REPOSISI PEGAWAI PEMERINTAH DAERAH

Oleh: Dr. Ir. M. Syamsul Maarif, M.Eng. *)

I. LATAR BELAKANG

Mamasuki millenium ketiga, dunia dihadapkan pada suatu perubahan yang pada periode awalnya sedemikian pesatnya sehingga menghilangkan pelbagai batas antar masyarakat. Kita memasuki suatu era yang *borderless* dan *footloose*. Dan era ini dikenal dengan era globalisasi. Dalam kebijakan penyelenggaraan negara, konsep desentralisasi adalah suatu azas yang sesuai dengan globalisasi tersebut. Dalam hubungan itu, komitmen pemerintah Indonesia terhadap otonomi daerah telah diwujudkan didalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sebagaimana kita ketahui, bahwa dampak dari arus globalisasi yang melanda bangsa Indonesia membawa pengaruh di berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut menimbulkan krisis yang meluas di bidang ekonomi, sosial, politik dan pemerintahan yang klimaksnya mengakibat-kan krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

PERUBAHAN-PERUBAHAN YANG TERJADI BEGITU CEPAT DAN TIDAK TERDUGA INI TELAH MEMBUKAKAN PANDANGAN DAN PIKIRAN KITA ATAS ADANYA PARADIGMA BARU YANG MENHANTARKAN PERJALANAN MENUJU MILLENIUM BARU YANG BERCIRIKAN CLEAN GOVERNMENT DAN GOOD GOVERNANCE YANG MERUPAKAN CITA-CITA KITA BERSAMA.

Situasi dan kondisi tersebut membuat kita semua terperangah dan tidak berdaya dalam mengatasi gelombang krisis yang berkepanjangan dan semakin meluas kedalam sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Keadaan tersebut ternyata tidak sedemikan parah akibatnya pada negara-negara tetangga ASEAN yang lebih mampu keluar dari kemelut krisis.

Namun demikian, kesemuanya ini memberikan kepada kita semua hikmah dan pelajaran yang sangat berharga, bahwa perubahan-perubahan yang terjadi begitu cepat dan tidak terduga ini telah membukakan pandangan dan pikiran kita atas adanya paradigma baru yang menhantarkan perjalanan menuju millenium baru yang bercirikan clean government dan good governance yang merupakan cita-cita kita bersama.

Perwujudan *political will* pemerintah dalam memberikan otonomi yang luas kepada Daerah sekaligus melahirkan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Paradigma baru tersebut menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, era globalisasi ekonomi yang menyangkut AFTA (Asean Free Trade Area) mulai berlaku tahun 2003, APEC (Asia Pasific Economic Community) tahun 2020, dan WTO (Word Trade Organization) tahun 2020, menuntut adanya perubahan, perbaikan serta peningkatan mutu sumberdaya manusia.

Peningkatan mutu sumberdaya manusia yang strategis terhadap ketrampilan, motivasi, pengembangan dan manajemen pengorganisasian sumberdaya manusia merupakan syarat utama dalam era globalisasi untuk mampu bersaing dan mandiri. Sejalan dengan itu visi dalam konteks pembangunan bidang kepegawaian dimasa yang akan datang adalah mempersiapkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, mampu bersaing dan mengantisipasi perkembangan dunia yang pesat di berbagai aspek kehidupan sehingga mampu meningkatkan mutu pelayanan serta kinerja yang tinggi.

Sementara itu, jumlah pegawai negeri sipil yang pada saat ini diperkirakan berjumlah 4.005.861 orang dengan berdasarkan tingkat pendidikan dapat diperinci sebagai berikut :

a.	S D	:	338.269
b.	SLTP	:	228.868
c.	SLTA/SMU	:	2.436.548
d.	D1 s/d D4	:	562.430
e.	S1	:	427.410
f.	S2	:	10.340
g.	S3	:	1.996

Berdasarkan data tersebut di atas sementara dapat disimpulkan bahwa kualitas sumberdaya kepegawaian masih jauh dari yang diharapkan, sehingga tidak mustahil termasuk salah satu faktor yang perlu diperhatikan penyebab rendahnya kinerja wawasan serta pengabdian PNS secara keseluruhan. Selain dari pada itu yang perlu mendapat perhatian juga adalah kesejahteraan PNS dimana berdasarkan hasil penelitian berbagai pakar bahwa gaji yang diterima setiap PNS juga masih jauh di bawah kebutuhan minimum. Hal lain yang juga perlu mendapat perhatian adalah keadaan geografis Indonesia yang terdiri dari Pulau dan Laut (Archipelago) jumlah pulau Indonesia 17.846 yang didiami oleh 209 Juta Penduduk Indonesia yang dilayani oleh 4.005.861 orang, berarti rata-rata satu orang pegawai harus melayani 50 orang (1 : 50).

Berdasarkan data tersebut terjadi ketidak seimbangan antara pegawai dengan jumlah penduduk yang

*) Direktur Administrasi & Kerjasama MMA-IPB,
Staff Pengajar TIP Fateta dan Program Pasca Sarjana IPB

ISSN: 0853-8468 | AGRIMEDIA - VOLUME 6, No. 1 - Maret 2000

dilayani. Salah satu cara untuk mengatasi adalah dengan peningkatan kualitas sumberdaya manusianya.

Dari berbagai uraian tersebut di atas disimpulkan bahwa sudah saatnya pemerintah memberikan perhatian serius terhadap pengembangan sumberdaya manusia dan kesejahteraannya.

II. TRANSFORMASI MANAJEMEN: *ORIENTASI PENGEMBANGAN SDM*

Dalam upaya mencapai kondisi ideal suatu organisasi untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, terdapat empat tantangan utama yang harus mampu dikelola dan diantisipasi:

1. Misi	: apa yang harus dicapai ?
2. Kompetisi	: bagaimana kita dapat berkompetisi ?
3. Kinerja	: bagaiman kita dapat menunjukkan hasil/manfaat?
4. Perubahan	: bagaimana kita mengatasi perubahan ?

Keempat aspek tersebut diarahkan untuk suatu tujuan utama, yaitu *mencari dan mempertahankan kunci-kunci keunggulan bersaing.* Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan startegi-strategi yang mampu menjamin persaingan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, baik saat ini maupun dimasa yang akan datang.

Berdasarkan keempat tantangan organisasi tersebut, orientasi pengembangan sumberdaya manusia harus menunjang transformasi manajemen yang diperlukan. Dengan demikian, diperlukan pemberdayaan sumberdaya manusia dalam upaya peningkatan produktivitas organisasi untuk memberikan pelayanan pada masyarakat.

Pemberdayaan sumberdaya manusia suatu organisasi dapat mencakup pemberdayaan pada pelaksana operasional, pimpinan, masyarakat serta kemitraan antara masyarakat dan SDM organisasi (pegawai) tersebut.

Pemberdayaan pada *pelaksana operasional* dapat dilakukan melalui antara lain:

a. Desentralisasi dan delegasi sesuai dengan kemampuan
b. Merangsang tingkat kompetensi yang maksimal dalam menunjang kegiatan
c. Dijadikan mitra pimpinan dalam memecahkan berbagai persoalan
d. Diberikan penghargaan sesuai dengan prestasinya
e. Membentuk tim kerja yang mandiri.

Pemberdayaan pada *pimpinan* dapat dilakukan melalui antara lain:

a. Pimpinan berperan sebagai pembina, fasilitator dan penasehat
b. Memasyarakatkan visi, inovasi, kerjasama tim dan mental positif
c. Menciptakan dan memberi kesempatan berkembang bagi semua pihak
d. Memahami kegiatan secara teknis maupun manajerial

Pemberdayaan pada *masyarakat* dapat dilakukan melalui antara lain:

a. Masyarakat dilibatkan dalam kegiatan sebagai bagian dari program secara menyeluruh
b. Memberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan
c. Berorientasi pada perbaikan layanan dan produk yang dihasilkan.
d. Memberikan layanan sesuai dengan kebutuhan.

Pemberdayaan pada *kemitraan* dapat dilakukan antara lain melalui :

a. Memaksimumkan perolehan berbagai pihak terlibat
b. Pengalokasian resiko yang proporsional
c. Memanfaatkan kelebihan masing-masing (sinergi)

Memperhatikan konsep transformasi manajemen tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah, dalam hal ini daerah otonom, harus mampu melaksanakannya agar profesionalisme PNS dapat diwujudkan dalam upaya menciptakan daya saing daerah otonom.

III. KINERJA SEBAGAI ACUAN PRESTASI

Saat ini, setiap organisasi (termasuk daerah otonom) berada dalam persaingan lingkungan yang sangat kompleks sehingga pemahaman yang akurat terhadap sasaran-sasaran organisasi tersebut (yang diterjemahkan dari misi) dan metoda untuk mencapainya merupakan sesuatu yang vital.

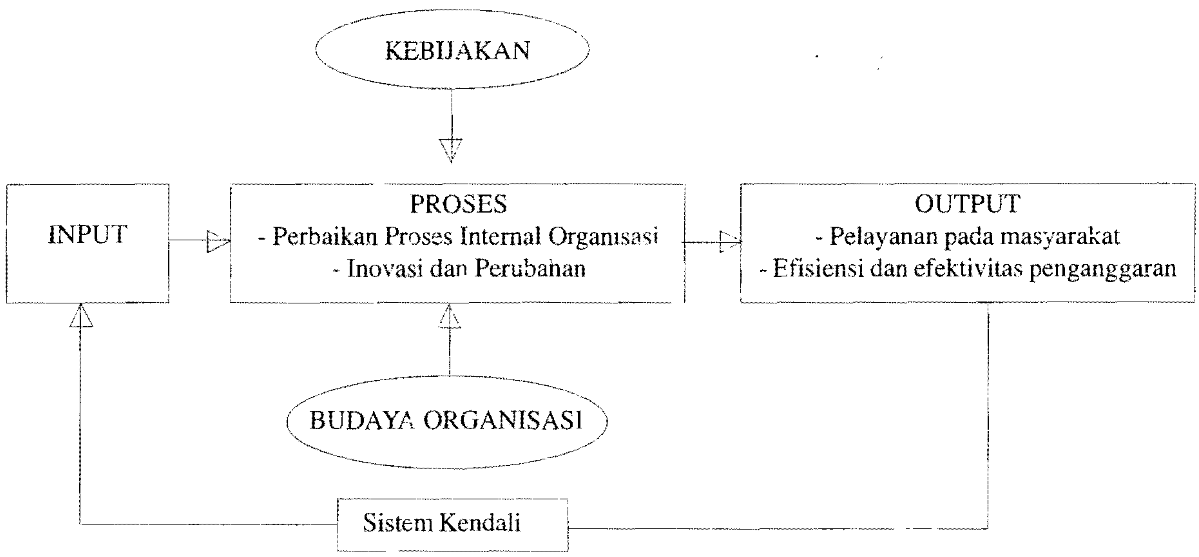
Sebagaimana kita ketahui bersama, bahwa kinerja sistem pemerintahan sangat ditentukan diantaranya oleh kenerja sumberdaya manusianya (pegawai). Untuk itu, sistem pemerintahan (dalam hal ini daerah otonom) harus mampu mengembangkan berbagai indikator keberhasilan pelaksanaannya yang dikontribusi oleh kehandalan sumberdaya manusianya. Indikator keberhasilan tersebut harus mampu menterjemahkan misi dan strategi sistem pemerintahan kedalam ukuran-ukuran kinerja yang memberikan kerangka pada sistem pengukuran yang strategis dalam pengelolaannya. Berbagai indikator keberhasilan yang dapat dijadikan acuan dalam situasi dan kondisi yang sedang dan akan dihadapi sistem pemerintahan diantaranya adalah (diadopsi dari *Kaplan & Norton, 1996*):

a. Kinerja pelayanan pada masyarakat
b. Kinerja proses-proses internal Sistem Pemerintahan
c. Kemampuan Sistem Pemerintahan dalam berinovasi dan melakukan perubahan
d. Kinerja Sistem Pemerintahan secara finansial.

Pencapaian berbagai indikator keberhasilan diatas tidak hanya dilihat dari aspek-aspek kinerja tersebut secara partial, tetapi harus merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, seimbang dan berkesinambungan. Dengan demikian, dalam pengembangannya, sistem pemerintahan dituntut memiliki sumberdaya manusia yang handal sehingga mampu merumuskan dan mengambangkan *visi pemerintahan* dalam upaya menghadapi berbagai perubahan lingkungan yang sangat dinamis, baik saat ini maupun dimasa yang akan datang.

Dalam konteks sistem, indikator-indikator keberhasilan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Proses Pengembangan Sistem Pemerintahan



Dari gambar tersebut dapat didentifikasi bahwa budaya organisasi (dalam hal ini sistem pemerintahan) dan kebijakan pemerintah dapat mempengaruhi proses pencapaian output dan outcomes sistem pemerintahan yang optimal. Oleh karenaa itu, budaya organisasi dan kebijakan pemerintah tersebut harus direkayasa sedemikian rupa sehingga mampu memicu pencapaian sasaran pengembangan pemerintahan.

Indikator-indikator keberhasilan di atas (Gambar 1) seharusnya tidak hanya dipandang sebagai *sistem pengukuran operasional*, tetapi harus mampu dijadikan sebagai *sistem manajemen stratejik* untuk mengelola strategi pengembangan pemerintahan dalam jangka panjang. Untuk itu, diperlukan ukuran-ukuran yang terfokus dan terimplementasi pada pencapaian proses manajemen yang kritis, yaitu:

1. memperjelas dan menterjemahkan visi dan strategi pemerintahan
2. mengkomunikasikan dan mengaitkan tujuan-tujuan strategis dan ukuran-ukurannya.
3. merencanakan, menetapkan target dan menyelaraskan inisatif yang strategis.
4. mengaktifkan masukan (kritik) dan pembelajaran yang strategis.

Apabila kita menengok evolusi perkembangan pengelolaan sumberdaya manusia, dapat diamati bahwa dewasa ini kita berada pada era *manajemen stratejik sumberdaya manusia*.

Pada era ini, karakteristik utama yang menonjol adalah bahwa manusia merupakan sumber daya saing organisasi, karena tuntutan akan kemampuan sumberdaya manusia dalam menetapkan visi dan strategi organisasi merupakan tolok ukur keberhasilan perannya. Dengan demikian, ide-ide yang dimiliki sumberdaya manusia sistem pemerintahan harus terus ditumbuhkembangkan sebagai bagian integral dari kegiatan pengembangan kualitas sumberdaya manusia sistem pemerintahan.

Untuk menunjang kegiatan tersebut, perlu ditopang oleh penerapan sistem dan mekanisme *manajemen kinerja* yang tepat. Dengan demikian, informasi tentang peta kekuatan sumberdaya manusia sistem pemerintahan dapat dijadikan titik awal untuk menggerakkan proses pengembangan sumberdaya manusia sistem pemerintahan agar langkah-langkah pengembangan sistem pemerintahan yang diambil tepat pada jalurnya.

IV. APLIKASI PENERAPAN MANAJEMEN KINERJA

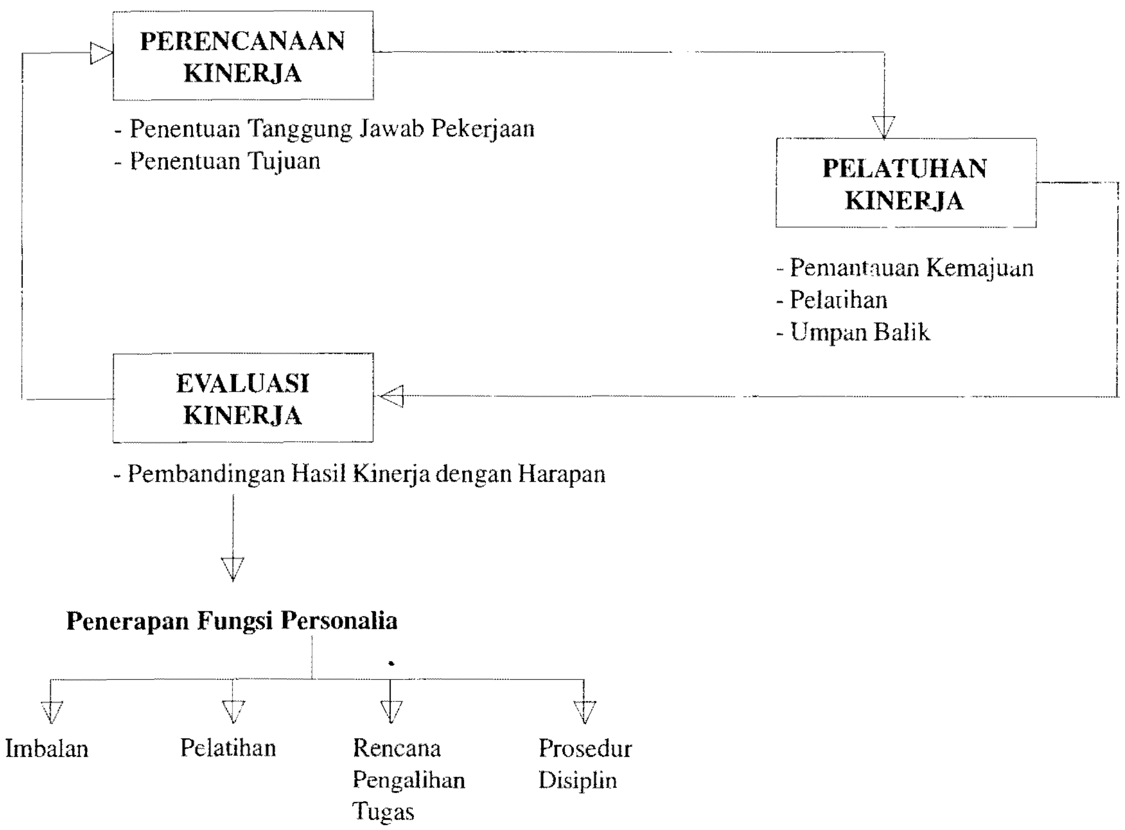
Sebagai bagian dari organisasi besar, yaitu pemerintahan Indonesia, maka setiap Pemda memiliki persamaan keberadaan kinerjanya dengan organisasi pemerintahan lainnya. Kinerja pemerintahan ini dapat dilihat dari kenyataan yang terdapat di berbagai organisasi pemerintahan di Indonesia yang memiliki aparat yang mengalami krisis kinerja. Istilah krisis kinerja ini tidaklah berlebihan bila dibandingkan dengan mitranya, yaitu swasta yang telah mampu menunjukkan kinerja organisasi maupun anggotanya dengan lebih baik.

Permasalahannya disini adalah bagaimana menerapkan manajemen kinerja di dalam organisasi pemerintahan agar dapat efektif dan efisien. Melalui penerapan manajemen kinerja ini diharapkan dapat tercapai kualitas kinerja aparat Pemda yang handal.

Manajemen Kinerja menurut berbagai pustaka manajemen dapat didefinisikan sebagai suatu proses atau seperangkat proses untuk menciptakan pemahaman bersama mengenai apa yang harus dicapai (dan bagaimana hal itu harus dicapai), serta bagaimana mengatur orang dengan cara yang dapat meningkatkan kemungkinan tercapainya tujuan.

Atas dasar pengertian dan batasan di atas maka di dalam manajemen kinerja ini mencakup tatacara mengatur orang dan unsur-unsur apa saja yang termasuk di dalamnya. Dengan demikian, dalam proses manajemen kinerja yang dibutuhkan bukanlah proses tunggal unsur di atas, melainkan keterpaduan dari setiap unsur yang ada. Untuk memberikan gambaran keterpaduan proses ini diilustrasikan proses keterkaitan manajemen kinerja yang tampak pada Gambar 2.

Gambar 2. Proses Manajemen Kinerja berdasakan siklus terpadu



Alasan penerapan manajemen kinerja sebagai suatu proses yang terpadu, karena proses manajemen kinerja mengupayakan agar para aparat pemerintah (dalam organisasi pemerintahan) :

1. sadar akan apa yang diharapkan dari mereka dan sumbangan apa yang seharusnya diberikan kepada organisasi atau pemerintah,
2. ikut terlibat dalam setiap keputusan dalam menetapkan sasaran organisasi,
3. memperoleh kesempatan mengembangkan diri melalui kesempatan pelatihan secara berkala dan terus menerus,
4. memahami kinerjanya, sehingga apabila dilakukan penilaian akan mendapatkan umpan balik yang menggambarkan sejauhmana mereka telah berhasil,
5. memperoleh kesempatan menerima penghargaan dan kompensasi yang adil dan obyektif,

Penerapan manajemen kinerja dalam organisasi termasuk organisasi pemerintahan terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan agar manajemen kinerja dapat berjalan efektif. Terdapat beberapa langkah yang perlu diperhatikan agar manajemen kinerja dapat berjalan efektif, langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut :

1. Menjelaskan secara komprehensif tujuan manajemen kinerja

Di dalam manajemen kinerja, terdapat beberapa kepentingan yang terlibat. Kepentingan-kepentingan tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu *kepentingan organisasi* dan *kepentingan individual pegawai*. Kepentingan organisasi tercermin dalam tujuan dan sasaran organisasi yang ditetapkan oleh manajemen organisasi tersebut. Sedangkan kepentingan individu tercermin pada harapan-harapan pegawai atas pekerjaan yang dilakukannya. Dengan demikian, perlu dilakukan upaya mensinkronkan kedua kepentingan tersebut agar manajemen kinerja dapat berjalan secara efektif. Upaya mensinkronkan dua kepentingan tersebut, terdapat dua metode yang umum digunakan, yaitu metode dari atas ke bawah (*Top-Down Method*) dan metode dari bawah ke atas (*Buttom-Up Method*).

Di Indonesia terutama dalam organisasi pemerintahan, metode yang umum digunakan adalah dari atas ke bawah. Metode ini tidak memungkinkan keterlibatan pegawai secara menyeluruh dalam setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pihak manajemen organisasi. Dalam manajemen yang dijalankan dengan metode dari atas ke bawah ini, biasanya pegawai hanya menerima saja setiap keputusan yang diambil pihak atasan. Dengan kondisi yang demikian, pihak pegawai umumnya bekerja tanpa motivasi yang tinggi.

Metode dari bawah ke atas, merupakan metode yang umum digunakan dalam organisasi yang kecil, dimana setiap kebijakan yang akan diambil atau ditetapkan oleh pihak manajemen dilakukan dengan melibatkan pegawai. Dengan melibatkan pegawai dalam keputusan tersabut, maka pihak pegawai merasa telah mewakilkan kepentingannya ke dalam kebijakan dan tujuan organisasi.

2. Merancang proses yang sesuai dengan tujuan yang akan dicapai

Di dalam manajemen kinerja perlu dirancang proses pencapaian tujuan yang akan dicapai dengan jelas. Proses dalam organsiasi adakalanya berbeda-beda satu sama lain berkenaan dengan kondisi tugas, tanggung jawab dan pekerjaan yang berlainan. Dari beberapa pekerjaan terkadang lebih mudah diukur berdasarkan hasil atau keluaran yang diperoleh dari pekerjaan tersebut. Ada juga pekerjaan yang dapat diukur berdasarkan perilakunya atau kompetensi yang terdapat dalam pekerjaan tersebut. Terdapat juga pekerjaan yang diukur dari kombinasi atas keluaran dan kompetensi dari pekerjaan itu sendiri. Namun demikian hal terpenting adalah bahwasanya pekerjaan atau tugas tersebut dapat dinyatakan keberhasilannya, baik berdasarkan hasil akhir, keluaran, perilaku maupun kompetensinya. Menyadari fleksibilitas ini, maka manajemen kinerja dapat dilakukan pada berbagai jenis pekerjaan dan tidak hanya pekerjaan yang didasarkan pada kegiatan operasional semata.

3. Memberikan pelatihan pihak terkait

Guna mengefektifkan pelaksanaan proses, perlu dilakukan pelatihan secara menyeluruh terhadap pihak-pihak atau pejabat pemerintahan (organisasi pemerintahan) yang terkait dalam proses. Terdapat dua sasaran utama dalam pelatihan ini, yaitu :

[1] Melatih ketrampilan pejabat pemerintah dalam melaksanakan proses dan

[2] Menumbuhkembangkan rasa memiliki dan rasa keterkaitan pihak terkait terhadap proses.

4. Melakukan evaluasi pelaksanaan proses

Setelah ketiga aspek diatas dilaksanakan, kemudian dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan proses secara terus menerus. Evaluasi proses ini dilakukan untuk mengetahui apakah proses telah berjalan sesuai harapan ?, apakah proses telah mengarah kepada pencapaian tujuan yang hendak dicapai organisasi ? dan apakah diperlukan modifikasi atau penyesuaian pelaksanaan proses agar dapat berjalan lebih efektif dan efisien ?

V. PENUTUP

Upaya reposisi pegawai Pemerintah Daerah dapat difokuskan pada peningkatan profesionalisme pegawai yang dapat dilakukan melalui:

1. Transformasi manajemen dalam upaya mencari dan mempertahankan kunci-kunci keunggulan bersaing.
2. Pemberdayaan sumberdaya manusia secara terencana dan berkesinambungan.
3. Penerapan manajemen kinerja yang konsisten dalam upaya meningkatkan dan mempertahankan kinerja pegawai.