

PILIHAN SISTEM MANAJEMEN PERSONIL PEMERINTAH DAERAH: DI PERSIMPANGAN JALAN?

Oleh:
Irfan Ridwan Maksum

Abstract

Local government personnel management in Indonesia has not been changed fundamentally whether structural or cultural since reform induced at the end of 1990s. Under law Number 22 of 1999, based on articles 7 and 75 the local personnel system moving forward to separate system. But, the local government is not capable to carry-out this system running well. Finally, under law number 32 of 2004, it still being centralized with 'pangreh-praja' culture.

Keyword: management, personnel system, local government.

PENDAHULUAN

Siahaan (1984) meresensi Shuterland menengarahi birokrasi RI sebagai suatu bentuk pengulangan para priyayi Jawa, sehingga dari dulu hingga kini apa yang disebut Jawa tetap Jawa – tidak berubah. Pengamatan lain terhadap birokrasi pemerintah daerah di Indonesia yang kurang lebih sama dengan birokrasi Pusat dilakukan oleh Riekerk (1953) yang mengatakan sebagai berikut:

“Sebelum perang sistem pemerintahan di Indonesia merupakan birokrasi yang terdiri atas suatu aparat kepegawaian yang sentralistis dengan aparat mana diatasi jarak besar yang ada antara kesatuan² hidup yang ketjil di daerah² dengan pemerintah pusat. Walaupun pada waktu itu telah mulai diselenggarakan desentralisasi di beberapa daerah serta dihidupkan “volksraad”, arti semua itu tidak lebih daripada diadakannya

beberapa retak saja pada susunan birokrasi sentralistis itu”.

Kenyataan kultural disebutkan oleh Riekerk adalah bahwa birokrasi di negeri ini sentralistis dengan terdapatnya sejumlah bukti seperti dituliskan oleh Riekerk (1953:10) sebagai berikut:

1. pada tiap tingkat segala ketentuan berlaku uniform dengan tidak mempunyai variasi;
2. kompetensi dari tiap tingkat dibatasi dengan setjara teliti dan zakeljik sampai soal seketjil-ketjilnja;
3. kemungkinan dipetjatnya anggota² perwakilan
4. tjara membentuk suatu daerah otonom hanya melalui prosedur dimana lebih dahulu ditetapkan daerah administratif dengan pegawai pangreh-pradjanja;

5. ditentukanja kompetensi² suatu daerah otonom belum berarti bahwa badan pemerintahan daerah itu telah diperbolehkan melakukan kekuasaannya. Karena itu harus melalui dulu surat penetapan pengesahanja dan selanjutnja harus menunggu saat timbang terima.

Kenyataan tersebut membawa dampak bagi birokrasi Indonesia sampai pada saat itu bahkan di daerah tertanam jiwa kepegawaian yang mempunyai sifat lanjut Riekerk (1953), antara lain: (1) cara bekerja yang formil yuridis yang hanya mengerti akan kekuasaan yang ditetapkan dan dibatasi seliti-telitinya; (2) cara berpikir yang sangat ditentukan oleh contoh yang sudah-sudah (*precedent*), sehingga kurang diinsyafi bahwa suatu cara bekerja hanya merupakan alat yang dapat diubah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai; (3) kurang mengerti bahwa beberapa hal yang harus diurus itu bukan mengenai barang yang mati atau mekanis, tetapi mengenai kesatuan yang hidup dan/atau yang ingin mendapat bentuk yang memberikan kemungkinan baginya untuk hidup dan berkembang; (4) bagi birokrat tafsiran kesatuan bukan terletak pada kesatuan yang harmonis; walaupun ada bentuk yang berbeda di dalamnya, tetapi pada kesatuan dimana bagian-bagiannya mempunyai bentuk dan corak yang sama; (5) sesuai dengan keempat jiwa birokrasi di atas, maka biro-

krasi Indonesia kurang menghargai waktu.

Jiwa birokrasi tersebut tertanam lama di Bumi Nusantara yang dikatakan oleh banyak pakar telah membudaya. Memasuki babak baru reformasi, diharapkan mampu menghadapi tuntutan perubahan, terutama fungsi birokrasi di Daerah.

Diciptakannya daerah-daerah otonom yang ada dalam struktur pemerintahan Negara Republik Indonesia secara normative didasarkan kepada UUD 1945 perubahan I dan II Pasal 18 a yang membagi Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atas Propinsi, Kabupaten, dan Kota. Amanat konstitusi tersebut harus dilaksanakan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah bukan semata-mata tanggungjawab pemerintah daerah. Namun keberadaannya masih ditentukan oleh Pemerintah (pusat). Terdapat berbagai variabel yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah disamping ada beberapa instrumen yang sederhana yang mampu kita baca terhadap keberhasilan otonomi daerah. Fakotr-faktor yang berpengaruh tersebut antara lain: (1) Faktor lingkungan; (2) Faktor Hubungan keorganisasian yang tercipta dari adanya otonomi daerah; (3) Faktor sumberdaya implementasi; (4) Karakter pihak-pihak yang menjalankan kebijakan otonomi daerah

baik di Pusat maupun di daerah (Rondinelli dan Cheema: 1983).

Pada faktor sumberdaya manusia, di satu sisi, telah banyak dikeluhkan mengenai kualitas kondisi PNS di Indonesia yang masih cukup memprihatinkan. Data tahun 1991 menunjukkan bahwa hanya 7 % pegawai bergelar Sarjana (S1 keatas), 9,8 % bergelar sarjana muda, serta 58,6 % berpendidikan SLTA dan sisanya berpendidikan SLTP dan SD. Di sisi lain, dapat dikatakan telah berkembang kecenderungan *birokratisasi Parkinsonian (Parkinson's Law)*, dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Disamping itu, terdapat pula kecenderungan terjadinya *birokratisasi Orwellian*, yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi.

Akibatnya, birokrasi Indonesia menjadi semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan Daerah siap dan mampu melaksanakan kewenangan-kewenangan barunya secara optimal. Kecenderungan tersebut sedikit banyak dipengaruhi oleh pola manajemen personil-nya. Tulisan

ini akan mengupas seluk-beluk manajemen personil daerah.

SISTEM PENGELOLAAN PERSONIL PEMERINTAH DAERAH

Dalam pemerintahan daerah, terdapat tiga sistem pengaturan sumberdaya manusia (*personnel system in local government*). Sejauh mana manajemen sumberdaya manusia dapat berjalan efisien dan efektif dalam kerangka otonomi, dapat dipengaruhi oleh sistem yang digunakan tersebut. Persatuan bangsa-bangsa (1966: 7-8) melaporkan terdapat tiga sistem pengelolaan sumberdaya manusia pemerintahan daerah: (1) *separate personnel system for each local authority*; (2) *unified local government personnel system*; (3) *integrated national and local personnel system*. Ditulis dalam Laporan *United Nations* tersebut (1966) sebagai berikut:

"The local government personnel systems in the countries studied have been classified and defined as follows in order to facilitate comparative analysis. (a) The first type, a "separate personnel system for each local authority" is one in which each local authority has power to appoint and dismiss its own personnel, and personnel is not transferable to any other jurisdiction by central body...(b) The Second type is a "unified local government personnel system", in which all or certain categories of personnel of local authorities form a single career

service for the entire country which is distinct from the national civil service. Appointments, promotions, transfers, and dismissal of personnel in this service are usually administered by an agency at the national level...(c) The third type is an "integrated national and local personnel system", in which the personnel of the national or state government and that of local authorities form parts of the same service, transfers being possible not only between local authorities, but also between local authorities and national or state government..."

Pada sistem yang pertama, setiap pegawai pemerintah daerah dari satu unit tidak dapat berpindah-pindah ke dalam unit lain, bahkan ke dalam unit pemerintah Nasional. Pada sistem kedua, setiap pegawai pemerintah Daerah dapat pindah menjadi pegawai unit yang ada dalam pemerintah Daerah lainnya tetapi tidak diperkenankan pindah menjadi pegawai Pemerintah Pusat. Sistem ketiga, terdapat kemungkinan perpindahan pegawai pemerintah Daerah tertentu menjadi pegawai pemerintah Daerah lainnya dan bahkan menjadi pegawai Pemerintah Pusat.

Rasionalitas manajemen sumberdaya manusia pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh pilihan terhadap ketiga sistem. Disamping memiliki kelemahan dan kelebihan dari setiap sistem tersebut, pemerintah daerah layaknya sektor publik memiliki keterbatasan dalam membangun efisiensi dan efektivitas serta produktivitas para

pegawainya, tidak seperti sektor privat. Namun, pilihan tersebut dapat memberi sumbangan untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah dari sisi sumberdaya manusia.

Keuntungan dan kelebihan masing-masing sistem secara umum dapat digambarkan sebagai berikut: Pertama, sistem pertama memiliki keuntungan bahwa Lembaga Politik Lokal mampu mengawasi secara penuh terhadap manajemen sumberdaya manusia yang dibangun; dan baik buruknya kapabilitas sumberdaya manusia terletak pada pimpinan puncak eksekutif dan para pengambil kebijakan. Disebutkan dalam UN (1966) sebagai berikut:

"A separate personnel system has some distinctive advantages. Local councils have the power needed to ensure the loyalty and effective performance of their employees. They can also make a strong appeal to local residents to enter the service. Residents are likely to know the local conditions better and develop more interest in community affairs than would employees recruited elsewhere..."

Pada sistem pertama, tidak ada badan di tingkat nasional atau bahkan badan di bawah pemerintah pusat yang mengurus pengelolaan sumberdaya manusia daerah. Pemerintah Pusat hanya sedikit sekali melakukan pengaturan. Pengaturan tersebut juga hanya bersifat umum, menyangkut standard norma-norma

pengelolaan sumberdaya manusia daerah yang harus diperhatikan daerah otonom. Dalam sistem ini, Daerah otonom dapat mengangkat, menghentikan, memindah, meng-gaji sendiri pegawainya.

Kedua, Keunggulan sistem ini, loyalitas pegawai daerah sangat tinggi tetapi dalam sebuah Negara yang sangat heterogen, sistem ini menimbulkan ketimpangan yang semakin tinggi. Daerah kaya akan di-untungkan oleh sistem ini, sedangkan daerah miskin akan kesulitan mendapatkan pegawai daerah yang dibutuhkan. Untuk tenaga baru dengan keahlian yang memadai atau tenaga baru yang kualifikasinya bagus, sistem ini sangat menarik. Daerah yang kaya akan menjadi tujuan bagi tenaga-tenaga handal tersebut.

Namun, sistem ini memiliki kelemahan tidak ada jaminan daerah otonom mampu mendapatkan betul-betul pegawai yang dibutuhkan sesuai 'area' tugasnya. Apakah betul-betul di Daerah yang bersangkutan terdapat sumberdaya manusia sesuai lapangan keahlian yang membutuhkannya. Karir pegawai puncak juga sangat sulit dikembangkan dalam sistem ini.

Ketiga, sistem kedua mampu mengatasi kelemahan pada sistem pertama, yakni jaminan untuk mendapatkan sumberdaya manusia yang handal dengan kaca mata yang lebih menyeluruh terhadap kebutuhan sumberdaya manusia pe-

merintahan daerah. Ditulis pula oleh UN (1966) sebagai berikut:

"A unified local government personnel system can facilitate the creation of national or state-wide career service founded on merit principle. It can help local authorities, especially the smaller ones, to employ more qualified persons than would be attracted to a separate service. It can prevent or greatly lessen nepotism and favoritism in appointments and other personnel matters..."

Keempat, sistem kedua di-kembangkan dengan adanya badan di tingkat nasional meskipun bukan di'kuasai' oleh pemerintah Pusat. Badan ini bisa dibentuk atas inisiatif daerah otonom karena menyangkut kepentingan mereka. Badan ini bertugas menyelenggara-kan pengelolaan sumberdaya manusia daerah yang menyangkut rekrutmen sampai pensiun. Peng-aturan masih dikembangkan oleh pemerintah Pusat yang menjadi acuan kerja badan tersebut. Tetapi sebatas pengaturan tidak me-nyentuh hal-hal yang bersifat operasional. Sistem kedua ditandai oleh kekuasaan yang besar pula dari daerah otonom berhadapan dengan badan di tingkat nasional tersebut.

Sistem ini sedikit mengurangi efek *nepotism* yang sangat terbuka ditimbulkan oleh sistem pertama. Merit system dalam pengelolaan sumberdaya manusia pemerintah daerah menurut PBB jika sistem

kedua yang dianut, lebih terjamin katimbang sistem pertama.

Kelima, namun seringkali muncul problem dalam sistem kedua ini terhadap pelatihan-pelatihan yang diadakan untuk para staff yang seringkali tidak sesuai dengan bidang-bidang keahlainnya dan pengembangan karir bagi para pegawai level atas sulit dipecahkan. *Keenam*, sistem ketiga, mengatasi kelemahan pada sistem kedua, hanya saja muncul kekurangan berupa lemahnya lembaga politik lokal di dalam mengatur keberadaan para pegawai Pemerintah Daerah.

Ketujuh, sistem ketiga terdapat lembaga yang merupakan bagian dari aparatus Pemerintah Pusat yang ditugasi mengatur dan mengurus pengelolaan sumberdaya manusia (personil) pemerintah daerah terintegrasi dengan pengelolaan pegawai Pemerintah Pusat. Mulai dari rekrutmen sampai pensiun, bukan saja pemerintah mengatur tetapi juga pada pengelolaan yang bersifat teknis dilakukan oleh lembaga pemerintah Pusat. Daerah otonom hanya membantu proses yang lebih teknis lagi. Wewenang daerah otonom sangat sedikit dalam sistem ini.

Dari sudut pandang organisasional, ketiga sistem memiliki tahapan manajemen yang tidak jauh berbeda. Dari perencanaan sampai rekrutmen, sistem karir, dan terakhir tahapan pensiun pegawai.

Namun, pola dan bentuk-bentuk pada masing-masing tahapan terpengaruhi oleh tipikal ketiga macam sistem kepegawaian daerah tadi.

ERA PELAKSANAAN UU NO. 22 TAHUN 1999

Kebijakan otonomi secara luas yang terkandung dalam UU Nomor 22 tahun 1999, secara umum disikapi oleh jajaran pemerintah Daerah dalam dua bentuk yang hingga kini dampaknya masih terasa. *Pertama*, sikap optimis yang disertai kelegaan luar biasa, bahwasanya daerah memiliki hak politik dan hak hukum untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Dengan kewenangan desentralisasinya tadi, Daerah diharapkan dapat menunjukkan kinerja yang lebih baik dibanding pada masa berlakunya UU Nomor 5 tahun 1974, khususnya dalam hal pelayanan kepada masyarakat.

Kedua, sikap pesimis sekaligus keraguan terhadap kesungguhan pemerintah dan manfaat kebijakan otonomi. Sikap ini didasarkan pada fakta bahwa otonomi luas membawa dampak terhadap peningkatan beban kerja pemerintahan di tingkat Kabupaten/Kota, sementara perimbangan sumber daya (3P) antara Pusat dan Daerah belum terumuskan secara konkrit. Dalam kondisi demikian, sering muncul ungkapan bahwa kebijakan otonomi

yang dilempar pemerintah Pusat ibarat *kepala dilepaskan tetapi ekor tetap dipegang*. Untuk menghindari sikap pesimis agar tidak berkembang menjadi apatis, maka dalam UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 8 secara eksplisit dinyatakan:

“Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.”

Dengan adanya ketentuan ini diharapkan akan terdapat keseimbangan antara beban kerja dengan faktor input yang menunjangnya.

Penyerahan atau pengalihan sumber-sumber daya khususnya sumberdaya manusia dari Pemerintah kepada daerah otonom, sama-sama memiliki konsekuensi yang kompleks, baik sebelum maupun sesudah pengalihan kepada Daerah. Sebelum proses pengalihan, konsekuensi yang muncul adalah kemungkinan kegagalan pelaksanaan otonomi di daerah. Kemungkinan masalah yang muncul pada saat atau sesudah pengalihan antara lain ketidakjelasan kaidah normatif dan mekanisme pengalihan, ketidakimbangan antara jumlah pegawai dengan sumber daya finansial yang dialihkan, konflik kepentingan antar sektor atau antara Pusat dan Daerah, serta disorientasi daerah dalam

melakukan penataan sumber-sumber daya yang dialihkan.

Sementara itu, di satu sisi terdapat ketentuan yang menetapkan bahwa PNS yang dialihkan adalah PNS yang dipekerjakan di Daerah, diperbantukan di daerah, serta yang berada di wilayah (instansi vertikal/ UPT). Dilihat dari target waktu penyelesaian, pengalihan PNS Pusat yang tidak menduduki jabatan struktural selambat-lambatnya akhir September 2000, sedang PNS Pusat yang menduduki jabatan struktural selambat-lambatnya Desember 2000. Target ini dapat dikatakan terlalu muluk. Bahkan, kelembagaan Pusat di Daerah masih tetap eksis, yang tentu masih membutuhkan dukungan personalia.

Di sisi lain, beberapa permasalahan yang harus diantisipasi dalam kaitan dengan pengalihan personalia ini paling tidak meliputi tiga hal. *Pertama*, kemungkinan adanya egoisme kedaerahan yang cukup kental. Egoisme ini dapat berupa penolakan pengalihan personalia, atau walaupun menerima tidak akan mendudukkan mantan pejabat Pusat untuk posisi penting di Daerah. Pada gilirannya, sikap egois ini akan dapat memperuncing konflik kepentingan antara Pusat dan Daerah.

Kedua, keterbatasan jumlah formasi jabatan dibandingkan jumlah PNS yang akan dialihkan. Disamping berdampak secara psiko-

logis bagi pejabat yang tidak lagi memperoleh "kursi" atau posisi, kesenjangan ini jelas akan mengacaukan struktur kepangkatan PNS. Artinya, terdapat kemungkinan seorang pejabat berpangkat lebih rendah dibanding staf yang tidak menduduki jabatan. Konsekuensi tersebut belum termasuk efek negatif lainnya yakni munculnya para "pengangguran tidak kentara" yang sangat membebani anggaran belanja Daerah.

Ketiga, terdapat kemungkinan bahwa pengalihan kepegawaian tidak mampu menjawab kebutuhan Daerah terhadap kuantitas dan kapasitas/kompetensi SDM. Sebagai contoh, suatu Kabupaten/Kota membutuhkan pegawai sejumlah 3000 orang, sementara Daerah tersebut harus menerima pelimpahan pegawai sebanyak 4000 orang. Ini berarti terdapat kelebihan 1000 pegawai yang hanya menjadi beban bagi Daerah yang bersangkutan. Kasus kesenjangan seperti ini dapat terjadi pula dalam hal kapasitas/kompetensi SDM, antara yang dibutuhkan dengan yang diterima. Untuk mengatasi hal ini, gagasan pemberian pensiun dini bagi pegawai yang dinilai tidak produktif, perlu disambut dan dikaji secara positif.

Di masa UU No. 22 Tahun 1999, Undang-undang kepegawaian Negara juga diperbaharui dengan keluarnya UU No. 43 Tahun 1999. Kedua UU dalam hemat penulis memiliki paradigma yang berbeda.

Undang-undang 22 Tahun 1999 lebih ke arah '*separate system*' bagi Kabupaten/ Kota karena pasal 7 UU tersebut menyatakan wewenang yang luas bagi Kabupaten/ Kota. Pasal 75 UU No. 22/ 1999 menyatakan: "Norma, Standard, dan Prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, serta kedudukan hukum PNS di Daerah dan PNS Daerah, ditetapkan dengan peraturan Perundangan."

Namun, karena kemampuan Daerah di dalam mengembangkan sistem kepegawaiannya sendiri masih rendah karena sudah terbiasa dengan sistem yang *integrated* (sentralistik) maka arah seperti itu tidak berjalan (terrealisasi) dengan baik. Disamping itu UU No. 43 Tahun 1999 tidak mengarah pada paradigma tersebut. Undang-undang tersebut hampir seluruh pasal wajib menjadi acuan daerah otonom yang tidak mungkin mengembangkan sistemnya sendiri secara berbeda antar daerah otonom. Dalam kondisi seperti ini, daerah otonom yang lemah dibuat tidak jelas apa yang diinginkan oleh pelaksana desentralisasi di Pusat.

Yang menarik adalah bahwa di Daerah dibentuk BKD (Badan Kepegawaian Daerah). Namun, terlihat BKD ini diarahkan sebagai perpanjangan dari BKN. Oleh karena itu, dalam praktek dapat di-

kembangkan tugas pembantuan atau dapat pula melalui dekon-sentrasi di Propinsi, di kabupaten hanya bisa tugas pembantuan.

Jika hanya pengembangan biro/bagian kepegawaian yang lampau, mungkin bisa bukan perpanjangan BKN. Masalahnya norma, standar, dan lain-lain di bidang ini diatur secara nasional. Kesulitan nampak ketika menyangkut pertanggungjawaban lembaga ini jika apa yang dikerjakan bukan 100% urusan Daerah.

ATURAN MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004

Undang-undang ini merinci lebih banyak pengaturan mengenai kepegawaian Daerah dalam 6 pasal. Terlihat kebingungan Daerah dalam implementasi UU No. 22 Tahun 1999 *vis a vis* UU No. 43 Tahun 1999 ditanggapi dengan dikembalikannya sistem sentralistik pada masa sebelumnya (*integrated*) melalui UU No. 32 Tahun 2004 ini. Pasal 129 UU 32 Tahun 2004 menyatakan: (1) Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil Daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. (2) Manajemen pegawai negeri sipil Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan,

kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

Pasal 130-nya mengatur bahwa (1) Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah Daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur. (2) Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah Daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur. Kemudian perpindahan pegawai negeri sipil antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Perpindahan pegawai negeri sipil antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Perpindahan pegawai negeri sipil provinsi/kabupaten/kota ke departemen/lembaga pemerintah non departemen atau sebaliknya, ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

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

karir pegawai negeri sipil Daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar Daerah, dan kompetensi. Gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil Daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum. Penghitungan dan penyesuaian besaran alokasi dasar sebagaimana dimaksud akibat pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil Daerah dilaksanakan setiap tahun. Penghitungan alokasi dasar sebagaimana dimaksud diatur dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Pemerintah melakukan pemutakhiran data pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil Daerah untuk penghitungan dan penyesuaian alokasi dasar.

Pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil Daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat Daerah oleh Gubernur. Standar, norma, dan prosedur pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil Daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Tampak aturan UU No. 32 tahun 2004 di atas memperkuat kedudukan pengaturan kepegawaian Daerah berdasarkan UU No. 43

Tahun 1999 yang semula di bawah UU No. 22 Tahun 1999 berbeda paradigma. Undang-undang 32 Tahun 2004 mempersempit kembali ruang gerak Daerah otonom dalam mengelola pegawai Daerahnya sendiri.

Disamping itu, realitasnya juga, dari sisi internal pengembangan pemerintahan Daerah, di dalam tubuh departemen dalam negeri juga masih sangat kuat budaya pangreh praja bahkan sampai ke daerah otonom sendiri. Budaya kekuasaan (*power culture*) tumbuh lebih subur katimbang budaya melayani (*service culture*).

Bukti kuat adalah wadah pendidikan calon pamong di bawah Departemen Dalam Negeri yang nanti akan ditempatkan di Daerah-daerah yakni IPDN (Institut Pemerintahan Dalam Negeri) masih mengidap penyakit tersebut dengan terkuaknya berbagai kasus penganiayaan para prajanya. Belum kasus-kasus realitas departemen tersebut dalam mengemban tugas-tugas program dan proyeknya. Begitupun di Daerah, tidak jauh berbeda dari warna 'pangreh praja' katimbang pamong praja. Sebenarnya yang dituntut selama ini oleh Daerah dan dikemas oleh Pusat adalah pada tataran yang bersifat politis belaka, secara kultur dan struktural mereka tetap dalam kondisi *status quo*.

PENUTUP

Dikembalikannya secara lebih kuat sistem terintegrasi sebenarnya sudah dapat dibaca dari keluarnya UU No. 43 tahun 1999 yang pradigmanya masih berbeda dari UU No. 22 tahun 1999. Undang-undang ini meskipun lahir di era reformasi, tidak mengalami perubahan paradigma. Perubahan hanya menyangkut segi artifisial. Besarnya wewenang yang dimiliki daerah otonom menurut UU No. 22 tahun 1999 terutama Kabupaten/Kota, dan kemudian sekalipun Kepala Daerah telah direkrut dengan sistem baru melalui Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat menurut UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, semakin mengukuhkan sistem terintegrasi tersebut.

Kondisi tersebut juga didorong kuat oleh budaya yang sudah mengakar baik dari diri daerah otonom sendiri maupun unsur pelaksana desentralisasi di Pusat. Sistem seperti ini akan disinsentif bagi Daerah-daerah maju. Mungkin perlu difikirkan sebuah sistem yang lebih fleksibel dalam pengelolaan sumberdaya manusia Daerah. Dalam kondisi pragmatis, banyak Daerah kaya jika ingin mengembangkan pemerintahan yang kondusif melakukan swastanisasi atau kerjasama dengan pihak swasta agar terjadi efisiensi dan peningkatan kemampuan peme-

rintah Daerah serta mempermudah pengelolaan sumberdaya manusia sendiri yang sudah ada. Mengharapkan perubahan sistem mungkin sesuatu yang sangat tidak realistik dimana kondisi Indonesia yang masih heterogen dan daerah otonom sendiri secara tidak sadar menyukai *culture* yang dibawa sistem yang sentralistik tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian, Charles, R., *State and Local Governments*. McGraw-Hill: 1976. USA.
- Antoft, Kell dan dan Novack, Jack, *Grassroots Democracy: Local Government in The Maritimes*. Canadian, Henson College: 1998.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Cet. X. Jakarta. 1995.
- _____, *Dasar-dasar Ilmu Administrasi Publik*. Ghali Indonesia. Jakarta: 1997. Ed. 6.
- Baker, Randall, *The Role of The State and Bureaucracy in Developing Countries Since World War II* dalam Farazmand, Ali, *Handbook of Comaparative and Development Public Administra-*

- tion. Marcel Dekker: 1991. USA,
- Bailey, Harry A., Jr., and Shafritz, Jay, M., *State and Local Government and Politics*. FE. Peacock Publishers Inc., Itaca Illinois. 1993
- Bingham, Richard, D., dan Hedge, David., *State and Local Government in A Changing Society*, McGraw-Hill, : 1991
- E. Koswara dalam 'Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Pariba, (Jakarta: 2001)
- Esman , Milton, J., *CAG and teh Study of Public Administration* dalam *Frontiers of Development Administration*. Edited by Riggs, Fred, W., North Carolina. Duke University Press: 1970.
- Farazmand, Ali., *Bureaucracy, Agrarian Reforms, and Regime Enhancement: The Case of Iran.*, dalam Farazmand, Ali., *Handbook of Comaparative and Deve-lopment Public Administration*. Marcel Dekker: 1991. USA,
- Fesler, James W., *Area and Administration*, Alabama Univ.Press, Alabama: 1949.
- Fried, Robert C., *The Major Traits of Prefectoral Systems*, Reprinted from 'The Italian Projects: A Study in Administrtive Politics (New Haven and London: Yale University Press, 1963), pp. 301-314 by Permission
- Humes IV, Samuel., *Local Governance and National Power*, IULA-Harvester Wheatsheaf, New York: 1991.
- Kaho, Josef, Riwu., *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan RI.*, Rajawali Press. Jakarta: 1991.
- Leemans, AF., *The Changing Patterns of Local Govern-ment*, Netherlands, IULA: 1970
- Maas, Arthur., *Area and Power: A Theory of Local Government*. The Free Press Glencoe. Illinois: 1959.
- Miller, David, Y., *The Regional Governing of Metropolitan America*, Westview, Colo-rado: 2002.
- Muslim, Amrah., *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, (Bandung: 1978).
- Niessen, Nicole., *Municipal Govern-ment in Indonesia*, CNSW, Leiden (1999)
- Sarwoto. *Administrasi Pemerintah-an Perancis*. Ghalia Indo-nesia. Jakarta. 1981.

- Syafrudin, Ateng,. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bina Cipta. Bandung: 1985.
- Stoker, Gerry., *The Politics of Local Government*, Ed. II., MacMillan, London: 1991.
- Stoker, Gery,. *The Politics of Local Government*. Mac Millan. London. Ed. II. 1991
- Tjokroamidjojo, Bintoro,. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Jakarta: 1994. Cet. XVI.
- Turner, Mark,. Dan Hulme, David,. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Mac Millan. London: 1997.
- United Nation. *Local Government Personnel System*. 1966.
- Wolhoff, GJ,. dalam bukunya 'Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Cet. II Timun Emas. Jakarta: 1960.