
REFORMASI SUMBER DAYA MANUSIA: KONSEP DAN STRATEGI PERUBAHAN UNTUK INDONESIA MAJU

Joko Tri Nugraha¹

Abstract

Administrative reform in the developing countries becomes a necessity and focus of governments. The term administrative reform contains meanings, varied in functions, but also brings debate that has never been completed among practitioners, societies and theorists. Administrative reform aims to improve the performance of individuals, groups and institutions. One of the administrative reform agendas is to improve the salary of state apparatuses. However, the government does not have yet any payroll regulation of state apparatuses that relate their workload and proper reward. Consequently, its long-term impact is to bring down the spirit, work ethic and work discipline among the state apparatuses which are supposed to have high productivity and discipline. This article aims to explain the concept of administration reform from the perspective of human resources, as well as the change strategy for the development of Indonesia. It applied major theories of administrative reform and bureaucracy as well as human resource management. The method used is qualitative descriptive, with researchers as a tool based on literature studies. The results of this study show that administrative reform in the context of bureaucracy reform is not a new issue. Many ministries and institutions have implemented administrative reform, but not yet optimally gave positive results. The implications of this study is that bureaucracy reform should involve stakeholders in formulating performance indicators as well as the institutionalization of values and bureaucratic culture oriented towards the public interest.

Keywords: human resources, performance, administrative reform, bureaucracy

PENDAHULUAN

Akhir-akhir ini tampak adanya pandangan yang mendua terhadap sosok dan cara kerja aparatur pemerintah di kebanyakan negara yang sedang berkembang. Pandangan pertama menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga masyarakat dari bencana banjir ekonomi maupun politik. Dilengkapi oleh militer dan partai politik yang kuat, organisasi pemerintah merupakan dewa penyelamat dan merupakan satu-satunya organ yang dikagumi masyarakat. Pandangan ini didasarkan atas asumsi bahwa di dalam mengolah sumber

¹ Dosen Fisip Universitas Negeri Tidar Magelang

daya yang dimiliki, organisasi ini mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan sehingga keberhasilannya lebih dapat terjamin (Zauhar, 2007).

Pengalaman sejumlah negara menunjukkan bahwa reformasi birokrasi merupakan langkah yang menentukan dalam pencapaian kemajuan negara tersebut. Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tidak hanya efektif dan efisien tetapi juga mampu menjadi tulang punggung dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada akhirnya, keberhasilan pelaksanaan dari reformasi birokrasi akan sangat mendukung dalam penciptaan *good governance* karena inti dari reformasi birokrasi merupakan inti dari upaya penciptaan *good governance* (Prasojo, 2008; Samin 2011). Terdapat pandangan yang menganggap birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan, bertindak canggung, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokratik bahkan sering bertindak korup. Para aparatnya kurang dapat menyesuaikan diri dengan modernisasi orientasi pembangunan serta perilakunya kurang inovatif dan tidak dinamis. Keadaan semacam ini akan menyebabkan birokrasi pemerintah mendominasi seluruh organ politik dan menjauhkan diri dari masyarakat (Saputra, 2018).

Pandangan pertama, diilhami oleh suatu pengharapan yang muluk-muluk dan berlebihan, yang dewasa ini mungkin sudah sangat jarang diketemukan. Pandangan kedua merupakan pandangan yang berlebihan, yang didasarkan pada prasangka buruk. Bisa juga terjadi kedua pandangan yang secara diametral bertentangan satu sama lain itu sama-sama didasarkan pada pengamatan yang mendalam, dan evaluasi terhadap kondisi nyata aparatur pemerintah. Kritik dan ketidakpuasan yang berlebih terhadap peran birokrasi dalam pembangunan sangatlah tidak adil. Kegagalan pembangunan, memang sebagian merupakan tanggung jawab birokrasi, namun bukanlah semuanya. Di beberapa negara, kekurangefisienan administrasi tidak dianggap sebagai dosa besar terhadap ketidakmampuan pemerintah di dalam memenuhi harapan pembangunan ataupun realisasi tujuan sebagaimana telah ditetapkan dalam rencana pembangunan. Salah satu yang menjadi penting untuk diperhatikan adalah bagaimana caranya agar ketidaksempurnaan administrasi itu dapat dikurangi, kalau tidak bisa dihilangkan sama sekali (Song, 2018).

Ketidaksempurnaan administrasi ini tidak akan dipandang sebagai situasi yang suram, jika seandainya kondisi kesemrawutan administrasi ini tidak merebak ke seluruh pelosok negeri, baik pada aras regional maupun aras nasional. Kondisinya dipersuram lagi dengan adanya keinginan dari birokrasi pemerintah untuk mempertahankan status quo dan menerapkan pola otokratik dan otoriter. Peran pemerintah yang amat dominan dalam pembangunan sosial dan ekonomi, membuat semuanya menjadi lebih parah (Hendrayady, 2011).

Keadaan di negara-negara sedang berkembang sudah demikian tak memungkinkan untuk melakukan reformasi administrasi dengan baik. Daerah bekas jajahan diperintah dengan tangan besi dan kurang fleksibel (meminjam istilah Leemans, 1971). Kebanyakan struktur politiknya diisi dengan orang-orang yang mempunyai latar belakang pendidikan hukum dengan pendekatan legalistik. Negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaan seperti di kawasan Asia dan Afrika saat itu, sangat menderita di bawah rezim yang otokratik dan yang berorientasi pada hukum dan ketertiban. Di kawasan bekas negara jajahan ini, terjadi perubahan yang menggebu atau turbulenta (menurut istilah Waldo).

Pada masa perubahan yang gencar ini, lahir harapan masyarakat, yang tidak pernah dijumpai dalam masyarakat negara maju. Kemerdekaan yang diperoleh dari negara-negara bekas jajahan tersebut, menyebabkan kemerdekaan administrasi asing dengan sistem administrasi lokal, membengkaknya tugas-tugas menyebabkan sistem administrasi kolonial tak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul dalam masyarakat. Oleh karena itu, yang diperlukan bukan hanya ekspansi, tetapi juga reorientasi yang komplit. Perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Kebutuhan akan demokratisasi pemerintahan dan administrasi, menyebabkan beban aparatur bertambah besar maka adaptabilitas menjadi sangat penting dan menjadi kebutuhan. Kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangatlah mendesak, meskipun masalah yang mengitarinya sangat kompleks dan rumit.

Reformasi administrasi sejalan dengan upaya untuk melakukan modernisasi administrasi pemerintahan. Belajar dari pengalaman beberapa negara maka kunci keberhasilan dari pembangunan bangsa adalah bagaimana merevitalisasi administrasi

negara (Prasojo, 2008; Kurniawan, 2007). Sebagai contoh Korea Selatan yang telah melakukan reposisi dan revitalisasi peran administrasi negara sejak tahun 1980an. Beberapa reformasi yang dilakukan saat itu adalah melalui *civil servant ethic act pada tahun 1981, civil servant property registration, civil servant gifts control, civil servant consciounses reform movement dan social purification movement* (Hwang, 2004). Pada masa pemerintahan Rho Tae Woo tahun 1988, reformasi administrasi negara diperkuat melalui deregulasi dan simplifikasi prosedur, restrukturisasi pemerintah pusat dan penguatan peran komisi reformasi administrasi. Semua usaha Korea Selatan untuk merevitalisasi administrasi negara tidaklah sia-sia karena hasilnya adalah efisiensi dan terciptanya administrasi negara yang profesional, bersih dan berwibawa.

Dewasa ini istilah reformasi administrasi negara digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya. Sebagai implikasinya maka setiap reformasi terhadap aparatur administrasi baik pada aras lokal maupun aras nasional, dipandang sebagai perubahan terencana. Yehezkel Dror mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi, sedangkan Caiden (1969) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai *the artificial inducement of administrative transformation againts resistance*. Definisi dari Caiden ini mengandung beberapa implikasi, antara lain: (a) Reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (manmade); (b) Reformasi administrasi merupakan suatu proses; (c) Resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi. Caiden dengan tegas membedakan antara reformasi administrasi (*administrative reform*) dengan perubahan administrasi (*administrative change*). Perubahan administrasi diartikan oleh Caiden sebagai respons keorganisasian yang sifatnya otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi. Lebih lanjut dikatakan oleh Caiden, munculnya kebutuhan akan reformasi administrasi sebagai akibat dari adanya perubahan administrasi yang alamiah. Tidak berfungsinya perubahan administrasi yang alamiah ini menyebabkan diperlukannya reformasi administrasi.

Tujuan yang ingin dicapai oleh seorang pembaru administrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan institusi. Di samping itu reformasi administrasi bertujuan juga untuk memberi saran kepada mereka tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi dapat mencapai tujuan lebih efektif,

ekonomis dan lebih cepat. Dengan rumusan lain Caiden (1969) menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk *improve the administrative performance of individual, groups and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically and more quickly.*

Jika dianalisis lebih lanjut, tujuan reformasi administrasi dari Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (*performance*). Konsep inilah yang oleh Caiden disebut dengan *administrasi health*, yaitu suatu situasi di mana administrasi tidak hanya memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, akan tetapi juga administrasi yang di dalamnya tak dijumpai gelagat yang tak baik, sedangkan kinerja atau *performance* yang dimaksudkan adalah kinerja individu, kelompok dan institusi. Ini berarti bahwa di samping aspek perilaku juga aspek kelembagaan yang tercakup di dalam reformasi administrasi. Sehat tidaknya administrasi dapat dilihat dari tiga perspektif yang berbeda. Pertama adalah ideal optimum, yakni derajat pencapaian kesempurnaan administrasi; kedua, *practical optimum*, yakni pencapaian derajat tertinggi dari suatu kinerja dalam kondisi tertentu dan ketiga *satisficing optimum*, yakni pencapaian derajat kinerja yang memuaskan.

Adapun aspek peningkatan kinerja individu dapat dilihat dari keterampilannya, kecakapan praktisnya, kompetensinya, pengetahuan dan informasinya, keluasan pengalamannya, sikap dan perilakunya, kebajikannya, kreativitasnya, moralitasnya dan lain-lain. Kinerja kelompok dilihat dari aspek kerjasamanya, keutuhannya, disiplinnya, loyalitasnya dan lain-lain, sedangkan kinerja institusi dapat dilihat dari hubungannya dengan institusi lain, fleksibilitasnya, adaptabilitasnya, pemecahan konflik dan lain-lain.

Beberapa isu dan agenda yang berkembang dalam kaitan dengan reformasi administrasi adalah: (1) Modernisasi manajemen kepegawaian; (2) Restrukturisasi, *downsizing*, *rightsizing*, perubahan manajemen dan organisasi; (3) Rekayasa dan proses administrasi pemerintahan; (4) Anggaran berbasis kinerja dan proses perencanaan yang partisipatif serta; (5) Hubungan-hubungan baru antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan dan pemerintah (Prasojo, 2008).

Dalam konteks praktik pemerintahan di Indonesia, isu reformasi administrasi menjadi sangat relevan utamanya dalam mempercepat krisis multidimensi yang belum selesai. Sistem birokrasi di Indonesia yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi

masalah yang fundamental. Sebagai fakta sejarah bangsa sistem administrasi yang sekarang diterapkan adalah peninggalan pemerintah kolonial yang juga memiliki dasar-dasar hukum dan kepentingan kolonial. Struktur, norma, nilai dan regulasi yang ada masih berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa daripada pemenuhan hak sipil warga negara. Tidak mengherankan jika struktur dan proses yang dibangun merupakan instrumen untuk mengatur dan mengawasi perilaku masyarakat, bukan sebaliknya untuk mengatur pemerintah dalam tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Misi utama administrasi negara dengan paham kolonial tersebut adalah untuk mempertahankan kekuasaan dan mengontrol perilaku individu.

Ketiadaan komitmen dan paradigma tentang peran, kedudukan dan fungsi administrasi negara dalam pembangunan negara telah menjadi penyebab reformasi birokrasi di Indonesia tidak memiliki visi, kehilangan ruh dan berjaan sangat sporadis. Sampai sekarang tidak terlihat bentuk atau *grand design* yang diinginkan dalam rangka reformasi birokrasi karena tidak adanya kemauan politik dari pemerintah. Semua bentuk reformasi yang dijalankan negara lain tanpa satu tujuan yang terkait dan terintegrasi. Ketidapahaman ini telah menyebabkan tidak saja gagalnya program pembangunan, tetapi juga marjinalisasi peningkatan kapasitas administrasi negara sebagai agen pembangunan.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam membahas artikel ini adalah metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan peneliti sebagai alat berdasarkan studi kepustakaan. Menurut Nazir (2005) dalam studi kepustakaan, peneliti bertugas untuk menggali teori-teori yang telah berkembang dalam bidang ilmu yang berkepentingan, mencari metode serta teknik penelitian baik dalam mengumpulkan data maupun menganalisis data yang pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu, memperoleh orientasi yang lebih luas dalam permasalahan yang dipilih serta menghindarkan duplikasi-duplikasi yang tidak diinginkan. Penulisan artikel ini menggunakan metode studi literatur, selain mencari dari data sekunder yang akan mendukung penelitian juga diperlukan untuk mengetahui sampai kemana ilmu yang berhubungan dengan penelitian telah berkembang, sampai kemana terdapat kesimpulan dan degeneralisasi yang telah pernah dibuat sehingga situasi yang diperlukan dapat diperoleh.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagaimana caranya agar reformasi administrasi di kebanyakan negara sedang berkembang mampu mencapai hasil yang lebih baik jika dibandingkan dengan pelaksanaannya pada masa lampau? Pengalaman reformasi administrasi di Venezuela, Groves (1967) mencatat bahwa penerapan teknik manajemen yang membabi buta akan menghasilkan pelaksanaan reformasi administrasi tidak seperti yang diharapkan. Hasil serupa ditunjukkan oleh pelaksanaan penerapan sistem personalia dan pola manajemen yang serba seragam tanpa mengindahkan fleksibilitas dan adaptabilitas. Dengan mengacu pada pengalaman tersebut dan bersandar pada teori contingency dari Lorsch dan Lawrence (1967), Burn dan Stalker (1961) serta teori Victor A. Thompson (1968), Cohen berkesimpulan bahwa keberhasilan reformasi administrasi sangat ditentukan oleh adanya teknik yang selektif dan khas. Secara lebih rinci Cohen (1971) menyebut tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan reformasi administrasi, yakni tugas yang diemban, ketepatan bentuk organisasi dan karakteristik personel. Setiap variabel diklasifikasikan ke dalam tiga golongan. Bentuk organisasi diklasifikasikan ke dalam: (a) Organisasi paternalistik; (b) Organisasi birokratik dan; (c) Organisasi organik-adaptif. Tugas-tugas keorganisasian diklasifikasikan ke dalam tugas yang: (a) Tidak kompleks, tidak berubah dan tradisional; (b) Stabil, rutin dan perubahannya lamban serta; (c) Kompleks dan berubah dengan cepat, sedangkan karakteristik personalia ia klasifikasikan ke dalam: (a) Otoriter dan tergantung; (b) Disiplin, tergantung dan hati-hati serta; (c) Kreatif, fleksibel, bebas dan kolaboratif.

Reformasi birokrasi yang selama ini telah banyak dibahas dalam berbagai literatur administrasi publik menggambarkan perubahan paradigma sekaligus perubahan struktur organisasi, manajemen, kebijakan, pola pikir dan budaya kerja SDM yang diarahkan untuk menghemat anggaran negara, memperbaiki kualitas pelayanan publik dan mendorong mekanisme kerja pemerintah yang lebih efektif dan efisien (Pollit dan Bockaert, 2000; Hughes, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2003). Catatan yang perlu diperhatikan adalah bahwa reformasi merupakan suatu means atau cara untuk mencapai ends atau tujuan dan bukan ends itu sendiri (Pollit dan Bockaert, 2000). Penerapannya di Indonesia telah dimulai sejak dihimbau untuk melaksanakan prinsip reinventing government (Gaebler & Osborn, 1993).

Salah satu inti dari reformasi pelayanan publik (*public service reform*) di Indonesia adalah memperbaiki gaji yang diterima para birokrat sipil. Alasannya sederhana, yaitu gaji yang diterima oleh 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 di Indonesia yang terlalu kecil di mana hanya mencukupi setengah bulan kebutuhan hidup esensial minimal. Namun anehnya, rata-rata pengeluaran bulanan yang dilaporkan responden PNS justru jauh di bawah gaji bulanan resminya (Rosyadi, 2007). Fakta ini menunjukkan bahwa gaji PNS yang kecil telah mendorong PNS untuk mencari sumber-sumber penghasilan lainnya untuk mengamankan kecukupan penghasilannya dalam bentuk sumber-sumber pendapatan yang tidak sah (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.

Pemerintah melalui Menpan mengakui bahwa sistem penggajian PNS dan pejabat negara belum diatur secara khusus. Dampaknya adalah masing-masing lembaga menerapkan sistem penggajian yang berbeda-beda. Ironisnya, besaran gaji yang diterapkan tidak memperhatikan beban tanggung jawab atau resiko pekerjaan. Data menunjukkan bahwa meskipun gaji PNS telah dinaikkan berkali-kali, kinerja PNS masih belum sesuai dengan harapan. Bahkan hasil pendataan ulang PNS pada tahun 2003 yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) menunjukkan bahwa 60 persen kinerja PNS belum efektif dan efisien. Kinerja PNS

yang rendah disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait. Hasil kajian Bank Dunia (2006) melaporkan bahwa sistem promosi dan penerimaan PNS membuka banyak celah sehingga di mana dengan menyogok seseorang dapat memperoleh promosi atau bisa diterima pegawai. Bisa dipastikan bahwa mutu aparat yang dipromosikan dan diterima dengan cara semacam ini menjadi sangatlah rendah.

Faktor lainnya adalah sistem penggajian yang tidak terkait dengan upaya meningkatkan kinerja (*no pay performance link*). Hasil kajian Bank Dunia (2006) melaporkan bahwa pegawai negeri sering mencari alasan atas kinerja yang buruk, absensi, dan praktek-praktek korupsi dengan menyatakan bahwa mereka tidak dibayar dengan cukup. Hal ini diperparah dengan hukuman yang tidak tegas terhadap aparat yang korupsi dan mutu kinerjanya rendah. Faktor tingkat pendidikan yang rendah juga ditengarai sebagai penyebab buruknya kinerja PNS (Bank Dunia, 2006; Tempo, 13 Maret 2007). Dari jumlah PNS yang telah mencapai 3,7 juta, sekitar 40 persen di antaranya berpendidikan sekolah menengah atas ke bawah. Dengan tingkat pendidikan yang mencemaskan tersebut, kemampuan yang dimiliki aparat pemerintah menjadi terbatas sehingga dapat berimbas negatif pada mutu pelayanan publik.

Terkait dengan faktor pertama, akar masalah buruknya pelayanan publik di Indonesia di antaranya adalah lemahnya sistem rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil (PNS). Pemerintah hingga saat ini belum serius mengembangkan sistem rekrutmen dan seleksi yang berbasis merit atau prestasi. Situasi ini baru sekedar ditanggapi dengan kebijakan moratorium perekrutan PNS. Ironisnya, perekrutan pada masa moratorium yang hanya berlaku satu tahun justru kembali diprioritaskan untuk para aparatur bukan hasil seleksi kompetitif (*honoror*). Akibatnya, birokrasi pemerintah hanya dipenuhi oleh para aparatur yang tidak berkualifikasi tinggi. Otonomi daerah yang diharapkan dapat menjaring calon-calon PNS di daerah yang berkualifikasi tinggi ternyata hanya menjadi sarana untuk merekrut pegawai sebanyak mungkin tanpa memperhitungkan kemampuan anggaran. Di masa yang akan datang, pemerintah hendaknya segera merealisasikan pembentukan lembaga independen semacam komisi kepegawaian negara agar manajemen kepegawaian efektif menarik animo calon-calon PNS yang berkualifikasi tinggi dan memiliki integritas (Rosyadi, 2011).

Di banyak negara berkembang, pendekatan rekrutmen pegawai negeri sipil lebih cenderung menggunakan pendekatan tradisional daripada realistik. John P. Wanous (1992) menjelaskan kedua pendekatan tersebut sebagai berikut. Rekrutmen tradisional mengacu pada pendekatan “menjual” organisasi kepada orang luar (*outsiders*) dengan cara hanya menampilkan informasi positif dan membatasi informasi yang ditampilkan dengan penekanan pada aspek-aspek positif. Cara menjual organisasi seperti ini dilakukan dengan dua tindakan: (1) hanya karakteristik positif yang dikomunikasikan kepada orang luar; dan (2) karakter positif tersebut diiklankan dengan menciptakan kesan yang lebih positif. Pendek kata, rekrutmen tradisional dirancang untuk menarik sebanyak-banyaknya kandidat. Di sisi lain, pendekatan realistik tidak berupaya untuk “menjual” organisasi, tetapi memberikan kepada orang luar semua informasi penting tanpa rekayasa.

Sebenarnya, pendekatan rekrutmen realistik lebih baik dari pada pendekatan tradisional karena pendekatan realistik tidak hanya meningkatkan kepuasan kerja tetapi juga mengurangi keluarnya pegawai karena ketidakpuasan atas harapan-harapan yang ditawarkan oleh pendekatan tradisional. Bahkan pendekatan realistik menawarkan efek vaksinasi karena para kandidat pegawai diberikan gambaran nyata mengenai organisasi semenjak tahap rekrutmen agar tidak terlalu tinggi membuat harapan. Di Indonesia sebagaimana negara berkembang lainnya, terutama di sektor birokrasi pemerintahan, pendekatan rekrutmen tradisional umumnya masih diterapkan. Hal ini dapat dipahami karena permintaan publik atas posisi-posisi yang ditawarkan pemerintah masih sangat tinggi. Animo masyarakat untuk menjadi PNS yang tinggi tersebut sebenarnya cukup baik karena dapat menyediakan para calon pegawai yang potensial. Namun, umumnya informasi ujian penerimaan PNS tidak menyediakan informasi yang cukup mengenai realitas yang akan dihadapi oleh para kandidat ketika lolos seleksi. Apalagi mindset para kandidat PNS memilih pekerjaan sebagai PNS umumnya adalah untuk mendapatkan jaminan keamanan bekerja dari segi penghasilan yang tetap dan pensiun daripada sebagai ajang untuk mengaktualisasi dirinya.

Minimnya informasi yang gamblang tentang lingkungan pekerjaan PNS dapat berakibat berkembangnya kekecewaan para calon pegawai yang terseleksi. Gaji yang tidak memadai, disiplin kerja yang rendah, minimnya apresiasi terhadap kinerja

merupakan sebagian fakta yang tidak diketahui oleh para calon pegawai. Akibatnya, dengan berbagai alasan yang dilatarbelakangi atas kekecewaan atas lingkungannya, banyak PNS yang meresponnya dengan praktik-praktik negatif seperti sering absen dari pekerjaan, korupsi, ataupun mencari “obyekan” atau penghasilan tambahan (*moonlighting*). Hasil riset ICW (2010) menguatkan bahwa modus korupsi paling banyak didominasi oleh PNS dengan cara penggelapan aset negara. Tentu saja praktik-praktik semacam ini berdampak negatif terhadap kinerja pelayanan publik. Problem lainnya dari tahapan rekrutmen PNS di Indonesia adalah animo para kandidat PNS untuk mengejar posisi yang ditawarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang berada di Jakarta atau kota-kota besar daripada wilayah pedesaan (Quah, 1986). Hal ini tidak lepas dari insentif di luar gaji resmi yang akan diterima oleh PNS yang bekerja di kota lebih besar daripada di pedesaan. Akibatnya, animo para kandidat yang berkualifikasi tinggi lebih banyak mengejar posisi-posisi yang ditawarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang berdomisili di kota-kota besar daripada di pedesaan. Lebih jauh, lembaga pemerintah di wilayah pedesaan tidak didukung dengan PNS yang handal.

Sebenarnya sistem rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia tidak berbeda jauh dengan yang diselenggarakan di beberapa negara Asia. Di Jepang, tahap rekrutmen dilakukan secara sentralistik dengan tujuan pengendalian dan upaya untuk memperoleh PNS yang memiliki standar yang relatif sama. Demikian pula Singapura yang lebih memilih pendekatan sentralisasi dengan tujuan untuk mendapatkan calon-calon PNS yang kompeten, handal, dan berintegritas. Bahkan Singapura menetapkan standar penerimaan PNS yang tinggi karena meyakini bahwa kualitas birokrasi yang tinggi hanya akan dapat terjadi jika ditopang dengan PNS yang berkualifikasi tinggi, sedangkan Thailand, Korea Selatan, dan Indonesia menerapkan pendekatan desentralisasi dalam tahapan rekrutment PNS. Baik Thailand dan Korea Selatan relatif sukses dalam menjaring calon-calon PNS yang sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Hal ini berdampak positif terhadap daya saing nasional negara-negara tersebut. Berbeda dengan Thailand dan Korea Selatan, di Indonesia proses rekrutmen dan seleksi PNS yang didesentralisasikan tidak otomatis menjaring calon-calon aparatur yang handal. Meskipun regulasi kepegawaian telah mengatur secara ketat persyaratan PNS, namun sistem rekrutmen yang terdistorsi dengan kepentingan-kepentingan

kelompok dan penguasa telah menyebabkan birokrasi dijejali dengan para pegawai yang kurang kompeten. Dengan kata lain, sistem rekrutmen berbasis merit belum diimplementasikan secara serius oleh pemerintah.

Dari pengalaman praktik desentralisasi yang tidak efektif dalam melakukan rekrutmen dan seleksi PNS maka sebaiknya sistem rekrutmen tidak lagi dilakukan di tingkat lokal dengan hanya mengandalkan pemerintah daerah sebagai aktor dominan. Namun demikian, partisipasi masyarakat pun tidak otomatis akan menghasilkan hasil seleksi yang sehat dan kompetitif. Pengalaman Universitas Indonesia (UI) dalam memfasilitasi perekrutan calon PNS ternyata rekomendasi hasil seleksi justru tidak digunakan oleh instansi pemerintah yang menggunakan jasa UI tersebut. Ironisnya, calon-calon pegawai yang dinyatakan lolos seleksi oleh pihak UI justru tidak diloloskan oleh instansi pemerintah tersebut. Fakta ini membuktikan bahwa rekrutmen dan seleksi PNS di Indonesia masih sarat dengan intervensi penguasa/pejabat daripada berupaya untuk mendapatkan calon-calon pegawai yang handal dan kompeten serta jujur (Rosyadi, 2011).

Selanjutnya, di era globalisasi, upaya untuk meningkatkan daya saing (*competitiveness*) perlu didukung dengan kualitas sumber daya manusia aparat pemerintah yang handal dan profesional. Saat ini peningkatan daya saing tidak lagi hanya mengandalkan teknologi atau bergantung pada penghematan biaya (*cost cutting*), tetapi sangat ditentukan oleh sumber daya yang paling penting bagi pemerintah, yaitu manusia (Kim, 2002). Oleh karenanya, peningkatan kinerja (*performance improvement*) aparat pemerintah atau PNS tidak lagi merupakan sebuah pilihan, tetapi merupakan sebuah keharusan agar mutu pelayanan publik terus meningkat.

Bagaimana kinerja pegawai dapat terbentuk? Meminjam teori kinerja yang dikembangkan oleh McLoy, Campbell dan Cuedeck (dalam Kim, 2002), kinerja pegawai ditentukan oleh sejumlah faktor antara lain: (a) Pengetahuan mengenai fakta, aturan, prinsip dan prosedur; (b) Keahlian (*skill*) untuk melaksanakan pekerjaan atau tugas; (c) Kemampuan (*ability*) untuk melaksanakan tugas pekerjaan atau tugas dan; (d) motivasi. Model kinerja menurut ahli tersebut menunjukkan bahwa kinerja pegawai bergantung pada perpaduan faktor personal atau individu, yaitu: pengetahuan, keahlian,

kemampuan dan motivasi. Implikasinya adalah proses rekrutmen calon pegawai perlu memperhatikan kedalaman pengetahuan (*indepth knowledge*).

Selanjutnya, proses pengembangan pegawai hendaknya difokuskan pada pembangunan keahlian dan kemampuan pegawai sehingga pegawai dapat menyelesaikan pekerjaan secara efektif dan efisien. Untuk meningkatkan kontribusi pegawai baik di tingkat individu dan organisasi, perlu dicari cara-cara yang efektif untuk memotivasi pegawai. Implikasinya pemerintah tidak cukup dengan menyediakan strategi kompensasi yang menarik, tetapi juga memerlukan kebijakan pengembangan kinerja pegawai yang obyektif dan dapat merangsang motivasi kerja dan kinerja pegawai yang terus meningkat.

Imbalan berbasis kinerja merupakan salah satu jawaban untuk peningkatan produktivitas pegawai dan organisasi pemerintahan. Wajar apabila pegawai yang memiliki kontribusi penting terhadap organisasi menerima penghargaan yang setimpal dengan kontribusinya seperti peningkatan karier, bonus, promosi atau penghargaan. Untuk itu, organisasi publik sudah seharusnya membuka peluang yang lebar dalam memacu motivasi setiap pegawainya untuk mencapai kinerja mereka setinggi mungkin (Stiffler, 2006). Imbalan berbasis kinerja juga akan menguatkan perilaku kerja dengan hasil pekerjaan dan tujuan organisasi. Hal ini tercipta karena setiap pegawai sadar mengenai apa yang diperlukan agar meraih sukses dan bagaimana mereka akan dinilai atas kontribusi yang mereka berikan pada organisasi.

Keinginan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan aparaturnya tentu merupakan suatu tindakan yang harus dihargai karena besaran penghasilan pegawai negeri memang secara umum masih sangat kecil dibandingkan dengan penghasilan dari mereka yang bekerja di sektor swasta. Namun upaya untuk memperbaiki penghasilan harus dirancang secara benar dan didasarkan pada kriteria yang jelas dan mampu memperbaiki kinerja dan integritas aparatur negara. Perbaikan harus dilakukan melalui reformasi yang menyeluruh pada sistem penggajian, bukan dengan mengenalkan berbagai bentuk tunjangan yang tidak jelas kriteria dan dampaknya bagi reformasi aparatur negara. Reformasi sistem penggajian harus terintegrasi dengan pembenahan sistem pensiun sehingga masa pensiun tidak lagi menjadi momok bagi aparatur negara (Dwiyanto, 2015; Gorina, 2019).

Untuk konteks NKRI yang desentralistis, pemerintah perlu mengembangkan standar gaji dan tunjangan yang berlaku secara nasional yang menjadi dasar bagi pemerintah pusat dan daerah untuk mengembangkan sistem penggajian dan insentif di wilayah yurisdiksinya masing-masing. Standar tersebut sebaiknya berupa kisaran yang mencakup standar minimum dan maksimum sehingga pemerintah daerah dapat mengembangkan sistem penggajian dan insentif sesuai dengan kemampuannya. Pemerintah daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang tinggi dapat membuat standar penggajian yang kompetitif sehingga mereka dapat merekrut profesional yang unggul untuk bergabung dalam memajukan daerah. Pemerintah daerah yang seperti ini nantinya akan dapat mengelola pemerintahan yang kompetitif dan menarik investasi yang lebih besar di daerahnya.

UU No. 5 Tahun 2014 telah meletakkan basis legal yang memadai untuk profesionalisasi pegawai ASN melalui penerapan prinsip meritokrasi, pembentukan KASN untuk mengawasi penerapan prinsip meritokrasi, pengaturan hubungan antara pejabat politik (PPK) dengan pejabat karir dan perekrutan P3K untuk jabatan yang membutuhkan keahlian. UU tersebut juga mengakui hak pegawai untuk pengembangan diri. Para pegawai ASN termasuk P3K memiliki hak untuk terlibat dalam pengembangan diri, termasuk mengikuti diklat. Percepatan profesionalisasi diperlukan untuk mengejar ketertinggalan pegawai ASN dari pegawai ASN di negara-negara yang memiliki tingkat profesionalisme yang lebih tinggi seperti di Singapura, Thailand dan Malaysia. Pemberlakuan ASEAN community menuntut adanya sektor publik yang efisien dan kompetitif. Sektor publik hanya akan kompetitif kalau kompetensi pegawai ASN ditingkatkan untuk mencapai standar internasional dan atau regional. Kompetensi umum dan teknis pegawai ASN cenderung mengalami defisit, sebagai akibat dari politisasi dan nepotisme yang cenderung meluas selama satu dekade terakhir ini.

PENUTUP

Kesimpulan

Reformasi administrasi dalam konteks reformasi birokrasi bukanlah isu dan kebijakan yang baru. Banyak kementerian dan lembaga yang telah melaksanakan namun belum berjalan optimal karena dukungan politik terhadap program reformasi birokrasi tidak memadai dan reformasi yang dilakukan selama ini cenderung sporadis

untuk merespon dinamika politik dan ekonomi yang terjadi pada masa itu maka kebijakan reformasi birokrasi selama ini tidak berkelanjutan. Program reformasi birokrasi juga harus lebih inklusif dan melibatkan para pemangku kepentingan dalam memutuskan perubahan internal birokrasi untuk memastikan bahwa perubahan tersebut mampu menjawab *concern* dan kebutuhannya.

Perubahan dan indikator keberhasilannya harus disepakati dengan para pemangku kepentingan. Para pemangku kepentingan perlu dilibatkan dalam pemantauan dan penilaian kemajuan dari pelaksanaan reformasi yang dilaksanakan di masing-masing kementerian dan lembaga. Untuk mempercepat reformasi peraturan perundangan harus diikuti dengan pelembagaan nilai, tradisi dan budaya birokrasi yang sehat dan berorientasi pada kepentingan publik. Formalisasi basis legal semata tanpa diikuti oleh pelembagaan nilai-nilai dan budaya yang mampu mengubah pola pikir, sikap, dan perilaku para pejabat publik dan pegawai ASN tentu tidak akan banyak gunanya.

Saran

Meningkatnya profesionalisme pegawai ASN diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan diri dan posisi tawar pejabat pimpinan tinggi ketika berhadapan dengan pejabat publik. Untuk mempercepat profesionalisasi pegawai ASN, pemerintah perlu segera melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Memetakan gap kompetensi antara pegawai ASN dengan pegawai ASN di negara-negara tetangga di ASEAN. Pemerintah dapat menggunakan kompetensi pegawai ASN di Thailand, Malaysia dan Philipina sebagai *benchmark*. Dengan melakukan *benchmarking* kompetensi maka pemerintah akan memiliki informasi tentang jenis kompetensi yang perlu diperkuat. Penguatan birokrasi dan kapasitas pegawai ASN penting karena yang harus bersaing dalam pasar ASEAN nantinya bukan hanya pelaku pasar tetapi juga pelaku di sektor publik.
2. Mengidentifikasi jenis-jenis kompetensi yang sebaiknya diisi dari non PNS melalui jalur P3K. Untuk mempercepat profesionalisasi dari pegawai ASN maka pemerintah perlu merekrut para profesional non PNS melalui jalur PPPK, utamanya yang memiliki kompetensi yang sulit diperoleh dari PNS pada umumnya. Masuknya para profesional dari non PNS ke dalam ASN diharapkan bukan hanya memperkecil gap kompetensi dari yang dimiliki oleh negara-negara

ASEAN lainnya, tetapi akan dapat membawa nilai, tradisi, budaya profesionalisme ke dalam ASN secara keseluruhan.

3. Mengembangkan program-program untuk pengembangan kompetensi PNS dalam rangka mengisi gap yang ada. Salah satu hal yang perlu diperhatikan adalah pemerintah perlu memastikan bahwa rencana pengembangan kompetensi tersebut nanti benar-benar menjadi pegangan bagi kementerian, lembaga dan daerah dalam mengalokasikan sumber daya termasuk anggaran dan melaksanakannya secara konsisten.
4. Menempatkan seseorang dalam jabatan berdasarkan atas kesesuaian kompetensi dengan persyaratan jabatan. Pengembangan kompetensi hanya akan bermanfaat kalau pemerintah dapat menerapkan prinsip meritokrasi secara konsisten. Untuk itu pemerintah perlu segera merumuskan persyaratan kompetensi untuk menduduki jabatan struktural dan jabatan fungsional. Penempatan seseorang dalam jabatan harus dilakukan secara transparan, obyektif dan berbasis pada kompetensi yang diperlukan untuk menduduki jabatan.
5. Merekrut profesional dari non PNS melalui jalur PPPK untuk mengisi kekosongan kompetensi. Proses rekrutmen PPPK juga harus dilakukan secara terbuka, obyektif dan melalui proses seleksi ketat.

DAFTAR PUSTAKA

- Burns, T., and Stalker, G.M. 1961. *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Bappenas. 2004. *Laporan Kajian Sistem Remunerasi PNS*. Jakarta: Bappenas.
- Caiden, G.E. 1969. Prospects for Administrative Reform in Israel, *Public Administration*, 46 (1), pg. 24-44.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving Not Steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Dwiyanto, Agus. 2015. *Reformasi Birokrasi Kontekstual, Kembali ke Jalur yang Benar*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Filmer, Deon dan David L. Lindlauer. 2001. Does Indonesia Have a Low Pay Civil Service. *Policy Research Working Paper No. 2621*, the World Bank Development Research Group Public Service Delivery.
- Gorina, Evgenia and Trang Hoang. 2019. Pension Reforms and Public Sector Turnover, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2019, Vol. XX, No. XX.
- Gray, Clive. 1979. Civil Service Compensation in Indonesia. *Bulletin of Indonesian*

Economic Studies 15 (1).

- Groves, R.T. 1967. Administrative Reform and The Politics of Reform: The Case of Venezuela, *Public Administrative Review*, Desember, pg. 436-445.
- Hendrayady, Agus. 2011. *Reformasi Administrasi Publik*. Jurnal Fisip UMRAH Vol. I, No. 1, hlm. 107-113.
- Hughes, O. 2003. *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd Edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Indonesia Corruption Watch. 2010. *Laporan Hasil Penelitian Tren Korupsi 2010 Semester Kedua*. Jakarta: ICW.
- Kim, Pan S. 2002. Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case Study of Korea, *Public Personnel Management*, Vol. 32, No. 4.
- Kurniawan, Teguh. 2007a. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JIANA)*, Volume 7, Nomor 1.
- Kurniawan, Teguh. 2007b. Mewujudkan Good Governance di Era Otonomi Daerah: Perspektif UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, Makalah, dipresentasikan dalam *1st Accounting Conference*, FE UI Depok.
- Nazir, Moh. 2005. *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. 2000. *Public Management Reform: Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Prasojo, Eko dan Teguh Kurniawan. 2008. Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia, *International Symposium of Journal Antropologi Indonesia*, Banjarmasin 22-25 Juli 2008.
- Quah, Jon T. 1986. "Towards Productivity and Excellence: A Comparative Analysis of the Public Personnel Systems in the ASEAN Countries." *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 8, No. 1 (June): pp. 64-99.
- Rosyadi, Slamet. 2007. Imbalan Berbasis Kinerja: Implikasinya terhadap Reformasi Manajemen PNS, *Jurnal Civil Service Badan Kepegawaian Negara*, hal. 45-60.
- Rosyadi, Slamet. 2011. Problem Rekrutmen dan Seleksi Pegawai Negeri Sipil, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* VOL. 5, No.2, November 2011 hal. 14-19.
- Samin, Rumzi. 2011. *Reformasi Birokrasi*. Jurnal FISIP UMRAH Vol. 2, No. 2, hlm. 172 – 182.
- Saputra, Boni, Surtipto dan Yulia Chrisdiana. 2018. Indigeneous Public Administration: Viewing Public Administration from the Perspective of Local Wisdom, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. XV, No. 2, Desember 2008, hlm. 278-292.
- Smith, Theodore. 1975. Stimulating Performance in the Indonesian Bureaucracy: Gaps in the Administrator's Tool Kit. *Economic Development and Cultural Change*

XXIII Vol. 4, Pg. 719-738.

Song, Miyeon and Kenneth J. Meier. 2018. Correction to: Citizen Satisfaction and the Kaleidoscope of Government Performance: How Multiple Stakeholders See Government Performance, *Journal of Public Administration Research And Theory*, 2018, 1–1.

Stiffler, Mark A. 2006. Incentive Compensation Management: Making Pay for Performance a Reality. *Performance improvement* Vol. 45, No. 1.

Thompson, Victor. A. 1964. *Administrative Objectives for Development Administration*, ASQ, 9 (1).

Wanous, John P. 1992. *Organizational Entry: Recruitment, Selection, Orientation, and Socialization of Newcomers*. Addison-Wesley Pub. Co.

Zauhar, Soesilo. 2007. *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, Strategi*, Jakarta: Bumi Aksara.