

Kalamsiasi : Vol. 5 No. 1 ISSN 1412-7695 (2012)

**PENGELOLAAN KEPEGAWAIAN DAERAH
DI ERA DESENTRALISASI**

Isnaini Rodiyah

(Dosen tetap Ilmu Administrasi Negara FISIP Umsida, Jln. Mojopahit No.666 B

Sidoarjo, telp 031-8945444, Fax. 031-8949333)

ABSTRACT

The implementations of decentralization and regional autonomy in Indonesia have not been answered all the existing problem in the region, especially in the management of employment areas. It includes the recruitment and selection system, placement, employee development, and payroll system that is loaded with political content an culture of nepotism. In order to restore the original purposes of the principle of decentralization based on local condition, the strategy of personnel management based human resource management which starts from an effective planning model tailored to the needs and designed to respond to environmental changes to get a competent staff. At the end, it is prepared to be the initial capital in achieving improved quality of public services.

Keyword : *decentralization, regional autonomy, management of employment areas*

PENDAHULUAN

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sudah berlangsung lama. Hasil empiris menunjukkan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan sektor publik walaupun belum maksimal serta mampu mengakomodasi tekanan berbagai kekuatan politik. Namun demikian, desentralisasi dan otonomi daerah memiliki dampak negatif yakni mengancam stabilitas ekonomi dan politik serta mengganggu penyediaan pelayanan publik (Bird and Vaillancourt, 1998; Ter-minassian, 1997; World Bank, 2000; Shah 1998).

Berbagai fakta yang menunjukkan adanya sisi positif (kesuksesan) dan sisi negatif (ketidaksuksesan) desentralisasi dan otonomi daerah dapat dilihat secara nyata di Indonesia. Kesuksesan desentralisasi dan otonomi daerah misalnya ditunjukkan dengan adanya proses pengambilan secara cepat untuk mengatasi berbagai masalah daerah. Sementara ketidakpastian aturan main sehingga menyebabkan keracuan kewenangan kebijakan dan inefisiensi keuangan.

Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan desentralisasi. Setidaknya ada 4 (empat) faktor yaitu (1) tingkat komitmen politik dan dukungan administrasi; (2) kondisi tingkah laku, prilaku, dan budaya yang kondusif bagi desentralisasi; (3) desain dan organisasi yang efektif dari program-program desentralisasi; (4) sumber daya keuangan, manusia, dan fisik yang memadai. Dari keempat faktor tersebut, komitmen politik dan fungsi-fungsi administratif, kemampuan dan keamuan dari birokrat untuk mendukung desentralisasi, serta kapasitas dari pejabat lapangan untuk mengkoordinasi dan memfasilitasi pelaksanaan desentralisasi dapat dikategorikan sebagai faktor utama (Rodineli, Nellis, dan Cheeman, 1999: 51-75)

Persoalan prilaku, komitmen dan budaya kerja sangat erat kaitanya dengan pengelolaan SDM aparatur. Keseriusan serta komitmen pejabat yang berwenang dalam hal kebijakan pengelolaan SDM dapat dilihat dalam setiap proses yang meliputi rekrutmen, seleksi, pengagajian, pelatihan, pengembangan, penilaian kinerja, evaluasi,

mutasi, dan seterusnya. Efektifitas pengelolaan tersebut membutuhkan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi atau manajemen SDM aparatur.

Dalam era desentralisasi, proses pengelolaan SDM menjadi wewenang tersebut daerah dapat mengambil keputusan dengan cepat untuk mengatasi berbagai masalah kepegawaian. Namun demikian, harus tetap diingat bahwa desentralisasi kepegawaian dapat berubah menjadi peluang bagi praktek penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi, kolusi, nepotisme, politik uang (money politic), lobi-lobi (lobbying), suap (bribery) atau gratifikasi, selain itu, salah satu resiko desentralisasi dan otonomi daerah adalah kemungkinan terjadinya kontrol penuh oleh elit daerah (Bardhan and Mookherjee, 2002, Martinez-Vasquez dan Nab, 1997, Prud' home, 1995 dan Tanzi, 2000).

Hasil survey yang dilakukan oleh *Political Land Economic Risk Consultancy* (PERC) tahun 2010 menunjukkan Indonesia sebagai Negara terkorup dari 16 negara di Asia Pacific, pada tingkat Asia Tenggara yang tergabung dalam ASEAN, Indonesia merupakan Negara terkorup dengan nilai skor korupsi tertinggi (8,32), kemudian berturut-turut disusul Thailand (7,11), Kamboja (7,25), Vietnam(7,11), Filipina (7,0), Malaysia dan Singapura masing-masing (1,07).

Kondisi tersebut menjadi dasar untuk mencari alternative pengelolaan SDM aparatur dalam sudut pandang desentralisasi. Makalah ini memfokuskan pada teori, konsep-konsep MSDM dan desentralisasi khususnya berkaitan dengan masalah rekrutmen pegawai negeri sipil (PNS).

KEBIJAKAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

Salah satu tantangan desentralisasi adalah pelaksanaan pengelolaan atas penyerahan wewenang yang diterimanya. Karena tantangan tersebut belum mampu mengubah pelaksanaan secara mendasar birokrasi di Indonesia, maka dibutuhkan pengelolaan SDM secara efektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada masyarakat. Melalui wakil-wakilnya di legislatif, masyarakat memiliki peran untuk mengontrol dan menilai serta

memiliki peran untuk mengontrol dan menilai serta memiliki kesempatan untuk berpartisipasi. Dalam konteks desentralisasi, rekrutmen PNS di daerah membutuhkan transparansi dan akuntabilitas serta melibatkan masyarakat.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di negara berkembang termasuk Indonesia secara umum menggunakan 3 (tiga) jenis teori yaitu (1) desentralisasi politik; (2) desentralisasi administratif, dan (3) desentralisasi fiskal (Litvack dan Seddon, 1999; Shah, 1998). Desentralisasi politik dapat didefinisikan sebagai mekanisme dimana pemerintah daerah, hasil dari penyerahan kewenangan tersebut adalah otonomi daerah, hasil dari penyerahan kewenangan tersebut adalah otonomi daerah.

Sementara desentralisasi administratif adalah penyerahan wewenang administratif dari pusat kepada pemerintah daerah. Ada 3 (tiga) bentuk desentralisasi administratif, yaitu : dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. Dekonsentrasi adalah pemberian tanggung jawab pemerintah pusat untuk beberapa pelayanan kepada pemerintah daerahnya, sedangkan delegasi dan devolusi berhubungan dengan pertimbangan kepentingan pusat dan daerah.

Adapun desentralisasi fiskal merupakan penambahan tanggungjawab keuangan dan kemampuan pemerintah daerah. Tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah menciptakan pemerintah daerah yang lebih demokratis, transparan, mampu meningkatkan kapasitas administrasi, serta lebih mandiri dan mampu didalam pengelolaan fiskal.

Terdapat dua prinsip umum untuk membedakan pemerintah pusat dalam medelegasikan kekuasaanya ke daerah yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dalam bentuk dekonsentrasi, pemerintah daerah hanya menjalankan perintah dari pusat sekaligus merupakan wakil pemerintah pusat. Sementara dalam bentuk desentralisasi, terjadi penyerahan wewenang dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tertentu sehingga pemerintah daerah dapat menjalankan penilaian dan inisiatif atas pemerintahanya sendiri (Muluk, 2009:11).

Desentralisasi juga merupakan bentuk penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah. Dalam hal ini terdapat 2 (dua) jenis kewenangan, *pertama*, dalam bentuk penyerahan kewenangan dalam hal mengatur (*policy making*). Kewenangan ini hanya dimiliki oleh bupati atau gubernur. Kebijakan yang dihasilkan dalam bentuk peraturan daerah (*perda*) dan peraturan gubernur (*pergub*). *Kedua*, *bestuur*, yaitu kewenangan dalam bentuk *policy executing*, dimana implementasi kebijakan yang dihasilkan dari *policy making* yang berada pada kewenangan *reguliling*. Bentuk dari *policy executing* ini adalah keputusan (Muluk, 2009: 14).

Dalam *bestuur* terdapat berbagai keraguan tentang siapa yang berwenang terhadap suatu masalah. Dalam situasi yang demikian ini, maka daerah terdekat yang mengambil wewenang tersebut (Sinjal, 2001). Dasar pemikiran ini timbul karena kewenangan sebenarnya dapat dirinci satu persatu. Namun demikian, hingga saat ini belum ada satupun undang-undang yang mampu memprediksi masalah kemasyarakatan yang berkembang sangat dinamis. Jika terdapat kevakuman kewenangan penanganan masalah tertentu, maka dengan asas *bestuur* diharapkan adanya kepastian jalan keluarnya. Hoessien (dalam Muluk, 2009) menegaskan bahwa *bestuur* adalah sebuah diskresi dari seorang pejabat pemerintah dalam mengatasi permasalahan yang tidak diatur dalam undang-undang yang ada.

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia menunjukkan dua dampak baik positif maupun negatif. Selain memberikan dampak positif berupa peningkatan transparansi informasi, desentralisasi ternyata juga memunculkan peluang bagi peningkatan dominasi kontrol elit lokal yang pada akhirnya menghasilkan informasi yang tidak utuh (*asymmetri information*). Informasi asimetris tersebut pada gilirannya menimbulkan inefisiensi kelembagaan (*institution inefficiency*). Lemahnya pengawasan dan penegakan hukum (*lack of enforcement*) merupakan faktor krusial dalam hubungan pelaku desentralisasi dan otonomi daerah. Perubahan kelembagaan desentralisasi dan otonomi daerah telah mengakibatkan ketidakjelasan siapa yang menjadi pemberi kewenangan (*principal*) dan siapa yang diberi kewenangan atau yang mewakili (*agent*). Sebagai

akibatnya terjadi ketidakharmonisan antar lembaga serta menciptakan kemacetan (bottleneck) bagi terselenggaranya tata kelola yang baik (Jaya, 2005).

Perubahan radikal bagi kebijakan desentralisasi di Indonesia dapat dipahami sebagai upaya peninjauan ulang pengalaman pemerintah kolonial Belanda terhadap undang-undang desentralisasi sederhana pada periode kolonial terakhir menjadi dasar pada republik federal dalam Negara federal pada saat itu. Segera setelah kemerdekaan, Indonesia disusun kembali sebagai sebuah Negara kesatuan dalam bentuk Republik.

Pemerintah yang tersentralisasi mencapai puncaknya di bawah rezim orde baru yang akhirnya memicu krisis dalam hubungan antara pusat dan daerah. Seiring dengan tumbangny rezim orde baru melalui reformasi politik pada 1998, lahirlah undang-undang baru tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang digulirkan pada 1999 (Jaya dan Dick, 2001). Undang-undang tersebut telah menyebabkan berbagai perubahan kekuasaan (focus of power) yakni dari eksekutif ke legislatif, dari pemerintah pusat ke pemerintah Kabupaten/Kota. Sebagai upaya mengatasi berbagai krisis tersebut, pemerintah menggulirkan kebijakan baru yakni undang-undang nomer 32 tahun 2004 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Berbagai realitas yang telah diuraikan menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia selama ini belum memenuhi kaidah normatif sesuai dengan tujuan undang-undang. Hal ini ditunjukkan misalnya dengan masih adanya praktek penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) oleh beberapa elite di daerah baik dari kalangan legislatif, eksekutif maupun masyarakat (terutama para penguasa), terdapat aturan main yang zig-zag di berbagai kabupaten dan kota. Permasalahan juga muncul dalam hal pelaksanaan pengelolaan SDM aparatur di daerah.

PENGELOLAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Niholas Henry (2004, 255) membagi kegiatan MSDM dalam beberapa bagian yakni mulai dari *recruiting* dan *hiring*, administrasi *benefit*, administrasi upah, kebijakan SDM,

klasifikasi posisi, pelatihan dan pengembangan, pengelolaan kegelisahan pegawai, penilaian kinerja, pengukuran kinerja, mediasi konflik, pengelolaan keragaman (*diversity management*), hingga masalah *bargaining* kolektif. Tujuan dari kegiatan MSDM adalah tercapainya tujuan secara efektif melalui bagian kepegawaian yang teratur.

Kegiatan pertama yang dilakukan dalam MSDM adalah merekrut pegawai secara obyektif dan transparan. Henry mengatakan bahwa merekrut pegawai yang berkualitas tinggi merupakan tugas terpenting di semua sektor pemerintah. Namun demikian, pada kenyataannya pemerintah justru kurang serius, lambat serta subyektif dan bahkan ada unsur kecurangan dalam merekrut calon Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kondisi tersebut sangat kontras dengan pola rekrutmen yang dilakukan di sektor privat.

Tahapan kedua setelah rekrutmen adalah pelatihan atau (*training*). Program pelatihan dirancang disamping untuk meningkatkan produktifitas pegawai. Namun Henry amat menyayangkan bahwa program ini belum diyakini betul oleh pemerintah AS sebagai upaya peningkatan skill dan produktifitas. Walaupun pada beberapa Negara bagian merespon program pelatihan dengan baik, namun sejauh ini analisis tentang dampak pelatihan belum diketahui secara pasti.

Setelah pelatihan, kegiatan MSDM di sektor publik selanjutnya adalah penilaian kinerja. Kegiatan penilaian kinerja merupakan salah satu aktifitas administrasi kepegawaian sektor publik paling rumit dibanding dengan penilaian di sektor privat. Pada tahap ini bagian kepegawaian melakukan penilaian terhadap seluruh birokrat baik yang telah menempuh program pelatihan maupun tidak. Sejauh ini *reliabilitas* dan reputasi penilaian terhadap kinerja pada sektor publik masih belum diakui secara penuh dikarenakan masih adanya sikap penilaian yang kurang transparan, standar kinerja yang rumit, serta dokumentasi yang buruk. Akibat adanya beberapa faktor itulah banyak pegawai merasa tidak puas dengan hasil penilaian kinerja. Namun demikian perbaikan tentang penilaian kinerja ini masih terus diupayakan oleh bagian kepegawaian untuk dapat menghasilkan penilaian kinerja ini terus diupayakan oleh bagian kepegawaian untuk dapat menghasilkan

penilaian yang reliabel dan dapat menjadi acuan pengukuran bagi peningkatan kinerja setiap pegawai.

Hasil dari adanya penilaian kinerja diharapkan: (1) dapat memotivasi pegawai untuk melakukan pekerjaan yang lebih baik atau bahkan dapat menumbuhkan komunikasi lebih intensif antara pegawai dengan atasannya terkait masalah pekerjaan yang telah dilakukan; (2) dipakai untuk menetapkan bonus berdasarkan kinerja; (3) untuk mengetahui adanya pegawai yang tidak berkompeten dan selanjutnya dicari solusi mengelola pegawai yang tidak kompeten tersebut.

Tahapan selanjutnya dalam manajemen SDM adalah sistem penggajian (remunerasi). Berdasarkan survey yang dilakukan menunjukkan bahwa penggajian pada sektor publik perlu diperhatikan dengan baik (menaikan gaji pegawai) guna membuat orang-orang yang berkualitas berminat melamar dan menjadi pegawai pemerintah. Oleh karena itu struktur penggajian dipemerintah perlu diperbaiki sehingga dapat bersaing dengan kualitas struktur penggajian disektor privat.

PENGELOLAAN PNS DI ERA DESENTRALISASI

Pencapaian efektifitas pengelolaan aparatur dimulai dari kegiatan rekrutmen calon pegawai. Rekrutmen yang ditindaklanjuti dengan seleksi calon pegawai merupakan kegiatan sentra dalam manajemen SDM. Setiap organisasi memiliki metode tertentu untuk menarik dan memilih calon pegawai. Prosedur rekrutmen merupakan komponen kritis dalam setiap proses manajemen SDM.

Jika rekrutmen dan seleksi dilakukan secara efektif, organisasi akan dapat memiliki pegawai sesuai dengan kebutuhan. Dengan demikian efektivitas kegiatan ini dapat diukur dari kesesuaian antara jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan dengan ketersediaannya pekerjaan atau jabatan dalam organisasi. Kesesuaian jumlah pegawai tentu saja harus pula disertai dengan pemenuhan persyaratan sehingga dapat melakukan pekerjaan sesuai dengan standar.

Berdasarkan hasil survey Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) tahun 2009 dapat diidentifikasi adanya beberapa tahapan dan berbagai permasalahan di daerah dalam mengelola pegawai. Tahapan pengelolaan pegawai dan permasalahan kepegawaian tersebut meliputi :

1. Formasi

- a. Dalam penentuan formasi pegawai dan jabatan struktural belum menggunakan standar yang jelas dan baku terdapat adanya perbedaan peraturan yang ada dalam UU no 32/2004 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah deng UU no. 43/1999 tentang pokok-pokok kepegawaian.

2. Rekrutmen

- a. Pola rekrutmen yang dilaksanakan selama ini berbeda antar daerah yang satu dengan yang lain, sehingga mendapatkan saringan yang berbeda. Pada akhirnya tingkatan kompetensi aparatur yang dimiliki pemerintah daerah cenderung tidak seimbang.
- b. Penetapan PP No. 48/2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS di daerah kurang memperhatikan kompetensi pegawai tersebut.
- c. Untuk daerah pemekaran, terdapat kesulitan rekrutmen pegawai untuk jabatan eselon tertentu (terutama eselon III dan IV).

3. Pola pikir

- a. Masih banyak penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan pengalaman dan latar belakang pendidikan karena masalah kekurangan SDM. Hal ini menyebabkan kesulitan dalam pedoman karir yang telah disusun.
- b. Terkait adanya pengembangan jabatan fungsional di daerah, pegawai di daerah cenderung tidak terdorong untuk mengambil alternatif jabatan tersebut, dikarenakan rumitnya persyaratan kenaikan pangkat/golongan jabatan fungsional yang didasarkan oleh produk/output kerja pegawai.

4. Promosi dan mutasi

- a. Belum semua daerah menerapkan promosi pegawai atas dasar hasil *assesment center* bekerjasama dengan pihak ketiga guna menjaga obyektivitas hasil, sehingga sistem promosi belum dapat berfungsi sebagai pemacu kinerja pegawai.
- b. Mutasi pegawai antar daerah/provinsi tidak dapat dilakukan dengan mudah karena harus terdapat persetujuan penda terkait sehingga menyebabkan ketimpangan kompetensi pegawai karena terkesan adanya “pengkaplingan” pegawai provinsi, ataupun pegawai kabupaten/kota

5. Remunerasi

- a. Adanya kesenjangan pemberian tunjangan bagi para pejabat eselon antar daerah karena bergantung pada kemampuan daerah masing-masing tidak hanya terbatas pada plafon pemerintah.
- b. Adanya kebijakan untuk membagi rata remunerasi kepada seluruh aparatur di setiap SKPD sebagai usaha mengurangi ketimpangan besarnya tunjangan tidak sepenuhnya diterima daerah karena pemberian tunjangan tidak berdasarkan kinerja sehingga dimungkinkan dapat menurunkan semangat kerja pegawai.

6. Pengembangan dan disiplin pegawai.

- a. Penyusunan standar pengembangan pegawai dalam rangka peningkatan kinerja aparatur ternyata menimbulkan permasalahan, yakni banyaknya pegawai yang berlomba-lomba melanjutkan studi S1, S2, bahkan S3, hanya saja sering kali pendidikan yang mereka ambil tidak mendukung tugas pokok dan fungsi (tupoksi)
- b. Masing terjadi *overlapping* penyelenggaraan diklat antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
- c. Penegakan disiplin melalui apel pagi dan absensi masih belum efektif.

Bagi temuan prosen pengelolaan dan persolan kepegawaian tersebut dapat dikembangkan menjadi 6 (enam) permasalahan yang menyangkut pengelolaan aparatur di daerah yaitu :

- 1) Netralitas birokrasi
- 2) Kualitas pelayanan
- 3) Rekrutmen pegawai
- 4) Sistem penggajian
- 5) Pengembangan karir
- 6) Komisi pegawai negeri

Netralitas birokrasi menjadi persolan akibat munculnya intervensi politik mengenai penempatan jabatan dalam birokrasi. Sementara persoalan kualitas pelayanan terutama berkaitan dengan inefisiensi pelayanan publik oleh aparatur pemerintah yang disebabkan oleh ketidakmampuan dan inkompetensi aparat. Dalam hal rekrutmen pegawai masih ditemui persoalan masih buruknya penyelenggaraan rekrutmen pegawai di daerah yang ditandai dengan maraknya KKN serta penyimpangan dan subyektifitas lainnya. Dalam hal penggajian menjadi masalah klasik yakni tidak kompetitif dengan penggajian di sektor swasta. Sedangkan karir pegawai belum berdasarkan atas prestasi kerja dan faktor-faktor subyektif lainnya. Harapan terbentuknya komisi pegawai negeri sipil tidak lain ditunjukkan untuk meringankan beban Badan Kepegawaian Nasional (BKN) sehingga dapat memfokuskan pada tugas pokoknya secara terarah dan strategis sekalipun belum terwujud dengan mampu bekerja secara maksimal.

Melihat gambaran beberapa temuan tersebut, maka diperlukan analisis sehingga dapat menjadi dasar dalam penyusunan strategi alternatif mengenai pengelolaan SDM aparatur di era desentralisasi. Analisis temuan persoalan dalam tahapan pengelolaan SDM :

1. Terkait manajemen kepegawaian daerah yang merupakan satu kesatuan dengan kepegawaian nasional, maka masih ditemukan kurang tegasnya sanksi yang termuat

dalam peraturan , mulai kemendagri Ni. 43/10/ 2003, PP No9/2003, UU No. 43/ 1999, PP No. 31/ 2001, mengenai pegawai negeri sipil. Sementara pelaksanaan pengelolaan kepegawaian di daerah masih berlaku keberpihakan dan unsur politis.

2. Adanya kebijakan pengangkatan tenaga honorer di daerah menjadi PNS, menimbulkan permasalahan walaupun pengangkatan tenaga honorer terpetakan di tiap badan kepegawaian daerah (BKD) di tiap daerah tetapi belum menggambarkan kebutuhan kompetensi atas jabatan yang dibutuhkan daerah. Secara umum kecenderungan tenaga honorer ialah pegawai yang ada pada awalnya bergabung berdasarkan sistem kekerabatan, bukan berdasarkan kompetensi yang dipunyainya.
3. Sistem dan pola karir menjadi terhambat khususnya dalam menentukan formasi jabatan. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi jabatan karir yaitu dorongan politis serta belum adanya ketepatan dan kelengkapan database kepegawaian untuk menjawab persoalan kebutuhan perubahan kompetensi atas jabatan yang baru atau kosong.
4. Terkait masalah pengembangan jabatan yang terkendala dengan berbagai persyaratan yang sangat sulit dan rumit, sosialisasi dari pemerintah kepada aparatur masih sngat kurang.

Berdasarkan masalah temuan dan analisisnya, maka terlihat bahwa pengelolaan SDM aparatur yang profesional membutuhkan perubahan strategi sehingga pemerintah daerah mampu menjalankan tugasnya sesuai kebutuhan. Era desentralisasi memfasilitasi pemerintah daerah untuk mengatur penyediaan aparatur yang kompeten, menyusun rencana pengelolaan serta meningkatkan kapasitas pemerintahan yang baik dalam rangka memberi pelayanan publik.

STRATEGI PENGELOLAAN PNS SESUAI NAFAS DESENTRALISASI

Desentraalisasi membuka peluang lebar bagi setiap daerah untuk berperan lebih besar termasuk dalam pengelolaan PNS. Dalam konteks yang demikian semua tantangan desentralisasi hanya dapat diatasi dengan efektif jika semua jajaran dalam birokrasi baik

dalam hal mengatasi masalah manajemen internal (governability) maupun dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat.

Karakteristik sektor publik yang berada pada sektor privat dapat ditrasformasikan kedalam sektor publik. Namun demikian dalam hal-hal tertentu terdapat sistem yang dapat ditrasformasikan, misalnya sistem rekrutmen calon pegawai. Secara normatif, sistem rekrutmen berdasarkan asas profesionalisme, transparan serta berdasarkan analisis kebutuhan pegawai yang berbasis kompetensi.

Sistem dan prosedur rekrutmen calon PNS perlu dilakukan perubahan. Perubahan dimulai dari proses formasi sebagai perencanaan PNS. Dengan perencanaan PNS dapat diidentifikasi kebutuhan aparatur disertai dengan standar kompetensi dan kualifikasi SDM yang dibutuhkan melalui analisis jabatan. Demikian pula jumlah kebutuhan aparat dapat ditentukan sesuai dengan hasil perhitungan analisis beban kerja.

Setelah perencanaan, kegiatan pengelolaan SDM selanjutnya adalah rekrutmen dan seleksi yang dilakukan secara obyektif dan transparan dilanjutkan dengan penempatan pegawai berdasarkan atas kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki sesuai dengan pekerjaan yang diberikan. Berdasarkan penilaian kinerja sebagai proses setelah penempatan pekerjaan, kemudian dirumuskan dan dilakukan sistem penggajian berdasarkan atas kinerja individu atau *performace-based pay* (Long, 1998). Pelatihan diadakan sesuai analisis kebutuhan pelatihan yang bertujuan untuk mengidentifikasi adanya kesenjangan antar kompetensi dan standar pelaksanaan pekerjaan (Tovely, 1997).

Pola perubahan strategi yang ditawarkan mengenai persoalan pengelolaan aparatur pegawai khususnya dalam hal rekrutmen pegawai yakni:

1. Menjalani kerja sama dengan pihak perguruan tinggi untuk mengadakan rekrutmen pegawai. Perguruan tinggi tidak hanya berfungsi sebagai pihak pembuat soal dan penilaian, tetapi juga dilibatkan langsung dalam proses keseluruhan dari penjurangan pegawai sampai tahap penerimaan pegawai.

2. Menjalinkan kerjasama dengan pihak swasta (agency) dalam proses rekrutmen.
3. Membangun manajemen kepegawaian yang terintegrasi secara nasional, yakni dengan memberikan kewenangan dan peran yang besar kepada pemerintah daerah untuk menata dan mengelola pegawai dalam hal rekrutmen, penempatan dan segala keputusan yang berhubungan dengan kepegawaian di daerah dengan melibatkan pihak lain (poin 1 dan 2).
4. Menghentikan kebijakan yang bisa merugikan bagi para pegawai secara individual atau kelompok dan memberikan kepastian jaminan profesional dalam hal *reward*, *punishment* dan kesempatan berkarir secara obyektif.
5. Menata struktur kepegawaian yang tumpang tindih pada setiap unit kerja yang ada di daerah.

Selain perubahan strategi pengelolaan tersebut, terdapat masalah lain yang harus segera diatasi terutama berkaitan dengan perubahan budaya kerja yang dapat diulas sebagai berikut:

1. Budaya primordialisme, patron-klien, raja-raja kecil, upeti adalah sebagian dari contoh budaya informal yang melekat (*embedded-ness*) sebagai *mindset* perilaku pejabat di daerah di era desentralisasi. Budaya seperti ini menciptakan biaya tinggi dan merusak nilai-nilai desentralisasi. Proses administrasi di Indonesia dipengaruhi oleh konsep tradisional Jawa yang menekankan sentralisasi kekuasaan, perilaku patrimonial, primordialism, *patron-client* dan pembuatan keputusan *top-down* (Rohdewohld, 1995).
2. Menghilangkan rasionalitas yang terbatas dan perilaku oportunistik yang telah menimbulkan nilai-nilai sikap dan perilaku yang tidak sejalan dengan makna desentralisasi. Diharapkan tidak lagi terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam bentuk misalnya pola monopoli dan akuntabilitas yang buruk oleh segelintir oknum di daerah. Birokrasi di daerah harus dijauhi pula dari budaya yang memungkinkan terjadi kontak personal atau hubungan transaksional antar

pelaku desentralisasi, transaksi oportunistis, hubungan ilegal baik yang dilakukan oleh oknum kepala daerah, anggota dewan ataupun lembaga penegak hukum.

3. Merekonstruksi model mental para pelaku desentralisasi dan otonomi daerah sehingga tidak lagi menunjukkan perilaku birokrasi yang masih ingin dilayani (pangrehpraja) dan bukannya ingin melayani masyarakat (pamongpraja).
4. Perbaiki sikap kepemimpinan dan perannya dalam kelembagaan tiap daerah sehingga tidak ada lagi kelompok yang kalah. Kelompok *incumbent* yang kalah akan mempertahankan status quo saat memimpin dengan cara melawan (revenge). Tarik-menarik kekuatan dari kelompok yang kalah menyebabkan aturan main desentralisasi menjadi tidak jelas sehingga menciptakan biaya transaksi ekonomi. Masalah ini menjadi kian parah karena perilaku aji mumpung (moral hazards) dari sejumlah elit di era desentralisasi. Perilaku sejumlah elit daerah yang oportunistis tersebut seringkali menempatkan pegawai secara subjektifitas yang sesuai dengan keahlian dan kompetensi.
5. Perubahan cara pandang (mindset) pelaku desentralisasi yang dipengaruhi kebiasaan masa lalu secara turun temurun.

Dari perubahan strategi yang ditawarkan di atas tentunya membutuhkan komitmen dan kemauan politis pemerintah pusat dan daerah. Semua akan terwujud ketika terdapat legitimasi berupa kebijakan dari pihak yang berwenang. Keterlibatan masyarakat dalam menjalankan fungsinya sebagai kontrol dalam pelaksanaan pemerintah daerah khususnya berkaitan dengan rekrutmen calon PNS akan turut menciptakan terwujudnya transparansi dan akuntabilitas pemerintah.

SIMPULAN

Secara umum pelaksanaan desentralisasi belum sepenuhnya sejalan dengan harapan. Secara umum permasalahan pemerintah daerah yang terjadi di era desentralisasi mencakup isu netralitas birokrasi, kualitas pelayanan, rekrutmen calon pegawai, sistem penggajian, dan pengembangan karir, serta peran komisi pegawai negeri. Dalam rekrutmen calon

PNS daerah ditemukan banyak bukti adanya subyektifitas sehingga proses seleksi PNS tidak dapat menghasilkan PNS yang kompeten. Untuk mengatasinya, perlu dilakukan perubahan strategi dalam pelaksanaan rekrutmen pegawai disertai dengan perubahan *mindset* dan budaya organisasi yang berorientasi pada peningkatan kualitas layanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincoln (2007). *Institutions Do Really Matter: Lesson from village credit Institutions of Bali*. *Journal of Indonesia Economy and Business*, vol. 20, No. 4 October, 2005, Faculty Of Economics of Gadjah Mada University. Yogyakarta.
- Bappenas. 2009. RPJPN tahun 2005-2025
- Bardhan, P & Mookenherjee, D. (2002). *Corruption. And Decentralisation of Infrastructure In Developing Countries*. Boston University.
- Bird, R.M Vaillacourt, F. (1998). *Fiscal Decentralization In Developing Countries*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration & Public Affairs (Ninth Edition)*. Printice Hall, New Jersey
- Jaya, W.K Dick, H. (2001). *The latest crisis of regional autonomy in horostical perspective*, in chapter “Indonesia today”. Iseas. Singapore
- Jaya, W.K (2005). *Dysfuctional Institutions in the case of Indonesia regional government budget pricess*. *Journal of Indonesia Economy and Business*, vol. 20, No. 2 April, 2005, Faculty Of Economics of Gadjah Mada University. Yogyakarta.
- Litvack, J, & Seddon, J. (1999). *Decentralization Briefing Notes*, Washington D.C. World Bank Institute.
- Long R.J., (1998). *Compensation in Canada*. Toronto ITP Nelson.
- Vasquez, M.J & Mc Nab, RM, (1997). *Fiscal Decentralizations, Economic Growth and Democratic Governance*. Atlanta, School of Political Studies, Georgia State

University.

Muluk, K., (2009) *Peta Konsep Desentralisasi dan pemerintahan Daerah*. ITS press, Surabaya.

Prud'homme, R. (1995). *The Dangers of Decentralisation*. The World Bank Research Observer, 10 (2):201-220.

Shah, A. (1998) *Balance Accountability, and Responsiveness: Lesson about decentralization*. Washington. World Bank.

Tanzi, V., (2000). *Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and macro economic aspects*. Proceeding of the annual world.

Tovey, M.D., (1997) *Training in Australia: Design, Delivery, evaluation and management*. Sydney, Prentice Hall Australia.

World Bank (2002). *World Development Report 2002*. Building institutions for market. New York:Oxford University Press

