

MANAJEMEN SDM ORGANISASI SEKTOR PUBLIK: PROBLEMATIKA DAN ALTERNATIF SOLUSI

Eris Yustiono

STIA LAN Bandung, Jalan Cimandiri No. 34-38 Bandung, Telp. 022-4220921

Email: oncom_tea@yahoo.com.

Public Sector Human Resource Management: Problems and Alternative Solutions

Public sector human resource management tends to have been neglected. In practice, human resource has been positioned as complimentary asset of an organization and has no sufficient bargaining power. This condition leads to a condition in which organizations neglect their employees' administrative development such as promotion, pension and so forth. Furthermore, at some point it will create hindrances for career path development, performance improvement, and personnel development as a whole.

Negligence in human resource management after all results in public sector's deteriorating productivity and dwindling capability to serve the citizens. This condition is usually worsened by inept leaders who are incapable to manage the organization's human resource.

Keywords: job analysis, career, performance appraisal, leadership

A. Pendahuluan

Manajemen sumber daya manusia sendiri merupakan suatu konsep yang dilandasi oleh beberapa penelitian tentang perilaku manusia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan manusia dalam suatu organisasi bukan hanya alat untuk mencapai tujuan organisasi, tetapi lebih dari itu, yaitu sebagai asset paling berharga dalam suatu organisasi. Sekalipun disadari bahwa manusia merupakan asset terpenting, namun seringkali terjadi, dalam tataran praktik - khususnya di organisasi pemerintahan - pengelolaan atas SDM tidak mencerminkan pengelolaan atas suatu asset yang dianggap strategis. Pengelolaan yang dimaksud di sini bukan semata-mata ketika manusia sudah tergabung dalam suatu organisasi, akan tetapi jauh sebelum mereka bergabung, yaitu sejak proses pengadaan, pemanfaatan, hingga berhenti bekerja.

Pengelolaan yang tidak dilaksanakan dengan baik tentu berkorelasi positif dengan hasil pengelolaannya. Seringkali Menpan dalam beberapa kesempatan mengatakan bahwa kinerja PNS kurang produktif, walaupun tidak mau dikatakan tidak produktif. Dari sekitar 4 juta PNS yang ada saat ini, hanya menurut Menpan hanya 40% yang dapat dikategorikan produktif. Dengan kata lain 2,4 juta dengan PNS hanya merupakan beban negara karena kontribusinya tidak sebanding dengan pengeluaran negara untuk membiayai mereka.

B. Permasalahan dalam Manajemen SDM

Seperti telah dinyatakan sebelumnya dan diyakini oleh banyak pihak, bahwa mengingat SDM merupakan asset organisasi yang paling berharga, mengingat segala kelebihannya dibandingkan dengan asset yang lain, maka seharusnya pengelolaannya mendapat perhatian yang serius. Namun demikian, dari pengalaman empiris, masih cukup banyak permasalahan yang membelit manajemen kepegawaian di Indonesia. Beberapa permasalahan justru menunjukkan permasalahan yang mendasar dalam suatu

manajemen kepegawaian/SDM. Beberapa masalah lain berkaitan dengan upaya pemanfaatan dan/atau pengembangan. Berikut akan disampaikan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian dan beberapa alternatif solusi yang diharapkan dapat meminimalisir permasalahan yang ada.

1. Permasalahan yang Berkaitan dengan Penerimaan Pegawai

Pengadaan pegawai berkaitan dengan rekrutmen dan seleksi. Mondy dan Noe (1990:8) mendefinisikan rekrutmen sebagai *"The process of attracting such individuals in sufficient numbers and encouraging them to apply for jobs with the organization"*. Kemudian Monappa dan Saiyadain seperti dikutip oleh Mangkunegara (2000:33) berpendapat bahwa *"Recruitment is the generating of applications or applicants for specific position"*. Sedangkan seleksi dimaknai oleh Mondy dan Noe (1990:8) sebagai: *"The process of choosing from a group of applicants the individual best suited for a particular position"*. Kemudian Handoko (1996:85) mendefinisikan seleksi sebagai: *"Serangkaian langkah kegiatan yang digunakan untuk memutuskan apakah pelamar diterima atau tidak"*.

Tahapan pengadaan pegawai didahului dengan upaya untuk menganalisis kebutuhan pegawai, baik secara kuantitas maupun kualitas, dalam arti kebutuhan akan calon pegawai yang mempunyai kompetensi yang dibutuhkan. Upaya identifikasi atas kuantitas dapat dilakukan dengan jalan melakukan analisis atas beban kerja yang seharusnya diemban oleh para pegawai dibandingkan dengan para pegawai yang tersedia. Sedangkan identifikasi atas kualitas dapat dilihat dari persyaratan jabatan untuk setiap posisi yang dibutuhkan. Dengan demikian, jika kedua hal ini dapat dilakukan dengan benar, maka peluang kegagalan untuk mendapatkan calon pegawai yang diharapkan dapat diminimalisir.

Namun, berdasarkan pengalaman, nampaknya hal ini tidak terlalu sungguh-sungguh diperhatikan. Sekalipun masih terlalu sumir untuk dibuktikan, namun pengalaman praktik menunjukkan banyaknya pegawai yang ditempatkan tidak sesuai dengan kompetensinya, misalnya dengan latar belakang pendidikan yang dimiliki. Memang tidak ada jaminan bahwa kesesuaian latar belakang pendidikan dengan posisi/jabatan akan menjamin efektivitas kerja, namun jika yang sesuai saja tidak ada jaminan, bagaimana pula dengan yang tidak sesuai.

Contoh terkini adalah rekrutmen CPNS yang berasal dari tenaga honorer. Seperti diketahui bahwa pengangkatan tersebut dilandasi oleh PP No. 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer dan PP No. 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas PP No. 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer. Prinsip pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS adalah usia dan masa kerja. Hal tersebut tentu bertentangan dengan semangat untuk mendapatkan pegawai yang mempunyai kompetensi yang disyaratkan agar peran PNS sebagai abdi masyarakat dapat berjalan dengan lebih baik.

Sebelum ada kesalahpahaman mengenai pengangkatan tenaga honorer ini, dalam hal ini penulis tidak mengatakan ketidaksetujuan terhadap pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, namun yang perlu diperhatikan di sini adalah persyaratan kompetensi sehingga mereka yang kemudian terseleksi adalah yang benar-benar mempunyai kompetensi yang disyaratkan.

2. Permasalahan yang Berkaitan dengan Pengembangan Pegawai

Pengembangan pegawai merupakan upaya untuk meningkatkan kompetensi pegawai untuk menutup kesenjangan antara kompetensi yang dimiliki dengan kompetensi yang diharapkan, sesuai dengan posisi yang ditempati. Jadi esensi suatu kegiatan pengembangan pegawai adalah pemenuhan kompetensi yang disyaratkan, bukan sekedar

mengikuti suatu kegiatan pengembangan. Dengan kata lain, suatu kegiatan diklat seharusnya diikuti oleh orang yang memang mempunyai kesenjangan kompetensi atau belum memiliki kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaannya. Jenis pengembangan SDM yang seringkali dilakukan adalah pelatihan (yang dalam konteks keseharian kehidupan PNS dikenal dengan istilah diklat).

Manpower Services Commission (Wilson, 1999:4) mendefinisikan pelatihan (*training*) sebagai: *A planned process to modify attitude, knowledge, or skill behaviour through learning experience to achieve effective performance in an activity or range of activities. Its purpose, in the work situation, is to develop the abilities of the individual and to satisfy the current and future needs of the organization.* Kemudian menurut Mondy and Noe (1990:270): *“Training includes those activities that serve to improve an individual’s performance on a currently held job or one related to it”*. Definisi senada dikemukakan oleh Bernardin and Russel (1998:172) sebagai berikut: *“Training is any attempt to improve employee performance on a currently held job or one related to it”*. Dengan demikian, pelatihan seharusnya berkaitan erat dengan pekerjaan yang saat ini diemban oleh seorang pegawai.

Berdasarkan pengalaman, banyak kegiatan diklat yang diikuti oleh peserta yang pekerjaannya tidak mempunyai relevansi dengan materi/fokus diklat. Kondisi seperti ini tentu merupakan biaya tinggi, baik bagi instansi pengirim peserta maupun penyelenggara. Biaya tinggi dalam hal ini tidak semata-mata berkaitan dengan finansial saja, akan tetapi waktu yang terbuang selama mengikuti diklat dibandingkan dengan pemanfaatan keahlian yang diperoleh di tempat kerja. Esensi dari uraian tersebut adalah, program diklat yang diselenggarakan tidak disertai dengan analisis kebutuhan diklat. Padahal seperti diketahui, analisis kebutuhan diklat adalah landasan logis dalam suatu penyelenggaraan diklat. Melalui analisis kebutuhan diklat yang dilakukan dengan baik, akan teridentifikasi kompetensi apa yang masih dibutuhkan dan siapa yang harus mengikuti kegiatan diklat yang direncanakan.

Hal lain yang masih menjadi salah satu masalah adalah pelaksanaan diklat struktural. Dalam peraturan perundangan diklat struktural dikenal dengan istilah Diklatpim yang wajib diikuti oleh pegawai yang menduduki jabatan struktural. Dalam pasal 14 ayat (1) PP 101 tahun 2000 dinyatakan sebagai berikut: *“Peserta Diklatpim adalah PNS yang akan atau telah menduduki Jabatan Struktural”*. Dari pernyataan tersebut jelas terlihat bahwa diklat jenis ini dapat diikuti oleh pegawai yang akan menduduki suatu jabatan struktural atau oleh pegawai yang telah menduduki suatu jabatan struktural tertentu. Dampak dari ketentuan ini adalah berbondong-bondongnya pegawai untuk mengikuti diklatpim. Sebagian pegawai bahkan rela membayar sendiri untuk mengikuti diklatpim dengan asumsi jika telah mengikuti Diklatpim, maka tiket untuk menduduki jabatan struktural telah dimiliki dan tinggal menunggu waktu saja.

Perlu dipahami bahwa Diklatpim diharapkan sebagai ajang pembentukan kompetensi kepemimpinan sesuai dengan tingkatannya. Selain itu, Diklatpim pun berkorelasi dengan formasi yang ada. Jika pola-pola penyelenggaraan Diklatpim dilakukan seperti kebanyakan saat ini, maka dikhawatirkan esensi diklatpim yang sesungguhnya tidak tercapai karena orientasi peserta tidak lagi pada pemenuhan kompetensi yang seharusnya dimiliki sebagai pemimpin, tapi keinginan untuk mendapatkan posisi struktural.

Dikaitkan dengan formasi, sudah bukan rahasia jika masih banyak alumni Diklatpim yang belum juga menduduki jabatan struktural. Hal ini tentu merupakan suatu kesia-siaan. Jikapun beberapa tahun kemudian para alumni ini menduduki jabatan struktural, maka sangat mungkin mereka tidak lagi memiliki kompetensi yang disyaratkan untuk menduduki jabatan tersebut.

3. Permasalahan yang Berkaitan dengan Karir Pegawai

Karir merupakan perjalanan kehidupan pekerjaan seseorang. Suatu organisasi yang baik seharusnya mempunyai pola karir yang jelas dengan segala persyaratannya sehingga setiap anggota organisasi dapat memprediksi arah karir mana yang akan dituju.

Dalam manajemen SDM di lingkungan PNS, nampaknya manajemen karir belum mendapatkan porsi yang seharusnya. Bukan hal yang aneh jika seorang PNS tidak dapat meraba kemana perjalanan karirnya kemudian. Hal ini sedikit berbeda dengan pola karir di kalangan militer atau kepolisian yang nampaknya mempunyai pola karir yang relatif lebih baik.

Pola karir yang dimaksudkan di sini tidak hanya berupa rangkaian karir, tapi juga pembinaan karir yang sebaiknya melibatkan pegawai. Dalam praktiknya, perjalanan karir seorang pegawai cenderung ditentukan oleh organisasi tanpa atau dengan sedikit memberikan ruang kepada pegawai untuk terlibat dalam penentuan karirnya.

Dalam konteks jabatan, memang tersedia jabatan yang disebut dengan jabatan fungsional. Akan tetapi sudah bukan rahasia umum bahwa jabatan ini kurang diminati. Miskin struktur kaya fungsi yang seringkali digembar-gemborkan nampaknya hanya merupakan jargon semata, belum mencapai tataran praktik. Berdasarkan prediksi, hanya sedikit pegawai yang mempunyai minat untuk berkarir pada jabatan fungsional. Dengan kata lain kecenderungan yang dibidik adalah jabatan struktural. Jabatan fungsional seringkali dijadikan pilihan manakala masa jabatan struktural sudah tidak memungkinkan. Salah satu penyebabnya adalah karena hal ini secara legal memang dimungkinkan. Hal ini tercantum dalam pasal 10 PP No. 16 Thn 1994 sebagai berikut: "Pergantian Pegawai Negeri Sipil antar jabatan fungsional atau antar jabatan fungsional dengan jabatan struktural dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan untuk masing-masing jabatan tersebut".

4. Permasalahan yang Berkaitan dengan Penilaian Kinerja

Mondy & Noe (1990:382) mendefinisikan penilaian prestasi kerja sebagai "Suatu sistem yang bersifat formal yang dilakukan secara periodik untuk mereview dan mengevaluasi kinerja pegawai". Sedangkan Irawan (1997:188) berpendapat bahwa penilaian prestasi kerja adalah "Suatu cara dalam melakukan evaluasi terhadap prestasi kerja pegawai dengan serangkaian tolok ukur tertentu yang obyektif dan berkaitan langsung dengan tugas seseorang serta dilakukan secara berkala". Sementara itu Levinson seperti dikutip oleh Marwansyah dan Mukaram (1999:103) mengatakan bahwa "Penilaian unjuk kerja adalah uraian sistematis tentang kekuatan/kelebihan dan kelemahan yang berkaitan dengan pekerjaan seseorang atau sebuah kelompok". Adapun sasaran proses penilaian dikemukakan oleh Alewine (1992:244) sebagai berikut: "Sasaran proses penilaian prestasi kerja adalah untuk membuat karyawan memandang diri mereka sendiri seperti apa adanya, mengenali kebutuhan perbaikan kinerja kerja, dan untuk berperan serta dalam membuat rencana perbaikan kinerja". Dengan demikian, penilaian kinerja merupakan upaya untuk mengidentifikasi kinerja pegawai dalam kurun waktu tertentu. Hasil penilaian kinerja dapat digunakan untuk berbagai kebutuhan, misalnya pemberian umpan balik kepada pegawai, penentuan kompensasi, pertimbangan dalam pengangkatan dalam jabatan, mutasi, pelatihan, dsb. Kondisi ini dapat diwujudkan jika instrumen yang digunakan dalam penilaian kinerja valid dan reliabel.

Dari beberapa literatur (Cascio, 2003 dan Noe et al, 2003) instrumen penilaian kinerja yang efektif paling tidak mempunyai karakteristik sebagai berikut: (1) Relevan (*relevance*) yang mempunyai makna (a) terdapat kaitan yang erat antara standar untuk pekerjaan tertentu dengan tujuan organisasi, dan (b) terdapat keterkaitan yang jelas antara elemen-

elemen kritis suatu pekerjaan yang telah diidentifikasi melalui analisis jabatan dengan dimensi-dimensi yang akan dinilai dalam form penilaian; (2) Sensitivitas (*sensitivity*), berarti adanya kemampuan sistem penilaian kinerja dalam membedakan pegawai yang efektif dan pegawai yang tidak efektif; (3) Reliabilitas (*reliability*), yang berarti konsistensi penilaian. Dengan kata lain sekalipun instrumen tersebut digunakan oleh dua orang yang berbeda dalam menilai seorang pegawai, hasil penilaiannya akan cenderung sama; (4) Akseptabilitas (*acceptability*), berarti bahwa pengukuran kinerja yang dirancang dapat diterima oleh pihak-pihak yang menggunakannya; dan (5) Praktis (*practicality*), berarti bahwa instrumen penilaian yang disepakati mudah dimenegerti oleh pihak-pihak yang terkait dalam proses penilaian tersebut.

Jika karakteristik tersebut dibandingkan dengan DP-3 yang merupakan instrumen penilaian kinerja PNS, nampaknya jauh panggang dari api. Seperti diketahui DP-3 berlaku untuk semua pegawai, tanpa memperhatikan golongan, pangkat, atau jenis pekerjaan. Dengan kata lain, DP-3 tidak mengukur apa yang seharusnya diukur, yaitu kinerja pegawai. Unsur-unsur penilaian yang ada dalam DP-3 relatif sulit untuk diukur sehingga berpotensi menimbulkan bias penilaian. Penilaian semacam ini akan sangat tergantung pada bagaimana si atasan menginterpretasi makna Sangat Baik, Baik, dan Cukup tersebut, yang mungkin sangat subyektif.

5. Permasalahan yang Berkaitan dengan Kepemimpinan

Menurut House kepemimpinan adalah: *"The ability of an individual to influence, motivate, and enable others to contribute toward the effectiveness and success of the organizations of which they are members"*. Senada dengan pendapat House, Burns (Wirawan, 2002: 47) memaknai kepemimpinan sebagai berikut: *"I define leadership as leaders inducing followers to act for certain goals that represents the values and motivations – the wants and the needs, the aspirations, and the expectations – of both leaders and followers. And the genius of leadership lies in the manner in which leaders see and act in their own and their followers' values and motivations"*. Selanjutnya Burns mengatakan: *"The essence of the leader-follower relation is the interaction of persons with different level motivations and power potential, including skill, in pursuit a common or at least joint purpose"*. Sementara itu, Bryman (Huczynski and Buchanan, 1991: 480) mendefinisikan kepemimpinan sebagai berikut: *"The creation of a vision about a desired future state which seeks to enmesh all members of an organization in its net"*. Dari beberapa pendapat tersebut dapat disarikan beberapa butir penting dalam kepemimpinan sebagai berikut: (1) kepemimpinan melibatkan dua pihak yaitu pihak yang berusaha mempengaruhi dan pihak yang dipengaruhi; (2) pemimpin berusaha mempengaruhi pihak lain untuk berperilaku sesuai dengan yang diharapkan dan mengerahkan potensi yang dimiliki untuk mencapai tujuan yang ditentukan; (3) pemimpin yang efektif adalah pemimpin yang mampu meyakinkan mereka apa yang diharapkan pemimpin ditujukan untuk kepentingan bersama dan bahwa pihak yang dipengaruhi mempunyai kontribusi besar dalam mencapai kepentingan bersama tersebut.

Kepemimpinan bukan merupakan fungsi MSDM, namun dalam praktik, seorang pemimpin akan sangat menentukan ke arah mana organisasi dan/atau unit kerja yang dipimpinnya akan dibawa. Terlebih dalam nuansa paternalistik yang masih kuat, peran seorang pemimpin sangat besar dalam membangun karakter para pegawai yang dipimpinnya.

Persoalan yang kemudian muncul adalah, banyak pemimpin organisasi dan/atau unit kerja yang masih kurang mempunyai integritas yang tinggi. Beberapa kasus yang melibatkan para pejabat, termasuk bupati dan gubernur, menjadi contoh betapa hal tersebut bukan merupakan suatu asumsi belaka.

C. Upaya Penataan Manajemen SDM

Penataan manajemen SDM bukanlah merupakan hal yang sederhana. Dalam tulisan singkat ini akan dibahas beberapa hal yang kiranya dapat dijadikan dasar pertimbangan dalam melakukan pembenahan.

1. Penekanan pada Analisis Beban Kerja dan Analisis Jabatan

Penerimaan pegawai merupakan langkah awal dalam suatu siklus manajemen SDM. Penerimaan merupakan upaya mendapatkan pegawai yang tepat, baik secara kuantitas maupun kualitas sesuai dengan posisi yang tersedia dalam organisasi. Mengingat pentingnya tahapan ini, maka perlu dipersiapkan terlebih dahulu kepastian mengenai kualifikasi pegawai seperti apa yang dibutuhkan dan berapa jumlah yang tepat. Dengan demikian, pembicaraan ini berkaitan dengan upaya untuk menentukan jumlah beban kerja yang seharusnya ditanggung oleh suatu organisasi. Dalam konteks ini, maka analisis beban kerja memainkan peranan yang sangat penting.

Analisis beban kerja merupakan upaya untuk mengidentifikasi seberapa besar beban kerja yang ditanggung oleh suatu organisasi dan berapa jumlah pegawai - dengan kualitas tertentu - yang dibutuhkan untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan tersebut. Kuantitas dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan dapat diidentifikasi apabila organisasi memiliki data yang dapat dijadikan sebagai salah satu dasar dalam pengambilan keputusan. Aktivitas yang hasilnya dapat memberikan informasi mengenai berbagai jenis pekerjaan dan kualifikasi minimum yang dibutuhkan untuk mengerjakan berbagai pekerjaan tersebut adalah analisis jabatan.

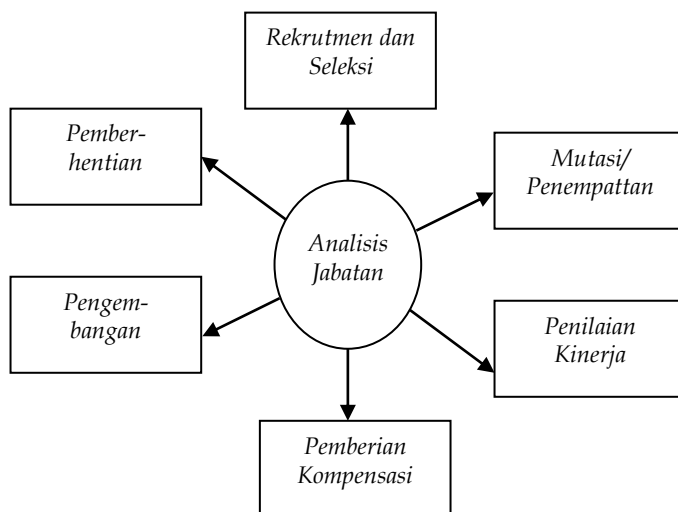
Hasil analisis jabatan tidak hanya berguna sebagai landasan analisis beban kerja, akan tetapi lebih dari itu. Hasil analisis jabatan juga bermanfaat dalam melaksanakan rekrutmen, seleksi, mutasi, pengembangan SDM, pemberian kompensasi, mutasi, penilaian kinerja, bahkan pemberhentian. Hal ini menjadi logis mengingat analisis jabatan yang benar sekurang-kurangnya akan menghasilkan dua jenis informasi. Pertama, analisis jabatan akan memberikan informasi mengenai berbagai jenis pekerjaan yang harus dilakukan dalam suatu organisasi, baik pekerjaan teknis, manajerial, atau fungsional. Kedua, analisis jabatan akan memberikan informasi mengenai kualifikasi minimum yang dibutuhkan untuk dapat mengerjakan masing-masing pekerjaan agar mendapatkan hasil yang optimal. Kualifikasi minimum dalam hal ini dapat berupa pengetahuan, keahlian, sikap, bakat, motif, dsb. Dengan kata lain, salah satu hasil analisis jabatan akan berkaitan dengan kompetensi yang harus dimiliki oleh seseorang agar dapat mengerjakan pekerjaannya dengan baik.

Contoh keterkaitan analisis jabatan misalnya dengan pelatihan. Pelatihan merupakan upaya untuk meminimalisir kesenjangan kompetensi yang seharusnya dimiliki dengan kompetensi yang saat ini dimiliki oleh seseorang. Analisis jabatan akan memberikan informasi mengenai kompetensi apa yang seharusnya dimiliki oleh seorang pemegang posisi tertentu. Dengan demikian, jika pemegang jabatan yang bersangkutan tidak mampu mengerjakan pekerjaannya dengan baik, maka dapat diidentifikasi kompetensi apa yang mungkin belum terpenuhi oleh yang bersangkutan.

Contoh lain adalah manfaat analisis jabatan dalam melakukan rekrutmen. Rekrutmen merupakan upaya untuk menarik minat calon pegawai agar memberikan respon terhadap lowongan yang ditawarkan oleh organisasi. Baik calon pegawai maupun organisasi akan mudah melakukan upaya upaya pelamaran dan atau seleksi awal jika pada saat menginformasikan lowongan disertai dengan informasi mengenai kualifikasi minimum yang harus dimiliki oleh si pelamar. Informasi tersebut dapat diperoleh dari hasil analisis

jabatan.

Secara umum keterkaitan antara analisis jabatan dengan fungsi-fungsi manajemen SDM dapat dilihat pada bagan berikut ini.



Oleh karena itu, nampaknya perlu ada suatu kebijakan/peraturan perundangan yang mewajibkan setiap institusi pemerintah melakukan analisis jabatan yang hasilnya kemudian dilaporkan kepada institusi terkait dengan pendayagunaan dan pengembangan pegawai. Untuk menghindari adanya "perkeliruan" dalam analisis yang dilakukan, maka hasil tersebut perlu diverifikasi oleh pihak yang independen.

Hasil analisis jabatan dari setiap institusi publik ini kemudian disimpan dalam database, yang secara kontinyu di-up date, dan sebaiknya dapat diakses oleh masyarakat. Usulan untuk dapat diakses oleh masyarakat adalah upaya untuk menciptakan salah satu prinsip *Good Governance*, yaitu adanya transparansi.

2. Rekrutmen dan Seleksi Pegawai

Rekrutmen dan seleksi merupakan tahap mendasar untuk memperoleh pegawai yang khususnya secara kualitas, sesuai dengan kebutuhan organisasi. Persoalannya adalah ternyata disinyalir, proses rekrutmen dan seleksi PNS banyak dipenuhi oleh hal-hal yang seharusnya tidak terjadi dalam suatu proses rekrutmen dan seleksi. Nuansa kolusi dan nepotisme masih terasa dalam hampir setiap proses rekrutmen dan seleksi.

Oleh karena itu, untuk meminimalisir bias seleksi, sebaiknya proses ini dilakukan oleh pihak-pihak yang independen, misalnya konsultan rekrutmen dan seleksi. Jika memungkinkan, proses rekrutmen dan seleksi untuk seluruh CPNS dilakukan oleh konsultan rekrutmen dan seleksi. Seandainya ttdk memungkinkan, keterlibatan konsultan independen ini dapat dilakukan untuk posisi-posisi strategis.

Hanya saja, konsekuensi yang ditanggung cukup berat, terutama dari sisi anggaran. Namun demikian, tentu pengeluaran ini akan seimbang bila hasilnya sesuai dengan yang diharapkan.

3. Penyesuaian Sistem Diklat Aparatur

Diklat merupakan proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan seseorang. Dalam peraturan perundangan yang berlaku, dikatakan bahwa sasaran diklat adalah terwujudnya PNS yang memiliki kompetensi yang

sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing. Dari sasaran tersebut terlihat adanya kata **kompetensi** yang menjadi tujuan, yang diharapkan dapat dipenuhi/dicapai oleh peserta diklat setelah mengikuti kegiatan diklat dimaksud.

Persoalannya adalah masih banyak posisi/jabatan yang tidak jelas standar kompetensinya. Ketidakjelasan standar kompetensi tentu akan berdampak pada penyelenggaraan suatu kegiatan diklat, sebab diklat dilaksanakan agar peserta memenuhi standar kompetensi sesuai posisi/jabatan/pekerjaannya. Dengan kata lain, jika kompetensi suatu posisi/jabatan/pekerjaannya tidak jelas, maka tidak jelas pula apa yang akan dicapai melalui kegiatan diklat.

Oleh karena itu, nampaknya upaya yang perlu dilakukan adalah adanya penetapan kompetensi yang dibutuhkan untuk setiap posisi. Dengan adanya kejelasan standar kompetensi, disain suatu kegiatan pelatihan akan relatif lebih mudah karena diarahkan pada kompetensi yang telah disusun tersebut. Kejelasan standar kompetensi juga akan memudahkan dalam melakukan evaluasi pasca diklat karena semua item dalam instrumen evaluasi dapat diarahkan pada standar yang telah ditentukan.

Selain perlunya penetapan standar kompetensi untuk setiap posisi/pekerjaan/jabatan, nampaknya perlu adanya perubahan dalam ketentuan perundangan yang berlaku saat ini, khususnya yang berkaitan dengan Diklatpim. Pasal 14 ayat (1) PP 101 tahun 2000 menyatakan sebagai berikut: "Peserta Diklatpim adalah PNS yang akan atau telah menduduki Jabatan Struktural".

Jika dikaitkan dengan penempatan, maka bunyi pasal ini sangat **kontradiktif** dengan tujuan penempatan pegawai. Perlu diingat bahwa pegawai yang ditempatkan adalah pegawai yang seharusnya sudah mempunyai kompetensi yang disyaratkan untuk menduduki jabatan yang disediakan. Jika penempatan pegawai pada jabatan struktural diberikan pada orang yang tidak mempunyai kapabilitas kepemimpinan yang memadai, dapat dibayangkan bagaimana hasil kerjanya.

Oleh karena itu, sebaiknya rumusan pasal 14 PP 101 tahun 2000 dikembalikan seperti semula, seperti yang tercantum dalam pasal 7 PP 14 Tahun 1999, dimana dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa Diklat Struktural adalah pendidikan dan pelatihan yang dipersyaratkan bagi Pegawai Negeri Sipil yang **akan diangkat** dalam jabatan struktural. Alasan pengembalian rumusan tersebut dilandasi oleh dua pemikiran: (1) diklat sudah selayaknya diberikan kepada mereka yang masih memiliki kesenjangan kompetensi untuk jabatan yang akan didudukinya; (2) jika kesempatan diklatpim hanya diberikan kepada pegawai yang benar-benar akan menduduki jabatan struktural, maka fenomena berbondong-bondongnya pegawai untuk mengikuti diklatpim dapat diminimalisir. Hal ini tentunya tidak akan berjalan dengan baik tanpa didukung oleh hal lain. Salah satu dukungan yang sangat berarti adalah adanya jaminan bahwa pegawai yang diikutsertakan dalam diklatpim adalah benar-benar pegawai yang diproyeksikan mengisi posisi struktural dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama sejak diklatpim berakhir.

4. Penyesuaian Sistem Karir

Secara ideal, semua instansi pemerintah sudah mempunyai peta karir dan jalur karir yang matang yang dapat diinformasikan kepada semua pegawai secara transparan. Peta karir dan pola karir ini sebetulnya dapat dibangun berdasarkan hasil analisis jabatan. Dengan peta karir dan pola karir yang jelas, pegawai akan relatif mudah menentukan arah karirnya.

Hal lain yang nampaknya perlu dilakukan pembenahan adalah perpindahan jabatan dari jabatan struktural ke jabatan fungsional. Seperti telah disampaikan sebelumnya bahwa perpindahan ini secara legal memang dimungkinkan. Namun demikian, dalam

tataran praktik, jabatan fungsional lebih banyak dimanfaatkan oleh para mantan pejabat struktural untuk berkarir lebih lama dalam status yang berbeda.

Jika memang jabatan fungsional dibutuhkan dalam suatu institusi, seharusnya pengelolaannya mendapat perhatian yang lebih serius dan dijadikan tujuan karir seorang pegawai. Hal ini perlu menjadi penekanan karena keberadaan jabatan fungsional di suatu institusi adalah karena jabatan tersebut diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu yang memerlukan kemandirian. Dengan demikian, jabatan fungsional tersebut memang diperlukan oleh karena itu keberadaannya perlu ditata dengan lebih serius.

Salah satu upaya penataannya adalah dengan menjadikan jabatan fungsional suatu pilihan karir bagi pegawai. Dengan kata lain, dalam kurun waktu beberapa tahun setelah seseorang bergabung dalam suatu institusi, kepada yang bersangkutan ditawarkan untuk memilih atau tidak memilih jabatan fungsional yang tersedia sesuai formasi yang ada. Selain itu, nampaknya perlu adanya pelarangan perpindahan dari suatu jabatan struktural ke dalam jabatan fungsional. Dengan kata lain, sebaiknya isi pasal 10 PP No. 16 Thn 1994 diubah dari diperkankan untuk berpindah menjadi tidak diperkenankan untuk berpindah jabatan. Dengan adanya pelarangan perpindahan ini, maka keberadaann jabatan fungsional akan lebih dapat diperhitungkan sebagai suatu jabatan karir bagi seorang PNS.

5. Penyesuaian Sistem Penilaian Kinerja

Esensi suatu penilaian kinerja adalah mengidentifikasi hasil dari suatu pekerjaan dalam kurun waktu tertentu dimana hasilnya dapat dipergunakan untuk berbagai keperluan terkait dengan kepegawaian. Hasil suatu penilaian yang obyektif sangat tergantung pada instrumen yang digunakan.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, sistem penilaian kinerja yang saat ini dilakukan nampaknya belum mengarah pada hal yang diinginkan. Padahal hasil penilaian kinerja akan sangat berpengaruh terhadap pembinaan seorang PNS. Hal ini bahkan dengan jelas ditegaskan dalam undang-undang. Pasal 12 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 menyatakan sebagai berikut: "Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang **dititikberatkan pada sistem prestasi kerja**".

Pegasan yang sama, dalam kaitannya dengan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat dinyatakan dalam pasal 20 UU No. 43 Tahun 1999 sebagai berikut: "Untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan **penilaian prestasi kerja**".

Oleh karena itu, nampaknya penyusunan instrumen penilaian kinerja yang berorientasi pada kinerja menjadi suatu keharusan. Penilaian ini dapat didisain sedemikian rupa, dimana penyusunan penilaian kinerja PNS dapat dititikberatkan pada beberapa hal sebagai berikut: (1) Berorientasi pada pekerjaan yang dikerjakan oleh pegawai; (2) Penentuan tim penilai (tidak hanya atasan langsung pegawai yang bersangkutan, akan tetapi ditambah dengan rekan sekerja pegawai yang bersangkutan); (3) Waktu penilaian (tidak hanya setahun sekali, akan tetapi dapat diubah, misalnya per triwulan atau per semester); dan (4) Alat kerja yang digunakan (karena hal ini akan mempengaruhi hasil kerja seseorang).

6. Sistem Kontrak dalam Manajemen Kepegawaian Negeri Sipil

Menurut pengamatan, salah satu alasan banyak orang menjadi seorang PNS adalah jaminan "keamanan" dalam arti mendapatkan pensiun pada saat purna bakti. Seperti

terlihat dalam praktik, sekali seseorang menjadi PNS, maka tidak mudah dia dikeluarkan dari statusnya sebagai PNS kecuali melanggar ketentuan-ketentuan yang berlaku; itupun sepanjang peraturan disiplin diberlakukan dengan konsisten. Dalam bahasa penulis, sekali menjadi PNS maka yang bersangkutan akan "abadi" menjadi PNS hingga masa pensiun. Dikatakan abadi karena seperti dikatakan sebelumnya, sangat sulit mengeluarkan seorang PNS dari statusnya sekalipun kinerjanya tidak mencapai yang diharapkan. Hal ini yang jika dilihat dari satu sisi nampaknya menjadi salah satu faktor kelemahan dalam manajemen SDM di organisasi publik di Indonesia.

Oleh karena itu, nampaknya pemikiran untuk membatasi masa kerja PNS berdasarkan "kontrak" dapat menjadi alternatif solusi dalam penataan kepegawaian negeri sipil. Sistem kontrak yang dimaksud di sini adalah adanya pembatasan status seorang PNS sejak yang bersangkutan diangkat menjadi PNS. Dalam hal ini total masa kerja dapat menyesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku, namun dalam rentang masa kerja ini akan dilakukan evaluasi atas kinerja pegawai yang bersangkutan per sekian tahun untuk dapat diberikan perpanjangan masa kerja.

Salah satu hal yang perlu difikirkan dengan matang adalah rentang waktu ideal yang ditentukan untuk melakukan kontrak ini, misalnya per 5 tahun. Untuk melaksanakan sistem ini tentu dibutuhkan dukungan faktor-faktor lain, diantaranya ketentuan mengenai tingkat kesejahteraan yang memadai dan instrumen penilaian kinerja yang valid dan reliabel yang dilaksanakan dengan obyektif.

Instrumen penilaian yang valid, reliabel, dan dilaksanakan secara obyektif akan menjadi salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan sistem kontrak ini, karena sistem kontrak ini berbasis kinerja. Hasil penilaian kinerja akan menjadi salah satu sumber informasi yang penting dalam penentuan keberlanjutan kontrak kerja PNS yang bersangkutan. Jika pegawai yang bersangkutan dapat memenuhi ketentuan/kinerja yang disyaratkan dalam kurun waktu tertentu, maka yang bersangkutan akan mendapatkan perpanjangan masa kerja, jika tidak maka secara alamiah akan tersingkir.

Sisi baik sistem ini adalah akan menciptakan iklim kompetisi yang sehat dan pegawai akan terpacu untuk menghasilkan kinerja yang baik untuk kelangsungan statusnya. Kemudian, pemerintah akan mempunyai alasan yang kuat untuk memberhentikan pegawai yang memang dinilai tidak produktif.

Namun demikian, nampaknya sistem ini juga mempunyai kelemahan. Sistem karir akan sangat tergantung pada kinerja pegawai. Dengan kata lain, satu posisi sangat mungkin berubah relatif cepat sesuai dengan nilai kinerja yang diperoleh seorang pegawai. Selain itu, bagi para pimpinan yang kurang mempunyai integritas, sistem ini dapat dijadikan alat untuk mendepak para pegawai yang tidak mempunyai haluan yang sama.

7. Pemilihan/Pengangkatan Pemimpin

Mencari pemimpin yang mempunyai kapabilitas seperti yang diharapkan memang bukan pekerjaan yang mudah akan tetapi, perlu digarisbawahi, bukan pula merupakan hal yang mustahil. Yang perlu ditekankan adalah adanya *goodwill* dari para pengambil kebijakan dalam penentuan dan/atau pengangkatan seorang pemimpin.

Dalam kaitannya dengan penentuan dan/atau pengangkatan seorang pemimpin dalam organisasi formal, khususnya organisasi publik, dapat dilakukan beberapa hal sebagai berikut: (1) Tentukan kriteria jabatan untuk setiap posisi; Penentuan kriteria dalam konteks ini bukanlah seperti apa yang biasa dilakukan dalam organisasi pemerintah yang lebih mengandalkan sistem karir yang tertuang dalam Daftar Urut Kepangkatan (DUK). Dalam DUK yang menjadi prioritas pengangkatan seseorang adalah pangkat, jabatan, masa kerja, latihan, pendidikan, dan usia. Padahal jika memperhatikan ketantuan

perundangan yang berlaku, seperti yang dinyatakan dalam pasal 12 UU No. 43 tahun 1999, sistem pembinaan PNS dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Oleh karena itu, tanpa bermaksud mengabaikan DUK yang merupakan bagian dari perjalanan karir seorang pegawai, nampaknya penekanan pada persyaratan kompetensi harus lebih diperhatikan. Artinya, DUK hanya merupakan persyaratan kesekian setelah persyaratan-persyaratan yang bersifat kompetensi. Dengan kata lain, untuk setiap posisi harus dilakukan kriteria-kriteria yang dapat diukur, yang berorientasi pada kompetensi, yang akan menjadi indikator dalam pemilihan dan penentuan seorang pemimpin. (2) Libatkan Tim Independen dalam proses rekrutmen dan seleksi; Agar dapat menghasilkan seorang pemimpin yang berkualitas, maka pemilihan dan penentuan untuk menduduki jabatan dilakukan melalui mekanisme seleksi yang terbuka dan kompetitif. Dalam hal ini perlu adanya pelibatan tim seleksi yang bersifat independen, dalam arti terlepas dari struktur organisasi instansi yang bersangkutan, dalam proses penentuan seorang pemimpin suatu unit kerja. Tim independen ini bisa berasal dari masyarakat, LSM, organisasi yang mempunyai spesialisasi dalam seleksi pegawai, atau gabungan dari beberapa unsur. Dari dua hal tersebut, kriteria dan keterlibatan tim independen, dapat diambil sekurang-kurangnya dua hal positif. Pertama, pemimpin yang terpilih adalah pemimpin yang memenuhi kualifikasi kompetensi yang benar-benar disyaratkan; atau paling tidak mendekati kualifikasi kompetensi yang disyaratkan. Kedua, keterlibatan tim independen akan meminimalisir adanya praktik KKN sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas hasil pemilihan dan penentuan pegawai yang dilakukan.

Dengan model seleksi seperti tersebut di atas, diharapkan akan terpilih sosok pemimpin yang mempunyai kredibilitas yang baik, mempunyai visi yang jelas, dan mempunyai komitmen yang tinggi. Dengan kualifikasi tersebut maka diharapkan pemimpin yang bersangkutan dapat mendorong pegawai untuk kreatif dan inovatif sehingga mampu menciptakan suasana kerja yang kondusif. Sedangkan bagi yang tidak terpilih dapat diarahkan pada jalur lain sesuai dengan kompetensi yang dimiliki atau tersisih melalui seleksi alam.

D. Penutup

Penataan MSDM dalam lingkungan organisasi publik nampaknya sudah menjadi suatu keharusan. Hal ini diperlukan mengingat posisi PNS sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan fungsinya seperti tercantum dalam peraturan perundangan yang berlaku.

Namun demikian, sangat disadari bahwa penataan MSDM dalam lingkungan organisasi publik bukan merupakan hal yang mudah, namun tentu saja bukan hal yang musykil untuk dilaksanakan. Salah satu faktor penghambat adalah adanya "perlawanan" dari pihak-pihak yang tadinya sudah merasa mapan dengan kondisi sebelumnya. Oleh karena itu, bukan tidak mungkin akan menimbulkan banyak pertentangan. Namun demikian, tentu posisi PNS sebagai abdi masyarakat yang diharapkan menjadi golongan yang lebih bermanfaat bagi masyarakat sebagai pihak yang dilayani, tentu harus diperhatikan. Dalam hal ini diperlukan keberanian untuk mengubah tatanan yang selama ini dioperasionalkan.

Salah satu faktor yang tidak terlibat langsung dalam manajemen SDM adalah adanya pimpinan yang mau dan mampu untuk menjadi agen perubahan. Karena pimpinan yang berkompeten, dalam arti mempunyai kompetensi yang diandalkan dan *goodwill* ke arah yang lebih baik, akan membuat penataan SDM menjadi relatif mudah.

Referensi

Buku

- Bernardin HJ and Russel JE. 1998. *Human Resources Management – An Experiential Approach, 2nd Edition*. Singapore: McGraw-Hill.
- Cascio WF. 2003. *Managing Human Resources – Productivity, Quality of Work Life, Profits, 6th Edition*. New York: McGraw-Hill.
- Mangkunegara AP. 2003. *Perencanaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Marwansyah dan Mukaram. 1999
- Mondy RW and Noe RM. 1990 *Human Resource Management 4th Edition*. USA: Allyn and Bacon.
- Noe et al. 2003. *Human Resource Management – Gaining A Competitive Advantage*. New York: McGraw-Hill/Irwin.

Lain-lain

- PP 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil
- PP 14 Tahun 1999 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil
- PP No. 16 tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil
- PP No. 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas PP No. 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer
- PP No. 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer
- Priatna R. 2007. *Manajemen Kepegawaian Indonesia : Quo Vadis?*. Jurnal Ilmu Administrasi. Vol. IV No. 2 Tahun 2007
- UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Yustiono E. 2006. *Korelasi Pemberdayaan dengan Kepemimpinan dalam Organisasi Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi. Vol. III No. 3 Tahun 2006