

PENGUATAN PARADIGMA DESENTRALISASI DALAM PENGATURAN MENGENAI PEGAWAI NEGERI SIPIL¹

Riris Katharina

Abstract

Problems emerged from the implementation of decentralization of the civil servants (PNS) across the country is giving a serious threat to the central government. Some examples of problems caused by the wrongdoings of the practices of this decentralization policy are, among others, the inneutrality of the civil servants, their uncontrollable growing numbers and structure, their poor management and big gap of quality among many regions. This essay argues that decentralization paradigm is still a good choice for regulating civil servants in Indonesia but its implementing policies need improvements in many areas.

Keywords: Civil Services, Decentralization, Management Civil Services

Abstrak

Permasalahan yang timbul sebagai akibat penerapan prinsip desentralisasi dalam pengaturan mengenai Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada saat ini telah menjadi ancaman serius bagi pemerintahan Indonesia. Berbagai permasalahan yang timbul akibat beberapa kekeliruan dalam pengaturan mengenai PNS, antara lain PNS tidak netral, jumlah dan struktur PNS di daerah menjadi tidak terkendali, kualitas PNS daerah sangat bervariasi antara daerah yang satu dan daerah lainnya, serta manajemen kepegawaian di daerah yang memerlukan banyak pembenahan. Tulisan ini mengemukakan bahwa paradigma desentralisasi masih tetap menjadi pilihan terbaik dengan berbagai perbaikan terhadap peraturan yang mengatur mengenai PNS.

Kata kunci: PNS; Desentralisasi; Manajemen Kepegawaian

¹ Tulisan ini sudah memperoleh masukan dan koreksi dari Mitra Bestari, DR. Lili Romli, M.Si, Peneliti Utama Pusat Penelitian Politik LIPI. Atas masukan dan koreksinya disampaikan terima kasih. Tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Pendahuluan

Sebagai konsekuensi dari diterapkannya desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia mengakibatkan pengaturan mengenai sistem kepegawaian Indonesia dilaksanakan secara desentralisasi. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dinilai tidak demokratis, cenderung sentralistik dan otoritarian.² Oleh karena itu lahirlah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dinilai lebih demokratis, desentralistik, dan egalitarian.³

Dikatakan lebih demokratis karena Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 memuat ketentuan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dan untuk menjamin netralitas tersebut, PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Hal ini penting mengingat pada masa itu partai politik tumbuh dengan suburnya seiring dengan tuntutan reformasi dalam bidang politik. Dengan pelayanan yang tidak diskriminatif tersebut diharapkan dapat mewujudkan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 juga dinilai desentralistik dengan dimuatnya ketentuan bahwa untuk memperlancar pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian, Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian daerah. Selain itu, kehadiran Badan Kepegawaian Daerah sebagai sebuah perangkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan manajemen PNS Daerah merupakan cerminan kehendak melaksanakan desentralisasi dalam bidang kepegawaian. Dengan diberikannya kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan manajemen PNS Daerah, tujuan desentralisasi untuk lebih mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, memperkuat transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya publik, mengurangi korupsi, meningkatkan partisipasi dalam proses kebijakan, dan meningkatkan pelayanan publik dalam level daerah dapat terwujud.⁴ Daerah dianggap lebih mengetahui kebutuhan akan jumlah, kualifikasi, dan beban kerja pegawai di daerahnya, termasuk mengetahui kemampuan daerah untuk memberikan kesejahteraan bagi pegawainya.

² Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 1.

³ *Ibid.*, hal. 3.

⁴ Prijono Tjiptoherijanto, *et.al*, "Decentralization in Indonesia: New Hope for a Sustainable Development", 2010, hal. 2, sebuah makalah.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 juga dinilai lebih egaliter karena undang-undang ini mengatur bahwa pembinaan PNS dilakukan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk memberi peluang bagi PNS yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuannya secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Demikian juga prinsip egalitarian terlihat dari diaturnya ketentuan bahwa pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Dengan demikian, semua PNS diperlakukan sama, yaitu sepanjang memiliki prestasi yang tinggi akan diapresiasi dengan pangkat dan jabatan yang sesuai. Kompetisi dilakukan secara sehat (obyektif) dan terbuka.

Namun, dalam implementasinya, dampak dari otonomi daerah terhadap kepegawaian khususnya terhadap PNS menimbulkan masalah, antara lain PNS yang tidak netral, menumbuhkan jumlah dan struktur PNS di daerah menjadi tidak terkendali, kualitas PNS daerah akan sangat bervariasi antara daerah yang satu dan daerah lainnya, serta manajemen kepegawaian di daerah yang memerlukan banyak pembenahan.⁵

Permasalahan

Permasalahan di atas memunculkan sejumlah pertanyaan apakah paradigma desentralisasi tersebut masih relevan untuk kondisi PNS saat ini? Namun apabila kembali ke sistem sentralistik akan menimbulkan pertanyaan lanjutan apakah Indonesia akan kembali menjadi negara yang otoriter? Bagaimana jika dilakukan penguatan terhadap paradigma desentralisasi dalam pengaturan PNS?

Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan yang menjadi permasalahan yaitu menjelaskan bagaimana kondisi PNS saat ini untuk dapat melihat permasalahan yang terjadi dan memberikan argumentasi bagi kemungkinan dilakukannya penguatan paradigma desentralisasi dalam pengaturan PNS.

⁵ Prijono Tjiptoherijanto, *Catatan untuk Penyusunan RUU Kepegawaian*, sebuah makalah, 2010, hal. 3-4.

Paradigma PNS

Paradigma pemerintahan mempengaruhi pengaturan mengenai PNS. Paradigma ketika Undang Nomor 8 Tahun 1974 dibentuk merupakan sistem pemerintahan yang otoriter dan sentralistik sehingga sistem kepegawaiannya juga otoriter dan sentralistik. Dalam Undang Nomor 43 Tahun 1999 ketika era reformasi dimulai, sistem pemerintahan Republik Indonesia melaksanakan sistem desentralisasi dan demokratisasi, yang mestinya dijadikan warna pengelolaan sistem kepegawaian.⁶ Pada saat ini penekanan pada desentralisasi semakin menguat ditandai dengan pemekaran daerah baik dalam lingkup provinsi maupun kabupaten/kota. Selain itu, penajaman terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga menjadi pokok perhatian di tengah berbagai peristiwa di dalam negeri yang menuntut untuk dipertahankannya NKRI.

Paradigma desentralisasi dalam Undang Nomor 43 Tahun 1999 sangat tegas dinyatakan. Dalam Penjelasan Umum dinyatakan bahwa “Dengan berlakunya Undang Nomor Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah harus didorong desentralisasi urusan kepegawaian kepada daerah.”

Selanjutnya, dalam perkembangan desentralisasi di Indonesia, Undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang semakin memperkuat prinsip desentralisasi dalam pengaturan mengenai PNS. Dalam Penjelasan Umum khususnya mengenai kepegawaian daerah, disebutkan bahwa:

“Dalam sistem kepegawaian secara nasional, PNS memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsional sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah.”

Prinsip desentralisasi semakin dipertegas dalam Penjelasan Umum Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan menyatakan:

“Sistem manajemen pegawai yang sesuai dengan kondisi pemerintahan saat ini, tidak murni menggunakan *unified system* namun sebagai konsekuensi gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan

⁶ Miftah Thoha, *RUU Kepegawaian*, sebuah makalah, tanpa tahun.

Pemerintah (Pusat), dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada (Pemerintah) Daerah untuk selanjutnya dilaksanakan oleh pembina kepegawaian daerah.”

Pilihan prinsip desentralisasi dalam pengaturan mengenai PNS diperkuat oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Pasal 18 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 jelas dinyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.” Selanjutnya, Pasal 10 Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan Pemerintah Pusat adalah politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

Dari Pasal 10 Undang Nomor 34 Tahun 2004 jelas bahwa urusan kepegawaian bukanlah urusan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu seharusnya urusan tersebut menjadi urusan Pemerintah Daerah. Bahkan dalam Pasal 21 disebutkan antara lain bahwa “Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak mengelola aparatur daerah.” Khusus mengenai kepegawaian daerah, dalam Bab V Pasal 129 ayat (1) disebutkan bahwa “Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.” Selanjutnya dinyatakan bahwa “Manajemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.” Dengan demikian, secara normatif, paradigma desentralisasi dalam pengaturan mengenai PNS sudah tepat.

Profil PNS

Sejak era Pemerintahan Soeharto hingga tahun 1993, Pemerintah menerapkan kebijakan *positive growth*, dengan pertumbuhan jumlah PNS diatas 1%. Selanjutnya tahun 1994 Pemerintah mengeluarkan kebijakan *zero growth*, untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efisien. Namun, pada tahun 1995 - 1997 kembali dilaksanakan kebijakan *positive growth*, dengan pertumbuhan jumlah pegawai yaitu antara 0,70% - 1,03%. Kebijakan pada saat ini lebih dimaknai sebagai kepentingan politik pemerintahan pada masa itu, dimana birokrasi dijadikan alat politik pemerintah.⁷

⁷ “Birokrasi Versus Intervensi Politik”, *Kompas*, 26 Maret 2005.

Tabel 1.
Perkembangan Pegawai Negeri Sipil

Tahun	Pegawai Negeri Sipil				Total	Total
	Pusat		Daerah		Jumlah	Pertumb (%)
	Jumlah	Pertumb (%)	Jumlah	Pertumb (%)		
1974	-	-	-	-	1.526.809	-
1979	-	-	-	-	1.829.397	19,82
1984	-	-	-	-	2.785.646	52,27
1989	3.151.661	-	475.954	-	3.627.615	30,23
1990	3.277.807	4,00	474.199	-0,37	3.752.006	3,43
1991	3.341.930	1,96	482.185	1,68	3.824.115	1,92
1992	3.401.409	1,78	486.157	0,82	3.887.566	1,66
1993	3.505.973	3,07	503.374	3,54	4.009.347	3,13
1994	3.471.595	-0,98	494.183	-1,83	3.965.778	-1,09
1995	3.527.567	1,61	502.653	1,71	4.030.220	1,62
1996	3.552.088	0,70	508.344	1,13	4.060.432	0,75
1997	3.588.706	1,03	505.640	-0,53	4.094.346	0,84
1998	3.585.667	-0,08	504.760	-0,17	4.090.437	-0,10
1999	3.519.959	-1,83	485.902	-3,74	4.005.861	-2,07
2000	3.450.397	-1,98	476.749	-1,88	3.927.146	-1,96
2001	943.753	-72,65	2.989.013	526,96	3.932.766	0,14
2002	829.922	-12,06	3.002.164	0,44	3.832.086	-2,56
2003	823.909	-0,72	2.824.096	-5,93	3.648.005	-4,80

Sumber: Badan Kepegawaian Negara, 2003, diolah oleh Litbang Kompas, Kompas, 4 Desember 2004.

Pada tahun 1998 Pemerintah mengeluarkan kebijakan *minus growth*. Penyebabnya memang tidak dapat dihindari karena kesulitan pemerintah membayar gaji PNS akibat krisis ekonomi.⁸ Kebijakan ini terus berlangsung hingga tahun 2001. Sejak otonomi daerah diberlakukan, tepatnya pada pada tahun 2001, yang ditandai dengan penyerahan sebagian besar urusan pemerintahan kepada daerah, kebijakan Pemerintah terhadap PNS kembali berubah. Sejalan dengan tuntutan otonomi daerah, sekitar 2,5 juta PNS ditransfer bersama dengan 20.000 aset dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁹ Kebijakan ini menyebabkan terjadinya pertumbuhan pegawai yang sangat tinggi yaitu sebesar 526,96% di daerah (lihat Tabel 1).

Pada tahun 2002, setelah kondisi politik domestik membaik, Pemerintah kembali memberlakukan kebijakan *zero growth*. Selanjutnya, pendataan ulang PNS dilakukan pada tahun 2003. Hasilnya, Pemerintah memandang perlu untuk memberlakukan kebijakan *positive growth* pada tahun 2004. Ini artinya, Pemerintah akan mengadakan suatu kebijakan perekrutan dalam rangka penambahan jumlah PNS. Alasan diberlakukannya kebijakan *positive growth*

⁸ "Antara Dipompa dan Digembosi", Kompas, 4 Desember 2004.

⁹ Stephen Sherlock, *World Bank Report*, Jakarta, 2004, hal. 85.

ini didasarkan hasil pendataan ulang PNS yang menunjukkan bahwa jumlah PNS pada bulan Desember 2003 sejumlah 3.648.005 orang dengan rasio PNS terhadap penduduk 1,7. Angka ini dinilai jauh bila dibandingkan dengan angka rasio di negara ASEAN yang sudah berkisar 2,5-3,6. Dari data jumlah PNS yang akan pensiun hingga tahun 2006 diperoleh angka 599.688 orang. Oleh karena kedua pertimbangan tersebut, maka dianggap perlu mengadakan perekrutan terhadap PNS dalam jumlah besar.

Permasalahan Desentralisasi PNS

Di tengah paradigma desentralisasi PNS saat ini, berbagai permasalahan terus muncul. Beberapa permasalahan yang terlihat adalah: *pertama*, peran kepala daerah yang menguat dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat. Hal ini sejalan dengan ketentuan di dalam Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 130 disebutkan:

“(1) Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur.

(2) Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi dengan Gubernur.”

Akibat ketentuan di atas mengakibatkan PNS menjadi tidak netral. Karena karir PNS cenderung dikooptasi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di daerah (berada di tangan kepala daerah), maka PNS berlomba-lomba untuk mendekati diri kepada kepala daerah atau calon kepala daerah jika tidak ingin diberhentikan atau dipindahkan tanpa alasan yang jelas. Sebagai contoh 6 Sekda di Riau dan 6 Sekda di Jawa Timur telah diberhentikan dari jabatannya tanpa suatu alasan yang jelas.¹⁰ Untuk itu, PNS bahkan ada yang menjadi tim sukses dalam kampanye pemilihan kepala daerah, dengan harapan apabila calon kepala daerah yang dikampanyekannya menang, dia dapat menjadi pejabat eselon tertinggi di daerahnya. Bentuk pelanggaran yang terjadi dalam praktek kampanye selama ini tercatat ada 3, yaitu¹¹:

¹⁰ Made Suwandi, *Konsepsi Dasar Otonomi Daerah (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien)*, sebuah makalah, Jakarta, 2002, hal. 16.

¹¹ Eko Prasajo, "Netralitas PNS dalam Pemilu", *Kompas*, 3 Maret 2009.

“Pertama, penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, antara lain menerbitkan aturan yang mewajibkan kampanye kepada bawahan, pengumpulan dana bagi parpol tertentu, pemberian izin usaha disertai tuntutan dukungan kepada parpol/caleg tertentu, penggunaan bantuan pemerintah untuk kampanye, mengubah biaya perjalanan dinas, dan memaksa bawahan membiayai kampanye parpol/caleg dari anggaran Negara.

Kedua, penggunaan fasilitas negara secara langsung, misalnya penggunaan kendaraan dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya.

Ketiga, pemberian dukungan lain, seperti bantuan sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut parpol/caleg di kantor, memakai atribut parpol/caleg, menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan pakaian dinas dan kelengkapannya, serta pembiaran atas pelanggaran kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara dan perlakuan tidak adil/diskriminatif atas penggunaan fasilitas Negara kepada parpol/caleg.”

Kedua, peran kepala daerah dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat dalam era desentralisasi juga mengakibatkan fungsi PNS sebagai perekat bangsa menjadi pudar. Hal tersebut disebabkan karena ego masing-masing kepala daerah yang menonjolkan isu putra daerah. Bahkan, di beberapa daerah relasi antara pemerintah daerah dan masyarakat dicerminkan dengan adanya nepotisme berdasarkan kebangsawanan, sukuisme dan afiliasi politik dalam proses rekrutmen, penempatan, promosi dan mutasi jabatan tertentu. Bahkan “gelar kebangsawanan” secara sengaja diciptakan oleh bupati/walikota untuk memperkuat posisi jabatan, sekaligus membedakan masyarakat biasa dengan masyarakat yang memiliki status kebangsawanan tertentu. Hal ini muncul dengan istilah misalnya “laskar” dan “putera asli”. Di Kabupaten Ketapang misalnya, muncul penguatan patronasi birokrasi dan politik dengan sebutan Laskar Lanang, di Minahasa muncul Patronase Gereja melalui “Geming” dan “Laskar Kristo”.¹² Akibatnya, sulit bagi seorang pejabat untuk menjalani *tour of duty* ke berbagai daerah. Seorang PNS di Kabupaten Ciamis misalnya hanya akan berkarir di Kabupaten Ciamis, atau paling tinggi di Provinsi Jawa Barat. Dia akan sulit berkarir di provinsi lainnya di Indonesia karena belum tentu kepala daerah di provinsi lain menerimanya.

¹² Yappika, *Ringkasan Laporan Penelitian: Program untuk Mendorong Pelaksanaan Desentralisasi yang Membuka Ruang Partisipasi Politik Rakyat, Efektivitas Tata-Pemerintahan dan Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat*, Kerjasama Partnership Kemitraan, Uni Eropa, dan Yappika, tanpa tahun, tanpa penerbit, hal. 33.

Ketiga, *tour of duty* yang tidak dapat melintasi berbagai daerah di Indonesia mengakibatkan terjadinya ketimpangan kemampuan SDM di tiap daerah. Daerah yang sudah lebih dulu maju biasanya memiliki SDM yang baik pula. Namun, akibat permasalahan ego kedaerahan mengakibatkan tidak bisa terjadi pertukaran kemampuan antar PNS antar daerah. Hal ini mengakibatkan *lack of capacity* pada daerah tertentu, terutama daerah-daerah pemekaran.

Keempat, peran kepala daerah yang menguat dalam perekrutan PNS. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 132 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

“Penetapan formasi pegawai negeri sipil daerah provinsi/kabupaten/kota setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul Gubernur.”

Akibat ketentuan di atas, kepala daerah berlomba-lomba untuk menaikkan jumlah formasi PNS di daerahnya tanpa melalui analisis jabatan yang tepat. Ada kecenderungan perekrutan pegawai didorong untuk memperbanyak jumlah sehingga semakin banyak pegawai yang bisa dibina untuk mendukung kekuatan golongan politik yang berkuasa.¹³ Kondisi tersebut di atas mengakibatkan sulit mendapatkan PNS yang profesional. Hal ini disebabkan karena seseorang menjadi PNS bukan karena kemampuan profesionalitasnya. Dengan PNS yang tidak profesional akan sulit mendapatkan pelayanan publik yang baik.

Kelima, akan sulit memberantas korupsi karena korupsi sudah terjadi sejak di hilir. Bagaimana mungkin mengharapkan seorang PNS yang bekerja dengan pengabdian karena uangnya sudah dipakai untuk melamar sebagai calon PNS. Tentunya yang terpikirkan oleh PNS semacam ini adalah bagaimana caranya agar uang dapat kembali. Sehingga orientasi PNS yang semacam ini adalah bagaimana cara mendapatkan uang sebanyak-banyaknya dengan berbagai cara. Bisa jadi, berbagai cara yang tidak terpuji akan dihalalkan. Bahkan tidak segan-segan melakukan kegiatan korupsi, kolusi ataupun nepotisme. Akibatnya adalah ongkos pelayanan menjadi lebih tinggi (*high cost economy*), dan pada akhirnya masyarakat kembali tidak mendapatkan standar pelayanan yang maksimal.

Evaluasi pelayanan publik yang dilakukan oleh KPK melalui pantauan dan survei integritas di lapangan terhadap pelayanan publik di tingkat pemerintah daerah pada tahun 2010 memperlihatkan data sebagai berikut: Surabaya (6,13), Samarinda (6,11), Yogyakarta (5,89), Ambon (5,60), Tanjung Pinang (5,59), Pontianak (5,58), dan Serang (5,47). Setelah itu barulah Pemkot Jakarta Barat

¹³ Miftah Thoha (2005), *op.cit.*, hal. 5.

(5,46) di peringkat ke-8, Jakarta Timur (5,44) di peringkat ke-9, dan Jakarta Pusat (5,44) peringkat ke-10.¹⁴ Kondisi di atas memperlihatkan bahwa kinerja PNS masih sangat rendah yang mengakibatkan pelayanan publik rendah dan ditengarai rentan terjadi tindak korupsi.

Keenam, akibat dari penerimaan PNS tanpa dasar yang kuat di atas mengakibatkan terjadinya kebangkrutan di daerah-daerah. Data terakhir memperlihatkan bahwa 42 daerah terancam bangkrut karena pengeluaran terutama dari Dana Alokasi Umum (DAU) semakin tidak mencukupi untuk mendanai biaya belanja pegawai daerah. Hal tersebut salah satunya disebabkan karena perekrutan PNS yang dilakukan setiap tahun tanpa memperhatikan kemampuan anggaran untuk menggajinya.¹⁵ Sebagaimana diketahui, menurut Pasal 134 Undang Nomor 32 Tahun 2004, gaji dan tunjangan PNS daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum.

Ketujuh, dengan sistem penggajian dan tunjangan PNS yang didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka kesejahteraan PNS di masing-masing daerah berbeda-beda. Hal ini sangat bergantung kepada kemampuan daerah mencari sumber pendapatan daerah lainnya. Kesenjangan antara satu daerah dengan daerah yang lainnya menimbulkan kecemburuan antar daerah. Jika lama-lama dibiarkan, dikhawatirkan akan muncul semacam pemberontakan dari PNS di daerah yang tidak atau kurang sejahtera. Atau bisa juga kesenjangan penghasilan mengakibatkan pemberian layanan yang timpang kepada masyarakat.

PNS dalam Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah disinggung di depan, adopsi terhadap prinsip desentralisasi dalam manajemen kepegawaian di Indonesia dilatarbelakangi oleh sejarah masa lalu birokrasi Indonesia, dimana prinsip sentralisasi yang dianut selama 32 tahun berakibat pada ketergantungan yang sangat tinggi kepada pusat. Akibat sentralisasi tersebut selanjutnya telah menumpulkan nuansa lokal dalam pengaturan pegawai daerah.¹⁶ Munculnya reformasi dalam bidang pemerintahan menghadirkan otonomi daerah sebagai salah satu jawaban atas tuntutan kehidupan demokrasi yang lebih baik.

¹⁴ Bahkan Jakarta pun Kalah dari Ambon, <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/04/06/12562595/Bahkan.Jakarta.Pun.Kalah.dari.Ambon>, diakses pada tanggal 13 April 2011.

¹⁵ Menurut Yuna Farhan, Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) dalam "42 Daerah Terancam Bangkrut", *Media Indonesia*, 13 April 2011, hal. 3.

¹⁶ Irfan, *Otonomi Daerah: Aspek Sumber Daya Manusia*, Jakarta, 2004, sebuah makalah.

Otonomi daerah menurut beberapa pakar didefinisikan sebagai:

“A freedom which is assumed by local government in both making and implementing its own decision” (Mawhood, 1987), atau *“Any transfer of the authority to plan, make decisions and manage public functions.”* (Rondinelli, 1981).¹⁷

Sedangkan prinsip dasar dari desentralisasi adalah:

*“If a region or locality is to be some degree self governing, decision makers will have to be recruited from the area concerned. It means part of public policy is to be directed by people from locality rather than by civil servant posted from central.”*¹⁸

Dari berbagai definisi di atas dapat dikatakan bahwa setiap negara yang menganut pemerintahan lokal wajib melaksanakan prinsip desentralisasi. Dalam implementasinya, prinsip sentralisasi bukan berarti lebih buruk daripada prinsip desentralisasi. Kedua prinsip ini bukanlah sesuatu yang saling bertentangan.

Dalam kaitannya dengan hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi (Fesler 1968, Cohen et al, 1981, Faltas, 1982, Apthorpe and Conyers, 1982) diperlihatkan bahwa hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi sangat kompleks. Mereka bahkan menekankan bahwa sangat tidak mungkin memiliki sistem pemerintahan yang sangat sentralistik atau bahkan desentralistik total.¹⁹ Bahkan, Rondinelli mengatakan bahwa seluruh pemerintahan memiliki bentuk campuran dari fungsi sentralisasi dan desentralisasi.²⁰ Hanya saja, pengalaman negara-negara Eropa menunjukkan bahwa desentralisasi memiliki hubungan yang erat dengan demokrasi.

Menurut penganut desentralisasi, desentralisasi mengupayakan baik efisiensi pemerintah maupun keharmonisan politik. Perbesaran birokrasi dan kontrol terhadapnya hanya dapat dilakukan melalui pendesentralisasian unit-unit pemerintahan dimana warga masyarakat dapat berkomunikasi dengan pemerintahnya dan sebagai konsekuensinya, birokrasi akan lebih responsif terhadap kebutuhan warganya.²¹

¹⁷ Diana Conyers, *Public Administration and Development*, Vol. 3, 97-109, John Willey & Sons, Ltd, 1983, hal. 101.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Diana Conyers, *Community Development Journal*, Oxford University Press, 1986, hal. 90.

²⁰ Dennis A. Rondinelli, *Development and Change*, Vol. 21 No. 3, SAGE, London, 1990, hal. 492.

²¹ B.C Smith, *Bureaucracy and Political Power*, St. Martin's Press, New York, hal. 211-212.

Berdasarkan hasil studi dari United Nations (PBB) ada tiga sistem kepegawaian yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah secara universal, yaitu²²:

1. *Integrated System*;
2. *Separated System*;
3. *Unified System*.

Integrated System atau biasa disebut juga dengan Sistem Pegawai Kesatuan Nasional dan Lokal (*Integrated National dan Local Personnel System*) diartikan sebagai suatu sistem kepegawaian daerah dimana manajemen kepegawaian dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai dengan penggajian dan pensiun ditentukan oleh Pusat. Sistem ini umumnya dipergunakan di negara-negara berkembang, karena ketidakmampuan daerah untuk menggaji pegawai dan pegawai difungsikan juga sebagai alat perekat negara dan bangsa. Transfer pegawai dimungkinkan tidak hanya di antara daerah, tetapi juga daerah dan pusat.

Separated System atau biasa disebut juga dengan Sistem Pegawai Terpisah (*Separate Personnel System*) diartikan sebagai suatu sistem kepegawaian dimana manajemen kepegawaian dan rekrutmen sampai penggajian dan pensiun dilakukan oleh masing-masing daerah. Pegawainya bahkan tidak dapat ditransfer kepada badan-badan di bawah yuridiksi pusat. Umumnya sistem ini dipergunakan di negara-negara maju karena pemerintah daerah mampu menggaji pegawainya. Bahwa pegawai sebagai alat perekat bangsa bukan merupakan isu, namun profesionalisme pegawai yang lebih ditekankan.

Unified System atau biasa disebut dengan Sistem Pegawai Kesatuan Pemerintahan Lokal (*Unified Local Government Personnel Systems*) diartikan sebagai suatu sistem kepegawaian dimana manajemen kepegawaian dilakukan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut.

Dari ketiga tipe sistem pengelolaan pegawai oleh Pemerintah Daerah terdapat kelebihan dan kelemahan dari masing-masing tipe (lihat Tabel 2). Hal ini memperlihatkan bahwa tidak ada satu tipe pun yang paling baik. Setiap tipe pasti memiliki kelemahan dan kelebihan. Pilihan penggunaan sistem yang terbaik harus memperhatikan berbagai dimensi dalam sebuah pemerintahan.

²² Made Suwandi (2002), *op.cit.*, hal. 18.

Tabel 2
Kelebihan dan Kelemahan dari Tipologi Sistem Pengelolaan Pegawai Daerah

No.	Tipe	Kelebihan	Kelemahan
1.	Tipe I	<ul style="list-style-type: none"> a. Pemerintah Daerah memiliki kekuasaan yang dibutuhkan untuk memastikan loyalitas dan kinerja dari setiap pegawai. b. Mereka dapat memiliki hubungan kedekatan yang sangat kuat dengan warganya dalam pemberian layanan sehingga warga dapat mengenal kondisi daerahnya dengan lebih baik dan tertarik untuk membangun dengan lebih. c. Baik untuk anak-anak muda yang memiliki talenta untuk mencari karir. d. Kompensasi tergantung ekonomi daerah. e. Tergantung kemampuan daerah dalam mengelola pegawainya. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Daerah mungkin tidak mampu secara optimal menyediakan pegawai daerah yang bagus di seluruh posisi. b. Merit system kadangkala terabaikan begitu kuatnya aroma daerah. c. Terbatasnya karir bagi pegawai tingkat atasan di daerah.
2.	Tipe II	<ul style="list-style-type: none"> a. Tipe ini dapat memfasilitasi terciptanya sebuah sistem karir nasional atau lebih luas dengan menggunakan sistem merit. b. Tipe ini dapat membantu pemerintah daerah untuk mempekerjakan pegawai yang lebih berkualitas. c. Tipe ini dapat mencegah nepotisme dalam pengangkatan dan hal lain yang berkaitan dengan masalah pegawai. d. Penerapan kriteria objektif dan metode dalam perekrutan, pengangkatan, dan promosi dapat dibandingkan dengan pegawai di tingkat nasional. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Daya tanggap kepada daerah mungkin bisa rendah. b. Jika terdapat adanya bagian yang tidak unified sementara ada yang unified, seringkali terdapat masalah antar pegawai. c. Kurangnya dana untuk pelatihan seringkali ditemui karena tidak dekatnya dengan daerah. d. Rumit administrasinya karena adanya badan nasional yang dibentuk oleh daerah-daerah sementara daerah tidak memiliki peran yang strategis.
3.	Tipe III	<ul style="list-style-type: none"> a. Merit sistem lebih terjamin. b. Gaji yang bisa distandarisasi. c. Basis rekrutmen yang luas. d. Kualitas pegawai dapat lebih terjamin. e. Dapat memfasilitasi pelaksanaan desentralisasi secara lebih terarah dari sisi pegawai. f. Kesempatan yang luas bagi karir pegawai. g. Fasilitasi penggunaan tenaga pegawai secara lebih luas. h. Level pelayanan yang dapat distandarisasi juga dari sini. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Kualifikasi ujian yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat kadang-kadang tidak sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah. b. Pengangkatan melalui pemerintah pusat bagi pegawai daerah dapat memunculkan konflik antara pegawai daerah dengan pusat. c. Pegawai daerah kadang kurang responsif terhadap lembaga-lembaga perwakilan daripada yang seharusnya.

Sumber: Irfan, *Otonomi Daerah: Aspek Sumber Daya Manusia*, Jakarta, 2004

Dalam implementasinya, jika kembali melihat kepada Penjelasan Umum Undang Nomor 32 Tahun 2004 jelas terlihat bahwa Indonesia menganut sistem campuran antara *unified system* dan *separated system*, dimana ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dan

ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk selanjutnya dilaksanakan oleh pembina kepegawaian daerah. Dalam prakteknya pilihan sistem campuran *unified system* dan *separated system* tersebut tidak tepat. Bagaimana dengan *integrated system*?

Integrated system menurut PBB lebih tepat diterapkan bagi negara berkembang. Indonesia sebagai negara berkembang, jika merujuk kepada sistem kepegawaian yang diriset oleh PBB, lebih tepat menggunakan sistem *integrated system*. Ditambah lagi Indonesia adalah negara kepulauan yang memang membutuhkan PNS sebagai perekat bangsa.

Memperkuat Paradigma Desentralisasi dalam Pengaturan PNS

Pilihan sistem kepegawaian tidak segampang membalik telapak tangan. Ada berbagai kondisi yang harus diperhatikan sebelum memutuskan pilihan sistem kepegawaian yang akan dianut.

Pertama, sistem politik. Sistem politik Indonesia saat ini telah berubah sejak tahun 1999 yang dicirikan dengan sistem demokrasi multi partai dan sistem presidensial. Sistem demokrasi multi partai membawa akibat pemerintahan koalisi yang dapat menimbulkan instabilitas pemerintahan.²³ Untuk menjaga agar pelayanan publik dan pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan secara kontinu dan relatif stabil, diperlukan PNS yang profesional dan cukup independen dari struktur politik pemerintahan negara. Oleh karena itu PNS harus netral dan tidak dapat dipengaruhi, diberhentikan oleh kekuatan partai politik tertentu. Untuk itu, PNS harus dipisahkan dari fungsi politik. PNS harus menjalankan fungsi administrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Wilson.

Dalam paradigma dikotomi politik dan administrasi, Wilson menegaskan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik, dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara²⁴. Dalam hal ini, PNS adalah sebagai administrator yang

²³ Sofian Effendi, RUU Pokok-Pokok Kepegawaian Negara atau RUU tentang Jabatan Sipil Indonesia?, sebuah makalah, Jakarta, 2010, hal. 3.

²⁴ Woodrow Wilson dalam Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 245.

merupakan pelaksana kebijakan politik.²⁵ Jadi PNS merupakan suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya.²⁶ Para PNS dinilai lebih berpihak kepada kekuatan politik yang memerintah (tidak netral) sehingga tidak dapat memberikan pelayanan yang profesional dalam arti, tidak diskriminatif dan netral.

Terkait dengan netralitas PNS, maka fungsi pembinaan PNS yang oleh Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberikan kepada kepala daerah tidak tepat, karena kepala daerah ada pada fungsi politik. Fungsi pembinaan PNS harus berada di tangan pejabat karir PNS tertinggi, yaitu Sekretaris Daerah (Sekda) Provinsi untuk Provinsi dan Sekda Kabupaten/Sekda Kotamadya untuk wilayah Kabupaten/Kotamadya. Oleh karena itu prinsip desentralisasi untuk pembinaan PNS tetap dapat diberikan kepada daerah, namun dipindahkan dari tangan kepala daerah kepada pejabat karir PNS tertinggi.

Namun, pelaksanaan desentralisasi pembinaan PNS harus pula mempertimbangkan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan dan juga Indonesia sebagai negara kesatuan. Dalam konteks negara kesatuan, Indonesia penting untuk mempertimbangkan pembinaan PNS pada level atas agar dapat menjadi perekat bangsa. Saat ini sulit menemukan orang Papua menduduki jabatan Sekda di Pulau Jawa atau sebaliknya orang asli Jawa menduduki jabatan Sekda di Pulau Papua. Hal ini disebabkan karena peran kepala daerah sebagai pembina kepegawaian dan ego kedaerahan. Untuk itu, penting untuk menyerahkan kewenangan pembinaan PNS pada level tertentu ke Pusat. Sehingga dengan demikian PNS sebagai fungsi perekat bangsa dapat terlaksana.

Perkembangan demokrasi di Indonesia saat ini juga telah menghasilkan kepala daerah yang dipilih secara langsung. Dengan kewenangan kepala daerah yang sangat besar terhadap pegawai daerah, ada kecenderungan memperbesar jumlah PNS di daerah, melakukan kooptasi terhadap para PNS, dan kecenderungan untuk memperbesar unit pemerintahannya.

Jika dilihat perbandingan jumlah PNS dengan penduduk Indonesia, memang belum terjadi kelebihan pegawai. Jumlah PNS baru 2%. Namun yang menjadi masalah adalah bahwa dari jumlah 2% tersebut, hanya sekitar 40% yang dinilai produktif dan kompeten. Hampir 2 juta PNS tidak produktif dan tidak kompeten.²⁷ Oleh karena itu perekrutan PNS sangat penting memperhatikan analisis beban kerja dan kompetensi PNS yang dibutuhkan.

²⁵ Lihat lebih lanjut dalam Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 45.

²⁶ *Ibid.*, hlm.22.

²⁷ Miftah Thoha (2005), *op.cit.*, hal. 5.

Terkait dengan kecenderungan kepala daerah memperbesar unit kerja dalam pemerintahan daerah memang telah dicoba diatasi dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Newton (1982) mengemukakan bahwa unit yang besar dari pemerintah daerah tidak hanya menjadikannya tidak efektif, namun juga tidak efisien. Hal ini juga cenderung menjadi tidak demokratis.²⁸ Oleh karena itu, ciri desentralisasi yang demokratis biasanya akan memunculkan birokrasi profesional yang disebut dengan “*Urban Managerialism*” dengan ciri-ciri memiliki pengetahuan sebagai *power* dan memiliki pendidikan yang tinggi. Mereka juga dicirikan sebagai pekerja lapangan yang telah memiliki karir yang panjang (misalnya ahli mesin, spesialis komputer, akuntan, pengacara).²⁹ Dengan demikian, selain menghasilkan PNS yang profesional, tingkat pengeluaran daerah juga dapat ditekan.³⁰

Kedua, perkembangan ekonomi Indonesia, dimana Indonesia mencoba mentransformasikan dirinya menjadi negara berpendapatan menengah.³¹ Sebagai negara yang berpendapatan menengah dicirikan dengan meningkatnya permintaan masyarakat akan pelayanan publik yang bermutu dan cepat. Dengan kondisi ini, PNS yang diinginkan adalah PNS yang profesional dan cepat tanggap. Oleh karena itu organisasi pemerintahan yang ramping adalah merupakan pilihan yang tepat. Selain agar menghemat biaya, tugas PNS pada masa itu bukan lagi menekankan *rowing* (semua dikerjakan sendiri) akan tetapi menjadi *steering* (membatasi hanya mengarahkan, mengendalikan, dan memberikan kebijakan saja).³² Sehingga dengan demikian, jumlah PNS tidak perlu besar. Untuk itu, pengendalian jumlah PNS harus tetap berada di tangan Pusat, dengan memperhatikan kebutuhan daerah.

Ketiga, sebagai tuntutan masyarakat untuk mendapatkan PNS yang profesional, manajemen kepegawaian harus dibenahi. Pigors dan Myers mengemukakan tujuan yang ingin dicapai dalam pengurusan kepegawaian. Mereka membagi tujuan tersebut atas tiga kelompok besar, yaitu:

1. Effective utilization of human resources.
2. Desirable working relationship among all members of the organization.
3. Maximum individual development.³³

²⁸ *Ibid.*, hal. 218.

²⁹ Walter L. Balk, *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service*, Quorum Books, London, hal. 15.

³⁰ Patrick Sills, et.all., *Community Development Journal*, Oxford University Press, 1986, hal. 85.

³¹ *Ibid.*, hal. 6.

³² Miftah Thoha (2005), *op.cit.*, hal. 3.

³³ Patric, hal. 20

Tujuan pertama adalah mengefektifkan penggunaan sumber tenaga kerja yang ada. Tujuan ini dapat diwujudkan dengan melakukan analisis fungsi dan tugas yang ada sebelum melaksanakan pengadaan pegawai (*recruitment*). Jika pengadaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan yang ada dan yang direkrut sesuai dengan persyaratan yang dikemukakan, maka efektivitas tenaga kerja dalam organisasi akan terpenuhi. Sebaliknya, jika dalam pengadaan kepegawaian langkah awalnya telah menyimpang, misalnya tidak membutuhkan pegawai baru namun karena belas kasihan maupun titipan, seorang pegawai harus diangkat dengan ketiadaan keahlian, maka tujuan pertama pengurusan kepegawaian tidak akan terwujud.

Tujuan kedua adalah terciptanya hubungan kerja yang menarik di antara anggota organisasi, baik hubungan formal maupun informal. Dalam hal ini hubungan antara pejabat politik dengan pejabat administrasi harus jelas. Hubungan keduanya hanya sebatas hubungan fungsional yang dilakukan secara formal. Oleh karena itu intervensi pejabat politik dengan pejabat administrasi harus dihindari.

Tujuan ketiga adalah pengembangan individu secara maksimal. Tujuan ini mewajibkan pimpinan organisasi melakukan perencanaan secara jelas pengembangan semua pegawai secara objektif. Setiap pegawai harus mengetahui secara pasti promosi terhadap dirinya. Dengan demikian akan timbul partisipasi yang tidak semu. Perencanaan yang objektif akan dapat dilaksanakan secara tepat oleh pejabat karir. Pejabat politik tidak dapat melihat secara objektif. Kepentingan pada partai politik tentu akan lebih mendominasi. Secara kemampuan, pejabat politik juga tidak memiliki pengetahuan dan pengalaman untuk melakukan perencanaan dalam rangka pengembangan pegawai.

Penutup

Paradigma desentralisasi dalam pengaturan mengenai sistem kepegawaian di Indonesia merupakan pilihan yang tepat. Disadari bahwa tidak ada sistem yang benar-benar sempurna. Namun demikian, di tengah berbagai permasalahan yang muncul dalam pengaturan sistem kepegawaian berdasarkan paradigma desentralisasi, masih ada harapan untuk memperbaiki sistem kepegawaian Indonesia saat ini.

Pengaturan mengenai PNS yang merupakan pegawai negara yang diatur dalam Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dan Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah harus ditinjau ulang. Sinkronisasi terhadap

ketiga undang-undang harus dilakukan. Mengingat bahwa Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang Nomor 43 Tahun 1999 menggunakan paradigma yang berbeda, maka direkomendasikan untuk mengganti kedua undang-undang tersebut secara komprehensif. Penggantian kedua undang-undang tersebut diarahkan kepada paradigma desentralisasi. Namun, sebagaimana diuraikan dalam uraian sebelumnya, tidak ada sistem yang sempurna. Oleh karena itu, penerapan paradigma desentralisasi dalam pengaturan mengenai PNS harus disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan saat ini.

Penerapan *integrated system* dalam sistem kepegawaian Indonesia dapat dilakukan dengan tetap memperhatikan prinsip desentralisasi. Agar tidak kembali menjadi sentralistik, *integrated system* harus diterapkan dengan memperhatikan kewenangan daerah. Kewenangan kepada daerah dapat diberikan pada beberapa aspek manajemen PNS yaitu pengadaan, penempatan, dan peningkatan kualitas serta pengawasan PNS di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- B.C Smith, *Bureaucracy and Political Power*, St. Martin's Press, New York.
- Diana Conyers, *Public Administration and Development*, Vol. 3, 97-109, John Willey & Sons, Ltd, 1983.
- , *Community Development Journal*, Oxford University Press, 1986, hal. 90.
- Dennis A. Rondinelli, *Development and Change*, Vol. 21 No. 3, SAGE, London, 1990.
- Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- , *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Patrick Sills, et.all., *Community Development Journal*, Oxford University Press, 1986.
- Walter L. Balk, *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service*, Quorum Books, London.
- Woodrow Wilson dalam Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

Dokumen

- Stephen Sherlock, *World Bank Report*, Jakarta, 2004.
- Yappika, *Ringkasan Laporan Penelitian: Program untuk Mendorong Pelaksanaan Desentralisasi yang Membuka Ruang Partisipasi Politik Rakyat, Efektivitas Tata-Pemerintahan dan Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat, Kerjasama Partnership Kemitraan, Uni Eropa, dan Yappika*, tanpa tahun, tanpa penerbit.

Makalah

- Irfan, *Otonomi Daerah: Aspek Sumber Daya Manusia*, Jakarta, 2004, sebuah makalah.
- Made Suwandi, *Konsepsi Dasar Otonomi Daerah (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien)*, sebuah makalah, Jakarta, 2002.

Miftah Thoha, *RUU Kepegawaian*, sebuah makalah, tanpa tahun.

Prijono Tjiptoherijanto, et.al, “*Decentralization in Indonesia: New Hope for a Sustainable Development*”, sebuah makalah, 2010.

Prijono Tjiptoherijanto, *Catatan untuk Penyusunan RUU Kepegawaian*, sebuah makalah, 2010.

Sofian Effendi, *RUU Pokok-Pokok Kepegawaian Negara atau RUU tentang Jabatan Sipil Indonesia?*, sebuah makalah, Jakarta, 2010.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Surat Kabar

“Antara Dipompa dan Digembosi”, *Kompas*, 4 Desember 2004.

“Birokrasi Versus Intervensi Politik”, *Kompas*, 26 Maret 2005.

Eko Prasoj, “Netralitas PNS dalam Pemilu”, *Kompas*, 3 Maret 2009.

Yuna Farhan, Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) dalam “42 Daerah Terancam Bangkrut”, *Media Indonesia*, 13 April 2011.

Website

Bahkan Jakarta pun Kalah dari Ambon, <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/04/06/12562595/Bahkan.Jakarta.Pun.Kalah.dari.Ambon>, diakses tanggal 13 April 2011.