

DAMPAK KEBIJAKAN MORATORIUM PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PENEMPATAN PEGAWAI DI PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Ahmad Harimurti Nugroho

Alumni Program Magister Manajemen STIE Widya Wiwaha Yogyakarta

Email: nugroho_22@yahoo.com

Nur Widiastuti

Prodi Magister Manajemen STIE Widya Wiwaha Yogyakarta

Email: noor_mmww@yahoo.com

Abstract

One important issue in the management of civil servants are Moratorium Acceptance CPNS. Since the 2011-2014 and 2015-2019 reign of discretionary moratorium CPNS caused by various things, impact of the moratorium on the placement of employees in local government and polemics consequences and need for a solution and response strategies in the redistribution of personnel and employee planning. This research uses descriptive research method with qualitative approach gained popularity depth interviews with informants, observations and secondary data analysis. Impact, occurrence Lost Generation that cause within a certain time difficult to regenerate for their miss a link on the generation / period. The addition of the workload of employees as a result of shortage of supply of labor civil servants, retired employee were not replaced, Minus growth means if in compare between employees incoming and outgoing, more employees are out of personnel expenditure would be reduced. So that in the possible procure Non civil servants without violating the moratorium policy is still valid.

Keyword: *Impacts, Policy Moratorium, Placement Officer*

PENDAHULUAN

Dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah dan pembangunan dibidang Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur, diperlukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang profesional. Profesionalisme PNS terkait dengan kompetensi yang didalamnya terdapat penguasaan pengetahuan, keterampilan, dan perilaku dalam melaksanakan tugas pekerjaan. Upaya meningkatkan profesionalisme PNS memerlukan waktu dan proses panjang mulai dari rekrutmen, penempatan, dan pengembangan.

Rasionalisasi penempatan PNS yang mengarah pada peningkatan kompetensi dan prestasi kerja, memerlukan adanya penataan PNS yang jelas dalam setiap instansi pemerintah. Proses ini merupakan siklus dari manajemen PNS yang menjadi perhatian pemerintah, mengingat maju tidaknya PNS serta berhasil tidaknya instansi pemerintah sangat tergantung pada kompetensi PNS yang didukung dengan menyelenggarakan manajemen PNS secara profesional. Disisi lain perubahan lingkungan yang terjadi secara dinamis baik dari dalam maupun luar organisasi

DAMPAK KEBIJAKAN MORATORIUM PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PENEMPATAN PEGAWAI DI PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

mensyaratkan adanya reformasi dalam praktek manajemen SDM PNS (Nurhaeni, 2012:47).

Penempatan PNS dalam instansi pemerintah sering menimbulkan permasalahan serius yang banyak menjadi perhatian publik dari berbagai kalangan. Persepsi yang sering dikritisi adalah terjadinya ketidakefektifan mengenai komposisi dan kualifikasi pegawai disetiap unit instansi pemerintahan. Pemetaan kebutuhan pegawai yang menyangkut jumlah/kuantitas maupun mutu/kualitas PNS tidak dilakukan secara proporsional. Kualitas pegawai yang diinginkan seharusnya sesuai dengan jenis pekerjaan atau jabatan serta persyaratan jabatan yang ada, sedangkan jumlah dan jenis pegawai yang dibutuhkan berdasarkan tingkat pendidikan atau keahliannya (Samsudin, 2006:62).

Adanya ketidakseimbangan antara beban kerja dengan jumlah pegawai yang ditempatkan menjadi faktor utamanya.

Instansi pemerintah jarang melakukan analisis beban kerja sebagai dasar untuk menyusun kebutuhan formasi dan penempatan PNS. Kondisi ini berdampak pada institusi seperti kekurangan atau kelebihan pegawai, kompetensi pegawai tidak sesuai jabatan, kurangnya pemahaman PNS terhadap tupoksi, pegawai tidak produktif, dan lain sebagainya.

Pertumbuhan PNS di Indonesia diketahui bahwa dari tahun 2003 sampai dengan Desember 2013 mengalami peningkatan jumlah sebesar 714.800 orang dengan laju pertumbuhan rata-rata 1,64 persen. Pada tahun 2008-2009 terjadi kenaikan tertinggi yaitu mencapai 10,80 persen, namun pada tahun 2010-2013 mengalami penurunan yang disebabkan adanya pensiun pegawai dan kebijakan moratorium pada tahun 2011-2014 dilanjutkan 2015-2019.

Komposisi pertumbuhan jumlah PNS selama 10 tahun terakhir mulai dari tahun 2003 sampai 2014 dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1
Pertumbuhan Jumlah PNS

No	Tahun	Kedudukan PNS				Jumlah
		Pusat	Pertumbuhan (%)	Daerah	Pertumbuhan (%)	
1	2003	840.001	-	2.807.998	-	3.648.005
2	2004	804.547	-4.2	2.782.790	-0.9	3.587.337
3	2005	850.442	5.7	2.811.894	1.0	3.662.336
4	2006	764.305	-10.1	2.960.926	5.3	3.725.231
5	2007	772.864	1.1	3.294.337	11.3	4.067.201
6	2008	760.923	-1.5	3.322.437	0.9	4.083.360
7	2009	906.658	19.2	3.617.547	8.9	4.524.205
8	2010	937.784	3.4	3.660.316	1.2	4.598.100
9	2011	925.848	-1.3	3.644.970	-0.4	4.570.818
10	2012	910.939	-1.6	3.557.043	-2.4	4.467.982
11	2013	891.509	-2.1	3.471.296	-2.4	4.362.805
12	2014	902.543	1.2	3.472.466	0.0	4.375.009

Sumber: Badan Kepegawaian Negara (2014).

Penataan pegawai dilakukan untuk menghitung kembali secara pasti, berapa jumlah PNS yang dibutuhkan serta komposisi dan distribusi diseluruh instansi pemerintah. Untuk melaksanakan kegiatan penataan jumlah dan kebutuhan PNS, restrukturisasi kelembagaan dan tata-laksana, serta anggaran pemerintah dituangkan dalam langkah strategis berupa kebijakan moratorium PNS.

Moratorium tujuannya untuk mereview *bezetting* dan penataan PNS, *rightsizing* kelembagaan dan tatalaksana, serta mengatur anggaran (*budgeting*) pemerintah. *Bezetting* dan penataan PNS dilakukan untuk menciptakan jumlah ideal kebutuhan pegawai baik dari sisi kuantitas maupun kualitasnya. *Rightsizing* kelembagaan dilakukan untuk menciptakan organisasi yang sederhana, *flate*, dan kaya fungsi, dengan memperjelas tatalaksana (*business process*). *Budgeting* dilakukan untuk menciptakan komposisi ideal antara jumlah anggaran untuk belanja pegawai dan belanja pembangunan.

Kebijakan moratorium penerimaan PNS 2011-2014 dilanjutkan 2015-2019 akan memprioritaskan pada kegiatan yang sama seperti pada kebijakan moratorium penerimaan PNS sebelumnya di tahun 2011, yaitu melaksanakan kegiatan penataan kebutuhan pegawai, kelembagaan dan tatalaksana, serta anggaran belanja pemerintah. Pengambilan kebijakan Moratorium dan faktor yang mendasari kebijakan moratorium belum jelas dan terkesan dipaksakan sehingga kebutuhan PNS menjadi berkurang padahal jumlah formasi jabatan yang harus terisi berkurang karena tidak adanya (*bezetting*) ketersediaan PNS sehingga banyak jabatan lowong dan tugas PNS menjadi dobel karena harus menyelesaikan tugas yang belum terisi formasi jabatannya.

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis dampak kebijakan pemerintah

dalam melakukan Moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil terhadap penempatan pegawai Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

KERANGKA TEORITIS

Penelitian empiris yang dilakukan Imelda Sary pada tahun 2001 berjudul "*Perencanaan Penempatan Pegawai Sebagai Salah Satu Faktor Penting Untuk Meningkatkan Efektifitas Kerja Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang*" menggunakan pendekatan kuantitatif dalam penelitiannya untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan menyeluruh mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan penempatan pegawai berkaitan dengan efektifitas kerja pegawai. Penelitian bersifat diskriptif dan dalam pengumpulan data melalui kuisisioner, studi kepustakaan serta wawancara.

Adapun hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa perencanaan penempatan pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang sudah relatif cukup baik, efektifitas kerja pegawai pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Kota Tangerang sudah cukup efektif sehingga target perolehan Pendapatan Asli daerah dapat meningkatkan dari tahun ke tahun. Berdasarkan Perhitungan koefisien korelasi perencanaan penempatan pegawai terhadap efektifitas kerja pegawai diperoleh koefisien 0.4145 yang menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara pelaksanaan perencanaan, penempatan pegawai dengan efektifitas kerja pegawai di Pendapatan Daerah Kota Tangerang dengan koefisien determinasi sebesar 17.18%, sedangkan sisanya sebesar 82.19% dipengaruhi faktor lain.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Febrika Kusuma Pertiwi pada tahun 2012 berjudul "*Dampak Moratorium Penerimaan PNS Terhadap Perencanaan Pegawai di Kementerian Perhubungan*" dengan tujuan

untuk menganalisis dampak moratorium penerimaan PNS terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan. Jenis penelitian diskriptif dengan teknis pengumpulan data melalui wawancara dan studi pustaka. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa moratorium penerimaan PNS secara umum memiliki dampak terhadap perencanaan pegawai di Kementerian Perhubungan terutama di unit kerja yang mengajukan usulan khusus dan mendesak. Dampaknya adalah: kebutuhan perhitungan pegawai yang dilakukan menggunakan analisis beban kerja, adanya penambahan beban kerja pegawai sebagai akibat tidak terpenuhinya kebutuhan pegawai sehingga beban kerja yang seharusnya dikerjakan oleh pegawai baru harus dikerjakan secara bersama oleh pegawai yang ada, adanya optimalisasi pegawai yang dilakukan baik didalam unit kerja sesuai dengan kebutuhan dan kompetensi pegawai.

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

1. Perencanaan; menetapkan tujuan dan standar, mengembangkan aturan dan prosedur, mengembangkan rencana

dan peramalan, meramalkan atau memproyeksikan beberapa peristiwa di masa depan.

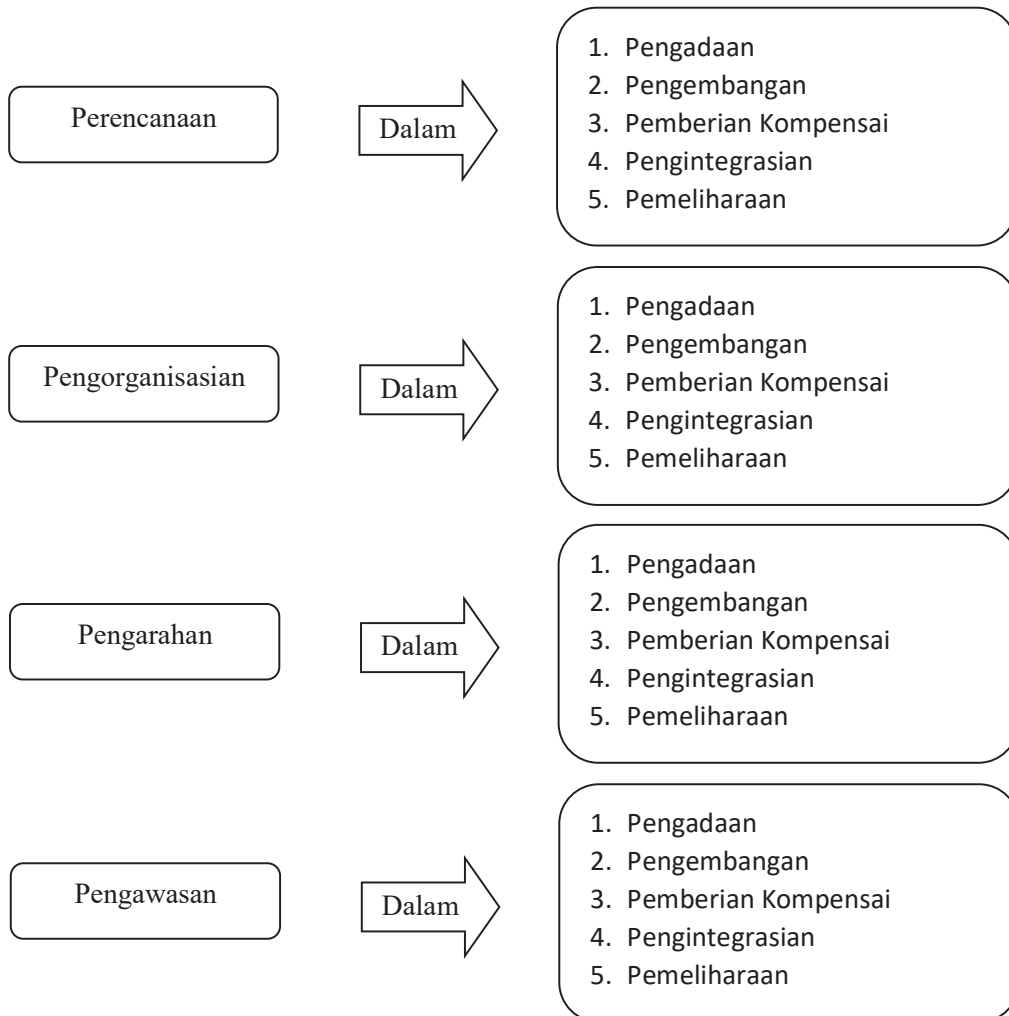
2. Pengorganisasian; memberikan setiap bawahan suatu tugas khusus, membangun departemen, mendelegasikan, wewenang kepada bawahan, menetapkan saluran wewenang dan komunikasi, mengkoordinasikan kerja bawahan.
3. Penstafan; memutuskan tipe atau jenis orang yang akan dipekerjakan, merekrut calon karyawan, mengevaluasi kinerja, menyuluh karyawan, melatih dan mengembangkan karyawan.
4. Pemimpinan; membuat orang lain menyelesaikan pekerjaan, mempertahankan semangat kerja, memotivasi bawahan.
5. Pengendalian; menetapkan standar seperti kuota penjualan, standar mutu, atau tingkat produksi, melakukan pengecekan, untuk melihat bagaimana perbandingan antara kinerja actual dengan standar ini, mengambil tindakan perbaikan sesuai kebutuhan.

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

1. Prinsip pengintegrasian perencanaan sumber daya manusia dengan strategi divisi lainnya, yang sesuai dengan strategiperusahaan.
2. Manajemen senior harus memberikan kepemimpinan yang menekankan pentingnya pengembangan perusahaan dengan melibatkan seluruh divisi dalam perusahaan.
3. Dalam perusahaan yang lebih besar, unit perencanaan sumber daya manusia yang bertanggung jawab kepada manajemen senior dapat didirikan. Tujuan utama unit akan mengkoordinasikan dan mengatas tuntutan sumber daya manusia dari departemen

- yang berbeda. Dalam organisasi yang lebih kecil tanggung jawab ini akan hanya dilakukan oleh anggota staf senior.
4. Jangka waktu perencanaan perlu didefinisikan. Masalah utama dalam pembuatan perkiraan kebutuhan sumber daya manusia melibatkan ketidakpastian, sehingga penting untuk dilakukan kompromi yang jelas mengenai jangka waktu perencanaan yang sesuai dengan jangka waktu pengembangan perusahaan.
 5. Ruang lingkup dan rincian tentang perencanaan sumber daya manusia harus ditentukan. Bagi perusahaan besar, perencanaan sumber daya manusia yang terpisah diperlukan untuk unit bisnis atau fungsi yang lain. Dalam perusahaan yang lebih kecil, perencanaan sumber daya manusia yang menyeluruh cukup komprehensif bagi semua karyawan.
 6. Perencanaan sumber daya manusia harus didasarkan atas informasi yang paling komprehensif dan akurat. Informasi penting dalam hal apapun, terutama untuk menciptakan manajemen yang efektif dalam

Gambar 1. Ilustrasi Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia



Sumber: Sulistiyani dan Rosidah, 2009

perusahaan. Informasi tersebut didasari oleh data-data yang dihasilkan oleh tiap divisi dalam perusahaan, yang dikoordinir oleh divisi sumber daya manusia.

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

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

Dampak

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

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

4. Biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
5. Biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

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

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

2. Keterkaitan antara dampak yang aktual dengan bakal dampak

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

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

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

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

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

Moratorium

Dalam suatu bidang hukum, moratorium (dari Latin, *morari* yang berarti penundaan) adalah otorisasi legal untuk menunda pembayaran utang atau kewajiban tertentu selama batas waktu yang ditentukan. bahwa moratorium adalah keputusan berdaulat dari sebuah pemerintahan untuk menunda pembayaran utang, jika pembayaran tersebut dapat mengakibatkan kerusakan yang tidak dapat diperbaiki terhadap kesejahteraan rakyatnya (<https://id.wikipedia.org/wiki/Moratorium:2017:20:51>)

Dengan demikian Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil adalah Keputusan Pemerintah untuk menunda

sementara Penerimaan Pegawai Negeri Sipil selama batas waktu yang ditentukan. Hal itu dilakukan karena biaya belanja pegawai semakin membengkak dan membuat APBN dan APBD kewalahan.

METODA PENELITIAN

Rancangan dan Desain Penelitian

Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya. Secara umum penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami (*understanding*) dunia makna yang disimbolkan dalam perilaku masyarakat menurut perspektif masyarakat itu sendiri, dan penelitian kualitatif adalah salah satu metode untuk mendapatkan kebenaran dan tergolong sebagai penelitian ilmiah yang dibangun atas dasar teori-teori yang berkembang dari penelitian dan terkontrol atas dasar empirik. Jadi dalam penelitian kualitatif ini bukan hanya menyajikan data apa adanya melainkan juga berusaha menginterpretasikan korelasi sebagai faktor yang ada yang berlaku meliputi sudut pandang atau proses yang sedang berlangsung (Arikunto dan Suharsimi, 2006).

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif yang didapatkan berdasarkan wawancara mendalam terhadap informan, hasil observasi dan telaah data sekunder.

Pengumpulan Data

Pada tahap penelitian ini, agar diperoleh data yang valid dan bisa dipertanggungjawabkan maka data diperoleh melalui (Arikunto dan Suharsimi, 2006):

1. Wawancara

Wawancara sebagai upaya mendekatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada informan. Tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya dapat diperoleh dengan jalan bertanya langsung. Adapun wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur, dimana di dalam metode ini memungkinkan pertanyaan berlangsung luwes, arah pertanyaan lebih terbuka, tetap fokus, sehingga diperoleh informasi yang kaya dan pembicaraan tidak kaku. Hal demikian dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data secara luas dan menyeluruh sesuai dengan kondisi saat ini.

2. Observasi Langsung

Observasi langsung adalah cara pengumpulan data dengan cara melakukan pencatatan secara cermat dan sistematis. Observasi harus dilakukan secara teliti dan sistematis untuk mendapatkan hasil yang bisa diandalkan, dan peneliti harus mempunyai latar belakang atau pengetahuan yang lebih luas tentang objek penelitian mempunyai dasar teori dan sikap objektif.

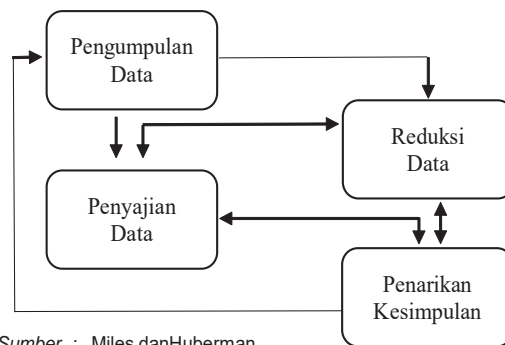
Observasi langsung yang dilakukan oleh peneliti bisa direalisasikan dengan cara mencatat berupa informasi yang berhubungan dengan analisis proses dampak dari kebijakan moratorium PNS terhadap penempatan Pegawai di Pemda DIY. Juga mengidentifikasi bagaimana proses kerja Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan Penataan Pegawai. Dengan observasi secara langsung, peneliti dapat memahami konteks data dalam berbagai situasi, maksudnya dapat memperoleh pandangan secara menyeluruh. Untuk itu peneliti dapat

melakukan pengamatan secara langsung dalam mendapatkan bukti yang terkait dengan objek penelitian.

Metoda Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal penelitian dan selama proses penelitian dilaksanakan. Dimulai dari wawancara, observasi, mengedit, mengklasifikasi, mereduksi, selanjutnya aktivitas penyajian data serta menyimpulkan data. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif (Miles dan Huberman 1984;15-21), seperti pada gambar 2 berikut:

Gambar 2
Analisis Data Model Interaktif



Sumber : Miles dan Huberman

1. Reduksi Data

Data dan laporan lapangan direduksi, dirangkum, dan kemudian dipilah dan dipilih hal yang pokok, difokuskan yang terpenting kemudian dicari tema atau polanya (melalui proses penyuntingan, pemberian kode dan pentabelan). Setelah data dipilah kemudian disederhanakan, data yang tidak diperlukan disortir agar memudahkan dalam penyajian, serta untuk menarik kesimpulan sementara.

2. Penyajian Data

Penyajian data (*display data*) dimaksudkan agar lebih mempermudah bagi peneliti untuk dapat melihat gambaran

secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian. Hal ini merupakan pengorganisasian data kedalam suatu bentuk tertentu sehingga kelihatan jelas sosoknya lebih utuh. Data-data tersebut kemudian dipilah-pilah dan disisikan untuk disortir menurut kelompoknya dan disusun sesuai dengan katagori yang sejenis untuk ditampilkan agar selaras dengan permasalahan yang dihadapi, termasuk kesimpulan-kesimpulan sementara diperoleh pada waktu data direduksi.

3. Penarikan Kesimpulan/ Verifikasi

Pada penelitian kualitatif, verifikasi data dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian dilakukan. Sejak pertama memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data, peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan, yaitu mencari polatema, hubungan persamaan, hipotetis dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang masih bersifat tentatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kelembagaan Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta berjumlah 35 Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD).

Kondisi Kepegawaian di Pemda DIY

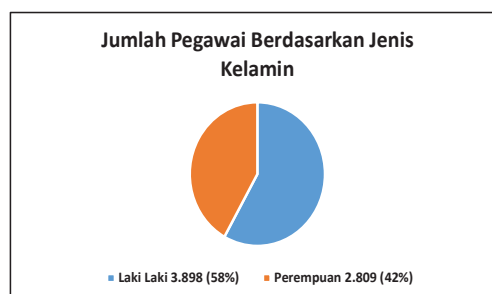
Pengelolaan Kepegawaian Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta yang beralamat di Jalan Kyai Mojo No 56 Yogyakarta. Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian. Untuk melaksanakan tugas tersebut maka Badan Kepegawaian Daerah mempunyai fungsi:

1. Perumusan kebijakan teknis bidang kepegawaian;
2. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang kepegawaian;
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kepegawaian;
4. Pemberian fasilitasi penyelenggaraan kepegawaian Pemerintah Kabupaten/ Kota;
5. Penyelenggaraan kegiatan ketatausahaan;
6. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai tugas dan fungsinya.

Kondisi Sumber Daya Aparatur

Kondisi sumber daya aparatur Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta seperti ditunjukkan pada gambar 3 berikut ini.

Gambar 3. Jumlah PNS Pemda DIY Berdasarkan Jenis Kelamin



Sumber: BKD DIY (2017:1)

Jumlah Pegawai Aktif di Daerah Istimewa Yogyakarta berjumlah 6.707 Pegawai yang tersebar di 35 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Jumlah PNS Laki laki 3.898 PNS atau sekitar 58%, Jumlah PNS Perempuan 2.809 PNS atau sekitar 42%. Jumlah pegawai berdasarkan tingkat pendidikan disajikan pada tabel 4.

Berdasarkan tabel 4 dapat diketahui jumlah pegawai berdasarkan tingkat pendidikan SD berjumlah 164 pegawai, SLTP berjumlah 257 pegawai, SLTA

DAMPAK KEBIJAKAN MORATORIUM PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PENEMPATAN PEGAWAI DI PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Tabel 2
Jumlah PNS Pemda DIY Berdasarkan Pendidikan Tahun 2016

No	Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	SD	164	2.3%
2	SLTP	257	3.8%
3	SLTA	1.954	29.1%
4	D1/D2	241	3.6%
5	D3	422	6.3%
6	SM	172	2.6%
7	S1	2.934	43.7%
8	S2	570	8.5%
9	S3	3	0.0%

Sumber: BKD DIY (2017:1)

berjumlah 1.954 pegawai, D1/D2 berjumlah 241 pegawai, D3 berjumlah 422 pegawai, Sarjana Muda berjumlah 172 pegawai, S1 berjumlah 2.934 pegawai, S2 berjumlah 570 pegawai dan S3 berjumlah 3 Pegawai yang tersebar di 35 SKPD.

Dari jumlah tersebut setiap tahunnya berubah karena adanya pensiun dan peningkatan kapasitas pegawai dengan tugas belajar dan ijin belajar ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, di harapkan dapat meningkatkan kapitas dan kompetensi pegawai.

HASIL PENELITIAN

Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil

Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah bentuk kebijakan pemerintah untuk menata PNS dengan melakukan penundaan sementara penerimaan PNS di Indonesia. Moratorium Penerimaan PNS tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Nomor 800-632 Tahun 2011, Nomor 141/PMK.01/2011 Tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Bentuk moratorium atau penundaan sementara yang dilakukan

adalah menunda melakukan penerimaan calon PNS terhitung dari 1 September 2011 sampai 31 Desember 2014.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor: B/2163/M.PAN-RB/06/2015 Tentang Penundaan Penambahan Pegawai ASN Tahun 2015. Bentuk moratorium atau penundaan sementara yang dilakukan adalah menunda melakukan penerimaan calon PNS terhitung dari 1 Januari 2015 sampai 31 Desember 2019. sehingga pada jangka waktu tersebut setiap instansi baik pusat maupun daerah tidak dapat melakukan penambahan formasi PNS, namun, dalam penundaan penambahan formasi PNS ini ada beberapa hal yang dikecualikan, yaitu :

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

Latar Belakang Moratorium Penerimaan PNS

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

Tujuan Moratorium Penerimaan PNS

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

1. Analisis Jabatan

Selama penundaan penerimaan PNS berlaku, setiap instansi pusat dan instansi daerah diwajibkan melakukan perhitungan jumlah kebutuhan PNS yang tepat berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja sebagai bentuk penataan PNS. Analisis jabatan adalah suatu kegiatan mengumpulkan, menilai,

dan mengorganisasikan informasi tentang jabatan. Pedoman mengenai analisis jabatan sendiri diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/61/M.Pan/6/2004 Tentang Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan. Analisis jabatan meliputi:

a. Uraian jabatan atau uraian pekerjaan.

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

b. Kualifikasi atau syarat-syarat jabatan.

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

c. Peta Jabatan

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

2. Analisis Beban Kerja

Perhitungan kebutuhan PNS atau formasi ini disusun dilakukan berdasarkan analisa beban kerja, yaitu

a. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Nomor: 75 tahun 2004: Beban kerja adalah sejumlah target

- pekerjaan atau target hasil yg harus dicapai dalam satu satuan waktu tertentu.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 12 tahun 2008: Beban kerja adalah besaran pekerjaan yang harus dipikul oleh suatu jabatan/unit organisasi dan merupakan hasil kali antara volume kerja dan norma waktu.
 - c. (Komaruddin: 1996) : ABK adalah proses untuk menetapkan jumlah jam kerja yg dibutuhkan untuk merampungkan suatu pekerjaan dlm waktu tertentu. ABK bertujuan menentukan brp jumlah personalia & berapa jumlah tanggung jawab atau beban kerja yg tepat dilimpahkan kepada seseorang.

Dampak Moratorium Terhadap Penerimaan PNS di Pemda DIY

Bahwa Moratorium Penerimaan PNS secara umum memiliki dampak terhadap pengelolaan pegawai di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun dampak yang dimiliki Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu: **Pertama**, terjadinya *Lost Generation* yang menyebabkan dalam kurun waktu tertentu kesulitan untuk regenerasi karena adanya *miss link* pada generasi/periode tertentu karena tidak adanya PNS/Pegawai Baru. **Kedua**, adanya penambahan beban kerja pegawai sebagai akibat tidak terpenuhinya kebutuhan pegawai (kekurangan *supply* tenaga kerja PNS). Pegawai Pensiun tidak ada penggantinya, sehingga beban kerja yang seharusnya dikerjakan oleh pegawai baru harus dikerjakan dobel atau secara bersama oleh pegawai yang ada, akibatnya tidak optimalnya kinerja individu maupun kinerja organisasi. **Ketiga**, kebijakan moratorium salah satu konsekuensinya adalah *minus growth*, artinya apabila di bandingkan antara pegawai yang masuk dan yang

keluar, lebih banyak pegawai yang keluar tentunya ini mempengaruhi jumlah beban anggaran belanja pegawai.

Sesuai dengan anggaran belanja, dampak belanja pegawai secara umum besarnya relatif meningkat karena dampak kenaikan gaji di tahun 2012 masuk di angka 60% dari APBD Pemda DIY. Di tahun 2013 adanya pengangkatan tenaga honorer katagori 2 dan adanya kebijakan pemerintah menambah batas usia pensiun sehingga prosentase masuk di angka 70% dari APBD Pemda DIY, namun setelah memasuki tahun 2014 sampai dengan 2016 secara prosentase beban belanja pegawai turun, ada kenaikan karena kenaikan pangkat akibat kebijakan penambahan batas usia pensiun. Dilihat secara persentase bahwa Pemda DIY sudah memasuki zona aman untuk belanja pegawai sehingga di mungkinkan dapat jatah penambahan pegawai baru atau dengan mekanisme tanpa melanggar aturan dimungkinkan penerimaan pegawai non PNS. Data Belanja Pegawai dan APBD Pemda DIY disajikan pada tabel 5.

PENUTUP

Simpulan

Hasil penelitian ini secara umum dapat disimpulkan bahwa Moratorium Penerimaan PNS secara umum memiliki dampak terhadap pengelolaan pegawai di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun dampak yang dimiliki Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:

1. Terjadinya *Lost Generation* yang menyebabkan dalam kurun waktu tertentu kesulitan untuk regenerasi karena adanya *miss link* pada generasi/periode tertentu karena tidak adanya PNS/Pegawai Baru.
2. Adanya penambahan beban kerja pegawai sebagai akibat tidak

Tabel 3
Data Belanja Pegawai dan APBD Pemda DIY

No	Tahun	Belanja Pegawai Pemda DIY (Rp)	APBD Pemda DIY (Rp)	Persentase	Keterangan
1	2011	93.575.509.381	204.410.309.447	46 %	
2	2012	124.922.323.183	206.954.325.185	60 %	Adanya Kenaikan Gaji PNS
3	2013	185.179.885.834	258.900.883.952	72 %	Adanya Pengangkatan Honorer
4	2014	119.273.305.603	310.984.523.087	38 %	
5	2015	139.328.480.233	498.330.738.232	28 %	
6	2016	144.668.401.677	430.500.000.000	34 %	

Sumber: Bidang Anggaran Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset DIY (2017)

terpenuhinya kebutuhan pegawai (kekurangan *supply* tenaga kerja PNS). Pegawai yang sudah pensiun tidak ada penggantinya, sehingga beban kerja yang seharusnya dikerjakan oleh pegawai baru harus dikerjakan dobel atau secara bersama oleh pegawai yang ada, akibatnya terjadi tidak optimalnya kinerja individu maupun kinerja organisasi.

3. Kebijakan moratorium salah satu konsekuensinya adalah *minus growth*, artinya apabila dibandingkan antara pegawai yang masuk dan yang keluar, akan lebih banyak pegawai yang keluar dan hal ini tentunya mempengaruhi jumlah beban anggaran belanja pegawai menjadi berkurang sehingga dimungkinkan instansi akan melakukan pengadaan pegawai Non PNS tanpa harus melanggar kebijakan Moratorium yang masih berlaku.

Saran

Setelah melakukan penelitian dan mempertimbangkan berbagai temuan yang terjadi mengenai Dampak Kebijakan Mora-

torium Pegawai Negeri Sipil Terhadap Penempatan Pegawai Di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, maka peneliti memiliki saran, yaitu:

1. Perlunya komitmen berbagai pihak, mulai dari Pimpinan sampai dengan Staf Pelaksana Teknis untuk memetakan dan mengembangkan pegawai dengan diklat teknis dan fungsional serta rotasi, promosi pegawai untuk meminimalisir *miss link* regenerasi.
2. Redistribusi dan optimalisasi pegawai perlu dilakukan sebagai upaya mengoptimalkan kinerja pegawai yang sudah ada sebagai akibat kekurangan *supply* tenaga kerja PNS. Moratorium Tanpa batas tentunya kurang tepat dilakukan, idealnya pembatasan jumlah Penerimaan CPNS tetap memperhatikan PNS yang pensiun dan memperhatikan kebutuhan jabatan prioritas yang tidak dapat di substitusikan oleh pegawai lain, sehingga kebijakan moratorium idealnya diterapkan terbatas untuk jabatan yang memang sudah terlalu banyak dan tetap dengan memperhatikan Belanja Pegawai dan Kemampuan Keuangan Negara.

3. Pemda DIY sudah memasuki zona aman untuk belanja pegawai dan untuk memenuhi kebutuhan *supply* pegawai, mengurangi *minus growth*, serta sulitnya memenuhi kebutuhan CPNS. Sesuai UU ASN, Pengangkatan Pegawai Non PNS dimungkinkan melalui Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK)/Pegawai Kontrak sesuai dengan ketentuan Pasal 93 sampai dengan Pasal 107.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi (2006), *Prosedur Penelitian*, Yogyakarta: Rineka Cipta.
- Febrika Kusuma Pertiwi (2012), *Dampak Moratorium Penerimaan Pegawai Negeri Sipil Terhadap Perencanaan Pegawai Di Kementerian Perhubungan*, Tesis Tidak Diterbitkan, STIE Widya Wiwaha, Yogyakarta.
- Dessler, Gary (2007), *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi Bahasa Indonesia Jilid II*, Jakarta: PT Prenhallindo.
- Harry Susan Pujiraharjo (2015), *Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk): Solusi Dalam Rekrutmen Pegawai Dari Pegawai Non PNS ASN*, Tesis Tidak Diterbitkan, STIE Widya Wiwaha, Yogyakarta.
- Hariyantousia (2016), Analisis Kebijakan Moratorium PNS Berdasarkan Teori implementasi Van Meter Dan Van Horn, <https://hariyantousia.wordpress.com/2012/11/19/analisis-kebijakan-moratorium-pns-berdasarkan-teori-implementasi-van-meter-dan-van-horn> (Diakses 5 Mei 2016).
- Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Nomor: Kep/61/M.Pan/6/2004, Tentang Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan
- Kusumanegara, Solahuddin (2010), *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: GavaMedia.
- Keputusan Gubernur DIY Nomor: 70 Tahun 2015, Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (2016), *Moratorium*. (online), <http://kbbi.web.id/moratorium>, (Diakses pada 2 September 2016).
- Nurhaeni, Ismi dan Dwi H. (2012), "Reformasi Kebijakan Sumberdaya Manusia Adil Gender: Harapan Regulasi Affirmative Action", *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol 6 Nomor 2 November 2012, Jakarta: Litbang BKN.
- Peraturan Pemerintah Nomor: 98 Tahun 2000, Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 54 Tahun 2003, Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor: 97 Tahun 2000 Tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil Formasi Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor: 48 Tahun 2005 Jo Peraturan Pemerintah Nomor: 43 Tahun 2007, Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor: 48 Tahun 2005, Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: B/2163/M.PAN-RB/06/2015, Tentang Penundaan Penambahan Pegawai ASN Tahun 2015.
- Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 37 Tahun 2011, Tentang Pedoman Penataan Pegawai Negeri Sipil.
- Rohanshutagaol (2016), Moratorium PNS? Mengatasi Masalah Tanpa Solusi, http://www.kompasiana.com/rohanshutagaol/moratorium-pns-mengatasi-masalah-tanpa-solusi_54f91e47a333115f378b4c86, (diakses 21 Oktober 2016).
- Samsudin, Sadili (2006), *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Sedarmayanti. (2007), *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Subarsono, AG. (2010), *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suwatno, Priansa, Juni, dan Donni (2011), *Manajemen SDM dalam Organisasi Publik dan Bisnis*, Bandung: Alfabeta.
- Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 2014 Tentang Apartur Sipil Negara.
- Winarno, Budi (2012), *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus (Edisi dan Revisi Terbaru)*, Yogyakarta: APS.
- Wikipedia (2016). *Moratorium*. (online), (<http://id.wikipedia.org/wiki/Moratorium>), diakses pada 2 September 2016.
- Wikipedia.(2016). *Pegawai Negeri*. (online), http://id.wikipedia.org/wiki/Pegawai_negeri, (Diakses pada 2 September 2016).
- Wahyupriantosh (2016), Analisis Terhadap Kebijakan Public Tentang Kebijakan Bersama Tiga Menteri Mengenai Moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Prof. Dr. Esmi Warassih, SH.,MS, <http://wahyupriantosh.blogspot.co.id/2012/09/analisis-terhadap-kebijakan-public.html>, (Diakses 13 Mei 2016).
- Wahyupriantosh (2016), Analisis Terhadap Kebijakan Public Tentang Kebijakan Bersama Tiga Menteri Mengenai Moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Prof. Dr. Esmi Warassih, SH.,MS, <http://wahyupriantosh.blogspot.co.id/2012/09/analisis-terhadap-kebijakan-public.html>, (Diakses 13 Mei 2016).