



UNIVERSITAS INDONESIA

**DAMPAK MORATORIUM PENERIMAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
TERHADAP PERENCANAAN PEGAWAI DI KEMENTERIAN
PERHUBUNGAN**

SKRIPSI

FEBRIKA KUSUMA PERTIWI

0806347050

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

DEPOK

2012



UNIVERSITAS INDONESIA

**DAMPAK MORATORIUM PENERIMAAN PEGAWAI
NEGERI SIPIL TERHADAP PERENCANAAN PEGAWAI DI
KEMENTERIAN PERHUBUNGAN**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu
Administrasi**

**FEBRIKA KUSUMA PERTIWI
0806347050**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
DEPOK
JUNI 2012**

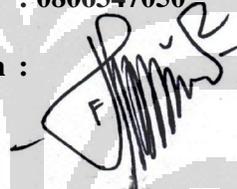
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Febrika Kusuma Pertiwi

NPM : 0806347050

Tanda Tangan :

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Febrika Kusuma Pertiwi', written over a large, faint watermark of the University of Indonesia (UI) logo. The signature is written in a cursive style with a large 'F' at the beginning.

Tanggal : 29 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Febrika Kusuma Pertiwi
NPM : 0806347050
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul Skripsi : **Dampak Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perencanaan Pegawai di Kementerian Perhubungan**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing :
Lina Miftahul Jannah, S.Sos., M.Si: (.....)

Penguji :
Drs. Djaka Permana, M.Si., Ph.D : (.....)

Ketua Sidang :
Teguh Kurniawan, S.Sos., M.Sc : (.....)

Sekretaris Sidang :
Wahyu Mahendra, SIA : (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 29 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, Penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Dampak Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perencanaan Pegawai di Kementerian Perhubungan”. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi, Jurusan Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Leksmo, M.Sc. selaku Dekan FISIP UI
2. Dr. Roy V. Salomo, selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi
3. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si, selaku Ketua Program Sarjana Reguler/Kelas Pararel Departemen Ilmu Administrasi
4. Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara
5. Drs. Muh. Azis Muslim, M.Si., selaku Pembimbing Akademis atas semua arahan selama kuliah di FISIP UI.
6. Lina Miftahul Jannah, S.Sos., M.Si., selaku Pembimbing Skripsi atas bimbingan, pinjaman bukunya, dan berbagai informasi yang telah diberikan demi sempurnanya skripsi ini.
7. Prof. Dr. Eko Prasajo Mag. rer. Publ. selaku informan dari pihak Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Refomasi Birokrasi yang bersedia untuk wawancara ditengah kesibukan sebagai wakil menteri.
8. Janry Haposan UPS, S.Si., M.Si selaku informan dari Badan Kepegawaian Negara yang memberikan banyak kemudahan informasi dan bantuan mengenai penelitian ini.
9. Para informan dari Kementerian Perhubungan : Bapak Suyatman, Ibu Retno, Bapak Adi Karsyaf, Bapak Budianto, Bapak Dadan, Bapak Wardoyo, Bapak Budi, Bapak Sutardjo yang telah menyediakan waktu

untuk wawancara dan memberikan banyak informasi mengenai penelitian ini.

10. Orang tua, mama, ayah, yang selalu mendoakan dan memberikan dukungan moral dan materiil yang luar biasa serta senantiasa bersabar menghadapi *mood* penulis yang selalu naik turun.
11. Kedua adik saya, Arum dan Ale yang selalu mau direpotin demi selesainya skripsi ini, serta sepupu terbaik Widya Purnama Sari atas segala *support* dan bantuannya di waktu yang tak terduga.
12. Sahabat-sahabat, Nina Meilisa, Destiani Afriana, Nastia Rini, Deasy Triarini, Andannitya Kinasih, dan *special thanks to* Intias Maresta atas semua dukungan dan kesediaannya mendengar semua cerita.
13. Teman-teman sebingingan Laskar, Fitri Amelia, Risna Sari, Puspita Larasati, Haris Pranowo atas bantuan dan kerjasama dalam penyelesaian skripsi ini.
14. Teman-teman Ilmu Administrasi Negara 2008.
15. Rekan-rekan BEM FISIP 2009-2011, *special thanks to* Ni Nyoman Natih Sudhiatiningsih dan KDK 2011
16. Semua orang-orang yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu. Terimakasih sudah memberikan dukungan dan mendoakan pengerjaan skripsi ini.

Akhir kata, penulis memohon maaf atas tiap kesalahan dalam penyusunan skripsi ini. Semoga di masa yang akan datang, penelitian ini bisa bermanfaat bagi semua pihak.

Jakarta, Juni 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Febrika Kusuma Pertiwi
NPM : 0806347050
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**DAMPAK MORATORIUM PENERIMAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
TERHADAP PERENCANAAN PEGAWAI DI KEMENTERIAN
PERHUBUNGAN**

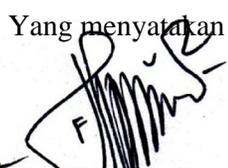
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya

Di buat di : Depok

Pada tanggal : 29 Juni 2012

Yang menyatakan


(Febrika Kusuma Pertiwi)

ABSTRAK

Nama : Febrika Kusuma Pertiwi
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul : Dampak Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perencanaan Pegawai di Kementerian Perhubungan

Skripsi ini membahas mengenai dampak Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan. Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil adalah kebijakan penundaan penerimaan PNS di instansi pusat dan daerah untuk melakukan penataan PNS. Penataan PNS dilakukan dengan membuat perencanaan pegawai selama lima tahun. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian secara garis besar menggambarkan bahwa moratorium penerimaan pegawai negeri sipil memiliki dampak terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan, yaitu pelaksanaan perputaran pegawai, beban kerja, dan optimalisasi pegawai.

Kata kunci: dampak, moratorium, penerimaan pegawai negeri sipil, Kementerian Perhubungan, perencanaan

ABSTRACT

Name : Febrika Kusuma Pertiwi
Study Program : Ilmu Administrasi Negara
Title : The impact of civil servant recruitment moratorium on employee planning at Ministry of Transportation

This research discusses about civil servant recruitment moratorium impact on employee planning and strategies at Indonesia Ministry of Transportation. The moratorium is a national policy that aims to re-organizing civil servant in both central and local government through postponing any recruitment activities. Re-organizing civil servant could be done by make employee planning for five years. This descriptive research uses qualitative method. Based on the result, it is concluded that the moratorium on civil servant's recruitment has an impact to Indonesia Ministry of Transportation's recruitment planning and affecting several strategies like employee rotation, work load, and employee optimalization.

Keyword: impact, moratorium, civil servant recruitment, Ministry of Transportation, planning

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	Xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	Xii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	8
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.4. Signifikansi Penelitian.....	9
1.5. Sistematika Penelitian.....	10
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN.....	12
2.1. Tinjauan Pustaka.....	12
2.2. Kerangka Pemikiran.....	20
2.2.1. Manajemen Sumber Daya Manusia.....	20
2.2.1.2. Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik.....	23
2.2.2. Perencanaan Sumber Daya Manusia.....	26
2.2.2.1. Manfaat Perencanaan Sumber Daya Manusia.....	27
2.2.2.2. Prinsip-prinsip Perencanaan Sumber Daya Manusia.....	28
2.2.2.3. Aspek-aspek Perencanaan Sumber Daya Manusia.....	29
2.2.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Sumber Daya Manusia.....	31
2.2.3.1. Faktor Internal.....	31
2.2.3.2. Faktor Eksternal.....	32
2.2.4. Kerangka Perencanaan Sumber Daya Manusia.....	34
2.2.4.1. Peramalan.....	35
2.2.4.2. Penyusunan Program.....	40
2.2.4.3. Evaluasi dan Kontrol.....	42
2.2.5. Perencanaan Pegawai Negeri Sipil.....	43
2.2.6. Dampak.....	46
2.3. Hipotesis Kerja.....	48
BAB 3 METODE PENELITIAN.....	49
3.1. Pendekatan Penelitian.....	49
3.2. Jenis Penelitian.....	50
3.3. Teknik Pengumpulan Data.....	51
3.3.1. Wawancara.....	51
3.3.2. Kajian Kepustakaan.....	52

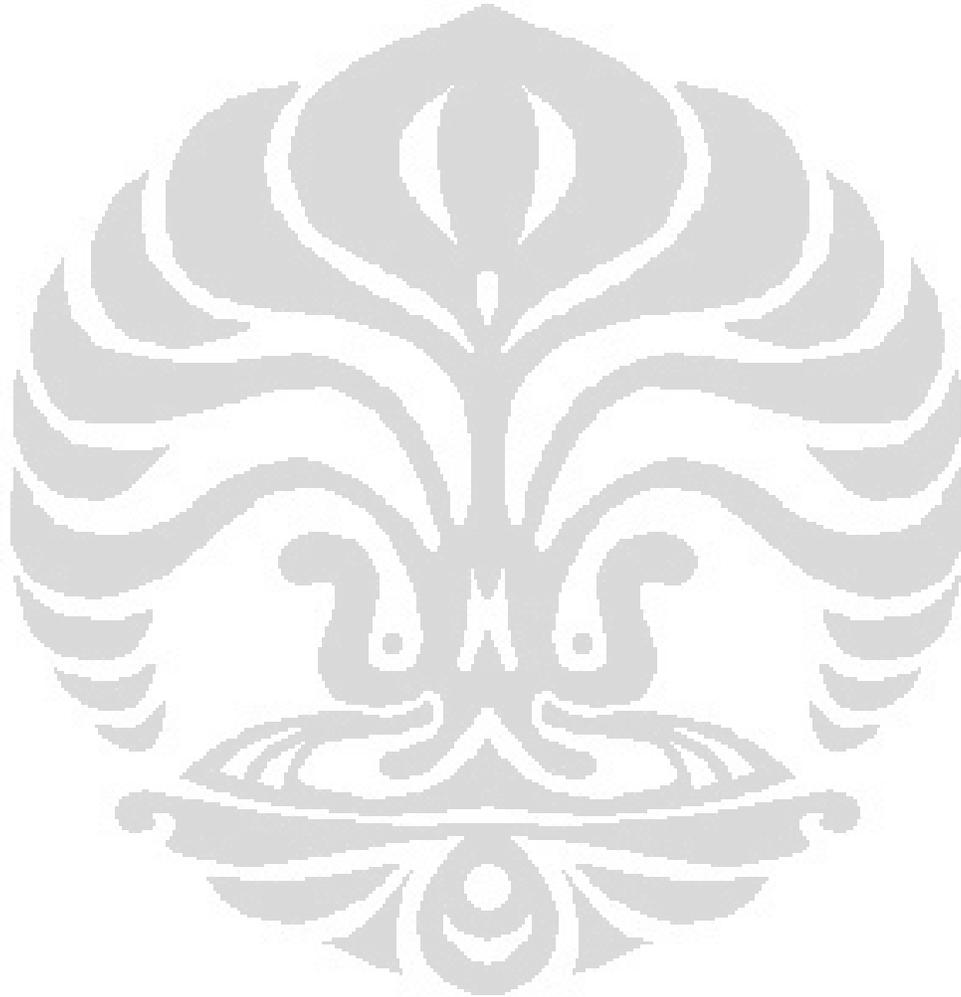
3.4 Teknik Analisis Data.....	53
3.5. Penentuan Site Penelitian.....	54
3.6. Proses Penelitian.....	55
3.7. Keterbatasan Penelitian.....	55
BAB 4 DAMPAK MORATORIUM PENERIMAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PERENCANAAN PEGAWAI DI KEMENTERIAN PERHUBUNGAN.....	57
4.1. Gambaran Umum Kementerian Perhubungan.....	57
4.2. Kondisi Kepegawaian di Kementerian Perhubungan.....	62
4.3. Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil.....	65
4.3.1. Latar Belakang Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil	66
4.3.2. Tujuan Moratorium Penerimaan PNS.....	69
4.3.3. Penataan PNS dalam Moratorium Penerimaan PNS.....	70
4.3.4. Pelaksanaan Penataan PNS.....	72
4.4. Pelaksanaan Moratorium Penerimaan PNS terhadap Perencanaan PNS di Kementerian Perhubungan.....	77
4.4.1. Perencanaan Pengadaan Pegawai.....	77
4.4.2. Perencanaan Pengembangan Pegawai.....	86
4.4.3. Perencanaan Pegawai Lima Tahun.....	87
4.4.4. Perencanaan Redistribusi Pegawai.....	88
4.5. Dampak Moratorium Penerimaan PNS di Kementerian Perhubungan..	88
4.5.1. Pelaksanaan Perputaran Pegawai.....	88
4.5.2. Pelaksanaan Beban Kerja Pegawai.....	91
4.5.3. Pelaksanaan Optimalisasi Pegawai.....	96
BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN.....	100
5.1 Simpulan.....	100
5.2 Saran.....	100
DAFTAR REFERENSI.....	102
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Pertumbuhan jumlah PNS tiap Tahunnya – Desember 2010.....	2
Tabel 1.2.	Jumlah Usulan Formasi Pusat Tahun 2011 Per 26 Juli 2011.....	4
Tabel 1.3.	Usulan Formasi Kementerian Perhubungan Tahun 2011.....	7
Tabel 1.4.	Jumlah Batas Usia Pensiun di Kementerian Perhubungan.....	8
Tabel 2.1.	Perbandingan Antar Penelitian.....	17
Tabel 2.2.	Fungsi dan Tugas Utama Manajemen Kepegawaian Negara.....	25
Tabel 4.1.	Komposisi Pegawai Kementerian Pendidikan Berdasarkan Unit Kerja.....	62
Tabel 4.2.	Komposisi Pegawai Kementerian Perhubungan Berdasarkan Pendidikan.....	63
Tabel 4.3.	Komposisi Pegawai Kementerian Perhubungan Berdasarkan Golongan.....	64
Tabel 4.4.	Usulan Tambahan Formasi Direktorat Perhubungan Udara T.A 2012.....	82
Tabel 4.5.	Usulan Tambahan Formasi Direktorat Jenderal Perhubungan Laut T.A 2012.....	84
Tabel 4.6.	Usulan Tambahan Formasi Badan Pengembangan SDM Perhubungan T.A 2012.....	85

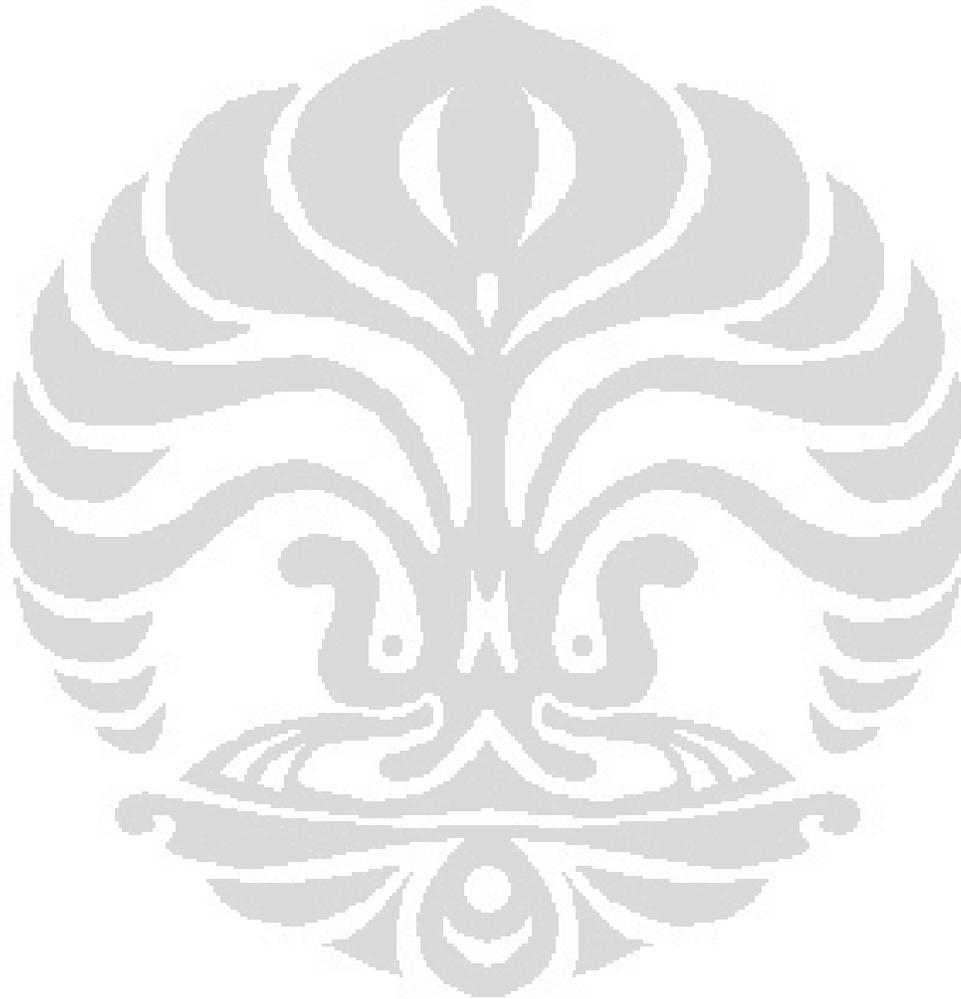
DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Ilustrasi Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia...	22
Gambar 2.2. Perencanaan Sumber Daya Manusia.....	34
Gambar 3.1. Proses Analisis Data.....	53
Gambar 4.1. Struktur Organisasi Kementerian Perhubungan.....	58
Gambar 4.2. Pemetaan dan Penataan PNS.....	71



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Penyesunan Formasi PNS Pusat Tahun Anggaran 2012



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Penataan Sistem Manajemen Aparatur menjadi salah satu program untuk meningkatkan profesionalisme aparatur didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi, serta pengembangan kualitas aparatur yang berbasis kompetensi dan transparan. Hal ini ditegaskan dalam program tingkat makro Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Oleh karena itu, pemerintah melalui Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, serta Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengeluarkan kebijakan penundaan sementara atau dikenal dengan istilah moratorium penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil sebagai wujud upaya pelaksanaan Reformasi Birokrasi di kementerian/lembaga. Moratorium yang dikeluarkan melalui Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan dengan Nomor 02/SPM/M.PAN-RB/8/2011, Nomor 800-632 Tahun 2011, dan Nomor 141/PMK.01/2011 ini tidak hanya serta merta akibat dari komposisi, distribusi, dan kompetensi Pegawai Negeri Sipil tetapi juga untuk mengurangi beban belanja pegawai sehingga bisa dioptimalkan ke hal yang lain. Moratorium penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil resmi diberlakukan pada tanggal 1 September 2011 dimana kementerian/lembaga melakukan penundaan sementara penetapan usulan tambahan formasi untuk penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil mulai tanggal 1 September 2011 sampai dengan 31 Desember 2012. Penataan Pegawai Negeri Sipil ini salah satunya didasari oleh pertumbuhan Pegawai Negeri Sipil yang tiap tahun kian meningkat. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel 1.1. Pertumbuhan jumlah PNS tiap Tahunnya – Desember 2010

Tahun	Jumlah	% Pertumbuhan
2003	3.648.005	-
2004	3.587.337	-1,66
2005	3.662.336	2,09
2006	3.725.231	1,72
2007	4.067.201	9,18
2008	4.083.360	0,40
2009	4.524.205	10,80
2010	4.598.100	1,63

Sumber : Badan Kepegawaian Negara, 2011

Pertumbuhan jumlah Pegawai Negeri Sipil secara jelas tergambar oleh tabel tersebut dari tahun 2003 sampai tahun 2010. Meskipun pertumbuhan jumlah Pegawai Negeri Sipil di tahun 2010 tak sebesar pertumbuhan di tahun 2009 namun melihat jumlah Pegawai Negeri Sipil pada tahun 2010 sebanyak 4.598.100 pegawai, juga diiringi dengan peningkatan beban belanja pegawai. Hal ini ditunjukkan dalam APBN 2011 bahwa realisasi anggaran belanja pegawai dalam kurun waktu 2005-2010 mengalami peningkatan rata-rata 24,6 persen per tahun, yaitu dari Rp54,3 triliun (15,0 persen terhadap total belanja Pemerintah Pusat) dalam tahun 2005 menjadi sebesar Rp162,7 triliun (20,8 persen terhadap total belanja Pemerintah Pusat) dalam APBN-P tahun 2010. Kenaikan realisasi belanja pegawai yang cukup signifikan dalam kurun waktu tersebut berkaitan dengan kebijakan pemerintah untuk memperbaiki penghasilan dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil. Perbaikan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dilakukan melalui kebijakan seperti pemberian gaji ke-13, kenaikan gaji pokok 5-20 persen sejak tahun 2006, serta kenaikan berbagai tunjangan dan pemberian tambahan uang makan tidak hanya menambah beban belanja gaji pokok APBN juga harus menanggung beban pembayaran pensiun yang sebelumnya *sharing* pembiayaan dengan Taspen. Sejak tahun 2009 pun pembayaran pensiun sejak menjadi beban penuh negara (Kemenpan dan RB, 2011).

Akan tetapi, kenaikan beban belanja pegawai setiap tahunnya belum bisa diiringi dengan kinerja yang baik oleh pegawai negeri itu sendiri. Berbagai macam kasus ketidakdisiplinan Pegawai Negeri Sipil kerap terjadi, keterlambatan masuk kerja menjadi salah satu gambaran bahwa Pegawai Negeri Sipil belum bisa memberikan optimalisasi pelayanan publik kepada masyarakat. Selain itu, kinerja Pegawai Negeri Sipil yang belum optimal ini terkait tiga hal. Pertama, sistem rekrutment PNS yang masih berkolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), bukan berdasarkan merit system atau berdasarkan kompetensi. Kedua, kenaikan pangkat dan sistem penggajian PNS dilakukan secara berkala bukan berdasarkan prestasi kerja. Ketiga, sistem pengawasan internal PNS seperti adanya inspektorat jenderal tidak berjalan (Suara Pembaharuan, 2011).

Peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil perlu diiringi dengan penataan pegawai dengan baik sehingga pelaksanaan moratorium ini dilakukan segera mungkin. Pelaksanaan moratorium penerimaan Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan untuk kementerian/lembaga memberikan pengaruh yang perlu diperhatikan mengingat tidak semua kementerian/lembaga siap melaksanakan moratorium ini. Salah satunya adalah perencanaan Pegawai Negeri Sipil yang harus tertunda, namun kebutuhan akan sumber daya pegawai di instansi baik pusat ataupun daerah tidak terelakan lagi. Bagi kementerian/lembaga yang telah melakukan reformasi birokrasi sebelumnya seperti Kementerian Keuangan yang telah melakukan penataan sistem manajemen aparatur tidak akan mengalami kesulitan dalam mengatur sumber daya pegawai. Berbeda dengan kementerian yang masih merencanakan penerapan reformasi birokrasi sehingga penataan sistem manajemen aparatur perlu dilakukan secara bertahap.

Pengaturan pemenuhan kebutuhan Pegawai Negeri Sipil diatur pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dimana pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Pengisian formasi Pegawai Negeri Sipil diatur pula pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil. Berikut ini adalah usulan formasi instansi pusat tahun 2011 :

Tabel 1.2. Jumlah Usulan Formasi Pusat Tahun 2011 Per 26 Juli 2011

NO.	INSTANSI PUSAT	USULAN 2011
I.	KEMENTERIAN KOORDINATOR	
1.	Kementerian Koordinator Bidang Polhukam	36
2.	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	-
3.	Kementerian Koordinator Bidang Kesra	50
SUB TOTAL		86
II.	KEMENTERIAN NEGARA	
4.	Kementerian Dalam Negeri	651
5.	Kementerian Luar Negeri	120
6.	Kementerian Pertahanan	1.563
7.	Kementerian Hukum dan HAM	8.751
8.	Kementerian Keuangan	3.830
9.	Kementerian ESDM	802
10.	Kementerian Perindustrian	552
11.	Kementerian Perdagangan	577
12.	Kementerian Pertanian	1.308
13.	Kementerian Kehutanan	2.622
14.	Kementerian Perhubungan	9.905
15.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	1.905
16.	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	1.119
17.	Kementerian Pekerjaan Umum	2.306
18.	Kementerian Kesehatan	7.652
19.	Kementerian Pendidikan Nasional	17.077
20.	Kementerian Sosial	313
21.	Kementerian Agama	18.701
22.	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	1.027
23.	Kementerian Komunikasi dan Informatika	959
24.	Kementerian Negara Riset dan Teknologi	88
25.	Kementerian Negara Koperasi dan UKM	130
26.	Kementerian Negara Lingkungan Hidup	-
27.	Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	82
28.	Kementerian Negara PAN-RB	-
29.	Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal	125
30.	Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS	39
31.	Kementerian Negara BUMN	116
32.	Kementerian Negara Perumahan Rakyat	270
33.	Kementerian Negara Pemuda dan Olahraga	89
SUB TOTAL		82.679
TOTAL		82.765

Sumber : Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2011

Berdasarkan tabel 1.2. terlihat bahwa Kementerian Perhubungan adalah salah satu kementerian yang memiliki kebutuhan pegawai cukup banyak setelah Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan, yaitu 9.905 pegawai. Sebagai kementerian yang bergerak dalam bidang pembangunan dan pelayanan transportasi yang handal seperti tercermin dalam visi Kementerian Perhubungan, diindikasikan oleh penyelenggaraan transportasi yang aman (*security*), selamat (*safety*), nyaman (*comfortable*), tepat waktu (*punctuality*), terpelihara, mencukupi kebutuhan, menjangkau seluruh pelosok tanah air serta mampu mendukung pembangunan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini tentunya membutuhkan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi yang baik mengingat pelayanan keselamatan dan pembangunan transportasi di Indonesia membutuhkan perhatian dan perbaikan.

Disamping itu, pegawai merupakan aset penting dalam pelaksanaan tujuan di Kementerian Perhubungan yang tercantum dalam Misi Kementerian Perhubungan, yaitu (1) Meningkatkan keselamatan dan keamanan transportasi dalam upaya peningkatan pelayanan jasa transportasi, (2) Meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan jasa transportasi untuk mendukung pengembangan konektivitas antar wilayah, (3) Meningkatkan kinerja pelayanan jasa transportasi, (4) Melanjutkan konsolidasi melalui restrukturisasi dan reformasi di bidang peraturan, kelembagaan, sumber daya manusia (SDM), dan penegakan hukum secara konsisten, (5) Mewujudkan pengembangan teknologi transportasi yang ramah lingkungan untuk mengantisipasi perubahan iklim. Upaya pencapaian visi dan misi Kementerian Perhubungan tersebut membutuhkan sumber daya manusia untuk mewujudkannya sehingga tercipta pelayanan publik yang baik, mengingat pula bahwa pelayanan yang diberikan berhubungan dengan keselamatan masyarakat

Sumber daya manusia yang memiliki kompetensi baik tentunya juga diharapkan dapat membantu mengatasi permasalahan sumber daya manusia yang ada di dalam lingkungan Kementerian Perhubungan. Adapun permasalahan atau tantangan yang dihadapi Kementerian Perhubungan di sector sumber daya manusia, yaitu (Renstra Kemenhub, 2010): (1) Jumlah (kuantitas) dan kualitas profesionalisme sumber daya manusia yang belum memadai, (2) Terbatasnya

alokasi anggaran menyebabkan tertundanya pembangunan sarana dan prasarana, (3) Belum keseluruhan unit kerja yang mengusulkan anggaran dapat melengkapi data dukung berupa kelengkapan dokumen perencanaan, (4) Masih belum adanya sanksi terhadap kinerja pelayanan operator yang kurang optimal meskipun secara rutin operator terus mengajukan kenaikan tariff, (5) Belum tersusunnya Rencana Umum Pengembangan SDM Aparatur Kementerian Perhubungan, (6) Peningkatan Kualitas SDM Aparatur Kementerian Perhubungan sesuai dengan perkembangan sektor transportasi. Melihat berbagai permasalahan tersebut Kementerian Perhubungan menjadikan Peningkatan kualitas sumber daya manusia sasaran dalam pembangunan transportasi nasional tahun 2010-2014. Focus perhatian terhadap sumber daya manusia yang terdapat di dalam Kementerian Perhubungan yang tak lain adalah Pegawai Negeri Sipil harus memberikan pelayanan publik secara optimal sehingga perencanaan strategis kementerian dapat tercapai. Tanggung jawab yang tidak mudah bagi Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Perhubungan untuk melakukan tugasnya sebagai pelayan publik dibidang transportasi yang kini tengah menjadi sorotan.

Sebagai pelayan publik Pegawai Negeri Sipil menjadi suatu kebutuhan yang tidak terelakkan. Perputaran pegawai seperti pensiun atau mutasi terjadi setiap tahunnya mengakibatkan setiap kementerian/lembaga melakukan perencanaan pegawai sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pegawai. Perencanaan sumber daya manusia adalah proses sistematis untuk mencocokkan pasokan karyawan internal dan eksternal dengan lowongan-lowongan pekerjaan yang diperkirakan muncul dalam organisasi sepanjang periode waktu tertentu (Wayne, 2008:108). Proses perencanaan ini diawali melakukan analisis kebutuhan pegawai sehingga dapat dilakukan segera perekrutan pegawai. Perekrutan adalah proses menarik orang-orang pada waktu yang tepat, dalam jumlah yang cukup, dan dengan persyaratan yang layak, untuk mengisi lowongan dalam organisasi (Simanungkalit, dkk : 2007).

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil bahwa proses pengadaan Pegawai Negeri Sipil dilakukan mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil sampai dengan

pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil sehingga Kementerian Perhubungan mengajukan usulan formasi kebutuhan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil. Formasi Pegawai Negeri Sipil adalah jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan dalam suatu susunan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu. Berikut ini adalah usulan formasi di Kementerian Perhubungan Tahun 2011

Tabel 1.3. Usulan Formasi Kementerian Perhubungan Tahun 2011

No.	Unit Kerja	Tahun Anggaran 2011
1.	Sekretariat Jenderal	94
2.	Inspektorat Jenderal	14
3.	Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	61
4.	Direktorat Jenderal Perhubungan Laut	4.915
5.	Direktorat Jenderal Perhubungan Udara	3.818
6.	Direktorat Jenderal Perkeretaapian	49
7.	Badan Pengembangan SDM	897
8.	Badan Penelitian dan Pengembangan	57
JUMLAH		9.905

Sumber : Kementerian Perhubungan, 2011

Pelaksanaan moratorium penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil membuat Kementerian Perhubungan tidak dapat melakukan perekrutan pegawai sebagai bagian dari perencanaan pegawai berupa usulan formasi yang diajukan pada tabel 1.3. Tidak terpenuhinya kebutuhan Pegawai Negeri Sipil untuk menggantikan perputaran pegawai yang terjadi membutuhkan perhatian yang lebih mengingat sumber daya manusia merupakan penggerak organisasi. *Turn over is the net result of the exit of some employees and entrance of others tot he work organization* (Ivancevich, 1995:663). Berikut ini Jumlah Batas Usia Pensiun di Kementerian Perhubungan :

Tabel 1.4. Jumlah Batas Usia Pensiun di Kementerian Perhubungan

No.	Unit Kerja	Tahun Anggaran 2011
1.	Sekretariat Jenderal	48
2.	Inspektorat Jenderal	7
3.	Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	26
4.	Direktorat Jenderal Perhubungan Laut	660
5.	Direktorat Jenderal Perhubungan Udara	241
6.	Direktorat Jenderal Perkeretaapian	8
7.	Badan Pengembangan SDM	84
8.	Badan Penelitian dan Pengembangan	9
JUMLAH		1.083

Sumber : Kementerian Perhubungan, 2011

Pemenuhan kebutuhan pegawai Kementerian Perhubungan ini terkait pula dengan unit pelayanan Kementerian Perhubungan yang tersebar di seluruh Indonesia seperti yang dipaparkan oleh Kepala Subbagian Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian, berikut ini :

“...letak UPT yang ada itu kan tidak semua di kota besar, ada di kota yang kita harus naik kapal lagi 6 jam...”

Kondisi tersebut yang membuat Kementerian Perhubungan perlu melakukan pemenuhan kebutuhan mengingat pegawai Kementerian Perhubungan tidak hanya pegawai yang memiliki jam kerja yang jelas seperti pegawai lainnya tetapi juga memiliki pegawai yang harus bekerja selama 24 jam terus menerus sehingga memerlukan pegawai yang banyak seperti yang tercantum dalam Penjelasan Atas Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil.

1.2. Pokok Permasalahan

Pada tahun 2011 kebutuhan Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Perhubungan sebanyak 9.905 pegawai yang menduduki usulan formasi terbanyak ketiga setelah Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan Nasional, namun kebijakan pemerintah melalui Peraturan Bersama Tiga Menteri menyatakan bahwa mulai terhitung 1 September 2011 sampai Desember 2012 kementerian/lembaga melakukan penundaan sementara atau moratorium

penerimaan Pegawai Negeri Sipil. Dengan kata lain, kementerian/lembaga tidak melakukan perekrutan calon Pegawai Negeri Sipil untuk memenuhi kebutuhan pegawai sampai batas yang telah ditentukan, sedangkan di sisi lain seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa salah satu permasalahan di Kementerian Perhubungan adalah jumlah (kuantitas) dan kualitas profesionalisme sumber daya manusia yang belum memadai serta kebutuhan akan pegawai teknis yang tersebar di seluruh unit pelayanan daerah yang harus terpenuhi. Di samping itu pula, adanya kewajiban Kementerian Perhubungan untuk mengikuti standar internasional. Pelaksanaan moratorium penerimaan Pegawai Negeri Sipil ini akan memberikan dampak bagi perencanaan dan pengembangan pegawai yang telah disusun oleh Kementerian Perhubungan sebelumnya. Oleh karena itu, penelitian ini akan menjawab dengan mengangkat pokok permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana dampak moratorium Pegawai Negeri Sipil terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian yang berjudul Analisis Dampak Moratorium Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perencanaan Pegawai di Kementerian Perhubungan ini bertujuan untuk :

1. Menganalisis dampak moratorium Pegawai Negeri Sipil terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan.

1.4. Signifikansi Penelitian

Signifikansi penelitian yang diharapkan dapat berimplikasi pada bidang akademis dan praktis yang dirumuskan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1.4.1. Signifikansi Akademis

Penelitian diharapkan dapat memberikan dan memperkaya teori tentang perencanaan dan pengembangan pegawai. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan data tambahan bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian dalam tema sejenis.

1.4.2. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran kepada Kementerian Perhubungan terkait tindakan yang mungkin dilakukan untuk mengatasi dan mengantisipasi dampak moratorium Pegawai Negeri Sipil terhadap perencanaan dan pengembangan pegawai.. Secara umum, juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi sumbang saran bagi kementerian lainnya dalam menghadapi pelaksanaan moratorium yang berdampak pada perencanaan dan pengembangan pegawai.

1.5. Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah penyajian hasil penelitian ini dan dalam rangka memenuhi kaidah dan sistematika penulisan, maka digunakan sistematika penulisan dari Bab 1 sampai dengan Bab 6 beserta muatan masing-masing bab sebagai berikut:

BAB 1 :PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan disampaikan pokok-pokok mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan. Bab ini memberikan deskripsi mengenai permasalahan-permasalahan yang ada pada objek dibandingkan dengan kondisi faktual objek penelitian sebelum dilakukan analisis dan pembahasan secara komprehensif.

BAB 2` : KERANGKA TEORI

Pada bab ini akan dibahas kerangka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini. Sub-bab yang terdapat dalam bab ini adalah tinjauan pustaka dan kerangka teori.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini akan dibahas mengenai metode penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian ini.

Penjelasan mengenai metode penelitian ini akan memuat pendekatan penelitian yang digunakan, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

BAB 4 : DAMPAK MORATORIUM PENERIMAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PERENCANAAN PEGAWAI DI KEMENTERIAN PERHUBUNGAN

Bab ini akan menjelaskan secara umum moratorium penerimaan pegawai negeri sipil sebagai bentuk penataan pegawai negeri sipil dan menjabarkan mengenai dampak moratorium penerimaan pegawai negeri sipil terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terbagi dalam dua sub-bab, yaitu simpulan dan rekomendasi. Kesimpulan akan memuat hal-hal penting tentang temuan hasil penelitian, dan rekomendasi akan memuat saran teoritis dan praktis yang dapat diusulkan berdasarkan hasil analisis dan temuan peneliti dari perspektif teoritis dan pelaksanaan penelitian

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

Penelitian mengenai **“Dampak Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perencanaan Pegawai di Kementerian Perhubungan”** bukanlah merupakan sesuatu yang baru. Sebelumnya, telah dilakukan penelitian-penelitian yang serupa. Peneliti berupaya melakukan suatu tinjauan pustaka terhadap penelitian terdahulu mengenai perencanaan pegawai di pemerintahan. Berikut ini adalah penelitian serupa yang menjadi tinjauan peneliti.

Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh M.Bahaji pada tahun 2004 dalam tesisnya yang berjudul *“Analisis Formasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Upaya Meningkatkan Efektivitas Organisasi : Studi Kasus Pada Badan Kepegawaian Negara”*. Tujuan penelitian yang dilakukan oleh M.Bahaji adalah untuk mengetahui peran/kontribusi faktor-faktor yang terkait erat dengan penyusunan formasi pegawai di BKN dan mengetahui alasan bagi faktor terkait yang memiliki sedikit peran dalam penyusunan formasi pegawai di BKN. Penelitian M.Bahaji ini mengidentifikasi faktor yang terkait melalui kedelapan faktor berikut ini : analisa jabatan, jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, beban kerja, kapasitas seorang CPNS, prinsip pelaksanaan pekerjaan, peralatan yang tersedia, dan kemampuan keuangan negara. Penelitian ini membagi responden menjadi responden pengambil kebijakan dan responden implementor kebijakan.

Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian survai dan deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa studi pustaka, wawancara, dan kuesioner. Dalam penelitian deskriptif ini data dianalisis secara kualitatif yaitu menggambarkan atau menguraikan objek penelitian berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan. Peneliti menggunakan landasan teori sebagai dasar analisis yaitu, efektivitas organisasi, manajemen sumber daya manusia, perencanaan sumber daya manusia, rekrutmen, seleksi, dan formasi.

Adapun hasil penelitian yang diperoleh yaitu menurut responden pengambil kebijakan kedelapan faktor yang diidentifikasi terkait erat dengan

penyusunan formasi masing-masing memiliki peranan yang sedikit dalam penyusunan formasi pegawai di BKN. Menurut hasil wawancara dan observasi diketahui bahwa salah satu alasannya adalah belum tersedianya pedoman atau petunjuk teknis yang dapat dengan mudah dan jelas digunakan sebagai penyusunan formasi pegawai. Urutan peran menurut responden pengambil kebijakan adalah (1) Analisis jabatan, (2) Jenis Pekerjaan, (3), Beban Kerja, (4) Prinsip pelaksanaan pekerjaan, (5) Peralatan yang tersedia, (6) Kemampuan keuangan negara, (7) Sifat pekerjaan, dan (8) Kapasitas seorang PNS. Sedangkan menurut responden implementor kebijakan kedelapan faktor yang diidentifikasi terkait erat dengan penyusunan formasi berdasarkan uji tes tanda menggunakan batas penerimaan sebesar 5 persen, yang secara signifikan banyak berperan adalah faktor kemampuan keuangan negara dengan (1-p) sebesar 99,90 persen.

Penelitian kedua dilakukan oleh Nandang pada tahun 2003 dengan judul tesis "*Analisis Perencanaan Sumber Daya Aparatur Pada Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta*". Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran tentang profil sumber daya aparatur Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta, menganalisis implikasi profil SDM aparatur saat ini terhadap perencanaan strategik pengembangan SDM aparatur Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta, dan menganalisis jenis-jenis pendidikan dan pelatihan yang diperlukan oleh masing-masing unit dalam upaya mewujudkan visi dan misi Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta.

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang menggambarkan kondisi profil sumber daya aparatur pemerintah di lingkungan kantor Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta secara kuantitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan dengan melakukan penyebaran kuesioner serta melakukan *Focus Group Discussion* (FGD), sedangkan untuk teknik analisis yang dipakai dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif kuantitatif dengan frekuensi distribusi, prosentase, dan tabulasi silang. Adapun hasil penelitian yang dilakukan Nandang dalam tesisnya bahwa pada tahun 2003 jumlah pegawai yang berumur 51-60 sebesar 35,1 persen dalam kurun waktu 10 tahun yang akan datang, pegawai senior ini telah memasuki purna bhakti. Para pegawai ini akan digantikan dengan pegawai yang pada tahun 2003 berumur 41-50 tahun dengan jumlah

1,5kali dari jumlah pegawai yang berumur 51-60 tahun. Animo instansi sangat tinggi untuk menyekolahkan pegawai ke jenjang yang lebih tinggi dan dapat diidentifikasi pada tahun 2003-2007 adanya kebutuhan pengembangan SDM melalui pendidikan sekitar 215 orang untuk program Diploma, sekitar 89 orang untuk program Sarjana, dan sekitar 32 orang untuk program Pascasarjana. Selanjutnya, ada indikasi pegawai yang mendapatkan kesempatan mengikuti diklat teknis masih terbatas jumlahnya, yaitu sekitar 54,6 persen, sedangkan 46 persen lagi belum mendapat kesempatan mengikuti diklat. Mayoritas pegawai yang tidak mendapat kesempatan mengikuti diklat ini berlatar belakang pendidikan SD dan SLTA. Jenis-jenis program pendidikan yang relevan dikelompokkan ke dalam tiga jenjang pendidikan antara lain program Pascasarjana (S2) sebanyak 13 jenis disiplin ilmu, Strata-1 sebanyak 17 jenis disiplin ilmu, dan program Diploma sebanyak 31 jenis disiplin ilmu. Sedangkan jenis-jenis pelatihan yang relevan untuk mengatasi permasalahan kinerja digolongkan ke dalam tiga rumpun, yaitu rumpun diklatpim, diklat teknis, dan diklat teknis substantif.

Penelitian ketiga yang menjadi rujukan peneliti dilakukan oleh Imelda Sary pada tahun 2001 berjudul "*Perencanaan Penempatan Pegawai Sebagai Salah Satu Faktor Penting Untuk Meningkatkan Efektifitas Kerja Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang*". Tujuan dari tesis ini adalah menganalisis perencanaan penempatan pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang, menganalisis data dan informasi yang berhubungan dengan efektifitas kerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang, dan menganalisis faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perencanaan penempatan terhadap efektifitas kerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan menyeluruh mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan penempatan pegawai berkaitan dengan efektifitas kerja pegawai. Penelitian dari tesis ini bersifat deskriptif dan dalam mengumpulkan data melalui kuesioner, studi kepustakaan, serta wawancara. Adapun, hasil penelitian ini adalah perencanaan penempatan pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang sudah relatif cukup baik. Efektifitas kerja

pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang sudah cukup efektif sehingga target perolehan Pendapatan Asli Daerah dapat meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan perhitungan koefisien korelasi perencanaan penempatan pegawai terhadap efektifitas kerja pegawai, diperoleh koefisien korelasi sebesar 0,4145 yang menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara pelaksanaan perencanaan penempatan pegawai dengan efektifitas kerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang dengan koefisien deteminasi sebesar 17,18%, sedangkan sisanya sebesar 82,19% dipengaruhi faktor lain.



Tabel 2.1 Perbandingan Antar Penelitian

Penelitian	M.Bahaji	Nandang	Imelda Sary	Febrika Kusuma Pertiwi
Judul	Analisis Formasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Upaya Meningkatkan Efektivitas Organisasi	Analisis Perencanaan Sumber Daya Aparatur Pada Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta	Perencanaan Penempatan Pegawai Sebagai Salah Satu Faktor Penting Untuk Meningkatkan Efektifitas Kerja Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang	Dampak Moratorium Penerimaan PNS terhadap Perencanaan Pegawai di Kementerian Perhubungan.
Tahun	2004	2003	2001	2012
Tujuan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengetahui peran/kontribusi faktor-faktor yang terkait erat dengan penyusunan formasi pegawai di BKN. 2. Mengetahui alasan bagi faktor terkait yang memiliki sedikit peran dalam penyusunan formasi pegawai di BKN. Menurut hasil wawancara dan observasi diketahui bahwa salah satu alasannya adalah belum tersedianya pedoman atau 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memperoleh gambaran tentang profil sumber daya aparatur Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta. 2. Menganalisis implikasi profil SDM aparatur saat ini terhadap perencanaan strategik pengembangan SDM aparatur Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta. 3. Menganalisis jenis-jenis penelitian dan pelatihan yang diperlukan oleh 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Menganalisis perencanaan penempatan pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang. 3. Menganalisis data dan informasi yang berhubungan dengan efektifitas kerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang. 4. Menganalisis faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perencanaan penempatan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menganalisis dampak moratorium Pegawai Negeri Sipil terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan.

	petunjuk teknis yang dapat dengan mudah dan jelas digunakan sebagai penyusunan formasi pegawai,	masing-masing unit dalam upaya mewujudkan visi dan misi Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta.	terhadap efektifitas kerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang.	
Pendekatan Penelitian	Kuantitatif	Kuantitatif	Kuantitatif	Kualitatif
Jenis Penelitian	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif
Teknik Pengumpulan Data	Studi pustaka, Wawancara, dan Kuesioner	Kuesioner, <i>Focus Group Discussion</i> (FGD), Pengumpulan data sekunder (dokumen dan laporan) terkait.	Kuesioner, Studi Pustaka, dan Wawancara	Wawancara Mendalam dan Studi Pustaka
Hasil Penelitian Data	<ol style="list-style-type: none"> Menurut responden pengambil kebijakan kedelapan faktor yang diidentifikasi terkait erat dengan penyusunan formasi masing-masing memiliki peranan yang sedikit dalam penyusunan formasi pegawai di BKN. Menurut hasil wawancara dan obervasi diketahui bahwa salah satu alasannya adalah belum tersedianya pedoman atau 	<ol style="list-style-type: none"> Pada tahun 2003 jumlah pegawai yang berumur 51-60 sebesar 35,1 persen dalam kurun waktu 10 tahun yang akan datang, pegawai senior ini telah memasuki purna bhakti. Para pegawai ini akan digantikan dengan pegawai yang pada tahun 2003 berumur 41-50 tahun dengan jumlah 1,5kali dari jumlah pegawai yang berumur 	<ol style="list-style-type: none"> Perencanaan penempatan pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang sudah relatif cukup baik. Efektifitas kerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang sudah cukup efektif sehingga target perolehan Pendapatan Asli Daerah dapat meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan perhitungan 	<p>Moratorium Penerimaan PNS secara umum memiliki dampak terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan terutama di unit kerja yang mengajukan usulan khusus dan mendesak. Adapun dampak yang dimiliki oleh Kementerian Perhubungan, yaitu</p> <ol style="list-style-type: none"> Perhitungan kebutuhan pegawai yang dilakukan

	<p>petunjuk teknis yang dapat dengan mudah dan jelas digunakan sebagai penyusunan formasi pegawai.</p> <p>3. Urutan peran menurut responden pengambil kebijakan adalah (1) Analisis jabatan, (2) Jenis Pekerjaan, (3), Beban Kerja, (4) Prinsip pelaksanaan pekerjaan, (5) Peralatan yang tersedia, (6) Kemampuan keuangan negara, (7) Sifat pekerjaan, dan (8) Kapasitas seorang PNS.</p> <p>4. Menurut responden implementor kebijakan kedelapan faktor yang diidentifikasi terkait erat dengan penyusunan formasi berdasarkan uji tes tanda menggunakan batas penerimaan sebesar 5 persen, yang secara signifikan banyak berperan adalah faktor kemampuan keuangan negara dengan (1-p) sebesar 99,90 persen.</p>	<p>51-60 tahun.</p> <p>2. Animo instansi sangat tinggi untuk menyekolahkan pegawai ke jenjang yang lebih tinggi dan dapat diidentifikasi pada tahun 2003-2007 adanya kebutuhan pengembangan SDM melalui pendidikan sekitar 215 orang untuk program Diploma, sekitar 89 orang untuk program Sarjana, dan sekitar 32 orang untuk program Pascasarjana.</p> <p>3. Ada indikasi pegawai yang mendapatkan kesempatan mengikuti diklat teknis masih terbatas jumlahnya, yaitu sekitar 54,6 persen, sedangkan 46 persen lagi belum mendapat kesempatan mengikuti diklat. Mayoritas pegawai yang tidak mendapat kesempatan mengikuti diklat ini berlatar belakang pendidikan SD dan SLTA.</p>	<p>koefisien korelasi perencanaan penempatan pegawai terhadap efektifitas kerja pegawai, diperoleh koefisien korelasi sebesar 0,4145 yang menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara pelaksanaan perencanaan penempatan pegawai dengan efektifitas kerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang dengan koefisien deteminasi sebesar 17,18%, sedangkan sisanya sebesar 82,19% dipengaruhi faktor lain.</p>	<p>menggunakan analisis beban kerja.</p> <p>2. Adanya penambahan beban kerja pegawai sebagai akibat tidak terpenuhinya kebutuhan pegawai sehingga beban kerja yang seharusnya dikerjakan oleh pegawai baru harus dikerjakan secara bersama oleh pegawai yang ada.</p> <p>3. Adanya optimalisasi pegawai yang dilakukan baik di dalam unit kerja itu sendiri maupun antar unit kerja sesuai dengan kebutuhan dan kompetensi pegawai.</p>
--	---	---	--	---

		<p>4. Jenis-jenis program pendidikan yang relevan dikelompokkan ke dalam tiga jenjang pendidikan antara lain program Pascasarjana (S2) sebanyak 13 jenis disiplin ilmu, Strata-1 sebanyak 17 jenis disiplin ilmu, dan program Diploma sebanyak 31 jenis disiplin ilmu. Sedangkan jenis-jenis pelatihan yang relevan untuk mengatasi permasalahan kinerja digolongkan ke dalam tiga rumpun, yaitu rumpun diklatpim, diklat teknis, dan diklat teknis substantif.</p>	
--	--	---	--

Sumber: Telah diolah kembali, 2012

Ketiga penelitian tersebut memiliki persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti yaitu mengenai perencanaan sumber daya aparatur atau pegawai. Perbedaannya pada penelitian pertama memfokuskan pada formasi pegawai dalam meningkatkan efektifitas organisasi. Penelitian kedua memfokuskan pada perencanaan pegawai di bidang pendidikan pegawai, sedangkan penelitian ketiga memfokuskan pada perencanaan penempatan pegawai. Sementara pada penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti memfokuskan dampak atas suatu kebijakan pemerintah, Moratorium Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil, terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan.

2.2. Kerangka Pemikiran

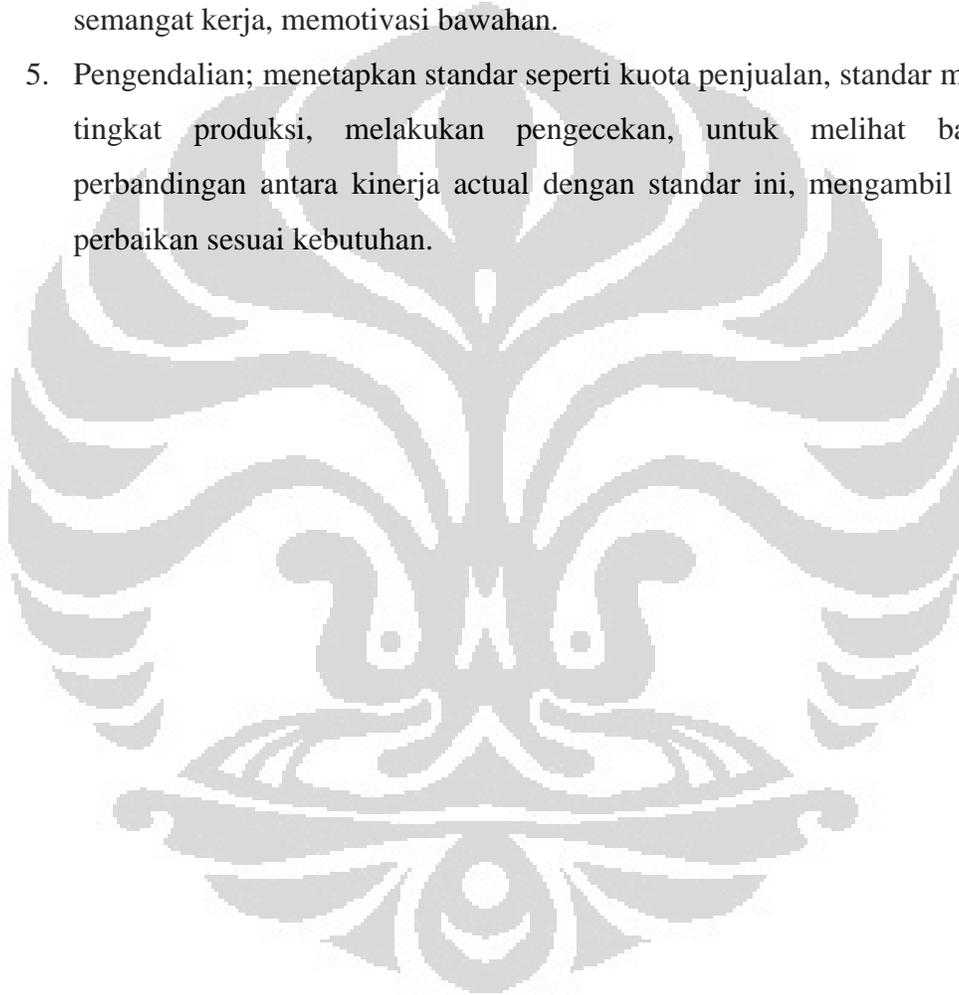
2.2.1. Manajemen Sumber Daya Manusia

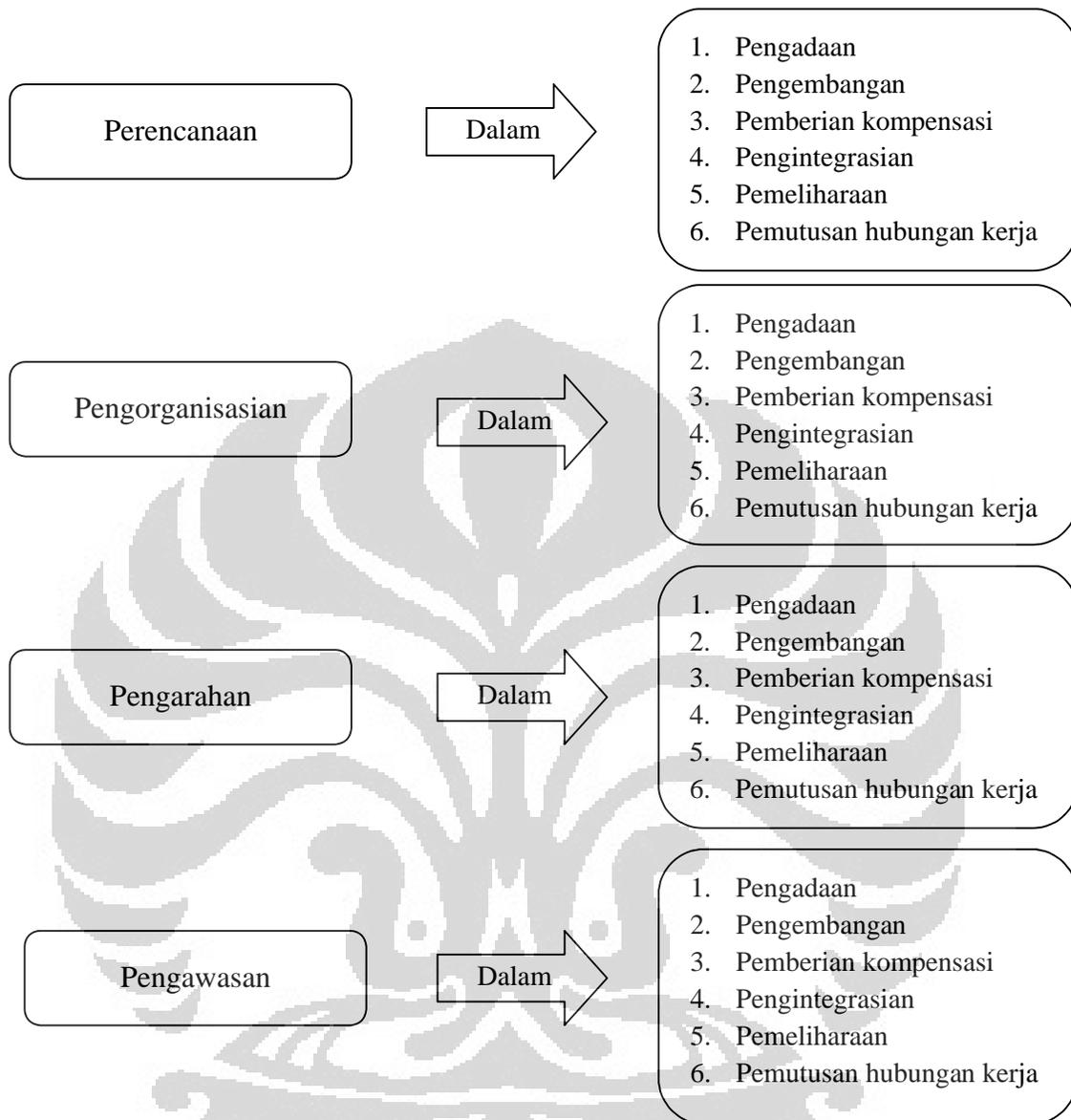
Manajemen sumber daya manusia (Dessler, 1997:2) adalah kebijakan dari praktik yang dibutuhkan seseorang untuk menjalankan aspek orang atau sumber daya manusia dari posisi seorang manajemen, meliputi perekrutan, penyingkapan, pelatihan, pengimbangan, dan penilaian. Pengertian lainnya menurut Sedarmayanti (2007:13), manajemen sumber daya manusia adalah kebijakan dalam praktik menentukan aspek manusia atau sumber daya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut, menyaring, melatih, memberi penghargaan, dan penilaian. Tujuan manajemen sumber daya manusia secara umum adalah untuk memastikan bahwa organisasi mampu mencapai keberhasilan melalui orang. Fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia (Dessler, 1997:2) meliputi

1. Perencanaan; menetapkan tujuan dan standar, mengembangkan aturan dan prosedur, mengembangkan rencana dan peramalan, meramalkan atau memproyeksikan beberapa peristiwa di masa depan.
2. Pengorganisasian; memberikan setiap bawahan suatu tugas khusus, membangun departemen, mendelegasikan, wewenang kepada bawahan,

menetapkan saluran wewenang dan komunikasi, mengkoordinasikan kerja bawahan.

3. Penstafan; memutuskan tipe atau jenis orang yang akan dipekerjakan , merekrut calon karyawan, mengevaluasi kinerja, menyuluh karyawan, melatih dan mengembangkan karyawan.
4. Pemimpinan; membuat orang lain menyelesaikan pekerjaan, mempertahankan semangat kerja, memotivasi bawahan.
5. Pengendalian; menetapkan standar seperti kuota penjualan, standar mutu, atau tingkat produksi, melakukan pengecekan, untuk melihat bagaimana perbandingan antara kinerja actual dengan standar ini, mengambil tindakan perbaikan sesuai kebutuhan.





Sumber : Sulistiyani dan Rosidah, 2009

Gambar 2.1. Ilustrasi Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia

Berdasarkan ilustrasi tersebut menunjukkan bahwa antara fungsi-fungsi manajemen umum saling berinteraksi dan mengalami integrasi yang hendaknya sampai pada realisasi tindakan dan aktivitas yang :

- a. Merencanakan sebuah pengadaan sumber daya manusia, merencanakan sebuah pengembangan sumber daya manusia, merencanakan sistem pemberian kompensasi, merencanakan sebuah model atau bentuk pengintegrasian sumber daya manusia dengan lingkungannya, merencanakan sebuah pemutusan hubungan kerja.
- b. Melakukan pengorganisasian sebuah pengadaan sumber daya manusia, pengorganisasian sebuah pengembangan sumber daya manusia, pengorganisasian sebuah sistem pemerian kompensasi kepada sumber daya manusia, pengorganisasian sebuah pemutusan hubungan kerja.
- c. Pengarahan dalam penyelenggaraan pengadaan sumber daya manusia, pengarahannya sebuah pengembangan sumber daya manusia, pengarahannya dalam pemberian kompensasi terhadap sumber daya manusia, pengarahannya sebuah pengintegrasian sumber daya manusia, dan pengarahannya dalam pemutusan hubungan kerja.
- d. Pengawasan dalam pengadaan, pengawasan dalam melakukan pengembangan sumber daya manusia, pengawasan dalam pemberian kompensasi, pengawasan dalam penyelenggaraan pengintegrasian sumber daya manusia, dan pengawasan dalam melakukan pemutusan hubungan kerja.

2.2.1.2. Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik

Manajemen sumber daya manusia di sektor publik mengungkap manusia sebagai sumber daya manusia seutuhnya dalam konsepsi pembangunan bangsa yang utuh dan menyeluruh. Manajemen sumber daya manusia sektor publik merupakan usaha untuk mengerahkan dan mengelola sumber daya manusia yang dipahami sebagai potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seorang pegawai yang terdiri atas potensi fisik dan potensi non fisik di dalam organisasi agar mampu berpikir dan bertindak sebagaimana yang diinginkan oleh organisasi. Potensi fisik adalah kemampuan fisik yang terakumulasi pada seorang pegawai. Potensi non fisik

adalah kemampuan seorang pegawai yang terakumulasi baik dari latar belakang pengetahuan, intelegensia, keahlian, keterampilan, *human relation* (Sulistiyani dan Rosidah, 2009:10-12).

Pengertian lainnya menurut Flippo (1990:5) *Personnel management* adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian atas pengadaan tenaga kerja, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran perorangan, organisasi, dan masyarakat. Menurut Stahl (1971) administrasi kepegawaian publik adalah kegiatan untuk memetakan kebutuhan tenaga kerja, pasokan tenaga kerja beserta masalah-masalah yang terkait dengan tenaga kerja di pemerintahan serta proses pengembangan tenaga kerja dalam rangka memberikan pencerahan fungsi kepegawaian dalam suatu organisasi untuk melakukan pekerjaan secara tertib dan efektif. Menurut Stahl (1971:15) pula tugas utama administrasi kepegawaian publik adalah mengelola sumber daya manusia di pemerintahan.

Lebih jelas dipaparkan oleh Wursanto (1994) manajemen kepegawaian adalah manajemen yang berhubungan dengan perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan terhadap bermacam-macam fungsi pelaksanaan usaha untuk mendapatkan, mengembangkan, dan memelihara para pegawai sedemikian rupa sehingga tujuan organisasi atau perusahaan dapat tercapai seefisien dan seefektif mungkin, kebutuhan para pegawai dapat dilayani dengan sebaik-baiknya, dan produktivitas kerja dapat meningkat. Berbeda menurut Moekijat (1989) manajemen kepegawaian itu berhubungan dengan masalah-masalah kepegawaian dalam suatu organisasi dan pegawai-pegawai dipandang individu-individu bukan sekelompok orang.

Fungsi administrasi kepegawaian adalah keseluruhan dari urusan yang berhubungan dengan sumber-sumber manusia dari organisasi (Stahl, 1971:15). Dalam manajemen kepegawaian publik menurut Donald E.Klinger dan John Nalbandian (dalam Sulistiyani dan Rosidah, 2009 : 38) fungsi dan tugas utama manajemen kepegawaian negara, yaitu

Tabel 2.2. Fungsi dan Tugas Utama Manajemen Kepegawaian Negara

Fungsi	Tugas-tugas
<i>Procurement</i>	Mengiklankan, merekrut, menyeleksi karyawan
<i>Allocation</i>	Membagi dan menentukan pegawai, memberikan kompensasi, promosi, transfer, dan memisahkan.
<i>Development</i>	Melatih, menilai, dan memotivasi
<i>Sanction</i>	Disiplin, negosiasi, dan berdiskusi dengan karyawan dan hubungan-hubungan karyawan, memberikan keluhan dan mempertimbangkan prosedur.
<i>Control and Adaptation</i>	Mendesain sistem manajemen personalia, menetapkan peranan dari departemen personalia dan hubungan-hubungannya dengan staf fiscal dan manajemen, menjaga informasi dan sistem-sistem <i>forecasting</i> yang relevan dengan fungsi-fungsi <i>procurement</i> , <i>allocation</i> , <i>development</i> , dan <i>sanction</i> .

Sumber : Klingner dan Nalbandian, 1985

Perbedaan manajemen sumber daya manusia sector publik dan sector swasta terletak pada sistem pengangkatan pegawai hingga pemberhentiannya (Sulistiyani dan Rosidah, 2009). Dalam sector publik penggunaan kewenangan dalam pengangkatan dan pemberhentian pegawai sangat lemah. Tidak adanya suatu ketentuan yang kuat dalam pemutusan hubungan kerja. Berbeda dengan swasta baik dalam pengangkatan dan pemutusan hubungan kerja ada suatu ketentuan yang menekan pegawai. Sedangkan menurut Shafritz, Hyde, and Rosenbloom (1981) perbedaan yang mendasar antara *personnel management* sector swasta dan *personnel management* sector publik secara keseluruhan adalah dinamika politik yang ada diantara keduanya. Dalam sector publik sangat besar pengaruhnya iklim politik dalam organisasi publik. Lingkup kegiatan administrasi kepegawaian meliputi : (Thoha, 1987:19)

- a. Kegiatan pengadaan dan seleksi pegawai. Dalam kegiatan ini akan diketahui segenap rangkaian mengenai pengadaan, pengangkatan, seleksi.
- b. Kegiatan penempatan dan penunjukan akan diketahui segenap rangkaian penempatan calon pegawai pada jabatan atau fungsi tertentu yang telah ditetapkan.
- c. Kegiatan pengembangan meliputi segenap proses latihan baik sebelum menduduki jabatan atau latihan setelah menduduki jabatan.
- d. Kegiatan pemberhentian akan dapat diketahui segenap proses pemberhentian pegawai, baik pemberhentian sebelum masanya maupun setelah sampai masanya berhenti.

2.2.2. Perencanaan Sumber Daya Manusia

Menurut Sedarmayanti (2007:32) Perencanaan sumber daya manusia merupakan proses analisis dan identifikasi kebutuhan akan sumber daya manusia dan ketersediaannya, sehingga organisasi dapat mencapai tujuan. Pengertian lainnya perencanaan sumber daya manusia dalam organisasi antara lain

- Perencanaan sumber daya manusia merupakan seperangkat kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan akan kebutuhan pegawai/sumber daya manusia dari suatu organisasi di masa mendatang. (Sirait, 2006:18)
- Perencanaan sumber daya manusia adalah proses sistematis untuk mencocokkan pasokan karyawan internal dan eksternal dengan lowongan-lowongan pekerjaan yang diperkirakan muncul dalam organisasi sepanjang periode waktu tertentu. (Mondy, 2008 : 108)
- Perencanaan sumber daya manusia merupakan upaya penyesuaian antara kebutuhan atau tuntutan terhadap sumber daya manusia dan tersedianya sumber daya manusia yang dibutuhkan itu pada saat dan di tempat yang membutuhkan dalam jumlah dan mutu yang memadai (Zainun, 2001:88)
- Perencanaan sumber daya manusia merupakan suatu bentuk program rencana untuk mengidentifikasi tentang persoalan-persoalan organisasi, ancaman-

ancaman, dan peluang-peluang dalam organisasi dan lingkungan organisasi. (Sulistiyani dan Rosidah, 2009:124)

- Perencanaan sumber daya manusia merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi permintaan dari lingkungan pada organisasi di waktu yang akan datang dan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tenaga kerja yang ditimbulkan oleh kondisi tersebut. (Handoko, 2000:53)

Adapun tujuan dari perencanaan sumber daya manusia menurut Suwatno dan Priansa (2011:47), antara lain :

1. Menentukan kualitas dan kuantitas karyawan yang akan mengisi semua jabatan perusahaan.
2. Menjamin tersedianya tenaga kerja masa kini maupun masa depan sehingga setiap pekerjaan ada yang mengerjakan.
3. Menghindari terjadinya mismanajemen dan tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas.
4. Mempermudah koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi (KIS) sehingga produktivitas kerja meningkat.
5. Menghindari kekurangan dan kelebihan karyawan
6. Menjadi pedoman dalam menetapkan program penarikan, seleksi, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian karyawan.
7. Menjadi pedoman dalam melaksanakan mutasi (vertical dan horizontal) dan pensiun karyawan.
8. Menjadi dasar dalam penilaian karyawan.

2.2.2.1. Manfaat Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumber daya manusia memungkinkan setiap bagian organisasi untuk menempatkan orang yang tepat, pada waktu yang tepat, dan dalam jumlah yang tepat (Sirait, 2006:19). Selain itu, perencanaan sumber daya manusia tidak hanya berguna untuk mencapai tujuan organisasi, tetapi juga membantu organisasi untuk

melaksanakan perencanaan jangka pendek dan perencanaan strategis jangka panjang sehingga perencanaan sumber daya manusia memberikan manfaat bagi organisasi. Manfaat perencanaan sumber daya manusia sendiri menurut (Sedarmayanti, 2007:109) antara lain :

1. Memperbaiki penggunaan sumber daya manusia.
2. Memadukan kegiatan perusahaan dan tujuan organisasi di masa yang akan datang secara efisien.
3. Melakukan pengadaan karyawan baru secara ekonomis.
4. Memperoleh tenaga kerja pada posisi yang tepat.
5. Mengembangkan informasi dasar manajemen kepegawaian, untuk membantu kegiatan kepegawaian dan unit organisasi lain.
6. Membantu program penarikan tenaga kerja.
7. Mengkoordinasikan program manajemen kepegawaian, seperti rekrutmen, seleksi.
8. Menciptakan iklim dan kondisi kerja yang serasi dan dinamis.

Adapun sasaran perencanaan sumber daya manusia adalah untuk memastikan bahwa organisasi mendapatkan dan mempertahankan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang diperlukan serta mampu mengantisipasi masalah-masalah yang muncul di kelebihan atau kekurangan sumber daya manusia (Manullang dan Manullang, 2008:28)

2.2.2.2. Prinsip-prinsip Perencanaan Sumber Daya Manusia

Dalam melakukan perencanaan sumber daya manusia perlu didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut (Suwatno dan Priansa, 2011:45)

- a. Prinsip pengintegrasian perencanaan sumber daya manusia dengan strategi divisi lainnya, yang sesuai dengan strategi perusahaan.
- b. Manajemen senior harus memberikan kepemimpinan yang menekankan pentingnya pengembangan perusahaan dengan melibatkan seluruh divisi dalam perusahaan.

- c. Dalam perusahaan yang lebih besar, unit perencanaan sumber daya manusia yang bertanggung jawab kepada manajemen senior dapat didirikan. Tujuan utama unit akan mengkoordinasikan dan mengatas tuntutan sumber daya manusia dari departemen yang berbeda. Dalam organisasi yang lebih kecil tanggung jawab ini akan hanya dilakukan oleh anggota staf senior.
- d. Jangka waktu perencanaan perlu didefinisikan. Masalah utama dalam pembuatan perkiraan kebutuhan sumber daya manusia melibatkan ketidakpastian, sehingga penting untuk dilakukan kompromi yang jelas mengenai jangka waktu perencanaan yang sesuai dengan jangka waktu pengembangan perusahaan.
- e. Ruang lingkup dan rincian tentang perencanaan sumber daya manusia harus ditentukan. Untuk perusahaan besar, perencanaan sumber daya manusia yang terpisah diperlukan untuk unit bisnis atau fungsi yang lain. Dalam perusahaan yang lebih kecil, perencanaan sumber daya manusia yang menyeluruh cukup komprehensif bagi semua karyawan.
- f. Perencanaan sumber daya manusia harus didasarkan atas informasi yang paling komprehensif dan akurat. Informasi penting dalam hal apapun, terutama untuk menciptakan manajemen yang efektif dalam perusahaan. Informasi tersebut didasari oleh data-data yang dihasilkan oleh tiap divisi dalam perusahaan, yang dikoordinir oleh divisi sumber daya manusia.

2.2.2.3. Aspek-aspek Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumber daya manusia merupakan proses untuk menganalisis kebutuhan sumber daya manusia organisasi pada kondisi yang berubah dan melakukan aktivitas-aktivitas yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan organisasi. Secara umum perencanaan sumber daya manusia dapat disorot dari tiga aspek yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu (Zainun, 2001:91)

1. Perencanaan tuntutan terhadap sumber daya manusia dengan memperkirakan jumlah dan jenis sumber daya manusia yang dibutuhkan suatu organisasi

untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan untuk dicapai dalam jangka waktu tertentu.

2. Perencanaan persediaan dengan memperkirakan langkah-langkah apa yang harus diambil untuk menjamin pada saatnya tuntutan terhadap sumber daya manusia dapat dipenuhi.
3. Bagaimana merencanakan kaitan yang serasi antara tuntutan dan persediaan sumber daya manusia itu sehingga daya yang diperoleh organisasi dari sumber daya manusianya benar-benar member manfaat yang sebesar-besarnya bagi organisasi.

Oleh karena itu, perencanaan sumber daya manusia yang efektif mencakup sebagai berikut : (Sulistiyani dan Rosidah, 2009:137)

a. Perencanaan Kepegawaian

Merupakan identifikasi atau penentuan jumlah sumber daya manusia yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi pada masa yang akan datang. Untuk membuat rencana kepegawaian, spesialis manajer sumber daya manusia memperkirakan suplai dan permintaan terhadap sumber daya manusia.

b. Perencanaan Program

Perencanaan program mengikuti pengembangan dari rencana kepegawaian yang mencakup perkoordinasian program-program guna memenuhi rencana kepegawaian dalam bidang personalia yang berbeda serta membantu manajer mengantisipasi dan memenuhi kebutuhan relative terhadap perolehan, penyebaran dan pendayagunaan orang. Di dalam perencanaan program sendiri terdapat kegiatan berikut :

- Analisis sumber daya manusia yang menyertai penyusunan strategi organisasional, merupakan tulang punggung dari perencanaan sumber daya manusia.
- Program alternative berdasarkan model sumber daya manusia yang dapat digunakan ntuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

- Evaluasi alternatif program yang dihasilkan berdasarkan empat kriteria: kemungkinan untuk sukses, antisipasi besarnya biaya, kelayakan teknis dari tindakan, dan kemungkinan dampak tersebut terhadap bagian lain dari organisasi.
- Pelaksanaan seperangkat program yang terintegrasi berdasarkan pencapaian tujuan sumber daya manusia seefektif mungkin.

2.2.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumber daya manusia erat kaitannya dengan lingkungan organisasi baik dari dalam organisasi maupun di luar organisasi. Berikut ini faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan sumber daya manusia:

2.2.3.1. Faktor Internal

Faktor internal adalah pelbagai kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi, dan juga segala kendala yang ada dalam organisasi. Pengaruh internal berupa kekuatan organisasi yang diperlukan, sehingga dapat diketahui juga kelemahan dan kebutuhan tenaga pendukung sekaligus dengan bentuk kualifikasi yang diperlukan, termasuk jumlah pegawai yang diperlukan, untuk bagian-bagian tertentu (Sulistiyani dan Rosidah, 2009:124). Faktor internal yang mempengaruhi perencanaan sumber daya manusia menurut Sedarmayanti (2007:110), yaitu :

- a. Rencana Pembangunan
- b. Anggaran
- c. Desain Organisasi

Faktor internal lainnya yang mempengaruhi perencanaan sumber daya manusia, yaitu (Sulistiyani dan Rosidah, 2009:124)

- a. Rencana strategis, mencerminkan prioritas-prioritas yang ingin dilakukan oleh organisasi. Berdasarkan prioritas-prioritas kebijakan yang ditetapkan akan menginformasikan tentang kebutuhan sumber daya manusia ke depan.

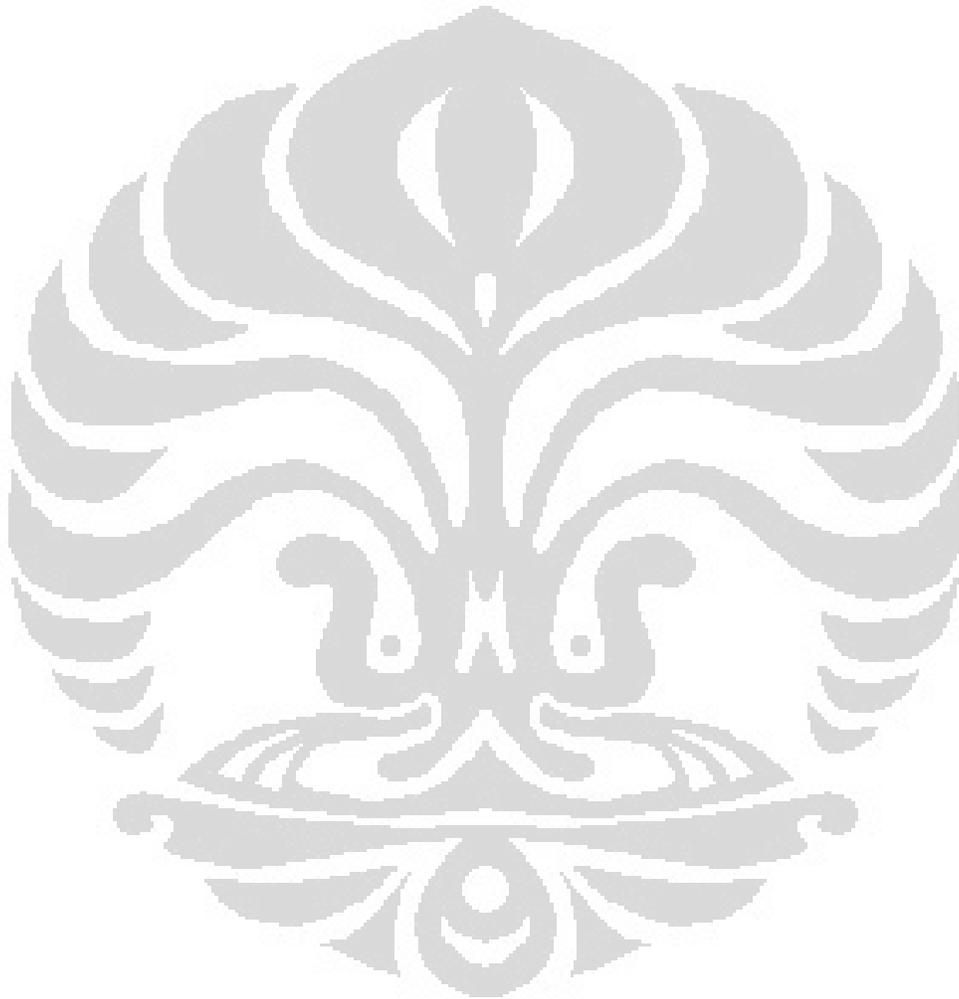
- b. Anggaran, mencakup anggaran rutin kepegawaian menginformasikan kemampuan anggaran untuk membiayai pegawai. Atas dasar ini maka diprediksi kemampuan untuk merekrut pegawai baru yang memungkinkan dapat dibiayai. Adanya anggaran, maka dapat diestimasikan jumlah dan kualitas pegawai baru yang dapat direkrut.
- c. Estimasi produk dan penjualan, mampu menginformasikan kebutuhan pegawai yang memungkinkan untuk dibiayai, serta mendukung usahanya.
- d. Usaha atau kegiatan baru
- e. Rancangan organisasi dan tugas pegawai, dapat diketahui beban kerja, sehingga mencerminkan kebutuhan pegawai.

2.2.3.2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal adalah segala sesuatu yang berada di luar organisasi, yang dapat berpengaruh langsung atau tidak langsung pencapaian tujuan organisasi. Faktor eksternal sendiri memperhitungkan kaitan-kaitan dengan lingkungan, dapat membantu untuk menganalisis peluang dan hambatan. Faktor eksternal yang mempengaruhi perencanaan sumber daya manusia, yaitu : (Fathoni, 2006 : 48)

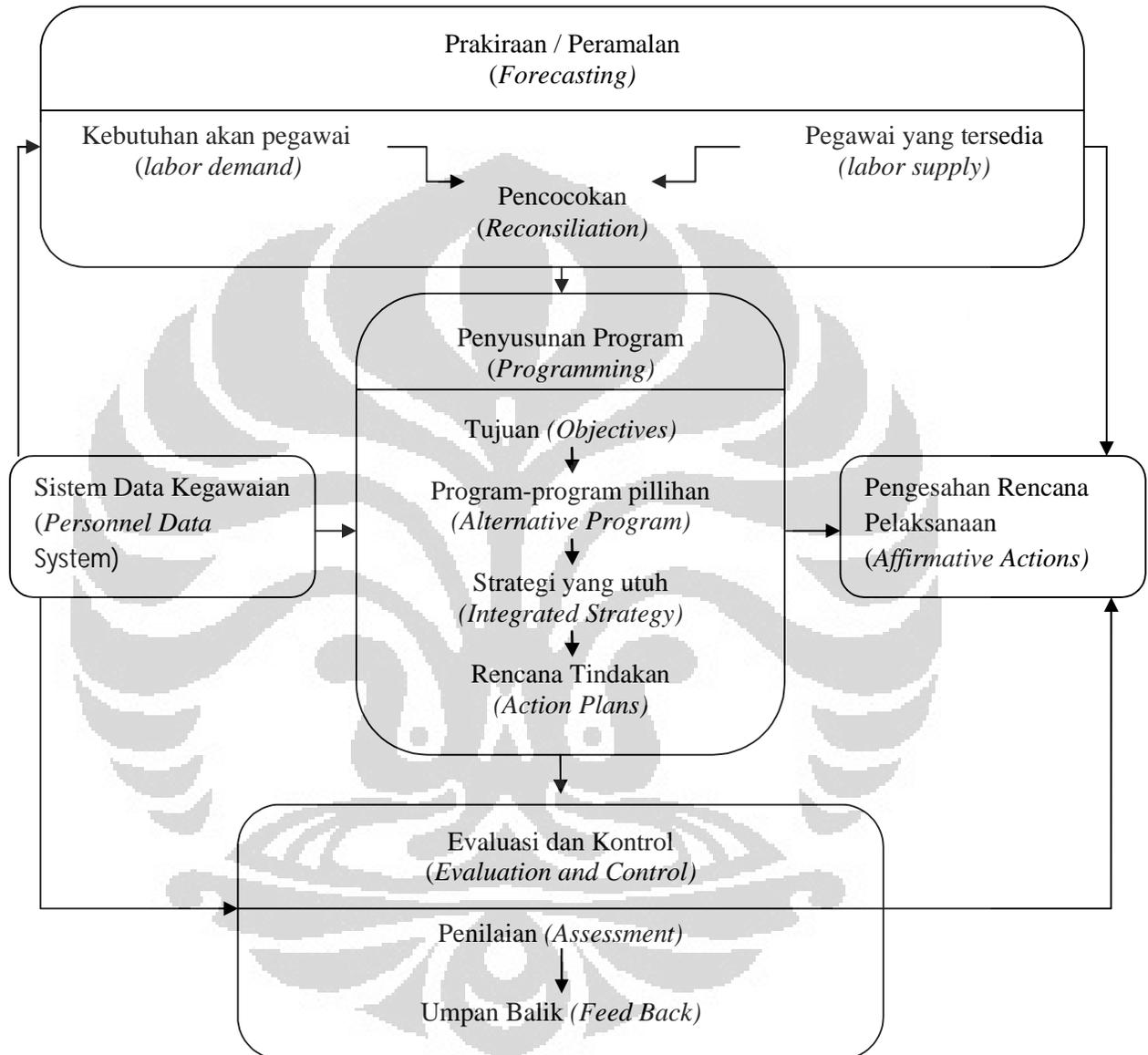
- a. Bidang Perekonomian, merupakan aspek-aspek perekonomian yang selalu diperhitungkan yaitu fluktuasi yang terjadi seperti inflasi, resesi, depresi, tingkat pengangguran, stagflasi, tingkat suku bunga dan lain sebagainya.
- b. Bidang Sosial, sebagai kenyataan bahwa selalu terjadi pergeseran nilai-nilai social yang dianut oleh suatu masyarakat yang adakalanya memiliki dampak yang bersifat langsung dan tidak langsung.
- c. Bidang Politik, resonansi perubahan yang terjadi di bidang politik pada semua bidang dan segi kehidupan, seperti perubahan pemegang kendali kekuasaan pemerintahan baik yang berlangsung secara demokratik maupun yang tidak.
- d. Bidang Perundang-undangan, eksistensi dan kelangsungan hidup suatu organisasi ditentukan pula oleh ketaatan kepada berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- e. Bidang Teknologi, pemanfaatan teknologi untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerja suatu organisasi.
- f. Persaingan, seperti pelayanan, promosi, dan kegiatan lainnya untuk mempertahankan pelanggan.



2.2.4. Kerangka Perencanaan Sumber Daya Manusia

Berikut ini adalah kerangka perencanaan sumber daya manusia



Sumber : Sirait, 2006 : 20

Gambar 2.2. Perencanaan Sumber Daya Manusia

2.2.4.1. Peramalan

Kegiatan pada dasarnya adalah melakukan estimasi kebutuhan akan sumber daya manusia yang diperlukan oleh organisasi (*labor demand*), estimasi jumlah tenaga kerja yang tersedia di dalam dan luar organisasi, dan melakukan rekonsiliasi antara *labor demand* dan *demand supply*. Penyebab timbulnya permintaan sumber daya manusia adalah akibat dari perubahan lingkungan eksternal, perubahan internal, dan perubahan gugus kerja. Dalam melakukan peramalan ada beberapa teknik peramalan yang dapat digunakan. Teknik peramalan sendiri merupakan instrument suatu perencanaan (Suwanto dan Priansa, 2011:51). Adapaun teknik peramalan yang dapat digunakan menurut Sirait (2006 : 23), yaitu

a. Analisis Trend

Analisis trend merupakan estimasi awal dari data beberapa tahun lampau yang digunakan untuk memprediksi kebutuhan sumber daya manusia di masa mendatang.

b. Analisis Rasio

Analisis rasio mengasumsikan bahwa produktivitas tidak berubah. Jika ada perubahan tingkat produktivitas, maka ramalan yang didasarkan atas rasio historical tidak lagi akurat. Dalam analisis rasio, peramalan didasarkan atas rasio antara lain:

1. Beberapa faktor penyebab, seperti volume penjualan
2. Jumlah karyawan yang dibutuhkan

c. Diagram *Scatter* / Diagram Pencar

Diagram *Scatter* dapat digunakan untuk menentukan apakah dua faktor saling berkaitan. Jika kedua faktor berkaitan, maka titik-titik kedua faktor (faktor X dan faktor Y) cenderung akan berada di satu garis lurus.

d. Peramalan dengan komputer

Peramalan dengan komputer menggunakan sistem komputerisasi untuk meramalkan kebutuhan sumber daya manusia.

Teknik peramalan lainnya yang dapat digunakan dalam melakukan peramalan berkaitan dengan penyusunan perencanaan sumber daya manusia, yaitu (Suwanto dan Priansa, 2011:52)

a. Teknik Delphi

Teknik Delphi menggunakan keahlian sekelompok orang (biasanya manajer). Para perencana di bagian sumber daya manusia berfungsi sebagai penengah, menyimpulkan berbagai pendapat dan melaporkan kesimpulan-kesimpulan dari pendapat-pendapat sekelompok orang tersebut kepada para ahli. Laporan ini kemudian dikaji ulang dengan cara menyurvei ulang. Kegiatan ini diulang sampai para ahli mencapai consensus.

b. Ekstrapolasi

Teknik ekstrapolasi mendasarkan diri pada tingkat perubahan atau kecenderungan pada masa lalu untuk membuat proyeksi di masa yang akan datang. Teknik ini akan mempunyai keabsahan yang tinggi bila mengasumsikan *Ceteris Paribus*. Artinya faktor-faktor lain diasumsikan tidak berubah sehingga teknik ini hanya dapat digunakan untuk perencanaan sumber daya manusia jangka pendek.

c. Indeksasi

Indeksasi adalah teknik estimasi kebutuhan sumber daya manusia di masa yang akan datang dengan menandai tingkat perkembangan karyawan dengan indeks. Teknik indeksasi berangkat dari asumsi bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan atas tenaga kerja baik yang bersifat eksternal maupun internal berada pada kondisi konstan.

d. Analisis Statistik

Analisis statistik ini digunakan untuk perencanaan sumber daya manusia jangka panjang. Teknik ini mempertimbangkan perubahan bergesernya tuntutan terhadap kebutuhan sumber daya manusia

Kebutuhan Sumber Daya Manusia

Kebutuhan akan sumber daya manusia bagi suatu organisasi merupakan titik sentral dalam perencanaan pegawai. Kebutuhan akan sumber daya manusia dipengaruhi oleh berbagai faktor berikut: (Sirait, 2006:26)

1. Tujuan organisasi
2. Rencana-rencana produktivitas
3. Struktur organisasi
4. Biaya yang dimiliki
5. Usaha baru yang direncanakan
6. Penggunaan teknologi baru
7. Masa pensiun pegawai
8. Kematian di kalangan pegawai
9. Tuntutan dari masyarakat, pemerintah dalam menanggulangi masalah pengangguran.

Dalam proses perkiraan kebutuhan akan pegawai di masa mendatang dari suatu organisasi adalah tersedianya data yang akurat mengenai kondisi organisasi yang direncanakan di masa mendatang.

Ketersediaan Sumber Daya Manusia

Persediaan pegawai yang terdapat dalam organisasi merupakan sekelompok pegawai yang sudah melakukan suatu jenis pekerjaan yang tetap ataupun mereka (pegawai) yang masih belum diberikan suatu pekerjaan atau jabatan yang tetap. Tujuan dari perkiraan dari pegawai yang tersedia adalah untuk melakukan estimasi setepat mungkin tentang jumlah, kualitas pegawai yang bisa ditempatkan pada suatu jenis pekerjaan atau departemen tertentu dalam organisasi. Faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan dalam memproyeksikan persediaan sumber daya manusia, yaitu : (Flippo, 1990:143)

1. Persediaan sekarang, menunjukkan bakat tertentu dari pegawai yang tersedia sekarang dan mengelompokkan sesuai dengan kemungkinan besar yang akan dipergunakan dalam perencanaan sumber daya manusia.
2. Tingkat produktivitas, dibuat atas dasar pengalaman masa lampau.
3. Tingkat *turnover*, pegawai yang akan diramalkan mengalami pemisahan, pergantian, dan pertambahan, untuk pensiun dapat diramalkan tetapi pergantian pegawai yang lain dapat dihitung atas dasar presentase.
4. Tingkat ketidakhadiran, keadaan dimana pegawai gagal untuk datang menyelesaikan pekerjaannya, ukuran yang paling umum adalah kehilangan waktu.
5. Perpindahan antar pekerjaan, pegawai akan melakukan perpindahan antar pekerjaan dan mempengaruhi mengenai ketersediaan sumber daya di masa mendatang apakah dilakukan pemenuhan, percepatan atau pelambatan promosi.

Wursanto (1994) membagi sumber persediaan sumber daya manusia menjadi dua, yaitu sumber internal dan sumber eksternal. Sumber internal adalah para pegawai yang ada sekarang yang dapat dipromosikan, ditransfer atau didemosi, sedangkan sumber eksternal adalah mereka yang masih menganggur atau karyawan yang dapat dibajak dari perusahaan lain yang dapat diperoleh dengan cara (1) Perusahaan menghubungi pegawai yang mempunyai saudara atau sanak family yang sedang mencari pekerjaan, (2) Pelamar datang sendiri ke kantor/perusahaan, (3) Perusahaan menghubungi lembaga-lembaga pendidikan, (4) Perusahaan menghubungi instansi pemerintah, (5) Melalui kontak sehari-hari secara pribadi, (6) Perusahaan memasang iklan di surat-surat kabar.

Setelah menganalisis faktor-faktor kebutuhan pegawai langkah selanjutnya adalah menganalisis ketersediaan (*supply*) sumber daya manusia, yaitu : (Hariandja, 2002)

1. Memperkirakan ketersediaan sumber internal

Memperkirakan ketersediaan sumber daya manusia internal merupakan proses pemeriksaan tenaga kerja yang ada saat ini, baik jumlah maupun jenisnya. Teknik analisis yang dapat digunakan adalah *Replacement chart*. *Replacement charts* yaitu gambaran singkat mengenai siapa yang menggantikan siapa apabila suatu jabatan (pekerjaan) kosong dengan menggambarkan jabatan-jabatan yang ada, pejabat yang menduduki pada saat ini, dan kemungkinan-kemungkinan calon pengganti yang dapat dipromosikan, yang dilihat dari unjuk kerjanya. Teknis analisis lainnya yang dapat digunakan adalah *Markove Analysis* dan *Vacancy Analysis*. *Markove Analysis* merupakan salah satu teknik kuantitatif dengan menggunakan tingkat promosi, *turn over* dan transfer untuk menganalisis kemampuan sumber daya manusia masa depan yang didasarkan pada kemungkinan di masa lalu.

2. Memperkirakan ketersediaan sumber eksternal

Ketersediaan sumber daya manusia eksternal dapat dianalisis dari jumlah yang dihasilkan oleh lembaga pendidikan dan latihan, kecenderungan perubahan demografis (jangka panjang), kecenderungan masyarakat dalam mengambil spesialisasi, dan perubahan-perubahan minat atau sikap terhadap suatu pekerjaan.

Rekonsiliasi

Berdasarkan kebutuhan dan ketersediaan sumber daya manusia terdapat beberapa kemungkinan dapat terjadi seperti : (Hariandja, 2002)

1. Tidak ada perbedaan antara kebutuhan dan ketersediaan pegawai (*supply* sama dengan *demand*).
2. Terjadi kelebihan *supply* tenaga kerja (*supply* lebih besar daripada *demand*).
3. Terjadi kekurangan *supply* tenaga kerja (*supply* lebih kecil daripada *demand*).

Rekonsiliasi adalah proses penyesuaian atau pencocokan ramalan kebutuhan dan persediaan tenaga kerja. (Sirait, 2006 : 37). Sasaran akhir dari rekonsiliasi adalah untuk memperoleh data akhir tentang kekurangan atau kelebihan pegawai dari setiap

unit-unit kerja dalam suatu organisasi. Perbandingan antara proyeksi kebutuhan sumber daya manusia dengan proyeksi persediaan sumber daya manusia, memberikan dasar untuk melakukan berbagai macam tindakan untuk menjamin bahwa persediaan akan sama dengan permintaan pada waktu yang ditentukan. Tindakan-tindakan yang dapat dilakukan sebagai berikut :

1. Pengangkatan
2. Pelatihan
3. Manajemen Karier
4. Program Produktivitas
5. Pengurangan Tenaga

2.2.4.2. Penyusunan Program

Penyusunan program merupakan tahap selanjutnya dari proses perkiraan sumber daya manusia. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penyusunan program meliputi (Sirait, 2006:38)

1. Penetapan tujuan atau sasaran dari perencanaan pegawai.

Tujuan dari penetapan tujuan atau sasaran perencanaan sumber daya manusia mengandung dua kepentingan, yaitu :

- a. Sebagai pengarah dari penyusunan program, artinya kegiatan-kegiatan yang direncanakan haruslah diarahkan kepada sasaran/tujuan perencanaan sumber daya manusia yang ditetapkan.
- b. Sebagai tolok ukur dari tahap selanjutnya, yaitu evaluasi dan kontrol. Dalam tahap ini harus sudah ditetapkan apa-apa yang akan dilaksanakan dan kapan pelaksanaan itu dilakukan.

Terdapat dua jenis tujuan dalam merencanakan sumber daya manusia di organisasi, yaitu :

- a. Tujuan yang dihubungkan dengan produktivitas dan atau upah buruh serta menanggulangi masalah keuangan atau kelebihan pegawai.

Jika terdapat kekurangan pegawai dari satu unit kerja, ini berarti kebutuhan pegawai di unit kerja tersebut lebih besar daripada persediaannya. Hal ini mencerminkan adanya kebutuhan untuk menambah pegawai. Apabila kekurangan pegawai di unit kerja tersebut relatif sedikit, maka lebih berusaha untuk meningkatkan produktivitas dari para pegawai yang ada di unit kerja tersebut.

- b. Tujuan yang berhubungan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam bidang kepegawaian yang menyangkut persoalan-persoalan lingkungan eksternal, khususnya mengenai perubahan dalam hukum perburuhan, peraturan-peraturan pemerintah atau perubahan-perubahan.
2. Memunculkan alternative kegiatan-kegiatan atau program yang dapat menunjang terciptanya sasaran atau tujuan.

Dari tujuan atau sasaran yang telah dirumuskan pada kegiatan-kegiatan sebelumnya, diuraikan berbagai alternatif kegiatan yang dapat memungkinkan untuk bisa mencapai tujuan atau sasaran tersebut

3. Penilaian alternatif kegiatan

Kegiatan atau program penilaian terhadap alternatif kegiatan mencakup dua tahapan sebagai berikut :

- a. Memilih suatu kegiatan yang paling baik diantara alternatif yang diberikan.
- b. Mengintegrasikan seluruh kegiatan yang terpilih dalam suatu kerangka kerja yang utuh.

Dalam proses penilaian alternatif kegiatan perlu dilakukan perbandingan antara kegiatan yang satu dengan kegiatan yang lainnya. Penilaian terhadap setiap kegiatan bisa didasarkan pada pengalaman masa lampau, atau juga meminta pendapat-pendapat dari berbagai pihak yang pernah mengalami kegiatan yang serupa.

4. Perumusan Strategi ke dalam Rencana Tindakan-tindakan

Perencanaan tindakan-tindakan dari suatu program umumnya merupakan sejumlah pernyataan-pernyataan yang dapat dijadikan pedoman untuk bertindak, seperti :

- a. Pernyataan tentang sasaran yang ingin dicapai
- b. Kegiatan-kegiatan utama yang akan dilaksanakan
- c. Waktu pelaksanaan
- d. Orang-orang yang bertanggung jawab untuk melaksanakan
- e. Sumber-sumber daya yang bisa diperoleh

2.2.4.3. Evaluasi dan Kontrol

Evaluasi dan kontrol bertujuan untuk memantau fase-fase terdahulu dan memberikan umpan balik kepada hasil yang dicapai. Umpan balik dapat diberikan kepada :

- a. *Top Manager* untuk membantu dalam melakukan penyesuaian dengan kegiatan yang belum direncanakan.
- b. Manajer Personel untuk membantu dalam menjaga agar kegiatannya sesuai dengan target atau juga bagi perencanaan sumber daya manusia sebagai data dasar guna perbaikan-perbaikan proses perencanaan sumber daya manusia di masa mendatang.

Suatu sistem evaluasi dan kontrol mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. Adanya seperangkat ukuran baku yang dapat dijadikan tolok ukur yang memadai/tepat.
- b. Adanya alat-alat/cara-cara untuk membandingkan beberapa kegiatan dan hasilnya.
- c. Adanya saluran-saluran yang bisa digunakan untuk mengkomunikasikan penyimpangan-penyimpangan dan sebab-sebab, juga mengkomunikasikan tindakan-tindakan perbaikan.

2.2.5. Perencanaan Pegawai Negeri Sipil

Kepegawaian sipil menyangkut berbagai hal mengenai mereka yang merupakan orang-orang sipil yang bertugas pada beraneka ragam organisasi pemerintah baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Desa, pegawai sipil yang bertugas di lingkungan ABRI dan pegawai sipil yang bertugas di luar negeri (Zainun, 1995:99). Perencanaan kepegawaian merupakan suatu kegiatan yang sangat penting untuk menentukan jumlah, kualitas, dan kuantitas pegawai guna memenuhi kebutuhan baik dalam arti jumlah maupun dalam arti kualitas untuk masa kini maupun masa yang akan datang (Musaneff, 1983:88). Perencanaan kebutuhan pegawai merupakan salah satu fungsi utama manajemen kepegawaian yang intinya proses peramalan sistematis tentang permintaan dan penawaran pegawai untuk masa yang akan datang dalam suatu organisasi (Sedarmayanti, 2007:374).

Perencanaan kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan dengan berdasarkan beberapa hal berikut : (Sedarmayanti, 2007:374)

1. Memberdayakan hal optimal pegawai yang sudah ada dalam organisasi.
2. Memperhatikan beban kerja yang ada saat ini dan memperhatikan beban kerja pada masa yang akan datang.
3. Memperhatikan kualifikasi pendidikan dan pelatihan yang diperlukan institusi atau unit organisasi.
4. Memperhatikan kebijakan umum pemerintah dalam pengadaan pegawai, misalnya kebijakan *minus growth* atau *zero growth* dengan mempertahankan formasi pegawai yang tersedia.

Perencanaan pegawai di dalam Pegawai Negeri Sipil lebih dikenal dengan istilah formasi Pegawai Negeri Sipil. Formasi adalah penetapan jumlah dan kualitas pegawai yang diperlukan berdasarkan atas keadaan yang riil (nyata), serta oerkiraan perluasan organisasi, volume pekerjaan, yang harus dilaksanakan dengan tujuan agar organisasi itu mampu melaksanakan tugasnya secara efektif dan efisien serta berkelanggengan (Musaneff, 1983:88).

Lowongan formasi dalam suatu satuan organisasi Negara pada umumnya disebabkan adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, meninggal dunia, mutasi jabatan dan adanya pengembangan organisasi. Lowongan formasi adalah sejumlah jabatan yang lowong dari berbagai unit organisasi dalam lingkungan departemen pemerintahan yang bersangkutan dan unit operasionalnya (Musaneff, 1983:99). Formasi Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut dengan formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang (Simangkulalit. 2007:20). Tujuan penetapan formasi Pegawai Negeri Sipil ialah agar satuan-satuan organisasi negara mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang cukup sesuai dengan beban kerja yang dipikulkan pada satuan-satuan organisasi (Wursanto, 1992:18). Sistem penyusunan formasi terbagi menjadi dua, yaitu : (Musaneff, 1983:93-94)

- a. Sistem Tata Organisasi Personil, adalah suatu sistem yang menentukan jumlah dan kualitas pegawai yang sama bagi semua unit organisasi dengan tidak memperhatikan volume pekerjaan.
- b. Sistem Daftar Susunan Personil, adalah suatu sistem yang menentukan jumlah kualitas pegawai berdasarkan jenis, sifat, dan volume pekerjaan pada waktu tertentu.

Formasi masing-masing satuan organisasi negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia, dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah. Berikut ini faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam penyusunan formasi : (Musaneff, 1983:90-93)

1. Jenis pekerjaan, yakni macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh suatu satuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya. Jenis pekerjaan dikelompokkan menjadi 2, yaitu :
 - a. Jenis pekerjaan bersifat umum seperti mengetik, bidang keuangan, bidang kepegawaian.

- b. Jenis pekerjaan yang sangat teknis, pegawai yang mempunyai keahlian atau spesialisasi atau keterampilan yang dibutuhkan.
2. Sifat pekerjaan adalah pekerjaan yang berpengaruh dalam penetapan formasi. Penentuan sifat pekerjaan ditinjau dari sudut waktu, yaitu :
 - a. Sifat pekerjaan yang umumnya dapat dilakukan dalam jam kerja.
 - b. Sifat pekerjaan yang harus dilakukan secara terus menerus selama 24 jam.
3. Analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu tertentu, beban kerja adalah frekuensi rata-rata masing-masing jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu. Beban kerja dibagi menjadi :
 - a. Beban kerja yang dapat diukur (perhari, perminggu, perbulan, atau pertahun).
 - b. Beban kerja yang sulit diukur adalah beban kerja yang frekuensinya tergantung pada keadaan.
 - c. Beban kerja yang tidak mungkin diukur adalah beban kerja yang karena sifatnya sedemikian rupa sehingga sulit ditentukan ukuran untuk menentukan beban kerjanya.
4. Perkiraan kapasitas pegawai adalah perkiraan kemampuan rata-rata seorang pegawai untuk menyelesaikan suatu jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu.
5. Kebijakan pelaksanaan pekerjaan untuk sesuatu jenis pekerjaan, sangat besar pengaruhnya terhadap penentuan jumlah pegawai.
6. Jenjang, jumlah pangkat, dan jabatan selalu terbatas jumlahnya sehingga harus dikendalikan agar kepangkatan selalu sesuai dengan jabatan-jabatan yang tersedia, terutama untuk pangkat jabatan pimpinan.
7. Alat yang tersedia. Kualitas dan jumlah peralatan yang tersedia akan turut mempengaruhi penentuan jumlah pegawai.

8. Organisasi sebagai alat untuk mencapai tujuan oleh sebab itu organisasi harus selalu disesuaikan dengan perkembangan tugas pokok.

Secara yuridis pengadaan Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dimana Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Proses pengadaan pegawai meliputi kegiatan berikut ini : (Sedarmayanti, 2007:375)

1. Mengidentifikasi kebutuhan untuk melakukan pengadaan.
2. Mengidentifikasi dan menetapkan persyaratan kerja.
3. Menetapkan sumber kandidat (calon).
4. Menyeleksi kandidat.
5. Memberitahukan hasilnya kepada para kandidat.
6. Menunjuk kandidat yang lulus seleksi.

2.2.6. Dampak

Dampak adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan (Subarsono, 2010:122). Dampak dapat bersifat negative maupun positif. Menurut Winarno (2012:235-238) dampak memiliki lima dimensi, yaitu :

1. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat. Mereka atau individu yang diharapkan untuk dipengaruhi oleh kebijakan harus dibatasi dan dampak yang diharapkan dari adanya kebijakan harus ditentukan.
2. Dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan.
3. Dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan yang di masa yang akan datang.
4. Biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.

5. Biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Dimensi lainnya yang perlu diperhatikan dari dampak, yaitu (Kusumanegara, 2010:134)

1. Waktu

Secara alamiah, semakin lama periode *post initiator* (periode setelah permulaan adanya dampak) dipelajari, semakin sulit untuk mengukur dampak karena rantai kausalitas semakin kabur dan sejumlah pengaruh dari faktor-faktor lain yang akan dijelaskan akan semakin bertambah banyak dengan cepat.

2. Keterkaitan antara dampak yang aktual dengan bakal dampak

Dampak memerlukan perhatian tidak sekedar pada derajat pencapaian program dan apa yang bakal dicapai, tetapi juga pada akibat apa yang terjadi jika program hanya tercapai sebagian saja atau bahkan tidak tercapai sama sekali.

3. Tingkat agregasi dampak

Dampak tingkat individual dapat diagregasikan, dirata-rata, dan dianalisis dengan berbagai cara untuk mengungkapkan apa yang terjadi pada unit yang lebih luas dari individu.

4. Tipe-tipe dampak

Ada empat tipe utama dampak dari program-program domestik, yaitu :

- a. Dampak pada kehidupan ekonomi

Dampak suatu program pada kehidupan ekonomi individual atau pada masyarakat secara luas perlu dilakukan dengan memfokuskan perhatian pada indikator penghasilan, nilai tambah, rasio *cost-benefit*, GNP.

- b. Dampak pada proses pembuatan keputusan
Kebijakan mempunyai dampak terhadap proses kebijakan, yaitu dalam memutuskan apa yang menjadi kebijakan atau program berikutnya.
- c. Dampak pada sikap-sikap publik seperti dukungan pada sistem politik
Kebijakan dan program juga mempengaruhi sikap orang dalam berbagai bentuk, baik mereka yang memperoleh keuntungan politik maupun publik secara keseluruhan mempunyai sikap terhadap program tertentu terhadap efektivitas dan legitimasi pemerintahan, terhadap para aparat dan kantor dinasnya, terhadap kesejahteraan mereka, dan terhadap kemampuannya sendiri.
- d. Dampak pada kualitas kehidupan
Kebijakan dan program mempunyai dampak terhadap kualitas hidup individu, kelompok-kelompok individu dalam masyarakat, dan masyarakat secara keseluruhan.

2.3. Hipotesis Kerja

Hipotesis adalah jawaban sementara terhadap masalah (Unaradjan, 2006:4). Hipotesis dalam penelitian kualitatif memiliki keterikatan yang sangat longgar dengan hasil analisis data di lapangan. Data lapangan dalam penelitian kualitatif tidak berperan sebagai alat untuk menguji hipotesis, tetapi hanya sebagai ancar-ancar untuk memulai penelitian (Irawan, 2006:38). Hipotesis dalam penelitian ini adalah adanya dampak moratorium penerimaan Pegawai Negeri Sipil terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Penelitian sebagai sistem ilmu pengetahuan, memainkan peran penting dalam bangunan ilmu pengetahuan itu sendiri (Bungin, 2003). Oleh karena itu, untuk membangun ilmu pengetahuan dibutuhkan metode penelitian yang tepat sehingga bangunan ilmu pengetahuan dapat berdiri kokoh. Metode penelitian adalah semua asas, peraturan, dan teknik-teknik yang perlu diperhatikan dan diterapkan dalam usaha pengumpulan data dan analisis (Unaradjan, 2000:1). Metode penelitian ini digunakan oleh peneliti sebagai untuk menganalisis data atas penelitian yang akan dilakukan. Dalam pembahasan metode penelitian ini meliputi pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan lokasi penelitian.

3.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dapat diartikan sebagai metode ilmiah yang memberikan tekanan utama pada penjelasan konsep dasar yang kemudian dipergunakan sebagai sarana analisis (Prasetyo dan Lina, 2005:26). Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif karena dalam melakukan penelitian, peneliti bertujuan untuk memahami mengenai apa yang tersembunyi dibalik fenomena menurut Basrowi dan Suwandi (2008:8). Menurut Basrowi dan Suwandi (2008:1) penelitian kualitatif adalah salah satu metode penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan pemahaman tentang kenyataan melalui proses berpikir induktif. Peneliti menggunakan pola induktif dalam memulai penelitiannya dengan mengumpulkan data sebanyak mungkin tentang sesuatu dan dari data tersebut mencari pola, hukum, prinsip yang akhirnya menarik kesimpulan dari hasil analisis, yakni mengenai pelaksanaan moratorium penerimaan pegawai negeri sipil yang nantinya mengarah pada dampak moratorium di kementerian khususnya Kementerian Perhubungan. Disjaya. Penelitian ini tidak berusaha untuk membuktikan konsep yang ada, namun berfokus pada proses penelitian dan hasil temuan di lapangan

3.2. Jenis Penelitian

Prasetyo dan Jannah (2005:38) mengklasifikasikan jenis penelitian kedalam empat klasifikasi, yaitu klasifikasi berdasarkan manfaat penelitian, klasifikasi berdasarkan tujuan penelitian, klasifikasi berdasarkan dimensi waktu, dan klasifikasi berdasarkan teknik pengumpulan data. Berdasarkan manfaat penelitian, penelitian ini termasuk jenis penelitian murni karena penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis atau pengembangan ilmu pengetahuan yang ditujukan bagi pemenuhan keinginan atau kebutuhan peneliti sehingga peneliti memiliki kebebasan untuk menentukan permasalahan yang akan diteliti, yaitu mengenai dampak moratorium penerimaan pegawai negeri sipil terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan. Fokus penelitian ada pada logika dan rancangan penelitian yang dibuat oleh peneliti sendiri (Prasetyo dan Jannah, 2005:39)

Berdasarkan tujuan penelitian, penelitian ini termasuk kedalam klasifikasi penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif ini memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena (Prasetyo dan Jannah, 2005:42). Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan mengenai dampak moratorium penerimaan pegawai negeri sipil di Kementerian Perhubungan.

Selanjutnya, berdasarkan dimensi waktu penelitian ini termasuk kedalam klasifikasi penelitian *cross-sectional*, yaitu penelitian yang dilakukan dalam satu waktu tertentu dan tidak akan dilakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk perbandingannya (Prasetyo dan Jannah, 2005:45). Pelaksanaan penelitian ini yaitu selama Oktober hingga Juli 2012 dan tidak melakukan perbandingan. Berdasarkan teknik pengumpulan data termasuk dalam penelitian lapangan dimana instrument penelitian yang digunakan adalah pedoman wawancara yang berkembang sesuai dengan kondisi di lapangan. Menurut Basrowi dan Suwandi (2008:52) penelitian lapangan merupakan studi terhadap realitas kehidupan sosial masyarakat secara langsung, yaitu di Kementerian Perhubungan sebagai objek dari penelitian ini.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah (1) wawancara informan, (2) observasi langsung, (3) kajian terhadap berbagai bahan tertulis, (4) analisis terhadap foto, video, gambar, ilustrasi, karikatur (Irawan, 2006:70). Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan wawancara dan kajian kepustakaan.

3.3.1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu oleh dua pihak, yaitu pewawancara sebagai pengaju/pemberi pertanyaan dan yang diwawancarai sebagai pemberi jawaban atas pertanyaan itu (Basrowi dan Suwandi, 2008:127). Wawancara bisa dilakukan dalam format tidak terstruktur, semi terstruktur, atau terstruktur (Irawan, 2006:70). Wawancara tidak terstruktur bersifat luwes, susunan pertanyaannya, dan susunan kata-kata dalam setiap pertanyaan dapat diubah pada saat wawancara sesuai dengan kebutuhan dan kondisi saat wawancara. Berbeda dengan wawancara terstruktur yang lebih baku (Mulyana, 2003). Pemilihan informan dilakukan secara *purposive* yang dianggap representatif dan dianggap memahami masalah yang akan diteliti. Informan adalah orang yang diwawancarai, diminta informasi oleh pewawancara yang diperkirakan menguasai dan memahami data, informasi, ataupun fakta dari suatu objek penelitian (Bungin, 2007). Berikut ini adalah informan kunci yang akan dilakukan wawancara :

1. Drs. Suyatman, MStr (Kepala Bagian Perencanaan Kepegawaian Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI)
2. Retno Dewayani SH, MT (Kepala Subbagian Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI)
3. Budi (Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Inspektorat Jenderal Kementerian Perhubungan RI)

4. Dadan M. Ramdan (Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan RI)
5. Adi Karsyaf, SH, MH (Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan RI.
6. Budianto (Kepala Subbagian Perencanaan dan Mutasi Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI)
7. Wardoyo (Staf Bagian Kepegawaian dan Organisasi Sekretariat Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan RI)
8. Sutardjo (Kepala Subbagian Perencanaan Kepegawaian Sekretariat Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan Kementerian Perhubungan RI)
9. Prof. Eko Prasajo (Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi)
10. Janry Haposan UPS, S.Si, M.Si (Kasie Penyusunan, Perencanaan Formasi Pegawai C, Badan Kepegawaian Negara)

Pemilihan informan dari Kementerian Perhubungan tersebut dianggap dapat menguasai dan memahami data, informasi, ataupun fakta mengenai moratorium penerimaan pegawai negeri sipil dan perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan, sedangkan untuk informan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Badan Kepegawaian Negara sebagai representasi instansi yang bersangkutan serta menguasai mengenai moratorium penerimaan pegawai negeri sipil.

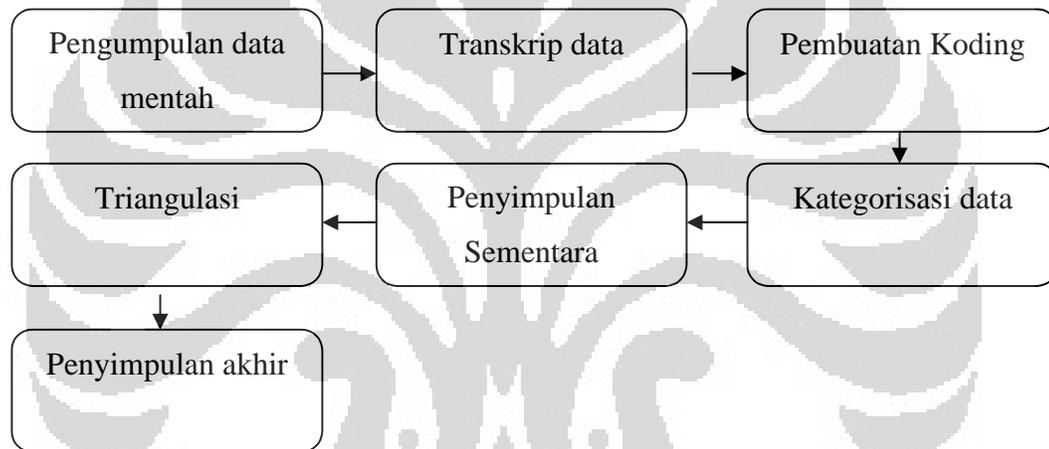
3.3.2. Kajian Kepustakaan

Kajian kepustakaan berhubungan langsung dengan analisis isi, yaitu satu teknik analisis terhadap berbagai sumber informasi termasuk bahan cetak, (buku, artikel, novel, koran, majalah, dan sebagainya) dan bahan non cetak seperti music, gambar, benda-benda. (Irawan, 2006:60). Selain itu, penelitian ini didukung dengan

data yang diperoleh dari Kementerian Perhubungan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta Badan Kepegawaian Negara.

3.4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis seperti yang disarankan oleh data (Basrowi dan Suwandi, 2008:91). Berikut ini adalah proses analisis data :



Sumber : Irawan, 2006

Gambar 3.1. Proses Analisis Data

Dalam penelitian ini proses analisis data diawali dengan pengumpulan data mentah melalui wawancara dan kajian pustaka yang selanjutnya dilakukan transkrip data dimana hasil wawancara diubah menjadi bentuk tertulis atau verbatim untuk mempermudah menemukan data kunci di dalam proses pembuatan koding. Data-data kunci yang ditemukan selanjutnya dikategorisasikan untuk dianalisis sehingga menghasilkan penyimpulan sementara. Untuk menyelesaikan penelitian ini sampai ditemukan penyimpulan akhir sebelumnya dilakukan triangulasi atas data-data yang

ditemukan dari tempat lain. Triangulasi adalah proses check dan recheck antara satu sumber data dengan sumber data yang lainnya (Irawan, 2006:79).

3.5. Penentuan *Site* Penelitian

Site Penelitian ini dilakukan di satu lokasi penelitian, yaitu Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. Adapun alasan pemilihan lokasi tersebut adalah Kementerian Perhubungan RI dijadikan sebagai objek penelitian karena perencanaan pegawai di kementerian tersebut terbilang banyak diantara kementerian yang lainnya yaitu sebanyak 9.905 pegawai seperti yang terlampir pada tabel 1.3 sehingga dampak kebijakan moratorium dapat terlihat. Selain itu, Kementerian Perhubungan merupakan kementerian yang bertanggung jawab mengenai urusan transportasi dan pelayanan keselamatan transportasi di Indonesia sehingga pegawai menjadi aset penting dalam pelaksanaan tujuan di Kementerian Perhubungan seperti yang tercantum dalam visi dan misi berikut ini Visi Kementerian adalah Terwujudnya pelayanan transportasi yang handal, berdaya saing dan memberikan nilai tambah, diindikasikan oleh penyelenggaraan transportasi yang aman (*security*), selamat (*safety*), nyaman (*comfortable*), tepat waktu (*punctuality*), terpelihara, mencukupi kebutuhan, menjangkau seluruh pelosok tanah air serta mampu mendukung pembangunan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Misi Kementerian Perhubungan (1) Meningkatkan keselamatan dan keamanan transportasi dalam upaya peningkatan pelayanan jasa transportasi, (2) Meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan jasa transportasi untuk mendukung pengembangan konektivitas antar wilayah, (3) Meningkatkan kinerja pelayanan jasa transportasi, (4) Melanjutkan konsolidasi melalui restrukturisasi dan reformasi di bidang peraturan, kelembagaan, sumber daya manusia (SDM), dan penegakan hukum secara konsisten, (5) Mewujudkan pengembangan teknologi transportasi yang ramah lingkungan untuk mengantisipasi perubahan iklim.

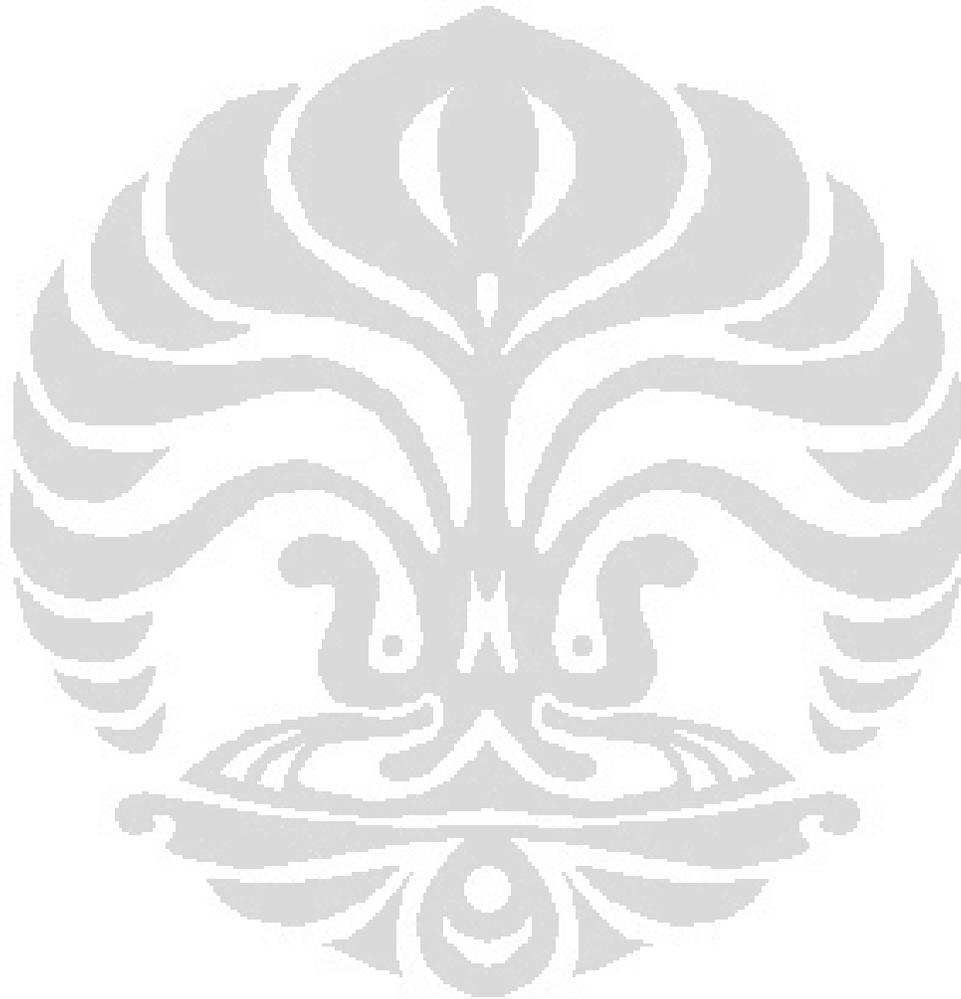
3.6. Proses Penelitian

Proses penelitian kualitatif mempunyai lima fase, yaitu penentuan focus, pengembangan kerangka teori, penentuan metodologi, analisis temuan, dan pengambilan keputusan (Irawan, 2006 :20). Proses penelitian ini dimulai dengan memilih tema penelitian melalui pengumpulan informasi-informasi terkait. Peneliti mengambil tema mengenai dampak moratorium penerimaan pegawai negeri sipil. Peneliti selanjutnya menentukan permasalahan yang terkait, yaitu terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan. Rencana penelitian untuk penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Setelah rencana penelitian disetujui, peneliti melakukan perizinan dan penelitian di Kementerian Perhubungan baik melalui wawancara mendalam maupun studi kepustakaan. Wawancara mendalam dilakukan kepada informan yang terkait dengan tema penelitian. Selanjutnya, Peneliti melakukan verbatim untuk memulai proses analisis data dan mulai melakukan interpretasi data menggunakan kerangka penelitian sebagai acuan serta melakukan triangulasi data atas data sekunder yang diperoleh. Akhirnya peneliti dapat menarik simpulan berdasarkan interpretasi data dan kemudian memberikan saran atau rekomendasi terhadap simpulan tersebut.

3.7. Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menemui beberapa hambatan yang menjadi keterbatasan penelitian mengenai pelaksanaan Moratorium Penerimaan PNS yang dilakukan oleh kementerian, khususnya Kementerian Perhubungan. Kementerian Perhubungan masih dalam proses penyelesaian penataan PNS yang diamanatkan oleh Moratorium Penerimaan PNS. Penataan PNS yang diamanatkan antara lain analisis jabatan, uraian jabatan, analisis beban kerja, evaluasi jabatan, redistribusi pegawai, dan proyeksi kebutuhan pegawai selama lima tahun sehingga peneliti belum dapat menganalisis secara mendalam mengenai perencanaan pegawai lima tahun yang harus disusun oleh Kementerian Perhubungan dalam pelaksanaan Moratorium

Penerimaan PNS. Peneliti tidak mendapatkan beberapa data mengenai perencanaan pegawai di Direktorat Jenderal Perhubungan Udara sehingga peneliti meminta data perencanaan tersebut di Biro Kepegawaian.



BAB 4

DAMPAK MORATORIUM PENERIMAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PERENCANAAN PEGAWAI DI KEMENTERIAN PERHUBUNGAN

Dalam bab ini akan menjelaskan secara umum mengenai moratorium penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kementerian Perhubungan RI. Secara khusus bab ini juga akan menjelaskan mengenai dampak moratorium penerimaan PNS terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan RI berdasarkan hasil wawancara mendalam dan studi dokumen. Dari hasil wawancara mendalam dan studi dokumen tersebut akan diketahui mengenai penataan PNS sebagai bentuk moratorium di kementerian dan dampak moratorium penerimaan PNS di Kementerian Perhubungan RI.

4.1. Gambaran Umum Kementerian Perhubungan

Kementerian Perhubungan adalah kementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di bidang perhubungan. Struktur organisasi dan tata kerja Kementerian Perhubungan diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor : KM 60 Tahun 2010. Kementerian Perhubungan dipimpin oleh Menteri Perhubungan dengan dibantu oleh Wakil Menteri Perhubungan, dan membawahkan Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Inspektorat Jenderal, Badan Penelitian dan Pengembangan Perhubungan, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan, Staf Ahli Bidang Lingkungan Perhubungan, Staf Ahli Bidang Teknologi dan Energi Perhubungan, Staf Ahli Bidang Regulasi dan Keselamatan Perhubungan, Staf Ahli Bidang Multimoda dan Kesisiteman Perhubungan. Dengan struktur organisasi Kementerian Perhubungan sebagai berikut :



Sumber : Kementerian Perhubungan, 2012

Gambar 4.1. Struktur Organisasi Kementerian Perhubungan

Dalam penelitian ini berhubungan dengan subjek penelitian Bagian Kepegawaian di setiap Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Inspektorat Jenderal, Badan Penelitian dan Pengembangan Perhubungan, dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan.

Sekretariat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Kementerian Perhubungan. Sekretariat Jenderal terdiri atas :

- Biro Perencanaan
- Biro Kepegawaian dan Organisasi
- Biro Keuangan dan Perlengkapan

- Biro Hukum dan Kerjasama Luar Negeri
- Biro Umum.

Setiap biro dipimpin oleh seorang kepala biro dalam melaksanakan tugasnya. Biro Kepegawaian dan Organisasi mempunyai tugas melaksanakan perumusan, pembinaan, dan pengendalian kepegawaian, organisasi dan ketatalaksanaan di lingkungan Kementerian Perhubungan, serta evaluasi dan pelaporan. Biro Kepegawaian dan Organisasi terdiri atas:

- Bagian Perencanaan Kepegawaian
- Bagian Pengembangan Kepegawaian
- Bagian Mutasi, Kesejahteraan dan Disiplin Pegawai
- Bagian Organisasi dan Tata Laksana.

Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal Perhubungan Darat berada dibawah Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan Darat yang memiliki tugas melaksanakan penyiapan urusan kepegawaian, penyusunan organisasi dan tata laksana serta urusan tata usaha dan pelaksanaan urusan rumah tangga Direktorat Jenderal Perhubungan Darat. Bagian Kepegawaian dan Umum terdiri atas:

- Subbagian Kepegawaian dan Organisasi
- Subbagian Tata Usaha
- Subbagian Rumah Tangga

Setiap subbagian dipimpin oleh seorang kepala subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum di Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.

Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal Perhubungan Laut berada dibawah Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan Laut yang bertugas melaksanakan penyiapan administrasi kepegawaian, tata usaha dan rumah tangga. Bagian Kepegawaian dan Umum terdiri atas :

- Subbagian Pengembangan Pegawai
- Subbagian Mutasi

- Subbagian Tata Usaha

Setiap subbagian dipimpin oleh seorang kepala subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum di Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.

Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal Perhubungan Udara berada dibawah Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan Udara yang bertugas dalam melaksanakan urusan administrasi kepegawaian, pengadaan, pengangkatan, kepangkatan, pengembangan, mutasi, pemberhentian dan pensiun pegawai, serta tata usaha dan rumah tangga. Bagian Kepegawaian dan Umum terdiri atas :

- Subbagian Perencanaan dan Mutasi SDM
- Subbagian Evaluasi dan Pengembangan SDM
- Subbagian Tata Usaha dan Rumah Tangga.

Setiap subbagian dipimpin oleh seorang kepala subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum di Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.

Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal Perkeretaapian berada dibawah Sekretariat Direktorat Jenderal Perkeretaapian mempunyai tugas melaksanakan penyiapan urusan kepegawaian, organisasi dan tata laksana, tata usaha dan rumah tangga Direktorat Jenderal Perkeretaapian. Bagian Kepegawaian dan Umum terdiri atas :

- Subbagian Kepegawaian dan Organisasi
- Subbagian Tata Usaha
- Subbagian Rumah Tangga.

Setiap subbagian dipimpin oleh seorang kepala subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum di Direktorat Jenderal Perkeretaapian.

Bagian Kepegawaian dan Hukum Inspektorat Jenderal berada di bawah Sekretariat Inspektorat Jenderal bertugas melaksanakan penyiapan pengelolaan kepegawaian, penelaahan hukum dan peraturan perundang-undangan, pengelolaan

Barang Milik Negara (BMN), urusan perlengkapan, kerumahtanggaan dan hubungan masyarakat di lingkungan Inspektorat Jenderal. Bagian Kepegawaian dan Hukum terdiri atas :

- Subbagian Kepegawaian
- Subbagian Hukum dan Umum.

Setiap subbagian dipimpin oleh seorang kepala subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum di Inspektorat Jenderal.

Bagian Kepegawaian Badan Penelitian dan Pengembangan berada dibawah Sekretariat Badan Penelitian dan Pengembangan Perhubungan tugas melaksanakan penyiapan urusan kepegawaian di lingkungan Badan Penelitian dan Pengembangan Perhubungan. Bagian Kepegawaian terdiri atas :

- Subbagian Tata Usaha Kepegawaian
- Subbagian Pengembangan Pegawai
- Subbagian Administrasi Jabatan Fungsional

Setiap subbagian dipimpin oleh seorang kepala subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Kepegawaian di Badan Penelitian dan Pengembangan.

Bagian Kepegawaian Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia berada dibawah Sekretariat Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan yang bertugas dalam melaksanakan penyiapan administrasi kepegawaian di lingkungan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan. Bagian Kepegawaian terdiri atas :

- Subbagian Perencanaan Kepegawaian
- Subbagian Pengembangan Pegawai
- Subbagian Mutasi dan Disiplin.

Setiap subbagian dipimpin oleh seorang kepala subbagian yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Kepegawaian di Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

4.2. Kondisi Kepegawaian di Kementerian Perhubungan

Kondisi kepegawaian di Kementerian Perhubungan dapat terlihat dari komposisi pegawai dari berbagai aspek. Berikut ini tabel komposisi pegawai berdasarkan unit kerja di Kementerian Perhubungan :

Tabel 4.1. Komposisi Pegawai Kementerian Pendidikan Berdasarkan Unit Kerja

No.	Unit Kerja	Jumlah
1	Sekretariat Jenderal	970
2	Inspektorat Jenderal	272
3	Direktorat Jenderal Perhubungan Darat	659
4	Direktorat Jenderal Perhubungan Laut	17.190
5	Direktorat Jenderal Perhubungan Udara	8.823
6	Direktorat Jenderal Perkeretaapian	577
7	Badan Pengembangan SDM Perhubungan	3.036
8	Badan Penelitian dan Pengembangan	276
TOTAL		31.803

Sumber : Kementerian Perhubungan, 2012

Dari komposisi pegawai berdasarkan unit kerja tersebut terlihat bahwa pegawai terbanyak di unit Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sebanyak 17.190 pegawai, sedangkan pegawai dengan komposisi yang paling sedikit adalah unit Inspektorat Jenderal berjumlah 272 pegawai. Dengan kata lain hampir sebagian besar jumlah pegawai di Kementerian Perhubungan berada di Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sekitar 54%.

Gambaran mengenai kondisi kepegawaian terlihat pula dari pendidikan yang telah ditempuh, berikut ini komposisi pegawai berdasarkan pendidikan :

Tabel 4.2. Komposisi Pegawai Kementerian Perhubungan Berdasarkan Pendidikan

No.	Jenjang Pendidikan	Jumlah
1	SD	488
2	SLTP	1.548
3	SLTA	16.398
4	D1	323
5	D2	933
6	D3	3.815
7	D4	648
8	S1	6.128
9	Spesialis	120
10	Pascasarjana	1.384
11	Doktor	18
TOTAL		31.803

Sumber : Kementerian Perhubungan, 2012

Komposisi pegawai berdasarkan pendidikan didominasi oleh pegawai dengan pendidikan terakhir SMA sebanyak 16.398 pegawai, sedangkan pendidikan Doktor merupakan komposisi paling sedikit dengan jumlah 18 pegawai di Kementerian Perhubungan. Untuk komposisi pegawai berdasarkan golongan paling banyak adalah golongan II/a sebanyak 6.235 pegawai, diikuti dengan golongan III/b sebanyak 5.239 pegawai dan III/a sebanyak 5.156 pegawai. Komposisi pegawai berdasarkan golongan paling sedikit yaitu golongan I/b, lebih lengkapnya pada tabel berikut ini :

Tabel 4.3. Komposisi Pegawai Kementerian Perhubungan Berdasarkan Golongan

No.	Unit Kerja	Golongan																Jumlah	
		IV					III				II				I				
		e	d	c	b	a	d	c	b	a	d	c	b	A	d	c	b		a
1	Sekretariat Jenderal	5	6	10	37	55	108	77	205	204	21	111	86	38	3	2	2	0	970
2	Inspektorat Jenderal	1	5	6	24	24	23	23	37	66	3	36	17	5	0	2	0	0	272
3	Ditjen Perhubungan Darat	0	3	3	18	28	72	42	161	157	21	104	41	8	1	0	0	0	659
4	Ditjen Perhubungan Laut	0	1	16	56	184	759	1.010	2.715	2.527	1.449	2.843	1.797	3.267	68	498	0	0	17.190
5	Ditjen Perhubungan Udara	0	5	8	33	103	411	468	1.284	1.268	621	985	926	2.702	7	2	0	0	8.823
6	Ditjen Perkeretaapian	0	5	0	14	28	37	21	127	188	11	91	40	13	0	2	0	0	577
7	BPSDMP	3	7	45	80	152	233	296	672	678	152	310	208	195	3	2	0	0	3.036
8	Badan Litbang	4	2	6	23	22	41	24	38	68	1	19	21	7	0	0	0	0	276
Jumlah		13	34	94	285	596	1.684	1.961	5.239	5.156	2.279	4.499	3.136	6.235	82	508	2	0	31.803

Sumber : Kementerian Perhubungan, 2012

4.3. Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil

Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah bentuk kebijakan pemerintah untuk menata PNS dengan melakukan penundaan sementara penerimaan PNS di Indonesia. Moratorium Penerimaan PNS tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Nomor 800-632 Tahun 2011, Nomor 141/PMK.01/2011 Tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Bentuk moratorium atau penundaan sementara yang dilakukan adalah menunda melakukan penerimaan calon PNS terhitung dari 1 September 2011 sampai 31 Desember 2012 sehingga pada jangka waktu tersebut setiap instansi baik pusat maupun daerah tidak dapat melakukan penambahan formasi PNS, namun, dalam penundaan penambahan formasi PNS ini ada beberapa hal yang dikecualikan, yaitu :

1. Bagi kementerian/lembaga yang membutuhkan PNS untuk melaksanakan tugas sebagai tenaga pendidik, tenaga dokter dan perawat pada UPT Kesehatan, jabatan yang bersifat khusus dan mendesak, dan memiliki lulusan ikatan dinas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pemerintah daerah yang besaran anggaran belanja pegawai di bawah atau kurang dari 50% dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011 untuk memenuhi kebutuhan pegawai yang melaksanakan tugas sebagai Tenaga Pendidik, Tenaga Dokter, Bidan, Perawat, dan Jabatan yang bersifat khusus dan mendesak.
3. Tenaga honorer yang telah bekerja di lembaga pemerintah pada atau sebelum tanggal 1 Januari 2005 dan telah diverifikasi dan validasi berdasarkan kriteria yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 sesuai kebutuhan organisasi, redistribusi, dan kemampuan keuangan negara yang akan ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Moratorium penerimaan PNS ini tetap dapat dilakukan penerimaan PNS sesuai dengan pengecualian yang telah ditetapkan dalam Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Nomor 800-632 Tahun 2011, Nomor 141/PMK.01/2011 Tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil, yaitu untuk tenaga pendidik, tenaga kesehatan seperti dokter, bidan, atau perawat, dan tenaga khusus dan mendesak baik di kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah, tenaga honorer yang telah bekerja sebelum tanggal 1 Januari 2005 pun tetap dapat diangkat menjadi PNS. Oleh karena itu, penerimaan PNS hanya dapat dilakukan sebatas pengecualian yang telah ditetapkan oleh peraturan bersama tersebut, diluar itu penerimaan PNS ditunda sampai Desember 2012.

4.3.1. Latar Belakang Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil

Moratorium Penerimaan PNS ini dilatarbelakangi dari berbagai kondisi kepegawaian di Indonesia yang cukup memprihatinkan, seperti yang diungkapkan oleh Wakil Menteri Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB) :

“Yang pertama terjadinya praktek-praktek yang bad governance dalam proses rekrutmen PNS, KKN di dalam rekrutmen PNS” (hasil wawancara mendalam, 2 April 2012)

Tata kelola pemerintahan yang buruk ditandai adanya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) di dalam proses perekrutan PNS, sudah menjadi rahasia umum bahwa rekrutmen PNS menjadi salah satu tempat praktek korupsi seperti adanya penjualan kursi dalam penerimaan pegawai di instansi sehingga penerimaan pegawai tidak dilakukan berdasarkan kompetensi pegawai. Hal ini mengakibatkan terjadi *mismatch* antara kompetensi PNS dengan persyaratan yang dibutuhkan dan kedepannya akan mempengaruhi kinerja atau output yang dihasilkan oleh PNS itu sendiri.

Moratorium penerimaan PNS ini dilatarbelakangi juga atas ketidaktahuan secara pasti mengenai komposisi kebutuhan PNS saat ini, seperti yang diungkapkan oleh Wakil Menteri Kemanpan & RB :

“Yang kedua memperoleh profil kebutuhan PNS untuk masa yang akan datang karena selama ini kita ga tau berapa jumlah PNS kita yang pasti berapa jumlah kebutuhan PNS”
(hasil wawancara mendalam, 2 April 2012)

Penataan kebutuhan PNS menjadi salah satu prioritas mengingat selama ini kebutuhan PNS belum didasari atas perhitungan angka beban kerja seperti yang diungkapkan oleh Wakil Menteri Kemanpan & RB pula:

“Tidak pernah dilakukan analisis jabatan, analisis beban kerja. Mereka minta sepuluh tetapi darimana angka sepuluh itu mereka tidak pernah mereka pikirkan darimana hitung-hitungannya.” (hasil wawancara mendalam, 2 April 2012)

Belum dilakukannya perhitungan kebutuhan PNS berdasarkan analisis beban kerja juga dipaparkan oleh Kasie Penyusunan, Perencanaan Formasi Pegawai C di BKN :

“Kalo secara norma termasuk teori juga ya memang berdasarkan beban kerja, normanya juga berdasarkan beban kerja, tapi memang dalam pelaksanaannya prinsip-prinsip perhitungan beban kerja itu tidak dipergunakan benar-benar sebagai dasar untuk melakukan penghitungan kebutuhan.”
(hasil wawancara mendalam, 3 April 2012)

Perhitungan yang belum didasari atas analisis beban kerja dan analisis jabatan ini mengakibatkan usulan formasi yang diajukan terkesan sebagai formalitas, bagi instansi pusat yang memiliki Unit Pelayanan Terpadu (UPT) di daerah, penambahan usulan formasi yang diajukan daerah ke pusat dilakukan tanpa proses pengecekan lebih lanjut. Meskipun perlu diketahui pula ada faktor anggaran yang mempengaruhi dalam pengecekan kebutuhan pegawai di daerah. Hal ini pula yang menimbulkan dugaan bahwa jumlah PNS berlebih sehingga perlu dilakukan perhitungan secara menyeluruh, mengingat salah satu program percepatan birokrasi di bidang aparatur

yaitu Peningkatan Kesejahteraan Pegawai Negeri. Peningkatan kesejahteraan ini pastinya termasuk kedalam pengeluaran pemerintah dan akan menyedot beban belanja pegawai yang tidak sedikit. Oleh karena itu, dibutuhkan kepastian jumlah pegawai yang tepat berdasarkan kompetensi dan beban kerja yang dimiliki.

Belum tertatanya perhitungan kebutuhan PNS yang menjadi dasar dalam melakukan perekrutan menjadikan Moratorium Penerimaan PNS ini sebagai salah satu cara untuk memperbaiki perencanaan pegawai di instansi sehingga kedepannya penambahan kebutuhan PNS dilakukan berdasarkan perhitungan beban kerja, yang diharapkan PNS ini nanti memiliki produktivitas yang tinggi, seperti yang diungkapkan Wakil Menteri Kemendagri & RB berikut ini :

“Dan yang ketiga hemm apa ya namanya moratorium ini juga dimaksudkan untuk membentuk sistem perencanaan yang lebih baik dan sistem perekrutan yang lebih bagus.”
(hasil wawancara mendalam, 2 April 2012)

Di samping itu, dalam sambutan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada pembukaan pelatihan analisis jabatan tanggal 2 April 2012 dipaparkan pula secara singkat mengenai kondisi singkat PNS saat ini sebagai salah satu pertimbangan juga bagi pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan Moratorium ini, yaitu :

- a. Struktur organisasi gemuk dan panjang (Eselon I sampai Eselon V)
- b. Distribusi PNS tidak proporsional dengan tugas fungsi organisasi pemerintah
- c. Komposisi antara jabatan teknis dengan tenaga administrasi belum proporsional
- d. Sebagian besar Daerah Belanja Peggawainya dalam APBD di atas 50%
- e. *Mismatch* antara kompetensi PNS dengan persyaratan yang dibutuhkan jabatan
- f. Disparitas (kesenjangan) antara kebutuhan PNS dengan ketersediaan tenaga kerja di lapangan
- g. Kontribusi dan kinerja PNS belum mencapai standar yang diharapkan

- h. Penegakan disiplin belum berjalan sesuai dengan sistem, masih tergantung kepada komitmen pejabat
- i. Penghasilan PNS belum terwujud secara adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawabnya

4.3.2. Tujuan Moratorium Penerimaan PNS

Tujuan Moratorium Penerimaan PNS adalah setiap instansi pusat dan daerah melakukan penataan pegawai dengan cara menyusun perencanaan kebutuhan pegawai berdasarkan analisis jabatan, analisis beban kerja, dan evaluasi jabatan selama lima tahun kedepan. Perencanaan pegawai berdasarkan analisis jabatan, analisis beban kerja, dan evaluasi jabatan ini diharapkan pula mampu menciptakan sistem perencanaan pegawai yang lebih baik. Tujuan lainnya adalah untuk melakukan penataan organisasi dalam rangka mengoptimalkan kinerja aparatur dan efisiensi anggaran sebagaimana yang diungkap oleh Kasie Penyusunan, Perencanaan Formasi Pegawai C di BKN :

“Jadi menata organisasi dan orangnya sehingga terjadinya fit organization itu kan, organisasinya tepat itu lho antara struktur, fungsi, dan jumlah, nahh termasuk juga kualitas kan gituu supaya PNS kita ini memang benar-bener sesuai dengan kebutuhan real” (hasil wawancara mendalam, 3 April 2012)

Selain itu, tujuan moratorium penerimaan PNS adalah sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 yaitu dalam rangka pelaksanaan Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 baik di tingkat makro maupun tingkat mikro yaitu, melakukan penataan sistem manajemen SDM aparatur.

4.3.3. Penataan PNS dalam Moratorium Penerimaan PNS

Pelaksanaan Moratorium Penerimaan PNS sebagai bentuk upaya penataan PNS diatur dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 37 Tahun 2011. Penataan PNS adalah suatu proses yang sistematis dan berkelanjutan untuk memperoleh kuantitas, kualitas, komposisi dan distribusi pegawai yang tepat sesuai dengan kebutuhan organisasi, sehingga dapat mewujudkan visi dan misi organisasi menjadi kinerja nyata. Dalam pelaksanaan penataan PNS ini dilaksanakan berdasarkan prinsip sebagai berikut :

1. Terencana

Penataan PNS dilaksanakan melalui suatu persiapan yang komprehensif berdasarkan suatu rancangan dan konsep dalam dimensi waktu yang telah ditentukan.

2. Sistematis

Penataan PNS dilaksanakan menurut pendekatan suatu sistem tertentu yang mengacu pada Sistem Manajemen Kepegawaian.

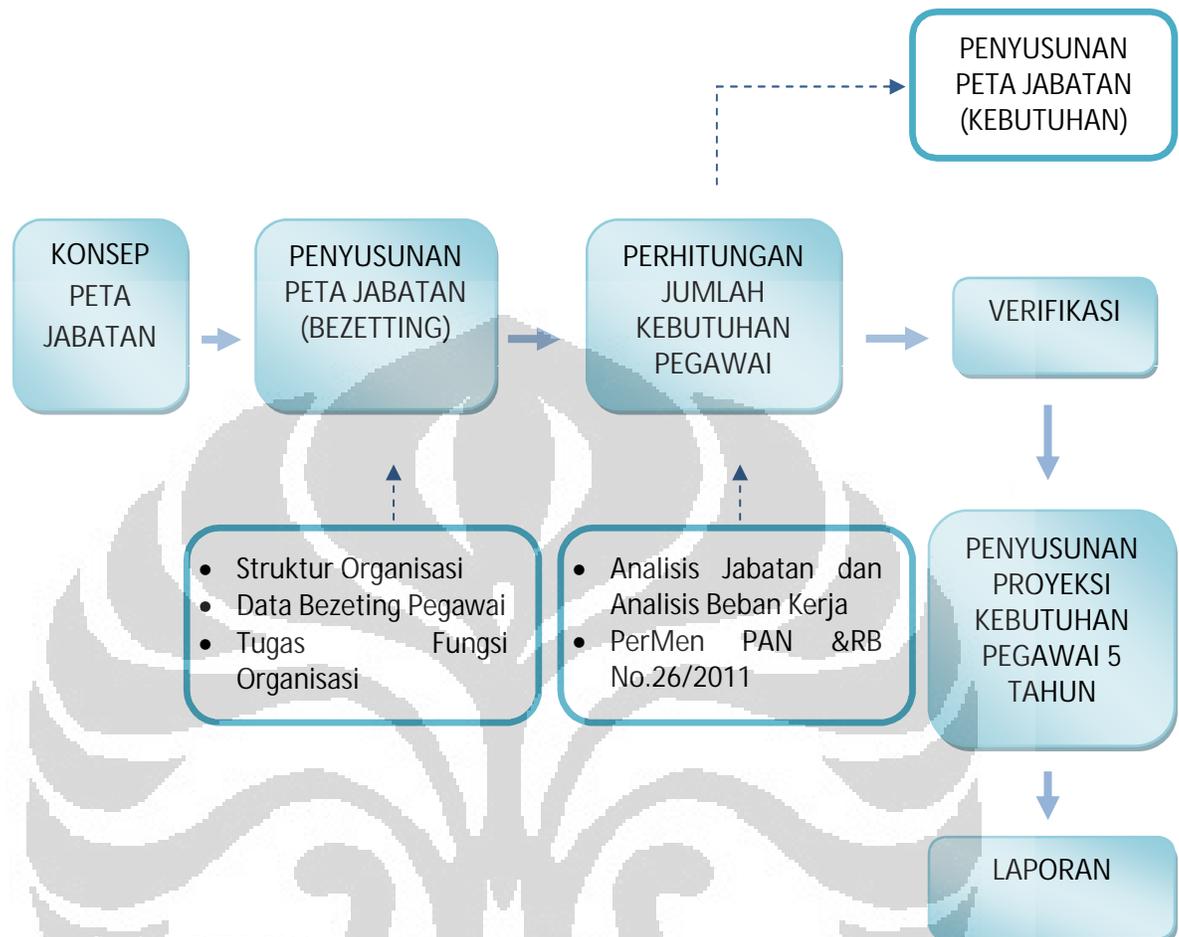
3. Berkelanjutan

Penataan PNS merupakan proses yang berkesinambungan sesuai dengan tahapan perencanaan yang sistematis.

4. Objektif

Penataan PNS dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan real organisasi.

Penataan PNS yang dilakukan melalui berbagai tahapan untuk mengetahui kuantitas, kualitas, komposisi dan distribusi pegawai yang tepat sesuai dengan kebutuhan organisasi sehingga dapat mewujudkan visi dan misi organisasi, berikut ini adalah proses pemetaan dan penataan PNS yang dilakukan oleh instansi pusat dan daerah :



Sumber : BKN, 2011

Gambar 4.2. Pemetaan dan Penataan PNS

Selama penundaan penerimaan PNS berlaku setiap instansi pusat dan instansi daerah diwajibkan melakukan perhitungan jumlah kebutuhan PNS yang tepat berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja sebagai bentuk penataan PNS. Analisis jabatan adalah suatu kegiatan mengumpulkan, menilai, dan mengorganisasikan informasi tentang jabatan. Pedoman mengenai analisis jabatan sendiri diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/ 61/M.Pan/6/2004 Tentang Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan. Analisis jabatan meliputi (BKN, 2010) :

a. Uraian jabatan atau uraian pekerjaan.

Uraian jabatan adalah informasi yang lengkap tentang tugas dan berbagai aspek lain dari suatu jabatan atau pekerjaan, mulai dari nama jabatan, nama pemangku jabatan, tahun pengangkatan, pensiun, pendidikan, diklat, pengalaman jabatan, keahlian, dan keterampilan. Data pegawai tersebut harus diisi secara real sebagai dasar perhitungan penataan pegawai selanjutnya.

b. Kualifikasi atau syarat-syarat jabatan.

Syarat jabatan adalah keterangan mengenai syarat-syarat yang diperlukan oleh seorang pegawai untuk dapat melakukan tugas tertentu misalnya pendidikan, diklat, pengalaman, keahlian, dan keterampilan.

c. Peta Jabatan

Peta jabatan adalah susunan nama dan tingkat jabatan struktural dan fungsional yang tergambar dalam suatu struktur unit organisasi dari tingkat yang paling rendah sampai dengan yang paling tinggi.

4.3.4. Pelaksanaan Penataan PNS

Pelaksanaan penataan PNS dilakukan oleh setiap instansi baik pusat maupun daerah secara bertahap, *Pertama*, menghitung kebutuhan pegawai secara real. Hasil penghitungan kebutuhan PNS ini digunakan sebagai dasar untuk melakukan penataan PNS guna mewujudkan kesesuaian antara organisasi dengan jumlah PNS yang dibutuhkan secara tepat. Perhitungan kebutuhan pegawai diawali dengan menghitung jumlah pegawai yang ada atau dikenal dengan istilah bezetting. Perhitungan bezetting yang dilakukan oleh setiap instansi tidak hanya dihitung pada waktu tahun anggaran saat ini tetapi juga tahun sebelumnya, tahun 2012 dilakukan perhitungan dari tahun 2011 dan tahun 2012 itu sendiri. Penyusunan bezetting 2012 diawali dari data bezetting tahun 2010 per 31 Desember dan data kenaikan pangkat pegawai periode April dan Oktober tahun 2011 berdasarkan kedua data tersebut akan didapat data terbaru mengenai jumlah pegawai setiap golongan setelah mengalami kenaikan pangkat. Perlu diketahui pula data perputaran pegawai yang terjadi di setiap instansi mulai dari jumlah PNS yang mengalami penarikan kembali dari perbantuan,

pengalihan jenis kepegawaian (TNI/POLRI menjadi PNS), pindah ke instansi dari instansi lain pada tahun 2011, data ini nantinya akan menambah bezetting pegawai di dalam instansi. Oleh karena itu, data perputaran pegawai ini ditambah dengan data setelah kenaikan pangkat yang terjadi pada tahun 2011 untuk mengetahui data bezetting terbaru.

Data perputaran pegawai tidak hanya bersifat menambah bezetting tetapi juga mengurangi bezetting sehingga perlu diketahui pula mengenai jumlah PNS yang mengalami pernarikan kembali dari perbantuan, pindah instansi ke instansi lain, PNS yang berhenti pada tahun 2011 untuk mengurangi data bezetting sebelumnya untuk mengetahui data terakhir bezetting tahun 2011. Data bezetting 2011 per 31 Desember yang diperoleh dipergunakan untuk menyusun bezetting tahun 2012. Perhitungan bezetting tahun 2012 berdasarkan data bezetting tahun 2011 dan data pegawai yang akan naik pangkat periode April dan Oktober tahun 2012, dari kedua data tersebut akan diketahui kemungkinan data bezetting perubahan pegawai pasca kenaikan pangkat yang terjadi pada tahun 2012. Prediksi perputaran pegawai akan mempengaruhi bezetting pegawai seperti jumlah PNS yang akan diperbantukan, ditarik kembali dari perbantuan, pengalihan jenis kepegawaian (TNI/POLRI menjadi PNS), pindah instansi dari instansi lain dalam tahun 2012 ini akan menambah data bezetting perubahan pegawai pasca kenaikan pangkat, sedangkan jumlah rencana PNS yang akan diperbantukan ke instansi induknya, pindah instansi ke instansi lain, dan PNS yang mencapai batas usia pensiun dalam tahun 2012 akan mengurangi data bezetting sehingga diperoleh bezetting tahun 2012. Format penyusunan bezetting setiap instansi dalam pelaksanaan moratorium dapat Lampiran 1 Penyusunan Formasi PNS Pusat.

Kebutuhan pegawai khususnya PNS dikenal dengan istilah formasi seperti yang tertulis pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah

Nomor 97 Tahun 2000 Tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, formasi adalah jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu. Perhitungan kebutuhan PNS atau formasi ini disusun dilakukan berdasarkan analisa beban kerja, yaitu rincian tugas setiap jabatan yang dihitung atas waktu penyelesaian, waktu kerja efektif, dan beban kerja sehingga kebutuhan jumlah pegawai dapat diketahui, berikut ini adalah perhitungan kebutuhan pegawai :

Waktu Penyelesaian X Beban Kerja

Waktu Kerja Efektif

Waktu Penyelesaian merupakan waktu ideal yang dibutuhkan dalam menyelesaikan setiap tugas yang dimaksud. Sedangkan Waktu Kerja Efektif adalah waktu yang digunakan untuk melaksanakan tugas, seperti pekerjaan harian (WKE = 300 menit), pekerjaan mingguan (WKE = 1500 menit), pekerjaan bulanan (WKE = 6000 menit), pekerjaan tahunan (WKE = 72.000 menit). Beban Kerja adalah beban kerja dari tugas yang harus diselesaikan dalam kurun waktu kerja efektif.

Hasil perhitungan beban kerja ini akan diketahui jumlah kebutuhan pegawai atas setiap jabatan dan unit kerja dari tugas yang harus dikerjakan. Selanjutnya hasil perhitungan beban kerja ini dilakukan rekapitulasi atas penyusunan beban kerja dengan menghitung perbandingan antara jumlah pemangku jabatan dengan hasil perhitungan beban kerja. Dengan demikian, akan diketahui sebenarnya berapa orang yang harus bekerja untuk setiap nama jabatan.

Kedua, Menganalisis kesenjangan antara profil PNS dengan syarat jabatan. Analisis kesenjangan untuk mengetahui kesenjangan antara syarat jabatan yang dimiliki pegawai dengan syarat jabatan yang harus dimiliki oleh pegawai untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Adapun syarat yang diperlukan oleh seorang pegawai untuk melakukan tugasnya seperti berikut ini :

- Pendidikan

Kualifikasi minimum dari pendidikan formal yang harus diperoleh dari seorang pegawai.

- Diklat (Pendidikan dan Pelatihan)
Diklat dasar yang harus diikuti dan tersertifikasi dalam suatu jabatan tertentu.
- Pengalaman Jabatan
Pengalaman jabatan yang perlu dimiliki oleh seorang pegawai.
- Keahlian
- Keterampilan

Dari setiap syarat jabatan tersebut kemudian dibandingkan dengan kualifikasi syarat jabatan dari seorang pegawai sehingga dapat terlihat perbedaan atau kesenjangan yang terjadi. Kesenjangan yang terjadi tersebut segera ditindak lanjuti berupa perencanaan untuk meningkatkan syarat jabatan yang kurang dimiliki oleh seorang pegawai.

Ketiga, Menentukan kategori jumlah pegawai pada instansi pusat dan daerah. Penentuan kategori ini dilakukan dengan cara membandingkan antara hasil penghitungan kebutuhan pegawai setiap jabatan dengan jumlah pegawai yang ada sehingga akan menghasilkan kategori sebagai berikut :

- Jumlah Pegawai Kurang (K)
Kategori Jumlah Pegawai Kurang (K) apabila jumlah PNS yang ada lebih kecil (sedikit) dari hasil penghitungan kebutuhan pegawai dengan toleransi atau kelonggaran 2,5%.
- Jumlah Pegawai Sesuai (S)
Kategori Jumlah Pegawai Sesuai (S) apabila jumlah PNS yang ada mendekati hasil penghitungan kebutuhan pegawai dengan toleransi atau kelonggaran antara (-2,5%) sampai dengan 2,5%.
- Jumlah Pegawai Lebih (L)
Kategori Jumlah Pegawai Lebih (L) apabila jumlah PNS yang ada lebih besar (banyak) dari hasil penghitungan dengan toleransi atau kelonggaran 2,5%.

Keempat, Melakukan langkah tindak lanjut atas kategori yang telah dihasilkan. Kategori jumlah pegawai kurang (K) menggunakan pendekatan *positive growth* atau melaksanakan penerimaan pegawai dengan jumlah lebih besar

dibandingkan pegawai yang berhenti. Kategori jumlah pegawai sesuai (S) menggunakan pendekatan *zero growth* atau melaksanakan penerimaan pegawai dengan jumlah sama dengan pegawai yang berhenti, sedangkan kategori jumlah pegawai lebih (L) menggunakan pendekatan *minus growth* atau melaksanakan penerimaan pegawai dengan jumlah lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang berhenti berdasarkan skala prioritas. Setiap penerimaan pegawai yang akan dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara.

Setiap kategori yang telah ditentukan perlu dilakukan langkah selanjutnya untuk kelanjutan instansi, yaitu melakukan redistribusi pegawai dan optimalisasi pegawai, menyusun perencanaan pengembangan pegawai, serta menyusun proyeksi perencanaan pegawai untuk lima tahun ke depan. Redistribusi dan optimalisasi pegawai sebagai upaya mengoptimalkan pegawai yang sudah ada akibat adanya perputaran pegawai, seperti yang diungkapkan oleh Wakil Menteri Kemenpan & RB :

“Jadi setiap kementerian lembaga dan pemerintahan daerah kekurangan pegawai atau ada yang pensiun mereka harus mendayagunakan pegawai yang ada dulu sampai mereka mengusulkan kebutuhan pegawai mereka” (hasil wawancara mendalam, 2 April 2012)

Proyeksi kebutuhan pegawai lima tahun ini sebagai bentuk perencanaan pegawai selama lima tahun dapat membantu setiap instansi untuk memprediksi perputaran pegawai yang terjadi sehingga penerimaan pegawai dapat dilakukan secara tertata.

- **Laporan**

Setiap instansi wajib melaporkan hasil penataan PNS kepada BKN sebagai badan pertimbangan teknis untuk dilakukan verifikasi sehingga akan diketahui formasi setiap instansi sehingga mereka dapat melakukan penambahan pegawai baru sebelum ditetapkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB). Apabila instansi tidak memberikan laporan hasil penataan PNS maka secara tegas tidak akan diberikan penambahan formasi seperti yang juga dikemukakan oleh Kasie Penyusunan, Perencanaan Formasi Pegawai C di BKN berikut ini :

“ya sanksinya kalo ga memenuhi itu di kebijakan moratorium jelas tidak akan diberikan penambahan organisasi dan pegawai” (hasil wawancara mendalam, 3 April 2012)

Sama halnya dengan yang diungkapkan oleh Wakil Menteri Kempenan & RB mengenai alasan sanksi yang diberikan bahwa :

“Ga mungkin kita kasih sesuatu yang mereka tidak butuhkan.” (hasil wawancara mendalam, 2 April 2012)

Dengan tidak menyerahkan laporan tersebut menunjukkan bahwa instansi yang bersangkutan tidak menyusun perencanaan pegawai sebagai upaya penataan PNS dan penambahan formasi pegawai.

4.4. Pelaksanaan Moratorium Penerimaan PNS terhadap Perencanaan PNS di Kementerian Perhubungan

Pelaksanaan moratorium penerimaan PNS ini erat kaitannya dengan perencanaan PNS di Kementerian Perhubungan sebagai kementerian yang memiliki fungsi teknis di pemerintahan dalam bidang transportasi. Transportasi berperan penting dalam kegiatan distribusi barang dan jasa ke seluruh pelosok tanah air dan antar negara sehingga sebagai PNS menjadi salah satu faktor penting dalam pembangunan perhubungan di Indonesia. Dalam pelaksanaan moratorium ini mewajibkan setiap kementerian termasuk Kementerian Perhubungan untuk menyusun perencanaan lima tahun, yaitu uraian jabatan, peta jabatan, analisis jabatan, analisis beban kerja, analisis kebutuhan, proyeksi pegawai lima tahun, dan laporan redistribusi. Perencanaan PNS di Kementerian Perhubungan dimulai dengan melakukan formasi, rekrutmen, seleksi, pengangkatan, sampai pensiunnya seorang pegawai.

4.4.1. Perencanaan Pengadaan Pegawai

Perencanaan PNS dimulai dengan melakukan pengadaan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan

Pegawai Negeri Sipil, Pengadaan PNS adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong sebagai akibat adanya perputaran pegawai. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyusunan formasi sebelumnya untuk mengetahui jumlah PNS yang dibutuhkan seperti telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 Tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, formasi adalah jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu. Dalam pelaksanaan Moratorium Penerimaan PNS ini perhitungan formasi Kementerian Perhubungan harus didasari dengan perhitungan analisis beban kerja untuk mengetahui kebutuhan pegawai di dalam organisasi, meskipun sebelumnya belum pernah dilakukan perhitungan analisis beban kerja seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian :

“Dulu hanya sebatas pada penyusunan formasi saja, untuk yang ABK baru dilakukan.” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Penyusunan formasi yang dilakukan sebelumnya hanya sebatas penerimaan usulan dari setiap ditjen, itjen, badan begitu juga dengan UPT di daerah, dipertegas pula oleh Kasubbag Perencanaan Kepegawaian BPSDM Perhubungan berikut ini :

“Sudah bertahun-tahun pihak pemerintah tidak melakukan anjab, pekerjaan jalan sesuai dengan tupoksi saja, tidak dikontrol sekian lama, sehingga pekerjaan ini memang memerlukan waktu yang sangat diprioritaskan gitu.” (hasil wawancara mendalam, 25 April 2012)

Saat ini, Kementerian Perhubungan wajib membuat perencanaan lima tahun sesuai dengan amanat Moratorium untuk melakukan penyusunan formasi. Formasi yang dihasilkan harus berdasarkan kebutuhan sesuai dengan perhitungan analisis beban kerja. Analisis beban kerja diperoleh dari hasil penyusunan analisis jabatan, seperti yang dipaparkan oleh Kepala Bagian Perencanaan Kepegawaian Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI :

“Pertamanya kan anjabnya dulu, dari anjab trus peta jabatan, trus analisis beban kerja kemudian analisis kebutuhan pegawai, kemudian proyeksi kebutuhan lima tahun ke depan, kemudian laporan redistribusi.” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Hal tersebut dipertegas pula oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, yaitu :

“Selama moratorium ini kan kita diberi tugas untuk menyusun analisis beban kerja, evaluasi jabatan, analisis jabatan seperti itu sampai proyeksi sdm berapa yang kita butuhkan kualifikasi apa sampai lima tahun kedepan.” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Penyusunan analisis jabatan diatur pula dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor : 33 Tahun 2011 Tentang Pedoman Analisis Jabatan. Analisis Jabatan adalah pelaksanaan pekerjaan yang menjabarkan fungsi-fungsi yang ada di setiap unit kerja. Setiap fungsi dalam analisis jabatan dijadikan sebagai dasar perhitungan analisis beban kerja untuk setiap nama jabatan.

Analisis beban kerja menjadi faktor utama dalam melakukan penghitungan kebutuhan pegawai di Kementerian Perhubungan. Perhitungan analisis beban kerja untuk kebutuhan pegawai diperoleh dari beban kerja atau rincian fungsi dalam kurun waktu satu tahun sesuai dengan perhitungan yang telah dijelaskan di subbab 4.3.4. Pelaksanaan Penataan PNS, namun akibat sebelumnya Kementerian Perhubungan belum melakukan perhitungan kebutuhan pegawai yang didasari atas analisis beban kerja, setiap beban kerja dihitung berdasarkan perhitungan kira-kira karena pekerjaan yang telah dilakukan tidak secara otomatis tercatat atau terekam seperti yang diungkapkan Kepala Bagian Perencanaan Kepegawaian Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI dalam wawancara bahwa :

“Bisa menghitung beban kerja itu setiap apa yang kita kerjakan harus kita dokumentasikan, ditulis dalam buku, misalnya saya hari ini menerima tamu, berapa jam, itu harus saya tulis, saya menerima tamu dari Maumere, konsultasi

apa, hasilnya apa, penjelasannya ditulis. Akhirnya yang sekarang-sekarang ini mengingat saja yang dikerjakan satu tahun apa saja. Sebenarnya yang dihitung setiap jenis pekerjaan yang kita lakukan diselesaikan berapa menit" (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Beban kerja untuk setiap nama jabatan terdiri dari berbagai macam pekerjaan yang berbeda, seperti yang diungkapkan Kasubbag Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian yaitu:

"Beban kerja itu minimal 6 maksimal 12, jadi untuk menjadi satu nama jabatan kita harus mengerjakan minimal 6 pekerjaan maksimal 12 pekerjaan." (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Penyusunan analisis beban kerja yang dilakukan tidak mudah dilakukan oleh Kementerian Perhubungan berbagai kendala kerap dihadapi mengingat kementerian ini terbilang kementerian yang besar dengan jumlah pegawai sebanyak 31.803 pegawai yang tersebar di berbagai direktorat pusat atau di daerah. Kendala utama yang dihadapi dalam penyusunan analisis beban kerja adalah koordinasi antara pusat dan daerah karena penyebaran pegawai Kementerian Perhubungan cukup luas sehingga koordinasi membutuhkan waktu dan pemahaman yang lebih lama dibandingkan dengan pusat, seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian :

"Koordinasinya yang susah, karena kita kan jumlahnya besar sekali dan letak UPT yang ada itu kan tidak semua di kota besar, ada di kota yang kita harus naik kapal lagi 6 jam. Di lapangan kita yang lebih lama untuk melakukan ini, kalo di pusat gini akan lebih cepat kalo hanya terbatas perencanaan di pusat, tapi kalo perencanaan seluruhnya susah. Pegawai kita kan dimana-mana, ada pegawai kita yang di mercusuar, kalo program ini kan harus mengirimkan surat ini ke daerah seperti itu kan membutuhkan waktu yang lama, belum lagi penjelasannya." (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Proses perincian beban kerja atau uraian tugas pun menjadi penentu dalam penyusunan analisis beban kerja untuk perhitungan kebutuhan karena perincian tersebut dilakukan oleh masing-masing pegawai itu sendiri yang bergantung pada ketelitian individu dalam menyusun beban kerja, ketelitian individu pegawai dalam penyusunan ini perlu diperhatikan karena uraian beban kerja yang disusun mempengaruhi jumlah perhitungan kebutuhan pegawai, jika terjadi kesalahan atau kekurangan dalam uraian beban kerja dapat mengakibatkan salah perhitungan kebutuhan pegawai. Jumlah kebutuhan pegawai yang telah diketahui dilanjutkan dengan mengkategorikan kebutuhan pegawai Kementerian Perhubungan termasuk kategori jumlah pegawai lebih kurang, sesuai atau lebih.

Selama pelaksanaan moratorium ini berjalan Kementerian Perhubungan mengajukan usulan tambahan formasi untuk kebutuhan tenaga khusus dan mendesak. Usulan formasi tenaga khusus dan mendesak diajukan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara mengajukan usulan formasi tenaga khusus dan mendesak sebanyak 3.818 pegawai seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Perencanaan dan Mutasi Sumber Daya Manusia Direktorat Jenderal Perhubungan Udara :

“Pada saat itu kita merencanakan pemenuhan pegawai untuk UPT bandara, untuk direktorat kantor pusat, dan balai sebanyak 6.879 itu pun hanya berjalan 2009-2010 baru separonya sehingga 2011 itu mestinya kita mengajukan 3.818”
(hasil wawancara mendalam, 19 April 2012)

Usulan formasi tersebut terdiri dari tenaga yang bersifat khusus dan mendesak dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 4.4. Usulan Tambahan Formasi Direktorat Perhubungan Udara T.A 2012

No.	Usulan Tambahan Pegawai Baru				Ket.
	Formasi	Jenjang	Golongan Ruang	Jumlah	
1.	Khusus	D.II	II/b	254	
		D.III	II/c	219	
		D.IV	III/a	17	
2.	Mendesak	SLTA Sederajat	II/a	3.161	
		D.II	II/b	35	
		D.III	II/c	48	
		S.1	III/a	84	
Jumlah				3.818	

Sumber : Kementerian Perhubungan, 2012

Tenaga khusus dan mendesak dibedakan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara untuk memudahkan tujuan diajukan usulan formasi pegawai. Tenaga khusus adalah tenaga yang dibutuhkan dengan memiliki kualifikasi khusus, berbeda dengan tenaga mendesak yaitu tenaga yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dan sifatnya dapat menghambat pelaksanaan kegiatan, seperti yang diungkapkan Kasubbag Perencanaan dan Mutasi Sumber Daya Manusia Direktorat Jenderal Perhubungan Udara berikut ini :

“Sebetulnya kebutuhan khusus dan mendesak itu adalah sesuatu sdm yang secara kompetensi khusus untuk pelayanan keselamatan penerbangan di kita dan untuk kebutuhan yang mendesak itu misalnya memenuhi kebutuhan tenaga PK yang secara kategori secara ANEX, secara aturan ICAO internasional, bandara dengan kategori ini dengan peralatan ini, ada kecelakaan tidak ada kecelakaan manusianya harus terpenuhi karena itu sudah aturan internasional kan disitu.”
(hasil wawancara mendalam, 19 April 2012)

Usulan formasi yang diajukan didominasi lulusan SLTA Sederajat dengan golongan II/a sebanyak 3.161 pegawai. Pengajuan usulan formasi tenaga khusus dan mendesak yang dilakukan oleh Kementerian Perhubungan khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Udara ini karena kurang terpenuhinya sumber daya manusia

penerbangan baik secara kuantitas maupun kualitas, yaitu (Kementerian Perhubungan, 2012) :

- Pelayanan transportasi udara di Indonesia tidak dapat bersaing dengan negara lain menyongsong *Open Sky Policy*
- Kurang terjaminnya keamanan dan keselamatan penerbangan Indonesia
- Tidak terulangnya kembali larangan terbang dari negara-negara Eropa terhadap dunia penerbangan Indonesia
- Perusahaan penerbangan yang dapat membuka isolasi geografis suatu daerah sangat terbatas sehingga pertumbuhan ekonomi suatu wilayah dapat menghambat peningkatannya
- Kurang optimalnya fungsi pertahanan dan keamanan untuk menjaga NKRI

Selain itu, penerbangan di Indonesia terikat dengan standar penerbangan internasional yang telah ditetapkan oleh ICAO (International Civil Aviation Organization) sebagai badan khusus PBB yang menerapkan standar dan peraturan keselamatan penerbangan keamanan, efisiensi dan keteraturan, serta untuk perlindungan penerbangan lingkungan, seperti yang diungkapkan Kasubbag Perencanaan dan Mutasi SDM Direktorat Jenderal Perhubungan Udara berikut ini :

“Bicara khusus dan mendesak dirjen perhubungan udara termasuk mempunyai spec sdm khusus dan mendesak, pengajar ga itu untuk depdikbud, kesehatan untuk depkes, khusus dan mendesak itu karena kita itu pelayanan yang namanya keselamatan penerbangan terikat oleh aturan internasional, ada di dalam ICAO, ANEX kan disitu contoh bandara kategori 6,7,8 harus memenuhi peralatan ini ini.”
(hasil wawancara mendalam, 19 April 2012)

Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sebagai direktorat jenderal yang paling besar diantara direktorat yang lainnya di Kementerian Perhubungan juga mengajukan usulan formasi tenaga khusus dan mendesak, berikut ini tabel usulan formasi yang diajukan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut :

**Tabel 4.5. Usulan Tambahan Formasi Direktorat Jenderal Perhubungan Laut
T.A 2012**

No.	Usulan Tambahan Pegawai Baru			Ket.
	Jenjang	Golongan Ruang	Jumlah	
1.	SLTA Sederajat	II/a	1.688	
2.	D.III	II/c	419	
3.	D.IV/S.1	III/a	87	
Jumlah			2.194	

Sumber : Telah diolah kembali, Kementerian Perhubungan 2012

Usulan formasi tenaga khusus dan mendesak yang diajukan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sebanyak 2.194 pegawai dengan kebutuhan terbesar dari lulusan pendidikan SLTA Sederajat sebanyak 1.688 pegawai yang nantinya akan ditempatkan tersebar di seluruh unit yang ada di Indonesia. Sama halnya dengan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut juga terikat dengan standar internasional, yaitu IMO (International Maritime Organization). IMO merupakan badan internasional yang menangani masalah kemaritiman di dunia dan Indonesia menjadi anggotanya sejak tahun 1961.

Selanjutnya, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan (BPSDMP) turut serta melakukan pengajuan usulan formasi pegawai tenaga khusus dan mendesak, namun dalam pengajuan usulan tidak dibedakan antara tenaga khusus dan tenaga mendesak, berikut ini usulan formasi dari BPSDMP :

**Tabel 4.6. Usulan Tambahan Formasi Badan Pengembangan SDM
Perhubungan T.A 2012**

No.	Usulan Tambahan Pegawai Baru			Ket.
	Jenjang	Golongan Ruang	Jumlah	
1.	SLTA Sederajat	II/a	142	
2.	D.II	II/b	42	
3.	D.III	II/c	182	
4.	D.IV/S.1	III/a	308	
5.	S.2	III/b	23	
Jumlah			697	

Sumber : Telah diolah kembali, Kementerian Perhubungan 2012

Usulan tenaga mendesak yang diajukan oleh BPSDMP sebanyak 697 pegawai dengan kebutuhan paling banyak pendidikan terakhir DIV atau S1 sebanyak 308 pegawai yang terbagi di seluruh UPT di bawah BPSDMP, seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Perencanaan Kepegawaian BPSDMP berikut ini :

“Itu tenaga yang dari nasional tapi ya, kan dari UPT-UPT itu melaporkan kemari ya kita teruskan, seperti Semarang, Makasar, pada minta tenaga lab segala macam, dokter gitu...” (Hasil Wawancara Mendalam, 25 April 2012)

Pengajuan kebutuhan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, dan BPSDMP ini sebagai awal untuk melakukan perekrutan di ketiga direktorat dan badan tersebut. Akan tetapi, proses perekrutan tidak dapat dilakukan oleh direktorat dan badan tersebut karena usulan yang diajukan ditolak oleh Kemenpan dan RB, sedangkan proses rekrutmen terjadi apabila dalam kategorisasi kebutuhan pegawai di Kementerian Perhubungan termasuk dalam kategori jumlah pegawai kurang (K) dan mendapat verifikasi dari Kemenpan dan RB. Alasan penolakan usulan formasi tersebut dikemukakan oleh Kepala Bagian Perencanaan Kepegawaian Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI :

"Ga, karena perencanaan lima tahunnya belum jadi." (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Belum terpenuhinya penyusunan perencanaan lima tahun menjadi alasan utama penolakan usulan formasi yang diajukan oleh Kementerian Perhubungan secara keseluruhan. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya dalam Subbab 4.3.4. Pelaksanaan Penataan PNS bahwa pengajuan usulan formasi harus disertai dengan perencanaan lima tahun sebagai bentuk penataan PNS di Kementerian Perhubungan.

4.4.2. Perencanaan Pengembangan Pegawai

Perencanaan pengembangan pegawai merupakan bagian dari perencanaan lima tahun untuk melakukan penataan PNS dengan perencanaan pengembangan pegawai akan diketahui pengembangan pegawai yang perlu atau sudah dilakukan oleh setiap pegawainya. Perencanaan pengembangan pegawai dilakukan melalui penyusunan analisis jabatan dan peta jabatan sebagai cara untuk mengetahui kondisi real pegawai Kementerian Perhubungan yang dilakukan sesuai dengan pelaksanaan penataan PNS seperti ditetapkan oleh BKN. Uraian jabatan sebagai gambaran kondisi real pegawai di Kementerian Perhubungan, terdiri dari tahun pengangkatan, pensiun, pendidikan, diklat, pengalaman jabatan, keahlian dan keterampilan dari setiap pegawai dalam setiap nama jabatan sehingga uraian jabatan ini dapat dijadikan sebagai acuan perencanaan pengembangan pegawai, namun sebelumnya uraian jabatan ini harus dibandingkan dengan syarat jabatan. Syarat jabatan merupakan syarat kompetensi dan kualifikasi minimum yang harus dimiliki seorang pegawai untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Sama halnya dengan uraian jabatan yang perlu diketahui dari syarat jabatan adalah pendidikan, diklat, pengalaman, keahlian, dan keterampilan dari satu nama jabatan, format penyusunan untuk uraian jabatan dan syarat jabatan terlampir pada Lampiran 1. Selanjutnya, dilakukan perbandingan antara uraian jabatan dengan syarat jabatan untuk mengetahui kesesuaian kompetensi yang dimiliki oleh setiap pegawai dengan kompetensi yang harus dimiliki sehingga

dapat segera ditindak lanjuti apabila terjadi ketidaksesuaian kompetensi seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Perencanaan Kepegawaian Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI berikut ini :

“Jadi kalo misalnya kasubbag saya, satu pendidikannya persyaratan kompetensinya sarjana hukum, yg ngisi sarjana hukum dan itu sudah sesuai tapi kalo misalnya ada yang mestinya sarjana hukum ditambah dengan kursus apa, nah ini belum ada ya nanti dikursuskan gitu” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Bentuk tindak lanjut atas adanya kesenjangan antara uraian jabatan dengan syarat jabatan dapat berupa pelatihan atau peningkatan kompetensi seperti yang telah diungkapkan sebelumnya. Pelatihan atau peningkatan kompetensi yang diberikan akan disesuaikan dengan kebutuhan syarat atas setiap nama jabatan.

4.4.3. Perencanaan Pegawai Lima Tahun

Perencanaan pegawai lima tahun adalah bentuk penataan PNS yang dilakukan dengan membuat proyeksi kebutuhan pegawai selama lima tahun sebagai bentuk penataan PNS di kementerian. Bentuk proyeksi lima tahun yang harus disusun oleh Kementerian Perhubungan dari tahun 2012 sampai dengan 2016 terdiri dari bezetting, pensiun, persediaan pegawai, analisis kebutuhan, dan kebutuhan pegawai. Bezetting menunjukkan kondisi pegawai yang ada per akhir tahun. Prediksi perputaran pegawai yang dapat dihitung adalah pensiun sehingga dalam proyeksi kebutuhan perlu dihitung pegawai yang mencapai batas usia pensiun di setiap tahun anggaran. Persediaan pegawai merupakan hasil pengurangan dari bezetting pegawai dengan pegawai yang mencapai batas usia pensiun. Analisis kebutuhan pegawai yang perlu disusun dalam proyeksi kebutuhan disertai dengan kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan sehingga akan mempermudah melakukan perekrutan pegawai setiap tahunnya kedepan baik pegawai struktural maupun non struktural. Format penyusunan formasi kebutuhan PNS selama 5 tahun dapat dilihat pada Lampiran 1.

4.4.4. Perencanaan Redistribusi Pegawai

Perencanaan redistribusi pegawai merupakan perencanaan lanjutan atas hasil perhitungan analisis beban kerja yang telah diperoleh sebelumnya. Perhitungan hasil beban kerja akan menunjukkan setiap nama jabatan dengan rincian uraian tugas yang ada dapat dikerjakan oleh berapa pegawai dan dilanjutkan dengan kategorisasi jumlah pegawai. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa kategori jumlah pegawai terdiri dari jumlah pegawai kurang (K), jumlah pegawai sesuai (S), dan jumlah pegawai lebih (L). Setiap kategori jumlah pegawai wajib menyusun distribusi pegawai dari unit organisasi yang kelebihan kepada unit organisasi yang kekurangan, seperti yang diungkapkan oleh Wakil Menteri Kemenpan & RB, yaitu :

“setiap kementerian wajib menyusun strategi redistribusi dan optimalisasi pegawai yang mereka miliki mbak” (hasil wawancara mendalam, 2 April 2012)

Penyusunan perencanaan redistribusi sampai saat ini masih dilakukan oleh Kementerian Perhubungan mengingat kembali bahwa Kementerian Perhubungan belum menyelesaikan penyusunan penataan PNS sama seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Perencanaan Kepegawaian BPSDMP berikut ini :

“Tidak, karena kita untuk meredistribusi belum keliatan angkanya mana yang kelebihan mana yang kekurangan, kan beban kerja masi diproses, masih pada menghitung.” ”
(Hasil Wawancara Mendalam, 25 April 2012).

4.5. Dampak Moratorium Penerimaan PNS di Kementerian Perhubungan

4.5.1. Pelaksanaan Perputaran Pegawai

Perputaran pegawai terjadi sebagai akibat adanya pegawai yang keluar atau berhenti. Di Kementerian Perhubungan sendiri perputaran pegawai yang terjadi adalah pensiun, kenaikan pangkat, dan mutasi. Kenaikan Jabatan sebagai bentuk peningkatan karier di dalam sebuah unit kerja yang mengakibatkan pegawai meninggalkan jabatan yang telah diduduki sebelumnya. Jabatan yang diduduki oleh

PNS disebut dengan jabatan karier yang terdiri dari jabatan struktural dan jabatan fungsional sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Di dalam undang-undang tersebut jelas menyebutkan bahwa pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan pada sistem prestasi kerja yang didasarkan atas penilaian obyektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan PNS.

Jabatan struktural diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural yang memaparkan mengenai pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari jabatan struktural, sedangkan untuk jabatan fungsional diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 tahun 1994 Tentang Pengangkatan Dalam Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Dalam pelaksanaan moratorium penerimaan PNS kenaikan jabatan seorang pegawai tetap dapat dilakukan karena setiap kenaikan jabatan dilakukan berdasarkan peraturan pemerintah dan surat keputusan yang dikeluarkan dari pejabat terkait, untuk eselon I surat keputusan dikeluarkan oleh Presiden, eselon II dan jabatan fungsional tertentu dikeluarkan oleh menteri yang bersangkutan, sedangkan eselon III dan IV dapat dikeluarkan oleh pejabat administratif. Adanya keputusan secara tegas yang dikeluarkan meskipun terkait adanya pelaksanaan moratorium ini kenaikan jabatan di lingkungan Kementerian Perhubungan dapat tetap dilakukan sesuai dengan surat keputusan yang dikeluarkan. Kenaikan jabatan antara jabatan struktural dengan jabatan fungsional hampir sama yang membedakan adalah dasar kenaikan jabatan pada jabatan fungsional menggunakan angka kredit, sama seperti yang diungkapkan oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat berikut ini :

“Fungsional itu kan angka kredit jadi kalau hari-harinya dia tidak berkaitan dengan itu tidak bisa menggunakan angka kredit.” Hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Sama halnya dengan pelaksanaan pensiun seorang pegawai, pensiun pegawai telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sehingga dalam pelaksanaan pensiun terkait dengan moratorium tidak terganggu karena sudah diatur dalam peraturan pemerintah. Seperti yang diungkapkan pula oleh Kasubbag Perencanaan Kepegawaian BPSDMP berikut ini :

“Tidak ada, jadi, pensiun yaudah pensiun aja, mutasi ya mutasi aja diganti sama yang lain gitu aja” (Hasil Wawancara Mendalam, 25 April 2012).

Sama seperti yang diungkapkan pula oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat :

“Tidak ada, kalau sudah pensiun ya pensiun aja.” (Hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Hal ini dipertegas pula oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Inspektorat Jenderal berikut ini :

“Tidak, karena peraturan pemerintah untuk auditor untuk pensiun itu umur 56 ya 56 pensiun kecuali kalau structural eselon II bisa sampai 60 tapi tidak harus, eselon III juga 56 wajib pensiun” (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Begitu juga dengan yang dikemukakan oleh Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal Perhubungan Laut berikut ini:

“Tidak mungkin, itu tidak boleh, pensiun terus berjalan, itu kan lain kebijakan.” (Hasil wawancara mendalam, 18 April 2012)

Berdasarkan hal tersebut pelaksanaan kenaikan jabatan dan pensiun masih dapat dilakukan karena secara jelas telah diatur dalam peraturan pemerintah. Hal ini lebih akan berakibat pada penambahan beban kerja untuk pegawai yang ada dibawahnya karena harus menanggung beban kerja dari pegawai yang mengalami kenaikan pangkat dan pensiun.

Pelaksanaan mutasi pun tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan kenaikan jabatan dan pensiun apalagi mutasi juga tergantung oleh pejabat yang ada di atasnya seperti yang diungkapkan oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat :

“...Kalau jumlah yang mutasi jabatan itu ya tidak bisa disampaikan karena itu kebijakan pimpinan ya..” (Hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

4.5.2. Pelaksanaan Beban Kerja Pegawai

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa setiap pegawai memiliki enam sampai dua belas beban kerja yang dikerjakan. Pekerjaan pegawai di Kementerian Perhubungan sendiri terbagi menjadi dua, yaitu Pegawai memiliki pekerjaan administratif dan memiliki pekerjaan bersifat teknis. Pekerjaan pegawai bersifat administratif memiliki kemampuan cenderung umum, seperti mengkonsep, membuat laporan sehingga beban kerja hampir sama yang membedakannya hanya unit kerja, sedangkan pegawai yang bersifat teknis memiliki kemampuan khusus di setiap unit kerja, untuk pegawai di Direktorat Jenderal Perhubungan Udara pegawai yang bersifat teknis seperti ATC, AVSEC, atau pegawai yang berkaitan Pertolongan Kecelakaan Pesawat dan Pemadam Kebakaran (PKPPK). Di Direktorat Jenderal Perhubungan Laut seperti Mualim, Nahkoda, Pengawas Keselamatan Pelayaran, dan sebagainya, untuk di Direktorat Jenderal Perhubungan Darat seperti Penguji Kendaraan Bermotor.

Sehubungan dengan pelaksanaan moratorium ini terjadi penundaan penerimaan pegawai di Kementerian Perhubungan baik untuk kebutuhan pegawai yang bersifat administratif maupun pegawai yang bersifat teknis. Penundaan pemenuhan kebutuhan pegawai ini menjadikan pegawai memiliki beban kerja yang bertambah sebagai konsekuensi diterapkannya moratorium, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat berikut ini :

“Ya konsekuensiya seperti itu pegawai menambah beban kerja yang harusnya ditanggung oleh pegawai baru.” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Penambahan beban kerja pegawai yang bersifat administratif ini masih dapat diatasi oleh setiap unit kerja, seperti yang dipaparkan oleh Kepala Subbagian Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI, yaitu :

“Kalo untuk yang administrasi di kita kan masih mencukupi yang ada saat ini dan masih bisa mem-back up pekerjaan seperti yang tadi mbak bilang, pekerjaan itu satu orang masih bisa mem-back up pekerjaan karena kan jenisnya hampir sama.” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Pelaksanaan beban kerja untuk pekerjaan yang sifatnya administratif dimana sebelumnya direncanakan dibebankan kepada pegawai baru dapat diatasi dengan pembagian pekerjaan yang dilakukan oleh atasan setiap pegawai. Atasan pegawai akan melakukan pembagian pekerjaan untuk pegawai yang ada dibawahnya serta memperhatikan pula pekerjaan setiap pegawainya sehingga pekerjaan yang diberikan dapat selesai meskipun membutuhkan waktu penyelesaian lebih lama dari biasanya, seperti yang juga telah dipaparkan Kepala Subbagian Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian Kementerian Perhubungan RI berikut ini :

“Tadi kan kita bilang masih bisa dikatakan normal, belum overload. Jadi pekerjaannya yang sudah banyak tidak kita kasih lagi, tapi yang masih ada waktu dia yang akan mem-back up, jadi yang kita bikin polanya seperti itu. Kalo untuk lembur sekali dua kali ya masih wajar tapi tidak setiap kali.” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Kondisi penambahan beban kerja pegawai terkadang membuat pegawai harus menyelesaikan pekerjaan lebih lama dari biasanya ini memiliki pengaruh pula terhadap penambahan waktu kerja pegawai, seperti yang dikemukakan oleh Kepala Subbagian Kepegawaian Inspektorat Jenderal berikut ini :

“Harusnya jam lima kita udah pulang karena mengerjakan tuntutan organisasi bisa jadi abis magrib jam 7 baru pulang karena seharusnya yang kita kerjakan untuk dua orang ya kita

kerjakan sendiri dan disitu aja pengaruhnya” (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Berbeda dengan pekerjaan pegawai yang bersifat teknis di Kementerian Perhubungan, pekerjaan yang bersifat teknis memiliki keahlian yang berbeda antara satu pegawai dengan pegawai yang lainnya sehingga pelaksanaan beban kerja tidak dapat dilakukan seperti halnya pegawai yang pekerjaannya bersifat administratif. Pekerjaan yang bersifat teknis di Kementerian Perhubungan adalah pekerjaan yang berkaitan dengan pelayanan keselamatan baik penerbangan maupun pelayaran. Pelaksanaan beban kerja pegawai yang bersifat teknis ini secara umum sulit dilakukan seperti yang dikemukakan oleh Kepala Subbagian Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian berikut ini :

"Biasanya jabatan tertentu, jabatan yang sulit kita cari orangnya untuk mengisi itu, kalo untuk yang administrasi sebenarnya masih bisa. Kalo yang teknis memang sulit." (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

Pegawai yang bersifat teknis cenderung memiliki jabatan tertentu karena kompetensinya yang khusus seperti yang diungkapkan pula oleh Kepala Subbagian Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian, yaitu :

"...kalau teknis kan kita yang sulit karena setiap orang mempunyai kompetensi yang khusus dan beda, kalau kapal kan tidak mungkin menjadi mualim yang teknisi kapal kan tidak mungkin, kompetensinya kan beda." (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Direktorat Jenderal Perhubungan Udara sebagai unit yang mengurus pelayanan udara di Indonesia mengalami kesulitan dalam pelaksanaan pekerjaan di setiap unit kerja di bawah Direktorat Jenderal Perhubungan Udara khususnya unit-unit teknis seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Perencanaan dan Mutasi SDM Direktorat Jenderal Perhubungan Udara berikut ini :

"Dirjen perhubungan udara dengan 162 UPBU dan satker, 10 otoritas bandara, 3 balai, dan 5 direktorat seketariat itu jumlah pegawainya sekitar 9.000 pun itu masih kurang untuk

operasional otoritas bandara sesuai dengan PM 41.” (hasil wawancara mendalam, 19 April 2012)

Kurangnya sumber daya manusia dalam pemenuhan kebutuhan standar di Otoritas Bandara membuat pelayanan penerbangan di bandar udara menjadi terganggu sehingga memaksa Direktorat Jenderal Perhubungan Udara untuk melakukan pengefektifkan pegawai seperti yang dipaparkan Kasubbag Perencanaan dan Mutasi SDM Direktorat Jenderal Perhubungan Udara berikut ini :

“Disitulah masing-masing bandara mengefektifkan tenaga yang sebetulnya tidak untuk keselamatan administratif bisa dipindahkan kesana kalau pas ada kegiatan pelayanan pesawat penerbangan.” (hasil wawancara mendalam, 19 April 2012)

Hal ini dilakukan sebagai upaya pemenuhan pelaksanaan beban kerja di lingkungan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara karena dalam pelayanan penerbangan kerap kali terikat oleh aturan internasional sehingga harus selalu dilakukan pemenuhan standar sumber daya manusia, seperti yang dijelaskan kembali oleh Kasubbag Perencanaan dan Mutasi SDM Direktorat Jenderal Perhubungan Udara :

“Ketentuan internasional yang namanya ATC itu yang penerbangannya banyak tidak boleh 8 jam, 3 jam 4 jam ganti shift. Dia kan dibutuhkan konsentrasi yang full untuk mengatur kondisi lalu lintas udara itu.” (hasil wawancara mendalam, 19 April 2012)

Dengan adanya ketentuan internasional seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Perencanaan dan Mutasi SDM Direktorat Jenderal Perhubungan Udara tersebut membuat pelaksanaan beban kerja pegawai menjadi bertambah, pegawai yang seharusnya melaksanakan pekerjaan yang bersifat administratif turut serta melaksanakan pekerjaan pelayanan penerbangan sebagai akibat tidak terpenuhinya pegawai yang diajukan, sedangkan pemahaman mengenai pelayanan penerbangan tidak semudah dipahami seperti pekerjaan pegawai yang bersifat administratif. Oleh karena itu, untuk pelayanan penerbangan utama seperti tenaga pertolongan

kecelakaan tetap ditugaskan kepada tenaga pertolongan kecelakaan, seperti yang Kasubbag Perencanaan dan Mutasi SDM Direktorat Jenderal Perhubungan Udara paparkan berikut ini :

“Salah satu upaya tetapi ring-ring satu tetap tenaga kita yang ada, tapi kalau tenaga PK kan ga boleh memang orang PNS melalui jenjang pendidikan, basic PKPPK, junior PKPPK, senior PKPPK.” (hasil wawancara mendalam, 19 April 2012)

Meskipun dalam penambahan beban kerja ini menimbulkan risiko yang cukup besar karena pelayanan keselamatan penerbangan ini berkaitan dengan keselamatan seseorang dan membutuhkan kompetensi khusus, namun karena Kementerian Perhubungan terikat dengan standar peraturan internasional maka hal ini perlu dilakukan. Sebagai contoh jabatan Pemandu Lalu Lintas Udara atau dikenal dengan ATC yang bertugas melakukan komunikasi dalam memandu dan mengawasi pergerakan pesawat udara mulai dari pesawat *takeoff* sampai dengan pesawat *landing*.

Hampir sama seperti yang dilakukan untuk tenaga pengajar yang dimiliki oleh Kementerian Perhubungan di BPSDMP yang memiliki berbagai unit pelayanan dibawahnya juga melakukan upaya penyelesaian beban kerja, seperti yang disampaikan oleh Kasubbag Perencanaan Kepegawaian BPSDM berikut ini :

“UPT kita pendidikan ya, katakan dosen harusnya 5 tapi adanya cuma 3 yaudah tiga aja yang diberdayakan. Lab yang harusnya petugasnya ada 5 adanya cuma 2 seharusnya masing-masing labnya ada orangnya, ya dia mobilisasi orangnya gitu. Kalau kita kan bisa diatur, diklat kan bisa diprogram artinya bisa diasiasi dengan jadwal gitu lho..” (hasil wawancara mendalam, 25 April 2012).

Pengaturan jadwal pengembangan di setiap UPT menjadi upaya yang kerap kali dilakukan oleh BPSDMP Kementerian Perhubungan untuk tetap dalam melaksanakan beban kerja. Akan berbeda dengan Direktorat Jenderal Perhubungan

Laut seperti yang disampaikan oleh Kepala Subbagian Data dan Formasi Pegawai Biro Kepegawaian berikut ini :

"Jadi gini kita kan sudah tau ada kapal, setiap kapal ada standarnya, kalau kita punya tapi ga ada orangya itu kan kapalnya tidak berfungsi." (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Hal tersebut terjadi karena tenaga yang dibutuhkan adalah pegawai yang memiliki kompetensi khusus sehingga akan cukup kesulitan dalam pelaksanaan beban kerja, seperti yang diungkapkan pula oleh Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sebagai berikut :

"Ya biasanya kalau kita bisa melayani sepuluh kapal satu hari menjadi sembilan kapal." (Hasil wawancara mendalam, 18 April 2012)

Meskipun secara umum pelaksanaan beban kerja dapat diatasi tetap saja fokus pelayanan keselamatan menjadi yang utama dalam pelaksanaan beban kerja menjadi sedikit lebih lama, seperti yang dikatakan oleh Kepala Bagian Perencanaan Pegawai Biro Kepegawaian berikut ini :

"Ya kalo dikatakan menghambat ya tidak juga, hanya loadnya yang teknis-teknis tadi lebih berat." (hasil wawancara mendalam, 24 April 2012)

4.5.3. Pelaksanaan Optimalisasi Pegawai

Pada subbab 4.5.2. Pelaksanaan Beban Kerja Pegawai telah dipaparkan bahwa dalam pelaksanaan Moratorium Penerimaan PNS di Kementerian Perhubungan memberikan dampak pada penambahan pelaksanaan beban kerja untuk setiap pegawai sebagai akibat tidak terpenuhinya kebutuhan pegawai. Pelaksanaan beban kerja yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi tersebut sebagai perwujudan optimalisasi pegawai, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat berikut ini :

“Kalau kita yang kita lakukan adalah optimalisasi sumber daya manusia yang ada. Jadi, kalau mungkin dari hasil beban kerja sementara sebelum moratorium itu setiap unit kerja mengajukan kebutuhan penambahan pegawai dengan adanya kebijakan moratorium ya kita tunda dulu, kita manfaatkan sdm yang ada” (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Pemanfaatan pegawai yang ada menjadi cara untuk melaksanakan menyelesaikan beban kerja di Kementerian Perhubungan, pemanfaatan yang dilakukan tidak hanya mengaktifkan pegawai yang menduduki jabatan tersebut, tetapi juga pegawai yang ada di unit kerja lain selama sesuai dengan kebutuhan seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Perencanaan dan Mutasi SDM Direktorat Jenderal Perhubungan Udara berikut ini :

“Disitulah masing-masing bandara mengaktifkan tenaga yang sebetulnya tidak untuk keselamatan administratif bisa dipindahkan kesana kalau pas ada kegiatan pelayanan pesawat penerbangan.” (Hasil Wawancara Mendalam, 19 April 2012)

Sama halnya dengan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat yang mengoptimalkan seluruh pegawai di direktorat untuk saling membantu menyelesaikan beban kerja seperti yang diungkapkan Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat berikut ini :

“...Jadi misalnya direktorat di sektoral kurang apa, kurang personil ya minta bantuan personil, ya penguatan ya di seketariat direktorat jenderal ada yang minta dari bagian kepegawaian, bagian hukum, keuangan, perencanaan sesuai dengan substansilah.” (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa optimalisasi tidak hanya pada bagian tertentu saja selama beban kerja yang dilaksanakan sesuai dengan kompetensi, jika yang dibutuhkan adalah kompetensi bidang hukum maka yang bantuan diminta pada bagian hukum, begitu seterusnya. Begitu pula yang dilakukan oleh Inspektorat

Jenderal seperti yang diungkapkan oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Inspektorat Jenderal, yaitu :

“Iya, tergantung kebutuhan, kalau misalnya kita mau memeriksa pegawai yang melakukan indisipliner, kita bisa pinjam orang biro kepegawaian, kita bikin tim tergantung apa permasalahan yang mau kita periksa terlebih dahulu. Kalau kita mau periksa PSO di Pelni ya kita pinjam tenaga di laut.” (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

“...Di kita dalam sebulan itu bisa lima belas hari di daerah mbak kalau auditor itu kekurangan orang kebanyakan pinjam tenaga dari sekretariat, tenaga penunjang...” (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Pemanfaatan pegawai di bagian lain turut dilakukan selama kompetensi dan pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan pegawai yang ada. Bahkan memungkinkan pula untuk meminta bantuan pihak lain seperti yang dikatakan oleh Kepala Subbagian Kepegawaian dan Organisasi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat berikut ini :

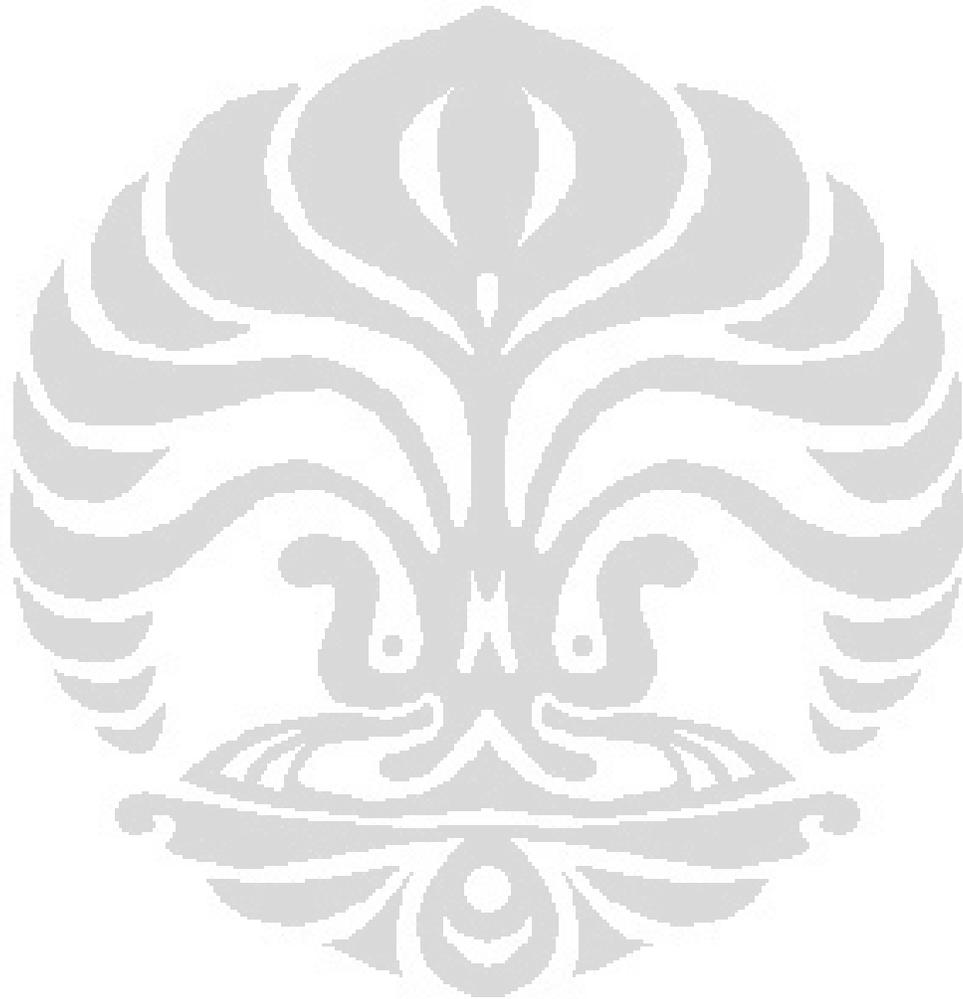
“...mungkin kalau kita kesulitan pengawasan di lapangan itu kan kita bisa koordinasi sama dishub, sama polisi...” (Hasil Wawancara Mendalam, 24 April 2012)

Bentuk optimalisasi pegawai lainnya dilakukan pula oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut yaitu mengoptimalkan pegawai yang pensiun dengan memberikan diklat untuk meningkatkan kompetensi dan kemampuan sehingga dapat melaksanakan beban kerja dan menjaga pelayanan yang diberikan, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sebagai berikut :

“...begitu moratorium saya mengusulkan 56 dinas diklat karena tidak ada penerimaan kita berdayakan yang katakanlah dua tahun mau pensiun itu kita diklat itu.” (Hasil Wawancara Mendalam, 18 April 2012)

Optimalisasi pegawai dengan pelaksanaan beban kerja memiliki keterkaitan yang saling mempengaruhi karena optimalisasi pegawai dilakukan untuk mengatasi kebutuhan pegawai yang tertunda. Pelaksanaan optimalisasi pegawai membuat beban

kerja pegawai bertambah dari biasanya sehingga berakibat pula pada pelaksanaan beban kerja seperti yang dipaparkan sebelumnya yang berpengaruh pada penyelesaian pekerjaan menjadi sedikit lebih lama, waktu kerja menjadi bertambah pula meskipun belum sampai berlarut-larut, dengan waktu kerja di Kementerian Perhubungan mulai dari pukul delapan pagi sampai pukul empat sore.



BAB 5

SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini berisikan simpulan dari penelitian ini dan rekomendasi yang peneliti berikan terkait hasil penelitian mengenai Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kementerian Perhubungan RI.

5.1. Simpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan mengenai dampak Moratorium Penerimaan PNS terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan, peneliti menyimpulkan bahwa Moratorium Penerimaan PNS secara umum memiliki dampak terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan terutama di unit kerja yang mengajukan usulan khusus dan mendesak. Adapun dampak yang dimiliki oleh Kementerian Perhubungan, yaitu Pertama, perhitungan kebutuhan pegawai yang dilakukan menggunakan analisis beban kerja. Kedua, adanya penambahan beban kerja pegawai sebagai akibat tidak terpenuhinya kebutuhan pegawai sehingga beban kerja yang seharusnya dikerjakan oleh pegawai baru harus dikerjakan secara bersama oleh pegawai yang ada. Ketiga, adanya optimalisasi pegawai yang dilakukan baik di dalam unit kerja itu sendiri maupun antar unit kerja sesuai dengan kebutuhan dan kompetensi pegawai.

5.2. Saran

Setelah peneliti melakukan penelitian dan mempertimbangkan berbagai temuan yang terjadi mengenai dampak Moratorium Penerimaan PNS peneliti memiliki saran, yaitu:

1. Pengukuran beban kerja perlu dilakukan secara rutin dan periodik sehingga mempermudah dan memberi banyak manfaat berupa evaluasi bagi organisasi dalam melakukan penyusunan ulang pekerjaan berdasarkan kebutuhan

organisasi dengan kedepannya perekrutan PNS dapat dilakukan sesuai kondisi real kebutuhan pegawai.

2. Penerimaan usulan formasi dari unit pelaksana teknis di daerah sebaiknya perlu dilakukan proses pengecekan sehingga usulan yang diajukan bukan hanya sekedar formalitas melainkan untuk terpenuhinya penataan PNS.
3. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebaiknya memberikan penjelasan secara rinci dan mudah dipahami kepada setiap instansi mengenai definisi usulan tenaga khusus dan mendesak sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penyusunan usulan tenaga khusus dan mendesak bagi kementerian/instansi yang akan mengajukan.
4. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi selaku regulator dan Badan Kepegawaian Negara selaku badan pertimbangan teknis diharapkan melakukan upaya pengawasan dan menjadi fasilitator untuk terus mengawasi perencanaan pegawai berdasarkan analisis beban kerja sehingga perencanaan pegawai yang disusun setiap instansi menjadi lebih baik.
5. Komite berbagai pihak, mulai dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara, baik Instansi Pusat maupun Instansi Daerah untuk secara bersama mengupayakan pelaksanaan penataan PNS ini terus berjalan dengan baik.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Basrowi dan Suwandi. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta : PT Rineka Cipta
- Bungin, Burhan. (2007). *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta : Penerbit Kencana
- Dessler, Gary. (1997). *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi Bahasa Indonesia Jilid I*. Jakarta : PT Prenhallindo
- Fathoni, Abdurrahmat. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : PT Rineka Cipta
- Flippo, Edwin B. (1990). *Manajemen Personalia Jilid 1 Edisi Keenam*. (Moh. Masud, Penerjemah). Jakarta : Erlangga
- Handoko, Hani T. (2000). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia Edisi 2*. Yogyakarta : BPFE
- Hariandja, Marihot Tua Efendi. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia : Pengadaan, Pengembangan, Pengkompensasian, dan Peningkatan Produktivitas Pegawai*. Jakarta : PT Grasindo
- Irawan, Prasetyo. (2006). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Depok : Departemen Ilmu Administrasi FISIP
- Ivancevich, John M. (1995). *Human Resource Management Sixth Edition*. Chicago : Irwin
- Kusumanegara, Solahuddin. (2010). *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gava Media
- Mathis, Robert L dan John H. Jackson. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Salemba Empat
- Manullang, M dan Marihot AMH Manullang. (2008). *Manajemen Personalia*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- Moekijat. (1989). *Manajemen Kepegawaian*. Bandung : CV Mandar Maju
- _____.(1995). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Bandung : CV Bandar Maju
- Musanef. (1983). *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta : Gunung Agung
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Jannah. (2005). *Metode Penulisan Kuantitatif, Teori dan Aplikasi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

- Sedarmayanti. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung : PT Refika Aditama
- Shafritz, Jay.M, Albert C.Hyde, dan Dacid H. Rosenbloom. (1981). *Personnel Management In Government : Politics and Process Second Edition, revised and expanded*. New York : Marcel Dekker, INC
- Simanungkalit, dkk. (2007). *Strategi Pengadaan Calon Pegawai Negeri Yang Berkualitas*. Jakarta : Puskalitpeg BKN
- Sirait, Justine. (2006). *Mengelola Aspek-Aspek Pengelolaan Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*. Jakarta : PT Grasindo
- Stahl, Glenn O. (1971). *Personnel Public Administration Six Edition, New york, Evaston, San francisco, London, Harper and Row, publisher*
- Subarsono, AG. (2010). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sulistiyan, Ambar Teguh dan Rosidah. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia : Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu
- Thoha, Miftah. (1987). *Administrasi Kepegawaian Daerah*. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Unaradjan, Dolet. (2000). *Pengantar Metode Penelitian Ilmu Sosial*. Jakarta : PT Grasindo
- Wayne, Mondy, R. (2008). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Erlangga
- Winarno, Budi. (2012). *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus (Edisi dan Revisi Terbaru)*. Yogyakarta : APS
- Wursanto, IG. (1992). *Manajemen Kepegawaian 2*. Yogyakarta : Kanisius
- _____.(1994). *Manajemen Kepegawaian 1*. Yogyakarta : Kanisius
- Zainun, Buchari. (1995). *Administrasi dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah Negara Indonesia*. Jakarta : PT Toko Gunung Agung
- _____. (2001). *Manajemen Sumber Daya Manusia Indonesia*. Jakarta : PT Toko Gunung Agung

Wawancara

- Budi. (2012, April 24). *Personal interview*.
- Budianto. (2012, April 19). *Personal interview*.
- Dewayani, Retno. (2012, April 24). *Personal interview*.
- Haposan, Janry. (2012, April 2). *Personal interview*.
- Karsyaf, Adi. (2012, April 18). *Personal interview*.

Prasojo, Eko. (2012, April 3). *Personal interview*.

Ramdan, Dadan M. (2012, April 24). *Personal interview*.

Sutardjo. (2012, April 25). *Personal interview*.

Suyatman. (2012, April 24). *Personal interview*.

Wardoyo. (2012, April 26). *Personal interview*.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 *tentang* Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 *tentang* Pokok-pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, ditetapkan pada tanggal 30 September 1999

_____, Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan dengan Nomor 02/SPM/M.PAN-RB/8/2011, Nomor 800-632 Tahun 2011, dan Nomor 141/PMK.01/2011, ditetapkan pada tanggal 24 Agustus 2011

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 *Tentang* Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 195, ditetapkan pada tanggal 10 November 2000

_____, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 *Tentang* Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 tahun 2000 *tentang* Formasi Pegawai Negeri Sipil Formasi Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 122, ditetapkan pada tanggal 3 November 2003

_____, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 37 Tahun 2011 *Tentang* Pedoman Penataan Pegawai Negeri Sipil, ditetapkan pada tanggal 28 September 2011

_____, Keputusan Menteri Perhubungan No KM.7 Tahun 2010 *Mengenai* Rencana Strategis Kementerian Perhubungan Tahun 2010-2014, ditetapkan pada tanggal 1 Februari 2010

Karya Akademis

M.Bahaji. (2004). *Analisis Formasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Upaya Meningkatkan Efektivitas Organisasi Analisis Perencanaan Sumber Daya Aparatur Pada Dinas Kebersihan Provinsi DKI*

Nandang. (2003). *Analisis Perencanaan Sumber Daya Aparatur Pada Dinas Kebersihan Provinsi DKI Jakarta*

Sary, Imelda. (2001). *Perencanaan Penempatan Pegawai Sebagai Salah Satu Faktor Penting Untuk Meningkatkan Efektifitas Kerja Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang*

Publikasi Elektronik

- “Formasi PNS”, <http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-formasi-pns.html> [2010, 23 Maret]
- “Moratorium (Belanja) Pegawai”, <http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/752-moratorium-belanja-pegawai>. [2011, 23 September]
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011. <http://anggaran.depkeu.go.id> [2012, 26 Mei]
- “Kinerja dan Produktivitas Birokrasi Indonesia Buruk”. <http://www.suarapembaruan.com/ekonomidanbisnis/kinerja-dan-produktivitas-birokrasi-indonesia-buruk/10863> [2011, 26 Oktober]
- “Pengangkatan dalam Jabatan Fungsional”, <http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-angkat-fungsional.html> [2010, 24 Maret]
- “Pengangkatan dalam Jabatan Struktural”, <http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-angkat-struktural.html> [2010, 23 Maret]
- “Pertumbuhan Jumlah PNS dirinci menurut Jenis Kelamin tiap Tahunnya-Desember 2010”, <http://www.bkn.go.id/in/component/content/article/69-statistik/1420-pertumbuhan-jumlah-pns-dirinci-menurut-jenis-kelamin-tiap-tahunnya-desember-2010.html> [2011, 25 September]

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Febrika Kusuma Pertiwi

Tempat, Tanggal Lahir : Bekasi, 8 Februari 1990

Alamat : Bumi Nasio Indah Jalan Apel IX D6 No.2 Jati
Mekar, Jati Asih, Bekasi 17422

No. Telp / Email : 085691160308 / febrica.kusuma@gmail.com

Nama Ortu :

Ayah : Djoko Siswanto

Ibu : Tri Suratmini

Riwayat Pendidikan Formal :

2008 – 2012	Ilmu Administarsi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia
2004 - 2007	SMA Negeri 48, Pinang Ranti, Jakarta
2001 - 2004	SMP Negeri 81, Lubang Buaya, Jakarta
1995 - 2001	SD Negeri Jati Mekar IX, Bekasi
1994 - 1995	TK Eka Santi, Jati Mekar, Bekasi