

SISTEM KEPEGAWAIAN DI JEPANG: APA YANG BISA DIPETIK UNTUK SISTEM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA?

Oleh:
H e r m a n

Abstract

One of the discussion of comparative public administration is about comparative of civil service system. This article compare between Japan and Indonesian civil service system, and to find some good lessons for Indonesian civil service system. Total staff of number law, independent institution that responsibility for civil system, recruitment based on merit, promotion based on performance, and salary system based on workload, responsibility, and work complexity are positive learning to develop Indonesian civil service system.

Keywords: *Civil service, performance, merit system*

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Topik yang diangkat dalam tulisan ini bertitik tolak dari pemahaman bahwa diskusi tentang perbandingan administrasi publik berarti berdiskusi tentang sistem kepegawaian (civil service) khususnya pegawai negeri sipil (PNS). Buku "Comparative Public Administration" yang diedit oleh J.A. Chandler yang di dalamnya membahas perbandingan administrasi negara dari sembilan negara, tema the civil service selalu dibahas pada urutan ketiga setelah budaya politik (political culture) dan kerangka konstitusional (constitutional framework). Hal ini menandakan bahwa the civil service merupakan salah satu komponen penting dalam pembahasan tentang perbandingan administrasi publik. Hal kedua adalah, jika dicermati secara seksama, Jepang adalah satu-satunya negara di luar Eropa dan Amerika yang

dijadikan sampel bahasan dalam buku Chandler tersebut. Ini dapat dimaknai bahwa sistem administrasi publik included sistem kepegawaiannya "layak" untuk dijadikan model ketika men-diskusikan tentang perbandingan administrasi publik di dunia. Hal ketiga adalah berkaitan dengan alasan subjektif bahwa tulisan singkat ini dapat memberikan nilai manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan, minimal bisa membuat perbandingan secara teoritis.

Secara umum tulisan ini adalah membandingkan dua sistem kepegawaian antara Jepang dan Indonesia untuk kemudian mencari benang merah sebagai pelajaran positif bagi sistem kepegawaian di Indonesia. Namun demikian, tulisan singkat ini hanya membahas beberapa subkomponen dari sistem kepegawaian yang dipandang penting dan memiliki perbedaan krusial dengan sistem kepegawaian di Indonesia. Selain itu, untuk konteks Indonesia yang diperbandingkan adalah sistem kepegawaian PNS-nya.

B. GAMBARAN UMUM NEGARA JEPANG

1. Keadaan Topografi dan Demografi Jepang

Jepang merupakan negara kepulauan yang terdiri atas empat pulau besar (Hokkaido, Honshu, Shikoku dan Kyushu) serta beribu-ribu pulau kecil lainnya. Keadaan wilayah di negeri ini 80% merupakan daerah pegunungan dan hanya sedikit saja daerah datarannya. Kumpulan pulau-pulau tersebut memanjang di atas garis khatulistiwa ke arah utara, sehingga iklim di negeri ini berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Di daerah selatan (Okinawa) beriklim sub-tropis sampai ke daerah utara yang beriklim sub-artik. Terdapat empat musim yang melingkupi keseluruhan wilayah negeri Jepang pada setiap tahunnya, yakni musim semi, musim panas, musim gugur dan musim dingin serta ditambah dengan masa hujan di musim semi.

Keadaan penduduk Jepang dianggap memiliki satu suku, yaitu Suku Ainu dan hanya sedikit saja suku di luar Suku Ainu yang menetap di Pulau Hokkaido. Jumlah penduduk Jepang menurut sensus sampai dengan bulan Oktober 1999 berjumlah sekitar 126,6 juta. Diperkirakan pada tahun 2006 mencapai jumlah puncak sekitar 127,7 juta, meskipun akan turun kembali jumlahnya. Sebagian besar penduduk Jepang tinggal di kota-kota besar, seperti Tokyo, Nagoya dan Osaka (46%). Tingkat kelahiran di Jepang merupakan terendah di dunia (1,34%). Banyak alasan yang menyebabkan hal ini, antara lain melambatnya usia pernikahan yang dikarenakan meningkatnya taraf pendidikan wanita dan peran wanita dalam masyarakat, membesarnya biaya pendidikan anak, kurangnya fasilitas tempat penitipan anak, perubahan menjadi pola keluarga inti

sehingga tidak ada anggota keluarga lain yang dapat mengasuh anak.

2. Sistem Pemerintahan Jepang

Sejarah pemerintahan Jepang dimulai sejak berabad-abad yang lalu pada masa-masa kekaisaran yang dimotori oleh kaum bangsawan Jepang. Pemerintahan kekaisaran berlanjut setelah tumbanganya Pemerintahan Shogun (Pemimpin Prajurit) pada pertengahan abad 19. Sejak itu, Pemerintahan Jepang benar-benar memasuki pemerintahan kekaisaran yang memosisikan kaisar sebagai pimpinan puncak/pusat. Sistem isolasi yang selama ini dipegang pada akhirnya disingkirkan dan dimasukkannya budaya dan teknologi Barat. Hal ini dimaksudkan untuk menyamakan kedudukan terhadap negara-negara Barat, misalnya dengan menetapkan kebijakan memperkuat angkatan bersenjata. Sistem Pemerintahan Jepang dengan Kaisar sebagai simbol pemerintahan berlanjut sampai dengan masa-masa peperangan yang dilakukan oleh Jepang (Perang Manchuria, Perang Rusia dan Perang Asia Pasifik), bahkan sampai saat ini. Berdasarkan Konstitusi, Kaisar tidak dapat mencampuri (tidak memiliki hak) urusan pemerintahan. Kaisar hanya dapat melakukan tugas-tugas kenegaraan seperti: mengundang Diet, mengangkat Perdana Menteri, memberikan amnesti, tetapi pada dasarnya hanya sebagai pertimbangan kepada Kabinet dan tanggung jawab dimiliki oleh Kabinet.

Sejarah pemerintahan modern Jepang telah dimulai sejak kekalahan Jepang pada Perang Asia Pasifik tahun 1945. Asas yang menjadi pedoman pemerintahan Jepang saat ini adalah "*Prinsip Dasar Pembagian Tita Kekuasaan dan Pemikiran Demokrasi*". Prinsip ini tersirat dalam Konstitusi Jepang

yang menyebutkan dengan jelas tentang pembagian kekuasaan kepada tiga pusat kekuasaan. Kekuasaan Legislatif dipegang oleh Diet yang bersistem ganda (yakni terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat/the House of Representative dan Dewan Atas yang keduanya dipilih rakyat melalui pemilihan umum). Diet ditetapkan sebagai badan yang memegang kekuasaan tertinggi negara. Kekuasaan Eksekutif dipegang oleh Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Sementara itu, kekuasaan Yudikatif dimiliki oleh Pengadilan. Dengan adanya kontrol timbal balik antara ketiga pusat kekuasaan tersebut, maka pemusatan dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindari sehingga dapat menjamin hak dan kebebasan rakyat.

C. SISTEM KEPEGAWAIAN DI JEPANG

1. Gambaran Umum Pegawai Negeri

Pengelolaan Pegawai Negeri (National Public Services) di Jepang diatur dalam Konstitusi Jepang Pasal 15. Menurut Pasal 15 ayat (2), Konstitusi Jepang menentukan bahwa “setiap Pegawai Negeri merupakan pengabdian untuk seluruh rakyat, bukan pengabdian untuk sebagian kelompok tertentu”. Pegawai Negeri di Jepang secara garis besar dikategorikan menjadi dua:

- a. Pegawai Negeri Umum, yang terdiri atas Pegawai Negeri di bawah *National Personnel Authority* (NPA) dan pegawai di Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- b. Pegawai Negeri Khusus, yang terdiri atas Perdana Menteri, Menteri Negara, Pegawai Parlemen (Diet), Pegawai Pengadilan, anggota Parlemen dan Duta Besar.

Jumlah Pegawai Negeri di Jepang secara keseluruhan berdasarkan data tahun 2000 sekitar 1.140.000 orang. Dari jumlah ini dibagi menjadi dua kategori, yaitu:

- a. Jumlah Pegawai Negeri Umum berkisar 820.000 orang, di mana sekitar 500.000 orang merupakan Pegawai Negeri umum yang diberlakukan dengan Undang-undang Gaji Pegawai Negeri di bawah kontrol NPA. Sedangkan, sekitar 320.000 orang lainnya merupakan Pegawai Negeri umum yang bekerja di Perusahaan Umum Pusat. Perusahaan Umum Pusat tersebut antara lain: Perusahaan Pos, Kehutanan, Percetakan dan Pencetakan Uang.
- b. Pegawai Negeri Khusus yang bekerja di instansi Pemerintah seperti: anggota Parlemen, pegawai Pengadilan, atau Angkatan Bersenjata berjumlah sekitar 320.000 orang.

Sementara itu, Pegawai Negeri di daerah (*Local Public Services*) di keseluruhan Pemerintah Daerah (tingkat Prefecture dan Municipality) berjumlah sekitar 3.200.000 orang. Dengan demikian, jumlah keseluruhan Pegawai Negeri di Jepang (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) mencapai jumlah sekitar 4.340.000 orang. Jumlah ini menjelaskan rasio perbandingan jumlah Pegawai Negeri dalam populasi Jepang adalah 1 : 29.

Yang menarik bahwa di Jepang ada kebijakan untuk mengontrol jumlah pegawai. Diet mengeluarkan total staf number of law, yang menentukan batas atas jumlah pegawai di kementerian dan badan Pemerintah Pusat. Selanjutnya dibuat perencanaan yang komprehensif untuk mengontrol jumlah pegawai berdasarkan analisis kebutuhan dan pengurangan serta pemindahan pegawai.

Ini menunjukkan bahwa perencanaan kepegawaian di Jepang dapat dikatakan baik karena jumlah pegawai disesuaikan dengan kebutuhan organisasi.

2. Pengelolaan Kepegawaian

a. Lembaga Pengelola Kepegawaian

Sebagaimana diatur dalam Konstitusi Jepang, pengelolaan Pegawai Negeri dilaksanakan di bawah kontrol National Personnel Authority (NPA). NPA telah berdiri sejak tahun 1948 sebagai sebuah Badan Kepegawaian Pusat. NPA dipimpin oleh tiga komisioner. Komisioner ditunjuk/diangkat oleh Cabinet dengan persetujuan Diet selama jangka waktu lima tahun jabatan. Satu dari Komisioner ditunjuk sebagai Presiden, setingkat dengan menteri. Sekretariat NPA dipimpin oleh Sekretaris Jenderal, yang setingkat dengan Sekretaris Menteri. NPA memiliki independensi yang tinggi terhadap politik dan keahlian dalam mengontrol administrasi kepegawaian meskipun kedudukannya di bawah Kabinet. Fungsi utama NPA adalah: 1) merumuskan aturan yang berkaitan dengan pengangkatan, promosi dan pemberhentian; 2) melaksanakan ujian seleksi dalam rekrutmen pegawai; 3) merekomendasikan perbaikan gaji dan rencana alternatif sistem penggajian; 4) mengkoordinasikan dan menyelenggarakan program pelatihan; 5) menjaga kondisi kerja dan kesejahteraan; 6) memonitor disiplin dan etika, 7) meninjau tindakan yang merugikan yang dilakukan oleh kementerian dan badan. Untuk menjawab tuntutan fungsi-fungsi tersebut, NPA memiliki tugas-tugas di berbagai bidang seperti: rekrutmen, promosi, pensiun, diklat, penggajian, jam kerja, kesejahteraan, keluhan-keluhan pegawai, etika dan sebagainya. NPA memiliki kontribusi besar untuk meningkatkan

secara keseluruhan dan efisien pengelolaan administrasi kepegawaian.

NPA memiliki peran pengelolaan terhadap Pegawai Negeri di daerah melalui Biro-biro di daerah (*Regional Bureaus*) dan kantor lokal (*Local Office*). Biro-biro Daerah dan Kantor Lokal memiliki peran untuk mengimplementasikan program-program yang berkaitan dengan administrasi kepegawaian bagi instansi-instansi daerah dan kantor-kantor daerah dari masing-masing Departemen/Kementerian pada yurisdiksi yang diwakilinya. Biro-biro Daerah dan Kantor Lokal kepegawaian melaksanakan tugas-tugas NPA seperti pelaksanaan ujian rekrutmen bagi Pegawai Negeri, diklat, pengaturan penelitian/survey gaji pada sektor swasta dan masalah-masalah kepegawaian lainnya yang didelegasikan dari Kantor Pusat.

b. Sistem Pengelolaan Kepegawaian

1) Sistem Rekrutmen

Rekrutmen pegawai dilaksanakan melalui serangkaian pengujian secara terbuka dan kompetitif yang dilakukan oleh NPA. Persyaratan untuk mengikuti ujian masuk PNS ada dua, yaitu: warga negara Jepang dan usia (ada limit usia minimum dan maksimum). Seperti digambarkan oleh Sonia El Kahal (Chandler, 2000), rekrutmen pegawai tidak mempertimbangkan kualifikasi pendidikan, tetapi dilakukan dengan mempergunakan sistem merit melalui serangkaian tes dan kompetisi yang sangat ketat. Persaingan dimulai di level universitas. Dalam beberapa tahun, sekolah hukum di Universitas Tokyo merupakan pemasok utama pegawai negeri. Setengah dari pegawai yang menduduki posisi senior berasal dari

sekolah hukum ini. Pengujian secara umum terdiri atas: tes pengetahuan umum, tes pengetahuan khusus/spesialis dan wawancara. Tes pengetahuan khusus dibagi menjadi beberapa bagian seperti hukum, ekonomi, fisika, dan sebagainya. Masing-masing pelamar dapat memilih sesuai dengan spesialisasinya. Mereka yang lulus dalam ujian tertulis secara otomatis dipanggil untuk mengikuti tes wawancara.

Calon yang berhasil lulus selanjutnya masuk ke dalam "daftar terpilih" (memenuhi syarat). Daftar terpilih ini berlaku selama jangka waktu tiga tahun. Mereka yang masuk "daftar terpilih" bukan jaminan diterima sebagai pegawai negeri. Masing-masing kementerian dan lembaga kemudian menyeleksi calon yang masuk dalam daftar terpilih tersebut untuk melaksanakan interview, dan keputusan terakhir siapa yang diterima berada pada kementerian atau lembaga yang membutuhkan.

Penjelasan secara agak rinci sistem rekrutmen Pegawai Negeri di Jepang adalah sebagai berikut:

Rekrutmen pegawai didasarkan atas prestasi dalam ujian saringan. Ujian saringan untuk penerimaan Pegawai Negeri saat ini diselenggarakan ke dalam 16 jenis ujian. Ujian umum tersebut dibagi menjadi 3 kategori yakni: ujian golongan I, ujian golongan II dan ujian golongan III. Selain itu, terdapat 13 jenis ujian khusus untuk perekrutan Pegawai Negeri yang berspesialisasi khusus misalnya: spesialisasi pajak, inspektur standar perburuhan, pengawal istana kekaisaran, pengawas penerbangan dan lain-lain.

Ujian tersebut dibagi dalam 2 jenis, yaitu: ujian untuk lulusan Perguruan Tinggi dan tamatan SMU.

Peserta ujian diuji secara tertulis dan wawancara. Ujian pertama adalah mengenai pengetahuan umum dan bidang spesialisasi dengan Metode Marksheet. Beberapa mata ujian bidang spesialisasi meliputi tiga belas bidang, antara lain: administrasi publik, hukum, ekonomi, psikologi, pendidikan, iptek dan pertanian (golongan I). Peserta yang lulus dalam ujian pertama berhak mengikuti ujian kedua yang terdiri atas ujian esai dan wawancara. Peserta yang lulus ujian kedua pun tidak secara otomatis diterima sebagai Pegawai Negeri. Dibuat suatu daftar nama yang disebut "list calon Pegawai Negeri", yang terdiri atas nama-nama peserta yang mendapatkan nilai di atas ambang kelulusan beserta nilai prestasinya secara berurut menurut besar nilainya. Setiap lembaga pemerintah yang merencanakan menerima pegawai memilih calon dari list tersebut. Calon pegawai yang terdaftar dalam list juga dapat berkunjung ke lembaga pemerintah yang diminati untuk diuji lagi dalam wawancara dengan petugas personalia di lembaga bersangkutan.

Daftar nama calon Pegawai Negeri hanya berlaku selama satu tahun. Pegawai yang baru diterima bekerja (dalam suatu lembaga pemerintah) berstatus sebagai "magang" yang dibatasi penjaminannya selama enam bulan. Hal ini dimaksudkan untuk menilai si "magang" Pegawai Negeri. Bila "magang" dinilai buruk kinerjanya dapat diberhentikan dengan alasan tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh perundang-undangan.

Orang yang menjalankan tugasnya dengan baik selama masa percobaan/magang baru diterima sebagai Pegawai Negeri yang resmi.

2) Promosi dan Rotasi

Promosi dan rotasi pegawai ditentukan secara sepihak oleh manajemen (atasan). Atasan tidak harus mengumumkan lowongan secara terbuka, dan manajemen juga tidak harus menunggu lamaran pegawai (untuk promosi & rotasi). Bagian kepegawaian pada setiap kantor kementerian dan lembaga merencanakan rotasi pegawai. Rencana ini harus diterima oleh pejabat yang lebih tinggi yang mempunyai kewenangan mengangkat ke posisi yang lebih tinggi, seperti menteri atau sekretaris menteri. Dalam praktiknya, pegawai-pegawai dirotasi ke dalam posisi yang berbeda setiap beberapa tahun. Posisi yang mereka tinggalkan bukan merupakan tempat/jabatan penting bagi organisasinya, tetapi kadang-kadang penting bagi kementerian atau lembaga lainnya.

Promosi dilakukan berdasarkan merit sistem. Tidak ada pengujian dalam melakukan promosi. Level pertama yang menentukan promosi pegawai adalah senioritas dan catatan kinerja pegawai. Dalam praktiknya, pegawai-pegawai yang lolos pada level I diperlakukan sebagai fast streamers (pegawai jalur cepat). Hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa lebih banyak pegawai direkrut melalui pengujian level II atau III yang seharusnya dipromosikan ke dalam jabatan yang lebih tinggi. Pejabat karier yang lebih tinggi dapat dipromosikan

menjadi Sesmen. Penjelasan secara agak rinci adalah sebagai berikut:

Promosi Jabatan. Promosi seorang Pegawai Negeri ditentukan melalui penilaian karier, kinerja dan unsur-unsur penting lainnya yang dicatat dalam efficiency rating. Pada setiap tahun, pegawai dinilai dari segi performansi kerjanya, sikap menghadapi kerja, kepribadian, dan kemampuannya oleh atasan langsung (kepala seksi serta atasan lain yang membawahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung). Setelah bekerja beberapa tahun, seorang Pegawai Negeri dapat dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi. Pada saat sekarang, seluruh promosi ditetapkan melalui seleksi atasan bukan melalui ujian. Adakalanya seorang pegawai diturunkan posisinya dengan tujuan mengamankan jaminan status Pegawai Negeri. Penurunan posisi atau pemberhentian pegawai secara tidak hormat hanya dapat dilaksanakan apabila memenuhi kriteria yang ditentukan oleh undang-undang, seperti: menderita penyakit atau kinerja yang buruk.

Rotasi. Setiap Pegawai Negeri di Jepang akan mengalami rotasi yang dilakukan pada setiap dua atau tiga tahun sekali dari satu jabatan ke jabatan lain. Sistem ini dimaksudkan untuk mengembangkan kemampuan setiap pegawai dengan menyediakan kesempatan untuk memperluas dan memperbanyak pengalaman kerja.

Mutasi Kerja. Selama bekerja di suatu lembaga pemerintah, seorang Pegawai Negeri dapat diperbantukan ke lembaga pemerintah lainnya, badan

hukum kepentingan umum, lembaga internasional atau bahkan ke perusahaan swasta. Dengan tujuan untuk memperluas wawasan pegawai pemerintah melalui berbagai pengalaman di luar, maka setiap instansi pemerintah menerapkan sistem ini secara positif.

3) Sistem Penggajian

Sistem penggajian pegawai terdiri atas dua elemen, yaitu: gaji pokok (basic pay/salary) dan tunjangan (allowances). Ada 17 daftar gaji bergantung pada jenis pelayanan. Masing-masing daftar gaji mempunyai grade (golongan) dan steps (tingkat) gaji sesuai dengan kompleksitas, tingkat kesulitan dan tanggungjawab tugas. Apabila seorang pegawai mencapai kinerja yang memuaskan selama 12 bulan, maka mereka diberikan kenaikan gaji. Tunjangan diberikan apabila pegawai mencapai kondisi yang ditetapkan untuk diberikan haknya. Tunjangan tertentu diberikan berdasarkan besarnya tanggungjawab atau tingkat kesulitan tugas untuk membantu pengeluaran hidupnya. Penjelasan secara agak rinci adalah sebagai berikut:

Besarnya gaji pokok seorang Pegawai Negeri di Jepang ditetapkan menurut grade dan step yang tertuangkan dalam daftar gaji. Grade digolongkan menurut tingkat kesulitan tugas dan besarnya tanggung jawab. Gaji pokok pegawai pemerintah disesuaikan (dinaikkan) berdasarkan rekomendasi NPA yang dikeluarkan setiap tahun. Rekomendasi NPA didasarkan atas survey mengenai gaji dan bonus karyawan di perusahaan-perusahaan swasta (untuk kasus ini 4.700 perusahaan swasta yang memiliki

karyawan 100 orang atau lebih yang tersebar di seluruh Jepang). Hasil survey tersebut dibandingkan dengan data-data gaji dan bonus Pegawai Negeri. Selain itu, NPA juga mendasarkan pada pendapat-pendapat dari setiap kementerian dan badan, serikat kerja dan cendekiawan. Berdasarkan data dan informasi yang dihimpun, NPA menetapkan rekomendasi perbaikan gaji dan tunjangan. Rekomendasi tersebut diajukan ke Parlemen dan Kabinet yang selanjutnya dipertimbangkan menjadi suatu keputusan.

Di samping gaji pokok, terdapat lebih dari 20 jenis tunjangan yang diberikan menurut kondisi hidup seorang pegawai serta faktor penting lainnya. Tunjangan-tunjangan itu meliputi: tunjangan transportasi, tunjangan anak dan suami/isteri yang menjadi tanggung jawabnya, tunjangan rumah sewa/milik, tunjangan adjustment bagi yang bertugas di daerah (dimana ada kemahalan biaya hidup maupun barang), tunjangan lembur serta bonus. Bonus terdiri atas tunjangan akhir masa dan tunjangan kerajinan. Pegawai yang menunjukkan kinerja standar diberikan bonus sebesar 4,7 bulan gaji bulanan. Sedangkan tunjangan kerajinan ditentukan berdasarkan prestasi pegawai bersangkutan, sehingga selisih pendapatan tunjangan kerajinan antara pegawai berkinerja baik dan yang buruk cukup tajam. Dikarenakan negara Jepang yang terbentang panjang dari utara sampai selatan, maka pegawai yang ditempatkan di daerah dingin diberikan tunjangan khusus untuk menutupi biaya bahan bakar pemanas

dan sebagainya. Sebaliknya pegawai yang bertugas di daerah panas tidak diberi tunjangan khusus untuk itu.

4) Sistem Pelatihan

Pelatihan pegawai diselenggarakan oleh masing-masing kementerian dan badan. Ada dua jenis pelatihan dasar, yaitu: pelatihan umum yang diselenggarakan untuk masing-masing level pegawai, dan pelatihan profesional untuk memberikan skills dan teknik khusus. NPA bertanggungjawab terhadap perencanaan dan koordinasi program-program pelatihan secara keseluruhan yang diselenggarakan oleh kementerian dan badan serta kursus pelatihan di dalam kementerian sendiri yang bertujuan memberikan kesempatan kepada para peserta untuk mempertimbangkan kembali tanggungjawabnya dari perspektif yang luas, memperkuat identitas diri sebagai pelayan publik serta menanamkan rasa kesatuan di antara para pegawai pemerintah.

Sebagian program diklat dirancang dan diselenggarakan oleh setiap Departemen, dan sebagian lainnya yang ditujukan untuk seluruh Pegawai Negeri dirancang dan diselenggarakan oleh NPA. NPA merancang dan menyelenggarakan program diklat untuk pegawai pada setiap tingkat (misal bagi pegawai baru, kepala subseksi, wakil kepala seksi, kepala seksi), program pengiriman pegawai untuk mendapatkan gelar S-2 di luar negeri dengan spesialisasi tertentu, dan program khusus dengan topik-topik tertentu (misalnya: pendidikan moral, pembinaan anak buah, pengembangan karier wanita dan sebagainya). Dalam kasus ini, pada saat sekarang digalakkan

seminar-seminar untuk tingkat Direktur Jenderal dan Komisioner serta pendidikan moral. Ini menjadi penting karena peranan para petinggi negara tersebut semakin menjadi penting.

Hal yang menarik di sini bahwa pegawai yang berprestasi diberikan kesempatan untuk mengikuti diklat. Beberapa kota prefektur mengembangkan lembaga pelatihannya sendiri, atau kalau tidak mereka mengirimkan pegawainya ke Universitas.

D. SISTEM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA

1. Gambaran Umum Pegawai Negeri

Dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa Pegawai Negeri merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan UUD 1945. Pegawai Negeri di Indonesia secara garis besar dikategorikan menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. Pegawai Negeri Sipil (PNS), terdiri atas PNS Pusat dan PNS Daerah.
- b. Anggota Tentara Nasional (TNI) Indonesia, yang terdiri atas TNI Angkatan Darat, Angkatan Laut & Angkatan Udara.
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Di samping pegawai negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap (PTT). PTT adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional

dan administratif sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. PTT tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.

Manajemen anggota TNI diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata RI, sementara Kepolisian Negara RI diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Jumlah Pegawai Negeri di Indonesia secara keseluruhan sekitar 4.268.367 orang, dengan komposisi sebagai berikut:

- a. Jumlah PNS sekitar 3.725.231 orang, di mana sekitar 875.664 (23,5%) merupakan PNS Pusat, 294.954 (7,9%) merupakan PNS Propinsi, dan 2.554.613 orang (68,6%) merupakan PNS Kabupaten/Kota. Tersebar nya pegawai di daerah merupakan hal wajar, di samping karena luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk yang harus dilayani, juga karena lebih dari separuh jumlah PNS bekerja di lingkungan kantor departemen besar yang langsung berhubungan dengan pelayanan masyarakat, seperti Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Dalam Negeri, Departemen Kesehatan, dan Departemen Agama. Hampir semua departemen tersebut mempunyai kantor perwakilan di daerah (instansi vertikal). Dikaitkan dengan rasio jumlah penduduk diperoleh angka perbandingan 1 : 56, yang berarti rata-rata satu orang PNS bertugas memberikan pelayanan kepada 56 penduduk.
- b. Anggota TNI berjumlah sekitar 316.158 orang (Mei 2000), dengan komposisi TNI AD=245.772 (77,74%), TNI AL=47.711 orang (15,09%), dan TNI AU=22.675 (7,17%).

- c. Anggota Polri berjumlah sekitar 226.978 orang (September 2000). Dikaitkan dengan jumlah penduduk yang harus dilayani, diperoleh angka perbandingan 1 : 927. Ini berarti rata-rata satu orang polisi melayani sekitar 927 orang, idealnya menurut standar PBB 1 : 400.

PNS berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam rangka mewujudkan profesionalisme PNS sebagai unsur aparatur negara, maka netralitas PNS harus dijaga dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas, PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

2. Pengelolaan Kepegawaian

a. Lembaga Pengelola Kepegawaian

Kebijakan manajemen PNS berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dilakukan oleh Presiden. Untuk memperlancar pelaksanaan pemberhentian PNS, Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Pasal 34 UU Nomor 43 Tahun 1999 menyatakan bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen PNS dibentuk Badan Kepegawaian Negara (BKN). BKN adalah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang merupakan Lembaga Pemerintah Pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan

tertentu dari Presiden. BKN berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. BKN dalam melaksanakan tugas operasionalnya dikoordinasikan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Tugas BKN adalah melaksanakan tugas pemerintahan bidang manajemen kepegawaian negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi BKN adalah menyelenggarakan manajemen PNS yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan PNS, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, peran BKN sangat penting dalam pelaksanaan administrasi dan manajemen PNS.

Untuk lebih mendekatkan dan meningkatkan pelayanan kepada PNS di daerah, BKN membentuk Kantor Regional (Kanreg BKN) di daerah, yang saat ini telah ada 12 Kanreg BKN di seluruh wilayah Indonesia. BKN memiliki peran penting dalam pengelolaan PNS di daerah melalui Kanreg BKN. Jadi peran Kanreg BKN adalah untuk mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan administrasi kepegawaian dan manajemen PNS di wilayahnya masing-masing. Selain itu, menurut UU 43 Tahun 1999, untuk kelancaran pelaksanaan manajemen PNS Daerah dibentuk Badan Kepegawaian Daerah (BKD). BKD adalah perangkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah.

Kendatipun kedudukan BKN berada dan bertanggung jawab langsung kepada

Presiden, namun dalam menjalankan tugasnya tetap berada dalam koordinasi Kementerian Menpan, sehingga dalam praktiknya terkesan kurang memiliki independensi terhadap politik.

b. Sistem Pengelolaan Kepegawaian

1. Sistem Rekrutmen

Secara umum, sistem rekrutmen PNS di Indonesia dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu secara sentralisasi (terpusat) seperti tahun 2004, dan desentralisasi seperti tahun 2005. Secara nasional (terpusat), kebijakan rekrutmen PNS yang mencakup norma, standar dan prosedur serta pembuatan soal ujian hingga penentuan kelulusan dibuat oleh Pusat dalam hal ini Tim Kerja Kepegawaian (BKN, Menpan, instansi terkait). Instansi atau daerah tinggal menerima calon pegawai sesuai dengan jatah formasi yang ditentukan. Sementara pada pola sistem rekrutmen yang terdesentralisasi, kebijakan tetap dibuat oleh Pusat (BKN), sedangkan instansi atau daerah sebatas melaksanakan rekrutmen pegawai termasuk penentuan kelulusan. Dalam hal pembuatan soal ujian, Daerah diperbolehkan melakukan kerjasama dengan Perguruan Tinggi.

Terlepas dari dua pola rekrutmen di atas, ada beberapa hal yang perlu dijelaskan terkait dengan pelaksanaan rekrutmen PNS di Indonesia.

Bahwa pengertian rekrutmen – dalam terminologi UU Kepegawaian disebut "pengadaan" – adalah sebagai proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat PNS yang

diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Rekrutmen pegawai hanya diperkenankan dalam batas formasi yang telah ditetapkan, dengan memprioritas-kan: pegawai pelimpahan/penarikan dari Departemen/LPND/Pemda yang kelebihan pegawai, siswa/mahasiswa ikatan dinas, tenaga kesehatan yang telah melak-sanakan bakti sebagai PTT, dan tenaga lain yang sangat diperlukan. Pelaksanaan seleksi dilakukan oleh tim rekrutmen PNS yang dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian masing-masing instansi untuk instansi pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian masing-masing provinsi/kabupaten/kota untuk daerah.

Pengangkatan pertama seorang PNS adalah berstatus calon PNS dengan masa percobaan 1-2 tahun. Pemerintah dapat mengangkat langsung menjadi PNS bagi mereka yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan nasional. Persyaratan untuk mengikuti tes masuk PNS WNI, usia 18 – 35 tahun (46 tahun honorer, sekdes 51 tahun?), tidak pernah dihukum, dan lain-lain (ada 10 syarat). Rekrutmen PNS didasarkan pada tingkat pendidikan (bukan kompetensi). Materi ujian dibuat masing-masing oleh sub-tim penyusun materi ujian dan dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi negeri setempat/terdekat dengan persetujuan Pejabat Pembina Kepegawaian. Jenis materi ujian meliputi tiga hal, yaitu: 1) Tes Pengetahuan Umum (TPU), yang meliputi: ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, hankam, dan hukum; 2) Tes Bakat Skolastik (TBS), meliputi: kemampuan verbal, kemampuan kuantitatif, dan

kemampuan penalaran; dan 3) Tes Substantif (TS), yang dimaksudkan untuk mengukur kemampuan dan atau keterampilan peserta ujian yang berkaitan dengan kompetensi jabatan atau pekerjaan yang dilamar. Mulai tahun 2007, TS ditiadakan diganti dengan Tes Kompetensi Bidang dan Tes Skala Kematangan. Materi ujian TPU dan TBS berlaku untuk semua peserta ujian, disesuaikan dengan tingkat jenjang pendidikan yang berbeda, sedangkan materi Tes Skala Kematangan berlaku sama untuk semua peserta tes. Lembar soal ujian diolah secara computerized. Pengumuman kelulusan dilakukan oleh Pejabat pembina Kepegawaian masing-masing instansi setelah menerima daftar ranking nilai peserta ujian dari panitia rekrutmen PNS dan kemudian meng-umumkan nama pelamar dan nomor ujian yang dinyatakan lulus dan diterima secara terbuka (urutan nilai tidak diumumkan). Peserta yang lulus ini setelah melalui serangkaian proses masih berstatus Calon PNS selama 1 tahun.

Berdasarkan pengertian di atas, maka rekrutmen PNS sesungguhnya didasarkan pada berapa jumlah (formasi) yang dibutuhkan dan pada tingkat (serta kualifikasi pendidikan) seperti apa yang dibutuhkan. Jadi, secara umum sistem rekrutmen PNS didasarkan pada basis pendidikan, bukan pada kompetensi. Dengan kata lain, sistem rekrutmen PNS di Indonesia hingga saat ini belum memiliki pola yang baku (terstandar), apakah secara terpusat atau desentralisasi, bergantung dari Keputusan Politik. Hal ini disebabkan tidak adanya lembaga

husus yang menangani kepegawaian PNS, seperti halnya NPA di Jepang. Komisi Kepegawaian Negara yang telah diamanatkan oleh UU hingga saat ini belum terbentuk karena berbagai kepentingan. Lembaga yang terkait dengan kepegawaian (PNS) di Indonesia bermacam-macam, ada BKN, LAN dan Menpan, bahkan jika dirujuk ke belakang melibatkan instansi lain semisal Menko Kesra.

Beberapa hal yang perlu dijelaskan terkait dengan sistem rekrutmen PNS di Indonesia bahwa rekrutmen PNS didasarkan pada tingkat pendidikan sesuai jatah formasi, dengan spesialisasi bidang pendidikan tertentu. Jadi, secara umum sistem rekrutmen PNS belum bisa dikatakan berdasarkan sistem merit yang mengutamakan kompetensi, melainkan didasarkan pada tingkat dan kualifikasi pendidikan.

2) Promosi dan Rotasi

Dalam terminologi UU Kepegawaian, promosi pegawai disebut dengan istilah "pengangkatan dalam jabatan struktural", secara normatif dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, dan golongan. Dalam praktiknya, persyaratan di atas serba dilematis karena beberapa hal, yaitu:

- Hingga saat ini tidak semua instansi memiliki Standar Kompetensi Jabatan (kalaupun ada seringkali hanya bagus di kertas).

- Tidak ada instrumen yang objektif dan valid untuk mengukur prestasi kerja pegawai. DP-3 banyak dipertanyakan karena ukurannya sangat abstrak.
- Pangkat justru menjadi ukuran utama dalam promosi pegawai, padahal kepangkatan dalam PNS tidak secara otomatis mencerminkan kompetensi.
- Syarat objektif lainnya sering dimaknai berbeda oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
- Meminjam istilah Miftah Thoha, Baperjakat sebenarnya "instrumen politik" peninggalan Orde Baru yang justru dominan dalam menentukan promosi seseorang.

Dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa promosi pegawai di lingkungan instansi pemerintah ditentukan berdasarkan pertimbangan Baperjakat di masing-masing instansi. Pertimbangan Baperjakat pada umumnya didasarkan pada senioritas kepangkatan yang direpresentasikan dalam Daftar Urutan Kepangkatan. Kalaupun ada pengujian atau tes untuk promosi pegawai, namun umumnya senioritas/kepangkatan tetap merupakan salah satu faktor penentu. Dalam perkembangan terakhir ada kecenderungan dilakukan penilaian dalam pengangkatan jabatan-jabatan strategis seperti eselon I dan II melalui Assessment Center, seperti yang dilakukan oleh Departemen Kehutanan dan BKN. Namun begitu keputusan akhir tetap pada Baperjakat.

Sementara rotasi pegawai di lingkungan instansi pemerintah pada umumnya dilakukan dalam jangka waktu tertentu 5 tahunan, dan bisanya model rotasinya setengah-setengah dengan alasan agar tidak mengganggu kelangsungan pekerjaan. Dengan demikian, baik promosi maupun rotasi pegawai dalam praktiknya belum ada pola baku yang diterapkan secara terstandar untuk instansi pemerintah, lebih-lebih di era otonomi daerah ini.

3) Sistem Penggajian

Dalam aturan kepegawaiannya dinyatakan bahwa setiap PNS berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggungjawabnya. Sistem penggajian dapat digolongkan menjadi:

- Sistem skala tunggal (sistem penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak/kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan berat ringannya tanggungjawab pekerjaan).
- Sistem skala ganda (sistem penggajian yang bukan saja didasarkan pada pangkat tetapi juga sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai dan beratnya tanggungjawab pekerjaan).
- Sistem skala gabungan (perpaduan antara sistem skala tunggal dan ganda). Gaji pokok ditentukan sama bagi PNS yang berpangkat sama, di samping itu diberikan tunjangan kepada PNS yang memikul

tanggungjawab yang lebih berat, prestasi kerja tinggi.

Penentuan gaji pokok bagi PNS yang diangkat dalam suatu pangkat diberikan gaji pokok berdasarkan golongan ruang yang ditetapkan untuk pangkat itu, yang segaris dengan pengalaman kerja/ masa kerja golongan. Kepada CPNS diberikan 80% dari gaji pokok. Selain itu, PNS diberikan juga tunjangan, yaitu: tunjangan keluarga, tunjangan suami/ isteri, tunjangan jabatan, dan tunjangan khusus seperti tunjangan kemahalan. Untuk meningkatkan kegairahan bekerja bagi PNS diselenggarakan usaha kesejahteraan meliputi: program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan pemilikan rumah dan asuransi pendidikan bagi putera/ puteri PNS.

Dalam praktiknya, sistem penggajian PNS banyak mengandung ketimpangan, antara lain tidak menghargai kinerja pegawai, kompleksitas, tingkat kesulitan dan besarnya tanggungjawab, pinter goblok sama saja (PGPS). Di samping besarnya tidak layak juga terjadi ketimpangan antara jenjang PNS yang tidak mencerminkan rasa keadilan, baik internal maupun eksternal.

4) Sistem Pelatihan

Tujuan pelatihan adalah untuk mewujudkan PNS yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan. Secara umum, diklat PNS terdiri atas dua jenis, yaitu: diklat prajabatan (pre-service training) dan diklat dalam jabatan (in service training). BKN secara fungsional bertanggungjawab atas

pengembangan dan penetapan standar kompetensi jabatan dan pengawasan standar kompetensi serta pengendalian pemanfaatan lulusan diklat. Pejabat Pembina Kepegawaian melakukan pemantauan dan penilaian secara periodik disesuaikan antara penempatan lulusan dengan jenis diklat yang telah diikuti serta melaporkannya kepada BKN. Sedangkan LAN secara fungsional bertanggungjawab atas pengaturan, koordinasi dan penyelenggaraan diklat. Dengan demikian, ada dua lembaga yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan diklat kepegawaian, yaitu BKN dan LAN. Dalam praktiknya hal ini seringkali menimbulkan kerancuan dan tumpang tindih bahkan terkesan "rebutan" lahan.

Hal yang patut digarisbawahi di sini bahwa sudah menjadi rahasia umum diklat di lingkungan instansi pemerintah umumnya terkesan formalitas dan kerap juga menjadi ajang penyingkiran sehingga muncul istilah "disekolahkan". Hal ini memberi kesan bahwa diklat di lingkungan instansi pemerintah belum dilaksanakan secara maksimal sebagaimana tujuan pelaksanaan diklat yang sebenarnya.

D. PERBANDINGAN SISTEM KEPEGAWAIAN JEPANG & INDONESIA

Uraian di atas secara sekilas sebenarnya telah menunjukkan perbandingan antara sistem kepegawaian di Jepang dan Indonesia. Perbandingan antara kedua sistem kepegawaian tersebut secara sederhana dapat dijelaskan sebagai berikut:

No	Sistem Kepegawaian	Negara	
		Jepang	Indonesia
1.	Jenis Pegawai Negeri	• PN umum • PN Khusus	• PNS • TNI • Polri
2.	Jumlah P N	• 4.340.000 • 1 : 38 • ada pembatasan jumlah atas PN	• 4.268.367 • 1 : 56 • tidak ada zero/minus growth
3.	Lembaga Pengelola	NPA: independen dan netral	BKN: kurang independen & kurang netral
4.	Sistem Rekrutmen	• berdasarkan kompetensi • dilakukan oleh NPA • Lulusan universitas terbaik	• Berdasarkan pendidikan • Diserahkan ke instansi/daerah • Bukan lulusan universitas terbaik
5.	Promosi dan Rotasi	• Promosi berdasarkan senioritas & kinerja, (<i>merit system</i>) • Rotasi dilaksanakan 2-3 tahun	• Promosi berdasarkan senioritas & kepegkataan (belum merit), DUK • Rotasi dilaksanakan 5, sifatnya setengah-setengah
6.	Sistem Penggajian	• Berdasarkan kompleksitas, kesulitan & tanggungjawab tugas • Sistem penggajian menghargai kinerja • Disesuaikan setiap tahun berdasarkan survei gaji • Ada sistem baku	• Berdasarkan golongan ruang, tidak berdasarkan beban kerja & tanggungjawab • Sistem penggajian tidak menghargai kinerja • Tidak ada penyesuaian • Tidak ada survei gaji • Tidak bersistem
7.	Sistem Diklat	• Dilaksanakan masing2 instansi • NPA bertanggungjawab dalam merencanakan/ mengkoordinasikan • Orang diklat bangga, karena cermin prestasi	• Dilaksanakan masing2 instansi • BKN pengendali, LAN pembinaan diklat • Diklat tidak terkait langsung dengan karier pegawai, bahkan terkesan dibuang, disekolahkan
8.	Reformasi sistem kepegawaian	• Menetapkan kerangka & basic design reformasi PN • Dilaksanakan mulai tahun 2006	• Belum jelas kerangka kasar reformasi kepegawaian • Tidak jelas kapan mulainya

E. PENUTUP: APA YANG DAPAT DIPETIK UNTUK SISTEM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA?

Setelah secara sekilas menguraikan sistem kepegawaian dan membuat matriks perbandingan antar kedua negara tersebut, maka pertanyaan penutup dalam tulisan ini adalah "pelajaran apa yang dapat dipetik dari sistem kepegawaian Jepang untuk Indonesia"? Banyak hal yang dapat dibuat pelajaran untuk perbaikan sistem kepegawaian khususnya bagi PNS di Indonesia, antara lain sebagai berikut:

Pertama, bahwa di Jepang ada kebijakan untuk mengontrol jumlah pegawai dengan *total staf number of law* berdasarkan analisis kebutuhan pegawai. Pada tataran yang sama sebenarnya di Indonesia pernah dibuat kebijakan *zero growth* bahkan *minus growth* untuk mengendalikan jumlah PNS yang diasumsikan sudah "kelebihan". Namun dalam praktiknya, kebijakan ini tidak dibarengi dengan perencanaan SDM aparatur yang komprehensif dan sistematis dengan komitmen yang tinggi dari para pemimpin. Bahkan dalam perkembangannya saat ini pemerintah justru membuat kebijakan yang kontraproduktif terhadap penciptaan visi kepegawaian, yaitu PNS yang profesional dan kompeten, yaitu dengan adanya kebijakan pengangkatan tenaga honorer, bahkan sekarang Sekdes. Inilah yang menurut Prof. Miftah Thoha suatu birokrasi yang sangat besar di dunia.

Kedua, untuk menunjang profesionalisme dan kompetensi pegawai negeri, NPA sebagai lembaga khusus yang bertanggungjawab terhadap sistem kepegawaian bersifat independen dan netral dari pengaruh politik. Lembaga ini seharusnya juga terdapat di Indonesia yang tidak dipengaruhi oleh

suatu kementerian tertentu. Selain itu, NPA adalah satu-satunya lembaga pemerintah pusat yang bertanggungjawab terhadap terselenggaranya manajemen pegawai negeri, tidak seperti di Indonesia ada BKN, Menpan, LAN, dan Depdagri yang tugas pokok dan fungsinya kerap *overlapping*.

Ketiga, rekrutmen pegawai berdasarkan sistem merit yang mengutamakan kompetensi dan dilaksanakan dengan proses eksaminasi secara terbuka dan kompetitif. Seharusnya rekrutmen PNS dilaksanakan berdasarkan *merit system* dengan fokus pada kompetensi, bukan basis pendidikan. Yang perlu digarisbawahi bahwa rekrutmen pegawai dilaksanakan secara terpusat oleh NPA dan membuat daftar calon yang memenuhi syarat, sementara instansi pengguna mengambil dari calon-calon yang telah diseleksi oleh NPA. Jadi ada semacam *data based* calon-calon yang pantas diangkat menjadi PNS, dan instansi tinggal memanfaatkannya. Hal ini dapat mengurangi praktik-praktik KKN. Sudah saatnya menggunakan strategi jemput bola untuk merekrut calon-calon pegawai dari lulusan universitas terbaik, kalau perlu dengan model fast track.

Keempat, promosi pegawai hendaknya didasarkan pada kinerja, bukan semata-mata senioritas masa kerja (kepanjangan). Senioritas hendaknya jangan dipandang sebatas lamanya mereka bekerja menjadi PNS, tetapi juga dikaitkan dengan kapabilitas atau senioritas akademiknya.

Kelima, hendaknya sistem penggajian PNS didasarkan pada beban kerja, tanggungjawab, kompleksitas pekerjaan yang menjamin keadilan internal dan eksternal. Sistem penggajian hendaknya terus disesuaikan dengan perkembangan berdasarkan survei

gaji. Jadi ada sistem penggajian secara baku.

Keenam, pelaksanaan diklat hendaknya mempunyai korelasi dengan karier seseorang, dan seharusnya pegawai yang diikutsertakan dalam diklat karena sebagai penghargaan berdasarkan pada prestasi kerja yang dicapainya.

Ketujuh, reformasi kepegawaian hendaknya dilaksanakan secara komprehensif dengan konsep yang jelas berdasarkan kerangka dan basic design yang jelas dan terukur.

DAFTAR PUSTAKA

Tim Peneliti BKN, 2000, Inventarisasi Data Kepegawaian Instansi Pemerintah, Jakarta.

Chandler, J.A., 2000. "Comparative Public Administration", Routledge,

Wikipedia. [Http://www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).