

**DESAIN TERBARU SISTEM MANAJEMEN
PEGAWAI NEGERI SIPIL DI INDONESIA
(TELAAH KRITIS: PARADIGMA BARU "THE NEW PUBLIC SERVICE")**

M. Nur Budiyo

ABSTRACT

This brief article represent the idea brainstorming and interesting offers on submitting various alternative about the new desain of management system of civil servant that proposed by observer and bureaucrats but apparently it can not touch the problems that most basic, detailed and profound in characters.

For the policy makers both at central or district, should "immediate" making review even if needed performed special research on correction and completion upon the existing weakness at the management system of civil servant in Indonesia such as those suggested in this article.

Key words: Human Resources Management, Civil Servant (PNS), The New Public Service Principles.

PENDAHULUAN

Krisis ekonomi dan politik yang terjadi sampai sekarang merupakan salah satu bukti bahwa kualitas sumberdaya manusia Indonesia masih kalah bersaing dengan negara Asia lainnya; apalagi jika dibandingkan dengan negara-negara di Eropa dan Amerika. Saat beberapa negara tetangga Indonesia yang juga mengalami krisis, seperti Thailand, Korea Selatan maupun Filipina, telah berhasil mengatasi krisis tersebut, Indonesia masih terus "berkutut" hingga saat ini. Kemudian terus ditimpa bencana alam seperti tsunami di Aceh, gempa bumi di Gorontalo dan Jawa Barat. Bahkan "mungkin" ada bencana lain yang bakal terjadi di masa depan sebagai akibat perbedaan pendapat

mengenai berbagai agenda reformasi ekonomi dan persoalan politik yang mendasar. Masih hangat dalam ingatan persoalan atau agenda reformasi baik ekonomi maupun politik yang telah disepakati, secara tiba-tiba diubah karena adanya desakan atau tekanan dari suatu kelompok.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan cara penyempurnaan dan pembenahan dalam sistem manajemen PNS menjadi sangat penting. Profil PNS yang diharapkan untuk masa depan adalah aparatur negara yang "profesional, bijaksana dan jujur" dalam melaksanakan tugas pekerjaannya. Terwujudnya profil tersebut sangat tergantung kepada sistem manajemen PNS yang berlaku berdasarkan perundang-undangan dan PNS itu sendiri.

Perkembangan sistem perundang-undangan yang mengatur sistem manajemen PNS sangat lambat mengakomodasikan dan mengelaborasi perubahan situasi dan kondisi sekarang. Hal ini dapat dibuktikan Undang-Undang No.8 Tahun 1974 baru diperbaharui menjadi Undang-Undang No.43 Tahun 1999, setelah 25 tahun. Hingga saat inipun, Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 masih belum menjawab permasalahan dan diharapkan ditinjau ulang (revisi) sebagai upaya mengatasi berbagai kelemahan yang ada.

Berbagai literatur sistem manajemen sumber daya manusia (lihat N.Henry, dalam Chander dan Plano, 1988; Bernardin & Russel, 1993; Kramar,1997; Dressler,2000) memuat konsep dan teori sistem manajemen SDM. Perkembangan paradigma tersebut masih dituntut untuk terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Ruang lingkup sistem manajemen SDM ternyata terus berubah, umpamanya analisis jabatan, komunikasi dan relasi publik. (lihat Bernardin dan Russel,1993), sementara pendapat lainnya kurang memperhatikan aspek tersebut (lihat Hughes, 1994).

Tuntutan reformasi sistem manajemen PNS saat ini sebaiknya didasarkan pada prinsip "*the new public service*". J.V.Denhardt dan R.B.Denhardt (2003;42) yaitu tuntutan terbaru saat ini bagi administrator (PNS

sebagai aparatur negara), seharusnya bekerja (1) melayani warga negara bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*); (2) mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*); (3) lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*); (4) bervisi dan misi strategis serta bertindak demokrasi (*think strategically, act democratically*); (5) menyadari akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*); (6) melayani daripada mengatur atau mengendalikan (*serve rather than steer*); (7) menghargai orang bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*). Tuntutan ini akan terimplementasi ketika dilakukannya penataan dan pendayagunaan sistem manajemen PNS, khususnya pokok-pokok kepegawaian yang lebih akomodatif dan kolaboratif bagi penerapan prinsip-prinsip tersebut. Diharapkan penataan dan pendayagunaan sistem manajemen PNS ini akan mendorong terciptanya aparatur negara yang profesional, bijaksana dan jujur dalam memberikan pelayanan prima, pengayoman dan *civil society*.

Reformasi sistem manajemen PNS di Indonesia dimandatkan dalam UU No.32 tahun 2004. Pasal 129 ayat 1 mengisyaratkan pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam kesatuan penyelenggaraan manajemen

pegawai negeri sipil secara nasional dan ayat 2, manajemen pegawai negeri sipil daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah. Permasalahan yang harus dijawab, apakah tuntutan UU tersebut menyangkut pembinaan manajemen pegawai negeri sipil baik pusat maupun daerah (secara nasional), telah dijawab secara memadai oleh UU No.32 Tahun 2004? Apakah Daerah mempunyai pedoman yang jelas berdasarkan UU No. 43 Tahun 1999 tersebut tentang bagaimana pembuat kebijakan khususnya eksekutif memanfaatkan kewenangan dalam menjalankan sistem manajemen PNS (kepegawaian), umpamanya: penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

Permasalahan yang terjadi selama ini dalam praktek sistem manajemen PNS yaitu, (1) dominasi politik (2) merebaknya gejala kolusi dan nepotisme, yang pada akhirnya melahirkan doktrin dikotomi administrasi-politik (suatu ajakan untuk menjauhkan dunia politik dari dunia administrasi). (3) rekrutmen dan

penempatan PNS masih bersifat kolusif dan nepotisme sehingga telah memperburuk kinerja PNS dan membuat banyak PNS yang frustrasi. Dominasi politik seperti ini seharusnya dihindari agar manajemen sumber daya manusia PNS mampu mendukung pencapaian tujuan organisasi. (Keban, JKAP:18).

Selain itu, ada kasus korupsi waktu diantara PNS. PNS sesuai aturan bekerja dengan jam kerja yang ditetapkan yaitu mulai masuk jam 07.30 WITA/WIB pulang jam.14.00 WITA/WIB selama 6 hari kerja atau PNS yang bekerja 5 hari seminggu masuk jam 07.30 pulang jam 15.30 WITA/WIB kecuali hari Jum'at. Ada pula PNS bekerja di luar jam kerjanya, sesuai dengan profesinya yang mengharuskannya bekerja di luar jam kerja.

Pada umumnya, PNS bekerja dalam seminggu selama 40 jam. Pemerintah RI memberi gaji dan tunjangan sesuai dengan golongannya dan masa lama bekerja dan ditambah tunjangan yang lain serta beberapa potongan untuk taspen, asuransi kesehatan (askes) dan sebagainya.

Seandainya seorang PNS tiap harinya korupsi waktu sebanyak 2 jam, maka 1 minggu 12 jam dan sebulan 48 jam, 1 tahun 576 jam. Umpamanya, gaji PNS tersebut Rp. 1.600.000,00/bulan, maka pemerintah memberi gaji pada PNS tersebut sebesar Rp.10.000,00 (sepuluh ribu rupiah) per jam maka PNS

tersebut korupsi waktu senilai dengan Rp.5.760.000,00 per tahun. Jumlah PNS di Indonesia kurang lebih 3.648.500 orang, bila 1/3 (sepertiga) dari PNS tersebut masing-masing korupsi waktu sebanyak 2 jam sehari, maka 1 tahun negara dirugikan sebesar Rp.5.760.000.000.000,00 (5,76 trilyun rupiah), suatu jumlah yang "fantastis" (sangat luar biasa) nilainya. Pendek kata, beban negara untuk membayar PNS sangat besar dan juga sangat membebani APBN, yang didapatkan salah satunya adalah utang dan menjual asset negara. (Isa, 2005).

Berdasarkan Undang-Undang No.43 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah (PP) No. 96, 97, 98, 99, 100, dan 101 Tahun 2000, Kepres RI No.159 Tahun 2000, Peraturan Mendagri No.1 Tahun 2000, PP RI No.9 Tahun 2003, Kep.Mendagri No.6, 7, 8 Tahun 2003 dan mandat GBHN 2004, sebagaimana diilustrasikan terdahulu, masih banyak mengandung berbagai kelemahan dan dominasi politik. Karena itu pembuat kebijakan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) perlu didorong untuk melakukan tinjauan-ulang dan lebih kritis dalam melakukan revisi Undang-Undang Kepegawaian beserta peraturan pelaksanaan lainnya. Pendek kata, pembuat kebijakan, sebaiknya membuat desain baru sistem manajemen PNS di Indonesia sesuai dengan tuntutan zaman.

Sementara itu, Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Hardiyanto mengatakan jumlah PNS yang ada saat ini masih dibawah rasio antara jumlah PNS dan jumlah angkatan kerja. Jumlah PNS di seluruh tanah air saat ini adalah 3.648.500 orang Kemudian Pemerintah RI mengadakan ujian masuk bagi CPNS pada hari Rabu, 24 Nopember 2004 secara serentak di seluruh provinsi di Indonesia. Sekitar 4,5 juta orang bersaing memperebutkan 204 ribu lowongan sebagai PNS dan pemerintah mengeluarkan anggaran APBN sebesar 175 milyar rupiah. (www.indosiar.com, 2004:12.30).

Pernyataan kalimat tersebut bahwa banyaknya peserta test CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) mencapai 4,5 juta, menunjukkan minat orang untuk menjadi PNS sangat tinggi walaupun persentase yang diserap relatif kecil, hanya 204 ribu orang. Artinya untuk tahun 2004 lalu, satu posisi PNS diperebutkan oleh 22 orang.

Selanjutnya, PNS di Indonesia akan menghadapi tugas-tugas yang semakin banyak dan kompleks, dimana suatu era yang tidak lagi mengenal batas ruang/wilayah, ekonomi, politik maupun budaya (globalisasi), maka implementasi kebijakan sistem manajemen PNS haruslah dilakukan secara bijaksana, cermat, tepat dan profesional. Pada era keterbukaan (transparansi) ini, PNS dituntut untuk lebih kreatif, disiplin, berdedikasi, loyal

(positif) dan "diskresi" (keleluasaan). Hal ini menyangkut perubahan yang bukan hanya bersifat populis dan mekanistik hubungan-hubungan antar bangsa tetapi lebih mendasar lagi yaitu proses universalisasi nilai-nilai dan moralitas. Permasalahan utamanya yaitu bagaimana mendesain sistem manajemen PNS di Indonesia menghadapi tantangan era globalisasi? Kondisi apa yang diharapkan PNS untuk meningkatkan kualitas kerjanya? Bagaimanakah solusinya?

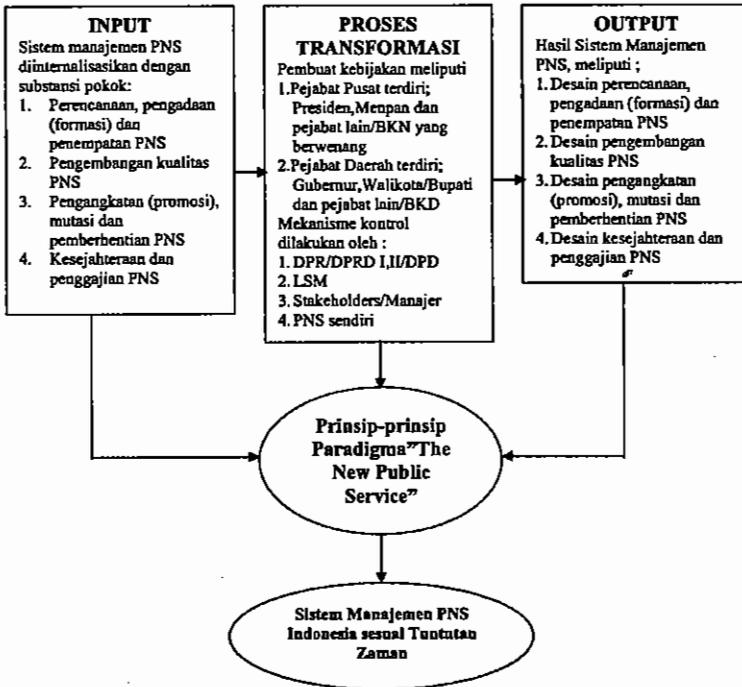
Pada era globalisasi saat ini, maka "sangat perlu" dicari suatu jawaban yang jelas dan tegas mengenai bagaimana pembuat kebijakan melakukan reformasi sistem manajemen PNS, baik sisi

kelembagaan maupun perilaku (dedikasi, bijaksana, loyalitas (positif), moralitas) aparatnya sendiri. Tulisan ini memuat model alternatif sistem manajemen PNS yang akan diuraikan dalam pembahasan berikut ini:

DESAIN TERBARU SISTEM MANAJEMEN PNS DI INDONESIA

Kajian teoritis yang digunakan untuk membuat desain sistem manajemen PNS di Indonesia dituangkan dalam bentuk konseptual dengan pendekatan model Input-Output (IO). Bagannya dibuat sederhana sebagai berikut: (lihat, Christopher Pollit, 2000:12-13).

Bagan 1. Model Kerangka Pemikiran INPUT



Sumber : diolah dan diinterpretasikan oleh Budiyanto, 2005.

Dari bagan 1 diatas, model sistem manajemen PNS lebih mencerminkan kemitraan bersifat subordinat. Artinya, pembuat kebijakan berada di tangan Pusat yang bekerjasama (mitra kerja) dengan pejabat di Daerah. Dalam hal ini Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan berada di atas para mitra kerjanya. Hal inilah dikategorikan *subordinat union of partnership*. Mekanisme kontrol dilakukan oleh DPR/DPD I, II/DPD (Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I (Provinsi), dan DPRD II (Kabupaten/Kota) serta Dewan Perwakilan Daerah), LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan *Stakeholders* dan PNS itu sendiri bersifat *independent*. Ketika sistem manajemen PNS diimplementasikan dengan substansi pokok sebagai berikut: (1) Perencanaan, pengadaan (formasi) dan penempatan PNS; (2) Pengembangan kualitas PNS; (3) Pengangkatan (promosi), mutasi dan pemberhentian PNS; (4) Kesejahteraan dan penggajian PNS, maka akan memperoleh hasil (output) berupa desain baru dengan menggunakan prinsip-prinsip "*The New Public Service*" yang diinternalisasikan ke dalam implementasi sistem manajemen PNS di Indonesia sesuai tuntutan zaman.

Desain terbaru yang dituangkan dalam bentuk model sistem manajemen PNS di Indonesia akan diuraikan sebagai berikut:

1. Perencanaan, Pengadaan (formasi) dan Penempatan PNS

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dalam pasal 15 mengisyaratkan jumlah dan susunan pangkat pegawai negeri sipil ditetapkan dalam formasi untuk lembaga/instansi yang bersangkutan, padahal setiap pegawai harus memberikan kontribusi yang signifikan terhadap visi, misi dan tujuan lembaga/instansi tersebut. Kemudian juga semua pihak belum mendapatkan akses (kesempatan) yang sama untuk diseleksi atau disaring dalam pengadaan pegawai.

Proses pengadaan (formasi) pegawai, lebih mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*) dalam prinsip *the new public service*. Secara teoritis, pengadaan pegawai harus dilakukan secara transparan dan mengutamakan kepentingan publik. Yang terjadi selama ini terjadi justru pengadaan pegawai dilakukan dengan diam-diam, tertutup dan mendadak. Hal ini berdampak negatif karena banyak pencari kerja berasumsi "jangan-jangan" ada indikasi "Kolusi dan Nepotisme". Akibatnya banyak pencari kerja yang ingin mengikuti proses seleksi atau penjarangan pegawai tidak mengetahuinya, terlambat melamarnya bahkan tidak siap memenuhi berbagai persyaratan lamaran, umpamanya, surat keterangan pencari kerja dari Depnaker,

surat kelakuan baik dari Kepolisian dan sebagainya, yang tidak mungkin penyelesaiannya dalam waktu singkat. Pendek kata, calon tenaga kerja atau pegawai yang terjaring dalam proses pengadaan sangat terbatas jumlahnya dan kurang dapat diandalkan kemampuannya. Hal ini sangat merugikan lembaga/instansi yang menampungnya karena para pegawai atau pencari kerja hasil pengadaan ini "mungkin" tidak bekerja secara optimal atau tidak dapat bekerja efisien dan efektif.

Desain perencanaan PNS, hendaknya memperhatikan faktor penting sebagai berikut: (1) Perencanaan PNS merupakan proses penentuan kebutuhan jenis, jumlah formasi, perekrutan dan kualitas pegawai yang dibutuhkan organisasi pemerintah pada kurun waktu tertentu. (2) Jenis posisi, jumlah formasi, perekrutan pegawai dan kualitas pegawai ditentukan berdasarkan tuntutan visi, misi dan tujuan organisasi dan hasil analisis beban kerja. (3) Analisis beban kerja dilakukan dengan memperhatikan data MIS (*Management Information System*) tentang beban kerja menyangkut restrukturisasi, penambahan dan pergantian beban kerja sebagai akibat dari adanya jabatan lowong karena pensiun, berhenti, diberhentikan dan meninggal dunia. (4) Pengisian formasi secara tepat dan jelas, harus ditetapkan terlebih dahulu tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) bagi setiap jabatan atau posisi

yang dibutuhkan dan kriteria kompetensi dalam menjalankan tupoksi tersebut. (5) Kriteria kompetensi suatu jabatan atau posisi ditentukan berdasarkan pertimbangan jenis, sifat, pengetahuan, keahlian/kecakapan dan sikap/perilaku yang dibutuhkan dalam menjalankan tupoksi jabatan atau posisi tersebut secara efisien dan efektif. (6) Penetapan formasi jabatan atau posisi harus dapat dipertanggungjawabkan dan bila terdapat gejala KKN dalam penetapan tersebut maka pihak yang terlibat dapat dituntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. (7) Penentuan jumlah dan jenis jabatan atau posisi, perlu diperhatikan prinsip *affirmative action* (tindakan atasan) dengan memberikan akses yang lebih adil terhadap kelompok minoritas dan kaum perempuan (gender) agar lebih representatif. (8) Dibutuhkan partisipasi aktif dari berbagai pihak untuk ikut menentukan jenis posisi, jumlah dan kualitas pegawai, karena unit-unit lembaga/instansi pemerintah yang membutuhkannya mungkin lebih mengetahui apa yang dibutuhkan dari unit pusat dalam kenyataannya sering memberikan tenaga kerja dalam jumlah dan jenis kualifikasi yang keliru kepada unit-unit dibawahnya.

Selanjutnya, proses penempatan pegawai, hendaknya menggunakan prinsip *the right man in the right place* mengisyaratkan situasi dan kondisi dimana efektifitas penempatan pegawai telah mencapai puncaknya. Selain itu, prinsip menghargai orang, bukanlah produktifitas

semata (*value people, not just productivity*) mengisyaratkan juga penempatan pegawai sangat mewarnai lembaga/instansi lebih menghargai kualitas dan kompetensi. Lembaga/instansi percaya dan yakin bahwa hanya dengan kualitas dan kompetensilah, maka efisien dan efektif sebagaimana dituntut oleh *the new public service* dapat dicapai. *The right man in the right place* (menempatkan orang pada tempat yang tepat) memang sangat menguntungkan. Artinya, pegawai yang bekerja akan lebih efisien dan efektif. Selama ini yang terjadi justru seringkali penempatan ini dipolitisir karena berbagai kepentingan tertentu. Menempatkan pegawai yang disenangi pada posisi-posisi kunci (strategis) atau "basah" (banyak kegiatan, program atau proyek), dengan berdasarkan atas "like and dislike" (suka dan tidak suka) dan ABS (Asal Bapak Senang). Penempatan pegawai seperti itu, tidak hanya melanggar visi, misi dan tujuan lembaga/instansi, tetapi juga melanggar prinsip *value people, not just productivity* dalam *the new public service*.

Desain Pengadaan (formasi) dan penempatan PNS, hendaknya memperhatikan faktor penting sebagai berikut: (1) Proses pengadaan (formasi) berkorelasi dengan pengumuman lowongan pekerjaan sebagai PNS, persyaratan pendaftaran, ujian seleksi, penetapan atau penunjukan calon yang diterima dan pengangkatan dalam jabatan dan pangkat tertentu. (2) Pengumuman tentang lowongan pekerjaan, jabatan atau

posisi PNS harus dilakukan secara jelas dan transparan (terbuka) agar setiap warga negara RI mempunyai akses atau kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS atau menduduki jabatan atau posisi lowong. (3) Pengumuman lowongan pekerjaan tersebut harus dijelaskan kriteria atau karakteristik dari jabatan atau posisi, tupoksi (tugas pokok dan fungsi) serta tanggungjawabnya, pola karier ke depan, hak-hak yang diperoleh terutama sistem kompensasinya, siapa saja yang dapat mendaftarkan diri (umur, tempat tinggal, pendidikan, pengalaman dan kesehatan), persyaratan administratif pendaftaran (pengisian formulir, lampiran foto, ijazah, sertifikat dan sebagainya), serta kapan pendaftaran dibuka dan ditutup. (4) Masalah waktu pendaftaran harus memperhatikan waktu yang cukup untuk melengkapi berbagai persyaratan dan mendaftar diri bagi para pencari kerja atau pelamar. (5) Ujian seleksi baik tertulis maupun lisan dilakukan untuk menjangking calon terbaik, karena itu instrumen ujian harus valid dan reliabel. Artinya, ujian tersebut harus mampu menjangking secara akurat dan konsisten terhadap calon pegawai dengan kompetensi yang dibutuhkan dalam jabatan atau posisi yang lowong. (6) Hasil ujian seleksi tersebut menunjukkan adanya diskriminasi terhadap kelompok minoritas atau bias kultural yang membuat para pelamar tersisih dari penerimaan, maka dapat diterapkan kebijakan kesempatan pekerjaan/jabatan yang sama dengan

memperbesar proporsi penerimaan terhadap kelompok yang tersisihkan tersebut. (7) Penempatan dalam jabatan atau posisi yang dibutuhkan harus dimulai dengan masa orientasi pegawai terhadap tupoksi dan lingkungan kerjanya dan masa percobaan (6 bulan sampai 1 tahun) untuk menunjukkan apakah benar seleksi melalui serangkaian ujian tersebut telah benar-benar menjangkau calon pegawai yang paling tepat. (8) Evaluasi terhadap kinerja pegawai dalam masa percobaan ini harus diimplementasikan oleh pihak pengadaan pegawai, dan pegawai yang kurang mampu harus diberhentikan. (9) Hasil evaluasi tersebut hendaknya dijadikan input bagi pihak pengadaan pegawai dalam rangka pembenahan dan penyempurnaan sistem pengadaan PNS di masa depan. (10) Apabila terjadi KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dalam proses pengadaan pegawai, maka pihak-pihak yang terlibat dalam KKN tersebut dapat dituntut sesuai peraturan perundangan yang berlaku. (11) Bagi pegawai (honorar) yang telah bekerja untuk menunjang kepentingan Nasional dapat dipertimbangkan untuk diangkat sebagai PNS sejauh pengangkatan tersebut dilakukan tanpa bernuansa KKN, transparansi dan dapat dipertanggungjawabkan.

pemerintah mengirimkan pegawainya untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan (DIKLAT) atau pendidikan formal (S1, S2 bahkan S3), dan sebaliknya pegawai tersebut dari DIKLAT atau pendidikan formal, maka akan diberi kesempatan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi. Kecenderungan ini sangat menonjol ketimbang memandang DIKLAT atau pendidikan formal sebagai suatu upaya meningkatkan kinerja di tempat kerja pada saat ini. Akibatnya, akan terjadi praktek-praktek yang berseberangan dengan prinsip *the new public service*. Umpamanya pengiriman pegawai sebagai peserta DIKLAT atau pendidikan formal secara tidak transparan dan tidak akuntabel, karena tidak didasarkan atas alasan yang jelas, atau setelah selesai ditempatkan pada posisi yang tidak ada hubungannya dengan DIKLAT atau pendidikan formal yang telah diperoleh. Pendek kata, pengembangan PNS seperti itu, tidak dapat dipertanggungjawabkan dan melanggar prinsip *recognize that accountability is not simple* (menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan sesuatu yang mudah) dalam *the new public service*. Pelanggaran ini sangat merugikan lembaga/instansi pemerintah yang membutuhkannya, artinya visi, misi dan tujuannya sulit tercapai.

2. Pengembangan Kualitas PNS

Pada proses pengembangan PNS, sering terjadi pelanggaran prinsip *the new public service*. Hal ini dibuktikan dengan seringnya lembaga/instansi

Desain pengembangan PNS hendaknya memperhatikan faktor penting sebagai berikut: (1) Pengembangan kualitas PNS merupakan

proses peningkatan pengetahuan, keterampilan/kecakapan, keahlian, perbaikan sikap, perilaku dan mental supaya dapat berkinerja lebih baik di masa depan. Sedangkan pengembangan karier merupakan pengembangan kualitas PNS yang diarahkan untuk menduduki posisi jabatan sesuai dengan rencana. Pengembangan PNS seharusnya diarahkan pada pengembangan yang jelas, serius dan penuh kesungguhan. (2) Pengembangan kualitas PNS seharusnya didasarkan atas hasil penilaian terhadap kinerja PNS terakhir dan kriteria kompetensi yang ada dalam melaksanakan tupoksi (tugas, pokok dan fungsi). (3) Pengembangan kualitas didasarkan atas penilaian kinerja, dilakukan setelah mendapat umpan balik (*feed back*) dari penilaian tersebut. (4) Pengembangan kualitas yang didasarkan atas kriteria kompetensi, dilakukan dengan substansi ketepatan kompetensi disesuaikan dengan kebutuhan strategi, visi, misi dan tujuan lembaga/instansi, kemudian menemukan gap atau perbedaannya serta memilih, menetapkan dan memutuskan kelemahan-kelemahan kompetensi untuk dikembangkan. (5) Pengembangan kualitas PNS dengan efisiensi dan efektivitas. Caranya, meningkatkan kualitas *training* menyangkut *validitas training*, artinya apakah pegawai yang dilatih benar-benar telah belajar selama masa training berlangsung dan *validitas transfer*, artinya apakah segala materi yang telah dipelajari para pegawai selama masa

training tersebut telah dapat diterapkan dan meningkatkan kinerja pegawai dalam lembaga/instansi. (6) Jenis training dapat dibedakan yaitu training prajabatan yang meliputi prajabatan golongan I,II dan III, serta training dalam jabatan umpamanya training kepemimpinan, fungsional dan teknis. (7) Apabila seorang pegawai merasa dirugikan baik pengembangan kualitas manusia dan karier, dapat menuntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. (8) Lembaga/instansi seharusnya memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi pengembangan karier melalui berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan.

3. Pengangkatan (promosi), Mutasi dan Pemberhentian PNS

Undang-undang RI Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Bab III pasal 18 menyatakan pemberian kenaikan pangkat dilaksanakan berdasarkan sistem kenaikan pangkat reguler dan kenaikan pangkat pilihan.

PNS diangkat dalam suatu kepangkatan dan jabatan tertentu. Pemberian kenaikan pangkat dilaksanakan berdasarkan sistem kenaikan pangkat reguler dan pilihan. Kenaikan pangkat reguler diberikan apabila pegawai tersebut sudah memenuhi persyaratan yang ditentukan, sedangkan kenaikan pangkat pilihan adalah penghargaan atas prestasi kerja yang dicapai. Hal ini dimaksudkan untuk

memberikan penghargaan terhadap pengabdian yang telah diberikan dan menjadi dorongan untuk lebih meningkatkan pengabdian dan prestasi kerjanya.

Selain itu, promosi masih ditentukan oleh sistem prestasi kerja dan pengalaman kerja (senioritas). Adanya ketidakjelasan dalam DP3 yang menyangkut kinerja seorang pegawai, maka promosi yang dilakukan pun tidak dapat dipertanggungjawabkan. Kondisi ini dapat dilihat dari sering terjadinya pegawai yang tidak pantas dipromosikan justru mendapatkan promosi dan sebaliknya pegawai yang seharusnya dipromosikan justru tidak dipromosikan. Pendek kata, promosi pasti berkorelasi dengan kinerja pegawai, khususnya evaluasi kerja. Artinya apabila pegawai belum pantas dipromosikan karena ada "sesuatu hal" berdasarkan KKN, maka pasti kinerja dan evaluasi pegawai tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan begitu juga sebaliknya.

Kenyataan yang terjadi selama ini bahwa pemberhentian PNS hanya dilakukan atas permintaan sendiri, meninggal dunia atau dipecat. Yang terakhir ini jarang dilakukan meskipun PNS yang bersangkutan jelas secara riil "telah" melanggar atau tidak mengindahkan berbagai peraturan yang berlaku. Walaupun ada PNS yang jelas telah melanggar disiplin kepegawaian, hanya dimutasikan atau dipindahkan saja oleh atasannya. PNS terkesan sulit

dipecat meskipun sudah pantas dipecat. Hal ini jelas melanggar efisiensi dan efektifitas serta telah melanggar prinsip *recognize that accountability is not simple* (menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan sesuatu yang mudah) dan *think strategically, act democratically* (berpikir strategis, dan bertindak demokratis) dalam *the new public service*.

Desain promosi, mutasi dan pemberhentian PNS, hendaknya memperhatikan faktor penting sebagai berikut: (1) Promosi dapat dilakukan bagi PNS dengan dua tahapan yaitu; tahapan pertama, reguler bagi pegawai yang tidak menduduki jabatan struktural dan fungsional dan tahapan kedua, khusus (pilihan) bagi pegawai yang menduduki jabatan struktural dan fungsional. (2) Promosi dapat dilakukan berdasarkan sistem merit dan senioritas, tetapi hendaknya memberikan tekanan yang lebih tinggi pada sistem merit. Sistem merit artinya, sistem manajemen kepegawaian dimana rekrutmen, pengangkatan (promosi), mutasi dan pemberhentian pegawai didasarkan atas kemampuan, pendidikan, pengalaman dan kinerja. (3) Untuk menjamin obyektivitas promosi seorang PNS, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap kinerja dan perjalanan karier pegawai tersebut, oleh tim sebagai penilai khusus (*assessment center*). (4) Untuk kepentingan tugas kedinasan dan atau pembinaan PNS, maka dapat dilakukan mutasi yang menyangkut perpindahan jabatan, tugas

dan wilayah kerja. (5) Mutasi berdasarkan kepentingan tugas kedinasan dan pembinaan PNS harus mendapat persetujuan tim penilai khusus. (6) Pemberhentian seorang PNS dapat dilakukan dengan hormat apabila meninggal dunia, atas permintaan sendiri, pensiun, perampangan organisasi, kurang mampu/tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai PNS karena kurang/tidak cakap jasmani/janji PNS, dan tidak dengan hormat apabila dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan karena melakukan tindak pidana. (7) Pemberhentian yang dilakukan karena alasan kurang/tidak cakap jasmani dan rohani, melanggar sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan, tidak setia kepada Pancasila dan UUD 1945, Negara dan Pemerintah harus dilakukan dengan bukti-bukti yang jelas, benar, transparan dan dapat diukur. (8) Apabila seorang PNS diberhentikan baik dengan hormat ataupun tidak dengan hormat merasa kurang puas terhadap keputusan pemberhentian tersebut dapat menyampaikan keberatannya kepada pihak yang berwajib untuk ditindaklanjuti secara hukum. (9) Apabila promosi, mutasi dan pemberhentian seorang PNS yang dilakukan bernuansa KKN, maka pihak-pihak yang terlibat dapat dituntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

4. Kesejahteraan dan Penggajian PNS

Kesejahteraan PNS tentu berkorelasi dengan besarnya gaji, akan tetapi dalam prakteknya, ada jaminan lain selain gaji, umpamanya; jaminan hari tua (uang pensiun dan taspen), askes, asuransi kecelakaan, tunjangan anak dan isteri, penggunaan fasilitas kantor bagi PNS yang menduduki jabatan dan berbagai kemudahan lain seperti memperoleh kredit Bank dan sebagainya. Dalam kenyataannya, penentuan berbagai jaminan tersebut sangat "top down" sifatnya dan kurang memberi akses atau kesempatan bagi para pegawai untuk menyampaikan aspirasinya. Kasus ini telah melanggar prinsip-prinsip *the new public service* secara komprehensif.

Desain kesejahteraan PNS, hendaknya memperhatikan faktor penting sebagai berikut: (1) Upaya meningkatkan kesejahteraan PNS dengan cara membuat program-program peningkatan kesejahteraan PNS. (2) Program tersebut berupa uang pensiun, tabungan hari tua (taspen), asuransi kesehatan (askes), tabungan perumahan, asuransi pendidikan, koperasi atau bentuk lain yang sesuai kesepakatan PNS. (3) Dalam penyelenggaraan program pensiun dan asuransi kesehatan, Pemerintah sebaiknya menanggung subsidi dan iuran. (4) PNS diberi kebebasan untuk memilih jenis program lain sesuai kebutuhannya. PNS yang memilih program tertentu wajib membayar iuran setiap bulannya yang diambil dari penghasilannya. (5) PNS

yang meninggal dunia, keluarganya berhak memperoleh bantuan atau subsidi. (6) Subsidi, iuran dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya, Gaji merupakan balas jasa atas hasil kerja, maka gaji PNS ditetapkan berdasarkan atas pekerjaan dan besarnya tanggung jawab serta tidak melupakan aspek "kelayakan" untuk hidup. Oleh sebab itu, pemerintah telah menetapkan sistem penggajian dalam sistem skala gabungan, yaitu gabungan dari dua golongan sistem, sistem skala tunggal dan sistem skala ganda. Sistem skala tunggal adalah suatu sistem penggajian dengan memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan, beban kerja dan berat tanggung jawab yang harus dipikul, sedangkan sistem skala ganda adalah sistem penggajian berdasarkan sifat pekerjaan, beban kerja dan beratnya tanggungjawab yang dipikul dalam melaksanakan tugas.

Pendek kata, sistem penggajian yang berlaku di Indonesia sangat tidak memotivasi semangat dan kegairahan kerja atau kompetisi mencapai prestasi kerja terbaik. Gaji hanya didasarkan pada golongan dan kepangkatan yang telah ditentukan, bukan hasil kinerja setiap tahun. Sistem penggajian seperti ini tidak membangkitkan nilai efisiensi dan efektifitas dalam meningkatkan kinerja, hingga saat ini hasilnya kurang nampak. Umpamanya, PNS yang memiliki

golongan kepangkatan yang sama, bekerja minimal dan maksimal tetap dihargai "sama" dalam sistem insentifnya, sehingga tidak memacu semangat dan kegairahan kerja lebih baik lagi. Selain itu, sistem penggajian tidak cukup responsif terhadap kompleksitas pekerjaan atau beban kerja. PNS yang bekerja pada jabatan tertentu dengan resiko yang tinggi atau kompleksitas yang tinggi dengan tingkat biaya psikologis yang tinggi, kurang dihargai dengan penggajian yang lebih sesuai dengan beban kerja tersebut. Selama ini yang terjadi hanya sebatas pada tunjangan struktural dan fungsional saja, tidak ditinjau ulang bagaimana tingkat kerumitan pekerjaan yang ditangani para pegawai non struktural dan fungsional. Kasus seperti itu telah melanggar prinsip *value people, not just productivity* (menghargai orang, bukanlah produktivitas semata).

Desain penggajian PNS, hendaknya memperhatikan faktor penting sebagai berikut: (1) Gaji yang diterima PNS terdiri atas gaji pokok dan tunjangan. (2) Setiap PNS berhak menerima gaji yang adil dan layak sesuai kompleksitas beban kerja, tugas, tanggung jawab serta resiko yang dihadapi. (3) Gaji seorang PNS harus menjamin kesejahteraannya agar dapat memotivasi produktivitas kerjanya. (4) Besarnya gaji PNS, seharusnya didasarkan pada biaya kemahalan dan upah minimum daerah yang berlaku dan tidak lupa memperhitungkan berdasarkan rasionalitas dan kemampuan keuangan negara. (5)

Struktur penggajian pada tahap awal diatur berdasarkan tingkat pendidikan, golongan kepangkatan dan jenis jabatan yang dipangku dan tahap selanjutnya diperhitungkan juga masa kerja seorang PNS. (6) Apabila gaji yang diberikan seorang PNS “disunat” atau dirasakan kurang adil dan layak, maka PNS tersebut dapat menyampaikan keberatan atau aspirasinya kepada KORPRI untuk ditindaklanjuti.

5. Kondisi yang Diharapkan PNS Untuk Meningkatkan Kualitas Kinerjanya

Masalah efisiensi dan efektifitas PNS harus menjadi fokus perhatian yang serius. Banyak lembaga/instansi pemerintah dilikuidasi seperti, Depatemen Penerangan, perbankan milik pemerintah dimerges seperti dari Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara dimerges menjadi Bank Mandiri dan sebagainya. Akibatnya ketidakseimbangan jumlah pegawai, ada suatu instansi yang mempunyai pegawai sangat banyak, sedangkan di instansi lain terjadi kekurangan pegawai. Kekurangan atau kelebihan pegawai tersebut tidak hanya terjadi antara satu instansi dengan instansi lain, akan tetapi terjadi dalam sub-sub bagian dalam suatu instansi. Kondisi inilah yang menyebabkan pengangguran terselubung (hanya mempunyai status bekerja). Akibatnya banyak jenis pekerjaan yang seharusnya dapat dilakukan oleh seorang saja, namun pada kenyataannya dikerjakan oleh banyak pegawai. Kondisi seperti inilah sebenarnya tidak boleh

terjadi apabila PNS tersebut mampu menciptakan pekerjaan bagi dirinya sendiri.

Keterbatasan kemampuan untuk menciptakan pekerjaan tidak akan dialami oleh PNS yang mempunyai etos kerja yang tinggi dan ditunjang oleh kecerdasan intelektual (kemampuan “otak”), emosional, spritual, dan emosional-spritual. Bila PNS menyadari betul akan kewajiban yang harus dikembangkan, disumbangkan serta dipertanggungjawabkannya kepada negara dan masyarakat, ketika dikaitkan dengan peran dan posisi PNS sebagai “panutan atau pengayom masyarakat”.

Sehubungan dengan peran dan posisi PNS sebagai panutan atau pengayom tersebut, maka yang paling utama menjadi sorotan adalah aspek moralitas. PNS harus mengutamakan kejujuran, bertanggungjawab, mempunyai integritas dan rasa keadilan, bekerja tanpa pamrih serta keberanian. Seringkali penyimpangan dalam tugas dan wewenang (KKN) dihubungkan dengan tingkat kesejahteraan atau sekedar pemenuhan kebutuhan. Umpamanya masih minimnya gaji/upah PNS. Kondisi tersebut sebenarnya dapat diminimalkan dengan upaya pemberian bonus atau tunjangan dan pemberian fasilitas, baik pada saat PNS tersebut masih aktif bekerja maupun sudah pensiun. Tetapi pemberian bonus pada PNS jangan dipolitisir oleh kepentingan suatu kelompok (dominasi politik tertentu) seperti pemberian gaji ke-13 pada saat akan merayakan hari raya.

Nanti visi, misi dan tujuan lembaga/instansi hilang tanpa makna. Sebab itu, upaya menciptakan PNS yang berdedikasi, berkualitas dan bermoral perlu mendapat usaha serius dan konsistensinya tetap perlu dijaga. Oleh sebab itu, sangat perlu mendapat perhatian "serius" terutama dalam upaya menciptakan PNS yang berdedikasi, berkualitas dan bermoral.

Kondisi yang diharapkan sesuai dengan pengukuran kinerja PNS, hendaknya memperhatikan faktor penting sebagai berikut : (1) Pengukuran kinerja hendaknya didasarkan atas rencana kerja yang telah ditetapkan dalam kurun waktu tertentu. (2) Pengukuran kinerja berkorelasi pada evaluasi pencapaian hasil yang diperoleh seorang PNS dalam melaksanakan tupoksinya. (3) Indikator yang diukur dalam pengukuran kinerja meliputi kuantitas, kualitas, biaya dan ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan. (4) Pengukuran kinerja sebaiknya merekomendasikan apa yang menjadi penyebab rendahnya suatu kinerja sehingga dapat dikembangkan instrumen untuk memperbaiki kinerja di masa depan. (5) Hasil pengukuran kinerja dapat diterima sebagai suatu yang benar apabila para pegawai memiliki rencana yang jelas, mengetahui apa yang diharapkan dari dirinya, dan penilai telah mengukur secara obyektif dan jujur. (6) Hasil pengukuran kinerja dapat digunakan sebagai pedoman pengembangan pegawai, penentuan sistem insentif dan disinsentif dan perbaikan manajemen dan

organisasi. (7) Upaya terhindarnya penilaian yang bersifat subyektif, maka proses penilaian dapat mengikutsertakan berbagai pihak terkait untuk mengetahui kinerja seorang PNS dan termasuk PNS itu sendiri. (8) Apabila seorang PNS merasa dirugikan dalam penilaian kinerja, dapat menuntut pihak yang menilai sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

6. Solusi PNS untuk Mengantisipasi Masa Depan

Tidak ada pilihan lain bagi PNS selain berupaya untuk meningkatkan kinerja. Ada empat alasan utama yang harus dilakukan: *Pertama*, perubahan konstelasi politik dewasa ini yang mendorong masyarakat semakin kritis dan berani menuntut hak PNS. Salah satu hak PNS adalah adanya pelayanan prima dari aparat pemerintah. *Kedua*, globalisasi menuntut tingkat efisiensi dan efektifitas pelayanan prima yang tinggi di semua bidang kehidupan termasuk fungsi birokrasi pemerintahan. *Ketiga*, dalam menghadapi PNS yang sering korupsi waktu, maka diperlukan suatu lembaga pengawasan yang bekerja secara profesional mengawasi dan menindak PNS yang bekerja tidak sesuai dengan peraturan PNS. Lembaga tersebut harus berwibawa seperti "provost" di sebuah angkatan atau kepolisian yang punya wewenang mengusut dan menghukum seorang PNS. Pengawasan oleh atasan langsung (tanpa dikontrol oleh suatu lembaga bersifat independent) dinilai kurang efektif mengingat masih kentalnya

budaya “ewuh pekewuh/segan/supan/tidak enak” diantara atasan dan bawahan. Lembaga tersebut bisa mengawasi secara formal ataupun secara non formal dan bisa bertindak tegas, adil tanpa memandang bulu apakah PNS tersebut berpangkat tinggi tinggi atau rendah. Sebab salah satu yang diasumsikan oleh PNS atau masyarakat bahwa seorang PNS “enak” karena bisa bekerja santai tanpa target khusus. *Keempat*, Perlunya dibuatkan buku rapor PNS diberikan pada saat memulai karier sebagai PNS dan disimpan sampai akhir tugas sebagai PNS. Buku tersebut berisi tentang catatan tempat bekerja, prestasi dan hukuman yang pernah diberikan selama bekerja sebagai PNS sampai pensiun. Bagi PNS yang punya prestasi pada saat tertentu diberikan penghargaan/insentif dan saat pensiun dapat dipakai sebagai pertimbangan untuk diberikan penghargaan khusus. Buku tersebut bermanfaat dan berfungsi sebagai rapor pada waktu sekolah (pendidikan). Bila ada catatan hukuman perlu dipertimbangkan untuk penundaan peningkatan karier PNS. Buku tersebut harus diisi secara jujur dan benar oleh tim penilai. (Tim penilai ini bisa terdiri atasan langsung yang dikontrol oleh KORPRI/lembaga lain yang bersifat independent).

KESIMPULAN

Secara ideal, ditinjau dari paradigma teoritis maupun empiris, mendesain model sistem manajemen PNS dinyatakan “berhasil atau gagal” tergantung pada (1) Apakah semua

konsep-konsep dalam prinsip *the new public service* telah diterapkan secara komprehensif dan konsisten yang disesuaikan situasi dan kondisi di Indonesia serta tuntutan zaman? (2) Apakah sudah ada pembinaan mental psikologis dan kemauan yang “tulus-ikhlas” bagi pembuat kebijakan Pusat dan Daerah (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif), yang dikontrol oleh DPR (Pusat)/DPRD (Propinsi dan Kabupaten/Kota) dan DPD, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), *Stakeholder* dan PNS itu sendiri? Solusi yang diharapkan adalah PNS yang “bermoral” kesemuanya itu dapat dicapai “mungkin” dengan cara pendekatan “keagamaan” sehingga kecenderungan untuk melakukan “KKN” dalam pekerjaannya akan semakin kecil atau “mungkin” sirna sama sekali. Bagi pembuat kebijakan “bermoral” baik Pusat dan Daerah, sebaiknya “segera” melakukan kaji-ulang (revisi) bahkan bila perlu diadakan suatu penelitian khusus tentang pembenahan dan penyempurnaan atas kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem manajemen PNS di Indonesia seperti yang disarankan dalam tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Bernardin H. John. and Russel. A. Joyce E. 1993. *Human Resources Management, an Experiential Approach*. McGraw Hill Inc., Singapore.

Chandler, R.C. and J.C.Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary*, Second Edition. ABC-CLIO Inc., Santa Barbara,CA.

Denhardt. Robert B. and Janet V. Denhardt. 2003. *The New Public Service*, M.E.Sharpe. Armonk, New York. London, England.

Dressang. D.L. 1984. *Public Personnel management and Public Policy*, Little Brown and Company, Boston, MA.

Dessler.,Garry. 2000. *Human Resource Management*, Eighth Edition, Prentice Hall, New Jersey.

Hughes, O. 1994. *Public management and Administration: An Introduction*. St.Martin Press, New York.

Isa, Mohammad, 2005. *Korupsi Waktu Diantara Pegawai Negeri Sipil*, www.google.com.

Kramar, R., P. McGraw, and R.Schuler. 1997. *Human Resource Management in Australia*. Addison Wesley Longman Australia Pty., South Melbourne.

Keban, Yeremias T. 2004. *Pokok-Pokok Pikiran Perbaikan Sistem Manajemen SDM PNS di Indonesia*, JKAP, 8 (2): 18.

Pollit, Christopher, and Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, London.

www.indosiar.com.