

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan dan perkembangan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi serta dampak globalisasi yang menjadikan dunia seakan tanpa batas membuat perubahan-perubahan yang menjadikan persaingan semakin ketat di segala aspek kehidupan termasuk di dalamnya tuntutan akan sumber daya manusia (SDM) yang bermutu, berkualitas, dan profesional. Untuk membangun SDM yang bermutu, berkualitas, dan profesional dibutuhkan sebuah institusi pendidikan dan pelatihan. Namun, tidak ada jaminan bahwa manusia yang telah menempuh pendidikan dan pelatihan tersebut memiliki mutu, kualitas, dan profesionalisme yang menunjang daya saing di era globalisasi ini. Banyak faktor yang mempengaruhi hal tersebut, baik secara internal, dari sisi manusia itu sendiri, maupun secara eksternal, kurang berkualitasnya institusi pendidikan dan pelatihan yang diikuti atau terlalu banyaknya saingan yang lebih bermutu, berkualitas, dan profesional. Hal ini sejalan dengan pernyataan dari Abadi yang menyatakan bahwa,

Pembangunan SDM sebagai bagian integral dari pembangunan nasional bertujuan untuk melahirkan manusia-manusia yang memiliki integritas dan keahlian yang berperan sebagai pemikir, perencana, pelaksana, penggerak, pengawas pembangunan nasional, yang pada gilirannya ditujukan untuk mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri.¹

¹ Miftah Tri Abadi, "Lulusan Tenaga Kesehatan antara Harapan dan Kenyataan", *www.depkes.go.id*, diunduh pada Kamis, 6 Desember 2007

Akan tetapi, tidak mudah untuk menciptakan manusia yang berdaya saing. Banyak faktor yang dapat menyebabkan hal tersebut, di antaranya adalah terlalu banyaknya jumlah penduduk di suatu wilayah dengan institusi pendidikan yang tidak sebanding, menyebabkan semakin sedikitnya kesempatan seseorang untuk dapat menikmati pendidikan secara layak agar mampu bersaing di era globalisasi ini. Hal ini tentu saja menjadi beban pemerintah untuk dapat menanggulangnya. Semakin banyak jumlah penduduk di suatu wilayah akan membuat beban bagi wilayah tersebut untuk dapat memberikan penghidupan yang layak bagi penduduknya. Pada Tabel I.1 di bawah ini mencerminkan jumlah penduduk tiap wilayah kotamadya dan kabupaten di Propinsi DKI Jakarta yang tentu saja membuat beban bagi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta.

TABEL I.1
JUMLAH PENDUDUK PROPINSI DKI JAKARTA
BULAN: OKTOBER 2007

Wilayah	LK WNI	PR WNI	Jumlah WNI	LK WNA	PR WNA	Jumlah WNA	TOTAL
Jakarta Pusat	437.837	435.399	873.236	1.139	1.081	2.220	875.456
Jakarta Utara	605.558	577.887	1.183.445	278	233	511	1.183.956
Jakarta Barat	794.038	777.483	1.571.521	531	451	982	1.572.503
Jakarta Selatan	911.892	830.725	1.742.617	365	239	604	1.743.221
Jakarta Timur	1.146.001	1.017.850	2.163.851	148	80	228	2.164.079
Kepulauan Seribu	10.056	9.935	19.991	0	0	0	19.991
TOTAL	3.905.382	3.649.279	7.554.661	2.461	2.084	4.545	7.559.206

Sumber : Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya, 2008

Menurut data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil periode Oktober 2007 pada Tabel I.1 di atas terlihat bahwa populasi penduduk DKI Jakarta sebesar 7.559.206 orang.² Menurut Kepala Sub Dinas Rehabilitasi Tuna Sosial, Dinas Sosial DKI Jakarta, ada dua alasan utama banyak orang datang ke Jakarta. Pertama, karena daya tarik Jakarta sebagai pusat perekonomian Indonesia. Hampir tujuh puluh lima persen uang yang beredar di Indonesia berada di Jakarta. Penyebab kedua, adalah kesempatan kerja di daerah yang sangat terbatas.³ Selain itu oleh karena DKI Jakarta merupakan Ibu Kota Negara, maka sebagian besar lapangan pekerjaan berada di Jakarta. Inilah yang menjadi alasan banyaknya masyarakat yang berbondong-bondong datang ke Jakarta dengan dalih ingin mencari rezeki.

Lebih jauh lagi, terkonsentrasinya penduduk pada wilayah Jakarta Timur, sebanyak 2.164.079 orang, dikarenakan banyaknya pemukiman penduduk dan juga terdapat kawasan industri pada wilayah tersebut. Menurut data BPS tahun 2000, dalam kurun waktu 2 tahun 5 bulan, jumlah penduduk Jakarta Timur meningkat secara signifikan sebesar 3,91 persen yaitu dari 2.347.754 orang menjadi 2.439.235 orang.⁴ Berdasarkan data di Pemerintah Kota Jakarta Timur tahun 2001, jumlah perusahaan besar /sedang di Jakarta Timur mencapai 466 unit.

² "Data Statistik", *www.kependudukancapil.jakarta.go.id*, diunduh pada Rabu, 23 Januari 2008

³ "Mereka Tekuk Lutut di Ketiak Ibu Kota", *www.republika.com*, diunduh pada Rabu, 4 Juni 2008

⁴ "Sekilas Tentang Hasil (Sementara) Pelaksanaan P4B (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan Kotamadya Jakarta Timur)", *www.bps.jakarta.go.id*, diunduh pada Rabu, 4 Juni 2008

Sebagian besar perusahaan itu bergerak di bidang tekstil, disusul pakaian jadi dan kulit, barang dari logam, mesin dan peralatannya, serta industri bahan kimia.⁵

Akan tetapi, dari sekian banyaknya penduduk DKI Jakarta, masih banyak yang belum memiliki pekerjaan. Kalaupun telah memiliki pekerjaan, banyak yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya. Setiap tahunnya DKI Jakarta menghasilkan banyak lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Perguruan Tinggi. Tercatat sekitar 650.000 s.d. 700.000 lulusan SMA setiap tahunnya. Dari jumlah tersebut, hanya sekitar 75.000 atau 10% sampai 12% yang tertampung di perguruan tinggi negeri (PTN). Sedangkan jumlah lulusan sekolah menengah terus meningkat setiap tahun, mencapai sekitar 2,5%.⁶ Hal ini membuat semakin banyaknya tingkat pengangguran di negara ini, khususnya di DKI Jakarta, seperti yang digambarkan pada Tabel I.2.

TABEL I.2
PERBANDINGAN PENDUDUK YANG BEKERJA DAN
PENGANGGURAN DI DKI JAKARTA
TAHUN 2006-2007 (DALAM RIBUAN)

Kegiatan Utama	2006	2007
(1)	(2)	(3)
1. Penduduk Usia Kerja (15 +)	6.571,73	6.692,35
2. Angkatan Kerja	4.121,82	4.251,85
a. Bekerja	3.531,80	3.709,84
b. Pengangguran	590,02	542,00
3. Tingkat Pengangguran Terbuka (%)	14,3	12,7

Sumber : Dinas Tenaga Kerja DKI Jakarta, 2008

⁵ “Buruh-Buruh Pabrik di Antara Kamar-Kamar Sempit”, *www.kompas.com*, diunduh pada Rabu, 4 Juni 2008

⁶ “Perguruan Tinggi Belum Mampu Tampung Lulusan SLTA”, *www.smu-net.com*, diunduh pada Jumat, 18 April 2008

Pada Tabel I.2 di atas, dapat dilihat bahwa jumlah penduduk usia kerja mengalami peningkatan dari 6.671.730 pada tahun 2006 menjadi 6.692.350 pada tahun 2007. Walaupun program Keluarga Berencana (KB) saat ini telah dinilai cukup berhasil dalam mengurangi jumlah penduduk, namun dengan jumlah penduduk yang sudah terlampaui besar serta pendatang baru yang cenderung terus bertambah, maka pengaruh keberhasilan program KB tersebut tidak terlihat nyata hasilnya.

Sedangkan jumlah angkatan kerja DKI Jakarta pada Februari 2007 mencapai 4,25 juta orang, bertambah sekitar 130 ribu orang dibandingkan jumlah angkatan kerja pada Februari 2006 sebesar 4,12 juta jiwa. Hal ini dikarenakan sudah banyak penduduk Jakarta yang dapat duduk di bangku Sekolah Menengah Lanjutan, Menengah Atas, bahkan Perguruan Tinggi. Akan tetapi, penambahan jumlah angkatan kerja tersebut tidak sebanding dengan jumlah lapangan pekerjaan yang tersedia, sehingga berdampak pada meningkatnya jumlah pengangguran, terutama pada tingkat nasional. Tahun 2008 pertumbuhan ekonomi diperkirakan mencapai 6,4 persen dan akan menciptakan 2,20 juta lapangan pekerjaan baru. Saat itu akan ada 2,23 juta angkatan kerja baru dan 11,98 juta pengangguran terbuka.⁷ Lebih jauh lagi, jumlah penduduk yang bekerja di ibu kota pada Februari 2007 sebesar 3,71 juta orang atau bertambah sekitar 180 ribu orang jika dibandingkan dengan keadaan Februari 2006 sebesar 3,53 juta orang.⁸ Sementara itu, untuk tingkat

⁷ “Lima Tahun ke Depan, Pengangguran Masih Menghantui”, *www.kompas.com*, diunduh pada Kamis, 6 Desember 2007

⁸ “Berita Resmi Ketenagakerjaan”, *www.dinas-nakertrans.jakarta.go.id*, diunduh pada Rabu, 23 Januari 2008

pengangguran terbuka (TPT) di DKI pada Februari 2007 mencapai 12,7 persen atau sekitar 542.000 orang dari angkatan kerja.⁹

Penyelesaian yang paling mudah dan cepat dalam mengatasi masalah ketidaksesuaian antara lapangan pekerjaan yang tersedia dengan jumlah angkatan kerja di Indonesia, khususnya di DKI Jakarta adalah dengan cara mengangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) baru atau dengan kata lain membuka penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) setiap tahun secara besar-besaran. Bahkan pada tahun 2006, secara nasional, tercatat telah terjadi penambahan jumlah PNS sebanyak 300.000 pegawai.¹⁰ Karena pada dasarnya, kesamarataan kesempatan kerja seluruh masyarakat Indonesia merupakan kewajiban pemerintah Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah selayaknya membuka lapangan pekerjaan baru pada tubuh pemerintahan itu sendiri. Namun, jika hal tersebut terus dilakukan, maka hal berikutnya yang dapat dipastikan terjadi adalah peningkatan jumlah PNS.

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Propinsi DKI Jakarta, pada tahun 2004 tercatat jumlah PNS DKI Jakarta berjumlah 91.088 pegawai.¹¹ Hal ini akan berakibat pada tidak sesuainya jumlah PNS dengan beban kerjanya, sehingga banyak PNS yang tidak memiliki pekerjaan yang jelas setiap harinya. Ini sama saja dengan menciptakan pengangguran baru, namun dengan konteks yang berbeda, yaitu pengangguran terselubung yang dalam bahasa sosiologinya disebut *Disguise Unemployment*. Hal ini juga akan berdampak pada masalah kinerja dari PNS itu sendiri dan kurang primanya layanan yang diberikan

⁹ “Positif, Pertumbuhan Ekonomi DKI 2007”, www.inilah.com, diunduh pada Rabu, 23 Januari 2008

¹⁰ T. Yulianto, “Ilusi Optimalisasi Pelayanan Publik”. www.sinarharapan.co.id, diunduh pada Rabu, 23 Januari 2008

¹¹ “Bank Data Pemerintahan”, www.jakarta.go.id, diunduh pada Rabu, 23 Januari 2008

kepada masyarakat. Menurut Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) terdapat tiga permasalahan besar yang menyelimuti PNS. Permasalahan tersebut adalah:

...adanya ketidaksesuaian antara latar belakang keahlian/kecakapan dengan tugas atau pekerjaan yang dilaksanakan. Selain itu, sebagian atau mungkin sebagian besar PNS secara kuantitatif bekerja (dalam arti melakukan pekerjaan sesuai tugas yang diemban) dengan jumlah waktu kerja di bawah jumlah yang seharusnya. Permasalahan selanjutnya, secara makro, distribusi antar daerah dan alokasi antar instansi sudah sejak lama mengalami ketimpangan.¹²

Dampak tersebut akan sangat merugikan masyarakat daerah, terutama bagi masyarakat yang hidup di daerah *sub urban*, apalagi jika sistem yang digunakan dalam pemerintahan daerah tersebut masih bersifat terpusat, karena akan mengurangi kinerja dan pelayanan publik yang akan diberikan kepada masyarakat.

Oleh karena itu, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah dibuat untuk memberikan keleluasaan bagi daerah-daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya masing-masing. Karena pada dasarnya, daerah itu sendirilah yang mengerti dan paham akan kebutuhannya masing-masing, sehingga kualitas layanan publik dan kinerja dari PNS-pun dapat ditingkatkan. Seperti yang dikemukakan oleh Prasajo tentang tujuan dari pemekaran adalah:

...untuk mendekatkan *locus* pengambilan keputusan pada level pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat (*prinsip subsidiaritas*). Di samping itu jangkauan pelayanan diharapkan menjadi lebih efisien dan efektif karena *span of control* menjadi lebih kecil.¹³

¹² "Reformasi Birokrasi tak Semudah Mengganti Seragam", www.sinarharapan.co.id, diunduh pada tanggal 23 Januari 2008.

¹³ Eko Prasajo, "Pemekaran dan Penguatan Otonomi Daerah" dalam *Seminar Nasional Posisi Hubungan Pusat-Daerah dan Pemekaran Wilayah (Tinjauan Kritis Revisi UU No. 32*

Undang-undang tersebut menjadi dasar dalam pembentukan kabupaten baru, yaitu Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Hal ini dilakukan untuk memaksimalkan penyelenggaraan pemerintah di DKI Jakarta, khususnya bagi Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu itu sendiri. Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dibentuk pada tanggal 21 November 2001, yang sebelumnya termasuk dalam salah satu kecamatan di Jakarta Utara, melalui Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.¹⁴ Selain untuk memaksimalkan penyelenggaraan pemerintahan, hal ini juga bertujuan untuk memaksimalkan potensi yang berada pada wilayah ini, khususnya dalam bidang kelautannya dan untuk meningkatkan pelayanan juga kesejahteraan masyarakatnya.

Pada wilayah Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu terdapat 110 pulau, namun hanya 11 pulau yang berpenduduk. Sisanya digunakan untuk rekreasi, cagar alam, cagar budaya dan lain-lain. Pada awal terbentuknya Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, untuk sementara Pulau Pramuka ditetapkan menjadi Ibu Kota Kabupaten dan pusat pemerintahan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Hal ini dikarenakan letak dari Pulau Pramuka yang berada di tengah-tengah gugusan Kepulauan Seribu. Sehingga akan mempermudah akses bagi penduduk untuk mencapai pusat pemerintahan kabupaten. Sampai saat ini, Pulau Pramuka tetap dijadikan Ibu Kota Kabupaten. Adapun kelengkapan organisasinya sendiri masih belum sepenuhnya tersedia.

Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah), Auditorium AJB Bumiputera, Gd. F Lt. 2 FISIP UI, Depok, 22 November 2007.

¹⁴ "Profil Kepulauan Seribu", *www.pulauseribu.net*, diunduh pada Jumat, 14 September 2007

Misalnya, jumlah Asisten Sekertaris Bupati (Sekkab), hingga saat ini baru ada dua, sedangkan di wilayah lain di DKI Jakarta mencapai 4 asisten, yang terdiri dari Asisten Sekab Tatapraja dan Umum serta Asisten Sekab Pelayanan Masyarakat dan Sarana Kabupaten. Demikian pula dengan unit-unit teknisnya.¹⁵ Akibat keterbatasan jumlah SDM di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, pelayanan publik di wilayah tersebut sering terganggu.

Dengan demikian, Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu membutuhkan tambahan SDM yang berkualitas untuk menyelenggarakan tugas-tugas pembangunan dan pemerintahan. Namun, pada saat Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu berulang kali mengajukan permintaan penambahan pegawai untuk dua kecamatan dan kelurahan di sana, belum ada respons positif dari BKD Pemerintah Propinsi DKI Jakarta.¹⁶ Akan tetapi, penambahan jumlah PNS ini dimaksudkan tidak akan membuat kabupaten ini menjadi berlebihan pegawai yang akan berakibat pada menurunnya kualitas pelayanan publik, sehingga perlu diadakan serangkaian penarikan PNS atau CPNS baru dengan sangat cermat dan teliti untuk menghasilkan para pegawai yang berkualitas dan profesional. Rangkaian penarikan tersebut antara lain, perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyeleksian, dan terakhir adalah pengangkatan. Akan tetapi, dengan dikeluarkannya kebijakan *zero growth* membuat Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu tidak bisa menarik pegawai.

¹⁵ "Tata Praja dan Aparatur", www.pulauseribu.net, diunduh pada Jumat, 14 September 2007

¹⁶ "SDM Minim, Pelayanan Publik Sering Terganggu", www.fiskal.depkeu.go.id, diunduh pada Rabu, 23 Januari 2008

Akan tetapi, Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu tetap berupaya untuk dapat menambah pegawai, yaitu dengan cara mempekerjakan seorang Pekerja Lepas Harian (PLH). Namun, keberadaan PLH ini sebenarnya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Karena dipekerjakan tidak berdasarkan peraturan dan sistem penggajiannya tidak dibebankan kepada APBD, melainkan melalui badan pribadi dari unit yang mempekerjakan PLH tersebut. Oleh karena itu, Penulis tertarik untuk mengangkat tema penarikan PNS, terkait masalah penarikan PLH di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

B. Pokok Permasalahan

Kawasan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu merupakan suatu kawasan Taman Nasional Laut yang secara yuridis dan fakta merupakan suatu daerah konservasi dan perlindungan sekaligus sebagai kawasan pariwisata dengan pulau-pulau kecil yang dijadikan resort membawa dilematis tersendiri dan kompleksitas permasalahan, termasuk di dalamnya mengenai PNS dalam upaya penarikannya. Selain itu, pada dasarnya wilayah tersebut merupakan wilayah pemekaran dari DKI Jakarta yang terdiri dari pulau-pulau kecil yang terpisah-pisah, sehingga membutuhkan sejumlah SDM untuk dapat menjalankan pemerintahan dan pembangunan.

Akan tetapi, dengan dikeluarkannya kebijakan *zero growth* dari pemerintah, menyebabkan tidak ada penambahan pegawai di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu khususnya dan DKI Jakarta pada umumnya. Akibatnya, pelayanan publik di wilayah tersebut terganggu. Namun, Kabupaten Administrasi

Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu tetap menambah pegawai, yaitu PLH untuk mengisi kekosongan pegawai tersebut. Tetapi, keberadaan PLH ini tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini merupakan tantangan penulis untuk melakukan penelitian di wilayah tersebut. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini ditujukan untuk membahas pertanyaan:

“Bagaimanakah mekanisme dan upaya Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dalam melaksanakan penarikan PNS untuk dapat menjalankan tugas-tugas pembangunan dan pemerintahan?”

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme dan upaya Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dalam melaksanakan penarikan PNS untuk dapat menjalankan tugas-tugas pembangunan dan pemerintahan pada kabupaten tersebut.

Signifikansi Penelitian

Terdapat beberapa sudut pandang yang pada akhirnya dapat menentukan signifikansi penelitian ini dilakukan, yakni :

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperluas khasanah pengetahuan mengenai mekanisme dan upaya penarikan PNS pada Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran-saran yang mendukung untuk penarikan PNS pada Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu sehingga tujuannya tercapai.

D. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian

Pada bab ini diuraikan mengenai kerangka pemikiran dan teori-teori yang akan digunakan sebagai acuan untuk membahas penelitian ini dan juga metodologi penulisan yang relevan dengan tema penulisan.

Bab III Gambaran Umum Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu

Dalam bab ini akan digambarkan secara umum mengenai lokasi penelitian, yaitu Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, khususnya Pulau Pramuka sebagai pusat administrasi wilayah ini dan juga mengenai penarikan PNS.

Bab IV Analisis Penarikan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu

Bab keempat ini akan dijelaskan mengenai analisis mekanisme dan upaya penarikan PNS di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu sebagai kabupaten baru hasil pemekaran dari Propinsi DKI Jakarta.

Bab V Penutup

Bab terakhir ini akan menguraikan simpulan dari hasil penelitian dan juga saran agar dapat memiliki nilai tambah bagi penarikan PNS di Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

