

**KARYA ILMIAH**

**PARADIGMA PEMBANGUNAN DAN KAPABILITAS  
APARATUR MENYONGSONG ERA OTONOMI  
DAERAH**



**OLEH :**

**ABD. MUTALIB LUBIS, S.H., M.AP**  
**STAF PENGAJAR FAKULTAS HUKUM UMA**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**  
**MEDAN**

*Januari* - 2002

**KARYA ILMIAH**

**PARADIGMA PEMBANGUNAN DAN KAPABILITAS  
APARATUR MENYONGSONG ERA OTONOMI  
DAERAH**



OLEH :

**ABD. MUTALIB LUBIS, S.H., M.AP**  
STAF PENGAJAR FAKULTAS HUKUM UMA

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2002**



# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI ..... i

ABSTRAK ..... 1

BAB I PENDAHULUAN ..... 2

BAB II PENDIDIKAN DAN PELATIHAN JABATAN  
PEGAWAI NEGERI SIPIL ..... 11

BAB III PENINGKATAN SDM APARATUR DAN TATA  
LAKSANA SERTA PELAYANAN PUBLIK ..... 42

BAB IV PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA MENUJU  
GOOD GOVERNANCE ..... 46

BAB V PENGEMBANGAN APARATUR PEMERINTAH DAERAH  
DALAM MENYONGSONG ERA OTONOMI DAERAH...52

BAB VI BIAS BIROKRASI ..... 63

BAB VII PENUTUP ..... 68

DAFTAR PUSTAKA ..... 70

*Medan, 2 Januari 2007*



## ABSTRAK

*Paradigma pembangunan adalah cara pandang terhadap suatu persoalan pembangunan yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pembangunan dalam arti pembangunan baik sebagai proses maupun sebagai metode untuk mencapai peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan rakyat.*

*Paradigma pembangunan mengalami perkembangan yang pertama diawali dengan paradigma pertumbuhan (growth paradigm), kedua pergeseran dari paradigma pertumbuhan menjadi paradigma kesejahteraan (welfare paradigm), ketiga adalah paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (people centered development paradigm).*

*Paradigma pembangunan pada suatu waktu tertentu dipergunakan sebagai acuan pada proses pembangunan bangsa di suatu negara, sebagai upaya meningkatkan kualitas pembangunannya. Peningkatan kualitas pembangunan yang benar-benar berorientasi untuk peningkatan kualitas hidup manusia dan kepentingan kesejahteraan rakyat merupakan salah satu perwujudan good governance yang diagendakan dalam reformasi birokrasi pemerintah. Untuk mewujudkan good governance diperlukan kapebiltas aparatur birokrasi pemerintah yang berarti keberhasilan pembangunan tidak terlepas dari pengaruh kualitas kemampuan (kapabelitas) aparatur birokrasi pemerintah dalam pelaksanaan tugas, bertanggungjawab (responsibility), baik tanggungjawab obyektif (objective responsibility) maupun tanggungjawab subyektif (subjective responsibility). Di samping kapabelitas aparatur birokrasi pemerintah, diperlukan pula terdapatnya keseimbangan aktualisasi peran elemen-elemen "trias politica" baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang berarti tidak adanya dominasi peran atau lemahnya peran dari ketiga elemen trias politica secara tidak seimbang dan didukung penerapan "desentralisasi" yang proporsional dalam sistem pemerintahan.*

**Kata-kata kunci :** Paradigma, Pembangunan dan Kapabilitas Aparatur.



## BAB I PENDAHULUAN

1. **Paradigma** : Diartikan sebagai pola atau model atau cara pandang terhadap suatu persoalan yang di dalamnya terdapat sejumlah asumsi tertentu, teori tertentu, metode tertentu dan pemecahan masalah tertentu. Paradigma yang satu dengan paradigma yang lain tidak dapat disamakan maupun dipersatukan, tetapi dapat diperbandingkan. Asumsi berkaitan dengan persoalan keyakinan dan kepercayaan (meta teori), sehingga tidak dapat diuji. Teori, metode dan solusi dapat diuji, ditest dan dikritik, dikembangkan dan disempurnakan.

### 2. **Pembangunan** :

a. Pembangunan sebagai proses yang memungkinkan anggota masyarakat meningkatkan kapasitas personal dan institusional dalam memobilisasi dan mengelola sumberdaya untuk menghasilkan perbaikan kualitas yang sesuai dengan aspirasi mereka sendiri, berkelanjutan, adil dan merata (David Korten : 1990) ;

b. Pembangunan yang dilakukan negara-negara berkembang secara umum merupakan suatu proses kegiatan yang direncanakan dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial dan modernisasi bangsa untuk mencapai peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan rakyat (diadaptasi dari Agus Suryono:2001)

c. Pembangunan dapat dimaknakan :

- Sebagai proses perubahan sosial menuju ketataran kehidupan masyarakat yang lebih baik;
- Sebagai upaya manusia yang sadar, terencana dan melembaga;
- Sebagai proses sosial yang bebas nilai (value free);
- Memperoleh sifat dan konsep transendental, sebagai meta-disciplinary phenomenon, bahkan memperoleh bentuk sebagai ideologi (the ideology of developmentalism);
- Sebagai konsep yang sarat nilai (value loaded), menyangkut proses pencapaian nilai yang dianut suatu bangsa secara makin meningkat;

- Pembangunan menjadi *culture specific*, *situation specific* dan *time specific* (Tjokrowinoto : 1987)

d. Pembangunan seharusnya merupakan suatu proses yang saling terkait antara proses pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial dan demokrasi politik yang terjadi dalam lingkaran sebab akibat kumulatif (*circular cumulative causation*) (Myrdal, 1956, dari Agus Suryono, 2001: 56)

### 3. Teori Pembangunan

Dalam pelaksanaan pembangunan di negara-negara berkembang tidak terlepas pula dari teori-teori pembangunan yang dipergunakan sebagai acuan dalam perencanaan, pelaksanaan maupun menilai dan mengukur kinerjanya. Teori pembangunan yang diterapkan adalah teori pembangunan yang berusaha memecahkan masalah yang dihadapi oleh negara-negara yang sedang berkembang yang tentunya berbeda dengan teori pembangunan di negara yang telah maju, karena berbagai faktor yang mempengaruhi, salah satunya misalnya untuk negara miskin (sedang berkembang) menghadapi persoalan bagaimana mempertahankan hidup (*survival*) sedangkan di negara yang sudah maju (adi kuasa) yang telah mencapai kemapanan sosial ekonominya (*establish*) persoalan yang dipikirkan adalah bagaimana mengembangkan politik prestisenya atau bahkan bagaimana benar-benar menjadi "polisi dunia" dalam semua aspek kehidupan baik politik, ekonomi, sosial budaya, ilmu pengetahuan, teknologi, maupun militer dari bangsa-bangsa di dunia (diadaptasi dari Agus Suryono:2001).

#### Perkembangan Paradigma Pembangunan

Berdasarkan berbagai pengertian dan makna pembangunan, maka pembangunan dapat dipandang :

1. **Sebagai Sistem**, terdapat tiga (3) unsur yaitu unsur masukan (input), unsur proses dan unsur keluaran (output).
  - Unsur Masukan (*inputs*) meliputi sumber daya yang digunakan baik manusia, alam, budaya, lembaga kemasyarakatan, nilai-nilai yang ingin dicapai;
  - Unsur Proses, mencakup kompetensi organisasi dan manajemen pemerintahan dalam pelaksanaan program-program pembangunan;

Unsur Keluaran (*outputs*) baik berupa fisik maupun non fisik.

2. **Sebagai Metode**, pembangunan berorientasi pada upaya mencapai peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan rakyat yang didukung oleh pengorganisasian dan partisipasi masyarakat selaku subyek pembangunan.

Teori pembangunan yang dipergunakan sebagai landasan dalam perencanaan pembangunan, perumusan strategi, pelaksanaan dan evaluasi kinerja pembangunan menurut Agus Suryono (2001) terdapat tiga (3) kelompok teori pembangunan yang dipandang penting, yaitu :

1. Kelompok Teori Modernisasi;
2. Kelompok Teori Ketergantungan (*dependency theory*);
3. Kelompok Teori Pembangunan yang lain (*another development*).

Dalam perkembangannya, pembangunan bangsa-bangsa di dunia mengalami beberapa pergeseran pola atau model atau paradigma pembangunan mulai dari paradigma pertumbuhan, paradigma kesejahteraan, paradigma neo - ekonomi, paradigma dependencia sampai paradigma pembangunan manusia. Dalam tulisan ini secara terbatas dilakukan pengkajian pada tiga paradigma saja yang dipandang cukup dominan, khususnya di negara kita, yaitu :

1. Paradigma Pertumbuhan (*Growth Paradigm*);
2. Paradigma Kesejahteraan (*Welfare Paradigm*);
3. Paradigma Pembangunan Manusia (*People Centered Development Paradigm*)

#### **Paradigma Pertumbuhan (*Growth Paradigm*)**

Pelaksanaan pembangunan dinegara berkembang (*developing countries*), penekanannya pada upaya peningkatan pendapatan masyarakat dan pertumbuhan pendapatan nasional. Penerapan paradigma pertumbuhan dalam pelaksanaan pembangunan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Dalam hubungan ini PBB mencanangkan dasawarsa pembangunan pertama berlangsung pada dasawarsa 1960-1970 dengan strategi pertumbuhan ekonomi negara berkembang sebesar 5% pertahun. Pada periode ini ternyata mengabaikan masalah distribusi pendapatan nasional, sehingga timbul masalah kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan pembagian pendapatan, urbanisasi dan kerusakan lingkungan.

Melihat kenyataan itu terjadilah pergeseran dari strategi pertumbuhan ekonomi menjadi strategi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan Selanjutnya timbul pemikiran paradigma baru yaitu paradigma kesejahteraan (*welfare paradigm*)

**Paradigma Kesejahteraan (*welfare paradigm*):**

Pada awal dasawarsa 1970 - an muncul pemikiran baru dalam pelaksanaan pembangunan yaitu paradigma kesejahteraan (*welfare paradigm*) yang orientasinya ingin mewujudkan peningkatan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial dalam waktu sesingkat mungkin.

Pada periode dasawarsa pembangunan kedua (1971-1980) pelaksanaan pembangunan dengan strategi pertumbuhan ekonomi bergeser menjadi orientasi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan (*growth and equity of strategy development*) menuju industrialisasi dengan strategi pertumbuhan ekonomi sebesar 6% pertahun dengan tujuan pemerataan pembangunan di bidang pendapatan, kesehatan, keadilan, pendidikan, kewirausahaan, keamanan, kesejahteraan sosial termasuk pelestarian dan penyelamatan lingkungan dari kerusakan. Dalam dasawarsa ini ternyata juga belum mampu merubah ketergantungan negara berkembang terhadap negara maju ditandai dengan ketergantungan investasi, bantuan dan pinjaman luar negeri.

Penerapan paradigma kesejahteraan ini cenderung pelaksanaan pembangunannya bersifat sentralistik (*top down*) sehingga cenderung menumbuhkan hubungan ketergantungan antara rakyat dan proyek-proyek pembangunan (birokrasi pemerintah) yang dilakukan oleh pemerintah. Pada gilirannya dapat membahayakan keberlanjutan proyek pembangunan itu, karena pembangunan sifatnya tidak menumbuhkan pemberdayaan (*disempowering*) rakyat agar mampu menjadi subyek dalam pembangunan.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan pembangunan dengan orientasi pada pertumbuhan ekonomi menjadikan paradigma pertumbuhan menjadi semakin dominan. Akan tetapi keberhasilan itu tidak terlepas dari berbagai resiko negatif yang terjadi. Sebagaimana dinyatakan oleh Tjokrowinoto (1999:10) bahwa paradigma pertumbuhan cenderung menciptakan efek negatif tertentu yang akibatnya menurunkan derajat keberlanjutan pembangunan. Selanjutnya muncul gagasan baru dalam strategi pembangunan untuk menjamin keberlanjutan pembangunan yaitu pembangunan berkelanjutan (*sustained development*).

Strategi pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) ini belajar dari pengalaman pelaksanaan pembangunan pada dasawarsa ketiga dengan munculnya konsep tata ekonomi dunia baru sebagai upaya perbaikan sosial ekonomi negara berkembang dengan strategi pertumbuhan ekonomi sebesar 7% pertahun.



Pada dasawarsa ini pusat perhatian proses pembangunan berkaitan dengan masalah kependudukan yang meningkat pesat (*population boom*), urbanisasi, kemiskinan, kebodohan, partisipasi masyarakat, organisasi sosial politik, kerusakan lingkungan dan masyarakat pedesaan. Dalam dasawarsa ini masih menghadapi masalah yakni pelaksanaan pembangunan tidak berdemensi pada pembangunan manusia, sehingga pada gilirannya berpengaruh pada timbulnya masalah ketidakadilan, kelangsungan hidup dan ketidak terpaduan pembangunan.

**Paradigma Pembangunan Manusia (*People Centered Development Paradigm*) :**

Belajar dari pengalaman pada dasawarsa ketiga pada awal 1980-an di negara berkembang penerapan konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) didukung dengan pendekatan pembangunan manusia (*human development*) yang ditandai dengan pelaksanaan pembangunan yang berorientasi pada pelayanan sosial melalui pemenuhan kebutuhan pokok berupa pelayanan sosial di sektor kesehatan, perbaikan gizi, sanitasi, pendidikan dan pendapatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu juga diarahkan pada upaya mewujudkan keadilan, pemerataan dan peningkatan budaya, kedamaian serta pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*) dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat (*public empowerment*) agar dapat menjadi aktor pembangunan sehingga dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, kemandirian dan etos kerja. Fokus perhatian dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia ini (*people centered development paradigm*) ini adalah perkembangan manusia (*human-growth*), kesejahteraan (*well-being*), keadilan (*equity*) dan berkelanjutan (*sustainability*). Dominasi pemikiran dalam paradigma ini adalah keseimbangan ekologi manusia (*balanced human ecology*), sumber pembangunannya adalah informasi dan prakarsa yang kreatif dengan tujuan utama adalah aktualisasi optimal dari potensi manusia (diadaptasi dari Korten, 1984:300 dalam Tjokrowinoto, 1999:218) . Dalam paradigma pembangunan manusia yang mendapatkan perhatian dalam proses pembangunan adalah :

- a. Pelayanan sosial (*social service*);
- b. Pembelajaran sosial (*social learning*);
- c. Pemberdayaan (*empowerment*);
- d. Kemampuan (*capacity*);

Kelembagaan (*institutional building*). (Diadaptasi dari Agus Suryono: 2001:58)

### **Kapabilitas Aparatur Pemerintah Dalam Pembangunan**

Pelaksanaan pembangunan tidak terlepas dari perubahan dan perkembangan kondisi ekologi administrasi publik, terutama yang terjadi di Indonesia saat ini sebagai tantangan yang perlu mendapatkan perhatian dan penyesuaian-penyesuaian dalam penerapan strategi pembangunan. Dalam hubungan ini, tantangan yang dimaksudkan meliputi :

- a. Penerapan Otonomi Daerah;
- b. Globalisasi informasi;
- c. Netralitas Pegawai Negeri;
- d. Penerapan multi partai dalam sistem politik;
- e. Perdagangan bebas dan
- f. Semangat reformasi dengan segala implikasinya.

Dalam hubungan ini kualitas perencanaan pembangunan diharapkan dapat menjawab tantangan perubahan tersebut dengan tetap berpijak pada strategi pembangunan berkelanjutan yang didukung dengan konsep pembangunan manusia. Perencanaan pembangunan menghasilkan rencana pembangunan dengan strategi untuk menjawab segala tantangan serta sasaran yang diinginkan yang didukung oleh tingkat kemampuan (*capability*) aparat birokrasi pemerintah mengantisipasi faktor-faktor yang berpengaruh baik internal berupa kekuatan dan kelemahan maupun eksternal berupa berbagai peluang maupun ancaman yang dapat dimanfaatkan dalam proses pembangunan.

Penerapan paradigma pembangunan, tidak terlepas pula dari paradigma baru Administrasi Publik terutama di Indonesia dengan agenda reformasi administrasi yang perlu diarahkan pada tujuh (7) wilayah penyempurnaan utama (Tjokroamidjojo: 1985 dalam Islamy: 1998) yaitu :

1. Penyempurnaan dalam bidang pembiayaan pembangunan;
2. Penyempurnaan dalam bidang penyusunan program-program pembangunan di berbagai bidang ekonomi dan non-ekonomi dengan pendekatan integratif (*integrative approach*);

3. Reorientasi kepegawaian negeri ke arah produktivitas, prestasi dan pemecahan masalah;
4. Penyempurnaan administrasi untuk mendukung pembangunan daerah;
5. Administrasi partisipatif yang mendorong kemampuan dan kegairahan masyarakat;
6. Kebijaksanaan administratif dalam rangka menjaga stabilitas dalam proses pembangunan;
7. Lebih bersihnya pelaksanaan administrasi negara.

Reformasi administrasi publik salah satunya adalah mengagendakan terwujudnya *Good Governance* yaitu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggungjawab dan profesional yang ditandai adanya aparat birokrasi pemerintah yang senantiasa mengedepankan terpenuhinya *public accountability and responsibility* (diadaptasi dari Islamy: 1998).

Dalam hubungan ini setiap aparat birokrasi pemerintah perlu senantiasa mengembangkan rasa kepekaan (*responsiveness*) terhadap kepentingan masyarakat (*public interest*) maupun masalah-masalah masyarakat (*public affairs*) yang harus dipecahkan, bertanggungjawab (*responsibility*) dalam pelaksanaan tugas pekerjaan apapun pada level manapun dan representatif (*representativeness*) dalam pelaksanaan tugas yang berarti tidak menyalahgunakan wewenang (*power abuse*) ataupun melampaui wewenang (*excessive power*) yang dimiliki baik ditinjau dari berbagai peraturan yang berlaku maupun dari nilai-nilai etika pemerintahan. Lebih lanjut perlu ditekankan bahwa *Good Governance* dapat terwujud apabila setiap aparat birokrasi pemerintah dalam pelaksanaan tugas senantiasa dilandasi pertimbangan-pertimbangan ekonomi (*economy*), senantiasa berupaya menghasilkan sesuatu yang tepat (*effectiveness*) dan melakukan tindakan dengan cara yang tepat (*efficiency*) sebagai perwujudan tanggung jawab yang bersifat obyektif (*objective responsibility*). Di samping adanya tanggung jawab yang bersifat subyektif (*subjective responsibility*) yaitu sikap tidak membedakan (*equality*) kelompok sasaran (*target group*) pembangunan dan senantiasa berupaya mewujudkan keadilan (*equity*) serta adanya keterbukaan/kejujuran (*fairness*) (diadaptasi dari Islamy: 1998).

Dalam perencanaan pembangunan perlu adanya penekanan orientasi pada tugas pokok atau kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yaitu yang pada dasarnya mencakup kewajiban melindungi rakyat (*to protect the people*), mengatur rakyat (*to regulate the people*) dan melayani rakyat (*to serve the people*).

Tugas pokok pemerintah tersebut dapat dijabarkan kedalam berbagai urusan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yaitu :

- a. Pemenuhan kepentingan masyarakat (*public interest*) maupun mengatasi masalah-masalah masyarakat (*public affairs*);
- b. Pemberdayaan masyarakat (*public empowerment*);
- c. Peningkatan kemampuan finansial pemerintah (*revenue improvement*); dan
- d. Kewenangan mengatur (*regulate*).

Keberhasilan pelaksanaan kewajiban pemerintah tersebut dapat diukur dari keberhasilan pelaksanaan urusan-urusan tersebut, terlebih dalam mengukur eksistensi kewenangan penyelenggaraan otonomi daerah bagi setiap "daerah". Dalam hubungan ini pengukuran kinerja pemerintah daerah dengan didasarkan pada standard pengukuran yang mencakup :

1. Standard Normatif : yaitu ketataatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UUD 1945, Ketetapan MPR, UU, PP dan lain sebagainya;
2. Standard Substantif : yaitu penilaian publik terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah yang menjadi pendapat umum. (diadaptasi dari Muchayat : - ceramah ilmiah dalam Orientasi Good Governance pada tgl 31 Oktober 2001 di Surabaya).

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) berarti pula penerapan nilai-nilai demokrasi yang mantap. Untuk mendukung terwujudnya *Good Governance*, diperlukan pula adanya keseimbangan aktualisasi peran dari elemen-elemen "*Trias Politica*" yang artinya tidak ada dominasi dari salah satu elemen apakah itu eksekutif - legislatif maupun yudikatif. Ketiganya memiliki dan mengaktualisasikan fungsinya secara seimbang, serasi, terpadu dan proporsional serta terbuka. Sebagaimana Mayo (1960) diadaptasi dari Agus Suryono (2001: 96) menjelaskan bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi diperlukan adanya beberapa hal sebagai berikut :

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountability*);
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang berkualitas;
3. Organisasi politik yang mencakup dua atau lebih partai politik;



4. Pers dan media masa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak azasi dan mempertahankan keadilan.

Di samping tersebut di atas diperlukan pula penerapan “desentralisasi” secara proporsional yang artinya adanya kemampuan pemerintah daerah mengembangkan “potensi daerah” untuk kepentingan publik.

## BAB II

### PENDIDIKAN DAN PELATIHAN JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia dan keadilan sosial.

Dalam rangka mencapai tujuan nasional tersebut, PNS sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur negara mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan. Adapun sosok PNS yang diharapkan dalam upaya perjuangan mencapai tujuan nasional adalah PNS yang memiliki kompetensi penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, profesional, berbudi pekerti luhur, berdaya guna, berhasil guna, sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi masyarakat dan abdi negara di dalam negara hukum yang demokratis.

Untuk membentuk sosok PNS seperti tersebut di atas diperlukan Diklat yang mengarah pada:

peningkatan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara dan tanah air;

peningkatan kompetensi teknis, manajerial, dan / atau kepemimpinannya;

peningkatan efisiensi, efektivitas, dan kualitas pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan semangat kerja sama dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja dan organisasinya.

Adapun dasar pemikiran diadakan Diklat adalah sebagai berikut:

diklat merupakan bagian integral dari sistem pembinaan PNS;

diklat mempunyai keterkaitan dengan pengembangan karier PNS;

sistem diklat meliputi proses identifikasi kebutuhan, perencanaan, penyelenggaraan, dan evaluasi diklat;

diklat diarahkan untuk mempersiapkan PNS agar memenuhi persyaratan jabatan yang ditentukan dan kebutuhan organisasi, termasuk pengadaan kader pimpinan dan staf.

Diklat meliputi dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi pendidikan dan fungsi pelatihan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

### **TUJUAN DAN SASARAN DIKLAT**

Diklat bertujuan:

meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi;

menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa;

memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat;

menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya kepemimpinan yang baik.

Sasaran Diklat adalah terwujudnya PNS yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing.

### **JENIS DAN JENJANG DIKLAT**

Jenis Diklat terdiri dari:

Diklat Prajabatan;

Diklat Prajabatan merupakan syarat pengangkatan Calon PNS menjadi PNS. Diklat Prajabatan terdiri dari:

Diklat Prajabatan Golongan I untuk PNS Golongan I;

Diklat Prajabatan Golongan II untuk PNS Golongan II;

Diklat Prajabatan Golongan III untuk PNS Golongan III.

CPNS wajib diikutsertakan dalam Diklat Prajabatan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah pengangkatannya sebagai CPNS.

CPNS wajib mengikuti dan lulus Diklat Prajabatan untuk diangkat sebagai PNS.

Diklat Prajabatan dilaksanakan untuk memberikan pengetahuan dalam rangka pembentukan wawasan kebangsaan, kepribadian dan etika PNS, disamping pengetahuan dasar tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, bidang tugas, dan budaya organisasinya agar mampu melaksanakan tugas dan perannya sebagai pelayan masyarakat.

Diklat Dalam Jabatan.

Diklat Dalam Jabatan dilaksanakan untuk mengembangkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap PNS agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya.

Diklat Dalam Jabatan terdiri dari:

#### 1. Diklat Kepemimpinan

Diklat Kepemimpinan yang selanjutnya disebut Diklatpim dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah yang sesuai dengan jenjang.

Diklatpim terdiri dari:

- a. Diklatpim Tingkat IV adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural IV;
- b. Diklatpim Tingkat III adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural eselon III;
- c. Diklatpim Tingkat II adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural eselon II;
- d. Diklatpim Tingkat I adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural eselon I.

Sementara itu, bagi PNS yang telah mengikuti dan lulus Diklat dalam jabatan sebelum diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 diatur sebagai berikut :

- Diklat ADUM setara dengan diklatpim tingkat IV



- Diklat SPAMA setara dengan diklatpim tingkat III
- Diklat SPAMEN setara dengan diklatpim tingkat II
- Diklat SPATI setara dengan diklatpim tingkat I

Sedangkan bagi PNS yang telah mengikuti dan lulus SESPA / SESPANAS dianggap telah mengikuti dan lulus Diklatpim Tingkat II dan Diklatpim Tingkat I

#### Diklat fungsional

Diklat Fungsional dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi yang sesuai dengan jenis dan jenjang Jabatan Fungsional masing-masing.

Jenis dan jenjang Diklat Fungsional untuk masing-masing jabatan fungsional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh instansi Pembina Jabatan Fungsional yang bersangkutan.

#### Diklat Teknis

Diklat Teknis dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi teknis yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas PNS. Diklat Teknis dapat dilaksanakan secara berjenjang dan ditetapkan oleh instansi teknis yang bersangkutan.

#### PESERTA DIKLAT

Peserta Diklat Prajabatan adalah semua CPNS.

Peserta Diklatpim adalah PNS yang akan atau telah menduduki Jabatan Struktural.

PNS yang akan mengikuti Diklatpim Tingkat tertentu tidak dipersyaratkan mengikuti Diklatpim Tingkat di bawahnya.

Peserta Diklat Fungsional adalah PNS yang akan atau telah menduduki Jabatan Fungsional tertentu.

Peserta Diklat Teknis adalah PNS yang membutuhkan peningkatan kompetensi teknis dalam pelaksanaan tugasnya.

## **KURIKULUM DAN METODE DIKLAT**

Kurikulum Diklat mengacu pada standar kompetensi jabatan.

Penyusunan dan pengembangan kurikulum Diklat dilakukan dengan melibatkan pengguna lulusan, penyelenggara Diklat, peserta dan alumni Diklat, serta unsure ahli lain.

Kurikulum Diklat Prajabatan dan Diklatpim ditetapkan oleh Instansi Pembina.

Kurikulum Diklat Fungsional ditetapkan oleh Instansi Pembina Jabatan Fungsional.

Kurikulum Diklat Teknis ditetapkan oleh instansi teknis yang bersangkutan.

Metode Diklat disusun dengan tujuan dan program Diklat bagi orang dewasa.

## **TENAGA KEDIKLATAN**

Tenaga kediklatan terdiri dari:

Widyaiswara;

Pengelola Lembaga Diklat Pemerintah;

Tenaga kediklatan lainnya.

## **SARANA DAN PRASARANA DIKLAT**

Sarana dan prasarana Diklat ditetapkan sesuai dengan jenis Diklat dan jumlah peserta Diklat. Instansi Pembina menetapkan standar kelengkapan sarana dan prasarana Diklat.

## **PENYELENGGARA DIKLAT**

Diklat dapat diselenggarakan secara klasikal dan/atau non klasikal.

Penyelenggara diklat secara klasikal dilakukan dengan tatap muka.

Penyelenggaraan Diklat secara non klasikal dapat dilakukan dengan pelatihan di alam bebas, pelatihan di tempat kerja, dan pelatihan dengan sistem jarak jauh.

Diklat Prajabatan dilaksanakan oleh Lembaga Diklat Pemerintah yang terakreditasi.

Diklatpim Tingkat IV, Diklatpim Tingkat III, dan Diklatpim Tingkat II dilaksanakan oleh

Lembaga Diklat Pemerintah yang terakreditasi.

Diklatpim Tingkat I dilaksanakan oleh Instansi Pembina.

Diklat Teknis dan Diklat Fungsional dilaksanakan oleh Lembaga Diklat yang terakreditasi.

#### **PEMBIAYAAN DIKLAT**

Pembiayaan Diklat dibebankan pada anggaran instansi masing-masing.

#### **PENGENDALIAN DIKLAT**

Instansi Pengendali bertugas melakukan:

pengembangan dan penetapan standar kompetensi jabatan;

pengawasan standar kompetensi jabatan;

pengendalian pemanfaatan lulusan Diklat.

Pejabat Pembina Kepegawaian melakukan pemantauan dan penilaian secara periodik tentang kesesuaian lulusan dengan jenis diklat yang telah diikuti serta melaporkan hasilnya kepada Instansi Pengendali.

#### **PEMBINAAN DIKLAT**

Instansi Pembina bertanggung jawab atas pembinaan Diklat secara keseluruhan.

Pembinaan Diklat dilakukan melalui:

penyusunan pedoman Diklat;

bimbingan dalam pengembangan kurikulum Diklat;

bimbingan dalam penyelenggaraan Diklat;

standarisasi dan akreditasi Diklat;

standarisasi dan akreditasi widyaiswara;

pengembangan sistem informasi Diklat;

pengawasan terhadap program dan penyelenggaraan Diklat;

pemberian bantuan teknis melalui konsultasi, bimbingan di tempat kerja, kerjasama dalam pengembangan, penyelenggaraan, dan evaluasi Diklat.

Pejabat pembina kepegawaian melakukan:

identifikasi kebutuhan Diklat untuk menentukan jenis Diklat yang sesuai dengan kebutuhan instansinya;

evaluasi penyelenggaraan dan kesesuaian Diklat dengan kompetensi jabatan serta melaporkan hasilnya kepada Instansi Pembina.

Pembinaan Diklat Fungsional dilaksanakan oleh Instansi Pembina Jabatan Fungsional dan berkoordinasi dengan Instansi Pembina. Pembinaan Diklat dilakukan melalui:

penyusunan pedoman Diklat;

pengembangan kurikulum Diklat;

bimbingan penyelenggaraan Diklat;

evaluasi Diklat.

Pembinaan Diklat Teknis dilakukan oleh instansi teknis yang bersangkutan dan berkoordinasi dengan Instansi Pembina. Pembinaan Diklat teknis dilakukan melalui:

penyusunan pedoman Diklat;

pengembangan kurikulum Diklat;

bimbingan penyelenggaraan Diklat;

evaluasi Diklat.



## PENGEMBANGAN KARIER

### A. PENGERTIAN

Ada beberapa pendapat tentang pengertian pengembangan karier yaitu:

sebuah rangkaian posisi atau jabatan yang ditempati seseorang selama masa kehidupan tertentu

perubahan nilai-nilai, sikap dan motivasi yang terjadi pada seseorang, karena dengan penambahan usia akan menjadi semakin matang

usaha yang dilakukan secara formal dan berkelanjutan dengan difokuskan pada peningkatan dan penambahan kemampuan seorang.

Sehubungan dengan pengembangan karier sebagai tugas perkembangan yang bersifat dan harus diwujudkan pekerja secara individual sedang dari organisasi merupakan kegiatan manajemen SDM. Untuk mendapatkan tenaga kerja yang kompetitif maka diperlukan usaha memberikan bantuan agar pekerja yang potensial dapat mencapai setiap jenjang karier sejalan dengan usaha mewujudkan tugas perkembangannya.

### B. TUJUAN PENGEMBANGAN KARIER DAN ANALISIS KARIER YANG SUKSES

Pengembangan karier pada dasarnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan efektivitas pelaksanaan pekerjaan oleh para pekerja, agar semakin mampu memberikan kontribusi terbaik dalam mewujudkan tujuan bisnis organisasi.

Bagi pekerja yang dengan peningkatan pengetahuan, keterampilan, sikap sehingga menjadi semakin produktif, dari segi pengembangan karier akan memiliki tiga alternatif dalam perlakuan organisasi terhadap dirinya yaitu:

organisasi perlu mempertahankan pada jabatan semula untuk jangka waktu tertentu dengan memberikan ganjaran yang sesuai

organisasi perlu memudahkan pekerja pada jabatan lain secara horizontal yang lebih relevan dengan peningkatan dan perbaikan pengetahuan, keterampilan, sikap yang dialami pekerja

organisasi perlu menginformasikan kepada pekerja secara vertikal atau untuk mengisi suatu jabatan yang secara struktural lebih tinggi kedudukannya.

Pengembangan karier yang terencana dan dilaksanakan dengan baik akan meningkatkan organisasi menjadi unggul dalam lingkungan bisnis yang semakin kompetitif.

### C. TANGGUNG JAWAB PENGEMBANGAN KARIER

Tanggung jawab dijabarkan menjadi beberapa tugas pengembangan karier tradisional yaitu:

perencanaan pengembangan karier disusun dan ditetapkan oleh organisasi secara sepihak

pelaksanaan pengembangan karier tergantung sepenuhnya pada organisasi

kontrol hasil pengembangan karier dilakukan secara ketat oleh organisasi

pengembangan karier diartikan dan dilaksanakan melalui kegiatan promosi ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.

Pengembangan karier tradisional memberikan dampak :

berlangsung tidak efektif

organisasi sukar untuk unggul dalam lingkungan bisnis yang kompetitif.

Pengembangan karier tradisional mengalami perkembangan.

Pengembangan karier dengan pendekatan baru dimanifestasikan sebagai berikut:

pengembangan karier harus diterima bukan sekedar promosi ke jabatan yang lebih tinggi

sukses karier berarti seorang pekerja mengalami kemajuan dalam bekerja berupa perasaan puas dalam suatu jabatan yang dipercayakan organisasi karena dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien

sukses dalam pengembangan karier yang berarti mengalami kemajuan dalam bekerja adalah meningkatkan pengetahuan dan keterampilan sehingga menjadi lebih berprestasi sebagai pekerja yang kompetitif

para pekerja harus menyadari bahwa untuk memperoleh kemajuan dalam bekerja merupakan tanggung jawab sendiri.

Untuk manajemen diri sendiri,

Sebagai perwujudan tanggung jawab dalam pengembangan karier setiap pegawai dalam merencanakan kariernya dapat melakukan langkah-langkah:

menulis hasil interview dengan diri sendiri

menginventarisasi kemampuan yang dimiliki

mempelajari nilai-nilai

membuat buku harian 24 jam

menginterview dengan pekerja lain

memperbaiki penampilan dalam bekerja

Keenam langkah manajemen karier diri sendiri disebut dengan pendekatan induktif karena prosesnya berlangsung melalui pengumpulan data yang bersifat khusus.

### **MANAJEMEN PENGEMBANGAN KARIER**

Pengembangan karier sebagai kegiatan manajemen SDM merupakan realisasi hubungan antara individu sebagai pekerja dengan organisasinya.

Untuk mewujudkan manajemen karier diri sendiri diperlukan kondisi sebagai berikut:

kesadaran dan pemahaman pekerja bahwa setiap pekerjaan selalu memberikan kesempatan untuk maju dan berkembang

setiap pekerja harus memahami bahwa tanggung jawab pengembangan karier berada pada pekerja masing-masing yang mengharuskan melakukan manajemen karier diri sendiri

setiap pekerja perlu menyadari dan memahami bahwa tidak mudah bagi organisasi untuk menyediakan karier berupa jabatan yang tersedia.

Berdasarkan ketiga kondisi tersebut, setiap pekerja yang merencanakan pengembangan karier perlu bersikap dan bertindak sebagai berikut:

Memilih bidang kerja

harus memiliki gambaran makro mengenai bidang kerjanya dihubungkan dengan tujuan jangka panjang karier

untuk memperoleh masukan yang akurat, pelajari setiap pekerja yang potensial pada setiap posisi yang searah dengan karier yang diinginkan untuk jangka panjang

terimalah setiap posisi berjangka pendek untuk dimanfaatkan dalam usaha mencapai posisi akhir yang diinginkan dan realistis untuk dicapai

persiapkan diri secara cermat dalam menguasai pengetahuan, keterampilan dan keahlian yang disyaratkan untuk menerima posisi yang lebih tinggi.

Memahami dan menerima kedudukan sekarang

menerima setiap kesempatan menduduki posisi sebagai sesuatu yang berharga untuk mewujudkan kemampuan memberikan kontribusi bagi pencapaian tujuan organisasi

berlaku cermat dan jujur pada diri sendiri dalam memprediksi kemampuan melaksanakan pekerjaan

berusaha memahami apabila organisasi menempatkan cukup lama pada suatu jabatan.

Merencanakan jalan keluar

setiap pekerja sebagai individu mempunyai hak untuk menolak dan bahkan meninggalkan sesuatu pekerjaan yang tidak disenangi

jika pilihan telah dipastikan keluar, lakukanlah dengan cara yang baik

betapapun tidak menyenangkan suatu pekerjaan, jangan ditinggalkan sebelum mendapat penggantinya secara pasti.

Manajemen pengembangan karier berlangsung dua arah yaitu :

Arah pertama harus datang dari para pekerja dengan aktif merencanakan dan melakukan kegiatan ke arah kemajuan dan perkembangan untuk mewujudkan karier yang sukses

Arah kedua dalam pengembangan karier harus datang dari organisasi untuk membantu dan memberi peluang bagi pekerja yang potensial dalam mengembangkan karier.



Setiap organisasi ikut memikul tanggung jawab membantu para pekerja agar mencapai sukses dalam kariernya.

Bantuan organisasi dalam pengembangan karier harus diinterpretasikan:

Organisasi harus menempatkan para pekerja sebagai partner yang harus dibantu sepenuhnya dalam mengembangkan karier.

Organisasi berkewajiban membantu para pekerja untuk mengetahui kemampuan dan keterampilan apa yang diperlukan dalam melaksanakan pekerjaan.

organisasi perlu memberikan dorongan kepada para pekerja agar mengelola kariernya sejalan dengan strategi organisasi dan pengembangannya .

data yang dimiliki organisasi dalam rangka perencanaan SDM sebagai keputusan masa mendatang dapat dipadankan dengan tujuan pekerja dalam manajemen pengembangan karier.

organisasi harus mempergunakan data dari hasil penilaian karya agar dapat menempatkan pekerja yang tepat untuk jabatan yang tepat.

Hubungan kebutuhan pengembangan karier pekerja secara individu dengan kebutuhan pengembangan karier dari sudut organisasi.

### **MENDESAIN PROGRAM PENGEMBANGAN KARIER**

Dalam mendesain program pengembangan karier dibedakan dalam tiga fase yaitu:

#### Fase perencanaan

Merupakan aktivitas menyelaraskan rancangan pekerja dan rancangan organisasi mengenai pengembangan karier di lingkungan.

Tujuannya untuk mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan pekerja dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

#### Fase pengarahan

Bermaksud membantu para pekerja agar mampu mewujudkan perencanaan menjadi kenyataan.

Dalam hal ini ada dua pendekatan yaitu:

pengarahan dengan menyelenggarakan konseling karier

pendekatan dengan menggunakan pelayanan informasi.

Fase pengembangan

Pekerja harus berusaha mewujudkan kreativitas dan inisiatif yang dapat mendukung untuk memasuki posisi di masa mendatang.

Kegiatan yang dapat dilakukan dengan:

penyelenggaraan system mentor

pelatihan

rotasi jabatan

program beasiswa/ ikatan dinas.

#### **KARIER GANDA**

Dalam menghadapi karier ganda diperlukan manajemen yang memenuhi persyaratan yaitu:

Perlu diselenggarakan jadwal kerja yang fleksibel , agar karier ganda dilakukan pada waktu yang berbeda.

Untuk suami dan istri yang bekerja diselenggarakan program konseling, untuk menghindari tanggung jawab pekerjaan oleh kedua pihak yang dapat merugikan organisasi.

Menyelenggarakan pelatihan supervisor untuk memberikan konseling yang mampu mendorong agar kepentingan organisasi tidak dirugikan.

Menetapkan struktur organisasi yang menunjang untuk mempermudah pemindahan pekerja, untuk mencegah semaksimal mungkin karier ganda.

Beberapa kebijaksanaan lain yang dilakukan dalam menyelesaikan masalah karier ganda yaitu:

Tidak mempekerjakan suami istri dalam satu organisasi

Dalam keadaan suami istri sama pentingnya, mungkin dapat di atasi dengan menempatkan pada kantor yang berbeda

Tidak mengangkat suami dan atau istri sebagai supervisor, untuk menghindari pembagian tugas, penilaian kerja, pemberian insentif yang tidak dilakukan secara objektif.

### **ANALISA PEKERJAAN/ JABATAN(1)**

Nilai pekerjaan baik bagi individu maupun bagi organisasi adalah:

Bagi individu

Berpengaruh dan menentukan standar kehidupan serta menggambarkan status sosial ekonomi.

Semakin besar penghasilan seseorang semakin terbuka peluang memenuhi kebutuhan secara berkualitas dan memuaskan.

Bagi organisasi

Wahana perwujudan eksistensi dan pencapaian tujuannya

Pekerjaan yang dilaksanakan secara produktif dan berkualitas yang mampu menghasilkan produk dan pelayanan yang berkualitas.

Agar pekerjaan dapat diwujudkan secara efektif dan efisien setiap organisasi akan menghadapi dua tantangan utama:

Perubahan lingkungan yang cepat diiringi dengan meningkatnya kualitas keinginan dan kebutuhan konsumen.

Salah satu perubahan cepat adalah perkembangan dan kemajuan teknologi, keinginan dan kebutuhan konsumen yang berkembang secara dinamis.

Masalah deregulasi (perubahan peraturan pemerintah) serta diiringi dengan meningkatkan kompetisi antar organisasi. Perubahan itu mengharuskan organisasi menyesuaikan kegiatan operasional organisasi dan perbaikan, penyempurnaan dan bahkan penggantian rencana strategi organisasi berakibat terjadinya dinamika pekerjaan.

Untuk menghadapi tantangan yang tidak ringan setiap organisasi harus mengantisipasi dengan kegiatan antara lain:

terus menerus mendesain kembali perencanaan organisasinya

mendesain kembali prinsip fundamental jabatan/pekerjaan

menambah dan meningkatkan kemampuan kerja SDMnya.

Setiap organisasi berkala besar khususnya diukur dari SDM, memerlukan analisis pekerjaan / jabatan agar diperoleh informasi akurat dalam mengintegrasikan perencanaan organisasi dengan kebijakan manajemen SDM.

### PENGERTIAN

Ada beberapa pengertian Analisis jabatan/pekerjaan yaitu:

Proses menghimpun informasi mengenai setiap jabatan/pekerjaan yang berguna mewujudkan tujuan bisnis sebuah perusahaan.

proses menghimpun dan mempelajari berbagai informasi yang berhubungan dengan pekerjaan secara operasional dengan tanggung jawabnya.

kegiatan menghimpun dan menyusun informasi berkenaan dengan tugas-tugas, jenis pekerjaan dan tanggung jawab yang bersifat khusus.

Analisis pekerjaan/jabatan pada dasarnya bermaksud menjawab pertanyaan:

Apa yang harus dikerjakan?

bagaimana mengerjakannya?

mengapa harus dikerjakan?

Alasan profesional analisis pekerjaan /jabatan pada dasarnya adalah:

untuk mengidentifikasi fungsi-fungsi sosial suatu pekerjaan melalui sistem yang sistematis.

mampu menemukan dimensi dalam fungsi sosial suatu pekerjaan yang dapat dikembangkan dan perluas yang akhirnya dapat digunakan dalam menetapkan persyaratan pekerja yang mampu.

dapat dipergunakan oleh para pekerja untuk mengidentifikasi kemampuan dalam bekerja terutama memenuhi tuntutan fungsi sosial pekerjaan.

Cara pendekatan dalam melaksanakan analisis pekerjaan:

orientasi berdasarkan pekerjaan difokuskan kepada usaha mengungkapkan tugas yang telah dikerjakan.

orientasi berdasarkan pekerja atau persyaratan kemampuan difokuskan pada usaha menemukan karakteristik pekerjaan untuk menetapkan karakteristik pekerja yang dapat melaksanakannya secara efektif dan efisien.

### KEGUNAAN INFORMASI ANALISIS PEKERJAAN/JABATAN

Analisis jabatan merupakan :

Suatu proses berfikir yang bersifat abstrak mengenai suatu pekerjaan/jabatan

Hasilnya dirumuskan menjadi deskripsi dan atau spesifikasi pekerjaan/jabatan dalam bentuk tertulis.

Yang dimaksud dengan deskripsi pekerjaan/jabatan adalah:

Hasil analisis pekerjaan sebagai rangkaian kegiatan atau proses menghimpun dan menginformasikan mengenai suatu pekerjaan/jabatan yang dirumuskan dalam bentuk tertulis.

Dokumentasi tentang batasan dan penjabaran suatu pekerjaan/jabatan menjadi tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, kondisi kerja dan spesifikasinya.

Seluruh penyajian ringkas secara tertulis mengenai informasi pekerjaan/jabatan dan syarat pelaksanaannya sebagai hasil analisis pekerjaan/jabatan.

Uraian tertulis yang berisi tentang tugas pokok dari suatu pekerjaan/jabatan sebagai hasil analisis jabatan.

Deskripsi pekerjaan/jabatan sebagai hasil analisis pekerjaan/jabatan biasanya diikuti dengan perumusan spesifikasi pekerjaan/jabatan.

Spesifikasi pekerjaan/jabatan dapat diartikan:



karakteristik atau syarat-syarat pekerja yang harus dipenuhi untuk dapat melaksanakan suatu pekerjaan/jabatan secara sukses.

seluruh ringkasan mengenai persyaratan pekerja yang akan melaksanakan suatu tugas.

persyaratan: pengetahuan, keterampilan, kemampuan mental, kemampuan fisik dan sifat kepribadian tertentu yang dipersyaratkan pada pekerja untuk dapat melaksanakan pekerjaan tertentu secara efektif dan efisien.

Ada beberapa identifikasi antara deskripsi dan spesifikasi pekerjaan /jabatan yaitu:

1. Ada perbedaan antara deskripsi dan spesifikasi pekerjaan/jabatan tradisional.

Salah satu kegiatan Manajemen SDM

- Diskripsi dan spesifikasi pekerjaan/jabatan tradisional hanya untuk jabatan lini tingkat bawah dan menengah sedang manajemen SDM mencakup pekerjaan manajerial, pekerjaan staf dan pekerjaan proses produk lini pada semua jenjang.

2. Diskripsi dan spesifikasi pekerjaan bukan pedoman kerja, pedoman kerja berlaku untuk semua jenis pekerjaan pada semua tingkat.

Kegunaan dan manfaat informasi hasil analisis pekerjaan/jabatan adalah:

Perencanaan dan pengadaan

Informasi di dalam diskripsi pekerjaan dapat digunakan untuk menetapkan volume kerja setiap unit kerja

Dapat memperhitungkan jumlah tenaga kerja yang diperlukan untuk dapat melaksanakan pekerjaan secara tuntas, efektif dan efisien

Diketahui kekurangan tenaga kerja dalam rangka perencanaan dan pengadaan tenaga kerja

Dapat direncanakan pengadaan tenaga kerja menurut kualifikasi pekerjaan yang kosong.

Rekrutmen dan seleksi tenaga kerja

Pengadaan tenaga kerja melalui kegiatan rekrutmen dan seleksi untuk memilih metode dan instrumen yang digunakan

Menyusun materi di dalam instrumen yang digunakan

Menyusun staf atau penempatan para pekerja.

Orientasi dan pelatihan

Menyusun kurikulum dan petunjuk materi yang harus dipelajari agar mampu melaksanakan tugasnya secara efektif dan efisien

Memudahkan setiap tenaga kerja dalam memahami tugas-tugasnya

Mempermudah menetapkan keputusan dan memerintahkan tugas yang harus dilaksanakan.

Pengembangan karier khususnya promosi dan pemindahan

Membantu pekerja meningkatkan keterampilan masing-masing

Pekerja akan memberikan kontribusi yang lebih besar bagi pencapaian tujuan organisasi.

5. Pengaturan kompensasi

Melakukan evaluasi pekerjaan guna menentukan beban dan volume kerja, wewenang dan tanggung jawab dalam rangka menyusun struktur pengupahan yang kompetitif

Bahan banding terhadap prestasi yang dicapai para pekerja

Menyusun program pemberian ganjaran diluar upah tetap secara layak dan adil.

6. Penilaian kerja

Menyusun instrumen yang digunakan dalam penilaian karya.

7. Konseling

Memberikan bimbingan dan penyuluhan bagi pekerja yang memerlukan.

Kegunaan dan manfaat diskripsi dan spesifikasi pekerjaan/jabatan sebagai hasil analisis jabatan yang tidak langsung berhubungan dengan kegiatan manajemen SDM adalah:

Pengembangan organisasi dan restrukturisasi

Menyamakan pembagian tugas dan mengarahkan pencapaian sasaran/tujuan organisasi

Informasi di dalam diskripsi pekerjaan memberikan gambaran mengenai saluran komunikasi untuk mewujudkan kelancaran pelaksanaan pekerjaan.

### C. DINAMIKA PEKERJAAN

Tugas yang dikerjakan bukan sesuatu yang statis dan tidak pernah berubah, dalam kenyataannya sebagian besar pekerjaan dapat berubah dan harus berubah. Perubahan dan perkembangan merupakan dinamika pekerjaan yang berfungsi:

meningkatkan efisiensi dan efektivitas dari produk yang dihasilkan agar terus menerus berkualitas tinggi

selalu mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Sebab-sebab terjadinya dinamika pekerjaan adalah:

pergeseran waktu

kondisi pekerjaan utama dalam jabatan eksekutif yang terbuka untuk menerima dan menyalurkan kreativitas, gagasan, pemikiran baru

perubahan lingkungan terutama teknologi

rekrutmen pekerja yang pada permulaan sulit mendapatkan tenaga kerja yang memenuhi persyaratan.

Dengan adanya sebab-sebab pada butir 1 s/d 3 mengakibatkan perlu dilakukan reuiu diskripsi dan spesifikasi pekerjaan dengan melakukan analisis pekerjaan/jabatan ulang.

Analisis jabatan/pekerjaan manajemen mempunyai sifat yang berubah variasi karena:

gaya kepemimpinan dalam melaksanakan tugas manajerial tidak sama pada setiap manajer

pekerjaan/jabatan manajerial sangat dinamis

perbedaan tingkat/jenjang dan wilayah kerja menimbulkan perbedaan dalam pelaksanaan kegiatan manajerial.

Model analisis pekerjaan manajerial mengungkapkan pelaksanaan pekerjaan sebagai berikut:

Informasi pemahaman tugas manajer

informasi kemampuan bekerja

informasi hubungan kerja dengan pihak luar

hasil kerja

hubungan dengan para pekerja

konteks pekerjaan lain terdiri dari loyalitas, disiplin, kemandirian, kepemimpinan dalam tim kerja

karakteristik jabatan

#### **METODE ANALISIS PEKERJAAN/JABATAN**

Metode yang dapat digunakan:

Metode melaksanakan sendiri pekerjaan

Metode ini dapat dilaksanakan dengan metode observasi partisipasi.

Kebaikannya:

Dapat menggali informasi pekerjaan secara aktual

Dapat menghimpun informasi dalam waktu relatif singkat

Kelemahannya:

Tidak tepat digunakan untuk pekerjaan yang memerlukan pelatihan yang intensif

Tidak mungkin digunakan untuk menganalisis pekerjaan yang berbahaya.

Metode observasi

Kebaikan:

Dapat menghimpun berbagai jenis informasi

Dapat meningkatkan pengertian mengenai kondisi pekerjaan.

Keburukan:

Kurang mampu mengungkapkan informasi yang memadai untuk pekerjaan yang memerlukan proses mental

Sulit untuk mengobservasi terhadap pekerjaan yang berbahaya.

b. Metode interviu

Kebaikan:

Dapat menghimpun informasi pekerjaan yang bersifat standar dan tidak standar

Dapat mengungkapkan informasi pekerjaan yang pelaksanaannya dominan bersifat fisik dan mental

Lebih luas menjangkau informasi pekerjaan dibanding dengan metode lain.

Keburukan:

Pekerja yang diwawancarai cenderung tidak jujur dalam memberikan jawaban karena merasa curiga

Pertanyaan yang tidak jelas, sulit, sering disalah tafsirkan oleh pekerja yang diinterview

Kelemahan metode ini hanya dapat dikurangi dengan bantuan metode lain.

c. Metode kejadian dalam bekerja

Kebaikan:

Terfokus secara aktual pada pekerja dalam jabatan masing-masing

Mudah memahami dan mendiskripsikan pekerjaan yang bersifat dinamis



Dapat mengatasi kelemahan metode observasi.

Kelemahan:

Kejadian dalam bekerja dan dilaporkan hanya terjadi satu kali

Laporan bersifat abstrak

Upaya menganalisis pekerjaan cenderung pada pemilihan pekerjaan.

d. Metode angket

Kebaikan:

Mudah mengerjakan karena hanya memilih jawaban

Pertanyaan angket dapat dibuat sesuai kebutuhan

Menghemat penggunaan waktu

Informasi yang diperoleh dari angket berstruktur merupakan data kuantitatif.

Kelemahan:

Kurang produktif dalam menggunakan waktu

Dapat terjadi kekeliruan menafsirkan maksud pertanyaan

Angket belum tentu dapat menyelesaikan semua masalah

Kurang efektif digunakan pada pekerja perseorangan.

## **PENARIKAN/REKRUTMEN(2)**

### **A. PENGERTIAN REKRUTMEN**

Rekrutmen adalah proses mendapatkan sejumlah calon tenaga kerja yang kualifaid untuk jabatan/ pekerjaan utama di lingkungan organisasi.

Rekrutmen merupakan langkah dalam rangka menerima seseorang dalam proses pengupahan.

Tiga kegiatan pokoknya meliputi :

1. Kegiatan seleksi
2. Kegiatan penempatan
3. Kegiatan sosialisasi/ orientasi

4 (empat) sikap yang berbeda di lingkungan organisasi dalam melakukan rekrutmen adalah:

1. Sikap pasif tanpa diskriminasi
2. Rekrutmen berdasar perbedaan
3. Rekrutmen berdasar prioritas
4. Rekrutmen dengan penajatan

#### **B. Kebijakan Rekrutmen Dan Pasar Tenaga Kerja**

Faktor penting dalam merumuskan pembatasan pasar tenaga adalah:

1. Faktor geografi
2. Faktor pendidikan atau latar belakang teknis yang dipersyaratkan untuk suatu pekerjaan
3. Faktor perkembangan individu
4. Faktor persyaratan kerja
5. Faktor keanggotaan serikat pekerja

Untuk melakukan rekrutmen diperlukan perencanaan yang sesuai dengan perencanaan SDM. Untuk itu diperlukan spesifikasi pekerjaan yaitu:

- a. jumlah dan jenis serta tingkat kemampuan
- b. menetapkan secara definitif kapan waktunya tenaga kerja itu dibutuhkan.

Perencanaan rekrutmen harus dilakukan dengan memperhatikan sumber tenaga kerja baik internal dan eksternal.

### 1. Rekrutmen Internal

Untuk melakukan rekrutmen internal, kegiatan yang populer dan banyak digunakan adalah rencana suksesi, pengisian jabatan, dan penempatan sementara.

Keuntungan rekrutmen internal adalah:

1. pembiayaan relatif murah
2. organisasi mengetahui secara tepat pekerja yang berkemampuan tinggi, dan kualifaid untuk jabatan kosong mengisi
3. pekerja memiliki motivasi kerja yang tinggi
4. mencegah tenaga kerja yang baik dan kompetitif keluar dari organisasi karena pengembangan kariernya jelas
5. pekerja telah memahami kebijaksanaan, prosedur, ketentuan dan kebiasaan organisasi.

Kelemahan rekrutmen internal adalah:

1. mengurangi motivasi kerja dan tidak memberikan perspektif baru bagi pekerja yang kurang kompetitif
2. pekerja yang dipromosi untuk jabatan yang lebih tinggi cenderung tidak dapat menjalankan kekuasaan dan wewenangnyakarena sudah sangat akrab dengan bawahannya.

### 2. Rekrutmen Eksternal

Rekrutmen eksternal dapat dilakukan dengan melalui:

- a. hubungan dengan universitas

- b. eksekutif mencari perluasan
- c. agen tenaga kerja
- d. rekrutmen dengan advertensi

bentuk lain rekrutmen yang dapat digunakan adalah:

- a. teman/famili pekerja
- b kantor penempatan tenaga kerja
- c. balai latihan keterampilan
- d. organisasi profesional

### **C. Meningkatkan Kecermatan Rekrutmen**

Proses rekrutmen berlangsung sebagai rangkaian kegiatan mendapatkan tenaga kerja yang prospektif masa depan yang positif. Untuk itu organisasi harus selalu berusaha menyesuaikan kebijaksanaan rekrutmen dalam merespon perubahan dan perkembangan pasar tenaga kerja.

Perubahan-perubahan perlu memperhatikan beberapa aspek:

Memperbaiki karakteristik dan posisi pekerjaan yang mengalami kekosongan

Mengurangi standar pekerjaan untuk merekrut calon pekerja yang terbaik diantara semua calon yang ada

Mempergunakan metode rekrutmen yang lebih teliti/cermat meskipun mungkin lebih mahal

Memperluas wilayah geografis dalam pencarian tenaga kerja yang dibutuhkan.

Pada dasarnya rekrutmen selalu berlangsung dua arah yaitu berlangsung sebagai proses penyesuaian antara karakteristik pekerjaan yang dikehendaki organisasi dengan usaha seorang calon dalam mencari pekerjaan.

Rekrutmen dua arah merupakan proses yang mampu memberikan keputusan pada pencari kerja dan organisasi.

### PENGATURAN STAF(3)

Kegiatan pengaturan staf sering disebut dengan seleksi tenaga kerja yang dapat dibedakan:

Menetapkan keputusan menerima atau tidak tenaga kerja baru dari sumber SDM di luar organisasi.

menetapkan keputusan dalam menempatkan para manajer baik dalam arti promosi maupun pemindahan.

Perlu dibedakan 4 tingkat perkembangan organisasi yang harus dijadikan pertimbangan dalam menempatkan manajer yaitu:

organisasi tingkat embrional

organisasi dengan tingkat perkembangan tinggi

organisasi yang matang

organisasi yang dewasa dan kuat

Oleh karena perlu kegiatan dan penempatan staf dalam proses seleksi sebagai kegiatan manajemen SDM. Dengan melaksanakan secara cermat dan teliti terutama dalam menerima tenaga kerja baru diharapkan akan memperoleh tenaga kerja yang mampu berpartisipasi untuk mempermudah dan mempercepat penyelesaian menjaring calon tenaga kerja baru.

### PROSES SELEKSI

Syarat alat seleksi harus memenuhi:

1. Reliabilitas pengukuran
2. Validitas pengukuran

### METODE SKRENING DAN SELEKSI

Dimaksudkan untuk memperoleh tenaga kerja yang diperkirakan memiliki kemampuan terbaik dalam melaksanakan pekerjaan yang ditawarkan.

Berbagai metode yang dapat dipergunakan adalah:

pengisian formulir lamaran

pengecekan surat-surat rekomendasi dan referensi

tes kemampuan umum

tes kepribadian

tes psikologi

tes kecanduan obat atau narkotika

tes integritas

tes proyeksi

tes ketepatan membuat kesimpulan

tes kepribadian dan inventarisasi minat

tes sampel pekerjaan

memprediksi teman kerja

### **C. METODE INTERVIU DALAM SELEKSI PEKERJAAN**

Kelemahan metode interviu:

Interviu yang dilakukan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula, dinyatakan kurang tepat digunakan dalam melakukan seleksi karena sangat rendah reliabilitas dan validitasnya.

Dalam penggunaannya harus diusahakan menghindari dan mengatasi berbagai kelemahan manusiawi yang dapat mengakibatkan hasil interviu mengalami bias.

kondisi berupa latar belakang pengetahuan dan pengalaman yang sangat berbeda antara penginterview dengan yang diinterview.

Dalam usaha mengatasi kelemahan dianjurkan untuk menggunakan interviu berstruktur.



Interviu berstruktur maksudnya adalah pertanyaan lisan yang telah memiliki alternatif jawaban pada saat mengajukan pertanyaan tidak ikut disebutkan oleh penginterview.

Interviu berstruktur relatif lebih valid sebagai instrumen karena:

diselenggarakan dengan direncanakan dan terbatas mengenai faktor-faktor yang berhubungan pada semua calon pekerja

pertanyaan yang disampaikan pada semua calon pekerja bersifat konsisten

semua jawaban dinilai untuk mendapatkan skor dengan cara yang sama

diskusi antar para penginterview, akan menghasilkan interviu berstruktur yang tidak melibatkan kepentingan individu sehingga dapat mengurangi bias.

Interviu mengenai pekerjaan merupakan instrumen yang relatif rendah reliabilitasnya.

Interviu pekerjaan diidentifikasi baik apabila dilakukan dengan cara:

Dibatasi penggunaannya untuk memperoleh informasi sebagai indikasi awal yang disesuaikan dengan analisis pekerjaan karena penting dalam mewujudkan pekerjaan yang sukses.

Penginterview sudah terlatih dalam menilai perilaku secara obyektif

Interviu dilakukan dengan mempergunakan serangkaian pedoman khusus mengenai cara melaksanakannya.

## **KOMPENSASI (4)**

### **PENGERTIAN DAN JENIS KOMPENSASI**

Kompensasi yang berarti penghargaan ternyata tidak berbentuk pemberian upah/gaji sebagai akibat dari pengangkatan menjadi tenaga kerja sebuah organisasi. Penghargaan atau ganjaran sebagai kompensasi harus dibedakan jenis-jenis yaitu:

#### **Kompensasi Langsung**

Yaitu penghargaan yang disebut gaji yang dibayar secara tetap berdasarkan tenggang waktu yang tetap.

Pembayaran dalam bentuk uang secara tunai atau berupa natura yang diperoleh pekerja untuk pelaksanaan pekerjaan

penghargaan untuk jasa-jasa yang telah diberikan oleh seseorang kepada orang lain

Suatu penerimaan sebagai suatu imbalan dari pemberian kerja kepada penerima kerja untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan.

Disebut juga gaji dasar yakni gaji tetap yang diterima seorang pekerja dalam bentuk gaji bulanan atau gaji mingguan atau setiap jasa dalam bekerja.

#### Kompensasi Tidak Langsung

Pemberian bagian keuntungan bagi para pekerja di luar gaji atau gaji tetap Program pemberian penghargaan dengan variasi yang luas sebagai pemberian bagian keuntungan organisasi.

#### Insentif

Yaitu penghargaan yang diberikan untuk memotivasi para pekerja agar produktivitas kerjanya tinggi, sifatnya tidak tetap atau sewaktu-waktu. Bagian dari keuntungan terutama diberikan pada pekerja yang bekerja secara baik atau berprestasi.

Dalam manifestasinya dibedakan antara kompensasi total dan kompensasi khusus.

#### Kompensasi total

Keseluruhan penghargaan yang diberikan oleh seorang pekerja untuk seluruh pekerjaan yang dilakukan sebagai kontribusinya pada pencapaian tujuan organisasi.

#### Kompensasi khusus

Disebut penghasilan tambahan yaitu penghargaan yang diterima oleh seorang pekerja dengan status tertentu dalam organisasi.

Diberikan secara khusus untuk manajer tingkat atas.

## SISTEM PENGHARGAAN YANG KOMPETITIF

Rencana dan administrasi penggajian harus didesain dengan memperbaiki empat unsure pokok yaitu:

Rencana penggajian harus dihubungkan dengan strategi bisnis organisasi yang perlu dijalankan di dalam strategi umum kompensasi;

Besarnya gaji total harus mempertimbangkan pula faktor pertumbuhan ekonomi nasional termasuk inflasi dan faktor peraturan pemerintah tentang penggajian;

Upayakan suatu struktur penggajian yang dapat dikembangkan sebagai sistem penggajian terbaik;

Rancangan struktura penggajian dengan mempertimbangkan berbagai isu tentang tenaga kerja sebagai penerima gaji.

Rencana sistem penggajian harus:

Mampu mewujudkan usaha dalam menarik, mempertahankan dan memotivasi para pekerja;

Menciptakan kesimbangan yang berarti diwujudkan sebagai cara optimal dalam mengkombinasikan antara komponen langsung dengan ganjaran finansial dan non finansial lainnya;

Dirancang dengan memperhatikan faktor yang mempengaruhi.

Faktor-faktor yang dimaksud adalah:

Tingkat kecukupannya sebagai ganjaran dalam memenuhi kebutuhan dasar;

Bersifat wajar dilihat dari sudut pasar tenaga kerja;

Bersifat wajar dari sudut kemampuan organisasi;

Memperhatikan perbedaan untuk setiap anggota organisasi.

Faktor kewajaran yang mempengaruhi sistem penggajian mencakup tiga dimensi yaitu:

Dimensi internal

Dimensi eksternal

Dimensi individual

Faktor-faktor yang harus diperhitungkan organisasi dalam menetapkan tingkat gaji agar dirasakan sebagai faktor yang meningkatkan motivasi kerja adalah:

penawaran atau persediaan dan permintaan tenaga kerja di pasar tenaga kerja

organisasi serikat pekerja

kemampuan membayar

produktivitas

biaya kehidupan

peraturan pemerintah

### **MENETAPKAN STRUKTUR DAN TINGKAT GAJI**

Melalui sistem penggajian, seorang atasan bertugas:

Memberikan gaji yang memiliki kemampuan mempertahankan dan meningkatkan moral kerja;

Struktur gaji harus memberikan daya tarik dalam rangka menerima tenaga kerja yang potensial dan memiliki dorongan untuk maju;

Memberikan gaji yang mampu mencegah tenaga kerja yang kompetitif keluar dari organisasi;

Memberikan gaji yang mampu memperbaiki taraf kesejahteraan hidup para pekerja yang berpengaruh pada loyalitas dan dedikasi pada organisasi.

### BAB III

## PENINGKATAN SDM APARATUR DAN TATA LAKSANA SERTA PELAYANAN PUBLIK

Program Strategis PAN yang meliputi penataan kelembagaan, peningkatan SDM aparatur, peningkatan kualitas akuntabilitas aparatur merupakan program yang harus terus menerus dikembangkan dalam menuju "Good Governance". Diakui untuk mencapai itu merupakan perjalanan yang panjang, yang membutuhkan kesabaran dan konsistensi serta komitmen dari kita semua sebagai putra bangsa disertai defeodalisasi yang diterjemahkan dalam program masing-masing instansi. Kita perlu membangun suatu sistem yang baik dan benar supaya generasi mana saja yang duduk mengawaki, baik di kabinet atau di birokrasi pemerintahan, akan dapat berjalan karena sistemnya sudah baik.

Penataan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sedang dilakukan pemerintah saat ini terutama dilakukan atas pegawai dari Departemen Penerangan dan Departemen Sosial yang telah dihapus, pegawai dari 7 Departemen yang dicituk dan direorganisir serta pegawai dari departemen yang direstrukturisasi seperti Departemen Transmigrasi yang menjadi Kantor Menteri Negara Transmigrasi. Penanganan atas para PNS tersebut, yang cukup banyak jumlahnya, diakui tidak mudah dan memerlukan penanganan yang baik dan hati-hati agar tidak menimbulkan gejolak baru. Untuk menghindari pengangguran, para pegawai tersebut secara bertahap akan disalurkan ke berbagai instansi. POLRI antara lain telah bersedia menampung sebagian PNS dari Departemen Penerangan.

Dalam rangka penerapan Good Governance terdapat empat prinsip dasar yang perlu diperhatikan yaitu kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas dan profesionalitas, untuk peningkatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Dalam rangka reformasi birokrasi, kita harus memberikan pelayanan yang baik dan benar kepada masyarakat, dan sebaliknya jangan menimbulkan rasa benci masyarakat terhadap Pemerintah.

Program strategis PAN akan dijadikan pedoman di dalam penataan kelembagaan, peningkatan kualitas SDM aparatur, peningkatan ketatalaksanaan pelayanan publik dan peningkatan akuntabilitas aparatur oleh instansi-instansi yang mempunyai program PAN baik di pusat maupun di daerah. Pemanfaatan SDM agar seoptimal mungkin memanfaatkan out-sourcing dan penempatan SDM aparatur di lingkungan instansi pemerintah pada tingkat tertentu hendaknya memperhatikan standar kompetensi dan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian. Hal ini dikatakan juga akan berlaku di semua perwakilan RI di luar negeri.

Dalam rangka implementasi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, maka diharapkan seluruh instansi pemerintah baik di pusat

maupun di daerah mengikuti dan menyesuaikan dengan seluruh peraturan pelaksanaan yang akan diterbitkan. Di samping itu perlu pula memperhatikan keberhasilan yang telah dicapai yaitu : (a). Adanya satu sistem administrasi pemerintah bagi seluruh Indonesia. (b) Adanya bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional yang akan merupakan alat perekat persatuan. (c) Potensi sumber daya masing-masing daerah merupakan kekuatan dalam membangun kesatuan bangsa melalui prinsip saling ketergantungan.

Dalam rangka hubungan privatisasi, desentralisasi dan otonomi daerah tersebut, yang didukung IMF, diakui terdapat ketidak cocokan mengenai kerangka waktu, terutama dalam PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan yang diserahkan. Pemerintah menyadari bahwa kesiapan tiap daerah tidak sama. Ada di tingkat propinsi yang telah siap tetapi di tingkat kabupaten tidak siap. Untuk itu Pemerintah berusaha untuk meyakinkan IMF, yang menginginkan implementasinya pada Desember 2000, sementara sesuai Undang-Undang No 22 dan No. 25 tentang Otonomi dan Perimbangan Keuangan, implementasinya baru nanti pada Mei 2001.

Penataan suatu sistem administrasi yang baik dan benar, antara lain juga menyangkut mengenai perbaikan penerbitan Paspor, Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Surat Izin Mengemudi (SIM) yang selama ini nampaknya tidak tertata dengan baik. Untuk itu sesuai dengan arahan Presiden, sedang dipertimbangkan untuk pembuatan Paspor, KTP, dan SIM dengan masa berlaku yang lebih panjang, kurang lebih untuk jangka waktu 10 tahun. Bahkan SIM dipertimbangkan akan diberikan untuk seumur hidup. Untuk itu perlu segera diambil langkah-langkah koordinasi untuk menyempurnakan seluruh peraturan perundangan-undangan yang ada dengan suatu rencana kerja yang harus selesai pada kurun waktu 2000.

Menyinggung masalah pengibaran bendera di Papua yang banyak dikuatirkan , dikatakan bahwa kekuatiran perlu tapi tidak perlu berlebihan karena, sebagaimana dikatakan Bapak Presiden, anggap saja itu sebagai pengibaran bendera suatu organisasi seperti NU, yang pengibarannya harus lebih rendah dari bendera Merah-Putih. Dalam perjalanan bangsa ini kita menganggap bahwa Irian itu bisa secara otomatis terangkat tetapi ternyata tidak karena diperlukan adanya suatu penanganan dan perlakuan yang khusus. Tampak beberapa kebijakan yang diambil ternyata keliru sehingga membuat masyarakat tidak mencintai Republik Indonesia. Oleh karena itu ditekankan bahwa siapa pun yang berusaha di Papua agar membantu menjaga benang merah persatuan dan kesatuan bangsa dan agar tidak turut campur tangan dalam segala hal yang dapat mengusik rasa persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

Sebagai generasi anak bangsa dimana saja kita berada, kita perlu menyamakan visi ke depan untuk bagaimana kita keluar dari kemelut yang kita hadapi. Ini semua adalah merupakan tanggung jawab kita bersama. Menyimak situasi di tanah air, terutama dengan adanya tuntutan beberapa daerah untuk merdeka, kita kiranya tidak perlu takut



karena hal itu semua adalah ekspresi demokrasi. Dalam alam demokrasi yang bercirikan supremasi hukum dan dapat menerima perbedaan pendapat itu, maka disana akan lahir demokrasi yang sebenarnya. Namun tampaknya di Indonesia sekarang ada kelompok-kelompok yang tidak senang Pemerintah kita stabil, walaupun sulit untuk mendefinisikan atau menemukan siapa kelompok itu, tapi hal itu bisa dirasakan.

Menyinggung masalah masih terdapatnya pengangkatan pejabat yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dikatakan keikutsertaan para politisi dalam pemerintahan dewasa ini tampaknya tidak bisa dihindari. Untuk itu saat ini sedang dikaji kemungkinan memberikan alokasi bagi penasehat politik dalam pemerintahan. Penunjukkan penasehat politik ini akan setingkat eselon satu, tetapi di luar struktural sehingga tidak akan mempengaruhi para pejabat karir di departemen yang bersangkutan.

Menanggapi mengenai kelangsungan hidup negara Indonesia ini bila memperhatikan sejarah kerajaan-kerajaan dahulu yang timbul tenggelam dan situasi di Indonesia beberapa tahun terakhir ini, antara lain ditegaskan bahwa dalam kebhinekaan kita harus memberdayakan dan mensejahterakan daerah untuk membangun Indonesia yang baik dan lebih demokratis. Dengan kesejahteraan di setiap daerah akan timbul rasa cinta Indonesia dan selanjutnya rasa persatuan dan kesatuan akan dapat dijaga.

Sehubungan dengan masalah komitmen pimpinan nasional Indonesia terhadap demokrasi yang dibutuhkan bangsa Indonesia sekarang baik dalam kerangka PAN maupun dalam lingkup nasional yang lebih luas, dikatakan bahwa Indonesia ternyata suatu negara yang lebih demokrasi dibanding dengan negara-negara lain. Walaupun kita juga harus mengakui bahwa kita juga harus mengakui bahwa kita pernah melalui masa yang keliru, bukan pemerintahnya tetapi oknumnya, tapi kita sekarang sudah menyatakan tekad bersama untuk memperbaiki kesalahan tersebut. Oleh karena itu nuansa demokrasi dan kebersamaan hak dalam membangun Indonesia harus ditumbuhkan sehingga akan timbul rasa keterikatan sebagai suatu bangsa.

Berkenaan dengan masalah penegakkan hukum dikemukakan bahwa ini memang merupakan masalah nasional. Masalah penegakkan hukum ini akan diusahakan agar dipegang oleh Polri saja dan untuk itu Polri sekarang dikeluarkan dari TNI. Namun tampaknya sekarang posisi Polri terpojok dimana setiap tindakannya selalu dikaitkan dengan HAM, yang berarti demoralisasi dari hukum itu sendiri. Presiden telah menegaskan bahwa Polri tetap harus didukung dan untuk itu sementara ini Kapolri langsung di bawah Presiden dan organisasinya akan terus dibenahi. Pemerintah akan terus menindak tegas kriminalitas. Dalam menghadapi berbagai gejala dalam masyarakat Presiden memberikan pengarahannya agar tetap diadakan dialog dan musyawarah untuk mengetahui masalahnya, namun kalau sudah kriminal tidak akan ditolerir dan hukum harus ditegakkan.

Menyebut masalah pendidikan dalam otonomi daerah pada tahun 2001 terutama

mengenai apa yang diserahkan pada daerah dikemukakan bahwa pemerintah berusaha untuk memberikan kesempatan kepada daerah terutama dalam menyiapkan tenaga guru dan penanganan pendidikan sampai tingkat SMU. Untuk universitas Pemerintah sekarang ini sedang mengkaji untuk membuat suatu standard nasional

## BAB IV

### PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA MENUJU GOOD GOVERNANCE

Globalisasi mendorong terciptanya tata hubungan masyarakat baru, struktur dan sistem ekonomi baru, bahkan persepsi budaya baru dalam kehidupan masyarakat, yang tidak mungkin diimbangi atau dihentikan secara efektif oleh lembaga pemerintah manapun juga.

Disamping itu, memasuki abad ke-21 muncul "etika baru" yang bersifat universal tentang demokrasi, penghargaan terhadap hak asasi manusia dan perhatian pada kelestarian lingkungan yang menjadi acuan semua pemerintahan dan bangsa di dunia yang cenderung digunakan sebagai persyaratan legitimasi sebuah negara untuk memperoleh akses pasar dan bantuan luar negeri.

Pada tingkat nasional, disatu sisi sebagai warga dunia, Indonesia tidak dapat menghindari dari perubahan yang bersifat global tersebut. Tuntutan tentang penegakan demokrasi, hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan menjadi sangat kuat yang terwujud dalam gerakan reformasi nasional pada saat sekarang ini. Di sisi lain krisis ekonomi, moneter yang diikuti dengan krisis sosial dan ekonomi yang hingga kini belum dapat teratasi.

Hal tersebut di atas, menuntut kebijakan publik yang mampu mendorong masyarakat untuk mempertahankan eksistensi, pertumbuhan, perkembangan sistem kehidupan nasional, serta kelangsungan hidup bangsa dan negara yang kesemuanya dapat diwujudkan melalui mekanisme sistem pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

#### SISTEM KEPEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*)

Pola-pola penyelenggaraan pemerintahan yang cenderung sentralistik, dan kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial dan politik masyarakat harus ditinggalkan, dan diarahkan seiring dengan tuntutan masyarakat yang menghendaki :

Penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesional dan akuntabel.

Kepemerintahan yang menghormati hak-hak asasi manusia dan pelaksanaan demokrasi.

Keperintahan yang dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat, dan mengutamakan pelayanan prima kepada masyarakat tanpa diskriminasi.

Kepemerintahan yang mengakomodasikan kontrol sosial masyarakat.

Tuntutan masyarakat yang tergambar di atas, dapat terwujud apabila dapat terciptanya suatu sistem pemerintahan yang baik, dimana secara utuh dapat didefinisikan sebagai suatu sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Ketiga unsur sistem pemerintahan tersebut diperlukan untuk mendukung pembangunan masyarakat berkelanjutan, yang oleh UNDP fungsi masing-masing unsur tersebut dapat dipilah-pilah sebagai berikut :

**Negara**, berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.

**Swasta**, mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat.

**Masyarakat**, memwadahi interaksi sosial politik, memobilisasi kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

Untuk dapat mewujudkan pemerintahan yang baik beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan, antara lain :

#### **Prinsip Kepastian Hukum**

Untuk mendukung prinsip tersebut, maka perlu diupayakan :

Sistem hukum yang benar dan adil, meliputi hukum nasional, hukum adat dan etika kemasyarakatan.

Pemberdayaan pranata hukum, meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga kemasyarakatan.

Desentralisasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, pengambilan keputusan publik dan lain-lain yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas.

Pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh DPR, dunia pers dan masyarakat umum secara transparan, adil dan dapat dipertanggungjawabkan.

**Prinsip Keterbukaan**

Menumbuhkan iklim yang kondusif bagi terlaksananya asas desentralisasi dan transparansi.

Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, seperti hak untuk hidup layak, hak akan rasa aman dan nyaman, persamaan kedudukan dalam hukum dan lain-lain.

Memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif.

**Prinsip Akuntabilitas**

Untuk mewujudkan prinsip tersebut, maka perlu diupayakan adanya :

Prosedur dan mekanisme kerja yang jelas, tepat dan benar, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat.

Mampu mempertanggungjawabkan hasil kerja, terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat umum.

Memberikan sanksi yang tegas bagi aparat yang melanggar hukum.

**Prinsip Profesionalisme**

Untuk mendukung prinsip tersebut, maka perlu diusahakan :

Sumber daya manusia yang memiliki profesionalitas dan kapabilitas yang memadai, netral serta didukung dengan etika dan moral sesuai dengan budaya bangsa Indonesia.

Memiliki kemampuan kompetensi dan kode etik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menerapkan prinsip merit system di lingkungan birokrasi.

Memodernisasi administrasi negara dengan mengaplikasikan teknologi telekomunikasi dan informatika yang tepat guna.

## TANTANGAN YANG DIHADAPI

Krisis ekonomi menyebabkan menurunnya kualitas hidup masyarakat seiring dengan meningkatnya prosentase masyarakat dibawah garis kemiskinan. Untuk mengatasinya, salah satu cara yang paling mudah adalah mengeksploitasi sumber daya alam seoptimal mungkin, yang tentunya menyebabkan makin surutnya persediaan sumber daya alam yang sebelumnya selama lebih dari 30 tahun telah dikuras tanpa pengawasan dan pengendalian yang memadai. Pengaturan pengendalian dan pengawasan penggunaan sumber daya alam menjadi penting sehingga efisiensi pemanfaatan serta minimalisasi dampak kerusakan lingkungan harus merupakan komitmen yang bulat antar pemerintah, swasta dan masyarakat tanpa mengabaikan tujuan utama kesejahteraan rakyat.

Otonomi Daerah yang diatur oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 memberi peluang kewenangan daerah untuk melaksanakan secara utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan, dengan maksud agar daerah dengan leluasa melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah.

Melalui otonomi, daerah mempunyai kesempatan memperluas akses, baik secara nasional maupun internasional dalam rangka investasi untuk kepentingan daerahnya. Namun sekaligus memberikan konsekuensi tantangan tentang keharusan produk yang memenuhi standar internasional yang berarti perlu didukung oleh sumberdaya manusia yang mempunyai daya saing global, baik yang menyangkut kinerja, modernisasi fasilitas pelayanan serta manajerial dan sebagainya.

Dilain pihak keanekaragaman tingkat dan budaya masyarakat, dimana dalam waktu yang bersamaan bagian-bagian dari bangsa Indonesia mempunyai tahap tingkat budaya yang berbeda, dari tahap primordial, rural, nasionalis dan global.

Disamping itu terjadi perubahan dinamika sosial masyarakat Indonesia yang berlangsung dramatik, dimana budaya gotong royong cenderung kearah budaya remunerasi, budaya paternalistik berubah ke arah budaya rasionalistik, kolektivitas ke arah individualistik, serta budaya faedah kearah budaya demokratisasi yang tingkat kecepatan perubahannya tidak sama (Prof. Dr. Selo Sumarjan, Seminar Nasional PAN 1997).



Perbedaan peta dinamika budaya masyarakat seperti tersebut di atas menuntut pola kebijakan penanganan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan tingkat dan corak dinamika kelompok masyarakat dengan tetap menjaga keserasian perkembangan diantara kelompok masyarakat.

Oleh karena itu, persamaan visi dan misi antar pemerintah pusat dan daerah mutlak diperlukan, disamping itu mekanisme tatalaksana pelayanan publik harus jelas, serta sinergi antara pemerintah, swasta dan masyarakat sangat diperlukan tanpa menghilangkan makna otonomi dan kesejahteraan masyarakat serta persatuan dan kesatuan bangsa.

### **Kinerja dan Budaya Aparatur**

Saat ini posisi, wewenang dan peranan aparatur pemerintah masih sangat kuat, baik dalam mobilisasi sumber daya pembangunan, perencanaan, maupun pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang masih terkesan sentralistik. Disamping itu, kepekaan aparatur untuk mengantisipasi tuntutan perkembangan masyarakat mengenai perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat kurang sehingga kedudukan pemerintah yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat cenderung bersifat vertical top down daripada horizontal partisipatif. Organisasi pemerintah masih belum efisien, yang antara lain ditandai dengan adanya tumpang tindih kegiatan antar instansi dan masih banyak fungsi-fungsi yang sudah seharusnya dapat diserahkan kepada masyarakat masih ditangani pemerintah.

Masalah lain yang penting adalah bahwa gaji pegawai masih belum memenuhi kebutuhan hidup layak. Hal tersebut menyebabkan etos kerja rendah serta menjadi sebab dan akibat terjadinya penyalahgunaan wewenang dan penyelewengan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang menjadi salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensional yang dihadapi dalam 3 tahun terakhir. Pada akhirnya hal ini menimbulkan citra buruk dan ketidakpercayaan masyarakat baik di dalam dan di luar tugas terhadap aparatur pemerintah.

### **PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA**

Dengan makin besarnya peran pembangunan oleh masyarakat, maka peran Aparatur Negara lebih cenderung sebagai agen pembaharuan, pelayan dan pemberdaya masyarakat. Oleh karena itu, fungsi pengaturan dan pengendalian yang dilakukan oleh Aparatur Negara adalah perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang berfungsi sebagai motivator dan fasilitator guna tercapainya swakarsa dan swadaya masyarakat termasuk dunia usaha. Dalam rangka optimalisasi peran Aparatur Negara sebagaimana dikemukakan di atas, kebijaksanaan debirokratisasi, deregulasi dan desentralisasi perlu dilanjutkan.

Peningkatan pelayanan kepada masyarakat harus terus menerus diusahakan perubahan peran dengan cara optimalisasi standar pelayanan dengan prinsip cepat, tepat, memuaskan, transparan dan non diskriminatif serta menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas, dan pertimbangan efisiensi.

Selaras dengan perubahan peran Aparatur Negara, perampingan organisasi pemerintahan secara bertahap tetap konsisten dilaksanakan. Sedangkan untuk mengantisipasi perubahan dinamika masyarakat yang secara variatif dan cepat organisasi harus lentur dan mudah disesuaikan searah dengan dinamika masyarakat yang dilayani.

Mengingat peta budaya masyarakat sangat konfiguratif dengan tingkat perkembangan yang berbeda-beda, maka penataan organisasi pemerintahan baik pusat maupun daerah dilaksanakan dengan pendekatan "*tailor made system*" disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat dengan mempertimbangkan beban kerja. Dengan demikian, upaya pembakuan dan uniformitas harus diselaraskan dengan kebutuhan tiap jenis dan strata masyarakat yang dilayani.

Dalam rangka mewujudkan otonomi daerah penyerahan wewenang harus diikuti dengan seluruh perangkat sumber daya sesuai dengan luas dan beban wewenang yang ditetapkan. Advokasi dan insentif kepada pemerintah daerah dalam rangka mencapai kemandirian, pemberdayaan dan pelayanan masyarakat merupakan kewajiban pemerintah dan semua pihak yang terkait (stakeholders).

Dalam rangka mengantisipasi tantangan globalisasi, sumber daya manusia Aparatur Negara harus dapat diarahkan untuk memenuhi standar profesional dan perilaku yang antisipatif terhadap daya saing global (word class). Di samping itu, diperlukan sumber daya manusia yang mampu berperan sebagai agen pembaharuan, pelayanan dan pembedaya masyarakat.

## BAB V

### PENGEMBANGAN APARATUR PEMERINTAH DAERAH DALAM MENYONGSONG ERA OTONOMI DAERAH

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan tidak lain adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan, dengan kata lain, pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Rasyid, 1996). Oleh karena itu, dalam pemerintahan modern pada era globalisasi dewasa ini, pemerintahan perlu semakin didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikannya menjadi semakin baik (*the closer the government, the better it services*) (Osborne, D. & Gaebler, T., 1992).

Dalam teori Ilmu Pemerintahan, salah satu cara untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi (Smith, B.C., 1985). Bentuknya bisa berupa dekonsentrasi, medebewind, atau devolusi. Asumsinya, kalau pemerintahan berada dalam jangkauan masyarakat, maka pelayanan yang diberikan menjadi lebih cepat, hemat, murah, responsif, akomodatif, inovatif, dan produktif.

Secara konstitusional, pemerintah Orde Baru cukup memperhatikan pentingnya menerapkan strategi desentralisasi pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah telah ditetapkan pelaksanaan asas desentralisasi melalui pembentukan Daerah Otonom Tingkat I dan Daerah Otonom Tingkat II, yang masing-masing berhak mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat. Bahkan, untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat, dalam undang-undang tersebut ditandaskan bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II, suatu tingkat pemerintah yang lebih dekat kepada masyarakat (pasal 11) (Pamudji, S., 1990).

Guna memantapkan pelaksanaan otonomi di Daerah Tingkat II, Pemerintah baru-baru ini mengeluarkan Kebijakan Percontohan Otonomi Daerah (KPOD), yang pada tahap pertama digulirkan di 26 Kabupaten Daerah Tingkat II di seluruh Indonesia. Dalam waktu dekat, jumlah Daerah Tingkat II yang disertakan dalam proyek KPOD akan diperluas. Diharapkan pada awal abad XXI mendatang, kebijakan yang baru tentang otonomi daerah sudah dapat diterapkan di semua Daerah Tingkat II (306 buah) (Silalahi, T.B., 1996).

Salah satu konsekuensi dari KPOD adalah berkembangnya lembaga-lembaga pemerintahan daerah yang menuntut tidak hanya jumlah aparatur pemerintah daerah yang lebih besar, tetapi juga tuntutan akan keterampilan dan pengetahuan yang sesuai dengan kebutuhan organisasi menjadi lebih tinggi (Djohan, D., 1996). Dalam hubungan itu, tulisan ini secara singkat akan menjajagi dan mendiskusikan kemungkinan pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah, termasuk peluang-peluang yang tersedia bagi Universitas Terbuka dalam mendukung upaya pengembangan itu, menyongsong era otonomi daerah yang akan kita jelang pada abad XXI mendatang.

### Seluk Beluk Otonomi Daerah

Otonomi daerah, sebagaimana dimaklumi, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah (pusat) atau pemerintah daerah tingkat atasnya (dalam hal ini Daerah Tingkat I untuk otonomi pada Daerah Tingkat II), sesuai dengan keadaan, kemampuan dan kebutuhan daerah yang bersangkutan (Djohan, D., 1996). Dalam hubungan ini, kebijakan desentralisasi selalu dikaitkan dengan penilaian yang menyeluruh atas keadaan, kemampuan dan kebutuhan daerah untuk menerima sesuatu hak otonomi.

Kendatipun dalam sejarah pemerintahan di berbagai negara isu otonomi selalu mengundang perbedaan pendapat, dan dalam banyak kasus hak otonomi sesuatu daerah hanya diperoleh dari pemerintah pusat setelah terjadi konflik, otonomi juga diakui sebagai suatu prinsip yang diperlukan demi efisiensi pemerintahan (Smith, B.C., 1985). Otonomi biasanya terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan, serta pendelegasian wewenang dan tanggungjawab. Hasil yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat, pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah (Wilson, J.Q., 1989). Kesimpulannya, teori pemerintahan modern mengajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance* perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. Pandangan ini agaknya semakin relevan dengan kecenderungan akhir-akhir ini, di mana pemerintah dituntut untuk lebih efisien.

Walaupun semua pihak mengakui bahwa otonomi diperlukan, upaya mewujudkannya tidaklah "semudah membalik telapak tangan." Bahkan, sekalipun kesepakatan telah dicapai melalui undang-undang atau peraturan pemerintah, namun dalam praktek otonomi tetap sulit untuk diwujudkan. Nasib dari hak otonom yang diberikan kepada Daerah Tingkat II di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, misalnya, merupakan contoh yang konkrit. Sejak dikeluarkannya Undang-undang tersebut, telah dengan tegas ditetapkan dalam pasal 11 bahwa titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II. Tetapi, setelah lebih dari dua dasawarsa undang undang itu berlaku, pelaksanaan atas maksud pasal tersebut belum juga terealisasi.

Empat tahun lalu, setelah 18 tahun menunggu, pemerintah baru dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Namun, nasib dari prinsip titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II ini tetap tidak berubah. Daerah Tingkat I dan Pemerintah Pusat tetap memegang peranan yang besar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Dewasa ini, urusan pemerintahan yang dipegang oleh Daerah Tingkat I telah berjumlah 19 urusan. Dari urusan-urusan tersebut, Daerah Tingkat I telah membentuk belasan dinas, dan bahkan mengembangkan sayapnya ke Daerah-daerah Tingkat II melalui pembentukan Kantor-kantor Cabang Dinas. Sementara itu, jumlah urusan rumah tangga yang dipegang oleh Daerah Tingkat II rata-rata hanya sekitar 7 buah. Daerah Tingkat I tidak kunjung menyerahkan urusan pemerintahan yang didapatnya kepada Daerah Tingkat II. Sekali urusan tersebut diterima dari Pusat, Daerah Tingkat I cenderung untuk tetap mempertahankannya, dan enggan menyerahkannya lebih lanjut kepada Daerah Tingkat II.

Hal yang hampir sama juga terjadi pada Pemerintah Pusat, yang cenderung mendorong berkembangnya dekonsentrasi. Akibatnya, Kantor-kantor Departemen (Kandep) bertumbuh subur di Daerah Tingkat II. Jumlahnya bahkan sudah lebih banyak daripada jumlah dinas-dinas Daerah Tingkat II yang ada di daerah itu sendiri. Di antara Kandep-Kandep tersebut, ada pula yang memiliki unit-unit kerja sampai ke kecamatan. Belum lagi LPND (Lembaga Pemerintah Non-Departemen) yang juga memiliki kaki di Daerah-daerah Tingkat II. Pokoknya, jumlah Kandep dan perwakilan LPND di Daerah Tingkat II bisa mencapai belasan buah.

Mekarnya Kantor-kantor Cabang Dinas Tk.I serta suburnya Kandep dan perwakilan LPND yang notabene tidak berada di bawah komando langsung KDH TK.II, telah menimbulkan berbagai kesulitan dan masalah dalam pelaksanaan fungsi koordinasi pemerintahan di Daerah Tingkat II. Sehingga, koordinasi selalu dikeluhkan sebagai hal yang mudah diucapkan tetapi sulit diterapkan. Program-program pembangunan yang diterapkan seringkali kurang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Demikianlah wajah otonomi Daerah Tingkat II kita. Sejauh ini, titik berat otonomi daerah yang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diletakkan pada Daerah Tingkat II, dalam kenyataannya justru berada di Daerah Tingkat I. Bahkan, pemerintah pusat sendiri lebih cenderung memperluas sayap otoritasnya dalam mengatur berbagai aspek kehidupan dan pembangunan di Daerah-daerah Tingkat II daripada mendorong pematangan otonomi pada Daerah Tingkat II. Keadaan ini jelas memprihatinkan, dan karena itu tidak dapat terus dibiarkan berkembang ke arah sentralisasi yang berlebihan.



Kekhawatiran akan terjadinya inefisiensi akibat lemahnya otonomi pada Daerah Tingkat II inilah kiranya yang menjadi alasan mengapa Departemen Dalam Negeri, dengan kerjasama dan dukungan Kantor MENPAN, mencoba melakukan terobosan lewat peluncuran kebijakan berupa Pilot Proyek Percontohan/Ujicoba Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II, yang telah dicanangkan oleh Presiden Soeharto sendiri pada tanggal 25 April 1995 tahun lalu.

Asumsi dasar dari kebijakan yang dipayungi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 dan Kepmendagri No.105 Tahun 1994 ini adalah bahwa pembenahan otonomi dapat dilakukan melalui prakarsa pemerintah pusat untuk menyerahkan urusan-urusan yang selama ini telah dijalankan di Daerah Tingkat II oleh aparat pusat (instansi vertikal departemen teknis) dan aparat Pemerintah Daerah Tingkat I. Dalam implementasinya digunakan strategi otonomi birokrasi dengan teknik pilot proyek ujicoba atau percontohan. Tujuan utama yang hendak dicapai adalah untuk mematangkan kondisi dalam proses transisi menuju terwujudnya otonomi yang nyata, serasi, dinamis dan bertanggungjawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

Melalui kebijakan ini, pemerintah pusat menginstruksikan kepada Daerah Tingkat I untuk melikuidasi cabang-cabang dinas yang ada di Daerah Tingkat II dan mengalihkan urusannya kepada dinas-dinas Daerah Tingkat II. Hal yang sama berlaku pula pada perangkat pusat, di mana Departemen-departemen teknis diminta untuk menghapus Kandep-Kandep mereka yang ada di Kabupaten Daerah Tingkat II. Lewat cara ini, pada prinsipnya diharapkan agar di Daerah Tingkat II nantinya hanya akan terdapat dinas-dinas Daerah Tingkat II. Adapun pengalihan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan disertai dengan penyerahan 3 P (personil, perlengkapan, dan pembiayaan). Sehingga aparat Pemerintah Daerah Tingkat II akan meningkat jumlahnya sekitar tiga sampai dengan lima kali lipat. Demikian pula dengan tugas dan tanggungjawabnya.

Lebih jauh lagi daripada itu, implikasi dari kebijakan tersebut adalah akan bertambahnya jumlah dinas Daerah Tingkat II, dari sekitar 6-9 buah menjadi 20-25 buah. Dengan begitu, organisasi Pemda Tingkat II akan menjadi lebih besar dan lebih kompleks, lebih mandiri, lebih memerlukan staf dan pemimpin Pemerintah Daerah Tingkat II yang berkualifikasi tinggi, serta sistem representasi yang lebih efektif.

Dengan digunakannya strategi otonomi birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan ini, maka aspek otonomi yang secara langsung dimantapkan hanyalah yang bersangkutan paut dengan administrasi pemerintahan (Smith, B.C., 1985). Sementara aspek otonomi politik belum termasuk ke dalam ruang lingkup kebijakan ini, mengingat sangat sensitifnya sifat otonomi politik itu.



Dalam pada itu, dengan diterapkannya teknik pilot proyek percontohan di 26 Kabupaten Daerah Tingkat II di seluruh Indonesia (masing-masing propinsi satu, kecuali DKI Jakarta yang tidak memiliki Kabupaten Daerah Tingkat II Otonom) untuk masa 2 tahun, maka penerapan titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II kini memasuki tahap persiapan untuk transisi. Dengan begitu, pada waktu pelaksanaan yang sesungguhnya nanti, pada awal abad XXI, Daerah Tingkat II sudah akan dapat menjalankan urusan rumah tangganya dengan lebih baik.

### **Implikasi Kebijakan Otonomi Daerah**

Sebagaimana telah disinggung di muka, kebijakan otonomi pada Daerah Tingkat II memiliki implikasi yang luas, khususnya terhadap birokrasi pemerintahan. Hal ini sebenarnya wajar, karena strategi otonomi yang digelar adalah otonomi birokrasi, bukan otonomi politik.

Dari dimensi birokrasi pemerintahan sebagai konsekuensi penerapan kebijakan otonomi daerah, maka pada awal abad XXI nanti diperkirakan akan terjadi penambahan jumlah lembaga dinas daerah, peningkatan kebutuhan aparatur Pemerintah Daerah dan tuntutan akan kualifikasi kepemimpinan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi. Untuk jelasnya, ada baiknya apabila kita bahas hal tersebut satu per satu.

#### ***Lembaga Dinas Daerah***

Sebelum dikeluarkannya KPOD, Pemerintah Pusat telah menyerahkan kepada Daerah Tingkat II rata-rata 7 urusan, yaitu urusan pekerjaan umum, urusan kesehatan, urusan kehewanian, urusan pertanian tanaman pangan, urusan perikanan darat, urusan sosial, dan urusan perindustrian kecil. Belakangan, menjelang diturunkannya kebijakan KPOD, Pemerintah Pusat telah menyerahkan sebuah urusan lagi, yaitu urusan lalu lintas dan angkutan jalan raya. Pemerintah Daerah Tingkat I menyerahkan pula sebagian dari urusan pariwisata serta urusan pendidikan dan kebudayaan yang selama ini berada dalam lingkup kewenangannya.

Dari urusan-urusan yang telah diserahkan tersebut, umumnya Pemerintah Daerah Tingkat II telah membentuk antara 6-9 Dinas Otonom. Nama-nama dinas itu adalah: Dinas PU, Dinas Kesehatan, Dinas Peternakan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas LLAJ, Dinas Pariwisata, Dinas P&K, Dinas Perikanan, dan Dinas Perkebunan.

Dengan dijalankannya kebijakan otonomi daerah yang baru berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 1995, telah sekaligus diserahkan 19 macam urusan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Tingkat II, yaitu:

Urusan Pertanian

Urusan Kehewan/Peternakan.

Urusan Perikanan Darat.

Urusan Perikanan Laut, Kehutanan dan Karet Rakyat.

Urusan Perkebunan.

Urusan Transmigrasi dan Pembinaan Perambah Hutan.

Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan Sosial.

Urusan Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil.

Urusan Kehutanan.

Urusan Pariwisata.

Urusan Pekerjaan Umum.

Urusan Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya.

Urusan Pertambangan.

Urusan Perdagangan.

Urusan Kesehatan.

Urusan Perburuhan.

Urusan Perindustrian.

Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan.

Dalam penyerahan urusan di atas, masih ada dua urusan yang belum selesai negosiasinya, yaitu urusan penerangan dan urusan agama. Sehingga, sampai sekarang, Pemerintah Pusat (cq. Departemen Penerangan dan Departemen Agama) belum menyerahkan urusannya kepada Daerah Tingkat II.

Berkenaan dengan soal penyerahan urusan ini, perlu dicatat bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan PP Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II, pada prinsipnya menggariskan bahwa semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah, kecuali yang menyangkut urusan-urusan sebagai berikut:

Pertahanan dan Keamanan.

Peradilan.

Luar Negeri.

Moneter.

Sebagian urusan pemerintahan umum yang menjadi wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah.

Urusan pemerintahan lainnya yang secara nasional lebih berdayaguna dan berhasil guna jika tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.

Dalam pada itu, kriteria urusan yang selayaknya diserahkan pada Daerah (Tingkat II), biasanya berkenaan dengan:

Urusan yang sifatnya telah "membaku" di suatu daerah.

Urusan yang menyangkut kepentingan langsung rakyat dan sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan suatu daerah.

Urusan yang dapat menumbuhkan partisipasi rakyat atau menurut sifatnya menjadi tanggung jawab masyarakat.

Urusan yang memberikan penghasilan bagi daerah dan potensial untuk dikembangkan dalam rangka penggalian sumber-sumber pendapatan asli yang baru bagi daerah.

Urusan yang dalam pelaksanaannya banyak menggunakan sumber daya manusia.

Urusan yang dalam penyelenggaraannya memerlukan penanganan dan pengambilan keputusan segera.

Apabila dilihat dari peraturan perundang-undangan dan kriteria urusan di atas, agaknya tidak terdapat alasan yang kuat bagi Deppen dan Depag untuk tidak menyerahkan sebagian urusannya. Oleh karena itu, guna meringankan beban kedua departemen ini, di samping demi tersedianya pelayanan publik yang lebih baik di masa depan, ada baiknya kedua Departemen ini mempertimbangkan kembali tekadnya untuk tidak menyerahkan sebagian urusannya kepada daerah.

Sejauh ini, dari ke-19 urusan yang telah diserahkan kepada Daerah Tingkat II percontohan, daerah yang bersangkutan telah membentuk antara 18-25 Dinas Daerah Otonom. Sehingga, sekarang ini dinas daerah di 26 Daerah Tingkat II Percontohan telah berjumlah 568 atau meningkat lebih dua kali lipat dari sebelumnya (271). Peningkatan besar-besaran atas jumlah lembaga dinas daerah akan terjadi pada saat diberlakukan di 306 Daerah Tingkat II di seluruh Indonesia. Diperkirakan ada sekitar 6.000-an dinas daerah yang baru akan terbentuk di seluruh Daerah Tingkat II itu.

### ***Aparatur Pemerintah Daerah***

Pembentukan lembaga membawa pengaruh terhadap aparatur Pemerintah Daerah. Dengan sendirinya jumlah aparatur akan meningkat, seiring banyak dan besarnya lembaga dinas daerah yang didirikan.

Dalam kasus proyek percontohan otonomi daerah, untuk pembentukan 20 dinas baru saja di suatu Daerah Tingkat II diperlukan personil sebanyak lebih kurang 4.000 orang. Sehingga, di 26 Kabupaten percontohan terjadi realokasi pegawai sekitar 100.000 orang. Kalau hitungan ini dilanjutkan ke seluruh Daerah Otonom Tingkat II, maka realokasi itu akan mencapai kira-kira 1,2 juta orang, suatu jumlah yang cukup spektakuler.

Realokasi personil sebanyak jumlah di atas (khususnya di Kabupaten Percontohan), dilakukan melalui pengalihan status dan penempatan pegawai, dari Pusat dan Daerah Tingkat I ke Daerah Tingkat II. Namun, kelihatannya, cara ini masih kurang memadai, karena dari sejumlah personil yang dibutuhkan, rata-rata hanya terisi separuhnya.

Selain itu, penambahan aparatur secara besar-besaran ke dalam tubuh pemerintah daerah (menjadi perangkat daerah), juga membawa dampak terhadap pembinaan pegawai mulai dari masuk sampai pensiunnya kelak. Termasuk di dalamnya soal mutasi, promosi, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan kesejahteraan mereka.

### ***Kepemimpinan Pemerintah Daerah***

Inti dari aparatur pemerintah daerah adalah kepemimpinan, karena inilah yang menggerakkan dan mengarahkan pegawai dalam mencapai tujuan organisasi. Dengan kata lain, perwujudan misi organisasi bisa gagal apabila tidak didukung oleh kepemimpinan pemerintahan yang kualifaid.

Ini bisa diperoleh dari kader-kader yang dipersiapkan secara baik melalui pendidikan dan pelatihan yang teratur, dan ditempa lewat pengalaman lapangan yang panjang. Sehingga, lahirlah kepemimpinan pemerintahan yang berwatak demokratis, dengan ciri pokok sebagai berikut: (Rasyid, M.R., 1996)

Peka terhadap situasi lingkungan (mampu membaca perkembangan yang terjadi di sekitarnya, dan bisa secara tepat mengantisipasi perubahan).

Menjaga moral masyarakat (mampu menahan diri agar tidak terjebak melakukan sesuatu yang dapat menimbulkan keresahan dalam masyarakat).

Memiliki keterbukaan pikiran (mampu menerima kebenaran darimana pun sumbernya).

Senantiasa mendengar suara orang banyak (mampu untuk dekat dan mau repot mengurus kepentingan orang banyak).

Dalam rangka pelaksanaan KPOD, kepemimpinan pemerintahan ini tercermin dari kualitas. Kepala Daerah dan pejabat-pejabat dinas daerahnya. Kepala Daerah dituntut memiliki kualifikasi yang tinggi, seperti dilukiskan di atas, karena organisasi Pemerintahan Daerah Tingkat II menjadi lebih besar, tugas-tugasnya semakin kompleks, dan tanggungjawabnya pun bertambah berat. Misalnya, kalau dari pejabat sipil, yang layak dicalonkan sebagai Kepala Daerah adalah seseorang yang menyandang gelar sarjana dan pernah menjabat jabatan Sekwilda di Daerah Tingkat II. Apabila dari tentara, paling tidak dia mesti seorang Kolonel senior atau Brigjen yang telah memiliki pengalaman teritorial, sebagaimana telah pernah dilontarkan oleh Menpan TB. Silalahi dan diributkan oleh media massa kita.

Sementara itu, menyangkut pejabat di dinas-dinas daerah otonomi, mereka dituntut pula untuk memiliki kualifikasi yang sesuai. Mereka haruslah orang-orang yang mempunyai keahlian di bidang tugasnya masing-masing, sesuai karakteristik unit organisasi yang dipimpinnya.

Berkenaan dengan semua itu, para Kepala Dinas serta pejabat-pejabat eselon IV dan V di bawahnya di Daerah. Tingkat II haruslah diisi oleh tenaga-tenaga teknis lulusan perguruan tinggi. Misalnya, Kepala Dinas Pertanian seyogianya seorang Insiyur Pertanian, Kepala Dinas PMD seorang jebolan Fisipol, Kepala Dinas Pendapatan seorang Ahli Keuangan, dan sebagainya.

Sejauh ini, seperti yang terjadi di sebuah Kabupaten Percontohan, tampaknya dari sekitar 400 pejabat struktural (terdiri dari pejabat eselon III, IV, dan V), ternyata lebih dari separuhnya tidak diisi oleh orang-orang dengan kualifikasi yang sesuai.

Umpamanya, Kepala Dinas Pertambangan seorang Sarjana Ekonomi, Kepala Dinas Pendapatan seorang Sarjana Hukum, Kepala Dinas Pariwisata seorang Insinyur Pertanian, dan sebagainya. Hal yang sama juga terjadi di Daerah-daerah Tingkat II percontohan lainnya. Sehingga, kalau dihitung secara kasar saja, maka tidak kurang dari 5.000-an orang pejabat struktural di 26 Kabupaten Percontohan yang belum memiliki kualifikasi yang sesuai dengan jabatan yang diembannya.

Sudah barang tentu persoalan di atas harus dicarikan jalan keluarnya, kalau kita tidak ingin ada dampak negatif terhadap kelancaran jalannya pelayanan publik. Dan untuk itu, peranan lembaga pendidikan terasa akan sangat berarti, baik untuk meng-*upgrade* pejabat yang telah duduk di dalam jabatan maupun untuk memasok tenaga-tenaga baru yang akan masuk ke dalam jabatan-jabatan di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat II di seluruh Indonesia.

### **Pengembangan Sumber Daya Aparatur**

Dari pembahasan di depan, agaknya cukup jelas terlihat bahwa penerapan kebijakan otonomi daerah pada awal abad XXI diperkirakan akan melahirkan berbagai masalah dalam birokrasi pemerintahan daerah yang harus diantisipasi pemecahannya sejak sekarang.

Masalah pertama adalah kemungkinan terjadinya peningkatan jumlah lembaga dinas daerah di Daerah Tingkat II secara besar-besaran, yang memerlukan dukungan orang-orang "OD" (*Organizational Development*) untuk menanganinya, di samping koordinasi yang mantap antara Menpan, BAKN, dan Departemen Teknis. Masalah kedua adalah kemungkinan meningkatnya dengan pesat jumlah aparatur pemerintah Daerah Tingkat II yang membutuhkan perhatian lembaga-lembaga pengelola manajemen sumberdaya manusia untuk pembinaan keterampilan dan pengetahuannya, baik di dalam, maupun di luar lingkungan Departemen Dalam Negeri sendiri. Adapun masalah ketiga adalah kebutuhan akan peningkatan kualifikasi kepemimpinan pemerintahan Daerah Tingkat II yang menuntut adanya komitmen dari institusi-institusi pendidikan untuk menggenjot kemampuan profesional, mematangkan kepribadian, dan memantapkan integritas kepemimpinan mereka.

Memang diakui ada banyak cara untuk menjawab ketiga masalah yang diajukan di atas. Namun, bagaimanapun juga, kunci solusinya tampaknya akan terletak pada lembaga pendidikan. Dukungan mereka dalam upaya pengembangan aparatur pemerintah daerah akan sangat menentukan keberhasilan jalannya Otonomi Daerah Tingkat II kelak.



Mengingat akan besar dan kompleksnya organisasi, banyaknya jumlah aparatur dan tingginya tuntutan kualifikasi pejabat Pemerintah Daerah Tingkat II itu nanti, maka penanganan pendidikannya tidak bisa dilakukan semata-mata oleh lembaga-lembaga Pendidikan Kedinasan yang ada di dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, tetapi perlu dikeroyok bersama-sama oleh lembaga-lembaga pendidikan lainnya.

Departemen Dalam Negeri hanya memiliki dua Perguruan Tinggi Kedinasan, yaitu IIP dan STPDN. IIP mencetak SI dan S2 di bidang Ilmu Pemerintahan dengan daya tampung masing-masing sekitar 350 dan 80 orang pertahun. Sedangkan STPDN mencetak tenaga professional di bidang Pemerintahan Dalam Negeri melalui program D4 dengan kapasitas sekitar 750 orang pertahun. Sudah barang tentu, apabila dihadapkan pada kebutuhan yang obyektif, jumlah yang dihasilkan oleh kedua institusi ini masih sangat kurang memadai.

Guna membantu menghasilkan sarjana-sarjana Ilmu Pemerintahan, perguruan-perguruan tinggi negeri yang memiliki jurusan Ilmu Pemerintahan bisa ikut mengambil bagian, seperti telah dirintis selama ini lewat kerja sama Departemen Dalam Negeri dengan Universitas Gajah Mada, Universitas Diponegoro, Universitas Sumatera Utara, Universitas Samratulangi, Universitas Hasanuddin dan Universitas Brawijaya. Namun, sayangnya daya tampung mereka pun terbatas. Semuanya rata-rata hanya bisa menerima sekitar 400 orang pertahun.

Bertolak dari keterbatasan IIP, STPDN, dan Perguruan Tinggi Negeri di atas, maka kami melihat peluang bagi Universitas Terbuka yang dewasa ini telah memiliki Jurusan Ilmu Pemerintahan untuk turut serta mencetak sarjana-sarjana Ilmu Pemerintahan. Peluang itu tampaknya semakin lapang oleh karena sistem pendidikan Universitas Terbuka yang memberi kesempatan pada mahasiswa-mahasiswanya untuk tidak meninggalkan meja kerja dikala menempuh pendidikan. Cara ini tentu saja merupakan suatu daya tarik tersendiri bagi calon peserta pendidikan yang telah menjadi pegawai dan berkeluarga, sebagaimana halnya dengan kebanyakan aparat Pemerintah Daerah. Kesahihan cara ini agaknya telah teruji pula dari terdapatnya sejumlah aparat Pemerintah Daerah yang telah dan sedang melanjutkan pendidikannya ke Universitas Terbuka. Hanya saja, guna mengintensifkan peranan Universitas Terbuka dalam turut serta menyiapkan aparatur Pemerintah Daerah, perlu kiranya dikonkritkan suatu kesepakatan kerjasama antara Universitas Terbuka dengan Departemen Dalam Negeri.

## BAB VI

### BIAS BIROKRASI

Dengan cermat Syaiful Arif dalam Pengantar Editor buku Birokrasi Dalam Polemik (Pustaka Pelajar, 2001) menggelindingkan bola salju pemikiran tentang penegakan *civil society*, dengan menyatakan bahwa kekeliruan kita selama ini adalah karena menganggap makna demokrasi merupakan perjuangan revolusioner (yang hanya berasal) dari bawah, dengan komando masif untuk menggerakkan jutaan manusia untuk merontokkan sebuah rezim. pada saat yang sama demokrasi yang tercipta dari atas, dari struktur kekuasaan dan struktur birokrasi, nampak semakin lama dianggap sebagai perjuangan yang oportunis dan fragmatis, dan dengan begitu kerap diabaikan oleh pejuang demokrasi, yang nota bene berasal dari kalangan non kekuasaan.

Bisa jadi klaim seperti itu disebabkan oleh realitas yang menunjukkan kecenderungan birokrasi untuk enggan terhadap perubahan (*status quo*), eksklusif, rigid dan terlalu dominan, sehingga hampir seluruh urusan masyarakat membutuhkan sentuhan-sentuhan birokrasi, yang secara umum kemudian dipersepsi memiliki konsekuensi inefektifitas dan inefisiensi. Walaupun, secara filosofis dalam paradigma Weberian, birokrasi merupakan organisasi yang rasional dengan mengedepankan mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi. Dalam pandangan ini, birokrasi dimaknai sebagai institusi formal yang memerankan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Singkatnya, segala bentuk tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi dalam mengeluarkan kebijakan dan implementasinya adalah manifestasi dari fungsi pelayanan masyarakat.

Tentu, banyak kalangan yang akan berkomentar terhadap *statement* tersebut, karena diakui atau tidak, masih banyak realitas yang menunjukkan bahwa birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya justru mengalami pembiasaan. Dapat kita tunjuk beberapa indikator yang merefleksikan bias birokrasi dimaksud seperti tingginya biaya yang dibebankan untuk pengurusan hal tertentu baik yang berupa *legal cost* maupun *illegal cost*, waktu tunggu yang lama, banyaknya pintu layanan yang harus dilewati atau *service style* yang tidak berperspektif pelanggan. Fenomena ini terjadi bukan tanpa alasan, diantara alasannya adalah rendahnya penguasaan kompetensi birokrat (yang disinyalir disebabkan oleh renggangnya kualitas filter rekrutmen dan rendahnya kualitas pembinaan kepegawaian serta dominannya kepentingan politis dalam kinerja birokrasi. Perjalanan panjang kehidupan birokrasi di Indonesia, selalu saja ditandai oleh dominannya aspek politis di bawah komando penguasa negara. Kasus birokrasi pada masa orde lama dan terlebih lagi di masa orde baru, pada dasarnya merupakan cermin dari kuatnya penguasa negara (pada berbagai arusnya) dalam mencengkeram tubuh birokrasi, sehingga birokrasi tak dapat berbuat banyak bagi masyarakat.



Kehidupan birokrasi yang ditumpangi, atau bahkan didominasi muatan-muatan politis oleh penguasa negara, jelas menjadikan tujuan "mulia" birokrasi melenceng dari arah yang semula dikehendaki. Akibatnya, orientasi pelayanan publik yang semestinya dijalankan, menjadi bergeser ke arah orientasi yang sifatnya politis. Dalam kondisi ini, birokrasi tidak lagi akrab dengan kehidupan masyarakat, namun justru menjaga jarak dengan masyarakat. Performance birokrasi yang kental dengan aspek-aspek politis inilah, yang pada gilirannya melahirkan stigma "politisasi birokrasi" (Auri Adham Putra, 2001).

### **Menghapus Mitos, Memacu Ethos**

Birokrasi Indonesia telah mengalami pertumbuhan, perkembangan serta terpaan yang beragam sejak berdirinya republik ini. Potret birokrasi Indonesia paling tidak terwakili oleh tiga pengertian yang diberikan kepada birokrasi.

Pertama, birokrasi yang mengandung arti rasionalisasi sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber, yang banyak dikenal sebagai perumus birokrasi modern. Kata kunci dalam rasionalisasi birokrasi ialah menciptakan efisiensi dan produktifitas yang tinggi tidak hanya melalui rasio yang seimbang antara volume pekerjaan dengan jumlah pegawai yang profesional tetapi juga melalui penggunaan anggaran, penggunaan sarana, pengawasan, dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam model yang diajukan oleh Weber, birokrasi memiliki karakteristik ideal sebagai berikut :

*Pembagian kerja.* Dalam menjalankan berbagai tugasnya, birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintah menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab atas terselesainya pekerjaan masing-masing.

*Hierarki wewenang.* Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hierarkis atau berjenjang. Hierarki itu berbentuk piramid dimana semakin tinggi suatu jenjang berarti pula semakin besar wewenang yang melekat didalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hierarki wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hierarki tanggung jawab. Dalam hierarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya. Pada setiap hierarki, para pejabat birokrasi memiliki hak memberi perintah dan pengarahan pada bawahannya, dan para bawahan itu berkewajiban untuk mematuhi. Sekalipun begitu, ruang lingkup wewenang memberi perintah itu secara jelas dibatasi hanya pada masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan kegiatan resmi pemerintah.



*Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi.* Kegiatan pemerintah diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan diantara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

*Impersonalitas hubungan.* Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan atasan atau bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.

*Kemampuan teknis.* Pada prinsipnya jabatan-jabatan birokratik harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu. Biasanya, kualifikasi atas para calon dilakukan dengan ujian atau berdasarkan sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.

*Penjenjangan karier.* Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan dari pada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya.

Pengertian kedua adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Parkinsons, yang cenderung bersifat negatif karena dalam pandangan ini birokratisasi tidak hanya diartikan sebagai pembengkakan volume birokrasi (peningkatan pegawai) tetapi juga penguatan hierarki. Pembengkakan birokrasi terjadi karena adanya kecenderungan kuat bagi setiap pegawai untuk memiliki bawahan, karena semakin banyak bawahan semakin tinggi otoritas dan prestisenya. Penguatan hierarki terjadi karena berlakunya hukum besi oligarkhi pada setiap organisasi yang semakin membengkak sebagaimana dikemukakan oleh *Robert Michels*. Organisasi yang semakin membengkak memerlukan rentang kendali yang semakin panjang, rentang kendali yang semakin panjang menempatkan sejumlah kecil orang pada posisi puncak hierarki. Dalam kasus di Indonesia, Jumlah pegawai di nilai terlalu banyak sehingga sedikit saja kenaikan gaji langsung berdampak luas pada anggaran negara. Disamping terlalu banyak, birokrasi juga dianggap tidak merata baik menurut instansi maupun menurut wilayah. Tidak merata secara fungsional karena terdapat sejumlah instansi yang sangat sibuk dari pagi sampai sore tetapi tidak jarang juga ada instansi yang tidak terlalu padat kegiatannya.

Disamping banyak meja, baik secara horisontal maupun vertikal, yang harus dilalui untuk mengurus sesuatu sehingga memerlukan waktu dan dana yang semakin banyak, penguatan hierarki juga tampak pada kelangkaan keberanian mengambil prakarsa, karena keputusan sangat tergantung pada atasan dan pada pembagian pekerjaan, yaitu yang berupa beban diserahkan ke bawahan tetapi yang menimbulkan keuntungan di tangani sendiri.

Birokrasi yang ketiga sebagaimana dikemukakan oleh *George Orwell*, mengandung arti perluasan kontrol birokrasi terhadap semua kehidupan masyarakat. Ekspansi kontrol birokrasi terhadap masyarakat dilakukan tidak hanya dengan mengambil alih semua urusan masyarakat yang sesungguhnya ranah swasta, tetapi juga dengan membuat regulasi terhadap berbagai urusan masyarakat (termasuk menyerap sumber ekonomi dari masyarakat). Begitu besar kontrol birokrasi terhadap hampir semua kehidupan masyarakat mulai dari soal perkawinan sampai pada saat dikuburkan, sehingga birokratisasi ala *Orwell* ini dilukiskan secara sarkastik sebagai "*bernafas saja diatur oleh birokrasi*". Birokrasi ketiga ini jelas merupakan penyakit yang harus diberantas karena ternyata berhasil melumpuhkan prakarsa dan partisipasi masyarakat.

Selain pengertian-pengertian tersebut, *Osborn dan Plastrik (1997)* yang mengutip pendapat *Armajani*, tentang sejumlah mitos perubahan disektor publik, dapat juga dijadikan kaca mata dalam melihat fenomena birokrasi Indonesia, sebagai berikut :

*Mitos liberal*, bahwa birokrasi akan makin baik jika diberi dana lebih besar. Dalam kenyataan, karena birokrasi bekerja dalam suatu sistem yang *dysfunctional*, maka mengucurkan dana dengan jumlah besar belum tentu berbanding lurus dengan peningkatan kinerja yang signifikan, yang seimbang dengan tambahan dana itu.

*Mitos konservatif*, bahwa birokrasi akan lebih baik kalau diberi dana sedikit dan berbuat lebih sedikit. Dalam kenyataannya, mengurangi dana dan kegiatan pemerintah dalam sistem yang *dysfunctional* juga tidak menjamin kinerja akan lebih baik, sebanding dengan penghematan yang diperlukan.

*Mitos bisnis*, bahwa birokrasi pemerintah akan lebih baik apabila dikelola seperti bisnis. Pada kenyataannya, karena sistem yang menjadikan lingkungan bisnis dan pemerintah berbeda, maka mengelola pemerintahan seperti bisnis tidak akan menjamin hasil seperti yang dikehendaki. Misalnya, dalam sistem pemerintahan kerap kali bukan efisiensi yang paling dibutuhkan, melainkan efektivitas dalam pelayanan.

*Mitos imbalan*, yakni pegawai negeri akan bekerja lebih baik kalau gajinya cukup. Dalam kenyataannya tidak selalu begitu, karena menambah gaji tidak selalu menimbulkan konsekuensi logis terhadap peningkatan kinerja.

*Mitos kualitas orang*, yaitu birokrasi dapat lebih baik kalau kualitas orangnya juga baik. Dalam kenyataannya, menggunakan tenaga-tenaga yang berkualitas tidak menjamin peningkatan hasil kerja karena mereka terperangkap dalam sistem yang tidak memberi ruang yang leluasa kepada orang-orang yang kualitasnya baik untuk membunikan kemampuan yang dimilikinya.

## BAB VII

### PENUTUP

Demikianlah telah pembahasan secara singkat betapa kebijakan desentralisasi pemerintahan pada Daerah Kabupaten/Kota akan membawa implikasi yang luas terhadap aparatur pemerintah daerah, baik dari segi organisasi, keterampilan dan pengetahuan personilnya, maupun kemampuan kepemimpinannya. Tanpa persiapan yang matang terhadap semua hal itu, kebijakan otonomi daerah yang akan dilancarkan secara besar-besaran pada awal abad XXI mendatang bisa terancam "gagal". Jangankan peningkatan kualitas pelayanan publik yang akan dicapai, malahan mungkin yang akan terjadi adalah "kesemrawutan dan ketidakberesan nasional" di sektor pelayanan masyarakat.

Guna mencegah kemungkinan kita terseret ke sana, maka lembaga-lembaga pendidikan dan para pengelola sumber daya manusia, baik yang berada di dalam maupun di luar lingkungan Departemen Dalam Negeri, perlu dilibatkan bersama-sama secara dini dalam mengembangkan aparatur pemerintah daerah. Mengingat daya tampung yang terbatas dari Perguruan Tinggi Kedinasan Departemen Dalam Negeri (IIP dan STPDN), dan Perguruan-perguruan Tinggi Negeri yang memiliki jurusan Ilmu Pemerintahan, maka kehadiran jurusan Ilmu Pemerintahan pada Universitas Terbuka merupakan suatu peluang besar bagi pengembangan perangkat Daerah Otonom Tingkat II di Nusantara. Berkenaan dengan itu, suatu kerjasama yang produktif antara Departemen Dalam Negeri dengan Universitas Terbuka perlu diijak kemungkinan perwujudannya.

.Kepemerintahan yang baik dapat diwujudkan apabila tercipta sinergi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Upaya untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik memerlukan upaya bertahap sesuai dengan kondisi dan perkembangan ekonomi, sosial dan politik masyarakat yang secara konsisten harus tetap mengacu prinsip-prinsip kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas dan profesionalitas. Untuk dapat mendukung tercapainya pemerintahan yang baik perlu ada upaya strategik pendayagunaan aparatur negara yang meliputi upaya perampingan, kelenturan dan efektivitas organisasi, tatalaksana pelayanan publik yang non diskriminatif, serta sumber daya manusia aparatur yang mempunyai daya saing yang memadai dalam mengakomodasikan tuntutan masyarakat dan mengantisipasi tantangan global.



Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pembangunan daerah / dengan penerapan konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) didukung dengan pendekatan pembangunan manusia (*human development*), sebagai manifestasi paradigma pembangunan manusia (*people centered development paradigm*) diperlukan beberapa persyaratan yaitu :

1. Perubahan mendasar sikap dan karakter aparat pemerintah yaitu mengembangkan kepekaan (*responsiveness*), bertanggungjawab (*responsibility*) baik *objective responsibility* (3 E) maupun *subjective responsibility* (2E & F) dan representatif (*representativeness*) yaitu tidak menyalahgunakan wewenang (*power abuse*) maupun melampaui wewenang yang dimiliki (*excessive power*) dalam pelaksanaan tugas;
2. Keseimbangan aktualisasi peran elemen-elemen "*Trias Politica*" yang berarti tidak adanya dominasi atau lemahnya salah satu elemenpun apakah eksekutif, legislatif maupun yudikatif;
3. Penerapan sistem "desentralisasi" secara proporsional yang berarti kemampuan pemerintah daerah mengembangkan potensi daerah untuk kepentingan publik.

Demikian kajian singkat paradigma pembangunan dan tuntutan kapabilitas aparat pemerintah yang diperlukan, semoga bermanfaat dalam mewujudkan suatu rencana pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan rakyat

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Suryono, 2001, *Teori dan Isu Pembangunan*, Malang, UM-Press
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1979, *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta, PT. Gunung Agung.
- Djohermansyah, D. (1996). *Titik berat otonomi daerah tingkat II*. Modul pada pembekalan Manajemen Keuangan dan Perekonomian Daerah. Jakarta.
- HR. Riyadi Soeprpto, 2000, *Administrasi Pembangunan*, Malang, UM-Press
- Inu Kencana Syafii & Djameludin Tandjung, ed., 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Moeljarto Tjokrowinoto, 1999, *Pembangunan : Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset
- Muh. Irfan Islamy, 1998, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar FIA – Universitas Brawijaya Malang.
- Osborne, D. & Ted, G. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pamudji, S. (1990). *Makna daerah tingkat II sebagai titik berat pelaksanaan otonomi daerah*. Dalam Analisis Tahun XIX, No.3.
- Rasjid, M. R. (1996). *Makna pemerintahan: Tinjauari dari segi etika dan kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. Winchester, Massachusetts: Allen & Unwin, Inc.
- Stoner, J.A.F. & Freeman, R.Edward, ed., 1998, *Management, Part I & II*, alih bahasa : Alexander Sindoro, PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Silalahi, T.B. (1996). *Otonomi daerah percontchan*. Jakarta: PT. Mampang Indah Pratama.

Soesilo Zauhar, 2001, *Administrasi Publik*, Malang, UM-Press

Winarna Surya Adisubrata, 1987, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, Yogyakarta, AMP YKPN

Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, Inc.