

BAB 1

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Permasalahan

Paradigma baru sistem karir dalam dalam organisasi, meletakkan idealisme dan daya juang untuk mewujudkan ide tersebut, kompetensi, penguasaan informasi, teknologi dan penguasaan bahasa asing sebagai kunci utama bagi individu menuju sukses. Semua atribut individual seperti itu, merupakan bagian dari ciri-ciri karyawan yang disebut sebagai modal intelektual atau *human capital* (Syafaruddin Alwi, 2001, 233).

Sedangkan Dubrin (1982:197) berpendapat bahwa pengembangan karir adalah aktivitas departemen sumber daya manusia dalam membantu karyawan merencanakan karir masa depan mereka di organisasi agar organisasi dan karyawan yang bersangkutan dapat mengembangkan diri secara maksimal. Secara lengkap Dubrin mengungkapkan sebagai berikut :

“Career development, from the standpoint of the organization is the personnel activity which helps individuals plan their career within the enterprise in order to help the enterprise achieve and the employee achieve maximum self development”.

Secara konseptual mengenai pengembangan karir seorang merupakan unsur yang strategis dalam menentukan sehat tidaknya suatu organisasi. Pengembangan Sumber Daya Manusia yang terencana dan berkelanjutan karenanya merupakan kebutuhan yang mutlak terutama untuk masa depan organisasi. Untuk mewujudkan hal itu diperlukan Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) yang aktivitasnya dimulai dari *manpower planning; recruitment*

and selection; orientation; training dan education; performance appraisal; promotion, transfer and demotion dan remuneration.

Sumber Daya Manusia (SDM) adalah faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Jadi, manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi/organisasi. Selanjutnya, Manajemen SDM berarti mengatur, mengurus SDM berdasarkan visi perusahaan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara optimum. Karenanya, MSDM juga menjadi bagian dari Ilmu Manajemen (*Management Science*) yang mengacu kepada fungsi manajemen dalam pelaksanaan proses-proses perencanaan, pengorganisasian, *staffing*, memimpin dan mengendalikan (Rudy C Tarumingkeng, 2000, 1-7).

Foulkes, Fred K. (1975) memprediksi bahwa peran SDM dari waktu ke waktu akan semakin strategis dengan ucapan berikut: *"For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don't think this any longer holds true. I think it's the work force and the company's inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production. ... I think this will hold true even more in the future."*

Sudah menjadi suatu fenomena umum di negeri ini, bahwa hampir seluruh unsur pimpinan pemerintahan senantiasa meletakkan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) pada urutan teratas dari program kerjanya. Namun, di dalam implementasinya, pengembangan SDM ini tidak berjalan sebagaimana mestinya atau dengan kata lain hanya slogan saja. Hal ini disebabkan oleh tidak

mencukupinya anggaran (kalau tidak mau disebut tidak ada sama sekali) yang mereka alokasikan untuk pengembangan SDM.

Mereka akan lebih memprioritaskan alokasi anggaran untuk pembangunan fisik misalnya, karena hasilnya akan lebih terlihat oleh masyarakat dibanding dengan pengembangan SDM yang hasilnya baru akan terlihat beberapa tahun kemudian. Misalnya biaya pendidikan dan pelatihan (diklat) gelar dan non-gelar yang mahal serta kualitas diklat yang dianggap kurang memadai dan bermanfaat bagi pengembangan institusi atau karir mereka, menjadi salah satu penyebab utama enggan nya pimpinan institusi mengalokasikan anggaran untuk pengembangan SDM. Hal lain yang banyak menjadi penyebab antara lain (1) ketiadaan PNS yang dapat memenuhi persyaratan untuk mengikuti diklat tersebut, (2) Kekhawatiran pimpinan unit tersaingi oleh stafnya apabila dikirim diklat (khususnya diklat gelar), (3) merasa seluruh stafnya telah memadai dan tidak memerlukan diklat lagi, (4) tidak ada insentif bagi kemajuan karir bagi pegawai yang telah mengikuti diklat, (5) ketergantungan pimpinan unit yang sangat tinggi terhadap staf, (6) penunjukan staf untuk mengikuti diklat dilakukan secara subyektif atau tanpa kriteria yang jelas, (7) Instansi tidak memiliki program pengembangan staf yang terstruktur, (8) pasifnya para pengelola diklat dan atau kepegawaian di dalam mencari informasi diklat gelar dan non gelar dengan beasiswa dari luar instansinya, dan (9) tidak sampainya informasi beasiswa diklat, baik ke instansinya maupun ke tangan Pegawai.

Semua ini pada akhirnya telah menyebabkan para pengelola diklat dan atau kepegawaian termasuk para PNS menjadi sangat apriori terhadap diklat. Bahkan setiap surat penawaran diklat gratis sekalipun, banyak yang diabaikan

dan tidak disebarluaskan, sehingga surat penawaran tersebut tidak sampai kepada PNS yang berhak menikmatinya.

Eko Sutrisno (Sekjen DPN KORPRI/Sekretaris Utama BKN) menyatakan bahwa sebagai salah satu bentuk kesejahteraan non-materiil yang memungkinkan aparatur Negara bekerja secara profesional, antara lain Sistem Pengembangan Pola Karir PNS (Pegawai Negeri Sipil). Adanya kepastian tentang jenjang karir dan mekanisme penentuan pejabat yang mengacu kepada peraturan perundangan yang pasti memberikan suasana kondusif bagi pengembangan kemampuan profesional PNS. Profesional juga merupakan pilihan paradigma baru DPN KORPRI, yaitu Profesional, Netral, dan Sejahtera yang Mandiri dan Demokrasi. Paradigma Baru ini telah dibuktikan oleh anggota KORPRI melalui dua kali Munas, yaitu Munas V dan Munas VI yang dilakukan secara profesional, netral yang mandiri dan demokratis.

Dasar Hukum yang digunakan sebagai penetapan kebijakan pengembangan pola karir PNS, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999; (2) PP No.13 tahun 1994 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural; (3) PP No.16 tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS; (4) PP No.100 tahun 2000 diubah dengan PP No.13 Tahun 2003; dan (5) Keppres No.87 Tahun 1999. Dengan demikian diharapkan para pengambil kebijakan dan pembinaan karir PNS, Pejabat Politik dan Pejabat Birokrasi yang bersesuaian mengacu kepada dasar hukum tersebut. Nilai-nilai dasar PNS yang dapat kita tunjukkan dari peraturan yang kita jadikan sebagai dasar hukum tersebut, adalah: Netral, Unsur Aparatur Negara, Sejahtera, Akuntabel, Profesional dan Perekat NKRI.

Jika mencermati yang dimaksud dengan pola karir Pegawai Negeri Sipil, adalah pola pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menggambarkan alur perkembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Pola karir PNS disusun oleh pejabat yang berwenang sejak pengangkatan pertama sebagai CPNS/PNS/Jabatan hingga mencapai batas usia pensiun PNS (56 tahun).

Hakekat pola karir PNS adalah lintasan perkembangan dan kemajuan pegawai dengan pola gerakan posisi pegawai baik secara horizontal maupun vertikal yang selalu mengarah pada tingkat atau jenjang posisi yang lebih tinggi. PNS diangkat dalam jabatan dan pangkat pada Jabatan Struktural atau Jabatan Fungsional. Kemudian terkait dengan jabatan, dapat dikatakan kedudukan yang menunjukkan tugas/ tanggungjawab/ wewenang/ hak seorang PNS dalam rangkaian susunan suatu satuan organisasi negara, baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional. Dengan demikian, pada jabatan seseorang PNS yang bersangkutan, melekat segala tanggungjawab, tugas, dan wewenang, serta hak yang bersangkutan. Prinsip pengangkatan dalam jabatan, yaitu: profesional sesuai kompetensi dan kode etik, prestasi kerja, jenjang pangkat, dan syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin/suku/agama/ras dan golongan. Dengan demikian dalam pengangkatan dalam jabatan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku, relatif bebas dari hubungan primordialisme pejabat yang mengangkat dengan yang diangkat. Di samping itu adanya forum badan pertimbangan jabatan dan pangkat (BAPERJAKAT) memungkinkan semua kriteria

obyektif diterapkan. Sehingga pejabat birokrasi diharapkan benar-benar diperoleh dari PNS yang terpilih melalui mekanisme dan prosedur tetap yang diamanatkan peraturan perundangan.

Mengawali pembicaraan mengenai Pejabat Fungsional Auditor, sepatutnya kita berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1994, dimana telah memberikan suatu batasan bahwa Jabatan Fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri. Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah tersebut dapat ditafsirkan pula bahwa penetapan Jabatan Fungsional dilakukan dengan tujuan pengembangan profesionalisme dan pengembangan karier PNS yang pada akhirnya dapat meningkatkan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Kemudian lebih diimplementasikan kedalam bentuk apa saja jabatan fungsional yang tertera dalam Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Daftar Rumpun Jabatan Fungsional dan Penjelasannya. Sedangkan terkait dengan Jabatan Fungsional Auditor diatur dalam Pasal 1 butir 1 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 19/1996 tentang Jabatan Fungsional Auditor (JFA) dan Angka Kreditnya, dimana Pejabat Fungsional Auditor adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan pengawasan pada instansi pemerintah.

Dalam melaksanakan tugas kerja Pejabat Fungsional Auditor, sejatinya mengacu pada Keputusan Kepala BPKP No.13.00.00-125/K/97 tentang tentang

Petunjuk Teknis Pelaksanaan JFA dan Angka Kreditnya di lingkungan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah yaitu :

- “ Audit (pemeriksaan) adalah pengujian atas segala kegiatan obyek pemeriksaan dengan cara membandingkan keadaan yang terjadi dengan keadaan yang seharusnya, melakukan analisis dan evaluasi serta merumuskan rekomendasi dan melaporkan hasil kegiatannya”.

Selain itu juga mengenai kegiatan pengawasan ataupun pemeriksaan yang dilakukan oleh Pejabat Fungsional Auditor terhadap obyek pemeriksaan (unit kerja / satuan kerja yang diperiksa) terdapat 44 (empat puluh empat) butir-butir kegiatan yang diakomodir dalam Pasal 5 Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 19 Tahun 1996 yang dapat dijadikan alat pengukuran keberhasilan atau indikator pendukung (Penetapan Angka Kredit/PAK) proses kenaikan pangkat dan jabatan bagi Pejabat Fungsional Auditor (PFA), antara lain dibagi dalam 4 (empat) bidang yaitu :

1. Bidang Pendidikan ;
2. Bidang Pengawasan ;
3. Bidang Pengembangan Profesi, dan
4. Bidang Penunjang Pengawasan

Atau lebih *detail*-nya tertulis dalam Pasal 1 butir 3 Keputusan MENPAN tersebut, dinyatakan bahwa Angka Kredit adalah satuan nilai dari tiap butir kegiatan atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai oleh

Pejabat Fungsional Auditor (PFA) yang digunakan sebagai salah satu syarat untuk pengangkatan dan kenaikan pangkat dalam Jabatan Fungsional Auditor.

Dengan demikian, Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan HAM dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas pengawasan (hasil temuan dan jumlah obyek pemeriksaan berbanding dengan anggaran yang tersedia) harus diiringi juga peningkatan kemampuan dan ketrampilan sumber daya manusia dan sumber daya pendukung lainnya. Dimana jumlah pegawai Inspektorat Jenderal sampai dengan bulan desember tahun 2006 sebanyak 209 (dua ratus sembilan) orang, berdasarkan tingkat pendidikan didominasi oleh SLTA = 38, 75 %, selebihnya S1 = 33, 49 %, S2 = 6, 22%, D III = 4, 3%, SLTP = 0,43% dan SD = 3, 82 %. Bila dibandingkan dengan tahun 2005, telah terjadi kenaikan SDM dengan tingkat pendidikan D III dari 7 orang (2005) menjadi 9 orang (2006) dan tingkat pendidikan SLTA dari 77 orang (2005) menjadi 81 (2006), besarnya kenaikan dikarenakan adanya program rintisan gelar D III dan perekrutan SDM dengan standar minimal SLTA. Sedangkan terjadi penurunan secara kuantitas pada tingkat pendidikan S 1 dan S 2 dikarenakan adanya alih tugas/mutasi dan pensiun. Berbagai upaya telah dilakukan untuk percepatan pencapaian sasaran menuju profesionalisme SDM telah dimaknai sebagai investasi masa depan.

Sedangkan kenyataan kondisi penjenjangan karir pegawai tahun 2006 komposisinya adalah 27,27% (57 orang) pejabat fungsional, 57, 89 % (121 orang) staf dan 14, 83 % (31 orang) pejabat struktural. Sedangkan kondisi pada saat ini Inspektorat Jenderal (data per bulan Maret 2008) mempunyai kemampuan SDM sebanyak 204 orang. Sebagian besar pegawai berpendidikan S1 sebanyak 97 orang (47,55 %), kemudian tingkat SLTA sebanyak 64 orang (31,38 %),

pendidikan S2 sebanyak 26 orang (12,74 %), pendidikan DIII sebanyak 9 orang (4,41 %), SD sebanyak 7 orang (3,43 %) dan SLTP sebanyak 1 orang (0,49 %). Sejatinya komposisi yang ideal menurut tingkat pendidikan (*critical mass*) telah ditetapkan yaitu S 1 = 40 %, S 2 = 20 %, S 3 = 5 % dan 35 % tingkat pendidikan D III dan SLTA. Melihat data diatas, maka Inspektorat Jenderal di tahun 2008 diharapkan agar memacu para pejabat/pegawainya untuk mencapai data ideal bagi pendidikan S 2 dan pendidikan S 3 tersebut khususnya. Kemudian berdasarkan sistem penjenjangan karir bagi para pegawai yang tergabung dalam institusi yang melaksanakan tugas secara fungsional pengawasan, maka seharusnya komposisi pegawainya ditargetkan adalah sebesar 50 % adalah pejabat fungsional auditor, namun kenyataan jumlah pejabat fungsional auditor yang ada adalah sebanyak 68 orang (33,33%), pejabat struktural (baik eselon I, II, III dan IV serta KORPRI) sebanyak 40 orang (19,61 %) dan staff/pegawai sebanyak 96 orang (47,06%).

Sedangkan jika analisis berdasarkan beban tugas dikaitkan dengan kebutuhan Pejabat Fungsional Auditor pada Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan HAM adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan Lampiran Keputusan Kepala BPKP Nomor : Kep-971/SU/2005 Tanggal : 28 Oktober 2005, dalam perhitungan formasi, Auditor Ahli Utama berperan sebagai Pengendali Mutu (PM), Auditor Ahli Madya berperan sebagai Pengendali Teknis (PT), Auditor Ahli Muda berperan sebagai Ketua Tim (KT), Auditor Ahli Pertama dan Auditor Terampil berperan sebagai Anggota Tim (AT). Perhitungan Formasi JFA didasarkan atas konsep Gugus Tugas. Seorang Auditor Ahli Utama membawahi

maksimal tiga Gugus Tugas. Satu Gugus Tugas terdiri dari 13 orang Pejabat Fungsional Auditor (PFA). Jika misalkan saat ini dilingkungan ITJEN Departemen Hukum dan HAM salah satu Inspektur difungsikan sebagai Pengendali Mutu maka dilingkungan kerjanya harus memiliki 39 (tiga puluh sembilan) JFA terdiri dari 3 (tiga) orang Auditor Ahli Madya, 9 (sembilan) orang Auditor Ahli Muda dan 27 (dua puluh tujuh) Auditor Ahli Pertama/trampil. Sehingga dilingkungan Inspektorat Jenderal yang memiliki 6 Inspektorat maka yang dibutuhkan adalah sebanyak 6×39 orang = 234 orang Pejabat Fungsional Auditor.

2. Jika dikaitkan dengan perhitungan beban kerja, kebutuhan formasi Pejabat Fungsional Auditor dilingkungan ITJEN Departemen Hukum dan HAM adalah :

Contoh pada Inspektorat Keuangan dan Perlengkapan ITJEN Dep. Hukum dan HAM

NO	URAIAN	JUMLAH UNIT	JENIS KEGIATAN	JUMLAH KEGIATAN
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) x (4)
A	SATUAN KERJA/AUDITAN			
	1. Unit Utama	11	1	11
	2. Kantor Wilayah	33	1	33
	3. Kantor Imigrasi	107	1	107
	4. RUDENIM	13	1	13
	5. LAPAS	233	1	233
	6. RUTAN	192	1	192
	7. CABRUTAN	62	1	62
	8. BAPAS	70	1	70
	9. RUPBASAN	209	1	209
	10. Balai Harta Peninggalan	5	1	5
	11. Reviu	20	1	20
	12. PEMTAK ABT	20	1	20

NO	URAIAN	JUMLAH UNIT	JENIS KEGIATAN	JUMLAH KEGIATAN
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) x (4)
B	Jumlah Kegiatan Penugasan			975
C	Rata-rata hari pengawasan per tim pemeriksa			30 HP
D	Jumlah beban kerja (BXC)			29.250
E	Jumlah beban kerja untuk pengawasan lainnya (30% X D)			8775
F	Jumlah beban kerja Inspektorat Keuangan dan Perlengkapan ITJEN DEPKUMHAM (D+E)			38.025

Keterangan :

1. Hasil perhitungan di atas untuk Inspektorat Keuangan dan Perlengkapan menggunakan 30 hari pengawasan (butir C) karena alokasi hari pengawasan 1 (satu) orang JFA Auditor Pertama/Trampil sebanyak 10 hari, Auditor Ahli Muda sebanyak 10 hari dan Auditor Ahli madya sebanyak 10 hari juga.
2. Dari hasil perbandingan berdasarkan surat Keputusan Kepala BPKP Nomor : Kep-971/SU/2005 Tanggal : 28 Oktober 2005, dapat diketahui bahwa Formasi JFA untuk Inspektorat Keuangan dan Perlengkapan ITJEN Departemen Hukum dan HAM dengan menggunakan panduan 5 hari kerja, maka dibutuhkan sebanyak 4 orang Auditor Ahli Utama dan 12 gugus tugas atau 12×13 orang = 156 orang Pejabat Fungsional Auditor.

Kondisi diatas membuat suatu pemikiran bagi penulis untuk dapat menjelaskan problematik tersebut berdasarkan konseptual ilmiah sehingga penulis melakukan penelitian tentang Sistem Perencanaan Dan Pengembangan Karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA) Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. untuk menyelesaikan Program Pasca Sarjana Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional, Kekhususan Kajian Strategik Ketahanan Nasional Universitas Indonesia.

2. Fokus Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas ada beberapa beberapa hal yang dapat dirumuskan sebagai permasalahan dalam penelitian tesis ini. Permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sistem perencanaan dan pengembangan karir yang seharusnya bagi Pejabat Fungsional Auditor (PFA) Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia ?
2. Bagaimanakah strategi pengimplementasian sistem perencanaan dan pengembangan karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA) Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia ?

3. Tujuan Penelitian

1. Memberikan gambaran dan analisis dengan menampakkan realitas mengenai sistem perencanaan dan pengembangan karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA) dilingkungan Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan HAM.
2. Memberikan kajian yang mendalam terkait dengan strategi pengimplementasian sistem perencanaan dan pengembangan Pejabat Fungsional Auditor (PFA) dilingkungan Departemen Hukum dan HAM.

4. Manfaat Penelitian

Secara praktis penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan dalam pembuat dan pelaksana kebijakan (analisis kebijakan) terkait dengan sistem

perencanaan dan pengembangan karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA) dilingkungan Inspektorat Jenderal Departemen Hukum dan HAM. Selain itu secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan strategi pengimplementasian sistem perencanaan dan pengembangan karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA) dilingkungan Departemen Hukum dan HAM.

5. Keterbatasan Penulisan

Dalam menyelesaikan tugas akhir ini berupa penelitian untuk mencapai/mendapatkan gelar pendidikan Magister Sains pada Program Pasca Sarjana, Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional (Konsentrasi Kajian Strategik Perencanaan), Universitas Indonesia. Penulis merasakan pelbagai keterbatasan dan kesulitan dalam menyajikan penulisan ini secara baik serta memenuhi standar yang ditentukan. Namun demikian, penulis berkeyakinan, secara maksimal akan menuangkan pelbagai pemikiran yang *original*, faktual dan komprehensif sehingga nantinya, penulisan ini dapat bermanfaat bagi yang membacanya dan berguna juga bagi institusi/lembaga dimana penulis bekerja.

6. Sistematika Penelitian

Tesis ini, terdiri dari 6 bab, yaitu antara lain bab 1 yang terdiri dari latar belakang permasalahan, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keterbatasan penulisan dan sistematika penelitian.

Dalam bab 2, penulis memaparkan gambaran umum Inspektorat Jenderal selaku lembaga pengawasan internal.

Dalam bab 3 mengenai tinjauan literatur yang terdiri dari teori perencanaan dan pengembangan karir serta sistem pengembangan karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA).

Dalam bab 4 menjelaskan tentang metodologi penelitian yang terdiri dari pendekatan penelitian dan pengumpulan data dengan wawancara dan pengisian kuesioner, pengamatan langsung, lokasi penelitian dan informan serta analisis data.

Dalam bab 5 hasil temuan dan pembahasan, penulis mempunyai analisa tentang sistem perencanaan dan pengembangan karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA) serta strategi implementasi sistem perencanaan dan pengembangan karir Pejabat Fungsional Auditor (PFA).

Dalam bab 6 yang merupakan bab yang terakhir dalam penulisan ini merupakan bab penutup yang terdiri dari saran dan kesimpulan.

