didahului proses rekrutmen pegawai. Rekrutmen menurut Veithzal Rivai (2004:77) yaitu “merupakan proses menentukan dan menarik pelamar yang mampu untuk bekerja dalam suatu organisasi. Selain itu rekrutmen juga dapat dikatakan sebagai proses untuk mendapatkan sejumlah SDM (karyawan) yang berkualitas untuk menduduki suatu jabatan atau pekerjaan dalam suatu jabatan organisasi”.

“Proses rekrutmen dimulai pada waktu diambil langkah mencari pelamar dan berakhir ketika para pelamar mengajukan lamaran-lamarannya. Artinya, secara konseptual dapat dikatakan bahwa langkah yang segera mengikuti proses rekrutmen, yaitu seleksi, bukan lagi merupakan bagian dari rekrutmen. Jika proses rekrutmen ditempuh dengan tepat dan baik, hasilnya adalah adanya sekelompok pelamar yang kemudian diseleksi guna menjamin bahwa hanya yang paling memenuhi semua persyaratanlah yang diterima sebagai pekerja dalam organisasi yang memerlukan (Sondang P. Siagian, 2008:17).

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, pola rekrutmen berada pada tataran pengadaan ASN (PNS & PPPK). Dalam pasal 58 sampai dengan 67 menjelaskan tentang tahapan pengadaan PNS, yang mana pengadaan PNS adalah sebuah proses dalam rangka pengisian kebutuhan dari jabatan fungsional dan administrasi dari suatu organisasi publik. Pengadaan ini dilaksanakan dengan berdasar pada penghitungan kebutuhan yang telah ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam level penetapan dan penyusunan kebutuhan pegawai public.

Penyusunan berupa kebutuhan jumlah jabatan fungsional dan struktural serta jenis jabatan fungsional dan struktural didasarkan pada analisis jabatan serta analisis beban kerja yang disusun oleh setiap instansi pemerintah untuk jangka waktu lima tahun yang diperinci per satu tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Tahapan dalam pengadaan ini adalah dimulai dari perencanaan sampai dengan pengangkatan secara resmi sebagai seorang PNS. Jika tahapan pengadaan dalam manajemen PNS dihubungkan dalam ranah konseptual proses rekrutmen maka dapat dikatakan bahwa proses rekrutmen berada pada tahapan pengumuman lowongan PNS dan pelamaran saja, sedangkan proses lainnya dalam tahapan pengadaan di manajemen PNS tidak masuk dalam konsep rekrutmen.

Perencanaan pelaksanaan pengadaan PNS ini dilakukan oleh setiap instansi pemerintah dengan cara mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat adanya kebutuhan jabatan untuk diisi dari calon PNS dan setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi syarat. Penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS oleh instansi pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lainnya yang dibutuhkan oleh jabatan dengan tahapan meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang. Peserta yang lolos seleksi kemudian diangkat menjadi calon PNS melalui keputusan pejabat pembina kepegawaian serta wajib menjalani masa percobaan melalui proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat, dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme

serta kompetensi bidang yang dilaksanakan selama satu tahun oleh instansi pemerintah sebagai penyelenggara. Calon PNS yang diangkat menjadi PNS harus memenuhi persyaratan lulus pendidikan dan pelatihan serta sehat jasmani dan rohani yang selanjutnya diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan berkewajiban mengucap sumpah/janji pada saat diangkat dan bagi calon PNS yang tidak memenuhi persyaratan diberhentikan sebagai calon PNS.

Bagian selanjutnya dalam manajemen ASN yaitu manajemen PPPK, yang tahapan pengadaan PPPK dijelaskan dalam pasal 95 sampai dengan pasal 99. Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada instansi pemerintah dimana setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi calon PPPK setelah memenuhi syarat. Pengadaan calon PPPK didasarkan pada penetapan kebutuhan yang mana setiap instansi pemerintah menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisa jabatan dan analisis beban kerja yang digunakan untuk jangka waktu lima tahun dengan perincian per satu tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Pengadaan calon PPPK dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK. Jika tahapan pengadaan dalam manajemen PPPK dihubungkan dalam ranah konseptual proses rekrutmen maka dapat dikatakan bahwa proses rekrutmen berada pada tahapan pengumuman lowongan PPPK dan pelamaran saja, sedangkan proses lainnya dalam tahapan pengadaan di manajemen PPPK tidak masuk dalam konsep rekrutmen.

Penerimaan calon PPPK dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan yang selanjutnya bila telah lulus dalam proses seleksi akan diangkat melalui keputusan pejabat pembina kepegawaian dengan masa perjanjian kerja paling singkat satu tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. Mengenai perubahan status menjadi PNS, PPPK tidak dapat secara otomatis melaluinya melainkan harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

METODE PENELITIAN

Desain penelitian dalam kajian ini adalah dengan metode kualitatif. Penelitian metode kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dan pendekatan induktif bertujuan untuk “menemukan kenyataan-kenyataan sebagaimana yang terdapat dalam data” (Nazir, 2002:10). Peneliti menggabungkan teknik penelitian semi etnografi dalam penelitian ini yaitu

dengan menjadi pegawai di Biro Kepegawaian Bagian Perencanaan Subbagian Analisis Kebutuhan dan Formasi selama 7 bulan untuk mampu memahami segala hal yang terjadi di lokus penelitian.

Teknik pengumpulan data di kajian ini dengan menggunakan penelitian kepustakaan yang bersandar pada literatur dan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya teknik penelitian ini dikombinasikan dengan penelitian lapangan yang didalamnya terdapat observasi sebagaimana teknik utama dalam etnografi dan teknik dokumentasi. Penggunaan seluruh teknik pengumpulan data ini dirasa penulis sangat tepat untuk dapat menanggapi realitas empiris yang ada dalam penghitungan kebutuhan pegawai Kemendagri ini.

Teknik dokumentasi yang digunakan sebagai cara dalam teknik pengumpulan data di kajian ini, yaitu teknik kepustakaan, dan teknik penelusuran data online. Penggunaan dokumentasi merupakan sebuah cara dalam mengambil data penelitian melalui dokumen resmi dari suatu organisasi (Arikunto, 2010:72) yang berkaitan dengan masalah yang diangkat tentang manajemen kepegawaian. Teknik kepustakaan menurut Sugiyono (2012:83) yaitu dengan melakukan studi kepustakaan terhadap keseluruhan laporan sebelumnya yang memiliki tingkat relevansi yang tinggi terhadap konten dalam studi ini, serta melakukan telahan literatur". Dengan menggunakan teknik pengumpulan data kepustakaan maka kajian ini telah memenuhi syarat keilmiah suatu karya ilmiah. Teknik penelusuran data online menurut Silalahi (2012:127) didorong dari adanya tingkat perkembangan data saat ini yang memberikan kemudahan dan keakuratan sebagai salah satu sumber dalam penelitian.

Penelusuran data secara online ini terkadang menimbulkan keraguan, namun demikian Silalahi (2012:23) menegaskan bahwa keraguan akan keakuratan media internet sudah turun dengan drastis seiring dengan perkembangan cara memvalidasi informasi yang terdapat di media internet.

Sumber data kajian berupa peraturan perundang-undangan, data Biro Kepegawaian, dan dokumen lainnya. Teknik analisis data yang digunakan yaitu melalui tiga jalur analisis yaitu "reduksi data yang terdiri dari meringkas data, mengkode, menelusur, dan membuat gugusan. Penyajian data yang terdiri dari teks naratif atau grafik, serta penarikan kesimpulan" (Sugiyono, 2012:94).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penghitungan kebutuhan merupakan jenis kegiatan rutin dalam manajemen kepegawaian di Kementerian Dalam Negeri. Tugas pokok dan fungsi ini diemban oleh Biro Kepegawaian Kementerian Dalam Negeri. Secara keseluruhan, berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri Biro Kepegawaian memiliki tugas berupa melaksanakan sebagian tugas dari Sekretariat Jenderal dalam hal pengelolaan dan pembinaan administrasi pegawai, melakukan perlindungan pegawai, memberikan penghargaan, tanda jasa serta sanksi di seluruh organisasi dalam Kementerian Dalam Negeri.

Dalam melakukan tugas tersebut, Biro Kepegawaian menyelenggarakan fungsi-fungsi berupa:

1. Melakukan pengadaan pegawai, Menyusun formasi dan analisis kebutuhan.
2. Mengembangkan serta mengelola dokumen dan naskah pegawai serta sistem informasi manajemen pegawai (simpeg).
3. Meningkatkan kapasitas pegawai.
4. Mengembangkan dan mengelola penilaian kinerja pegawai.
5. Mengembangkan dan mengelola pusat assessment.
6. Mengelola data pemberhentian dan pengangkatan jabatan fungsional ASN.
7. Mutasi jabatan serta melaksanakan penataan.
8. Menyelesaikan kepangkatan, mutase, pengangkatan, serta penempatan.
9. Melakukan perlindungan dan penegakan disiplin pegawai.
10. Melaksanakan pemberian sanksi, penghargaan, serta tanda jasa ASN di Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah.
11. Menyusun evaluasi, diseminasi, dan penerapan pelaksanaan peraturan perundang-undangan pegawai di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.
12. Menyiapkan telaah kebijakan mengenai manajemen pegawai di pemerintah daerah.
13. Menyusun rencana anggaran biro dan program kerja, serta manajemen tata usaha dan urusan rumah tangga biro, serta administrasi pegawai.

Dalam melaksanakan tugasnya berupa analisa kebutuhan dan formasi pegawai, Biro Kepegawaian melalui Bagian Perencanaan Subbagian Analis Kebutuhan dan Formasi melakukan penghitungan kebutuhan pegawai atau proyeksi kebutuhan pegawai Kementerian Dalam Negeri 5 tahunan. Penghitungan ini dilakukan pembaruan setiap tahunnya untuk melihat kebutuhan pegawai Kementerian Dalam Negeri selama 5 tahun kedepannya.

Aspek Teknis dalam Penghitungan Kebutuhan

Secara ideal, aspek teknis dalam penghitungan kebutuhan pegawai 5 tahunan ini dilakukan dengan berdasar pada analisis beban kerja yang telah disusun dan ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Analisis beban kerja ini selanjutnya dikurangi dengan kondisi eksisting pegawai dalam suatu jabatan yang memiliki analisis beban kerja dan dikurangi dengan pegawai yang pensiun, serta pindah-datang (antar eselon 1, eselon 2, eselon 3, dan eselon 4, antar kementerian, serta antar pemerintah pusat dan daerah).

Namun demikian, secara fakta empiris di lapangan penghitungan kebutuhan pegawai 5 tahunan ini dilakukan dengan berdasar pada analisis beban kerja yang telah disusun dan ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Analisis beban kerja ini selanjutnya dikurangi dengan kondisi eksisting pegawai dalam suatu jabatan yang memiliki analisis beban kerja dan dikurangi dengan pegawai yang pensiun saja tanpa mempertimbangkan variabel pindah-datang (antar eselon 1, eselon 2, eselon 3, dan eselon 4, antar kementerian, serta antar pemerintah pusat dan daerah). Hal ini dikarenakan proses administrasi yang belum tersistem dengan baik untuk secara otomatis merubah data kondisi jabatan yang telah terisi. Penghitungan kebutuhan masih dilakukan secara manual tanpa terintegrasi dengan sistem informasi manajemen kepegawaian.

Terlebih lagi, dewasa ini pemerintah sedang melakukan kebijakan pemangkasan eselon 3 dan 4. Hal ini berdampak pada banyaknya para staf pelaksana yang bercita-cita untuk menduduki jabatan eselon 3 dan 4 menjadi berpikir ulang dan banyak yang memutuskan untuk berpindah ke jabatan fungsional. Telah banyak yang beralih ke jabatan fungsional, namun demikian karena proses pencatatan yang belum terintegrasi dengan proses penghitungan, keberadaan pegawai yang menduduki jabatan dengan analisis beban kerja yang telah ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri tidak berubah. Dengan kata lain, dalam data penghitungan kebutuhan pegawai, terdapat data yang kurang akurat, dimana terdapat pegawai yang telah berpindah ke jabatan fungsional namun masih tercatat dalam jabatan staf pelaksana dan tidak tercatat dalam jabatan fungsionalnya.

Fakta empiris di atas merupakan faktor ekplanatif mengapa keberadaan jabatan fungsional dosen masih belum tertera dalam setiap penghitungan kebutuhan pegawai yang dilakukan oleh

Biro Kepegawaian Kementerian Dalam Negeri. Atau bahkan belum tertara dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri meskipun setiap tahunnya selalu dilakukan pembaharuan penghitungan kebutuhan untuk proyeksi pegawai 5 tahunan.

Kenyataan empiris di atas tentunya menjadi salah satu penyebab negatif dari absennya model pengembangan karier dosen IPDN yang baik. Model pengembangan karier yang baik menurut Veithzal Rivai (2004:56) didasarkan pada hal-hal sebagai berikut.

- a. Pretasi kerja, yaitu elemen krusial dalam rangka peningkatan dan pengembangan karier individu pegawai. Perkembangan karier akan bergantung pada seberapa bagus prestasi kerja dan etika kerja dari individu pegawai. Hal ini dikarenakan penilaian kinerja yang komprehensif didasarkan pada seluruh kegiatan yang ada dalam pengembangan karier.
- b. Eksposur (*exposure*), informasi yang disediakan oleh organisasi berupa ketersediaan atau peluang untuk promosi dan mutasi bagi individu pegawai. Keterbukaan informasi dalam pengembangan karier sangat diperlukan, karena tanpa adanya keterbukaan informasi ini maka individu pegawai tidak dapat melakukan perencanaan karier yang baik. Peluang-peluang untuk menggapai posisi karier yang tinggi akan hanya menjadi angin lalu saja.
- c. Jaringan kerja (*networking*), yaitu perlohen eksposur diluar organisasi. Jaringan kerja dapat berbentuk formal dan informal. Kedua bentuk jaringan kerja tersebut memberikan manfaat yang sama untuk pengembangan karier individu pegawai. Asosiasi profesi sebagai sebuah contoh dari *formal networking* akan memberikan kesempatan-kesempatan untuk mengidentifikasi bentuk kegiatan-kegiatan yang lebih efektif dengan adanya informasi dan dukungan dari jaringan.
- d. Pengunduran diri (*resignations*), seorang karyawan dapat mengajukan pengunduran diri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur, apabila dalam unit organisasi dimana ia bekerja tidak lagi menyediakan peluang karier yang lebih banyak dan lebih baik. Dahulu dalam unit kerja public, hal ini jarang ditemui namun demikian dewasa ini sudah sering ditemui kejadian pengunduran diri ini terutama bagi SDM organisasi public yang berkualitas dan baru saja menyelesaikan tugas belajar di luar negeri.
- e. Kesetiaan kepada organisasi (*organizational loyalty*), loyalitas individu pegawai terhadap kariernya selalu lebih tinggi daripada loyalitas individu terhadap organisasinya. Para profesional dan *fresh graduate* banyak melakukan hal ini. Hal ini tentunya tidak mengejutkan karena didalam teori perilaku ekonomi telah dijelaskan bahwa manusia merespond insentif. Ketika insentif untuk karier lebih tinggi daripada organisasi, maka

seorang pegawai akan memilih untuk karier. Dalam unit kerja public, sebelum diresmikan menjadi pegawai negara, setiap individu akan melalui berbagai pendidikan yang salah satunya adalah pendidikan penanaman nasionalisme, bela negara, dan cinta tanah air. Yang keseluruhan pendidikan ini memberikan penanaman loyalitas kepada negara selaku pemilik seluruh unit kerja public.

- f. Pembimbing dan sponsor (*mentors and sponsors*), pembimbing merupakan pihak yang secara sadar memberikan saran kepada individu pegawai sebagai bentuk upaya dalam rangka pengembangan karier pegawai. Sebagian besar organisasi memiliki internal pembimbing. Sedangkan sponsor merupakan individu atau organisasi yang memberikan dukungan pendanaan dan sistem sebagai patron dalam pengembangan karier pegawai.
- g. Bawahan yang memiliki peran kunci (*key subordinat*), atasan yang sukses sangat bergantung pada staf yang memberikan bantuan terhadap kerjanya. Staf dapat memiliki skill dan kapasitas yang khusus dalam rangka membantu mensukseskan pekerjaan atasan dan juga sebagai bentuk lingkungan belajar bagi atasan.
- h. Peluang untuk tumbuh (*growth opportunities*), individu pegawai sebaiknya mendapat peluang dalam rangka peningkatan skill dan kapasitasnya, contoh dengan memberikan training dan pelatihan, serta pendidikan lanjutan. Seluruh peluang ini akan memberikan peluang bagi individu pegawai untuk mengembangkan diri sesuai apa yang telah ia rencanakan.
- i. Pengalaman internasional (*international experience*) sangat diperlukan bagi individu pegawai sebagai salah satu input untuk problem solving didalam organisasinya melalui policy transfer.

Perwujudan pengembangan karier akan terjadi jika terdapat feedback yang berkenaan dengan usaha-usaha dalam pengembangan karier, tanpa hal ini individu pegawai akan kesulitan untuk bersaing dan mempertahankan diri dalam organisasinya saat dalam tahun persiapan yang sangat membutuhkan hal tersebut dalam rangka mencapai perencanaan karier yang telah ditetapkannya. Tahapan pengembangan karier individu dapat adalah sebagai berikut.

- *Critical investigation.* Penyelidikan yang kritis diharapkan dilakukan oleh seluruh individu pekerja dalam sebuah organisasi. Hal ini akan memberikan output positif dan lebih optimal dalam rangka menghasilkan kekuatan dalam manajemen organisasi serta untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh anggota organisasi dan masyarakat luas. Dan penetapan startejik atas pemanfaatan sumber daya manusia, manajemen harus memperhatikan pada dua faktor yaitu : faktor internal dalam organisasi terutama kekuatan dan kelemahan yang dimiliki, dan faktor eksternal organisasi terutama yang berkaitan dengan peluang dan ancaman terhadap manajemen.

Aspek Administratif dalam Penghitungan Kebutuhan

Sejalan dengan kondisi aspek teknis dalam penghitungan kebutuhan pegawai di Kementerian Dalam Negeri, aspek administratif dalam penghitungan kebutuhan pegawai di Kementerian Dalam Negeri juga mengalami disparitas antara kondisi ideal dan fakta empirisnya. Secara ideal, penghitungan kebutuhan pegawai di lingkungan Kementerian Dalam Negeri yang dalam hal ini dilakukan oleh Biro Kepegawaian Bagian Perencanaan Pegawai Subbagian Analisis Kebutuhan dan Formasi dilakukan dengan berkoordinasi dengan bagian kepegawaian yang ada di setiap eselon 2 untuk lingkungan Sekretariat Jenderal dan eselon 1 lainnya. Eselon 1 lainnya tersebut adalah Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum, Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah, Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa, Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Inspektorat Jenderal, Badan Penelitian dan Pengembangan, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, dan Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Namun demikian, secara fakta empiris di lapangan penghitungan kebutuhan pegawai 5 tahunan ini, koordinasi tidak berjalan dengan efektif, khususnya untuk penghitungan kebutuhan pegawai dalam jabatan fungsional dosen. Sejak pertengahan tahun 2019, Biro Kepegawaian telah beberapa kali mengirimkan surat untuk mengirimkan penghitungan kebutuhan pegawai dalam jabatan fungsional dosen ke Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Surat pertama pada pertengahan tahun 2019 yang dikirimkan ke Institut Pemerintahan Dalam Negeri selanjutnya disusul dengan pengiriman surat kedua pada bulan Juni 2020 dengan perihal yang sama yaitu permintaan penghitungan kebutuhan dosen disertai dengan rumus penghitungannya. Tetapi hasil yang didapati Biro Kepegawaian tidak berebeda dengan sebelumnya, yaitu tidak ada respon dari

Institut Pemerintahan Dalam Negeri selaku unit organisasi yang memiliki jabatan fungsional dosen.

Rumus penghitungan yang dikirimkan oleh Biro Kepegawaian telah terjadi dua kali revisi, yang keduanya tidak mencerminkan bagaimana seharusnya kebutuhan jabatan fungsional dosen harus dihitung. Esensi penghitungan jabatan fungsional dosen tentunya sangat berbeda dengan jabatan fungsional lainnya. Selain jabatan fungsional dosen memiliki lembaga penampung dan peraturannya sendiri yaitu di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan berbagai peraturan mengenai dosen, orientasi tugas pokok dan fungsi yang dijalankan oleh jabatan fungsional dosen yaitu tridharma perguruan tinggi (pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat) juga sangat berbeda dengan orientasi dengan jabatan fungsional lainnya, seperti arsiparis, pranata komputer, widyaiswara, analis kebijakan, dan lain-lain. Penghitungan kebutuhan dosen harus didasarkan pada equivalensi fulltime waktu mengajar dosen (12 sks), jumlah peserta didik, dan kelas sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 51 Tahun 2018 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Perguruan Tinggi Swasta.

Fakta empiris dalam aspek administratif dalam penghitungan kebutuhan ini sangat erat kaitannya dengan pola rekrutmen sebagaimana yang dijelaskan oleh Sondang P. Siagian (2008:18) bahwa dalam melakukan proses rekrutmen ini tentunya akan ditemui beberapa hambatan dan tantangan, dimana menurut terdapat tiga kendala dalam rekrutmen, yaitu :

- Faktor-faktor organisasional

Faktor-faktor ini terdiri dari : Kebijaksanaan promosi dari dalam yang mampu mengakselerasikan hasil kerja dikarenakan adanya informasi prospek karier yang terbuka. Pekerja akan memahami berapa banyak anak tangga posisi yang tersedia dalam suatu organisasi. Hal ini akan mendorong pada loyalitas organisasi yang meningkat dan mengurangi kemungkinan organisasi lain dapat membajak SDM yang berkualitas dari organisasi tersebut.

Bentuk kebijakan ini akan mampu menarik perhatian bagi pelamar-pelamar kerja yang profesional untuk mendaftar ke dalam organisasi karena adanya kejelasan progress karier. Namun demikian dalam kebijakan seperti ini tetap menyisakan adanya kelemahan. Kelemahan tersebut diantaranya adalah terbatasnya organisasi untuk memperoleh tenaga baru yang memiliki skill baru, pendekatan dan keahlian yang baru, serta cara pandang yang baru. Kelemahan berikutnya adalah banyaknya individu pekerja yang cepat puas diri. Hal ini disebabkan oleh pengetahuan mereka bahwa dia cukup kerja pada kondisi minimal maka dia akan terjamin untuk

naik jabatan tanpa berusaha mendorong limit mereka untuk mampu maksimal. Dengan demikian, cara kerja oleh individu pekerja yang berpandangan minimalis akan terjadi pada kebijakan promosi ini yang dilakukan dengan sangat ketat. Kebijakan promosi dari dalam ini, penerapannya ada pada pemerintah, dimana kebijaksanaan promosi dari dalam mengakibatkan aparatur pemerintah selalu disoroti tentang kinerjanya. Namun demikian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 telah mencantumkan peraturan *open recruitment* pada posisi jabatan-jabatan tertentu.

Kebijakan tentang imbalan. Perlu ditekankan bahwa sistem imbalan tidak terbatas pada gaji dan upah, namun juga pada kompensasi-kompensasi lain contoh tunjangan biaya hidup, anak, istri, jabatan, perumahan, pendidikan, cuti, angkutan, dan biaya lainnya. Dalam merumuskan kebijaksanaan tentang sistem imbalan, empat hal yang biasa dipertimbangkan, yaitu :

Untuk tunjangan daerah terpencil, kemahalan, serta lain sebagainya perlu mempertimbangkan letak lokasi; kepentingan individu pekerja dalam sebuah organisasi yang dalam banyak hal sebagaimana terdapat dalam kesepakatan antara manajemen dengan serikat pekerja; dorongan ketaatan pada peraturan perundang-undangan; dan kemampuan untuk memberikan imbalan pada tingkat tertentu,

Status kepegawaian dalam konteks kebijakan. Berbicara tentang status kepegawaian dalam konteks kebijakan akan berbicara berkaitan dengan waktu kerja pegawai dimana pegawai dihadapkan pada dua pilihan yaitu bekerja paruh waktu dan bekerja penuh. Hal ini berdampak pada status pegawai tersebut yaitu yang terbagi menjadi dua jenis, PPPK atau PNS.

Perencanaan sumber daya pegawai. Perencanaan dalam hal ini berkaitan dengan pemberian informasi ketersediaan jabatan yang ada. Ketersediaan jabatan yang ada akan memetakan apakah posisi tersebut diisi dari sumber daya pegawai internal atau eksternal. Perencanaan ini pada dasarnya mengikat dan berakibat pada pembatasan tindakan dan strategi langkah yang hendak dilaksanakan oleh para pegawai dalam mencapai karier mereka.

Pada satuan kerja yang mengelola sumber daya manusia biasanya terdapat sekelompok pegawai yang tugas utamanya adalah melakukan rekrutmen. Mereka adalah tenaga spesialis yang memahami berbagai segi proses rekrutmen. Sebagai tenaga spesialis diharapkan bahwa mereka, yang sering pula dikena sebagai pencari tenaga kerja, mampu bertindak dan berfikir rasional. Akan tetapi berbagai faktor, seperti latar belakang pendidikan dan pengalaman, para pencari tenaga kerja tersebut mungkin saja sudah mempunyai kebiasaan-kebiasaan tertentu. Segi negatif dari kebiasaan, yang tentunya merupakan kendala dalam proses rekrutmen, adalah kecenderungan berbuat kesalahan yang sama terutama apabila kesalahan yang pernah dibuat tidak mempunyai dampak negatif kuat bagi organisasi, karena misalnya, tenaga kerja yang

direkrut mampu bekerja sesuai dengan tuntutan tugasnya. Sisi negatif lainnya adalah sikap pandang enteng terhadap tugasnya sehingga usaha rekrutmen dihentikan apabila telah ada lamaran yang masuk dan tidak lagi berusaha mencari alternative lamaran sehingga benar-benar terbaiklah yang direkrut. Selain kejadian tersebut kendala yang sering ditemui di pemerintah adalah adanya praktek kolusi dan nepotisme dalam proses rekrutmen pegawai.

- Kondisi eksternal

Kondisi eksternal ini meliputi : pertama, tingkat pengangguran, dimana pada tingkat pengangguran tinggi, para pencari tenaga kerja dapat bertindak lebih selektif karena banyaknya pencari pekerjaan yang melamar, mungkin banyak diantaranya yang memenuhi persyaratan melebihi ketentuan organisasi untuk mengisi lowongan yang tersedia. Ketiga, Langka tidaknya keahlian atau keterampilan tertentu dan proyeksi angkatan kerja pada umumnya, yang mana berkaitan erat dengan berbagai faktor demografi, seperti laju pertumbuhan penduduk, komposisi penduduk dilihat dari segi jenis kelamin apakah lebih banyak pria dibandingkan dengan wanita atau sebaliknya, jumlah dan jenis keluaran lembaga-lembaga pendidikan, presentase penduduk yang termasuk kategori angkatan kerja dan lain-lain. Dari proyeksi tersebut para pencari tenaga kerja akan dapat memperkirakan apakah jumlah pelamar akan banyak atau tidak dan dengan kualifikasi yang bagaimana.

Kendala-kendala yang muncul pada proses rekrutmen tentunya dapat diatasi bila proses rekrutmen didasarkan pada prinsip-prinsip yang benar, yaitu Veithzal Rivai (2004:89) :

- Agar mendapatkan mutu kerja organisasi yang diharapkan maka perlu untuk melakukan perekrutan karyawan dengan mutu yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Dengan demikian perlu dilakukan analisis, spesifikasi, dan deskripsi pekerjaan yang ada.
- Jumlah antara jenis pekerjaan yang tersedia dan jumlah karyawan tambahan harus sesuai. Dengan demikian perlu adanya analisis serta forecasting terhadap kebutuhan kerja organisasi.
- Meminimalisasikan biaya yang dibutuhkan
- Perekrutan dengan keputusan dan perencanaan yang strategis.
- Fleksibilitas
- Pertimbangan-pertimbangan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Aspek Politis dalam Penghitungan Kebutuhan

Dalam aspek politis, penghitungan kebutuhan yang telah dituangkan ke dalam peta jabatan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri mengalami beberapa inkonsistensi dalam praktiknya. Dengan adanya penetapan peta jabatan tersebut, seluruh pengisian jabatan, perpindahan jabatan didasarkan pada nomenklatur dan jumlah yang ada. Secara empiris, pengisian jabatan dan perpindahan jabatan structural dan fungsional telah sesuai dengan nomenklatur yang tertera dalam peta jabatan yang telah ditetapkan. Namun demikian dalam hal jumlah jabatan, masih didapati pengisian jabatan dan perpindahan jabatan staf pelaksana yang melebihi dari jumlah yang telah ditentukan. Secara normatif, jumlah maksimum jabatan staf pelaksana dalam suatu subbagian adalah tiga orang. Namun demikian apabila terdapat permohonan dari pimpinan organisasi eselon 1 untuk pengisian jabatan dan perpindahan jabatan staf pelaksana, meskipun melebihi jumlah yang ada, tetap akan diakomodir.

Selain itu, absennya peran aktif dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri dalam menanggapi beberapa surat permohonan penghitungan kebutuhan jabatan fungsional dosen juga menjadi poin penting mengapa tidak adanya jabatan fungsional dosen dalam penghitungan kebutuhan pegawai hingga saat ini.

Hal tersebut di atas menunjukkan adanya peran *power* dari politik dalam pengisian jabatan dan perpindahan jabatan staf pelaksana yang dapat merubah jumlah sebagaimana yang telah ditentukan dalam penghitungan kebutuhan sebagaimana ditetapkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Kondisi ini juga memberikan dua kemungkinan isyarat, yaitu pertama, jumlah penghitungan kebutuhan pegawai sebagaimana yang ditetapkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri belum menunjukkan beban kerja yang sebenarnya. Karena terdapat beberapa unit organisasi yang memiliki jumlah staf pelaksana dalam satu jabatan melebihi jumlah ketentuan yang ada. Kedua, apabila penghitungan kebutuhan pegawai berdasarkan beban kerja sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri telah mencerminkan beban kerja yang ada, maka *law enforcement* telah absen dalam proses pengisian jabatan pelaksana dan perpindahan jabatan pelaksana.

Kondisi di atas telah menjadi penyebab negatif pada konsepsi perencanaan pegawai yang didalamnya termuat beban kerja dan jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan penghitungan kebutuhan pegawai. Perencanaan pegawai merupakan sebuah tahapan dalam mengambil keputusan untuk manajemen personalia dari suatu organisasi (Sudaryanto, 2018:59). Tahapan ini merupakan tahapan awal dalam mempersiapkan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan organisasi sehingga organisasi dapat memastikan memiliki personel yang mampu menghasilkan proses kerja yang efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi.

Perencanaan pegawai sebagai pengambilan keputusan terkait hal-hal yang hendak dilakukan di masa yang akan datang mempunyai perhatian pada tahapan-tahapan tertentu yang ditentukan oleh manajemen dalam rangka menjamin tersedianya Sumber Daya Manusia yang tepat guna untuk menempati pekerjaan, jabatan, dan kedudukan tertentu. Hal ini dilaksanakan untuk mencapai sasaran program dan visi tujuan dari organisasi (Rivai, 2004:21).

Seluruh konsep perencanaan pegawai yang tidak berjalan tersebut diantaranya adalah (Sudaryanto, 2018:43):

1. Bezetting atau persediaan pegawai merupakan kondisi kuantitas pegawai eksisiting dari suatu organisasi.
2. Formasi merupakan daftar susunan dan kuantitas pangkat dari pegawai yang dibutuhkan dalam suatu unit organisasi untuk dapat melakukan fungsi dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
3. Analisa kebutuhan pegawai merupakan rangkaian tahapan yang dilakukan secara berkesinambungan, logis, dan teratur untuk mendapatkan kualitas serta kuantitas pegawai yang dibutuhkan. Analisis kebutuhan pegawai berfungsi untuk mengetahui pekerjaan pegawai yang sesuai dengan fungsi organisasi. Sehingga sumbangan tenaga dari pegawai terhadap pekerjaan dapat dirasakan secara nyata dalam rangka mencapai tujuan dari program-program yang telah ditetapkan oleh organisasi.
4. Standar kemampuan rata-rata pegawai merupakan ukuran minimum yang harus dimiliki seorang pegawai untuk mengisi suatu jabatan. Ukuran minimum ini bertujuan untuk memastikan bahwa pegawai yang menempati suatu jabatan dapat menjalankan tugasnya dengan baik.
5. Beban kerja merupakan sekelompok target-target hasil dan pekerjaan yang harus dicapai oleh pegawai dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

6. Analisis beban kerja merupakan cara atau teknik dalam rangka menentukan tipe dan kuantitas pekerjaan dari suatu organisasi yang dilaksanakan dengan sistematis melalui teknik analisis jabatan dan dikolaborasikan dengan teknik manajemen lainnya.

KESIMPULAN

Proses penyusunan peta jabatan di lingkungan kementerian dilakukan dengan metode *bottom-up*. Dalam konteks Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), peta jabatan yang telah disetujui oleh Kemenpan-RB telah dituangkan ke dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Dengan ditetapkannya peta jabatan tersebut, bukan berarti tugas penghitungan kebutuhan pegawai telah selesai. Penghitungan kebutuhan pegawai tetap disyaratkan untuk dilakukan setiap tahunnya untuk menghitung jumlah kebutuhan pegawai 5 tahunan.

Namun demikian, menariknya adalah meskipun peta jabatan telah ditetapkan sejak tahun 2019 dan penghitungan kebutuhan pegawai tetap dilakukan setiap tahunnya, tetapi dari seluruh jabatan fungsional dan struktural yang terdapat pada peta jabatan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut tidak memuat jabatan fungsional dosen yang ada di Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Dalam hal aspek teknis, secara fakta empiris di lapangan penghitungan kebutuhan pegawai 5 tahunan ini dilakukan dengan berdasar pada analisis beban kerja yang telah disusun dan ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Analisis beban kerja ini selanjutnya dikurangi dengan kondisi eksisting pegawai dalam suatu jabatan yang memiliki analisis beban kerja dan dikurangi dengan pegawai yang pensiun saja tanpa mempertimbangkan variabel pindah-datang (antar eselon 1, eselon 2, eselon 3, dan eselon 4, antar kementerian, serta antar pemerintah pusat dan daerah). Hal ini dikarenakan proses administrasi yang belum tersistem dengan baik untuk secara otomatis merubah data kondisi jabatan yang telah terisi. Penghitungan kebutuhan masih dilakukan secara manual tanpa terintegrasi dengan sistem informasi manajemen kepegawaian.

Dalam hal aspek administrative, secara fakta empiris di lapangan, koordinasi tidak berjalan dengan efektif dalam penghitungan kebutuhan pegawai 5 tahunan ini, khususnya untuk penghitungan kebutuhan pegawai dalam jabatan fungsional dosen. Sejak pertengahan tahun 2019, Biro Kepegawaian telah beberapa kali mengirimkan surat untuk mengirimkan penghitungan kebutuhan pegawai dalam jabatan fungsional dosen ke Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Surat pertama pada pertengahan tahun 2019 yang dikirimkan ke Institut Pemerintahan Dalam Negeri selanjutnya disusul dengan pengiriman surat kedua pada bulan Juni 2020 dengan perihal yang sama yaitu permintaan penghitungan kebutuhan dosen disertai dengan rumus penghitungannya. Tetapi hasil yang didapati Biro Kepegawaian tidak berebeda dengan sebelumnya, yaitu tidak ada respon dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri selaku unit organisasi yang memiliki jabatan fungsional dosen. Dalam aspek politis, penghitungan kebutuhan yang telah dituangkan ke dalam peta jabatan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 061-2842 tentang Peta Jabatan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri mengalami

beberapa inkonsistensi dalam praktiknya. Apabila terdapat permohonan dari pimpinan organisasi eselon 1 untuk pengisian jabatan dan perpindahan jabatan staf pelaksana, meskipun melebihi jumlah yang ada, tetap akan diakomodir. Selain itu, absennya peran aktif dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri dalam menanggapi beberapa surat permohonan penghitungan kebutuhan jabatan fungsional dosen juga menjadi poin penting mengapa tidak adanya jabatan fungsional dosen dalam penghitungan kebutuhan pegawai hingga saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsini. 2010. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktik)*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Chayani, Z. A. P. (2020). Analisis Beban Kerja Pegawai dengan Metode Workload Analysis di Bagian Umum Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman. Tesis di Universitas Teknologi Yogyakarta.
- Fetrina, E. (2017). Analisis Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Perhitungan Beban Kerja Pegawai (Studi Kasus: Fakultas Sains dan Teknologi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta). *Studia Informatika: Jurnal Sistem Informasi*. 10(2), 71-76, 250-258.
- Helianty, Y. (2014). Analisis Kebutuhan Jumlah Pegawai Berdasarkan Analisis Beban Kerja. *Jurnal Online Institut Teknologi Nasional*, 04(01),
- Iswahyuningsih, T. (2019). Analisis Jabatan, Beban Kerja, dan Perhitungan Kebutuhan Kebutuhan Pegawai di Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan. *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 26(2), 304-318.
- Laraswatie, H., Kuntoro, T. & Jati, S.P. (2016). Kebutuhan Perawat Puskesmas Berbasis Beban Kerja (Studi Kasus di Puskesmas Rembang 2 Kabupaten Rembang). *Jurnal Manajemen Kesehatan Indonesia*. 4 (2), 118-122.
- Makmur, H. (2009). *Teori Manajemen Strategik (Dalam Pemerintahan dan Pembangunan)*. Bandung : Refika Aditama.
- Marlina., Daraba, D. & Saggaf, S. M.H. (2015). Analisis Kebutuhan Pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Maros. *Administrare*. 2(1), 16-26.
- Muchransyah, M. H. Q. & Rahmawati, S. (2016). Analisis Beban Kerja dan Kebutuhan Pegawai di Pusat Perpustakaan dan Penyebaran Teknologi Pertanian (PUSTAKA). *Jurnal Manajemen dan Organisasi*. 7(2), 83-97.
- Nazir, Moh. 2002. *Metode Penelitian*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Noorbani, A. (2017). Analisis Kebutuhan Pegawai Kantor Urusan Agama Kecamatan di Sumatera Barat. *Jurnal Bimas Islam*. 10(1), 1-34.
- Nursidah, I. (2019). Analisis Perencanaan Kebutuhan Pegawai pada Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kabupaten Lampung Timur. *Jurnal Simplex*, 1(3), 224-235.
- Rivai, V. (2004). *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Siagian, P., Sondang. (2008). *Manajemen Sumber Daya*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Silalahi, Ulber. 2012. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung : Refika Aditama.
- Sudaryanto, D. H. (2018). Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berbasis Beban Kerja. *Forum Manajemen*. 3(03), 21-29.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.