

PILIHAN SISTEM MANAJEMEN PERSONIL PEMERINTAH DAERAH: DI PERSIMPANGAN JALAN?

Oleh:
Irfan Ridwan Maksum

Abstract

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

Keyword: management, personnel system, local government.

PENDAHULUAN

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

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

beberapa retak saja pada susunan birokrasi sentralistik itu”.

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

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

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

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

krasi Indonesia kurang menghargai waktu.

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

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

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

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

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

ini akan mengupas seluk-beluk manajemen personil daerah.

PENUTUP

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

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

atau kerjasama dengan pihak swasta agar terjadi efisiensi dan peningkatan kemampuan pemerintah Daerah serta mempermudah pengelolaan sumberdaya manusianya sendiri yang sudah ada. Mengharapkan perubahan sistem mungkin sesuatu yang sangat tidak realistik dimana kondisi Indonesia yang masih heterogen dan daerah otonom sendiri secara tidak sadar menyukai *culture* yang dibawa sistem yang sentralistik tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian, Charles, R., *State and Local Governments*. McGraw-Hill: 1976. USA.
- Antoft, Kell dan dan Novack, Jack, *Grassroots Democracy: Local Government in The Maritimes*. Canadian, Henson College: 1998.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Cet. X. Jakarta. 1995.
- _____, *Dasar-dasar Ilmu Administrasi Publik*. Ghali Indonesia. Jakarta: 1997. Ed. 6.
- Baker, Randall, *The Role of The State and Bureaucracy in Developing Countries Since World War II* dalam Farazmand, Ali, *Handbook of Comaparative and Development Public Administration*. Marcel Dekker: 1991. USA,
- Bailey, Harry A, Jr., and Shafritz, Jay, M., *State and Local Government and Politics*. FE. Peacock Publichers Inc., Itaca Illinois. 1993
- Bingham, Richard, D., dan Hedge, David., *State and Local Government in A Changing Society*, McGraw-Hill, : 1991
- E. Koswara dalam 'Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Pariba, (Jakarta: 2001)
- Esman , Milton, J., *CAG and teh Study of Public Administration* dalam *Frontiers of Development Administration*. Edited by Riggs, Fred, W., North Carolina. Duke University Press: 1970.
- Farazmand, Ali, *Bureaucracy, Agrarian Reforms, and Regime Enhancement: The Case of Iran.*, dalam Farazmand, Ali, *Handbook of Comaparative and Development Public Administration*. Marcel Dekker: 1991. USA,
- Fesler, James W., *Area and Administration*, Alabama Univ.Press, Alabama: 1949.

- Fried, Robert C., *The Major Traits of Prefectoral Systems*, Reprinted from 'The Italian Projects: A Study in Administrative Politics (New Haven and London: Yale University Press, 1963), pp. 301-314 by Permission
- Humes IV, Samuel., *Local Governance and National Power*, IULA-Harvester Wheatsheaf, New York: 1991.
- Kaho, Josef, Riwu., *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan RI*,. Rajawali Press. Jakarta: 1991.
- Leemans, AF., *The Changing Patterns of Local Government*, Netherlands, IULA: 1970
- Maas, Arthur., *Area and Power: A Theory of Local Government*. The Free Press Glencoe. Illinois: 1959.
- Miller, David, Y., *The Regional Governing of Metropolitan America*, Westview, Colorado: 2002.
- Muslim, Amrah., *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, (Bandung: 1978).
- Niessen, Nicole., *Municipal Government in Indonesia*, CNSW, Leiden (1999)
- Sarwoto. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1981.
- Syafrudin, Ateng., *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bina Cipta. Bandung: 1985.
- Stoker, Gerry., *The Politics of Local Government*, Ed. II., MacMillan, London: 1991.
- Stoker, Gery., *The Politics of Local Government*. Mac Millan. London. Ed. II. 1991
- Tjokroamidjojo, Bintoro., *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Jakarta: 1994. Cet. XVI.
- Turner, Mark., Dan Hulme, David., *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Mac Millan. London: 1997.
- United Nation. *Local Government Personnel System*. 1966.
- Wolhoff, GJ., dalam bukunya 'Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Cet. II Timun Emas. Jakarta: 1960.

PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN DAN ALTERNATIF SOLUSINYA

Oleh:
Erwan Agus Purwanto

Abstrak

Diklat adalah salah satu sarana strategis untuk mengembangkan potensi dan kompetensi SDM Aparatur dalam birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu dalam merencanakan diklat yang baik ada tiga kebutuhan informasi yang harus dipenuhi, yaitu kebutuhan organisasi, tugas, dan kemampuan individu. Sedangkan rancangan diklat hendaknya, mengacu pada visi, misi dan tujuan organisasi

A. PENGANTAR

Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) merupakan bagian penting yang selalu ada sebagai bagian dari Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM), baik pada organisasi swasta maupun organisasi birokrasi (pemerintah). Jika dilihat secara sek-sama maka proses manajemen SDM dalam organisasi meliputi aktivitas: (a) rekrutment, (b) penempatan, (c) pengembangan, (d) promosi, (e) pemberhentian, dan (f) pensiun. Serangkaian aktivitas dalam manajemen SDM tersebut hakekatnya memiliki satu tujuan pokok, yaitu: bagaimana organisasi memiliki SDM yang berkualitas, memiliki motivasi dan komitmen untuk dapat mencapai tujuan (visi dan misi) organisasi.

Dalam konteks upaya untuk mewujudkan tujuan organisasi, Diklat memiliki peran strategis karena beberapa hal, antara lain:

Pertama, tujuan organisasi tidaklah bersifat statis, namun demikian bersifat dinamis sehingga akan terus berkembang dari waktu ke waktu. Dalam kondisi yang demikian SDM yang dimiliki organisasi dituntut untuk dapat mengembangkan kompetensinya guna mendukung upaya untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi yang terus berkembang tersebut. Kedua, para pegawai pada dasarnya memiliki potensi yang secara terus menerus dapat dikembangkan dan secara psikologis para pegawai membutuhkan pemenuhan kebutuhan untuk berkembang sesuai dengan potensi yang dimilikinya tersebut. Oleh karena itu, kompetensi yang dimiliki oleh pegawai ketika direkrut akan dapat terus ditingkatkan sampai ke titik optimum. Ketiga, ilmu pengetahuan dan teknologi tentang bagaimana memecahkan masalah dan menyelesaikan pekerjaan juga terus mengalami per-

kembangan dari waktu ke waktu. Dengan demikian para pegawai dan organisasi di mana mereka bekerja dituntut mampu mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut agar organisasi dapat ditingkatkan efektivitas dan efisiensinya sehingga dapat tetap eksis dan mampu berkompetisi dengan organisasi yang lain.

Ketatnya kompetisi yang harus dihadapi oleh organisasi swasta untuk dapat mempertahankan eksistensi mereka menjadi salah satu dorongan yang paling kuat bagi organisasi swasta untuk dapat mengembangkan berbagai teknik dan metode Diklat bagi SDM yang mereka miliki untuk meningkatkan kompetensi mereka ke titik optimum sehingga efektivitas dan efisiensi organisasi akan terus dapat ditingkatkan. Bernardin (2003: 163) mengutip pendapat Horney dan Koonce mengatakan: *"Given the intense pressure to compete, improve quality and customer service, and lower cost, leading American companies have come to view training as a key organizational survival and success.* Analisis kebutuhan Diklat, sebagai contoh, telah lama dipraktikan di organisasi swasta.

Situasi yang sedikit berbeda terjadi pada organisasi publik atau birokrasi. Meskipun selama ini juga telah disadari bahwa Diklat merupakan bagian yang penting dalam manajemen SDM organisasi birokrasi dengan didesainnya berbagai bentuk Diklat pada organisasi birokrasi, akan tetapi karena tekanan

yang dialami oleh organisasi birokrasi untuk survive jauh berbeda dengan organisasi swasta, maka pelaksanaan Diklat dalam organisasi birokrasi sering tidak dianggap sebagai suatu prioritas yang penting. Dalam banyak kasus, Diklat sering hanya dianggap sebagai formalitas belaka untuk memenuhi tuntutan penempatan para pegawai pada jenjang struktur tertentu, bukan sebagai instrumen untuk meningkatkan kapasitas anggota organisasi birokrasi. Oleh karena itu tidak mengejutkan apabila sering ditemui kenyataan bahwa anggota organisasi birokrasi yang telah mengikuti Diklat tidak ditempatkan pada posisi yang semestinya sehingga dapat meningkatkan produktivitas kerja birokrasi. Atau sering kali terjadi para pegawai yang telah mengikuti suatu Diklat dengan ketrampilan tertentu di pindah ke bagian lain yang justru tidak membutuhkan ketrampilan yang dimilikinya tersebut. Hal ini karena pelaksanaan Diklat dalam organisasi birokrasi tidak didahului dengan analisis kebutuhan Diklat. Penelitian yang dilakukan oleh Puslitbang BKN (2000) ternyata juga mensinyalir adanya berbagai kelemahan, seperti: (1) Program diklat yang diselenggarakan sering kurang sesuai dengan sasaran dilihat dari pangkat, golongan, jabatan atau beban tugas yang diemban dan dasar analisis kebutuhannya. (2) Implementasi hasil pelatihan oleh para alumni belum maksimal, baik untuk peningkatan kinerja organisasi maupun pengembangan karir pegawai yang bersangkutan.

Melihat berbagai kelemahan pelaksanaan Diklat bagi SDM organisasi birokrasi, maka diperlukan suatu upaya untuk memahami: bagaimana pelaksanaan Diklat organisasi birokrasi saat ini diatur? Siapa yang bertanggung jawab? Apa upaya-upaya yang telah dilakukan untuk meningkatkan sistem pelaksanaan Diklat? Dan berbagai pertanyaan lain yang berhubungan dengan pelaksanaan Diklat dalam organisasi. Berbagai pertanyaan tersebut akan coba dijawab dalam tulisan singkat ini berdasarkan data data yang diperoleh dari wawancara maupun review peraturan tentang Diklat yang dilakukan oleh Pemerintah selama ini.

E. KESIMPULAN

Diklat sebagai instrumen untuk meningkatkan kompetensi SDM belum terlalu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah. Indikator tentang hal ini dapat dilihat dari beberapa aspek sebagaimana sudah didiskusikan di depan, antara lain: (a) belum adanya analisis kebutuhan diklat yang terintegrasi antara bagian organisasi, kepegawaian dan Diklat yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan Diklat, (b) masih lemahnya metode, materi dan tenaga widyaiswara yang bertanggung jawab untuk menyampaikan materi Diklat, (c) masih simpangsiurnya kewenangan untuk menyelenggarakan Diklat antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, (c) rendahnya

utlisasi alumni Diklat dan (d) kecilnya anggaran bagi para aparatur untuk dapat mengikuti Diklat.

Muara dari berbagai kelemahan tersebut menyebabkan Diklat sebagai instrumen untuk meningkatkan kompetensi pegawai belum secara optimal mampu mewujudkan tujuan tersebut. Formalisasi dari pelaksanaan Diklat, di mana seorang pegawai mengikuti Diklat hanya sebagai syarat untuk menduduki eselon tertentu, menyebabkan Diklat menjadi kehilangan esensinya.

Oleh karena itu sudah saatnya pemerintah mengambil suatu terobosan untuk memperbaiki Diklat, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan penggunaan alumni pasca Diklat agar manfaat Diklat yang telah dibiayai dengan anggaran publik yang besar tersebut dapat mendatangkan manfaat yang besar pula bagi publik, yaitu: meningkatnya kinerja aparat pemerintah dan meningkatnya kualitas pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Administrasi Kepegawaian Negara, 1999. *Kebijakan Kepegawaian Negara dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999*, Bahan Presentasi pada Rakernas Depdikbud, 17 Mei 1999.
- Badan Diklat Depdagri. (tt). *Buku Panduan Pelaksanaan Diklat di Lingkungan Depdagri dan Pemda*, Badan Diklat Depdagri: Jakarta.
- Bernardin, J. (2003). *Human Resource Management: An Experimental Approach*. Boston, etc.: McGraw-Hill Irwin.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 1999 Tentang Badan Kepegawaian Negara
- Marbun, B.N., 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Nurcholis, H., 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah RI, No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.
- Simamora, H. (1995). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: STIE YKPN.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

PENGEMBANGAN SUMBER DAYA APARATUR BERBASIS KNOWLEDGE MANAGEMENT

Oleh:
M.R. Khairul Muluk

Abstrak

Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur di Indonesia banyak mendapat kritikan, karena kuantitasnya besar namun kualitasnya diragukan. Untuk memecahkan kompleksitas dan untuk meningkatkan kualitas SDM Aparatur tersebut dapat diselesaikan dengan pendekatan system thinking (berpikir sistem) dan menerapkan knowledge management (manajemen pengetahuan). Efektivitas pendekatan ini hakikatnya merupakan organisasi pembelajaran (learning organization) dalam pengolahan SDM Aparatur tersebut.

Persoalan pengembangan sumber daya aparatur seringkali bukanlah persoalan sederhana yang mudah dipecahkan. Berdasarkan kajian **Rosenbloom** (1989) pengembangan sumber daya aparatur terajut dalam tiga pendekatan, yakni pendekatan legal, manajerial, dan politik. Rajutan tiga pendekatan tersebut meningkatkan kompleksitas pengelolaan sumber daya aparatur. Ia merupakan masalah rumit yang merupakan suatu sistem tersendiri sebagai hasil interaksi antar sub sistem yang berada di dalamnya. Ia juga merupakan bagian dari suatu sistem yang lebih besar. Tulisan ini bermaksud untuk menganjurkan penggunaan *system thinking* (berpikir sistem) dalam memahami kompleksitas pengembangan sumber daya aparatur dan penerapan *knowledge management* (mana-

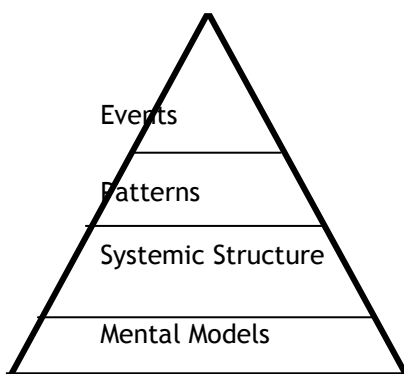
jemen pengetahuan) dalam mengelola sumber daya aparatur.

Dengan menggunakan *iceberg model* maka kompleksitas masalah pengembangan sumber daya aparatur sebenarnya dapat dipahami tersusun bagaikan gunung es. Puncak gunung es adalah hal yang paling nampak karena ia merupakan bagian yang paling tinggi. Puncak ini bagaikan informasi yang terekam setiap saat sebagai akibat dari aktivitas yang berjalan, sehingga paling mudah dilihat siapa pun. Semua informasi ini berada pada tingkatan kejadian (*events*) dalam tingkatan berpikir.

Beragam kejadian pada dasarnya membentuk suatu pola kejadian atau pola data tertentu (*patterns of behavior*). Berpikir pada tingkatan pola dan kecenderungan ini memberikan gambaran yang lebih luas dan memberikan wawasan yang lebih men-

dalam daripada berpikir pada tingkatan kejadian. Tingkatan berpikir yang lebih dalam lagi dapat diperoleh jika mempelajari bagaimana berbagai pola dan kecenderungan berhubungan bahkan mempengaruhi satu sama lain. Hal ini dapat menunjukkan bagaimana beragam faktor yang berbeda bekerja membentuk suatu hasil tertentu dari obyek yang sedang diamati, misalnya kualitas sumber daya aparatur di Indonesia. Cara berpikir demikian berada pada tingkatan struktur sistem (*systemic structure*).

Gambar Tingkatan Berpikir



Sumber: Maani, K.E. & Cavana, R.Y. (2000). *Systems Thinking and Modelling*. New Zealand: Pearson Education. P. 13.

Arti penting membedakan tingkatan berpikir tampak dari tindakan yang berbeda yang diambil dalam menghadapi masalah yang sama. Apabila seseorang berpikir pada tingkatan kejadian saja maka keputusan atau tindakan yang diambil hanya akan bersifat

reaktif. Sementara itu, apabila seseorang berpikir pada tingkatan pola kejadian atau kecenderungan maka implikasinya tercermin dalam keputusan atau tindakannya yang bersifat proaktif terhadap masalah yang dihadapi. Selanjutnya, jika seseorang memusatkan perhatian pada struktur sistem yang mencakup pula kejadian dan polanya maka keputusan dan tindakan yang diambil akan bersifat antisipatif. Untuk sampai pada tingkatan berpikir struktur sistem ini maka diperlukan cara berpikir yang berbeda, yakni berpikir sistem (*systems thinking*).

Maani & Cavana (2000) menjelaskan bahwa ada tingkatan berpikir yang lebih dalam dari pada struktur sistem yakni *mental models*. Tingkatan ini berada di dasar gunung es dan berada di bawah permukaan sehingga bersifat kasat mata. Tingkatan ini mencerminkan model mental seseorang atau organisasi yang mempengaruhi mengapa sesuatu berjalan maupun tidak. Model mental ini didasarkan pada kepercayaan, nilai, dan asumsi yang dipegang dan melandasi alasan seseorang untuk melakukan sesuatu.

Senge (1994) menjelaskan bahwa model mental adalah asumsi, generalisasi, atau bahkan gambaran atau imaji yang sangat melekat yang mempengaruhi bagaimana kita memahami dunia dan bagaimana kita bertindak. Model mental berfungsi untuk membentuk bagaimana kita bertindak, dan begitu kuat karena mempengaruhi

apa yang kita lihat, serta berfungsi untuk menempa berpikir sistem. Masalah yang biasanya terjadi dengan model mental adalah bukan karena ia benar atau tidak, tetapi ketika model tersebut bersifat *tacit*. Untuk mengatasinya, model mental dimulai dengan membalik cermin ke dalam, lalu belajar menggali gambar diri kita tentang dunia untuk membawanya ke permukaan dan lalu menjaganya dengan cermat untuk diteliti. Selanjutnya, ia mencakup kemampuan untuk melaksanakan percakapan pembelajaran yang menyeimbangkan pertanyaan (*inquiry*) dan pembelaan (*advocacy*).

Untuk melakukan model mental maka terlebih dahulu diselesaikan penyakit dasar hierarki yang muncul dari dogma organisasi otoritarian tradisional, yang meliputi *managing*, *organizing*, dan *controlling*, menjadi dogma dalam organisasi pembelajaran, yakni visi, nilai, dan model mental. Prinsip yang dipergunakan untuk menyelesaikan masalah ini adalah keterbukaan dan merit. Namun dua prinsip ini mempunyai kesulitan yang berkaitan dengan *defensive routine* (yakni kebiasaan yang kuat untuk melindungi diri kita dari penghinaan dan ancaman yang datang karena mengungkapkan pikiran kita) dan *skilled incompetence* (kemampuan yang tinggi untuk melindungi diri sendiri dari sakit dan ancaman karena situasi pembelajaran).

Untuk mengembangkan kemampuan organisasi untuk bekerja

dengan model mental maka diperlukan dua hal, yakni mempelajari keterampilan baru dan menerapkan inovasi institusional. Keduanya dilakukan dengan mengangkat ke permukaan model mental dan mengembangkan kemampuan pembelajaran tatap muka. Untuk itu, perlu dikembangkan pengelolaan di dua tingkatan. Pertama, mengelola pada tingkatan organisasi secara menyeluruh dengan dua strategi, yakni perencanaan sebagai pembelajaran, dan Dewan Internal. Kedua, mengelola pada tingkatan pribadi dan antar pribadi dengan meningkatkan keterampilan refleksi dan pertanyaan. Keterampilan ini dapat ditingkatkan melalui cara : *leaps of abstraction* atau lompatan abstraksi (ketika kita pindah dari observasi langsung menuju generalisasi tanpa pengujian), *left-hand column* (suatu teknik untuk memulai melihat bagaimana model mental berjalan dalam situasi khusus yang mengungkap cara kita memanipulasi situasi untuk menghindari berurusan dengan bagaimana kita sesungguhnya berpikir dan merasa sehingga mencegah situasi kontra-produktif berkembang), menyeimbangkan pertanyaan dan pembelaan (saling bertanya dan menjawab sehingga mencapai kesepahaman dan mengeksplisitkan pikiran yang tersembunyi), dan *espoused theory versus theory-in-use* (mencapai kesamaan antara apa yang diucapkan dengan teori apa yang sebenarnya berada di balik tindakan kita).

Hubungan antara model mental dengan berpikir sistem mencakup beberapa hal, yakni: berpikir sistem tanpa model mental akan kehilangan kekuatannya. Model mental yang berurat berakar akan menggagalkan perubahan yang berasal dari berpikir sistem. Berpikir sistem sama pentingnya untuk bekerja bersama model mental secara efektif. Mempercepat model mental membutuhkan struktur generik yang didasarkan pada pola dasar sistem. Dengan berdasar pada kerangka berpikir di atas maka implementasi pengembangan sumber daya aparatur dapat dijalankan dengan sukses dengan mengadopsi manajemen pengetahuan.

PENUTUP

Secara umum sumber daya aparatur dikritik karena kuantitasnya yang besar namun kualitas hasilnya sangatlah diragukan. Kualitas sumber daya manusia yang direkrut sebenarnya bukanlah kualitas yang buruk mengingat tingkat persaingan dalam rekrutmen sumber daya aparatur kita sangatlah tinggi. Kualitas kinerja sumber daya aparatur baik secara perorangan maupun institusional dapat ditingkatkan jika masalah didekati melalui *system thinking* dan penerapannya dijalankan melalui *knowledge management*. Kompleksitas persoalan sumber daya aparatur sebaiknya dipecahkan bersama oleh lembaga itu sendiri

melalui penerapan organisasi pembelajaran yang didahului dengan membentuk pembelajaran tim. Hubungan antara tim pembelajaran dengan berpikir sistem sangatlah erat karena perspektif dan alat berpikir sistem merupakan figur sentral dalam pembelajaran tim. Pendekatan yang diambil oleh tim pembelajaran terhadap *defensive routines* secara intrinsik bersifat sistemik. Alat berpikir sistem sangat penting karena semua tugas utama tim manajemen, seperti mengembangkan strategi, membentuk visi, merancang kebijakan dan struktur organisasi, melibatkan pergulatan dengan kompleksitas besar.

DAFTAR PUSTAKA

- Barton, D. L. 1995. *Wellsprings of knowledge: building and sustaining the sources of innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Buckley, P.J., & Carter, M.J. 2000. "Knowledge management in global technology markets: applying theory to practice". *Long Range Planning*, Vol. 33.
- De Long, D.W. & Seemann, P. 2000. "Confronting conceptual confusion and conflict in knowledge management". *Organizational Dynamics*, Vol. 29, No. 1, pp. 33-44.

- Drucker, Peter F. (1999). *Management Challenges for the 21st century*. New York: Harper Business.
- Frederickson, George H. (1997). *The Spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Hitt, Michael H., et.al. (1999). *Dynamic strategic resources: development, diffusion and integration*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Husseini, M. 1999. "Mencermati misteri globalisasi: menata-ulang strategi pemasaran internasional Indonesia melalui pendekatan resource-based". *Pidato Pengukuhan Guru Besar UI*, 25 September.
- Maani, K.E. & Cavana, R.Y. (2000). *Systems Thinking and Modelling*. New Zealand: Pearson Education.
- Muluk, M.R. Khairul. (April, 2003). "Manajemen pengetahuan: kebingungan praktek dan peta kajian", dalam *Manajemen & Usahawan Indonesia*, No. 04, Th. XXXII.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Nonaka, I., Toyama, R., & Konno, N. 2000. "SECI, *ba*, and leadership: a unified model of dynamic knowledge creation". *Long Range Planning*, Vol. 33.
- Rosenbloom, David. (1989). *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*. McGraw-Hill Book, Co.
- Scott, M.C. 2000. *Reinspiring the corporation: the seven seminal path to corporate greatness*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Senge, P.M. 1994. *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Currency Doubleday.
- Teece, D. 2000. "Strategies for managing knowledge assets: the role of firm structure and industrial context". *Long Range Planning*, Vol. 33.

Tuomi, Ilkka. 1999. *Corporate knowledge: theory and practice of intelligent organizations*. Helsinki: Metaxis.

Zolingen, S.J. van, Streumer, J.N., Stoker, M. 2001. "Problems in knowledge management: a case study of a knowledge-intensive company". *International Journal of Training and Development* (5 : 3).

IMBALAN BERBASIS KINERJA: IMPLIKASINYA TERHADAP REFORMASI MANAJEMEN KOMPENSASI PEGAWAI NEGERI SIPIL

Oleh:
Slamet Rosyadi

Abstrak

Salah satu agenda reformasi pelayanan publik adalah memperbaiki gaji pegawai negeri sipil. Meskipun setiap tahunnya gaji PNS mengalami kenaikan antara 15 - 20 persen, pemerintah belum memiliki peraturan penggajian pegawai negeri sipil maupun pejabat negara yang mengaitkan antara beban kerja dan imbalan (gaji). Dengan kata lain, pemerintah belum mengembangkan strategi manajemen kinerja untuk menciptakan PNS yang produktif. Oleh karenanya, kebijakan kenaikan gaji selama ini belum efektif menciptakan iklim yang kondusif bagi produktivitas PNS. Mereka yang berkinerja baik, biasa-biasa saja maupun yang berkinerja buruk diberikan imbalan yang relatif sama. Dengan sistem penggajian semacam ini dalam jangka panjang dapat berdampak negatif terhadap semangat, etos, dan disiplin kerja PNS yang memiliki produktivitas dan disiplin yang tinggi. Permasalahan ini menunjukkan urgensi mengaitkan kenaikan gaji dengan pencapaian kinerja PNS. Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara imbalan dan kinerja serta implikasi imbalan berbasis kinerja sebagai dasar bagi pengembangan manajemen kompensasi PNS di masa yang akan datang.

PENDAHULUAN

Salah satu inti dari reformasi pelayanan publik (*public service reform*) adalah memperbaiki gaji yang diterima birokrat sipil. Alasannya sederhana, yaitu gaji yang diterima PNS masih terbelah belum memadai untuk hidup layak. Gaji yang belum layak diakui oleh pemerintah sendiri dapat mendorong terjadinya penyalahgunaan kewenangan berupa tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme di

lingkungan pemerintah (Bappenas, 2004).

Kaitan antara gaji rendah dan korupsi sebenarnya masih diperdebatkan para ahli. Di satu sisi, mereka menemukan bahwa gaji PNS Indonesia yang terlalu kecil mana hanya mencukupi hanya setengah bulan kebutuhan hidup esensial minimal. Anehnya, rata-rata pengeluaran bulanan yang dilaporkan responden PNS justru jauh dibawah gaji bulanan resminya. Fakta ini menunjukkan bahwa gaji PNS yang kecil telah men-

dorong PNS untuk mencari sumber-sumber penghasilan lainnya untuk mengamankan kecukupan penghasilannya dalam bentuk sumber-sumber pendapatan yang tidak sah (lihat Smith, 1975; Gray, 1979). Penjelasan ini menyiratkan bahwa gaji kecil dapat mendorong terjadinya korupsi. Di sisi lain, seperti yang ditemukan oleh Filmer dan Lindauer (2001), analisis terhadap data individual dan rumah tangga Sakernas menunjukkan bahwa rata-rata gaji PNS sebenarnya lebih besar daripada rekan mereka yang bekerja di sektor swasta. Jika asumsi ini akurat, maka hubungan antara gaji dengan korupsi perlu ditata ulang. Korupsi, dengan demikian, bukan sekedar mencerminkan respon terhadap "gaji rendah", tetapi lebih menunjukkan respon terhadap "peluang". Praktek-praktek suap, uang pelicin atau penyalahgunaan wewenang terjadi karena resiko untuk ditangkap ataupun mendapatkan hukuman sangat rendah atau minimal. Lingkungan yang demikian akan menyuburkan budaya korupsi.

Seandainya realitas diatas menguatkan bukan faktor gaji yang menyebabkan korupsi atau kinerja pegawai yang buruk, maka kebijakan peningkatan gaji PNS tidak akan efektif tanpa perbaikan lingkungan kerja. Meskipun pemerintah terus berupaya memperbaiki gaji PNS setiap perubahan tahun anggaran dengan rata-rata kenaikan PNS antara 15-20 persen, upaya ini dapat menjadi sia-sia apabila tidak ada upaya yang serius

untuk mengaitkan antara kenaikan gaji dan kinerja.

KESIMPULAN

Praktek manajemen kompensasi PNS di masa yang akan datang perlu merevitalisasi hubungan antara imbalan dan kinerja. Tujuannya tidak lain untuk mendapatkan pegawai negeri yang bermutu dan menjaga mutu kinerja dari PNS. Efektivitas imbalan berbasis kinerja sangat tergantung pada pengukuran kinerja yang tidak hanya berorientasi pada hasil tetapi juga pada kompetensi. Pengukuran kinerja tidak lagi efektif jika hanya mengandalkan penilaian atasan langsung. Di masa yang akan datang, pengukuran kinerja harus melibatkan pegawai sehingga pegawai akan dapat memperoleh gambaran yang jelas mengenai tujuan dan sasaran organisasi. Pelibatan pengguna jasa layanan publik dalam pengukuran kinerja pegawai juga berperan penting untuk meningkatkan kesadaran dan motivasi PNS sebagai abdi masyarakat.

Reformasi manajemen kompensasi hendaknya diarahkan pada upaya-upaya meningkatkan penghargaan bagi PNS yang berkinerja baik dan didukung dengan proses komunikasi yang intensif serta dukungan sumberdana yang terencana. Penghargaan bisa berbentuk kenaikan tunjangan atau pengembangan karier yang lebih tinggi sesuai dengan kompetensi

dan derajat kinerja yang dicapai. Untuk itu, pemerintah perlu membuka akses yang fair dan objektif kepada setiap PNS untuk merealisasikan harapan-harapannya. Pemberian hukuman tetap penting diberlakukan kepada PNS yang berkinerja buruk tetapi diarahkan sebagai sarana pembelajaran. Dengan cara demikian, reformasi manajemen kompensasi akan efektif membentuk aparatur pemerintahan yang profesional sebagai pelayan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Dunia. 2006. "Pelayanan Publik - Reformasi yang Sama-Sama Menang". *Indonesia Policy Brief*.
- Bappenas. 2004. *Laporan Kajian Sistem Renumerasi PNS*. Bappenas, Jakarta.
- Bilgin, Kamil U. 2007. "Performance Management for Public Personnel Multi-Analysis Approach Towards Personnel". *Public Personnel Management* Vol 36 No. 2.
- Filmer, Deon dan David L. Lindauer. 2001. "Does Indonesia Have a "Low-Pay" Civil Service". *Policy Research Working Paper* No. 2621, the World Bank Development research Group Public Service Delivery.
- Gray, Clive. 1979. "Civil Service Compensation in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 15 (1).
- Keban, Jeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, Gava Media, Yogyakarta.
- Kim, Pan S. 2002. "Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case Study of Korea". *Public Personnel Management* Vol. 31 No. 4
- Kompas. 2007. "Depkeu Jadi Percontohan Reformasi Birokrasi." 9 Juli 2007
- Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, STIE YKPN Press, Yogyakarta.
- Paarlberg, Laurie E. 2007. "The Impact of Customer Orientation on Government Employee". *International Public Management Journal* Vol 10 No. 2.
- Pikiran Rakyat. 2005. Kinerja Pegawai Negeri Belum Efektif dan Efisien. 8 September 2005.
- Risher, Howard. 2002. "Pay-for-Performance: The Keys to Making it Works". *Public Personnel Management* Vol. 31 No. 3.

- Smith, Theodore. 1975. "Stimulating Performance in the Indonesian Bureaucracy: Gaps in the Administrator's Tool Kit". *Economic Development and Cultural Change* XXIII Vol. 4, hal. 719-738.
- Stiffler, Mark A. 2006. "Incentive Compensation Management: Making Pay-for-Performance a Reality". *Performance Improvement* Vol. 45 No. 1.
- Taylor, F. 1911. *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper and Bros.
- Tim Pusdiklat Pegawai. 2006. "Meningkatkan Efektivitas Penilaian Kinerja Staf Melalui DP3 pada Bidang Evaluasi dan Pelaporan Pusdiklat Pegawai Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan". *Karya Tulis Model*, Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
- Tempointeraktif. 2007. "Gaji Pegawai dan Pejabat Ditata Ulang". 11 Juli 2007.
- . 2007. "Pegawai yang Rendah Hambat Kinerja Pemerintahan". 13 Maret 2007.
- Utomo, Tri W.W. dan Deden Hermawan. 2005. "Evaluasi terhadap Sistem Penilaian Prestasi Kerja Menurut Sistem DP3". *Makalah*.

EVALUASI KEBIJAKAN PENYUSUNAN STANDAR KOMPETENSI JABATAN STRUKTURAL

Oleh:
Ratminto

Abstracts

Competency is one of the most crucial factors in managing human resources, in order to produce the greatest value for the key stakeholders. This article critically reviews the policy of the Indonesian Government in formulating the competencies standard for the civil servant leaders.

Key words: Competency, managerial skills and organizational competitiveness.

PENGANTAR

1. Kompetensi adalah merupakan salah satu konsep penting dalam studi manajemen sumber daya manusia. Penguasaan kompetensi yang tepat adalah merupakan prasyarat yang harus ada dalam pemenuhan aspirasi stakeholders, sehingga dapat diwujudkan organisasi yang responsif dan akuntabel. Untuk itu, di dalam artikel ini dicoba untuk dilakukan review teori kompetensi dan evaluasi terhadap kebijakan kompetensi pegawai negeri, khususnya penyusunan standar kompetensi jabatan struktural.

CATATAN AKHIR

Analisis dalam proses evaluasi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa kebijakan penyusunan standar kompetensi jabatan sebagaimana telah diatur di dalam Keputusan Kepala BKN Nomor 46 Tahun 2003 masih mengandung banyak kelemahan, terutama dalam hal:

1. Belum memperhatikan keterampilan teknis, sehingga standar kompetensi antar SKPD untuk eselon yang sama cenderung sama pula.
2. Belum memperhatikan visi dan misi organisasi sehingga standar kompetensi antar Daerah yang visi dan misinya sangat berbeda cenderung sama apabila eselonnya sama.

3. Belum memperhatikan konteks tugas dan karakteristik lingkungan dan tidak menyatu dengan proses perencanaan strategis dan manajemen strategis.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, maka dapat dirumuskan rekomendasi penyempurnaan kebijakan sebagai berikut:

1. Penyusunan indikator kompetensi jabatan struktural seharusnya juga mencakup keterampilan teknis. Hal ini dapat dilakukan dengan cara mengidentifikasi indikator-indikator kompetensi keterampilan teknis untuk setiap rumpun urusan. Dengan demikian untuk jabatan-jabatan yang ada di struktur kelembagaan sesuai dengan rumpun urusan sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dapat dirumuskan standar kompetensi keterampilan teknis yang sesuai. Misalnya standar kompetensi keterampilan teknis untuk jabatan di struktur kelembagaan rumpun urusan pendidikan pasti berbeda dengan yang harus ada di rumpun urusan pertanian. Idealnya hal ini dilihat dari latar belakang pendidikan formal atau sertifikat yang dimiliki oleh calon pemegang jabatan.
2. Penyusunan indikator kompetensi jabatan struktural seharusnya memperhatikan visi dan misi organisasi. Meskipun nomenklatur jabatan dan Satuan

Kerja Perangkat Daerah sama, akan tetapi apabila visi dan misinya berbeda mestinya menuntut kompetensi yang berbeda pula. Misalnya jabatan kepala bidang di Bappeda untuk daerah yang mengembangkan visi pariwisata akan menuntut standar kompetensi yang berbeda dengan jabatan kepala bidang di Bappeda untuk daerah yang mengembangkan visi industri telematika atau industri pengolahan hasil laut.

3. Penyusunan indikator kompetensi jabatan struktural seharusnya memperhatikan konteks tugas dan karakteristik lingkungan. Dengan demikian seharusnya proses penyusunan standar kompetensi jabatan struktural merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses perencanaan dan manajemen strategis. Apabila ini dilakukan, maka akan dapat dirumuskan, bukan saja kompetensi secara umum, tapi juga dapat dirumuskan *distingtif* kompetensi, kompetensi utama, dan *distingtif* kompetensi utama. Pada akhirnya akan dapat dirumuskan juga skema kehidupan organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bryson, John M., F. Ackermann & C. Eden, 2007, 'Putting the Resource-Based View of

- Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations, dalam *Public Administration Review*, Jul/Aug 2007.
- Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 43 Tahun 2001 Tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil
- Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 46A Tahun 2003 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil.
- Macaulay, Michael & A. Lawton, 2006, 'From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service' dalam *Public Administration Review*, Sep/Oct 2006.
- Munarja, Markus Tri, 2007, *Kumpulan Materi Workshop Penyusunan Kompetensi Jabatan*, PT Sinergi Visi Utama, Yogyakarta.
- Nankervis, R. Alan, Compton, L. Robert, and Mc Carthy, E. Terence, 1996, *Strategic Human Resources Management 2nd edition*, Nelson, Melbourne,.
- Robbins, Stephen P., R. Bergman & I. Stagg, 1997. *Management*, Prentice Hall of Australia, Sydney
- Tim Pengkaji BKN, 2004. *Penyusunan Pedoman Pengukuran Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural*, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.

REKRUTMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL: TANGGAPAN MASYARAKAT DAN PILIHAN KEBIJAKAN ¹

Oleh
Herman

Abstrak

Rekrutmen pegawai merupakan tahap strategis bahkan paling kritis dan penuh risiko dalam manajemen kepegawaian PNS. Tanggapan masyarakat secara umum mengakui pengadaan/rekrutmen PNS belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan prinsip netral(nondiskriminatif), objektif, akuntabel, terbuka dan tanpa dipungut biaya. Dengan kondisi seperti itu, pemerintah perlu mendesain suatu pola dan strategi rekrutmen PNS yang mampu menghasilkan pegawai yang profesional dan kompeten.

A. LATAR BELAKANG

Institusi birokrasi pemerintah sebagai bagian dari organ negara (*state*) memiliki tugas yang amat penting dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Tugas tersebut semakin berat pada saat organisasi dihadapkan pada tantangan eksternal yang semakin kompetitif, baik tantangan dari dalam negeri maupun luar negeri. Untuk melaksanakan tugas dengan baik dan eksis dalam konstelasi kompetisi eksternal tersebut, birokrasi pemerintah membutuhkan kemampuan sumber daya manusia (SDM) yang tangguh dan handal. Untuk melaksanakan tugas dimaksud dibutuhkan manajemen SDM aparatur yang tepat dan benar, sehingga SDM aparatur dapat berkembang secara optimal yang akhirnya memberikan kontribusi besar pada organisasi. Terpenuhi-tidaknya tuntutan tersebut sangat bergantung pada sistem

manajemen sumber daya manusia yang berlaku, termasuk di dalamnya adalah sistem rekrutmen pegawai.

Rekrutmen pegawai merupakan tahap strategis dan kritis dalam fungsi manajemen kepegawaian PNS. Posisi strategis tersebut ditunjukkan pada alasan bahwa proses ini merupakan titik tolak yang dapat menggambarkan apa dan bagaimana profil pegawai yang dikehendaki sesuai dengan kebutuhan organisasi. Idealnya, dasar rekrutmen pegawai adalah kebutuhan pegawai setiap organisasi/instansi pemerintah yang terangkum dalam desain analisis jabatan atau analisis kebutuhan dan formasi pegawai. Dalam birokrasi pemerintah, proses ini seringkali menimbulkan banyak masalah karena banyaknya ketidakpuasan dari masyarakat terhadap proses rekrutmen yang dilakukan. Ketidakpuasan tersebut bisa disebabkan bermacam-macam seperti tidak transparan dan adanya praktik KKN. Penerimaan PNS di daerah-daerah yang banyak menuai protes adalah salah satu

contoh nyata dari praktik-praktik belum serasinya antara apa yang diharapkan terwujudnya PNS yang *qualified* dengan kenyataan objektif di lapangan (Kompas, 14 Nopember 2002). Beberapa pengamatan menyatakan bahwa faktor dominan kenapa sebagian besar pegawai negeri sipil tidak efektif dan belum memberikan kontribusi yang optimal khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, bahkan terkesan menjadi pengangguran terselubung, adalah karena kebijakan rekrutmen pegawai di lingkungan instansi pemerintah di masa lalu tidak berdasarkan perencanaan tenaga kerja tetapi lebih didasarkan pada faktor kepentingan politik dan kekuasaan. Selama puluhan tahun, PNS lebih sering dijadikan alat kekuasaan dan politik, sehingga mengabaikan kualitas dan syarat-syarat kebutuhan untuk analisis pekerjaan. Celakanya, penempatan asal jadi ini umumnya di departemen-departemen pemerintah terutama yang memberikan pelayanan publik. Keadaan ini diperburuk dengan adanya faktor KKN tanpa perhitungan dan pertimbangan kemampuan atau keterampilan/keahlian. Ketika itu, kalau ada kesempatan formasi dan dekat dengan kekuasaan, pegawai baru akan dimasukkan dan terus ditambah tanpa direncanakan apa yang akan dilakukan selanjutnya. Kesalahan mendasar itulah menyebabkan akhirnya terjadi kelebihan tenaga kerja yang tidak sinkron dengan kebutuhan. Ketidak-sinkronan inilah kemudian memunculkan wacana tentang perlunya dilakukan rasionalisasi terhadap PNS.

Bahkan untuk tataran nasional, boleh dikatakan pengadaan PNS merupakan tahapan yang paling kritis dan berisiko (Sudar-manto, 2004). Kritis artinya tahap-an

ini sangat menentukan dalam membentuk profil SDM yang handal, berkualitas dan relevan dengan kebutuhan organisasi atau justru sebaliknya SDM yang kontraproduktif terhadap organisasi. Posisi strategis tersebut ditunjukkan oleh alasan bahwa tahapan rekrutmen merupakan titik tolak yang dapat menggambarkan apa dan bagaimana profil pegawai yang dikehendaki sesuai dengan kebutuhan organisasi. Sedangkan berisiko artinya kegiatan ini mengandung konsekuensi jangka panjang terhadap investasi aset jangka panjang. Dalam konteks paradigma baru manajemen sumber daya manusia, ada semacam trend bahwa SDM bukan hanya dianggap aset penting, melainkan merupakan partner organisasi yang perlu dikelola dengan baik karena sangat menentukan efektivitas organisasi (Triton, 2005). Di samping itu, kegiatan ini penuh risiko dari praktik-praktik KKN yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu dengan masyarakat. Dengan kata lain, proses ini seringkali menimbulkan banyak masalah karena banyaknya ketidakpuasan dari masyarakat terhadap proses rekrutmen yang dilakukan. Ketidakpuasan tersebut bisa disebabkan bermacam-macam seperti tidak transparan dan adanya praktik KKN.

Tulisan ini menyajikan tanggapan masyarakat terhadap pelaksanaan rekrutmen PNS, permasalahan dan beberapa alternatif yang disarankan untuk memperbaiki sistem rekrutmen pegawai ke depan. Masyarakat yang dimaksud dalam tulisan ini merupakan penggolongan dari tiga kelompok responden yang ditetapkan dalam pemilihan sampel penelitian, yaitu: kelompok pejabat pengelola kepegawaian di daerah, kelompok responden yang diterima atau diangkat menjadi CPNS, dan

ke-lompok responden dari mereka yang tidak diterima atau belum diangkat menjadi PNS. Hasil pe-nelitian ini dikhususkan untuk memotret pelaksanaan rekrutmen/pengadaan PNS tahun 2004. Hal ini

F. SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Hasil survei menunjukkan bah-wa secara umum ketiga kelompok responden berpendapat proses pelaksanaan rekrutmen atau penga-daan CPNS berjalan sesuai dengan norma, standar dan prosedur seba-gaimana ditetapkan dalam per-aturan perundang-undangan yang berlaku, mulai perencanaan, peng-umuman, pengajuan lamaran, pe-laksanaan seleksi masuk, dan peng-umuman kelulusan peserta tes. Namun demikian, walaupun dengan proporsi yang lebih rendah ternyata di luar itu masih ada sebagian responden yang menganggap masih terdapat beberapa penyimpangan dalam proses pelaksanaan rekrut-men/pengadaan PNS secara nasio-nal yang berlangsung pada tahun 2004.

Prinsip pelaksanaan rekrut-men PNS, yaitu: prinsip netral (non diskriminasi), objektif, akuntabel, terbuka dan tanpa dipungut biaya, belum sepenuhnya berjalan secara efektif di lapangan. Artinya, di satu sisi beranggapan kelima prinsip rekrut-men/pengadaan PNS terse-but telah diterapkan dengan baik, namun di sisi lain ada sebagian orang yang beranggapan prinsip ter-sebut belum diterapkan dengan se-penuhnya sesuai tuntutan dan ama-nat undang-undang. Pada dasarnya responden sepakat bahwa variabel kebijakan, organisasi pelaksana/pe-nyelenggara, dan lingkungan imple-mentasi kebijakan dapat

didasarkan asumsi bahwa penerima-an PNS tahun 2004 oleh beberapa kalangan dinilai "relatif lebih baik" dibandingkan dengan tahun-tahun sebelum dan sesudahnya.

mempe-ngaruhi efektivitas implementasi kebijakan rekrutmen/pengadaan CPNS. Namun dalam kenyataanya, ketiga variabel tersebut dapat dika-takan belum mendukung keber-hasilan pelaksanaan rekrutmen/ penerimaan CPNS.

Saran

Pertama, perlu ada upaya pembenahan terhadap proses pelaksanaan rekrutmen/pengadaan CPNS agar terjadinya penyimpangan dalam proses pelaksanaan rekrut-men CPNS dapat ditekan seminimal mungkin. *Kedua*, perlu ada upaya konkrit dan langkah-langkah lan-jutan untuk menyosialisasikan agar prinsip-prinsip pelaksanaan rekrut-men/pengadaan CPNS untuk tahun-tahun yang akan datang lebih dapat dipahami dan diterapkan sesuai dengan tuntutan undang-undang. *Ketiga*, perlu ada upaya bersama antara pemerintah pusat dan daerah serta instansi yang terkait untuk mendesain suatu pola dan strategi rekrutmen/pengadaan CPNS sebagai yang berkualitas dan layak untuk diterapkan untuk masa-masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

- Badjuri, Abdulkahar, Yuwono, Teguh, *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Sema-rang, Universitas Dipone-goro, 2002.
- Dunn, William N., *Pengantar Ana-lisis Kebijakan Publik* (ter-jemahan), Edisi Kedua, Yogya-karta, Gadjah Mada University Press, 1991.
- Gomes, Faustino, Cardoso, *Mana-jemen Sumber Daya Manu-sia*, Andi Offset, Yogyakarta, 1995.
- Grindle, Merilee, S., *Politics and Policy Implementation in The Third Wold*, New Jersey: Princeton University Press, 1980.
- Ibrahim, Amin, *Pokok-Pokok Ana-lisis kebijakan Publik*, Man-dar Maju, Bandung, 2004.
- Idrus, Moh., *Pengembangan PNS dalam Kaitannya dengan Pe-laksanaan Otonomi Daerah*, Makalah, Jakarta, BKN, 2001.
- Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Second Edition, North Scituate, MA: Duxbury Press, 1977.
- Keban, Yeremias, T., Pokok-Pokok Pikiran Perbaikan Manaje-men SDM PNS di Indonesia, dalam *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 8 Nomor 2 (November 2004), Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Uni-versitas Gadjah Mada, 2004.
- Klingner, Donald E., Nalbandian, John, *Public Personnel Management: Contex and Strategies*, Printice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1985.
- Mangkunegara, Anwar Prabu, *Mana-jemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Bandung, Re-maja Rosdakarya, 2004.
- Mathis, Robert, L., Jackson, John, H., *Management Sumber Daya Manusia*, (terjemahan), Jakarta, Salemba Empat, 2002.
- Prasojo, Eko, Reformasi Kepe-gawaian di Indonesia, dalam *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Volume VII, Nomor 1, September 2006-Pebruari 2007.
- Pressman, Jeffrey L. and Wild-vasky, *Implementation*, Los Angeles: University of Cali-fornia Press, 1984.
- Quade, E.S, *Analysis for Public Decisions*, Second Edition, North Holland, New York, 1982.
- Ripley, Randall, B., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1985.
- Ruky, S., Achmad, *SDM Berkualitas Mengubah Visi Menjadi Rea-litas*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Siagian, P., Sondang, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta, Gu-nung Agung, 1995.
- Sikula, Andrew, E., *Personnel Administration and Human*

- Resource Management*, New York: A Wiley Trans Edition, by John Wiley & Son, Inc.1981
- Simamora, Henry, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogya-karta, STIE YKPN, 1999.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, 1989.
- Sudarmanto, Merancang Manajemen SDM Berbasis Kompetensi, dalam *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 9 Nomor 1 (Mei 2005), Magister Publik Program Magister Administrasi Publik, Program Pasca-sarjana Universitas Gadjah Mada, 2005.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung, Alfabeta, 1989.
- Syaukani, HR., *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Baik*, Lembaga Kajian Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta, 2003.
- Tayibnapi, Burhanudin, A., *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitik*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1995.
- Tim Peneliti BKN, *Profil Kebutuhan PNS, Puslitbang BKN*, 2000
- Triton, PB., *Paradigma Baru Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta, Tugu, 2005.
- Umar, Husein, *Metode Riset Perilaku Organisasi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Wahab, Solichin Abdul, *Pengantar Analisis Kebijakan Ne-gara*, 1990.
- Wibawa, Samodra, *Studi Implementasi Kebijakan*, Fisi-pol UGM, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1978 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi pegawai Pengadaan PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2002 tentang Pengadaan PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi PNS.

Peraturan Kepala BKN Nomor 21 Tahun tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 tentang Formasi PNS.

Peraturan Kepala BKN Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon PNS Tahun 2005.

Surat Kabar

Suara Merdeka, 4 April 2000.

Kompas, 14 November 2002.

NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL: IMPLIKASINYA TERHADAP KINERJA DAN PELAYANAN PUBLIK ¹

Oleh:
Ajib Rakhmawanto

Abstrak

Penelitian netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) bertujuan untuk mengidentifikasi; (1) Dampak netralitas terhadap kinerja PNS, (2) Sejauhmana kinerja PNS akan menghasilkan mutu pelayanan publik yang baik. Data dihimpun dari hasil kuesioner dan wawancara dari para responden, yaitu PNS (Staf, Eselon IV, III, II) dan masyarakat umum. Untuk menjelaskan permasalahan dipakai beberapa konsep yang relevan, yaitu Konsep Netralitas, Konsep Kinerja, dan Konsep Pelayanan Publik. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa; (1) Dampak netralitas terhadap kinerja PNS bernilai positif, artinya semenjak diberlakukan kebijakan netralitas, kinerja PNS mengalami peningkatan dan mereka sudah tidak berpolitik praktis, (2) Kinerja PNS sudah memberikan dampak yang positif/baik terhadap pelayanan publik, artinya dengan adanya peningkatan kinerja PNS mutu pelayanan publik juga meningkat.

Kata Kunci: Netralitas, Kinerja, Pelayanan Publik

A. PENDAHULUAN

Dalam etika ilmu administrasi negara ditegaskan bahwa birokrasi pemerintah seyogyanya harus netral dari kepentingan politik, hal ini dimaksudkan agar Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat bekerja penuh sebagai pelayan publik. Untuk mendapatkan PNS yang profesional dalam tatanan birokrasi harus dibedakan secara jelas antara jabatan politik dengan jabatan karier PNS. Kedua macam jabatan dalam birokrasi ini masing-masing mempunyai peran dan tugas yang berbeda.

Pejabat politik adalah pejabat yang diangkat secara politis dari

partai pemenang pemilu; seperti para Anggota Legislatif, Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, dll. Sedangkan pejabat karier birokrasi adalah pejabat profesional yang ditetapkan atas pertimbangan kariernya sebagai pegawai pemerintah dalam hal ini PNS; misal pejabat Struktural (Eselon) seperti Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Setjen, Dirjen, Irjen. Setingkat Eselon II seperti; Direktur, Kepala Biro, Kepala Pusat. Kemudian Eselon III seperti Kabag, Kabid, Kasubdit dll.

Kalau melihat sejarah politik bangsa Indonesia, sejak dulu selalu menimbulkan persaingan tidak

sehat, yang berdampak buruk pada tatanan birokrasi. Peran dan fungsi lembaga kurang jelas, bahkan sering terjadi benturan kepentingan antar lembaga pemerintahan. Hal ini lebih diakibatkan tidak adanya tatanan lembaga pemerintah secara jelas, disamping itu birokrasi di Indonesia selalu dicampuradukkan dengan kepentingan politik praktis. Seperti dikatakan **Thoha (2003: 179)** bahwa dari awal kemerdekaan kabinet parlementer, partai-partai politik dipemerintahan selalu menanamkan pengaruhnya kepada pejabat dan pegawai dipemerintahan. Kejadian ini terus berlangsung pada masa orde baru hingga reformasi. Menurut Manihuruk bahwa keberadaa masing-masing partai politik berusaha menarik birokrat/PNS menjadi anggotanya, mereka kebanyakan menyambut dengan harapan karirnya akan dapat menanjak (*dalam... Affandi, 2002:7*). Hal ini menciptakan persaingan tidak sehat, menimbulkan benturan, dan menyebabkan penurunan kinerja PNS.

Sejarah ini membuktikan bahwa ada sisi negatif antara PNS dengan partai politik, dan ini telah menjadikan budaya tersendiri dalam birokrasi di Indonesia. Loyalitas PNS telah ditanamkan secara ganda, satu sisi harus loyal kepada pemerintah sebagai pelayan publik disisi lain kepada partai politik yang menguasai pemerintahan. Kondisi ini mengakibatkan PNS menjadi ter-kotak-kotak dan tidak

berkonsentrasi pada tugasnya sebagai pelayan publik.

Hal yang lebih buruk lagi terjadi dalam pengembangan karier PNS, dimana profesionalisme PNS tidak diukur dari kualitas, prestasi, dan kompetensinya, tetapi lebih banyak diwarnai pada pertimbangan politik. Hal ini sangat tidak menguntungkan, baik dari aspek pengembangan PNS, maupun dalam pembangunan bangsa. Koreksi terhadap masalah ini tentunya bangsa Indonesia menginginkan adanya pemerintahan yang berwibawa, berdayaguna, dan berhasilguna. Maka dari itu secara nyata diperlukan PNS yang bersatupadu, berdisiplin, dan mampu melaksanakan tugasnya dalam bidang pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat bukan berafiliasi pada kepentingan politik.

B. PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari hasil analisis dan pembahasan dapat disimpulkan, bahwa:

- a. Dampak netralitas terhadap kinerja PNS dapat dikatakan baik (bernilai positif), artinya dengan diberlakukan kebijakan netralitas, kinerja PNS mengalami peningkatan. Kemudian PNS secara mayoritas tidak lagi berafiliasi pada partai politik (berpolitik praktis).

- b. Kinerja PNS secara mayoritas dinilai oleh para responden telah menghasilkan mutu pelayanan publik yang baik. Artinya, semenjak diberlakukan kebijakan netralitas PNS, mutu pelayanan publik mengalami peningkatan.

2. Saran

- a. Dengan diterapkannya kebijakan netralitas PNS, maka semua PNS harus menjalankan komitmen tersebut, disamping itu kepada seluruh parpol agar ikut menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan PNS. Hal ini dimaksudkan agar PNS dapat memusatkan pada kinerjanya, perhatian, pikiran, dan tenaganya sebagai pelayan publik.
- b. Untuk lebih meningkatkan kinerja PNS terhadap pelayanan publik; *pertama*, seharusnya diberikan kebijakan nyata yang mengarah pada terjaminnya kesejahteraan, *kedua* secara non finansial, adanya perubahan sistem penggajian PNS, adanya penghargaan (*reward*) yang nyata, pemberian kenaikan pangkat, dan lain-lain.
- c. Hasil penelitian ini agar dijadikan sebagai dasar rumusan untuk menganalisis dan menyusun kebijakan/aturan netralitas PNS secara normatif untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, M. Joko, 2002; *Pegawai Negeri Sipil Di Era Revolusi dan Otonomi*, Jakarta: Puslitbang BKN.
- Deasler, Gary, 1995; *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: PT Prenhallindo.
- Gomes, Faustino Cardoso, 2000; *Manajemen SDM*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Mangkunegoro, 2000; *Penilaian Prestasi Kerja*, Jakarta
- Milles, Mattew B & Huberman, Michael B, 1992; *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta: Indonesian University Press
- Rampersad, Hubert. K, 2005; *Total Performance Scorecard: Konsep Manajemen Baru Mencapai Kinerja Dengan Integritas*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Ratminto dan Winarsih, Atik Septi, 2005; *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ruky, Ahmad. S, 2001; *Sistem Manajemen Kinerja: Panduan Praktis Untuk Meran-*

- cang dan Meraih Kinerja Prima*, Jakarta: PT.Gramedia
- Siagian, Sondang P, 1994;** *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Siagian, Sondang P, 2001;** *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Singarimbun, Masri & Effendi, Sofyan, 1995;** *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES.
- Subhan, Syafuan, R, 2000,** *Model Reformasi Birokrasi Indonesia*, PPW-LIPI, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2003;** *Birokrasi dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: PT Rajawali Pers.
- Widodo, 2004;** *Proposal Penelitian Skripsi Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Yayasan Kelopak.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999,** (Tanggal 30 September 1999) tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- SK MENPAN Nomor 43 Tahun 2003,** Tentang Pedoman Penyelenggaraan

STRUKTUR GAJI PEGAWAI NEGERI SIPIL: Upaya Pencapaian Keadilan Internal dan Eksternal PNS ¹

Oleh:

Janry Haposan U. P. Simanungkalit

Abstrak

Tulisan ini didasari pada kenyataan bahwa Struktur Gaji PNS yang berlaku hingga saat ini belum mampu berfungsi sebagai pemacu peningkatan kinerja dan produktivitas PNS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan KHL PNS. Dari sisi Keadilan Internal PNS, gaji yang diterima oleh PNS saat ini belum memperhitungkan kinerja, kedisiplinan, beban kerja, dan keahlian kerja PNS, sedangkan dari sisi Keadilan Eksternal PNS, memperlihatkan ketidakadilan antara besaran gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan yang diterima oleh Pegawai Swasta. Berdasarkan hasil analisis, direkomendasikan tindak lanjut penelitian, yakni: (1) dalam penetapan Gaji Pokok PNS terendah hendaknya didasarkan pada Standar KHL PNS pada masing-masing Daerah; (2) perlu adanya dukungan dan good will Pemerintah untuk menyediakan anggaran negara secara memadai; dan (3) dengan ditetapkannya Sistem Penggajian yang baru yang berbasis Bobot Jabatan hendaknya diikuti oleh perubahan-perubahan sebagai pre-requisite, seperti Sistem Penilaian Kinerja PNS, Sistem Pensiun, Penatalaksanaan Organisasi, dan lain-lain.

Kata Kunci: Struktur Gaji PNS, Bobot Jabatan, Keadilan Internal dan Keadilan Eksternal

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendapat umum yang hingga saat ini masih sangat populer mengemuka menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) bergaji rendah. Hal tersebut bagaimana-pun dalam kenyataannya menurut Effendi (1999) merupakan salah

satu faktor yang turut berkontribusi pada aktivitas pelayanan publik yang sangat buruk. Di samping itu, sebagian pihak beranggapan bahwa gaji PNS yang rendah akan mendorong (*stimulate*) terjadinya “kebocoran” Keuangan Negara yang dikenal dengan korupsi (inefisiensi dan inefektivitas).

Uraian di atas setidaknya memerlukan perbandingan, mengingat gaji bersifat relatif. Pada Tahun 1975, Theodore Smith dari Yayasan Ford dalam hasil penelitiannya yang berjudul “*Stimulating Performance in the Indonesian Bureucracy: Gaps in the Administrator’s Tool Kit*” di

² Tulisan ini diadaptasi dari hasil penelitian dengan judul: “Penyusunan Struktur Gaji Pegawai Negeri Sipil: Berbasis Bobot Jabatan dan Kebutuhan Hidup Layak Dalam Rangka Keadilan Internal dan Eksternal Pegawai Negeri Sipil”, yang dilaksanakan oleh penulis dengan anggota tim peneliti lainnya, yakni: Anita Tarigan, Endang Kosasih, dan Wakiran pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN (2006).

dalam Jurnal *Economic Development and Cultural Change* mengemukakan bahwa diantara pegawai Pemerintah sedunia, PNS Indonesia termasuk yang paling murah dibayar. Menurutnya, gaji bulanan tak sanggup menutup biaya hidup lebih dari setengah bulan (hanya cukup untuk satu sampai dengan dua minggu saja), sehingga PNS-lah yang sebetulnya mensubsidi Pemerintah (Seldadyo, 2005).

Sumber-sumber lainnya antara lain hasil penelitian Clive Gray dalam Jurnal BIES yang berjudul "*Civil Service Compensation in Indonesia*" pada Tahun 1979 dan laporan hasil penelitian konsultan internasional, Watson Wyatt pada Tahun 1999 (*Indonesia: Compensation Report*) juga memberikan impresi yang sama. Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kesenjangan gaji pegawai Pemerintah dan Swasta mulai terlihat sejak jabatan Sopir, Sekretaris Junior hingga Staf Administrasi. Kesenjangan tersebut melebar agresif dari Jabatan Penyelia, Kepala Biro, Deputy Direktur Jenderal hingga Direktur Jenderal. Pada jabatan terakhir tersebut, gaji Pegawai Swasta 10 (sepuluh) kali lebih besar daripada Gaji PNS. Sementara itu, hasil penelitian lainnya mengungkapkan bahwa apabila dibandingkan dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara, gaji PNS di Indonesia hanya berkisar antara seperempat dan sepertiga dibandingkan dengan gaji karyawan swasta (Tjiptoherijanto, 2002:14-15).

Dengan pendekatan Kebutuhan Hidup Minimum dan Pengeluaran (*Expenditure*), hasil penelitian Sekretariat Jenderal Ketahanan Nasional mengungkapkan bahwa pengeluaran untuk Kebutuhan Hidup Minimum seorang PNS dan keluarganya adalah sebesar Rp 1.096.250,00 (Wanhannas, 1999). Sedangkan hasil penelitian Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengungkapkan bahwa rata-rata pengeluaran PNS Guru Sekolah Dasar sebesar Rp 1.556.524,28, Guru Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama sebesar Rp 1.488.834,03, Guru Sekolah Lanjutan Tingkat Atas sebesar Rp 1.529.127,07, dan Guru Sekolah Menengah Kejuruan sebesar Rp 1.527.530,59 (Tim Peneliti BKN, 2000). Demikian halnya dengan hasil penelitian Indarto (2004) yang mengungkapkan bahwa hampir semua PNS (94,7% dari responden) menyatakan gaji dan tunjangan yang mereka terima saat ini belum mencukupi kebutuhan hidup PNS dan keluarganya.

Fenomena di atas pada dasarnya telah direspon oleh Pemerintah, yakni yang paling terkini dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2007 (Tanggal 10 Januari 2007) tentang Perubahan Kesembilan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1997 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil. Di dalam Per-70

aturan Pemerintah tersebut di-cantumkan bahwa gaji yang paling rendah yang diterima PNS adalah sebesar Rp 760.500,- (Golongan I, Masa Kerja Golongan 0

Tahun) dan gaji yang paling tinggi adalah se-besar Rp 2.405.400,- (Golongan IV, Masa Kerja Golongan 32 Tahun). Namun demikian, dalam kenyataannya respon Pemerintah tersebut masih belum mampu juga “mere-dam” anggapan pesimis dan keluhan PNS tentang besarnya gaji yang diterimanya belum mampu meningkatkan kesejahteraan PNS dan keluarganya, sehingga belum mampu untuk mendorong produktivitas dan kreativitas PNS.

Kebijakan kenaikan gaji PNS tersebut dirasakan belum seimbang (*disequilibrium*) dengan kenaikan harga-harga, terlebih lagi dengan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Tarif Dasar Listrik beberapa tahun belakangan ini yang memiliki efek domino terhadap kenaikan harga barang-barang lainnya, terutama harga kebutuhan pokok, yang mengakibatkan daya beli (*purchasing power*) PNS tidak mengalami peningkatan yang signifikan, apalagi untuk mencapai kehidupan yang dianggap adil dan layak.

Pada tataran normatif, gaji PNS tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 (Tanggal 30 September 1999) tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang mengemukakan bahwa gaji adalah sebagai balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang (PNS). Selanjutnya, pada Bagian Ketiga tentang Hak, tepatnya pada Pasal 7 pada Undang-

Undang tersebut juga menyebutkan bahwa:

1. Setiap Pegawai Negeri (PNS, Anggota TNI, dan POLRI) berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya.
2. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan.
3. Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pernyataan tersebut di atas mempertegas bahwa merupakan bagian dari tugas Pemerintah untuk memberikan gaji yang adil dan layak bagi seluruh Pegawai Negeri, termasuk PNS. Pengertian gaji yang adil dan layak adalah bahwa gaji PNS harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga PNS yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Pengaturan gaji PNS yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan, baik antara PNS maupun antara PNS dengan Swasta. Sedangkan gaji yang layak dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok dan dapat mendorong produktivitas dan kreativitas kerja PNS.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut di atas dapat dinyatakan bahwa struk-

tur gaji PNS yang harus dipenuhi adalah struktur gaji yang adil dan layak. Struktur Gaji PNS dikatakan memenuhi prinsip keadilan atau kesetaraan (konsistensi) apabila kesenjangan (*gap*) kesejahteraan antar PNS maupun antara PNS dengan Pegawai Swasta dapat dicegah atau dieliminir. Dengan demikian, keadilan sangat penting diperhatikan dalam penyusunan Struktur Gaji PNS, baik secara internal (*internal equity*) maupun eksternal (*external equity*). Keadilan internal berarti bahwa besarnya gaji harus dikaitkan dengan nilai relatif pekerjaan, dimana pekerjaan-pekerjaan sejenis memperoleh gaji yang sama. Sedangkan keadilan eksternal menyangkut pembayaran kepada pegawai pada tingkat gaji yang relatif sama dengan pekerjaan pegawai pada organisasi atau perusahaan lain dengan pekerjaan yang sejenis (Handoko, 2001:157-161).

Sebagai langkah pertama (setelah melakukan survei gaji) dalam menyusun struktur gaji pegawai (PNS) yang adil, perlu ditetapkan suatu hubungan yang konsisten dan sistematis di antara tingkat-tingkat gaji dasar bagi semua pekerjaan dalam organisasi. Proses tersebut disebut dengan "Evaluasi Jabatan/Pekerjaan (*Job Evaluation*)". Evaluasi Jabatan bertujuan untuk menetapkan nilai relatif suatu jabatan, yang merupakan perbandingan formal dan sistematis dari jabatan untuk menetapkan nilai dari satu jabatan dalam hubungan dengan jabatan lain, dan

akhirnya menghasilkan suatu hirarki gaji. Prosedur dasarnya adalah membandingkan Bobot Jabatan yang satu dengan Bobot Jabatan yang lainnya, misalnya dari sisi keterampilan, usaha (fisik dan mental), tanggung jawab, dan kondisi kerja para pegawai (Dessler, 1997:93). Terlepas dari metode apa yang digunakan, Evaluasi Jabatan pada hakekatnya bertujuan untuk menyusun suatu sistem yang bermanfaat, terukur, dan realistis untuk menentukan sistem penggajian dalam organisasi (Mathis dan Jackson, 2002:143).

Dalam kaitannya dengan Evaluasi Jabatan, pada Tanggal 21 Nopember 2003, BKN telah menetapkan Keputusan Kepala BKN Nomor 46B Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Evaluasi Jabatan Dalam Rangka Penyusunan Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Nasional. Pedoman tersebut dimaksudkan untuk memberikan bimbingan teknis kepada seluruh Instansi Pemerintah yang selanjutnya dapat digunakan untuk menyusun pemeringkatan jabatan yang selanjutnya dapat digunakan untuk berbagai keperluan Manajemen Kepegawaian, antara lain penetapan/penyusunan Struktur Gaji PNS. Sesuai dengan jadwal pada keputusan tersebut, pada akhir Tahun 2005 diharapkan semua Instansi Pemerintah telah menyelesaikan Evaluasi Jabatan di lingkungannya masing-masing (Kepala BKN, 2004:7).

Adapun Struktur Gaji PNS dikatakan layak apabila dengan

struktur gaji yang diterima PNS mampu menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok PNS. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, salah satu parameter yang dapat dijadikan acuan adalah Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Selama ini, terminologi kebutuhan hidup pekerja/pegawai sering dikaitkan dengan Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Namun, seiring dengan perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) serta sosial ekonomi masyarakat yang cukup pesat, maka timbul pemikiran bahwa kebutuhan hidup pekerja berdasarkan kebutuhan hidup “minimum” perlu dirubah menjadi Kebutuhan Hidup Layak. Sebab, Kebutuhan Hidup Layak dianggap dapat meningkatkan produktivitas dan kreativitas kerja pegawai pada organisasi Pemerintah atau perusahaan dan pada akhirnya dapat meningkatkan produktivitas nasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor PER-17/MEN/VIII/2005 (Tanggal 26 Agustus 2005) tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak disebutkan bahwa Kebutuhan Hidup Layak merupakan standar kebutuhan yang harus dipenuhi oleh seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak, baik secara fisik, non fisik, dan sosial, untuk kebutuhan 1 (satu) bulan. Nilai KHL tersebut selanjutnya digunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam penetapan Upah Minimum.

1. Secara keseluruhan, komponen KHL terdiri atas 46 (empat puluh enam) *item*, lebih banyak dibandingkan dengan komponen KHM yang terdiri atas 43 (empat puluh tiga) *item*. Keseluruhan *item* KHL tersebut yang dibagi ke dalam 7 (tujuh) komponen selanjutnya di-tentukan nilainya selama sebulan (dalam Rupiah) berdasarkan survei harga yang dilakukan oleh Tim Penetapan KHL pada suatu Daerah, yang pada akhirnya akan menghasilkan Total Nilai KHL pada Daerah yang bersangkutan.

B. Rekomendasi

Beberapa butir rekomendasi yang dapat diusulkan melalui hasil penelitian ini:

1. Dalam penetapan Gaji Pokok PNS terendah hendaknya didasarkan pada Standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL) PNS dengan mempertimbangkan rata-rata KHL seluruh Daerah, sehingga dapat memenuhi kebutuhan PNS dan Keluarganya sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
2. Komponen-komponen yang digunakan dalam menghitung KHL dalam penelitian dapat dipertimbangkan untuk ditetapkan dan dibakukan sebagai Pedoman dalam penyusunan KHL PNS secara nasional.
3. Dalam menyusun Sistem Gaji PNS di masa mendatang perlu didasarkan pada hasil pelak-

sanaan Evaluasi Jabatan sesuai dengan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 46 B Tahun 2003, sehingga Sistem Penggajian PNS ke depan yang berbasis Bobot Jabatan dapat segera direalisasikan.

4. Untuk dapat mengimplementasikan Struktur Gaji PNS berdasarkan simulasi-simulasi yang dihasilkan melalui penelitian ini, maka dituntut dukungan dan *good will* Pemerintah untuk menyediakan anggaran negara secara memadai.
 5. Dengan ditetapkannya Sistem Penggajian yang baru yang berbasis Bobot Jabatan dimaksud, hendaknya diikuti oleh perubahan-perubahan pada berbagai sektor lainnya sebagai *pre-requisite*, seperti Sistem Penilaian Kinerja PNS, Sistem Pensiun, Akuntabilitas PNS dan Organisasi, Penatalaksanaan Organisasi, Sistem Penganggaran, dan lain-lain.
 6. Dalam kaitannya dengan Keadilan Eksternal, hendaknya penetapan besaran Gaji Pokok PNS pada seluruh tingkatan jabatan dilakukan dengan mempertimbangkan besaran Gaji Pokok Pegawai pada seluruh tingkatan jabatan pada Sektor Swasta.
-

REFERENSI TERPILIH

- Affandi, M. Joko. 2000. Beberapa Pokok Pikiran tentang Peningkatan Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil. Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Dessler, Gary. 1997. Manajemen Sumber Daya Manusia. Edisi Bahasa Indonesia, Jilid 2. Prenhallindo, Jakarta.
- Dewan Ketahanan Nasional. 1999. Hasil Penelitian. Sekretariat Jenderal Ketahanan Nasional, Jakarta.
- Effendi, Sofian. 1999. Prestasi Kerja Penting Dibanding Pangkat. Majalah Netral. Nomor 01, Tahun I Bulan Desember 1999.
- Flippo, E. B. 1984. *Personnel Management*. Mc. Graw Hill Inc., Singapore.
- Handoko, T. Hani. 2001. Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia. Edisi 2. BPFE, Yogyakarta.
- Indarto, Walujo D. 2004. Sistem Penggajian, Insentif Pegawai Negeri Sipil, dan Reformasi Birokrasi. Bunga Rampai Hasil Penelitian, Badan Analisa Fiskal, Jakarta.
- Kepala Badan Kepegawaian Negara. 2004. Implementasi Arah Kebijakan Manajemen Kepegawaian. Materi Rapat Koor-

- dinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional Tahun 2004, 2-4 Maret 2004, Makasar.
- Manihuruk, A. E. 1998. 50 Tahun Pengabdian BAKN: Uraian Singkat dan Tumbuh Kembangnya BAKN. Badan Administrasi Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Martocchio, Joseph J. 2004. *Strategic Compensation: A Human Resource Management Approach. 3rd Edition.* Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey.
- Mathis, Robert L. dan Jackson, John H. 2002. Manajemen Sumber Daya Manusia. Buku 2, Terjemahan. Salemba Empat, Jakarta.
- Megginson, Leon C. 1981. *Personnel Management: A Human Resources Approach.* Richard D. Irwin Inc.
- Milkovich, Carolyn and Newman, Jerry M. 2005. *Compensation. 8th Edition.* McGraw-Hill International Edition, Singapore.
- Robbins, S. P. 1998. *Organization Theory: Structure, Design and Application. 3rd Edition.* Prentice Hall International Editions Inc., New Jersey, USA.
- Seldadyo, Harry. 2005. Gaji Pegawai dan Korupsi. Kompas, 17 Juni 2005. Harian Kompas, Jakarta.
- Simanjuntak, Payaman. 1985. Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Tim Peneliti Badan Kepegawaian Negara. 2000. Peta Potensi Kepegawaian: Kasus Guru di Tiga Propinsi. Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 2002. Kualitas Aparatur Pemerintah Era Reformasi. Wacana Pengembangan Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.

**Peraturan Perundang-
Undangan RI:**

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2007 (Tanggal 10 Januari 2007) tentang Perubahan Kesembilan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1997 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per-17/MEN/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak.

Himpunan Peraturan Kepegawaian. Buku I - VII. Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.

