

# Konsep Sistem Kepegawaian

Drs. Budhi Yuwono, M.Si.



## PENDAHULUAN

---

Kata kepegawaian, bukanlah merupakan kata asing bagi kita karena kepegawaian berasal dari kata dasar pegawai dan mendapat awalan *ke* dan akhiran *an*. Pegawai dapat diartikan sebagai orang yang bekerja dalam suatu organisasi baik milik pemerintah maupun swasta. Pegawai biasanya identik dengan pekerja kantoran (*white collar worker*). Mereka biasanya tidak bekerja pada pekerjaan yang kasar (*blue collar worker*) seperti yang dilakukan tukang, petani, sopir, kenek, kuli. Di lingkungan publik, khususnya di Indonesia kepegawaian diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu Undang-undang Pokok Kepegawaian. Dalam undang-undang tersebut diatur segala sesuatu yang berkaitan dengan Pegawai Negeri Sipil. Akan tetapi, apabila kita berbicara tentang sistem kepegawaian, tentunya kita akan bertanya-tanya, bagaimana sistem kepegawaian itu? Apakah setiap negara mempunyai sistem kepegawaian yang sama? Kalau tidak sama, mengapa hal itu terjadi? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tentunya *pertama* kita perlu tahu bagaimana sistem kepegawaian tersebut, *kedua* kita perlu tahu pula bagaimana sistem kepegawaian yang dianut oleh setiap negara dan selanjutnya perlu dilakukan perbandingan sistem kepegawaian yang dianut antara beberapa negara yang ada di dunia ini.

Secara konsep sistem kepegawaian terbagi dalam 3 jenis. Sistem yang dianut dari suatu negara biasanya tidak terlepas dari bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dilakukan oleh negara tersebut. Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, Malaysia merupakan negara persemakmuran yang berbentuk kerajaan, Amerika merupakan negara perserikatan yang berbentuk republik, Inggris berbentuk kerajaan, Belanda berbentuk kerajaan. Indonesia dan Amerika sama-sama berbentuk republik, tapi sistem kepegawaiannya belum tentu sama. Inggris dan Belanda sama-sama berbentuk kerajaan, tetapi sistem kepegawaiannya belum tentu sama. Di sisi lain, mungkin dapat juga terjadi sistem kepegawaian yang dianut

sama, tetapi substansi yang diberikannya berbeda. Tentunya timbul pertanyaan, hal-hal apa saja yang membedakannya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu ditentukan faktor-faktor apa yang akan diperbandingkan dalam sistem kepegawaian yang dianut oleh suatu negara.

Banyak teknik/cara yang digunakan dalam melakukan perbandingan sistem kepegawaian, namun mengingat data dan informasi yang diperoleh tentang sistem kepegawaian yang dianut oleh setiap negara sangat terbatas dan cukup sulit sehingga materi yang akan dibahas dalam Modul 1 akan menjelaskan materi yang meliputi (1) konsep dan sistem kepegawaian, dan (2) faktor-faktor yang akan diperbandingkan dalam sistem kepegawaian. Materi modul ini akan menjelaskan konsep dan sistem kepegawaian dalam kaitannya untuk membandingkan sistem kepegawaian yang dianut oleh suatu negara.

Setelah mempelajari seluruh materi modul ini, diharapkan Anda mampu menjelaskan:

1. konsep dan sistem kepegawaian;
2. faktor-faktor yang akan diperbandingkan dalam sistem kepegawaian.

**KEGIATAN BELAJAR 1****Konsep Sistem Kepegawaian**

Untuk memahami konsep sistem kepegawaian, terlebih dahulu akan diuraikan makna sistem dan kepegawaian. Sistem adalah sekelompok komponen yang masing-masing saling menunjang, saling berhubungan maupun tidak, yang keseluruhannya merupakan sebuah kesatuan (Suadi, 1999: 3). Kepegawaian adalah segala hal yang berkaitan dengan pegawai yang bekerja dalam organisasi. Sistem kepegawaian adalah sebuah sistem yang terdiri atas beberapa anak sistem yang saling berkaitan, yaitu perencanaan pegawai, penerimaan pegawai, seleksi, pengangkatan, penempatan, penggajian, pengembangan, pembinaan karier dan pemberhentian pegawai. Untuk melaksanakan tugas pemerintahan agar dapat berjalan secara efektif, terdapat berbagai cara yang dilakukan oleh suatu negara dalam mengatur aparaturnya, hal ini akan bergantung dari sistem yang dianut oleh negara itu dalam mengatur kewenangan kepegawaian antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Secara garis besar sistem kepegawaian dapat dikelompokkan ke dalam 3 jenis, yaitu (1) *Separate Personnel System*, (2) *Unified Personnel System*, dan (3) *Integrated Personnel System*.

**A. SEPARATE PERSONNEL SYSTEM**

Pada *separate personnel system*, pemerintah daerah mempunyai kewenangan sepenuhnya untuk melakukan pembinaan pegawai yang berada di wilayah kerjanya, mulai dari menerima, menyeleksi, mengangkat, mengembangkan, menempatkan, memindahkan, mempromosikan, dan memberhentikan pegawai tersebut. Pegawai tidak dapat dipindahkan (ditransfer) ke daerah lainnya. Pemerintah pusat hanya berwenang untuk mengatur pegawai-pegawai yang berada di lingkungannya saja. Pegawai-pegawai dari pemerintah pusat tidak dapat dipindahkan ke pemerintah daerah, begitu pula dengan pegawai-pegawai dari pemerintah daerah tidak dapat pindah ke pemerintah pusat. Hal ini menjadikan pegawai daerah hanya dapat berkarier di daerah saja, begitu pula dengan pegawai pusat hanya berkarier di pemerintah pusat sehingga pegawai tersebut akan berusaha seoptimal mungkin untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, ia akan

berupaya agar kinerja tetap baik sehingga perjalanan karier dapat meningkat, tetap loyal terhadap pemerintah karena ia akan kesulitan untuk pindah ke daerah lain atau ke pemerintah pusat. Pegawai daerah yang menjadi Kepala Daerah, ia mau tidak mau harus mau menerima konsekuensi menjadi bawahan dari Kepala Daerah yang baru, apabila masa jabatan Kepala Daerah telah berakhir dan yang bersangkutan belum mencapai batas minimal usia pensiun atau memenuhi persyaratan untuk pensiun, apabila ingin tetap bekerja di daerah itu karena apabila ia berhenti akan kehilangan hak pensiun sebagai pegawai pemerintah. Hal ini tentunya berbeda dengan suatu pemerintah yang tidak menganut sistem *separated personnel*, biasanya pegawai daerah yang menjadi Kepala Daerah atau Pejabat Daerah apabila telah selesai menjalani tugas Kepala Daerah atau Pejabat Daerah ia dapat ditarik ke Pemerintah Pusat untuk menempati jabatan tertentu, seperti sebagai Tenaga Pengajar, Tenaga Ahli. Andaikan terjadi pegawai pemerintah pusat ingin pindah menjadi pegawai daerah karena ia berasal dari daerah tersebut, ia harus keluar dari pemerintah pusat terlebih dahulu, kemudian baru bisa diangkat menjadi pegawai daerah, begitu pula sebaliknya. Tentunya untuk menjadi pegawai dalam suatu organisasi baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, setiap pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mempunyai persyaratan tertentu sebagaimana yang diatur oleh pemerintah itu sendiri, antara lain yang mencakup tentang batas usia terendah dan tertinggi untuk dapat diangkat menjadi pegawai, pendidikan, pelatihan, kesehatan fisik dan mental. Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur pegawainya sendiri mendorong pemerintah daerah tersebut untuk memprioritaskan penduduk setempat untuk menjadi pegawai di daerahnya, di sisi lain dapat menimbulkan keterikatan moral bagi penduduk untuk menjadi pegawai di daerahnya, dibandingkan bila ia bekerja di daerah lain bisa jadi ia dapat terhambat kariernya karena biasanya pemerintah daerah akan memprioritaskan penduduk asli dibandingkan dengan penduduk pendatang, gejala ini muncul pada waktu peralihan sistem pemerintahan dari dekonsentrasi ke desentralisasi secara penuh. Pemerintah daerah memprioritaskan para pejabat baik yang ada di lingkungan kantor pemerintah maupun di lingkungan perusahaan negara/perusahaan daerah harus berasal dari daerah setempat. *Separated personnel system* akan lebih tepat pada pemerintahan federal karena kepala pemerintahan di daerah mempunyai kewenangan yang penuh untuk mengatur kepentingan dalam negeri. Selain itu, sistem ini akan memunculkan cinta penduduk setempat. Rasa cinta ini

yang nantinya dapat mendorong penduduk untuk tetap bekerja di daerahnya dan memajukan daerahnya karena adanya keterikatan moral sehingga dapat memunculkan loyalitas dan kinerja yang efektif. Di sisi lain adanya kemauan penduduk untuk tetap bekerja di daerahnya itu dapat mencegah terjadinya urbanisasi, hal ini dapat dimungkinkan karena keengganan penduduk daerah untuk pergi ke pemerintah pusat untuk mencari pekerjaan sehingga penduduk pemerintah daerah dapat memusatkan perhatiannya secara penuh guna memajukan daerahnya. Penduduk daerah lebih senang bekerja di daerahnya, terutama bagi daerah-daerah yang kaya akan sumber daya karena sumber daya sepenuhnya dikelola oleh pemerintah daerah untuk kelangsungan hidup dan kemajuan daerahnya. Pemerintah daerah mempunyai kontrol yang kuat baik terhadap sumber daya termasuk sumber daya manusianya. Penggajian terhadap aparat pemerintah daerah menjadi kewenangan Pemerintah Daerah sehingga relatif ekonomis karena kompetisi gaji bersifat lokal.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat keuntungan dan kerugian *separate personnel system* yaitu sebagai berikut.

#### Keuntungan *Separate Personnel System*

1. Adanya loyalitas dan kinerja yang efektif.
2. Adanya prioritas bagi penduduk setempat menjadi pegawai dan adanya keterikatan moral.
3. Adanya kontrol yang kuat di pemerintah daerah.
4. Relatif lebih ekonomis karena kompetisi gaji bersifat lokal.

#### Kerugian *Separate Personnel System*

1. Sulit bagi pemerintah daerah kecil untuk merekrut profesional.
2. Hanya *feasible* untuk kota-kota besar saja.

## **B. UNIFIED PERSONNEL SYSTEM**

Pada *unified personnel system*, semua urusan kepegawaian dari suatu negara untuk semua tingkatan ataupun tingkat-tingkat tertentu dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk oleh keperluan tersebut. Dalam hal ini, kewenangan sepenuhnya untuk melakukan pembinaan pegawai yang berada di wilayah kerjanya, mulai dari menerima, menyeleksi, mengangkat, mengembangkan, menempatkan, memindahkan, mempromosikan, dan memberhentikan pegawai dilakukan oleh suatu badan.

#### Keuntungan *Unified Personnel System*

1. Adanya komisi mengatur pegawai secara nasional.
2. Membantu pemda-pemda kecil untuk memperoleh pegawai profesional.
3. Mengurangi kemungkinan favoritisme dan nepotisme.
4. Mutasi tanpa merusak karier.
5. Adanya perlindungan dari perlakuan sewenang-wenang.
6. Adanya *training* sebelum dan sesudah menjadi pegawai.
7. Pengawasan pusat tidak mengurangi kewenangan pemerintah daerah.

#### Kelemahan *Unified Personnel System*

1. Perbedaan persepsi antara pegawai pemerintah daerah dan komisi.
2. Kesulitan untuk mengembangkan prosedur kepegawaian, standar kerja, sistem penggajian, dan aturan-aturan kedisiplinan.
3. Kemungkinan friksi antar pegawai.
4. Sulitnya merekrut profesional karena keterbatasan karier.
5. Terbatasnya dana *training*.
6. Campur tangan politik terhadap komisi kepegawaian.

### C. **INTEGRATED PERSONNEL SYSTEM**

Semua pegawai baik pusat maupun daerah diatur oleh pemerintah pusat. Semua pegawai tersebut milik pusat. Indonesia lebih mendekati *integrated*, tetapi ada suatu badan. Cocok untuk dekonsentrasi.

#### Keuntungan *Integrated Personnel System*

1. Adanya kesamaan dalam kondisi kepegawaian.
2. Adanya rekrutmen secara nasional.
3. Karier yang luas dan adanya pegawai profesional.
4. Integrasi nasional, estimasi *man power planning* dan *training* secara nasional.
5. Pemanfaatan pegawai secara optimal, dan uni formalitas peraturan kepegawaian.
6. Adanya *supply* pegawai profesional dari pusat untuk pembangunan.

#### Kelemahan *Integrated Personnel System*

1. Sulit bagi pusat untuk memenuhi kebutuhan pegawai pemda sesuai kualifikasi.

2. Pengangkatan pegawai daerah oleh pusat sering menimbulkan konflik dengan pemerintah daerah.
3. Cenderung untuk memenuhi kepentingan pusat.
4. Loyalitas pegawai lebih banyak diberikan kepada pusat dari pada pemerintah daerah.
5. Sering menimbulkan kelambatan-kelambatan dan kurang adaptasi terhadap kebutuhan lokal.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

Selesaikan kasus dan jawablah pertanyaan berikut ini yang berkaitan dengan sistem kepegawaian!

Indonesia adalah negara kelautan yang dikelilingi oleh pulau-pulau dan penduduknya terdiri dari berbagai suku yang mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Negara Indonesia terbentuk melalui perjuangan atas penjajahan Belanda yang telah berkuasa selama lebih kurang 350 tahun. Selama Belanda berada di wilayah Indonesia, terdapat beberapa kerajaan yang masih berkuasa dan di antara kerajaan-kerajaan tersebut ada yang mau bekerja sama dengan Belanda dan ada pula yang tidak mau bekerja sama dengan Belanda. Kerajaan-kerajaan tersebut ada yang dipengaruhi oleh budaya Timur Tengah (Islam), adapula yang dipengaruhi oleh budaya Hindu, Budha, dan Kristen. Saat ini Indonesia telah merdeka dari penjajahan Belanda, namun pengaruh dari negara lain tidak dapat diabaikan, begitu pula dengan tuntutan masyarakat untuk melakukan perbaikan (reformasi) di segala bidang. Sehubungan dengan hal itu, menurut Anda sistem kepegawaian mana yang paling tepat untuk diterapkan di Indonesia?

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk mengerjakan terhadap kasus yang diberikan, Anda diharapkan untuk membaca kasus tersebut dengan teliti dan kerjakanlah sesuai dengan kasus yang diberikan, serta perhatikan karakteristik dari suatu sistem kepegawaian dan keuntungan/kerugian dari sistem kepegawaian tersebut.



Sistem kepegawaian secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam 3 jenis, yaitu (1) *Separate Personnel System*, yang memberi kewenangan sepenuhnya bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan pegawai yang berada di wilayah kerjanya, mulai dari menerima, menyeleksi, mengangkat, mengembangkan, menempatkan, memindahkan, mempromosikan dan memberhentikan pegawai tersebut. (2) *Unified Personnel System*, di mana semua urusan kepegawaian dari suatu negara baik pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk semua tingkatan ataupun tingkat-tingkat tertentu dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk untuk keperluan tersebut. (3) *Integrated Personnel System*, Semua pegawai baik pusat maupun daerah diatur oleh pemerintah pusat. Semua pegawai tersebut milik pusat.

TES FORMATIF 1

---

Pilih satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pada *Separate Personnel System*, pemerintah pusat mempunyai kewenangan dalam mengatur kepegawaian yang berkaitan dengan ....
  - A. norma, standar, dan prosedur masalah kepegawaian baik pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah
  - B. norma, standar, dan prosedur masalah kepegawaian yang ada di lingkungan pemerintah pusat
  - C. pengaturan perpindahan antara pegawai pada pemerintah pusat dan pegawai daerah
  - D. pemerintah daerah mengusulkan jumlah, susunan, dan kebutuhan pegawai di lingkungannya, serta keputusan dilakukan oleh pemerintah pusat
  
- 2) Pada *Unified Personnel System*, pemerintah pusat mempunyai kewenangan dalam mengatur kepegawaian yang berkaitan dengan ....
  - A. norma, standar, dan prosedur masalah kepegawaian baik pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah
  - B. norma, standar, dan prosedur masalah kepegawaian yang ada di lingkungan pemerintah pusat

- C. pengaturan perpindahan antara pegawai pada pemerintah pusat dan pegawai daerah  
 D. jawaban A, B, dan C salah
- 3) Pada *Integrated Personnel System*, pemerintah pusat mempunyai kewenangan dalam mengatur kepegawaian yang berkaitan dengan ....  
 A. norma, standar, dan prosedur masalah kepegawaian baik pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah  
 B. norma, standar, dan prosedur masalah kepegawaian yang ada di lingkungan pemerintah pusat  
 C. pengaturan perpindahan antara pegawai pada pemerintah pusat dan pegawai daerah  
 D. jawaban A, B, dan C benar
- 4) *Separate Personnel System*, lebih tepat diterapkan pada pemerintahan negara ....  
 A. kesatuan berbentuk republik  
 B. kesatuan berbentuk kerajaan  
 C. federal  
 D. jawaban A, B, dan C salah
- 5) Pada *Unified Personnel System*, lebih tepat diterapkan pada pemerintahan/negara yang menganut sistem ....  
 A. sentralisasi  
 B. desentralisasi  
 C. dekonsentrasi  
 D. jawaban A, B, dan C salah

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
 80 - 89% = baik  
 70 - 79% = cukup  
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

**KEGIATAN BELAJAR 2****Perbandingan Sistem Kepegawaian**

Negara merupakan persekutuan bangsa dalam suatu daerah tertentu batas-batasnya yang diperintah dan diurus oleh badan pemerintahan yang teratur (Anwar, 2003: 289). Setiap negara mempunyai tata cara tersendiri dalam mengatur semua urusan yang berkaitan dengan pemerintahan dan segala sesuatu yang berkaitan dengan kenegaraan, begitu pula dengan sistem kepegawaian. Dalam Modul 1 ini, akan dibahas perbandingan sistem kepegawaian. Tentunya kita ingin tahu apa itu perbandingan? Hal-hal apa yang akan dibandingkan dalam sistem kepegawaian tersebut?

Perbandingan berasal dari kata banding. Banding, yaitu imbalan, persamaan, tara. Perbandingan, yaitu perbedaan (selisih) kesamaan, persamaan, ibarat, pedoman, pertimbangan (Kamus lengkap Bahasa Indonesia). Perbandingan yang dimaksudkan dalam modul ini adalah untuk mengetahui apakah terdapat persamaan dan perbedaan yang ada dalam sistem kepegawaian yang ada pada negara-negara yang terdapat di benua Asia, benua Eropa, Amerika, dan Afrika. Untuk benua Asia akan dikelompokkan lagi pada kelompok negara-negara yang ada di Asia Tenggara, Asia Timur dan Asia lainnya. Adanya perbedaan dan persamaan tersebut akan dijadikan sebagai acuan untuk menyusun suatu kebijakan dalam bidang kepegawaian.

Banyak teknik/cara yang digunakan dalam melakukan perbandingan sistem kepegawaian, namun mengingat data dan informasi yang diperoleh tentang sistem kepegawaian yang dianut oleh setiap negara sangat terbatas dan cukup sulit sehingga materi yang akan dibahas dalam Kegiatan Belajar 2, meliputi (1) pengembangan sumber daya manusia yang meliputi rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, perencanaan dan pengembangan karier, serta penilaian kinerja, (2) hak dan kewajiban pegawai yang meliputi penggajian, kesejahteraan, cuti, kesehatan dan pensiun, serta (3) pelayanan publik.

Setelah mempelajari seluruh materi modul ini, diharapkan Anda mampu menjelaskan faktor-faktor yang akan diperbandingkan dalam sistem kepegawaian.

## **A. PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA (DEVELOPMENT)**

Pengembangan sumber daya yang dimaksudkan dalam Modul 1 ini adalah kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pembinaan kepegawaian. Dalam literatur jarang dijumpai istilah “pembinaan kepegawaian”, yang sering digunakan adalah “development”. *Development* merupakan salah satu fungsi operasional Manajemen sumber daya manusia (Panggabean, 2004: 16). Istilah pembinaan kepegawaian lebih banyak digunakan di Badan Kepegawaian Negara, yang merupakan instansi pemerintah yang bertugas menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil sehingga dalam melakukan perbandingan sistem kepegawaian, istilah yang digunakan adalah *development* karena hal tersebut yang lebih banyak muncul pada aktivitas manajemen sumber daya manusia.

### **1. Rekrutmen**

Rekrutmen atau penarikan pegawai adalah sebuah proses yang terdiri atas menarik minat tenaga kerja dalam jumlah yang cukup dan kualifikasi yang sesuai dan mendorong mereka untuk melamar pekerjaan untuk sebuah organisasi pada waktu tertentu. Pada umumnya, dalam rekrutmen ini dilanjutkan dengan kegiatan seleksi. Seleksi merupakan sebuah proses yang ditujukan untuk memutuskan pelamar/calon karyawan mana yang seharusnya diterima/dipekerjakan. Keputusan itu perlu diambil dengan harapan agar yang diterima adalah mereka yang layak diterima. Dalam perbandingan sistem kepegawaian ini akan dijelaskan bagaimana setiap negara itu dalam menentukan kebutuhan pegawai, dan menyeleksi pelamar dalam rangka mengisi lowongan kerja yang ada pada unit organisasi.

### **2. Pendidikan dan Pelatihan**

Pelatihan dan pengembangan merupakan usaha mengurangi atau menghilangkan terjadinya kesenjangan antara kemampuan karyawan dengan yang dikehendaki organisasi. Usaha tersebut dilakukan melalui peningkatan kemampuan kerja yang dimiliki karyawan dengan cara menambah pengetahuan dan keterampilan serta mengubah sikap (Sedarmayanti, 2007: 163). Karyawan merupakan kunci keberhasilan dan aset organisasi yang paling berharga karena dengan segala potensi yang dimilikinya karyawan dapat terus dilatih dan dikembangkan sehingga dapat lebih berdaya guna,

prestasinya menjadi semakin optimal untuk mencapai tujuan organisasi. Adanya kesenjangan antara kemampuan pegawai yang dikehendaki organisasi, menyebabkan perlunya organisasi menjembatani kesenjangan tersebut, di antaranya melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan. Dengan demikian, diharapkan seluruh potensi yang dimiliki pegawai, yaitu pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan sikap dapat ditingkatkan, akhirnya kesenjangan (*gap*) berkurang atau tidak terjadi lagi *gap*. Selain dari pada itu pendidikan dan pelatihan (diklat) sering dikaitkan dengan pengangkatan dalam suatu jabatan (jabatan fungsional maupun jabatan struktural/manajerial), baik itu berupa syarat pengangkatan maupun untuk pembekalan/peningkatan kompetensi. Dalam perbandingan sistem kepegawaian akan dibahas bagaimana setiap negara dalam menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan terhadap para pegawainya, baik kepada pejabat manajerial, pejabat fungsional/teknis/operasional dalam meningkatkan potensi dan kemampuan pegawainya dalam rangka menjalankan tugas pokok dan fungsinya, serta dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapinya.

### **3. Perencanaan dan Pengembangan Karier**

Salah satu dorongan orang bekerja pada suatu organisasi adalah adanya kesempatan untuk maju. Pada umumnya, sifat dasar pada manusia adalah untuk menjadi lebih baik, lebih maju dari posisi yang dimiliki saat ini. Oleh karenanya ia menginginkan suatu kemajuan dalam hidupnya. Kesempatan untuk maju dapat diwujudkan di antaranya dengan diberikan kesempatan untuk mengikuti program pendidikan dan pelatihan. Program pendidikan dan pelatihan yang diikuti perlu direncanakan dengan baik, agar pada gilirannya ia mempunyai kesempatan untuk dipromosikan atau dipindahkan dari suatu jabatan ke jabatan lain yang mempunyai kedudukan dan tanggung jawab yang lebih tinggi. Karier adalah semua pekerjaan yang telah dipegang seseorang selama kehidupan dalam pekerjaannya (Keith Davis dan Werther; 1996). Komponen utama karier terdiri atas alur karier, tujuan karier, perencanaan karier, dan pengembangan karier. Alur karier adalah pola pekerjaan yang berurutan yang membentuk karier seseorang. Tujuan karier merupakan pernyataan tentang posisi masa depan di mana seseorang berupaya mencapainya sebagai bagian dari karier hidupnya. Tujuan ini menunjukkan kedudukan sepanjang karier pekerjaannya. Perencanaan karier adalah suatu proses yang digunakan seseorang untuk memilih tujuan karier

dan jalur karier untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Atau sebagai suatu proses yang bertujuan menyesuaikan tujuan karier dan kemampuan individu dengan kesempatan untuk mengisinya secara sistematis. Maksudnya bahwa dalam perencanaan karier tersebut berupa suatu proses yang merupakan langkah-langkah yang akan ditempuh untuk menyusun rencana karier. Implementasi perencanaan karier merupakan pengembangan karier. Pengembangan karier adalah semua usaha pribadi karyawan yang ditujukan untuk melaksanakan rencana kariernya melalui pendidikan, pelatihan, pencarian dan perolehan kerja, serta pengalaman kerja. Titik awal pengembangan karier dimulai dari diri karyawan sendiri, di mana setiap orang bertanggung jawab atas pengembangan atau kemajuan kariernya. Hasil akhir dari pengembangan karier dapat berupa (a) rotasi/pemindahan secara horizontal, yaitu dalam jabatan pada tingkat dan tanggung jawab yang sama; (b) promosi yaitu pemindahan ke arah vertikal, kedudukan dan tanggung jawab yang lebih tinggi; dan (c) pemindahan secara diagonal, yakni pemindahan jabatan dari jabatan fungsional ke jabatan struktural/manajerial atau dari jabatan struktural/manajerial ke jabatan fungsional.

#### 4. Penilaian Kinerja

Inti kepemimpinan adalah pengambilan keputusan. Keputusan akan semakin tepat apabila informasinya tepat. Salah satu cara untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan kemampuan dalam melaksanakan pekerjaannya adalah penilaian prestasi. Penilaian prestasi merupakan sebuah proses formal untuk melakukan peninjauan ulang dan evaluasi prestasi kerja seseorang secara periodik. Proses formal yang dimaksudkan adalah suatu cara yang sistematis yang berupa langkah-langkah yang diikuti dalam menghasilkan sesuatu. Proses penilaian prestasi ditujukan untuk memahami prestasi kerja seseorang. Penilaian prestasi dapat dilakukan dengan berbagai cara atau metode. Metode-metode yang dapat dipilih untuk melakukan penilaian prestasi kerja, di antaranya skala rating (*rating scale*), insiden-insiden kritis (*critical incidents*), *essay*, standar kerja (*work standards*), ranking, distribusi yang dipaksakan (*forced distribution*), *behaviorally anchored sacales*, *management by objective*. Cara mana yang dipilih tergantung kepada kegunaannya. Jika hasilnya akan digunakan untuk keperluan seleksi, promosi, pelatihan, dan penggajian berdasarkan hasil prestasi (*merit rating*) maka metode yang cocok untuk digunakan adalah metode *rating scale* (Panggabean, 2004: 68).

## **B. HAK DAN KEWAJIBAN**

### **1. Penggajian**

Salah satu fungsi yang paling rumit dalam manajemen sumber daya manusia adalah penetapan gaji/upah karena menyangkut dua kepentingan yang berbeda, yakni kepentingan organisasi dan kepentingan karyawan di sisi lain. Bagi organisasi, penetapan gaji, dan upah berkaitan langsung dengan biaya produksi/operasional sehingga perlu diperhitungkan secermat mungkin besarnya belanja gaji agar tidak merugi. Sebaliknya, makna gaji bagi karyawan merupakan hasil dari jasa-jasanya yang telah disumbangkan pada organisasi yang diperlukan untuk menunjang kehidupannya beserta keluarganya. Gaji adalah imbalan finansial yang dibayarkan kepada karyawan secara teratur, seperti tahunan, caturwulan, bulanan atau mingguan. Oleh karenanya gaji menyandang fungsi sebagai (Burhannudin, 1994: 217):

- a. daya tarik untuk memperoleh tenaga-tenaga yang cakap dan produksi;
- b. sarana motivasi untuk meningkatkan kinerja karyawan;
- c. alat untuk memelihara agar karyawan tetap betah bekerja dalam organisasi.

Penggajian yang sering dijadikan perbandingan biasanya adalah besaran (jumlah) gaji yang diterima pegawai. Setiap negara mempunyai kebijakan masing-masing dalam menetapkan besarnya gaji yang diberikan kepada para pegawai dan pejabatnya. Gaji dibayarkan dalam bentuk mata uang dari negara tersebut. Untuk membandingkan dalam sistem penggajian dapat dilihat dari beberapa segi, antara lain (a) dari jumlah gaji yang diterima setiap bulan; (b) perbandingan antara gaji untuk pejabat tertinggi dengan gaji untuk pegawai terendah; dan (c) unsur-unsur gaji.

### **2. Kesejahteraan**

Kesejahteraan adalah pelayanan sosial yang disediakan organisasi bagi karyawan dan keluarganya karena karyawan merupakan unsur yang sangat penting yang berperan aktif di dalam kegiatan organisasi. Salah satu cara yang dilakukan oleh organisasi untuk mempertahankan pegawai adalah dengan melaksanakan program pelayanan kesejahteraan kepada seluruh pegawainya. Kesejahteraan karyawan yang juga dikenal benefit (Mutiaras Panggabean, 2004: 96) mencakup semua jenis penghargaan berupa uang yang tidak dibayarkan secara langsung kepada karyawan. Penghargaan ini

diberikan kepada semua anggota organisasi atas keanggotaannya dan bukan berdasarkan hasil kerjanya. Oleh karena itu, tidak dapat digunakan untuk meningkatkan prestasi kerja, namun dapat digunakan untuk menarik karyawan yang berkualitas dan mempertahankannya jika paket tunjangan dan fasilitas yang diberikan menarik. Kesejahteraan menurut Burhannudin (1994: 298), terdiri atas kegiatan-kegiatan:

- a. pemeliharaan kesehatan karyawan;
- b. tabungan sosial hari tua;
- c. cuti dengan biaya perusahaan;
- d. penyediaan olahraga;
- e. penyediaan sarana hiburan.

Program kesejahteraan ini didasarkan atas pemikiran bahwa setiap orang yang bekerja memerlukan sarana untuk kebugaran jasmani dan rohani. Hubungan antara kondisi jasmani dengan produktivitas dapat ditilik dari besarnya angka ketidakhadiran karena sakit, di mana semakin tinggi angka kesakitan semakin besar pengaruhnya terhadap kegiatan perusahaan. Dengan demikian, apabila organisasi/lembaga ingin mempertahankan ataupun meningkatkan produktivitasnya maka pemeliharaan kesehatan menjadi penting artinya, baik dengan mengusahakan sendiri ataupun diserahkan kepada pihak ketiga. Begitu pula dengan kegiatan-kegiatan pelayanan kesejahteraan yang lain, seperti penyediaan sarana olahraga, sarana hiburan. Hal yang akan diperbandingkan dalam sistem kepegawaian ini adalah bagaimana negara-negara sebagai lokus perbandingan tersebut memberikan pelayanan kesejahteraan kepada para pegawainya.

### 3. Cuti

Cuti adalah keadaan tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu. Pengertian ini mengandung dua unsur pokok, yakni *pertama*, keadaan tidak masuk yang diizinkan, hal ini berarti bahwa tidak masuk bekerja tanpa izin dapat dianggap sebagai pelanggaran hari kerja yang dapat dikenakan sanksi. *Kedua*, keadaan tidak masuk bekerja dalam jangka waktu tertentu. Cuti yang melampaui hari yang ditetapkan dan disetujui pejabat yang berwenang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran.

Prinsip-prinsip cuti juga dikenal dalam perusahaan di mana selama ketidakhadiran dalam pekerjaan gaji tetap dibayarkan. Hal yang akan diperbandingkan dalam sistem kepegawaian adalah terutama yang

menyangkut lamanya pemberian cuti kepada pegawai dan jenis-jenis cuti yang diatur oleh setiap negara.

#### 4. Pensiun

Pensiun adalah berakhirnya masa dinas pegawai dengan hak pensiun atau jaminan hari tua. Hal ini berarti bahwa pegawai tidak memiliki lagi pekerjaan yang tetap setelah mengabdikan sekian lama pada Pemerintah dan Negara. Kendala kejiwaan berupa kecemasan akan timbul manakala tidak ada persiapan diri untuk menghadapi pensiun karena penghasilan bulan yang diterima dari pensiun akan lebih rendah dibandingkan dengan penghasilan sewaktu berdinis.

Kendala ini tanpa kecuali akan menghinggapi setiap orang yang akan mengakhiri tugasnya apabila tidak adanya kepastian materi ataupun kemampuan profesi yang dapat dimanfaatkan di masyarakat. Kemampuan profesi yang ada pemasarannya sekurang-kurangnya memberikan harapan pada pegawai bahwa pada waktu pensiun ia masih berpeluang mencari nafkah di samping menerima hak pensiun. Oleh karenanya kecemasan umumnya menghinggapi pegawai-pegawai yang tidak memiliki keterampilan dan keahlian (Burhannudin, 1994: 323).

Tujuan pensiun/jaminan hari tua merupakan upaya untuk memberikan penghasilan pada pegawai-pegawai yang telah setia mengabdikan dan berjasa pada Negara. Pemberian pensiun pada pegawai negeri dapat dibedakan menjadi berikut ini.

- a. Percepatan pensiun (*Optional retirement*) adalah permohonan berhenti dengan hak pensiun yang diajukan oleh pegawai yang telah memenuhi syarat untuk pensiun, tetapi belum mencapai batas usia pensiun.
- b. Pensiun karena telah mencapai batas usia pensiun (*compulsary retirement*). Dalam hal ini, pegawai wajib mengajukan permohonan berhenti dengan hak pensiun karena telah mencapai batas usia pensiun yang ditetapkan untuk itu. Tidak setiap pegawai pensiun pada usia yang bersamaan, hal ini disebabkan karena adanya beberapa jenis keahlian yang mengakibatkan diterbitkan ketetapan perpanjangan batas usia pensiun bagi pemangku jabatan tertentu. Artinya, apabila dipandang perlu seorang pemangku jabatan tertentu mencapai perpanjangan batas usia pensiun, pimpinan dapat mengakhirinya manakala telah terdapat kader-kader penggantinya.

## 5. Pemeliharaan Kesehatan

Pemeliharaan kesehatan merupakan salah satu bentuk kesejahteraan pegawai. Pegawai yang sakit berhak memperoleh bantuan perawatan kesehatan, hal ini berdasarkan pemikiran bahwa hak pegawai berupa perawatan kesehatan bersifat bantuan karena organisasi/pemerintah menyadari bahwa pemeliharaan kesehatan tidak ringan dan hal tersebut adalah wajar, apabila:

- a. biaya pemeliharaan kesehatan pegawai merupakan tanggung jawab bersama pemerintah dan pegawai yang bersangkutan, serta hak pegawai berbentuk “bantuan”;
- b. pegawai sendiri mempunyai kewajiban menanggung sebagian biaya pemeliharaan kesehatan bagi dirinya dan keluarganya, yang di kemudian dikenal dengan istilah “kewajiban” membayar iuran pemeliharaan kesehatan pegawai dan keluarganya.

Dalam perbandingan sistem kepegawaian maka bagaimanakah negara-negara yang menjadi fokus untuk diperbandingkan itu dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada para pegawainya.



### LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Mengapa rekrutmen, perencanaan, dan pengembangan karier perlu diperbandingkan dalam sistem kepegawaian?
- 2) Mengapa gaji, kesejahteraan, cuti, pelayanan kesehatan, dan pensiun perlu juga diperbandingkan antarnegara. Jelaskan!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk menjawab terhadap soal yang diberikan, Anda diharapkan untuk membaca soal tersebut dengan teliti dan kerjakanlah sesuai dengan soal yang diberikan.



## RANGKUMAN

---

Untuk memperbandingkan sistem kepegawaian yang diselenggarakan oleh setiap negara, kita harus memperhatikan kegiatan-kegiatan mana yang sering dilakukan oleh suatu negara dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian bagi pegawai khususnya pegawai pemerintah yang ada di negara tersebut. Tidak semua aktivitas manajemen kepegawaian untuk diperbandingkan.

Pembinaan kepegawaian dalam *literature* sulit ditemukan istilah pembinaan maka istilah yang digunakan adalah *development* (pengembangan sumber daya manusia), kegiatan ini meliputi: rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, perencanaan dan pengembangan karier, dan penilaian kinerja.

Hak dan kewajiban pegawai, hal ini yang sering dilakukan untuk diperbandingkan antarsuatu negara, terutama yang menyangkut aspek, yaitu penggajian, kesejahteraan, cuti, kesehatan, dan pensiun.



## TES FORMATIF 2

---

Pilih satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Persekutuan bangsa dalam suatu daerah tertentu batasnya, yang diperintah dan diurus oleh badan pemerintahan yang teratur disebut ....
  - A. negara
  - B. wilayah
  - C. persekutuan
  - D. pemerintah
  
- 2) Salah satu fungsi operasional manajemen sumber daya manusia adalah ....
  - A. *strategic*
  - B. *development*
  - C. *vision*
  - D. *mission*
  
- 3) Pengembangan sumber daya manusia dalam institusi BKN lebih dikenal dengan ....
  - A. penataan pegawai
  - B. penyusunan pegawai

- C. pembinaan kepegawaian
  - D. pengembangan pegawai
- 4) Proses yang terdiri atas menarik minat tenaga kerja dan kualifikasi yang sesuai dan mendorong mereka untuk melamar pekerjaan pada masa tertentu disebut ....
- A. pendidikan
  - B. pelatihan
  - C. pengembangan
  - D. rekrutmen
- 5) Di bawah ini yang bukan termasuk metode penilaian prestasi kerja adalah ....
- A. susunan kerja
  - B. skala *rating*
  - C. standar kerja
  - D. ranking

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
80 - 89% = baik  
70 - 79% = cukup  
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) C
- 2) A
- 3) D
- 4) C
- 5) C

### *Tes Formatif 2*

- 1) A
- 2) B
- 3) C
- 4) D
- 5) A

## Daftar Pustaka

- Anwar, Desy. (2003). *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya: Amelia.
- Burhanudnudin A. Tayibnapis. (1994). *Administrasi Kepegawaian, Suatu Tinjauan Analitik*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Davis, K.J dan Werther W.B. (1996). *Human Resource and Personnel Management*. Third Edition. Mc. Graw Hill International Edition.
- Panggabean, Mutiara S. (2004). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sedarmayanti. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: Refika Aditama.
- Suadi, Arief. (1999). *Sistem Pengendalian Manajemen*. Cetakan Keempat. BPFE Yogyakarta.