

## SISTEM PENGEMBANGAN DAN PEMBINAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI JEPANG

Anwar Sanusi, Ph.D.

Kepala Bagian Administrasi Pusat Kajian Sumber Daya Aparatur  
Lembaga Administrasi Negara republik Indonesia, Jalan Veteran No.10 Jakarta Pusat.

*Civil Servant Coaching and Development System in Japan*

### Abstract

*Japan has a unique system of civil servant coaching and development. The National Personnel Authority, the National Institute of Public Administration, and the National Public Service Ethics Board are clearly and specifically in charge of maintaining the civil servants' performance, loyalty, and professionalism. The strong culture of giving rewards and punishments has become the key to the success of civil servant coaching and development. Asian countries should learn from this Japanese role model to be adapted to their own civil servant administrative mechanism.*

*Key words:* Sistem Pengembangan dan Pembinaan PNS

### A. PENDAHULUAN

Sudah menjadi informasi umum birokrat Jepang memiliki peran yang sangat strategis dalam pembangunan ekonomi Jepang. Dalam kurun waktu yang panjang birokrat telah menjadi penopang utama dalam pembangunan ekonominya demi mewujudkan Jepang sebagai Negara yang modern dan tetap berbasiskan pada budaya bangsa yang masih melekat kuat. Budaya dan modernisasi secara sinergis telah berpadu secara harmonis dan menjadi suatu kekuatan pembangun dan juga menjadi identitas nasional, termasuk dalam sistem kepegawaianya. Dengan kata lain berbagai paham dan pemikiran mengenai pengembangan aparatur modern telah mengalami kontekstualisasi yang tepat sesuai dengan kultur dan kearifan lokal. Sebagai contoh adalah masih kuatnya sikap hormat terhadap para senior, budaya yang menganggap kerja adalah totalitas (gambaru), dan juga semangat pantang menyerah yang diturunkan dari semangat Busyidonya para samurai.

Selanjutnya, sistem pengelolaan kepegawaian di sini dipahami sebagai totalitas kebijakan mulai dari rekrutmen, sistem penilaian kinerja, pelatihan dan peningkatan kapasitas, remunerasi, penegakan etika dan disiplin, serta pengaturan sistem pensiun. Berdasarkan data dari Ministry of Internal Affairs and Communication (MIC) pada tahun 2010 jumlah pegawai negeri di Jepang adalah 3.495.000 orang. Dibandingkan dengan negara-negara OECD lainnya, jumlah ini relatif sedikit. Sebagai perbandingan dengan menggunakan ukuran perbandingan jumlah pegawai negeri per seribu penduduk, maka kondisi Jepang adalah 32, sedangkan Perancis (86.6), Amerika Serikat (77.5), Inggris (77.2), dan

Jerman (54.3). Melihat komposisi ini jelas sebenarnya Jepang mengalami keterbatasan dalam jumlah pegawai negeri, bahkan dibandingkan dengan Indonesia yang saat ini mencapai 50 per seribu penduduk. Namun dengan melihat kondisi perekonomian nasional Jepang yang belum menunjukkan indikasi peningkatan yang secara signifikan, maka opsi untuk menambah rasio pegawai negeri bukanlah merupakan pilihan yang tepat. Bahkan dalam konsep reformasi kepegawaian negara yang saat ini tengah dijalankan, tidak sama sekali menyinggung perihal penambahan pegawai negeri.

Beberapa aspek yang menarik untuk dikaji dari sistem kepegawaian Jepang adalah mulai dari pengelolaan kepegawaian serta bagaimana hubungan antara pegawai negeri dengan lingkungan politik, atau hubungan antara birokrasi dan politik. Beberapa aspek fundamental yang terkait dengan pengelolaan kepegawaian adalah: perekrutan (recruitment), sistem evaluasi kinerja personal, pelatihan (capacity building), sistem promosi, remunerasi, hak dan kewajiban, serta penegakan etika. Selain itu ada beberapa isu krusial yang Jepang saat ini hadapi terkait dengan pengelolaan kepegawaianya, seperti sistem senioritas, sistem tertutup, terlalu berorientasi pada pembangunan kompetensi yang terlalu umum (general oriented).

Berikut ini adalah penjelasan ringkas mengenai aspek-aspek krusial dalam pengelolaan kepegawaian di Jepang. Beberapa penjelasan ini sebagian bisa dijadikan sebagai inspirasi dalam melakukan penataan kepegawaian RI. Tulisan ini mendiskripsikan sistem pengembangan kepegawaian di Jepang.





## B. PENGERTIAN DAN PEGAWAI NEGARA DIJEPANG

Secara yuridis pegawai negeri di Jepang diatur oleh dua UU, yakni UU terkait dengan pegawai nasional dan juga UU terkait dengan pegawai negara di daerah. Berdasarkan ke dua undang-undang tersebut yang dimaksud dengan pegawai negara adalah mereka yang bekerja untuk negara dan digaji oleh negara serta memiliki karakter sebagai pelayan publik.

Pegawai negara dibagi menjadi dua jenis: pegawai negara tingkat nasional (*kokka koumuin*) dan pegawai negeri tingkat lokal (*chiho koumuin*). Pegawai negeri pusat adalah pegawai yang bekerja di tingkat Pusat atau yang terkait dengan urusan-urusan Pusat seperti diplomasi, pertahanan nasional dan lainnya. Pegawai negeri Pusat dibagi ke dalam dua karakter, dari pegawai negeri pusat yang spesial, yakni Menteri, Wakil Menteri, Duta besar, Konsul, Hakim, anggota parlemen (*law maker*), pasukan bela diri (militer), eksekutif pada berbagai badan hukum publik (*incorporated administrative agencies*). Karakter kedua adalah pegawai negeri tingkat pusat yang regular, yakni yang terdiri dari: pekerja di berbagai kantor pemerintah dan lembaga pusat, kantor pajak, penjaga istana dan penjara, serta pegawai di berbagai badan hukum publik. Secara rinci kondisi pegawai negeri di Jepang dapat dilihat dalam Gambar 1.

Jumlah pegawai negeri di daerah cukup besar karena masuknya kepolisian dan guru sebagai pegawai daerah.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dasar pengaturan dari pegawai negeri Jepang adalah UU tentang Kepegawaian Nasional Pusat (*National Civil Service Law*) dan UU tentang

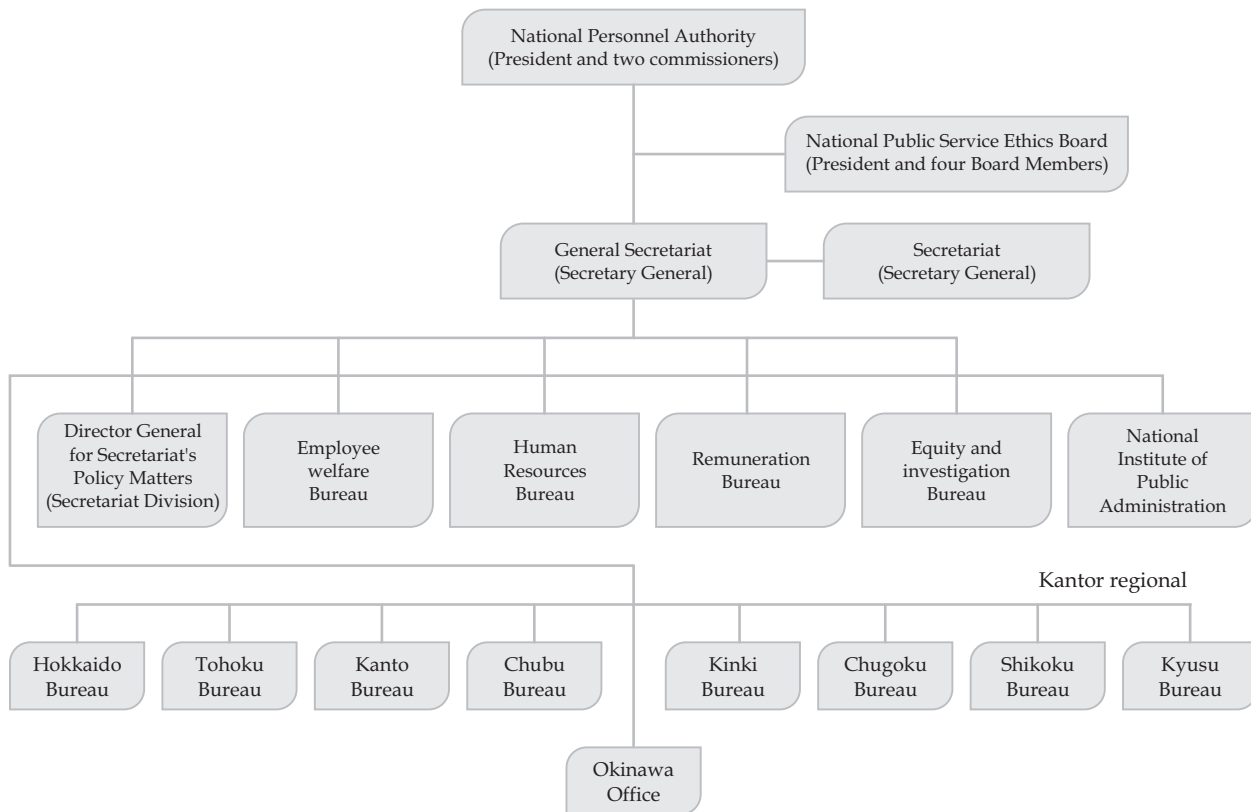
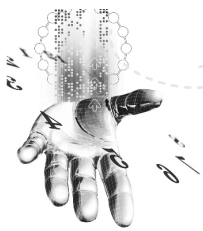
Kepegawaian Nasional Daerah (*Local Civil Service Law*). Namun demikian, ada beberapa UU yang terkait dengan pengaturan perihal ketatalaksanaan kepegawaian seperti: *National public service ethics law (ethics)*, *National public employee compensation law (accident compensation)*, *law concerning remuneration of regular service personnel (remuneration)*, *national public employee retirement allowance law (retirement allowance)*, dan seterusnya. Aturan-aturan tersebut merupakan pelaksanaan dari UU Kepegawaian Nasional. Secara simetris berbagai peraturan juga dibentuk untuk mengatur sistem kepegawaian di daerah.

Pada dasarnya tanggungjawab pengelolaan kepegawaian berada di kementerian dan lembaga, namun demikian dalam rangka menjaga konsistensi dan stabilitas pemerintahan dalam konteks luas, maka dibutuhkan suatu pedoman baku (*standard*) yang berupa kebijakan dasar dalam urusan kepegawaian. Untuk itu, dibentuklah suatu lembaga khusus yang menangani pengelolaan kepegawaian ini, yang kemudian dikenal dengan *National Personnel Authority (NPA)*. NPA adalah lembaga yang netral meski merupakan bagian *Cabinet Office* yang bertanggungjawab dalam pengelolaan kepegawaian tingkat nasional. Selain itu juga dalam rangka menghasilkan suatu kebijakan yang bisa menjaga kenyamanan dalam bekerja bagi pegawai negara, termasuk di dalamnya aspek remunerasi. NPA terdiri dari tiga komisioner yang dipilih oleh Diet. Mereka berasal dari kalangan birokrat, perguruan tinggi, dan administrator NPA. Keanggotaan mereka adalah lima tahun dan mereka bisa dipilih kembali untuk hanya satu periode berikutnya. Ketiga anggota komisioner tersebut masa tugasnya berbeda-beda, sehingga

Category		Examples	
Public Employees (3,5 million)	National Public Employees (640,000)	<b>Special</b> Service National Public Employees (300,000)	Minister, Vice Minister, Ambassador, consul (500)
			Courts (26,000)
			Diet (4,000)
			Self Defense Forces (270,000)
			Executive of Specified Incorporated Administrative Agencies (40)
		<b>Regular</b> Service National Public Employees (300,000)	General Office Workers (157,000)
			Tax Office Workers (54,000)
			Pegawai pada Specified incorporated administrative agencies (58,000)*
			Imperial guards, Prison guard (48,000)
			Local Public Employees (2.86 million)

\*) saat ini terdapat 99 badan/unit

**Gambar 1. Profil PNS Jepang 2009**  
Sumber: Ministry of Internal Affairs and Communication



Gambar 2. Struktur Organisasi NPA

kevakuman kepemimpinan NPA dapat dihindari. Secara ringkas mekanisme pengangkatan anggota komisioner dimulai dengan usulan dari Majelis Rendah. Setelah Majelis Rendah, kandidat komisioner akan menyetujui, kemudian diajukan ke Majelis Tinggi. Kalau seandainya Majelis Tinggi tidak menyetujui kandidat tersebut, maka prosesnya dimulai lagi dari awal. Kalau kandidat tersebut disetujui Majelis Tinggi, selanjutnya Perdana Menteri akan melantiknya untuk menjadi anggota komisioner.

Ada tiga tujuan utama dibentuknya NPA, yakni pertama, dalam rangka menjaga netralitas dan keadilan dalam pengelolaan kepegawaian. Pegawai negeri adalah unsur utama dalam menunjang keberhasilan pembangunan dan pelayanan publik, karenanya mereka dituntut bersikap profesional dan netral. Untuk menjamin tujuan ini NPA melaksanakan rekrutmen pegawai negeri, menetapkan standar pengangkatan dan pemberhentian, melaksanakan pelatihan untuk pegawai negeri, dan lainnya dalam rangka menjaga netralitas politik dan kesamaan perlakuan terhadap semua pegawai negeri yang melayani masyarakat secara keseluruhan. Kedua, dalam rangka menjalankan fungsi kompensasi terhadap pembatasan hak-hak pegawai. Pegawai Negara di Jepang dari sisi berserikat dan berorganisasi mereka sangat dibatasi, oleh karena

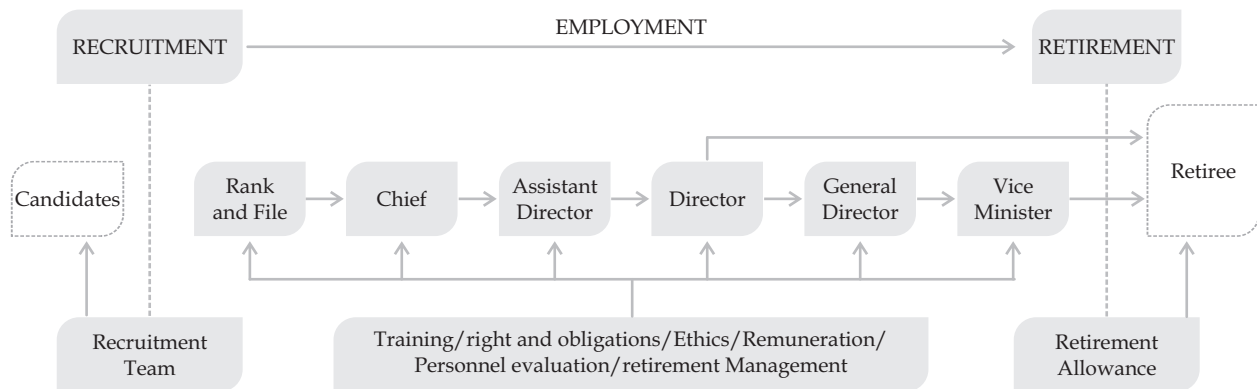
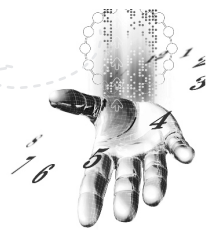
itu harus diberikan kompensasi yang berupa insentif pekerjaan yang nyaman, di antaranya melalui sistem remunerasi yang sangat kompetitif terutama dibandingkan dengan swasta. Ketiga, berperan sebagai organisasi yang khusus menangani masalah kepegawaian nasional. Karenanya, NPA melaksanakan berbagai riset dan kajian sistem kepegawaian di Jepang maupun di luar Jepang, serta mengembangkan kebijakan-kebijakan administrasi kepegawaian yang sesuai dengan perkembangan kontemporer. Gambar 2 menggambarkan struktur NPA di Jepang.

Berdasarkan struktur organisasi tersebut NPA juga memiliki beberapa kantor perwakilan di daerah. Dalam sistem kepegawaian Jepang, pegawai negara diatur yang dalam UU Kepegawaian Daerah juga mensyaratkan adanya NPA yang di daerah yang secara fungsional sebangun dengan fungsi NPA di Pusat.

### C. MANAJEMEN KEPEGAWAIAN DI JEPANG

Pada dasarnya pengelolaan kepegawaian menyangkut berbagai hal mulai dari sistem rekrutment, penempatan dan promosi, pengembangan kapasitas melalui pelatihan dan pendidikan, sistem remunerasi, penegakan etika dan disiplin, manajemen kinerja, serta





Gambar 3. Sistem Manajemen Kepegawaian

pengelolaan sistem pensiun (*life planning and retirement*). Sistem pembinaan pegawai adalah merupakan totalitas dari sub-sub sistem yang terentang dari sistem rekrutment, masa aktif bekerja sampai pension. Gambar 3 menjelaskan proses secara linear pembinaan kepegawaian di Jepang.

### 1. Sistem Rekrutmen

Saat ini ada dua mekanisme dalam rekrutment pegawai negeri di Jepang yang dilakukan, yakni rekrutment berdasarkan ujian dan rekrutment berdasarkan proses. Cara pertama adalah cara yang biasa dijalankan yakni dengan menggunakan seleksi baik ujian tertulis dan wawancara dalam rangka mengetahui tingkat kemampuan calon (kandidat) pegawai negeri dengan seobjektif dan sehandal mungkin. Sedangkan cara kedua, rekrutment berdasarkan proses yang tidak menggunakan ujian tertulis, tapi berdasarkan kebutuhan dalam keahlian tertentu, seperti dokter, perawat, dan lainnya. Dalam sistem Jepang berbagai profesi tersebut memiliki asosiasi yang secara ketat mengeluarkan sertifikasi keahlian.

Dalam rekrutmen yang berbasis ujian dilakukan secara terbuka dan berkeadilan. Ada tiga level atau tingkatan yang bisa dipilih oleh calon pegawai negeri, yaitu: Level I, Level II, dan Level III. Level I biasa disebut sebagai ujian untuk calon pejabat karir (*a career official*), sedangkan yang lainnya adalah yang disiapkan bukan untuk calon pejabat (*functional staff*). Bagi kandidat yang lulus ujian pada level I disiapkan untuk menjadi pejabat eksekutif birokrasi dan dalam jalur cepat untuk bisa mendudukinya dibandingkan dengan level II dan III. Selain itu, level I dan II biasanya diikuti oleh mereka yang lulus setingkat universitas, sedangkan level III adalah mereka yang lulus tingkat SMU.

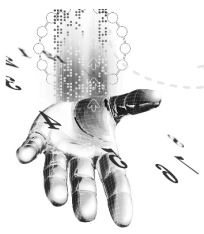
Animo masyarakat untuk menjadi pegawai negeri baik di tingkat pusat maupun daerah sangat

tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan ketatnya persaingan untuk mendapatkan jatah kursi sebagai pegawai negeri. Berdasarkan data dari NPA ratio yang lolos dari proses seleksi adalah berkisar 6-8% dari total pendaftar (data tahun 2009).

Pelaksanaan rekrutmen pegawai dimulai dengan proses awal seleksi yang biasanya dilaksanakan pada bulan April (level II dan III) dan bulan Juni untuk level I. Proses seleksi dimulai dengan ujian pengetahuan umum dan khusus yang biasa dilaksanakan pada bulan September. Bagi calon yang lolos tahap pertama, berhak untuk mengikuti tahap berikutnya, yaitu: wawancara. Dari hasil wawancara tersebut kemudian terpilihlah kandidat yang nantinya akan diseleksi kembali oleh kementerian dan instansi yang membutuhkan sesuai dengan kapasitas yang diperlukan. Biasanya tingkat kelulusan untuk menjadi pegawai negeri akan cukup tinggi apabila sudah dinyatakan lulus oleh NPA. Selain itu saat ini juga tengah dikembangkan selain metode rekrutmen melalui tertulis dan proses, yakni dengan merekrut para eksekutif dari swasta yang nantinya akan menduduki jabatan pada lembaga-lembaga pemerintah yang berkarakter swasta (*national incorporate agencies*).

Memang dari berbagai kajian yang dilaksanakan oleh NPA sistem rekrutmen ini menghadapi persoalan, terutama terkait dengan semakin menurunnya jumlah peminat pegawai negeri sebagai akibat semakin menurunnya jumlah penduduk serta perubahan pola pendidikan yang lebih banyak menyediakan pendidikan tingkat pasca sarjana. Oleh karena itu, mulai tahun anggaran 2012 ada beberapa perubahan fundamental pada pelaksanaan rekrutmen pegawai, yakni:

- a. Menghapus tipe ujian berdasarkan jalur I, II, dan III dan menggabungkannya menjadi ujian untuk pelayanan secara total (calon pejabat)



dan pelayanan secara umum (staf).

- b. Melaksanakan ujian bagi lulusan pasca sarjana yang sifatnya komprehensif.
- c. Memulai pelaksanaan ujian untuk calon pejabat karir tingkat menengah.

## 2. Penempatan, Promosi dan Demosi

Setelah dinyatakan lulus oleh NPA, setiap kandidat pegawai negeri akan diuji kembali oleh instansi yang membutuhkan. Dengan demikian, NPA disini juga berperan sebagai penyedia tenaga ahli (*talent poll*) yang dibutuhkan oleh setiap instansi pemerintah. Selanjutnya, untuk kepentingan promosi NPA telah menetapkan suatu standar bagi sistem penilaian pegawai (*personnel appraisal system*).

NPA sejak tahun 2009 telah mengeluarkan suatu pedoman sebagai dasar evaluasi kinerja personal yang mendasarkan dua aspek pokok yakni: kemampuan (*capability*) dan kinerja (*performance*). Kapasitas menunjuk kepada kemampuan individu pegawai dalam melaksanakan tugas tertentu sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Sebagai contoh seorang asisten direktur harus menguasai beberapa keahlian sebagai berikut: perencanaan dan pengoperasian, pengambilan keputusan, presentasi dan koordinasi, melakukan pembinaan kepada bawahan, dan beretika. Kapasitas tersebut akan dilihat setiap tahun. Sedangkan kinerja adalah mengukur sejauh mana seorang pegawai dapat melaksanakan tugas sebelum dilihat kemampuannya. Penilaian kinerja dilihat setiap setengah tahun.

Untuk menjamin tingkat efektifitas penilaian kinerja individu ini, NPA mengeluarkan berbagai aturan yang dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan seperti:

- a. Pedoman pelaksanaan penilaian kepada kementerian dan lembaga.
- b. Pedoman dalam mengelola tanggapan dan keluhan kepada pegawai terhadap proses dan hasil penilaian kinerja.
- c. Pengembangan pelatihan yang berbasis pada hasil evaluasi kinerja.

Dalam penempatan pegawai di Jepang, juga dimungkinkan seseorang berpindah jalur baik secara vertikal maupun horizontal. Vertikal adalah perpindahan dari pemerintah pusat ke daerah atau sebaliknya. Sedangkan horizontal terjadi dari kementerian atau lembaga yang satu ke yang lainnya, termasuk di sini adalah jabatan-jabatan fungsional seperti dosen.

Selain itu, NPA juga melakukan suatu evaluasi intensif terhadap pegawai senior yang direkrut melalui jalur II dan III yang telah menunjukkan

suatu kinerja prima untuk bisa dipromosikan secara cepat, bahkan mereka juga berhak untuk menempati jabatan-jabatan yang biasanya ditujukan kepada pegawai yang melewati jalur I.

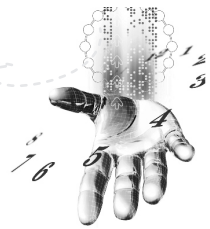
Terkait dengan promosi juga ada demosi maupun pemecatan (*demotion and dismissal*). Paling tidak ada empat hal yang menyebabkan seorang pegawai akan dikenai dua hal tersebut, yakni: kinerja yang buruk, gangguan fisik dan mental yang menyebabkan dia tidak bisa bekerja secara permanen, tidak memenuhi kualifikasi dalam jabatan serta mengabaikan tugas atau berperilaku yang merugikan negara (persoalan moral dan etika). Untuk kasus yang terkait dengan buruknya kinerja, maka penanganan yang dilaksanakan adalah dengan memberikan pelatihan dan pembimbingan yang intensif. Sedangkan untuk kasus yang terkait dengan pelanggaran yang merugikan negara dan organisasi maka sanksinya adalah dikeluarkan (*dismissal*). Dalam catatan NPA kasus yang paling banyak adalah menyangkut kinerja yang rendah, sedangkan yang terendah adalah kasus yang terkait dengan kejahatan moral yang merugikan negara, yaitu korupsi.

## 3. Pendidikan dan Pelatihan Pegawai

NPA juga memberikan suatu pedoman yang dijadikan suatu acuan dari setiap kementerian dan lembaga dalam melaksanakan pengembangan kapasitas pegawainya melalui diklat. Selain itu NPA melalui *National Institute of Public Administration* (NIPA) melaksanakan pelatihan yang diikuti oleh pegawai negeri dari lintas kementerian dan lembaga. Bagi daerah, NIPA melalui kantor cabangnya juga melaksanakan suatu pelatihan yang diikuti oleh pegawai-pegawai negara di daerah dalam wilayahnya.

Selain *off the job training*, Jepang dikenal sangat kental dan kuat dengan pelatihan yang diselenggarakan dalam unit organisasinya masing-masing (*on the job training*). Pola hubungan antara senior dan junior (*sempai to kohaiis*) yang kuat, menjadikan pelatihan yang diselenggarakan di lingkungan dalam organisasi ini menjadi sangat efektif. Senior bisa berperan sebagai guru, pelatih dan juga pembimbing dalam pelaksanaan tugas sehari-hari bawahannya. Dengan kata lain, pola hubungan ini telah membentuk secara sistemik seorang senior sebagai model (*role model*) bagi bawahannya. Memang banyak yang memandang pola hubungan ini berpotensi untuk menciptakan kolusi sebagaimana pola hubungan patron-client di beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. Namun produk budaya yang terbentuk melalui proses yang sangat panjang ini telah menghasilkan suatu birokrasi yang efektif dan





juga kepemimpinan yang bisa berperan secara total dalam menciptakan birokrasi yang harmonis dan berwibawa.

Terkait dengan peningkatan kapasitas birokrat melalui pelatihan, NPA telah mendesain empat jenis pelatihan bagi pegawai negeri, baik yang dilakukan di NIPA maupun yang dilaksanakan di luar, yang mengambil pasca sarjana dalam kebijakan publik di *Graduate School* baik di dalam maupun di luar Jepang, maupun melalui pemagangan atau *internship program* di dunia swasta. Keempat jenis pelatihan tersebut adalah:

- a. Pelatihan untuk pegawai negeri daerah.
- b. Pelatihan berdasarkan jenjang posisi (terutama yang masuk menjadi pegawai negeri lewat jalur II dan III).
- c. Pelatihan administratif.
- d. Pelatihan melalui pengiriman seseorang pegawai (*dispatching personnel for training*) ke suatu lembaga pendidikan.

Pelatihan untuk pegawai daerah dimulai saat seseorang dinyatakan lulus dan menjadi pegawai negeri. Pelatihan ini semacam pendidikan dan pelatihan pra-jabatan (*induction training*). Secara berjenjang NPA di daerah melaksanakan berbagai diklat untuk pimpinan unit sampai kepada manajer serta penyelia. Sedangkan bagi *deputy director general* dan *director general* lebih banyak pelatihan dalam bentuk seminar. Pelatihan kedua adalah berdasarkan jenjang posisi. Pelatihan ini secara khusus ditujukan untuk pegawai dan pimpinan unit serta asisten *director*. Pelatihan keempat adalah pelatihan administratif. Pelatihan ini sebangun dengan pendidikan prajabatan dan pelatihan kepemimpinan di Indonesia. Perbedaannya, pelatihan ini hanya diikuti oleh pegawai negeri tingkat pusat. Selain itu, hal lain yang membedakan adalah bahwa dalam pelatihan prajabatan (*initial training*) yang dilaksanakan dalam tiga jenjang yang meliputi: pelatihan saat awal menjadi pegawai negeri, pelatihan administratif pemula dan pelatihan tindak lanjut yang biasanya dilaksanakan pada tahun ke-tiga. Setelah tahun ketiga, mereka akan mengikuti pelatihan berdasarkan jenjang kepemimpinan yang diemban. Program diklat dilaksanakan paling pendek 1 hari dan paling panjang adalah 3 minggu. Sedangkan untuk pelatihan administratif yang ditujukan untuk para pimpinan unit organisasi, di Indonesia kurang lebih sama dengan diklat kepemimpinan (Diklatpim) yang secara berjenjang diberikan dari tingkatan kepala seksi hingga *director*. Sedangkan untuk tingkat deputi direktur jenderal dan direktur jenderal pelatihan lebih banyak bersifat seminar.

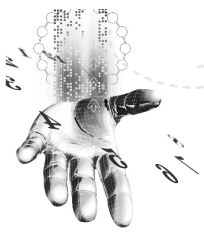
Jenis pelatihan terakhir adalah dengan

mengirimkan pegawai mengikuti pendidikan dan pelatihan yang berjangka pendek maupun yang berjangka panjang. Pelatihan yang berjangka pendek adalah dengan mengirimkan para pegawai ke luar negeri untuk melakukan suatu *internship program* dalam berbagai lembaga pemerintah. Sedangkan pelatihan jangka panjang adalah dengan mengirimkan para pegawai untuk mengambil pendidikan tingkat lanjut baik dalam tingkat master (S-2) maupun doktor (S-3) dalam bidang kebijakan publik di berbagai universitas yang di Jepang maupun luar negeri. Jepang sudah memiliki tradisi yang cukup lama dalam pengiriman para birokratnya untuk mendalami bidang kajian publik di universitas-universitas di Eropa maupun Amerika Serikat. Pemerintah Jepang telah sejak masa pasca Restorasi Meiji telah mengirimkan sebagian birokratnya ke luar negeri. Program ini terus berlanjut sejak perang Dunia ke II. Baru pada pertengahan tahun 1950-an sebagian universitas di Jepang mengembangkan studi kebijakan publik dan administrasi negaranya. Jumlah ini semakin berkembang terutama sejak tahun 1990an. Pertumbuhan ini tidak lepas dari respon universitas terhadap berbagai reformasi birokrasi yang sedang mulai dijalankan. Pemerintah membutuhkan masukan yang komprehensif dari sisi akademik terhadap setiap kebijakan publik yang dihasilkan (Anwar, 2007). Saat ini tercatat 175 universitas yang menawarkan program studi terkait kebijakan publik, yang mayoritas diselenggarakan dalam jenjang pasca sarjana (master). Namun demikian, jumlah pegawai yang dikirimkan ke luar negeri juga semakin meningkat. Pada tahun fiskal 2009, pemerintah Jepang mengirimkan 125 pegawai negeri pusatnya untuk mengikuti pendidikan jangka panjang di luar negeri.

Selain itu, pengembangan pegawai yang saat ini juga tengah dikembangkan adalah dengan melalui program pertukaran pegawai antara sector publik dengan swasta, terutama swasta yang memiliki reputasi yang sangat baik. Program ini lazim disebut sebagai program magang. Program ini secara efektif bisa menjadi media transfer pengetahuan dan pengalaman pegawai-pegawai dari kedua sector tersebut. Program pertukaran ini dilaksanakan baik dalam jangka pendek, yang hanya 1 bulan ataupun jangka panjang sampai 3 tahun.

#### 4. Remunerasi

Pada dasarnya, pegawai negeri diperbolehkan untuk membentuk asosiasi namun demikian keleluasaan serikat organisasi ini sangatlah terbatas, karena mereka tidak memiliki hak untuk menghimpun suatu resolusi apalagi melakukan



suatu demonstrasi. Limitasi hak ini dijalankan dalam rangka menjaga stabilitas organisasi pemerintah. Mereka boleh menyampaikan usul secara organisatoris, namun bagi pegawai pemerintah berbagai usul tersebut harus disalurkan melalui *National Personnel Authority* (NPA). Di Jepang, salah satu kompensasi dengan dikurangnya hak-hak pegawai negara dalam menyuarakan aspirasi maka harus diciptakan sistem remunerasi yang layak. Karenanya, NPA selalu memantau jumlah remunerasi yang tepat sehingga akan bisa menjamin kenyamanan para pegawai negeri. Proses penentuan remunerasi ini dimulai dengan mengadakan survey terhadap remunerasi yang dilaksanakan di dunia swasta dibandingkan dengan remunerasi yang diterima oleh swasta. Ada ketentuan yang tidak tertulis bahwa remunerasi untuk pegawai negeri harus sedikit lebih baik dibandingkan dengan remunerasi di sektor swasta. Rekomendasi NPA terkait remunerasi ini kemudian disampaikan kepada Perdana Menteri yang kemudian disampaikan ke anggota parlemen (Diet) yang kemudian akan ditetapkan menjadi suatu keputusan nasional.

Remunerasi untuk pegawai negeri terdiri dari gaji dasar (*basic salary*), beberapa tunjangan (*several allowances*), dan bonus. Tunjangan terdiri dari: tunjangan keluarga, tunjangan perumahan, tunjangan transportasi, tunjangan sebagai manajer, tunjangan wilayah, dan juga tunjangan lembur. Sedangkan bonus adalah bersifat tambahan penghasilan yang diberikan biasanya pada akhir tahun.

Remunerasi di sektor publik (pegawai negeri) dipandang terlalu tinggi dibandingkan dengan mereka yang bekerja di sektor swasta. Dengan kondisi perekonomian Jepang yang memang belum menunjukkan tanda-tanda kembali kepada titik sebelum krisis, maka ada beberapa usulan di antaranya adalah dengan mengurangi sekitar 22% remunerasi dari pegawai negeri. Selain itu, bonus juga akan dikurangi sekitar 35% dari total gaji yang diterima. Usulan dari partai yang berkuasa ini jelas ditentang oleh sebagian besar para pegawai negeri. Meskipun sebagai kompensasinya pegawai negeri akan diberikan hak yang lebih besar dalam berserikat, terutama dalam menggalang pendapat secara massal. Oleh karena itu dalam diskusi dengan Prof. Yokomichi disampaikan bahwa penurunan yang paling bisa diterima adalah sekitar 5%.

Masih terkait dengan remunerasi pegawai negeri saat ini NPA tengah menggodok berbagai kebijakan jangka panjang terkait dengan remunerasi yang meliputi:

a. Review alokasi di antara wilayah dalam rangka

mencerminkan gaji lokal.

- b. Mengendalikan peningkatan bertahap remunerasi berdasarkan senioritas, hal ini sebagai transisi bahwa remunerasi akan berdasar pada beban tugas dan tanggung jawab.
- c. Mendesain remunerasi yang terkait dengan kinerja.
- d. Menetapkan sebuah penjadwalan untuk staf special (ahli).

## 5. Perencanaan Karir

Pola karir adalah suatu jalur yang menggambarkan jalur karir dari seorang pegawai semenjak diangkat menjadi pegawai sampai pensiun. Berdasarkan seleksi berbasis ujian tertulis dan wawancara pegawai negeri yang diangkat bisa melalui empat jalur, yakni: type IA dan IB, II, dan III. Dari ketiga jalur tersebut, seorang pegawai negeri akan meniti jalurnya berdasarkan tingkatan (*grade*) yang bisa dilalui oleh setiap pegawai yang berkompeten untuk mendudukinya. Secara umum di Jepang ada 8 grade jalur karir, yaitu:

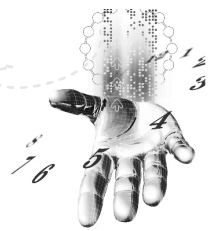
- a. *Grade 1 (Staff member)*.
- b. *Grade 2 (Senior staff member)*.
- c. *Grade 3 (Team leader)*.
- d. *Grade 4 (Deputy director)*.
- e. *Grade 5 (Director)*.
- f. *Grade 6 (Director)*.
- g. *Grade 7 (Senior Director)*.
- h. *Grade 8 (Director-general)*.
- i. *Grade 9 (Vice minister)*.

Sebagaimana di Indonesia ada dua jabatan yang bisa dipilih oleh pegawai negeri: jalur jabatan struktural (yang dimulai dari kepala seksi hingga direktur jenderal) dan jabatan keahlian yang bersifat keahlian atau kalau di Indonesia dikenal dengan jabatan fungsional khusus, seperti dosen, dokter, dan lainnya. Untuk dapat menduduki jabatan-jabatan struktural, beberapa instansi pemerintah termasuk di daerah (Tokyo *Metropolitan Government/TMG and Yokohama Prefecture*) mereka harus mengikuti ujian yang mengukur kompetensi untuk setiap jabatan. Bahkan untuk TMG, latar belakang pendidikan tidak menjadi pertimbangan seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan atau pos-pos tertentu. Lampiran 1 menggambarkan pola karir pegawai negeri dalam kasus di TMG.

## 6. Hak dan Kewajiban Pegawai

Hak dasar birokrat Jepang sangat terbatas. Mereka boleh membentuk suatu serikat atau asosiasi, tapi hanya mereka yang bekerja di instansi berbadan hukum yang memiliki hak





untuk mengumpulkan kesepakatan bersama. Hak untuk melakukan demonstrasi adalah sangat tegas dilarang. Selain itu, pegawai negara juga dituntut melaksanakan berbagai kewajiban berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya sesuai dengan hukum dan perundang-undangan. Keharusan-keharusan dasar tersebut adalah:

- a. Larangan untuk melakukan demonstrasi atau sikap menentang.
- b. Keharusan untuk melaksanakan tugas berdasarkan hukum dan perintah atasan.
- c. Keharusan menjaga rahasia negara yang bersifat rahasia.
- d. Mendedikasikan diri sebagai pelayan masyarakat (keharusan untuk memberikan tanpa membeda-bedakan perhatian dalam pelaksanaan tugas).
- e. Larangan untuk melakukan tindakan yang menyebabkan pencemaran.
- f. Larangan melakukan kegiatan politik.
- g. Larangan untuk melakukan bisnis dengan pihak swasta atau melibatkan urusan bisnis dalam tugas.
- h. Larangan untuk melaksanakan tugas sampingan bisnis tanpa izin.

Apabila seorang pegawai terbukti melakukan pelanggaran terhadap berbagai aturan tersebut, maka mereka akan menerima hukuman berupa pengurangan gaji, pemberhentian dari tugas dan yang paling berat adalah dipecat, dan apabila terkait dengan hukum maka dia harus diproses di pengadilan. NPA mengeluarkan petunjuk yang sangat rinci dalam mengawal terlaksananya aturan ini secara efektif. Tabel 1 menjelaskan tindakan dalam setiap tindakan indisipliner dari pegawai.

### 7. Menegakkan Etika Pegawai

Untuk menjaga etika pegawai negeri nasional, NPA mengeluarkan dua pedoman yang bernama *National Public Service Ethics* dan *National Public Services Ethics Code*. Unit atau organ yang bertugas mengawal dan mendesain kode etik ini adalah *National Public Service Ethics Board*. Ada beberapa ketentuan dasar yang bersifat umum dari *ethical*

*conduct* yang meliputi:

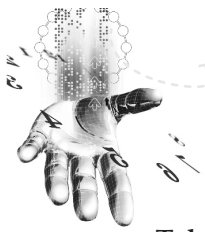
- a. Pegawai harus selalu melaksanakan tugasnya dengan fair, dan menyadari bahwa mereka adalah pegawai negara bagi seluruh masyarakat dan bangsa.
- b. Pegawai tidak boleh menggunakan tugas dan posisinya untuk kepentingan atau keuntungan baik kepada mereka sendiri atau golongan dimana ia berada.
- c. Pegawai tidak boleh melakukan tindakan yang menimbulkan kecurigaan atau ketidakpercayaan publik.
- d. Pegawai harus berusaha sepenuhnya untuk mengedepankan kepentingan publik.
- e. Pegawai harus menyadari bahwa segala tindakannya dapat berpengaruh terhadap kepercayaan dalam pelayanan publik baik di dalam maupun di luar jam kerja.

Terkait dengan *code of conduct*, ada beberapa larangan yang sangat tegas menyangkut dengan tindakan pegawai terhadap pihak ketiga. Larangan ini berupa larangan untuk menerima barang dan uang dari pihak yang berkepentingan yang mengakibatkan dia akan bias dalam memberikan pelayanan. Selain itu, juga dilarang untuk menerima bantuan dalam bentuk apapun dari pihak ketiga yang berkepentingan. Adapun beberapa tindakan yang masih diperbolehkan misalnya melakukan jamuan makan dengan pihak ketiga yang berkepentingan, namun mereka pegawai harus membayar sendiri. Ataupun dibayar oleh pihak ketiga yang tidak berkepentingan dan tidak boleh lebih dari ¥ 10.000 (sekitar Rp 1.100.000,-).

Terkait dengan pemberian hadiah, NPA mengeluarkan semacam aturan yang tegas menyangkut pemberian kepada pegawai dari pihak ketiga. Bagi pejabat pusat pada tingkat jabatan asisten director atau lebih tinggi harus mengirimkan sebuah laporan pemberian kepada pimpinan pada masing-masing kementerian dan lembaga manakala dia menerima hadiah yang bernilai melebihi ¥ 5.000, - dari pihak ketiga. Nilai hadiah yang melebihi ¥ 20.000,- sudah masuk dalam kategori sebagai informasi yang terbuka

Tabel 1. Tindakan dan hukuman

Tindakan yang Terkait Disiplin	Dikeluarkan	Pemberhentian dari tugas	Penurunan remunerasi	Teguran
Membocorkan rahasia	●	●		
Menggelapkan dana publik	●			
Penganiayaan		●	●	
Ceroboh dalam mengemudikan kendaraan yang mengakibatkan orang lain celaka	●			
Menyembunyikan kesalahan anak buah		●	●	



Tabel 2. Kategori pekerjaan dan batas usia pension

Category	Examples	Retirement Age
Regular Service National Public Employees	General employees	60
	Administrative vice-minister	62
	Guard, custodians, deputy director of laboratory	63
	Director of Laboratory, medical doctors	65
Special Service National Public Employees	Self defense officials	from 53 to 62
	Ministry of Defense (other than self defense officials)	60
	Judge of the supreme court, etc	70
	Judge of the General Court, etc.	65
	Employees of the Diet and the Court	60

untuk publik dan mereka melaporkan kepada masyarakat melalui NPA paling lambat 60 hari setelah menerima dan menyampaikan salinannya kepada Dewan Etik.

Pemerintah Jepang sangat tegas dalam menegakkan kode etik pegawai ini terbukti dari 64 kasus yang diselidiki pada tahun 2008, ditemukan ada 267 yang terkena sanksi. Dan ini merupakan pembelajaran yang sangat serius dalam menciptakan pemerintah yang bersih.

### 8. Sistem Pensiun

Usia pensiun pegawai negeri diatur dalam Undang Undang tentang manajemen pensiun pegawai pemerintah, yang masing-masing berdasarkan jenis atau karakter pekerjaan yang diembannya. Tabel 2 memberikan gambaran kategori pekerjaan dan batas usia pensiun.

Dasar mengatur manajemen pensiun adalah dalam rangka meningkatkan moral, untuk menguatkan kembali organisasi (re-energize) dan meningkatkan efisiensi dari pemerintah jangka panjang dalam pengelolaan kepegawaian, serta menjaga dinamika organisasi.

Tunjangan pensiun dibayar kepada pegawai negeri yang telah memasuki usia pensiun. Namun mereka baru akan mendapat tunjangan pensiun pada usia 65 tahun. Dengan demikian sejak mereka pensiun hingga usia 65 pemerintah akan memberikan tunjangan sebesar 50% dari jumlah gaji terakhir yang diterima. Jumlah tunjangan pensiun dihitung berdasarkan alasan-alasan pensiun, lamanya pengabdian dan jenjang posisi pada saat dia pensiun. Dengan demikian, secara formula tunjangan pensiun dapat dihitung dengan formula sebagai berikut:

$$RA = \frac{\text{Basic Allowance}}{\text{(monthly salary at retirement x payment rate)}} + \text{adjustment allowance}$$

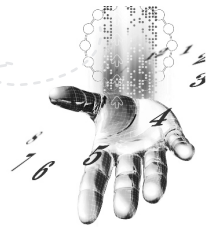
RA = Retirement Allowances

Payment rate adalah hitungan yang digunakan untuk menghitung dasar tunjangan. Rata-rata ini ditentukan dengan menghitung lamanya pengabdian dan juga alasan pensiun, sebagaimana yang ditampilkan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Payment Rate

Reason for retirement	Personal reasons	Reached the age limit Voluntary early retirement	Employment adjustment
Year(s) of service			
1	0.6	1	1.5
5	3	5	7.5
10	6	10	15
15	12.4	19.375	23.25
19	19.71	23.375	29.85
20	23.5	30.55	32.76
24	31.5	38.87	39.624
25	33.5	41.34	41.34
30	41.5	50.7	50.7
35	47.5	59.28	59.28
45	59.28	59.28	59.28





**Tabel 4. Adjustment Allowance**

Class	Unit amount (per month)	Class	Unit amount (per month)
1	¥ 79,200	6	¥ 41,700
2	¥ 62,500	7	¥ 33,350
3	¥ 54,150	8	¥ 25,000
4	¥ 50,000	9	¥ 20,850
5	¥ 45,850	10	¥ 16,700
		11	¥ 0

Sedangkan tunjangan penyesuaian (*adjustment allowance*) dihasilkan dari perhitungan setiap bulan. Biasanya pekerja akan dikelompokkan ke dalam kelas dari nomor 1 sampai 11 tergantung pada deskripsi pekerjaan. Setiap kelas berhubungan dengan jumlah unit yang akan berisi dari elemen-elemen penyesuaian tunjangan.

### 9. Hubungan Birokrat dengan Politik

Jepang telah memiliki sejarah hubungan yang sangat baik antara politik dan birokrat. Kondisi ini disebabkan oleh tegasnya kebijakan yang mengatur wilayah jabatan yang menjadi domain dari politisi dan jabatan yang menjadi domain dari pejabat karir. Dalam organisasi pemerintah pusat, yang menjadi wilayah politik selain jabatan sebagai menteri adalah *State Secretary*, *Parliamentary Vice Minister*. Seorang menteri juga diperbolehkan untuk mengangkat satu orang staf ahli yang berasal dari jalur politik. Jumlah *State Secretary* jumlahnya rata-rata 2 orang, sedangkan untuk *Vice Minister* jumlah 2-4 orang. Di luar itu, jabatan dalam birokrasi adalah masuk dalam domain jabatan karir yang akan diisi oleh pejabat karir yang memiliki kompetensi sesuai dengan jabatan yang ditentukan. Karir tertinggi birokrat karir adalah wakil menteri yang mewakili dari unsur birokrat, yaitu *Administrative Vice Minister*.

Selain itu, juga ditopang oleh tegasnya aturan yang memberikan batasan sangat ketat mengenai aktivitas politik yang diperbolehkan kepada setiap pegawai. Pegawai negeri tetap memiliki hak politik namun mereka tidak diperbolehkan untuk memberikan kontribusi bagi setiap kandidat yang berlaga dalam arena politik. Ada aturan yang tegas yang melarang setiap pegawai negeri untuk melakukan aktivitas-aktivitas politik. Demikian juga bagi pejabat politik, karena memang begitu jelasnya aturan-aturan pendukung lainnya, seperti larangan dalam melakukan pertemuan dengan pihak-pihak yang terkait dengan urusan pemerintah.

### D. PEMBELAJARAN DARI JEPANG TENTANG PENGELOLAAN KEPEGAWAIAN NEGARA.

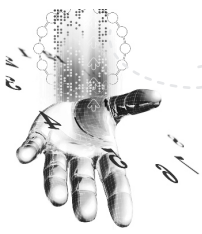
Belajar dari sistem pengelolaan kepegawaian ada beberapa pembelajaran (*lesson learned*) yang bisa diambil dalam rangka menyempurnakan RUU Kepegawaian Indonesia. Beberapa pembelajaran dari Jepang yang bisa diadaptasi untuk pengelolaan kepegawaian di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Adanya organisasi dalam *cabinet office* yang netral.

NPA adalah organisasi suatu organisasi yang netral dan bebas dari intervensi politik siapapun yang berwenang untuk menghasilkan berbagai rekomendasi terkait dengan pengelolaan kepegawaian, mulai dari rekrutmen, penempatan, promosi, evaluasi kinerja, pola karir, sampai kepada pensiun. Posisi NPA ini sangat kuat sehingga intervensi politik bisa dihindari atau paling tidak diminimalisir. Selain itu, dengan didukung oleh suatu organisasi yang kuat dan profesional, maka setiap rekomendasi NPA akan dijadikan pedoman bagi setiap unit organisasi pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Dalam konteks Indonesia, sebenarnya semangat untuk membentuk organisasi sejenis ini, telah diamanatkan dalam UU No. 43/1999 tentang Kepegawaian Negara sebagai Komisi Kepegawaian Negara. Namun hingga saat ini, komisi ini belum bisa terbentuk. Karenanya, NPA bisa dijadikan sebagai salah satu *benchmark* dalam mendesain organisasi dan ketatalaksanaan komisi kepegawaian.

b. Pembenahan sistem seleksi.

Rekrutmen pegawai adalah titik krusial dalam pengadaan pegawai. Berbagai kajian telah menunjukkan bagaimana dalam rekrutmen telah menjadi ajang transaksi baik politik dan ekonomi yang jelas berimplikasi terhadap rendahnya mutu calon pegawai negeri. Pelajaran Jepang yang memberikan



kewenangan sebagai talent pool untuk mendapatkan calon pegawai negeri bisa diadaptasikan dalam konteks Indonesia. Selain itu, rekrutment pegawai di Jepang yang menggunakan tiga jalur (I, II, dan III) yang meskipun saat ini tengah direvisi juga bisa dijadikan sebagai salah satu inspirasi untuk mendapatkan kandidat pegawai negeri yang potensial karena melihat birokrasi sebagai tempat yang nyaman dan menjanjikan. Sentralisasi dalam seleksi dengan beberapa penyesuaian juga bisa diadaptasikan dalam rekrutmen pegawai negeri.

c. Perencanaan pola karir.

Pembelajaran yang telah dijalankan oleh TMG dalam menjalankan pola karir bisa dijadikan sebagai salah satu model dalam membangun pola karir pegawai negeri di Indonesia. Ada beberapa aspek yang dijadikan sebagai pertimbangan untuk menduduki jabatan, terutama yang struktural. Selain pertimbangan kapasitas moral individu dan juga kompetensi, yang ditunjukkan dengan hasil ujian untuk setiap jabatan.

d. Penguatan kapasitas individu melalui pelatihan.

Jepang sangat kuat dalam skema *off the job training*. Namun demikian, Jepang juga memiliki sistem *on the job training* yang memadukan antara model klasik yakni perkuliahan dan seminar dengan model *internship training* bahkan *exchange program* dengan pihak swasta. Pola pemagangan ini memberikan penyegaran bagi kedua organisasi.

e. Penguatan etika.

Etika adalah aspek fundamental yang menjadikan birokrasi Jepang menjadi berkarakter. Penguatan etika ini juga ditunjang ada sistem sosial yang memungkinkan seseorang untuk merasa malu apabila melakukan tindakan-tindakan yang merugikan orang lain, merusak tata lingkungan alam dan juga mempermalukan tempat di mana mereka berasal (keluarga dan juga tempat bekerja). Selain itu juga ada paham yang melekat dalam masyarakat bahwa menjadi birokrat adalah sebagai pelayanan masyarakat. Sehingga dia akan malu apabila dia tidak bisa memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

f. Jelasnya hubungan kerja antara wilayah birokrat dengan politik.

Kejelasan ini tercermin dari berbagai domain jabatan yang memang menjadi bagian dari politik, demikian juga sebaliknya. Selain itu, juga adanya aturan tegas yang membatasi pegawai negara terlibat dalam politik.

#### REFERENSI

- Davis, Roger J. & Ikeno, Osamu. 1949. *The Japanese Mind: Understanding Contemporary Japanese Culture*. Tokyo: Tuttle Publishing.
- Lafayette, B. Demente. 2004. *The Japanese Samurai Code: Classic Strategy for Success*. Tokyo: Tuttle Publishing.
- National Personnel Authority. *Annual Report 2010*. Dokumen ini bisa diunduh di <http://ssl.jinji.go.jp/en/>.
- National Personnel Authority. *Annual Report 2009*. Dokumen ini bisa diunduh di <http://ssl.jinji.go.jp/en/>.
- National Personnel Authority. *Annual Report 2008*. Dokumen ini bisa diunduh di <http://ssl.jinji.go.jp/en/>.
- Sanusi, Anwar. 2010. *State and Higher Education: A Quantitative investigation of government subsidies for Japanese Private Universities*. Jakarta: Center for Institutional Performance Studies, National Institute of Public Administration.
- Shibata, Tokue (ed.). 1993. *Japan's Public Sector: How the Government is Financed*. Tokyo: University Tokyo.
- Tsuji, Kyoaki. 1984. *Public Administration in Japan*. Tokyo: Tokyo University.

