

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dewasa ini kita bersama-sama sedang berupaya bangkit dari keterpurukan akibat krisis multi dimensi yang berkepanjangan. Di sisi lain, krisis pulalah yang telah menyadarkan kita betapa jalan yang kita tempuh selama ini banyak mengandung kelemahan dan kekurangan sehingga kita bersepakat untuk melaksanakan pembenahan (reformasi) di segala bidang.

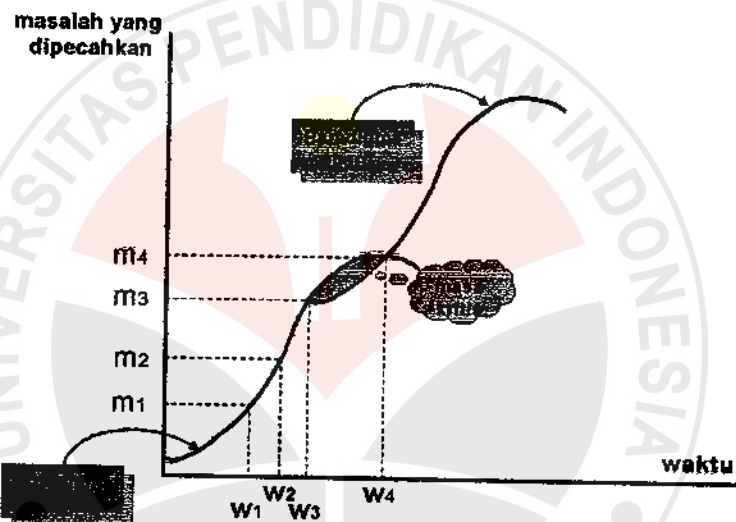
Menurut Kuhn (dalam Kajian Paradigma, 2006; 15), krisis akan timbul apabila suatu permasalahan yang dihadapi masyarakat tidak dapat dijelaskan atau tidak dapat dipecahkan secara memuaskan dengan menggunakan suatu paradigma. Krisis itu akan mendorong "*scientific revolution*" dikalangan masyarakat ilmuwan, untuk melakukan penilaian dan pemikiran kembali mengenai paradigma yang ada dan mencoba menemukan paradigma baru yang dapat memberikan penjelasan dan alternatif pemecahan masalah atas permasalahan yang dihadapi secara lebih memuaskan. *Scientific revolution* tersebut sebagai proses *paradigm discontinuities* dan perkembangan formal karena masih validnya suatu paradigma sebagai suatu kontinuita. Dwivedi dan Nef (dalam Kajian Paradigma, 2006; 16) mengatakan bahwa; *An intellectual crisis can be said to emerge when synthesis between continuities and discontinuities*

fails to take place or when heroically or operational contradiction emerges in the very foundations of a intellectual tradition.

Dibawah ini bisa dilihat grafik pergeseran paradigma, yaitu pergeseran paradigma lama ke paradigma baru dalam interval pemecahan masalah dan waktu, gambarnya seperti di bawah ini:

Gambar 1.1; Pergeseran Paradigma

PERGESERAN PARADIGMA DAN PEMECAHAN MASALAH



Sumber; dimodifikasi dari Kajian Paradigma Pim II LAN, 2006

Krisis tersebut akan menyebabkan diskontinuitas lebih lanjut yang dapat menimbulkan beberapa kemungkinan, yaitu; ambruknya suatu paradigma, sintesis parsial yang rapuh, ataupun konseptualisasi yang sama sekali baru.

Created by Eodang Abdullah

Pengenalan berbagai tantangan, permasalahan dan ancaman merupakan *conditio sine qua non* agar cara-cara yang paling tepat untuk menghadapinya dapat dicari dan peluang yang timbul dapat dimanfaatkan. Menghadapi berbagai perubahan yang sudah dan sedang terjadi ternyata harus mengerahkan segala kemampuan yang dimiliki agar mendapatkan hasil yang menguntungkan. Kenyataan menunjukkan bahwa sementara orang sibuk menghadapi perubahan yang sedang terjadi, sudah muncul perubahan yang baru yang harus dihadapi.

Kita semua harus melangkah secara jeli, cerdas, benar dan tepat serta bersemangat tanpa mengenal lelah, mencurahkan segenap tenaga, pikiran, hati serta perasaan agar mampu "merubah" kelemahan menjadi kekuatan dan tantangan menjadi peluang.

Sondang P. Siagian (2000; 2), mengatakan bahwa hidup dalam era modern sekarang ini, seseorang harus berlari untuk terus berada di tempat. Yang jelas, berbagai perubahan yang sifatnya mendasar pasti terjadi dan harus dihadapi. Dikatakan mendasar karena akan menyentuh seluruh segi kehidupan manusia, baik pada tingkat individual, organisasi, negara dan bahkan sampai pada tingkat global. Dengan kata lain akan terlihat perubahan dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya yang tidak mustahil mengakibatkan terjadinya pergeseran pada norma-norma moral dan etika yang dianut. Berbagai perubahan tersebut dipicu oleh berbagai faktor perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam bahasa Jepang ada istilah "Kaizen" yang telah diterima sebagai salah satu konsep kunci dalam manajemen, masuk dalam *New Shorter Oxford English Dictionary* yang merumuskan artinya adalah "perubahan yang berkesinambungan kearah yang lebih baik dari penerapan cara kerja, efisien, pribadi, dan sebagainya, merupakan filosofi bisnis". (Masaaki Imai, 1999; 12).

Menurut Wibowo (2007; 89), perubahan dapat terjadi pada diri kita maupun disekeliling kita, bahkan kadang-kadang tidak kita sadari bahwa hal tersebut berlangsung. Perubahan sudah menjadi fenomena global yang tidak bisa dibendung, beberapa kejadian yang dihadapi organisasi antara lain adalah restrukturisasi, merger, divestasi, dan akuisisi, penurunan kesempatan kerja dan ekspansi internasional dengan segala konsekuensinya. Dengan demikian adanya faktor pendorong mengenai perlunya melakukan perubahan, diantaranya; (1) kuatnya tekanan politik, (2) perkembangan ekonomi, (3) kebijakan pemerintah dan sitem administrasi, (4) kecenderungan sosial, (5) kecenderungan demografis, (6) perkembangan teknologi yang semakin efisien, (7) kecenderungan organisasi dalam struktur dan skala, (8) perkembangan pasar yang semakin kompetitif, (9) masalah sumber daya manusia pekerja dan manajer, (10) meningkatnya tuntutan pelanggan.

Dorongan akan perubahan tersebut harus direspon dengan tepat dan cerdas oleh setiap organisasi. Pemimpin suatu organisasi memiliki peran kunci untuk menentukan arah, kebijakan, dan strategi yang harus

ditempuh. Namun untuk mengadakan perubahan memerlukan dukungan dan kerja sama dari seluruh sumber daya manusia yang dimiliki. Tugas penting seorang pemimpin dalam melakukan perubahan adalah menyiapkan sumberdaya manusia melakukan dan menerima perubahan. Setiap orang dalam organisasinya harus mampu merubah pola pikir untuk melepaskan diri dari kondisi status quo yang selanjutnya merespon perubahan secara positif.

Perubahan berarti bahwa kita mengubah dalam cara mengerjakan atau berpikir tentang sesuatu yang dapat menjadi mahal dan sulit (Pasmore, 1994; 3).

Burnes (2000; 304) mengategorikan tipe perubahan berdasarkan pada fokusnya, ditujukan pada individu, kelompok, atau subsistem dan sistem. Dilihat dari modelnya dapat dibedakan dalam *the incremental model* (model peningkatan), *the punctuated equilibrium model* (model keseimbangan tersela) dan *the continuous transformation model* (model transformasi berkelanjutan).

Dewasa ini timbul kekuatan yang mendorong perubahan, termasuk perubahan besar dalam organisasi sehingga memerlukan transformasi melalui upaya-upaya *reengineering, restructuring, quality programs, mergers and acquisitions, strategic change and cultural change* (Kotter, 1996; 19).

Namun, diingatkan bahwa perubahan harus dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan agar manfaat yang ditimbulkan oleh

perubahan lebih besar dari pada beban kerugian yang harus ditanggung. Kebanyakan di antara kita sering lupa memperhitungkan *social costs* sebagai akibat perubahan (Greenberg dan Baron, 2003; 604).

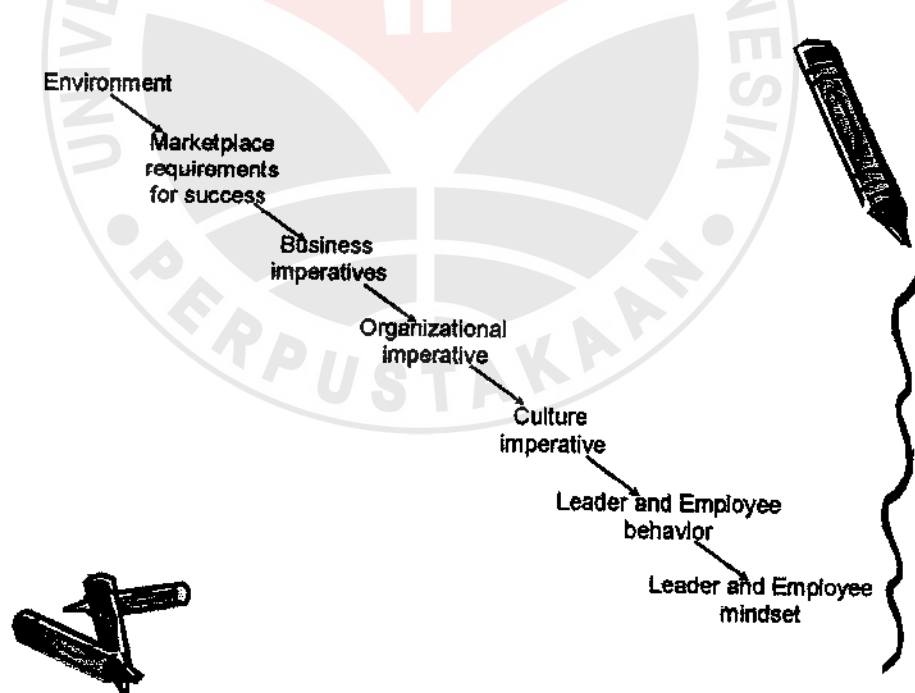
Menurut Heraclitus F. (dalam Kajian Manajemen Strategik, 2004; 24), *There is nothing permanent except change.*

Prof. Prahalad pun mengatakan bahwa; *If you don't learn, you do not change, if you do not change, you are die.*

Dalam kata mutiara mengatakan; *Change is the only evidence of life* (Evelyn Waugh dalam Rhenald Khasali, 2005; 5).

Anderson dan Anderson (2001; 17) menggambarkan *the Drivers of change model* seperti dibawah ini:

Gambar 1.2. THE DRIVERS OF CHANGE MODEL



Sumber, Anderson and Anderson, *Beyond Change Management*, (2001; 17)
 Created by Endang Abdullah

- 1) Lingkungan, termasuk; sosial, bisnis dan ekonomi, politik, pemerintahan, teknologi, demografi, legal, serta lingkungan alam.
- 2) Kebutuhan pasar untuk sukses, termasuk pelayanan terhadap pelanggan, hasil dari perubahan lingkungan
- 3) Desakan bisnis, menggambarkan apa yang perlu dilakukan secara setrategis untuk menjawab tantangan pelanggan
- 4) Desakan organisasional, menggambarkan apa yang harus berubah dalam organisasi, untuk menjawab tantangan pelanggan
- 5) Desakan kultural, menentukan perubahan budaya organisasi untuk menjawab tantangan dari pelanggan
- 6) Prilaku pemimpin dan pegawai, yaitu menciptakan perubahan prilaku pemimpin dan pegawai untuk mencapai budaya organisasi yang baik
- 7) Pola pikir pemimpin dan pegawai, adalah bagaimana merubah pola pikir pemimpin dan pegawai untuk melayani dan memuaskan pelanggan

Dalam Al Qur'an, surat An Nisa, ayat 100 Allah SWT. berfirman:

﴿وَمَنْ يُهَاجِرْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يَجِدْ فِي الْأَرْضِ مَرَاغِمًا كَثِيرًا وَسَعَةً

وَمَنْ يَخْرُجْ مِنْ بَيْتِهِ مُهَاجِرًا إِلَى اللَّهِ وَرَسُولِهِ ثُمَّ يُدْرِكْهُ الْمَوْتُ

فَقَدْ وَقَعَ أَجْرُهُ عَلَى اللَّهِ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا ﴿١٠٠﴾

Yang artinya; "Barang siapa berhijrah (berubah) di jalan Allah, niscaya mereka mendapati di muka bumi ini tempat hijrah yang luas dan rizki yang banyak. Barangsiapa keluar dari rumah yang dengan maksud berhijrah

Created by Endang Abdullah



(perubahan) kepada Allah dan RasulNya, kemudian kematian menimpanya (sebelum mencapai ketempat yang dimaksud), maka sungguh telah tetap pahalanya di sisi Allah. Dan adalah Allah Maha Pengampun Lagi Maha Penyayang". (Al Qur'an, surat An Nisa, ayat 100).

Dari semua pernyataan diatas, menegaskan kepada kita, bahwa "perubahan kearah yang lebih baik" adalah suatu keniscayaan yang harus dilaksanakan.

Perubahan Paradigma tersebut dilakukan, selain untuk mengatasi berbagai permasalahan akibat kesalahan masa lalu, memperbaiki kerusakan dan kemunduran akibat krisis, juga karena kita menghadapi era perdagangan bebas.

Keterpurukan yang terjadi di negara Indonesia diawali dari sektor ekonomi, semakin lama bukannya semakin membaik, malah semakin mengarah kepada keterpurukan multi dimensi, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah semakin buruk. Walaupun terjadi reformasi dengan berbagai upaya perubahan diberbagai bidang, seperti rakyat belum merasakan ada perbaikan yang signifikan.

Ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah ini mengakibatkan terjadinya berbagai macam demonstrasi dimana-mana, yang pada akhirnya ditujukan kepada seluruh aparatur pemerintahan yang terdapat di negara ini. Aparat pemerintah dalam suatu negara pada umumnya digunakan istilah birokrasi. Birokrasi pemerintahan di setiap negara mutlak

perlu memahami dan menggunakan paradigma baru dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Upaya untuk mengadakan perubahan di Negara kita sering terjadi, diantaranya perubahan yang mendasar adalah terjadinya penggantian tatanan pemerintahan yang sentralistik ke pemerintahan desentralisasi, ditandai melalui perubahan Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dengan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan diperbaiki lagi dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan istilah populer "Otonomi Daerah".

Walaupun sudah terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan, namun tidak serta-merta semuanya berubah menjadi baik, tapi harus melalui proses perjalanan yang panjang dengan memperbaiki piranti-piranti lain yaitu Pegawai (aparatur), Peralatan dan Pembiayaan (3 P) yang merupakan piranti yang diserahkan Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah.

Sebagai arahan dari GBHN 1999 – 2004 dan kebijakan Kementerian PAN adalah untuk mewujudkan aparatur yang netral, profesional, berdayaguna, produktif, transparan, bebas KKN, serta mempunyai alat perekat persatuan dan kesatuan bangsa, telah menetapkan 4 (empat) hal sebagai berikut :



1. Pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)
2. Pembenahan kelembagaan penyelenggaraan negara dan ketatalaksanaan
3. Peningkatan pelayanan publik
4. Peningkatan kapasitas sumberdaya manusia aparatur penyelenggara negara

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara, kita akui bahwa reformasi birokrasi telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari reformasi negara ini secara keseluruhan. Reformasi birokrasi ini diarahkan pada upaya pendayagunaan aparatur pemerintah untuk mewujudkan sistem administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mempraktikkan prinsip-prinsip *good governance*. Tuntutan nyata terwujudnya *good governance* atau pemerintahan yang baik adalah adanya kesetaraan, integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi dari para staf dan pejabat aparatur pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan bagian dari Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang mempunyai tugas sebagai katalisator dan penggerak partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Mengingat kontribusinya dalam keberhasilan pemerintahan dan pembangunan begitu penting, maka sangatlah dibutuhkan PNS yang mempunyai kemampuan dan integritas yang tinggi terhadap bidang tugasnya masing-masing.

Paradigma profesionalisme PNS saat ini menuntut Pegawai Negeri Sipil untuk mampu melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Hal ini hanya bisa ditempuh dengan melaksanakan *learning organization* (organisasi pembelajaran), yaitu melakukan pembelajaran di seluruh tatanan organisasi, terutama pendidikan terhadap aparaturnya, baik pendidikan formal maupun non formal. Gencarnya pendidikan pada aparatur kadang terjadi penyimpangan, terutama dalam hal kualitas hasil pendidikan.

Gejala tentang rendahnya mutu pendidikan di Indonesia semakin dirasakan dan muncul sebagai topik pembicaraan di kalangan para teoritis, praktisi, bahkan orang awam sekalipun, sehingga setidaknya memunculkan empat pandangan. Pandangan pertama, melihat mutu pendidikan dari prestasi belajar siswa yang mengukur pengetahuan kognitif. Dalam pandangan ini mutu pendidikan ditentukan oleh struktur dasar keilmuan yang ketat. Pembakuan secara terpusat dilakukan mulai dari kurikulum, pokok bahasan, metode pengajaran, pengadaan sarana dan prasarana, sampai dengan evaluasi belajar, dengan maksud agar setiap materi kurikulum dapat diserap oleh siswa. Pandangan kedua, melihat mutu pendidikan dari prosesnya. Kalangan ini menganggap kurikulum tidak perlu terstruktur ketat, yang penting adalah siswa dapat secara aktif belajar. Pandangan ketiga, melihat mutu pendidikan dari

masukannya seperti karyawan, alat-alat pelajaran, buku pelajaran, perpustakaan dan prasarana pendidikan. Pandangan keempat, melihat mutu pendidikan dari efektivitas dan efisiensi pengelolaan satuan pendidikan.

Dalam pandangan pertama, sering terjadi kurang diperhatikan, sehingga tumbuh lembaga-lembaga pendidikan atau yang mengaku lembaga pendidikan secara tidak bertanggung jawab menyelenggarakan proses belajar mengajar secara semu dan instan dengan waktu cukup singkat mengeluarkan ijazah atau sertifikat untuk meluluskan peserta didiknya dengan memberikan gelar akademik. Respon peminat cukup banyak, karena banyak orang ingin secara singkat dan mudah mendapatkan gelar akademik dengan tidak menghiraukan kualitas hasil pendidikan. Pada akhirnya akan mempengaruhi pada kualitas aparatur pemerintah, banyak aparatur yang menjabat suatu jabatan pemerintah dengan gelar akademik seperti tadi, tapi tidak kompeten dalam mengerjakan pekerjaannya.

Bila dilihat dari kualitas SDM sebagai produk dari pendidikan, hasil studi *World Competitive Yearbook* menempatkan peringkat daya saing Indonesia pada posisi ke 39 pada tahun 1997 dan menurun ke posisi ke 46 dari 47 negara pada tahun 1999. Survey sumber daya manusia, industri, dan iptek yang dilakukan oleh *Institute for Management Development (IMD)* pada tahun 1999, menempatkan Indonesia pada posisi ke-44 dari 46 negara dalam penyediaan tenaga insinyur, bahkan

menempatkan posisi juru kunci dalam kerjasama teknologi antar industri, dan kerjasama penelitian antar industri dengan perkaryawan yang tinggi. Dalam indeks pembangunan manusia (UNDP) tahun 1999, peringkat Indonesia berada pada posisi ke 105 dari 108 negara. (Ace Suryadi, 2001).

Masalah relevansi pendidikan sebagai cerminan dari mutu pendidikan yang rendah setidaknya disebabkan oleh dua alasan, yaitu:

Pertama, praktek pendidikan yang dirasakan selama ini terlalu teoritis dan kurang sinergis. Meminjam istilah yang dikemukakan Sasongko (2002), pendidikan kurang membumi dalam praktek kehidupan nyata. Pendidikan tidak mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat (aspek sosiologis), falsafah bangsa (aspek filosofis), hakikat peserta didik (aspek psikologis), dan hakikat pengetahuan (aspek bidang ilmu) kurang sinergis. Padahal menurut Bolton (2000) keempat aspek tersebut harus dipadukan secara sinergis dalam satu sistem kehidupan nyata (*real life system*) yang lebih bermakna (*meaningful*), sehingga dapat mengembangkan manusia yang tidak hanya mempunyai pola pikir yang tinggi, tetapi diikuti pula oleh daya rohani, fisik dan sosial yang tinggi pula.

Kedua, terjadinya *mismatch* di dunia pendidikan dengan kebutuhan kehidupan (Bolton, 2000). Lembaga pendidikan formal seperti unit/bagian dan para karyawan yang tinggi berjalan pragmatis, Lembaga ini lebih mengedepankan *professionality* dan mengesampingkan *adaptability*. Dampaknya tidak hanya kepada jumlah pengangguran,

namun lulusan yang telah bekerjapun kurang dapat berkontribusi secara proaktif bagi dirinya sendiri, keluarga, agama, masyarakat, bangsa dan negara. Tidak mengherankan kalau sebagian orang yang telah bekerja, justru menjadi beban bagi lembaganya. Kasus korupsi, kolusi, nepotisme, perebutan kekuasaan, rendahnya citra hukum, rendahnya disiplin masyarakat, meningkatnya kasus narkoba dan kejahatan, lambannya pemulihan krisis ekonomi dan sosial bahkan krisis moral yang marak dewasa ini, merupakan sebagian bukti bahwa pendidikan yang selama ini dilaksanakan kurang bermakna.

Pendidikan dan pelatihan aparatur pemerintah (*civil servant*) merupakan proses transformasi kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah yang menyentuh empat dimensi utama, yaitu dimensi spritual, intelektual, mental dan fisik. Keempat dimensi utama tersebut terarah pada perubahan-perubahan mutu sumber daya manusia aparatur tersebut, dan ditujukan pada terwujudnya sosok aparatur pemerintah yang memiliki jati diri sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) Republik Indonesia, abdi negara dan abdi masyarakat dengan komitmen, integritas dan kemampuan profesional yang tinggi.

Penyelenggaraan Diklat PNS (aparatur pemerintah) merupakan bagian dari pembinaan PNS (UU No. 43 Tahun 1999, dan PP 101 Tahun 2000, tentang Pendidikan dan Pelatihan PNS), yang bertujuan membangun kompetensi yang perlu dimiliki PNS.

Secara umum kompetensi jabatan PNS berarti "kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, sikap dan perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya". Sebab itu, standar kompetensi yang perlu dimiliki PNS adalah kompetensi dasar, yaitu, "sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa dan negara," sedangkan kompetensi lain adalah, kompetensi teknis, manajerial dan kepemimpinan yang berupa "kemampuan teknis, manajerial, dan/atau kepemimpinan, komitmen pada peningkatan efisiensi, efektifitas dan kualitas pelaksanaan tugas"

Peraturan Pemerintah No. 101 tahun 2000, menetapkan tugas pembinaan dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN). LAN sebagai instansi pembina Diklat PNS bertanggungjawab atas pembinaan Diklat PNS secara keseluruhan. Pembinaan Diklat tersebut dilakukan melalui penyusunan kurikulum Diklat, bimbingan dalam penyelenggaraan Diklat, standarisasi dan akreditasi serta sertifikasi Diklat, pengembangan sistem informasi Diklat, pengawasan terhadap program dan penyelenggaraan Diklat, pemberian bantuan teknis melalui konsultasi, bimbingan di tempat kerja, kerjasama dalam pengembangan, penyelenggaraan dan evaluasi Diklat. Pelaksanaan program Diklat Kepemimpinan Tingkat IV, III, dan II dapat dilakukan oleh Lembaga Diklat pemerintah yang terakreditasi; sedangkan Program Diklat Kepemimpinan I

dan PEN (Program Eksekutif Nasional) dilakukan langsung oleh Instansi Pembina Diklat PNS, yaitu LAN.

Diklat kepemimpinan merupakan upaya untuk meningkatkan kompetensi kepemimpinan (*Leadership Competences*), sedangkan aparatur tidak hanya memiliki kompetensi kepemimpinan tetapi dari hasil pendidikan formal di perguruan tinggi mereka memiliki kompetensi profesional (*Professional Competences*), seperti; sarjana pertanian, sarjana teknik industri, sarjana ekonomi, sarjana pendidikan dan lain-lain.

Kinerja aparatur dalam suatu lembaga, menurut pandangan teori perilaku organisasi ditentukan oleh faktor-faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor internal yang mempengaruhi kinerja ialah kemampuan dan inovasinya. Sedangkan faktor eksternal ialah budaya organisasi di tempat aparatur itu bekerja. Tinggi rendahnya pendidikan seseorang akan mencerminkan kemampuan, tingkat pengetahuan, sikap, dan perilaku yang dimilikinya. Aparatur yang memiliki tingkat pendidikan yang lebih tinggi akan lebih cepat menerima inovasi dan perubahan dibanding dengan orang yang memiliki tingkat pendidikan rendah. Pendidikan menurut Adiwikarta (1988) memegang peranan penting dalam mengembangkan pemilikan dan pemanfaatan teknologi di kalangan warga masyarakat, atau peningkatan kemampuan seseorang, dalam penerapan teknologi (Ide-ide baru) tertentu, ke dalamnya termasuk kemampuan memperbaharui teknologi itu sendiri melalui inovasi.

Motif merupakan *driving force* yang menggerakkan manusia untuk bertindak laku, dan di dalam perbuatannya itu mempunyai tujuan tertentu. Pendapat Wexley dan Yukl sebagaimana dikutip oleh As'ad (1995) mendefinisikan motivasi sebagai *the process by which behavior is energized and directed*. Motif berprestasi di dorong oleh adanya suatu keinginan yang lebih baik yang menjadi suatu perhatian dari dirinya seperti halnya suatu kekecewaan yang dialami oleh seseorang bukan menjadikan dia tidak berprestasi tetapi malah menjadi suatu *interest* untuk dia terdorong melakukan sesuatu dengan lebih tinggi, agar didapatkan suatu keberhasilan. Karena itu ia membutuhkan kemampuan yang lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan ungkapan W. F. White yang menyelidiki tentang bagaimana para pengejar kedudukan beraktivitas. Demikian pula apa yang dikemukakan oleh McClelland tentang faktor-faktor yang mendahului motif berprestasi, menunjukkan bahwa motif berprestasi didorong oleh *need for achievement*. (Saul W. Gellerman, 1984; 174).

Studi tentang kinerja ataupun produktivitas juga menunjukkan bahwa motif berprestasi adalah faktor yang sangat berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas dan perbaikan kinerja. Ia tumbuh melalui proses persepsi yang diterima oleh seseorang. Persepsi tersebut dipengaruhi oleh kepribadian, sikap, pengalaman dan harapan-harapan. Selanjutnya apa yang diterima diberi makna oleh yang bersangkutan menurut minat dan keinginannya serta mendorongnya mencari informasi-informasi yang akan dipergunakan untuk mengembangkan beberapa alternatif tindakan

yang tepat. (Hawthorn, 1932, Krech, 1962; 242, McClelland, 1990, Timpe 1999).

Bagi perusahaan, motif berprestasi akan didorong secara terus-menerus sepanjang hidupnya, kebutuhan untuk mendapat kehidupan yang layak, kepuasan dalam bekerja, untuk memenuhinya dibutuhkan kemampuan. Mendapatkan atau mencari alat-alat pemuas kebutuhan yang harus mampu dimiliki oleh masyarakat dinamis. Karena itu motif berprestasi bagi masyarakat merupakan dinamika bagi masyarakat itu sendiri supaya memiliki kemampuan ke arah itu.

Kast & Rosenweight (1991), mengemukakan bahwa budaya organisasi secara individu berfungsi menyampaikan rasa identitas bagi organisasi untuk memudahkan komitmen pada sesuatu yang lebih besar bagi dirinya sendiri, meningkatkan stabilitas sistem sosial, menyediakan premis yang diakui dan diterima untuk pengambilan keputusan.

Selanjutnya James A. Belasco (1998), menjelaskan bahwa fungsi budaya organisasi adalah:

*Remember the glory of the golden past.
Promise a better future
Post moderate risk
Remind all employees of common values.
Celebrate the new way once the passage is complete.*

Dari hal tersebut menunjukkan bahwa budaya organisasi akan membentuk perilaku seseorang dalam melakukan integritas pribadinya serta wawasan yang dimilikinya. Dengan kata lain budaya organisasi akan

membentuk profesionalisme sebagaimana yang diperinci oleh Robbins (1984) berikut ini:

- Inisiatif individual, yaitu tingkat tanggung jawab, kebebasan, dan independensi yang dimiliki individu.
- Toleransi terhadap tindakan berisiko, merujuk kepada sejauh mana para pegawai dianjurkan untuk bertindak agresif, inovatif dalam mengambil risiko.
- Arah, mengandung arti sejauh mana organisasi menciptakan dengan jelas sasaran dan harapan mengenai prestasi.
- Integrasi, merujuk kepada tingkatan sejauh mana unit-unit di dalam organisasi didorong untuk bekerja dengan cara terkoordinasi.
- Dukungan manajemen, sebagai ciri budaya organisasi menunjukkan tingkat sejauh mana para manager memberi komunikasi yang jelas, bantuan serta dukungan terhadap bawahan mereka.
- Kontrol, menunjukkan jumlah peraturan dan pengawasan langsung yang digunakan untuk mengawasi dan mengendalikan perilaku pegawai.
- Identitas, yaitu tingkat sejauh mana para anggota mengidentifikasi dirinya secara keseluruhan dengan organisasinya ketimbang dengan kelompok kerja tertentu atau dengan bidang keahlian profesional.

- Sistem imbalan, ialah tingkat sejauh mana alokasi imbalan (misalnya kenaikan gaji, promosi) didasarkan atas kinerja prestasi pegawai sebagai kebalikan dari senioritas, sikap pilih kasih dan sebagainya.
- Toleransi terhadap konflik, mencerminkan tingkat sejauh mana para pegawai didorong untuk mengemukakan konflik dan kritik secara terbuka.
- Pola komunikasi merujuk kepada tingkat sejauh mana komunikasi organisasi dibatasi oleh hirarki kewenangan formal.

Budaya organisasi didalam sebuah instansi merupakan iklim yang dibangun oleh lingkungan sosial, politik, ekonomi dan kultur yang ada dan sangat mempengaruhi terhadap kebijakan-kebijakan yang disusun di tempat itu.

Salah satu konsep birokrasi yang terkait dengan budaya organisasi yang tidak tepat lagi dipraktekkan dan menjadi masalah strategis pada era pemerintahan modern adalah sistem hirarki yang memberikan otoritas tanpa batas kepada organisasi atau pejabat birokrasi untuk mengatur bawahannya dan keharusan bawahan untuk mematuhi secara *non reserve* kepada atasannya (feodalisme). Sayangnya, salah satu prinsip birokrasi ini masih ditemukan dalam organisasi pemerintah di Indonesia. Padahal, sistem hirarki semacam ini selain tidak mengembangkan sikap profesionalitas dan integritas Pegawai Negeri Sipil (PNS) kepada organisasinya, juga mengurangi motivasi untuk melakukan hal-hal yang



kreatif dan inovatif. Di samping itu, pada beberapa kasus, sistem hirarkis seperti ini cenderung menumbuhkan sikap *exclusivism* dan sikap eksklusif terhadap lingkungan sosialnya. Sistem hirarkis seperti ini juga dapat mengakibatkan ketidak seimbangan antara kewenangan, hak dan tanggung jawab yang dimiliki PNS dalam lingkup birokrasi pemerintahan.

Di lain pihak, ketidak seimbangan antara kewenangan, hak dan tanggung jawab PNS juga merupakan salah satu faktor penyebab tindak malpraktek pada berbagai organisasi pemerintah yang berakibat pada menurunnya kinerja birokrasi. Diantara berbagai isu yang paling dirasakan oleh masyarakat adalah rendahnya kualitas pelayanan publik dan semaraknya KKN pada berbagai sektor birokrasi pemerintahan.

Karena itu tidak mengherankan apabila dikatakan bahwa kualitas PNS di Indonesia termasuk yang terburuk bersama Vietnan dan India, sebagaimana diindikasikan oleh hasil survai *Political and Economic Risk Consultancy 2003* dan *The World Competitiveness Yearbook 2003*, yang dikeluarkan oleh *Institute for Management Development (IMD)*, (Kwik Kian Gie, 2003; 21).

Ciri-ciri ideal suatu birokrasi pemerintahan dapat dikategorikan dalam enam kelompok, yaitu; (1) pengembangan sistem, (2) pengembangan kelembagaan, (3) peningkatan kinerja dan penciptaan citra positif dengan sorotan khusus pada pendekatan struktural, (4) perubahan budaya organisasi, (5) peningkatan kemampuan, (6) perubahan orientasi dan prilaku (Sondang P. Siagian, 2000; 22).

Dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 133 mengatakan bahwa; Pengembangan karier pegawai negeri sipil daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) di organisasi pemerintahan atau organisasi non profit pada prakteknya secara umum jauh tertinggal oleh organisasi yang berorientasi profit. Khususnya di Indonesia, kualitas SDM aparatur pada umumnya masih rendah. Hal ini diakibatkan salah satunya oleh pelaksanaan manajemen sumber daya manusia yang kurang terencana dengan baik, dimulai dari perencanaan SDM sampai dengan pengembangan kariernya tidak dikelola dengan semestinya. Di lain pihak, kebijakan nasional yang mengatur berbagai aspek Manajemen SDM Aparatur beserta penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di Daerah pun tampaknya masih kurang mendukung terhadap upaya peningkatan kualitas Aparatur, terutama setelah kewenangan mengurus SDM Aparatur diserahkan kepada daerah.

Khusus mengenai sumber daya manusia aparatur yang harus dimiliki oleh daerah, selain memiliki jiwa dan mental yang kuat untuk membangun secara mandiri, tentunya juga menuntut adanya kualitas yang tinggi baik dari aspek kemampuan teknisnya maupun kemampuan yang bersifat kognitif (pengetahuan dan wawasan), sehingga benar-benar dapat membantu daerah untuk lebih berkembang. Dan yang tidak kalah

pentingnya adalah adanya jiwa dan mental aparatur yang mampu membangun kesadaran yang tinggi bahwa tugas utama aparatur pemerintah adalah melaksanakan pelayanan kepada masyarakat secara berkeadilan serta memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat, baik yang berupa kebutuhan akan barang-barang publik (*public goods*) maupun jasa atau pelayanan umum (*public services*). Inilah sebenarnya hakikat dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom.

Tuntutan untuk melakukan pelayanan pemerintahan yang baik menuntut kualitas aparatur yang dapat diandalkan, yang mampu memberikan pelayanan yang cepat, tepat, baik dan murah. Untuk itu maka peran aparatur pemerintahan pada semua tingkat sangat strategis karena pola pikir dan sikap mental mereka menentukan kualitas pelayanan, kinerja dan kemampuan bersaing organisasinya di era globalisasi dewasa ini. Menurut Sarundajang (2000; 32), aparatur yang efektif adalah aparatur yang mempunyai visi, agenda dan berorientasi pada hasil. Dengan demikian perlu adanya perubahan pola pikir aparatur, dari reaktif menjadi proaktif (antisipatif), dari yang berorientasi kepada masalah menjadi berorientasi kepada pemecahan masalah, dari mengembangkan tekanan dan ketakutan menjadi mengembangkan percaya diri dan partisipasi.

Sejalan dengan konsep otonomi tersebut, maka untuk mewujudkan kualitas aparatur sebagaimana diharapkan di atas, harus difasilitasi dengan sistem kepegawaian, prosedur dan poses budaya kerja yang menunjang dan dilegalisasikan dalam bentuk peraturan dan perundang-

undangan. Namun mengingat sejarah birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia yang sarat dengan kondisi ketergantungannya kepada pemerintah pusat (Sarundajang: 2000; 53), maka tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah termasuk dalam bidang pengembangan sumber daya aparatur, telah diwarnai dengan banyak konflik dan masalah. Keadaan ini tidak dapat dihindari terutama bila mengingat bahwa desentralisasi wewenang pemerintah pusat dilakukan secara sekaligus dalam berbagai bidang pemerintahan tanpa mempertimbangkan kesiapan pemerintah daerah yang sangat beragam (Mubiarto, 2001; 71).

Yang perlu diupayakan adalah penyelarasan peran dan pengepasan posisi birokrasi dengan memperhatikan fenomena inti sumberdaya birokrasi yang meliputi dimensi-dimensi struktur organisasi atau kelembagaan birokrasi pemerintahan, proses kerja, SDM aparatur, teknologi, manajemen pemerintahan serta kapabilitas pengambilan keputusan.

Penempatan pegawai dalam jabatan sesuai dengan kompetensinya adalah hal yang sangat menentukan untuk kemajuan sebuah organisasi, karena peran kepemimpinan dalam jabatan itu harus ditunjang oleh kemampuan, kecerdasan, pengalaman dan komitmen.

Pada intinya filsafat manajemen yang menyangkut perlakuan terhadap para karyawan dalam organisasi berkisar pada upaya memanusiakan manusia di tempat pekerjaannya. Pernyataan tersebut

mungkin terdengar sangat sederhana, berbau klise atau jargon, tetapi sesungguhnya mempunyai ramifikasi yang sangat luas dan harus tercermin dalam seluruh proses manajemen sumber daya manusia, yaitu:

- a. Manusia merupakan *resource* yang paling stratejik yang dimiliki oleh suatu organisasi
- b. Manusia berkarya mempunyai harkat dan martabat yang harus diakui dan dihargai
- c. Manusia merupakan mahluk hidup yang sangat kompleks
- d. Kebutuhan manusia tidak terbatas pada kebutuhan primer yang sifatnya materi, melainkan juga kebutuhan-kebutuhan lain yang non materi, seperti; kebutuhan-kebutuhan sosial, simbol-simbol status, kebutuhan mental intelektual, dan kebutuhan spiritual.

Landasan berfikir demikianlah yang harus selalu diperhitungkan dalam melakukan para pegawai di setiap organisasi.

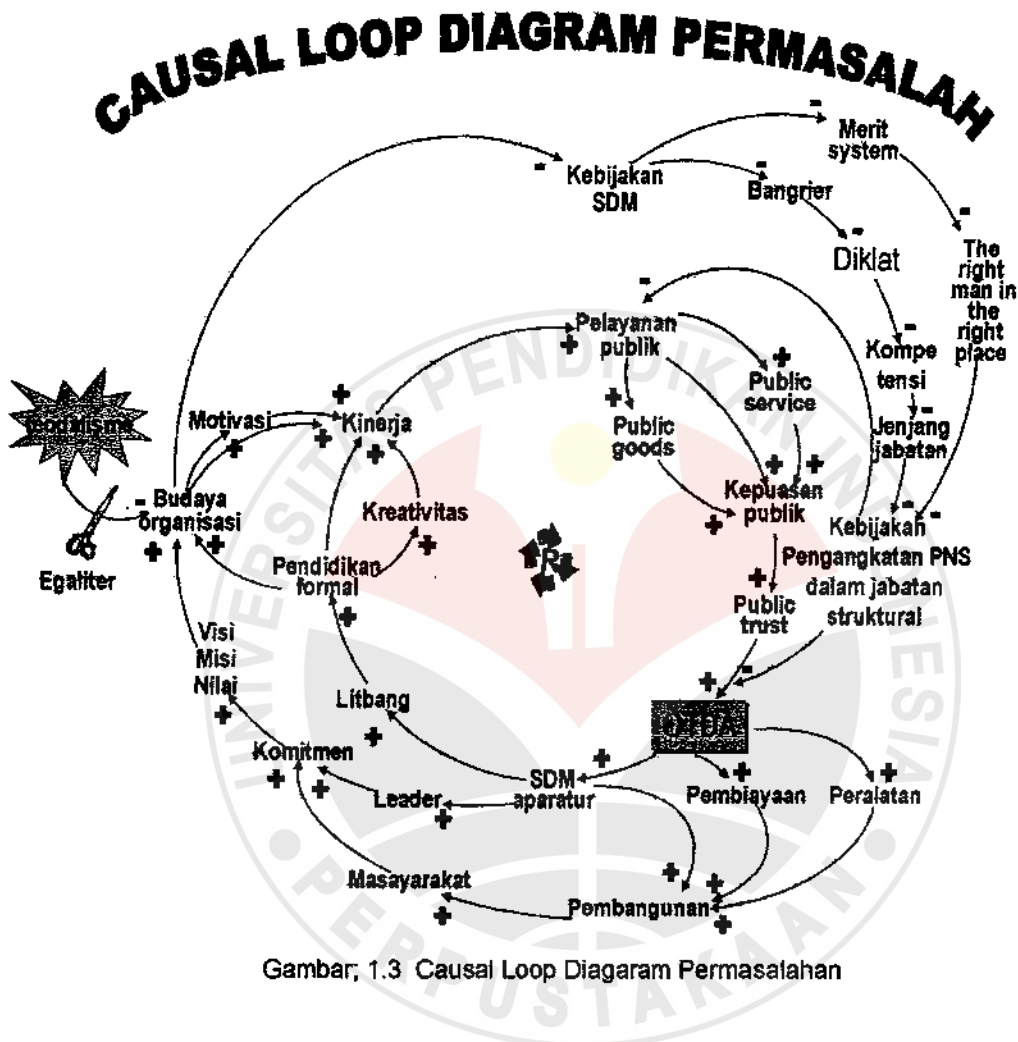
Dari sekian banyak masalah yang diperkirakan akan muncul sehubungan dengan pengembangan sumber daya manusia aparatur di daerah, yang pada giliran berikutnya bisa memicu konflik antara pemerintah daerah dengan pemerintahan pusat atau bahkan dengan pemerintah daerah lainnya, adalah adanya kesenjangan yang cukup tinggi antara jumlah pegawai dengan jenjang jabatan yang ada di daerah. Disamping itu, pada level yang lebih tinggi, keterbatasan jumlah jabatan tertinggi di daerah semakin mempersempit ruang bagi pengembangan

karier pegawainya secara optimal. Diperparah dengan terjadinya penempatan pegawai dalam jabatan struktural yang tidak adil.

Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, jabatan karier tertinggi di Daerah adalah Sekretaris Daerah dengan tingkat eselonisasi I b untuk Provinsi dan II a untuk Daerah Kabupaten /Kota. Sedangkan pada level keduanya antara eselon IIa dan II b di Provinsi, eselon II b di Kabupaten/Kota. Hal ini tentu saja tidak menjadi masalah sepanjang jalur karier pegawai jelas arahnya sehingga motivasi untuk mengembangkan karier dapat terus terpacu. Akan tetapi realitas sekarang adalah bahwa jumlah aparatur berusia muda dengan kemampuan dan kualitasnya yang semakin baik terus bertambah sementara jabatan struktural sangat terbatas dan jabatan fungsional yang menjadi jalur karier alternatif masih juga termarginalkan. Keadaan ini tentu saja lambat laun akan "mematikan" potensi yang ada.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas maka perlu dikaji bagaimana sistem perundang-undangan dan berbagai peraturan pemerintah yang mengatur aspek pengembangan karier pegawai dan bagaimana pelaksanaan perundang-undangan tersebut di daerah menunjang upaya pembentukan aparatur yang tangguh dan berdaya guna. Selain itu, berkaitan dengan issue otonomi daerah yang cenderung menimbulkan ego kedaerahan yang berlebihan sehingga menghambat proses pembentukan aparatur yang handal dan profesional, maka perlu

pula dikaji tata laksana pengembangan karier khususnya dalam konteks hubungan antar pemerintahan sehingga pemberdayaan aparatur menjadi optimal. Secara sederhana cerita diatas bisa digambarkan dalam gambar 1.3 causal loop dibawah ini:



Berdasarkan fenomena dan pertimbangan tersebut di atas dan untuk memfokuskan kajian kepada topik yang diharapkan, maka penulis memilih lokus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Situasi dan kondisi PNS di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat, setelah pelaksanaan Undang-undang nomor 32 tahun 2003 tentang Pemerintah Daerah, pemilihan Kepala Daerah secara langsung melalui pengusungan partai politik, maka sistem pembinaan PNS kelihatannya agak menyimpang dari *merit system*, sama seperti diceritakan diatas merupakan hal yang harus segera ditangani, mengingat keterpurukan multi dimensi semakin mendalam. Inti masalah yang terungkap dalam *causal loop diagram* diatas adalah kontribusi Budaya organisasi, Pendidikan formal, Motif, dan Kreativitas terhadap hubungannya dengan Kinerja Pejabat.

Perlunya sinergi penanganan antara peningkatan kualitas SDM Aparatur dengan Budaya organisasi dan Pendidikan formal, pemberian motivasi yang tepat, meningkatkan kreativitas yang tepat melalui penelitian dan pengembangan agar kompetensinya meningkat, perbaikan Budaya Organisasi agar terwujud kebijakan yang kondusif, serta penempatan pegawai dalam jabatan yang tepat (*the right man in the right job*) untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Masalah pokok yang strategik bisa dilihat dalam *causal loop diagram* adalah loop yang menggambarkan *das solen* dan *das sain* terjadi kesenjangan terutama dalam hal kualitas pelayanan publik dan derajat kesejahteraan serta kelayakan hidup masyarakat. Penjelasan ini terdapat dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yang menyebutkan bahwa

pemberantasan korupsi ditujukan untuk :”meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik baik dalam bentuk jasa ataupun perijinan melalui transparansi dan standardisasi pelayanan yang meliputi persyaratan-persyaratan, target waktu penyelesaian dan tarif biaya yang harus dibayar oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan penghapusan pungutan-pungutan liar”. Secara lebih khusus kepada Gubernur, Bupati dan Walikota diamanatkan untuk menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dilingkungan pemerintah daerah dan meningkatkan pelayanan publik dan meniadakan pungutan-pungutan liar dalam pelaksanaannya.

Namun dalam prakteknya harus diakui bahwa implementasi kebijakan peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut masih jauh dari harapan. Pelayanan publik di era otonomi daerah dinilai oleh banyak pihak masih belum banyak memberikan sumbangan yang berarti bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Paling banyak disoroti adalah pelayanan perijinan. Dalam sebuah artikel harian Kompas (14 Desember 2005) berjudul “Indonesia Memang Tak Ramah kepada Investor” menyebutkan bahwa negara kita merupakan negara yang sebenarnya menggiurkan bagi investor, namun dikatakan tidak ramah terhadap investor. Artikel ini membandingkan berbagai aspek yang perlu diketahui oleh para investor berkaitan dengan kemudahan mereka menanam investasinya.

Menurut catatan Bank Dunia (2005) salah satu yang menjadi keluhan para investor adalah hambatan birokrasi yang menjadikan investasi di Indonesia berbiaya tinggi. Jika dibandingkan dengan Malaysia, Filipina dan Thailand proses perizinan investasi di Indonesia memakan waktu yang paling lama dan biayanya yang terbesar. Di Malaysia prosedur perizinan hanya melalui sembilan prosedur dan memakan waktu hanya 30 hari, sementara di Indonesia melalui duabelas prosedur serta membutuhkan waktu 150 hari. Sedangkan pesaing lainnya di kawasan Asia Tenggara adalah Filipina dan Thailand hanya memerlukan waktu 50 hari dan 33 hari (Agus Dwiyanto; 2006).

Sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian diperbaharui dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, masalah hambatan birokrasi masih cukup menonjol dan merata di seluruh daerah, bahkan kecenderungan hambatan ini semakin meningkat. Pemerintah Daerah cenderung menyalahartikan desentralisasi sebagai sebuah kesempatan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui penetapan retribusi yang menjadi kewenangan mereka. Padahal sebenarnya desentralisasi adalah upaya memotong jalur-jalur birokrasi yang tidak perlu dalam rangka mempercepat pelayanan kepada masyarakat (Ismail Muhammad, 2007: 40).

Mengantisipasi tuntutan reformasi dan perubahan lingkungan, Pemerintah Kabupaten/Kota perlu segera memperbaiki iklim organisasi

dan aparatur pemerintahan disesuaikan dengan aspirasi masyarakat yang mengarah kepada *good governance*.

1.2 Perumusan Masalah

Penelitian yang dilaksanakan ini menyoroti permasalahan sumberdaya manusia apataratur yang seharusnya bebas dari pengaruh politis dan bersifat independen serta murni mempunyai ketulusan hati untuk menjadi abdi negara dan abdi masyarakat sesuai dengan Undang-undang nomor 34 tahun 1999 tentang Pokok-pokok kepegawaian. Dalam sistem kepegawaian secara nasional, PNS mempunyai posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa, sebagai pelayan dan pemberdaya masyarakat.

Kepegawaian Daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya meliputi perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggung jawab, larangan, sanksi dan penghargaan merupakan subsistem dari sistem kepegawaian secara nasional. Sebagaimana tecantum dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pasal 133 mengatakan bahwa, pengembang karier pegawai negeri sipil daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, banyak faktor yang erat hubungannya dengan kinerja pejabat eselon II pada tingkat Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang seharusnya mendorong tapi malah bisa menghambatnya, sehingga dalam perjalanannya terdapat masalah-masalah yang dihadapi, yaitu: (1) Budaya organisasi (sosial, politik, ekonomi dan kulture) yang terkait dengan kebijakan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural cenderung menyimpang dari *merit system* sehingga menurunkan motivasi dan kreativitas pegawai pemerintah daerah, yang hubungannya dengan penurunan kinerja. (2) Pendidikan formal seorang PNS belum menjadi rujukan untuk menjadi syarat menduduki jabatan struktural yang tepat sesuai pendidikan profesinya. (3) Motif aparatur pemerintah untuk mencapai kinerja yang baik sangat tergantung pada pemenuhan kebutuhan, terutama kebutuhan aktivitas pengembangan karier yang belumbanyak terakomodasi. (4) Kreativitas pegawai dalam melaksanakan tugas masih sebatas kreativitas rutin dalam bidang tugasnya saja, belum bisa menciptakan kreativitas yang mengungkit kinerja. (5) Kinerja Pejabat yang masih mempunyai kecenderungan produktivitasnya menurun, terutama dilihat dari kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Berbicara tentang sumberdaya, dipahami bahwa pengertiannya meliputi ada tiga hal yaitu; sumber daya manusia, sumber daya finansial dan sumber daya sarana/prasarana. Seperti halnya yang diserahkan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dalam rangka Otonomi Daerah

dengan istilah 3 P (Pegawai, Pembiayaan dan Peralatan). Akan tetapi dalam penelitian ini pengertian tersebut lebih dititikberatkan pada unsur sumber daya manusianya atau lebih jelasnya Pegawai Negeri Sipil, karena manusia adalah penentu bagi sumberdaya yang lain. Dengan demikian maka dalam penelitian ini penggunaan istilah sumberdaya aparatur adalah untuk menunjuk kepada Pegawai Negeri Sipil, sedangkan kedua sumber daya yang lain tidak dikaji secara eksplisit dan detail.

Kinerja pejabat menjadi pusat perhatian dalam upaya meningkatkan produktivitas yang mempengaruhi efisiensi dan efektivitas organisasi. Analisis yang mengkonsentrasikan pada kinerja akan lebih memberikan penekanan pada dua faktor utama, yaitu; (1) motif pegawai, (2) kemampuan pegawai.

Kinerja pejabat diharapkan bisa meningkat dengan memperbaiki budaya organisasi dan peningkatan pendidikan formal aparatur serta menempatkannya sesuai dengan pendidikan yang telah di tempuhnya, pengembangan Motif untuk berprestasi dan peningkatan Kreativitas.

Secara umum peningkatan kompetensi kepemimpinan PNS didalam pendidikan formal, yaitu peningkatan "kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, sikap dan perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya". Sebab itu, standar kompetensi yang perlu dimiliki PNS adalah kompetensi dasar (kepribadian), yaitu, "sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa dan

negara". Sedangkan kompetensi lain adalah, kompetensi teknis, manajerial dan kepemimpinan yang berupa "kemampuan teknis, manajerial, dan/atau kepemimpinan, komitmen pada peningkatan efisiensi, efektivitas dan kualitas pelaksanaan tugas"

Standar kompetensi jabatan struktural Pegawai Negeri Sipil untuk eselon II menurut Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor, 43/Kep/2001, adalah:

- (1) Mampu mengaktualisasikan nilai-nilai kejuangan dan pandangan hidup bangsa menjadi sikap dan perilaku dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
- (2) Mampu memahami dan mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance) dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawab unit organisasinya.
- (3) Mampu menetapkan program-program pelayanan yang baik terhadap kepentingan publik sesuai dengan tugas dan tanggungjawab unit organisasinya.
- (4) Mampu memahami dan menjelaskan keragaman dan sosial budaya lingkungan dalam rangka meningkatkan citra dan kinerja organisasi.
- (5) Mampu mengaktualisasikan kode etik PNS dalam meningkatkan profesionalisme, moralitas dan etos kerja.
- (6) Mampu melakukan manajemen perubahan dalam rangka penyesuaian terhadap perkembangan jaman.
- (7) Mampu berkomunikasi dengan bahasa Inggris yang baik.
- (8) Mampu melaksanakan pengorganisasian dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggungjawab unit organisasinya.
- (9) Mampu membangun jaringan kerja/kerjasama dengan instansi terkait baik dalam negeri maupun luar negeri untuk meningkatkan kinerja organisasi.
- (10) Mampu melakukan analisis resiko dalam rangka eksistensi unit organisasi.
- (11) Mampu merencanakan/mengatur sumberdaya yang dibutuhkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas unit organisasi.
- (12) Mampu melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam unit organisasinya.
- (13) Mampu menumbuh-kembangkan inovasi, kreasi dan motivasi pegawai dalam rangka optimalisasi kinerja unit organisasinya.

- (14) Mampu membentuk suasana kerja yang baik di unit organisasinya.
- (15) Mampu menetapkan program-program yang tepat dalam rangka peningkatan kualitas sumberdaya manusia.
- (16) Mampu menetapkan program-program pengawasan dan pengendalian dalam unit organisasinya.
- (17) Mampu memberikan akuntabilitas kinerja unit organisasinya.
- (18) Mampu melakukan evaluasi kinerja unit organisasinya/unit organisasi dibawahnya dan menetapkan tindak lanjut yang diperlukan.
- (19) Mampu memberikan masukan-masukkan tentang perbaikan/pengembangan kebijakan kepada pejabat di atasnya.

Fenomena yang terjadi pada saat ini dalam organisasi pemerintah adalah krusialnya pengangkatan PNS dalam jabatan struktural. Sering terjadi Aparatur hasil Diklat penjenjangan tidak ditempatkan pada jenjang karirnya yang telah ditentukan, namun terjadi pula Aparatur belum mengikuti Diklat penjenjangan didudukkan pada jabatan diatas jenjang pendidikan penjenjangan. Latar belakang pendidikan formal tidak mendasari jabatan yang diembannya. Kompetensi kepemimpinan, kompetensi profesional dan pengalaman tidak menentukan pada jabatan yang akan dijabatnya. Budaya organisasi (aspek sosial, politik, ekonomi dan kultur) yang tidak kondusif untuk penerapan *merit system*. Hal ini sangat memprihatinkan untuk perkembangan sumberdaya Aparatur terutama dalam kaitan dengan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas maka perlu dikaji bagaimana sistem kebijakan dan berbagai peraturan pemerintah yang mengatur aspek pengembangan karier pegawai dan bagaimana pelaksanaan perundang-undangan tersebut di daerah menunjang upaya

pembentukan aparatur yang tangguh dan berdaya guna. Selain itu, berkaitan dengan isu otonomi daerah yang cenderung menimbulkan ego kedaerahan yang berlebihan sehingga menghambat proses pembentukan aparatur yang handal dan profesional, maka perlu pula dikaji tata laksana pengembangan karier khususnya dalam konteks hubungan antar pemerintahan sehingga pemberdayaan aparatur menjadi optimal.

Masalah strategis:

1. Masih terjadinya sistem hierarkis
2. Masih ada sikap feodalisme
3. Kinerja birokrasi menurun
4. Kurang baiknya pelayanan terhadap masyarakat

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas dan untuk memfokuskan kajian kepada topik yang diharapkan, maka penulis merumuskan pokok-pokok permasalahannya sebagai berikut:

- 1) Seberapa besar pengaruh Budaya organisasi dalam mendukung kebijakan pengangkatan PNS pada jabatan struktural sesuai dengan *merit system* sehingga dapat meningkatkan Kinerja pejabat birokrasi?
- 2) Seberapa besar pengaruh Pendidikan formal yang kaitanya dengan penempatan pegawai dalam jabatan struktural, sehingga dapat meningkatkan Kinerja pejabat birokrasi?
- 3) Seberapa besar pengaruh Motif berprestasi pegawai terhadap peningkatan kinerja pejabat birokrasi ?

- 4) Seberapa besar pengaruh Kreativitas terhadap peningkatan Kinerja pejabat di Pemerintah Daerah ?
- 5) Seberapa besar pengaruh Budaya organisasi, Pendidikan formal, Motif berprestasi, dan Kreativitas terhadap peningkatan Kinerja pejabat birokrasi?

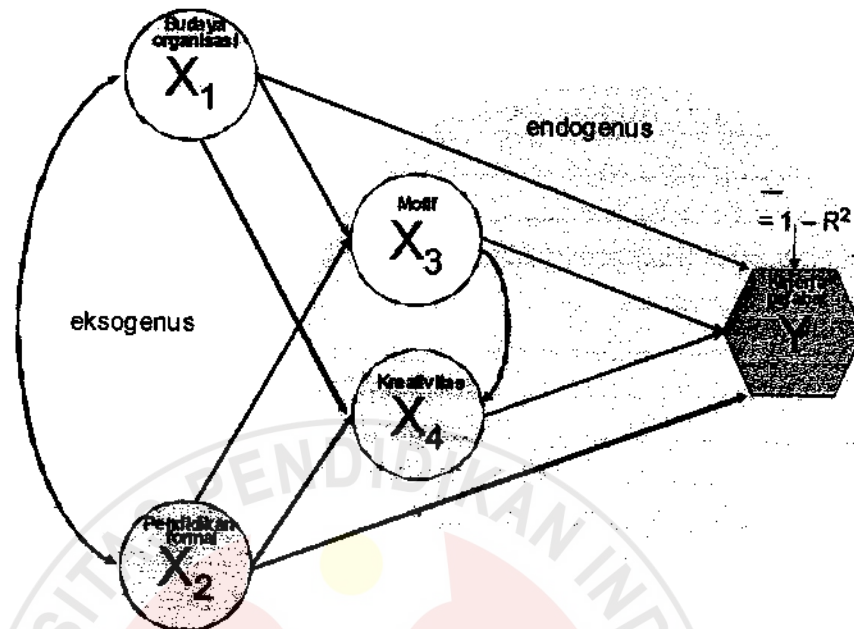
1.3 Identifikasi Masalah

Dalam Pemerintah Daerah terjadi tuntutan yang tinggi agar birokrasi pemerintah bekerja secara efektif dan efisien, khususnya dikaitkan dengan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Hal ini seiring juga dengan tuntutan masyarakat agar birokrasi pemerintahan tidak bersifat *cost center* dan apa yang dikerjakan harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (*accountable*).

Peneliti berupaya menemukan besarnya pengaruh Budaya organisasi, Pendidikan formal, Motivasi dan Kreativitas terhadap Kinerja Pejabat pada jenjang eselon II. Bagaimana hubungan Kinerja pejabat eselon II dengan kebijakan Sumber daya manusia dalam kaitannya dengan pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural jenjang eselon II.

Apabila semua variabel tersebut digambarkan dalam Gambar 1.4, maka akan nampak sebagai berikut:

Pengaruh Budaya Organisasi, Pendidikan Formal, Motivasi, dan Kreativitas terhadap Kinerja Pejabat



Dari model konsepsi diatas, keempat variabel tersebut di berikan simbol-simbol sebagai berikut:

- ❖ Budaya organisasi diberi simbol ; X_1
- ❖ Pendidikan formal pegawai diberi simbol ; X_2
- ❖ Motivasi berprestasi diberi simbol ; X_3
- ❖ Kreativitas diberi simbol ; X_4
- ❖ Kinerja Pejabat diberi tanda simbol ; Y

Variabel X_1 , dan X_2 , X_3 , X_4 sebagai variabel independen, sedangkan Y sebagai variabel dependen. Perbedaan kedua variabel Budaya organisasi (X_1), variabel Pendidikan formal (X_2), variabel Motivasi (X_3) dan variabel Kreativitas (X_4) baik secara parsial maupun simultan

berpengaruh langsung terhadap variabel Kinerja Pejabat Birokrasi (Y). Apabila model tersebut dirumuskan, adalah sebagai berikut:

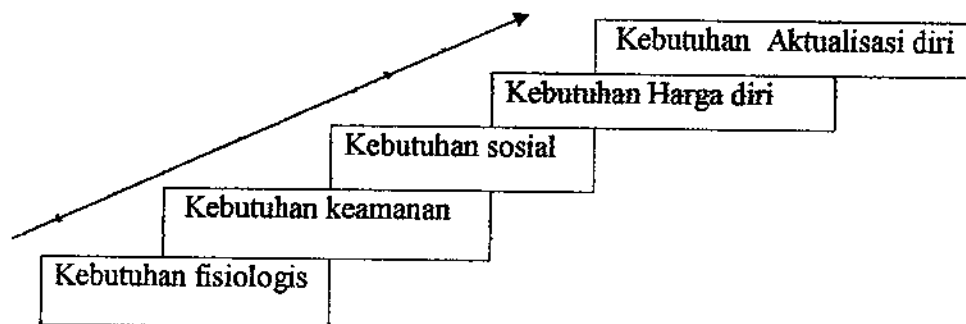
$$Y = f(X_1, X_2, X_3, X_4)$$

Variabel Budaya organisasi (X_1) adalah segala sesuatu yang mengandung bauran nilai, kepercayaan, asumsi, persepsi, norma, kekhasan, dan pola perilaku suatu organisasi sama dengan perilaku individu, yang didalamnya adalah penetapan kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh lingkungan organisasi yang pekat dengan kultur birokrasi feodalisme, maka sangat berpengaruh terhadap kebijakan penempatan pegawai dalam jabatan struktural.

Variabel Pendidikan formal (X_2) merupakan modal utama untuk menduduki suatu jabatan struktural dalam birokrasi yang berpengaruh terhadap kinerja pejabat melalui motivasi dan kreativitas.

Variabel Motif berprestasi pegawai (X_3) menurut McClelland tentang faktor-faktor yang mendahului motif berprestasi, menunjukkan bahwa motif berprestasi didorong oleh *need for achievement*. Motivasi merupakan hasil dari pemenuhan kebutuhan manusiawi yang digambarkan oleh Abraham H. Maslow, diantaranya dalam lima tingkat seperti dalam Gambar 1.5 dibawah ini:

Hirarki Kebutuhan Menurut Maslow



Sumber : Ishak Atep (2004:26)

Berdasarkan kebutuhan-kebutuhan tersebut di atas yang senantiasa pemenuhannya didambakan oleh setiap individu, maka seorang manajer sangat perlu memperhatikan dan mempelajari secara seksama tingkat-tingkat kebutuhan bagi tiap individu bawahannya. Dengan berpegang pada teori Maslow ini, maka dalam melakukan motivasi kepada bawahannya, manajer perlu senantiasa bertindak secara adil, sesuai dengan kebutuhannya.

Dalam hubungannya dengan peningkatan produktivitas kerja pegawai, teori Maslow ini menurut Biyantu (2004:69) dapat dipergunakan sebagai pegangan untuk melihat dan mengerti mengapa :

- (1) Pegawai yang sakit atau kondisi fisiknya tidak baik, tidak akan memiliki motivasi untuk bekerja;
- (2) Pegawai lebih senang bekerja dalam suasana yang menyenangkan;
- (3) Pegawai yang merasa disenangi, diterima oleh teman dan pimpinan, memiliki minat untuk meningkatkan kinerjanya dibanding dengan guru yang diabaikan atau dikucilkan;

Keinginan pegawai untuk mengetahui dan memahami sesuatu, tidak selalu sama.

Pada level keempat (esteem needs) pegawai membutuhkan penerimaan diri terhadap prestasi, kompetensi, keyakinan, status, rekognisi, dignitas dan apresiasi. Diantarnya adalah mendapat penempatan dalam jabatan yang adil.

Varibel Kreativitas (X_4) merupakan kemampuan seseorang untuk melahirkan sesuatu yang baru baik berupa gagasan maupun karya nyata yang relative berbeda dengan apa yang telah ada sebelumnya. Pada hakikatnya seseorang memiliki kreativitas hanya tingkatannya yang berbeda-beda, sehingga setiap orang dapat dikembangkan kreativitasnya, ada hubungannya dengan kompetensi yang dibangun oleh pendidikan formal, penempatan jabatan struktural seharusnya dipengaruhi oleh tingkat Kreativitas calon pejabat.

Variabel Kinerja Pejabat Birokrasi (Y) berhubungan dengan prestasi kerja seseorang baik secara kualitas maupun kuantitas dalam melaksanakan kewajiban tugasnya dalam waktu tertentu, kinerja dipengaruhi oleh motivasi dan abiliti. Dalam penelitian ini yang dimaksud kinerja adalah prestasi seorang pemimpin dalam melaksanakan kepemimpinannya di instansi pemerintah.

Upaya pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM) Aparatur sangat memerlukan pengaturan yang adil, dalam hal ini manajemen yang baik, sehingga dapat diperoleh hasil kinerja yang

optimal. Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa PNS dalam mengembangkan kariernya mengharapkan adanya perlakuan yang adil dari Pejabat yang berwenang dan Pembina pegawai disertai dengan terwujudnya budaya organisasi yang sehat sebagai media untuk menunaikan kewajibannya serta mengembangkan kreativitasnya yaitu melaksanakan pelayanan prima terhadap masyarakat.

Dari sekian masalah yang mengemuka diatas, peneliti melihat masalah sangat penting yang bisa diidentifikasi diantaranya adalah:

- 1) Kinerja pejabat struktural dipengaruhi oleh penempatan dalam jabatan yang dibentuk oleh aspek Budaya organisasi, Pendidikan formal, Motif berprestasi dan Kreativitas. Bagi seorang PNS penempatan dalam jabatan struktural merupakan hal yang krusial dalam kariernya, aturan penempatan ini diharapkan mempunyai prosedur dan ketetapan yang baku, sehingga dapat diperhitungkan secara rasional oleh setiap orang.
- 2) Aspek Budaya organisasi yang sangat mempengaruhi kebijakan dalam menentukan seorang aparatur bisa menduduki suatu jabatan struktural tertentu.
- 3) Aspek Pendidikan Formal sebagai modal utama dalam kompetensi pegawai, diharapkan menjadi patokan untuk menduduki jabatan yang sesuai dengan pendidikannya, sebagai upaya pembinaan karier pegawai.

- 4) Aspek Motif berprestasi sebagai upaya meningkatkan kinerja pimpinan yang diharapkan menjadi pendorong tercapainya tujuan organisasi.
- 5) Aspek Kreativitas merupakan hal sangat penting karena menyangkut kemampuan, kecakapan dan prestasi seorang aparatur yang spesifik, merupakan hasil dari pendidikan, pengalaman dan keberanian untuk meningkatkan kinerja.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh jawaban dan menelaah serta mengetahui tentang:

1. Besarnya pengaruh Budaya organisasi, Pendidikan formal, Motif, dan Kreativitas terhadap Kinerja pejabat yang telah di angkat menjadi pejabat struktural setingkat eselon II.
2. Besarnya pengaruh Budaya organisasi terhadap Kinerja pejabat.
3. Besarnya pengaruh Pendidikan formal terhadap Kinerja pejabat.
4. Besarnya pengaruh Motif pegawai terhadap Kinerja pejabat.

5. Besarnya pengaruh Kreativitas pegawai terhadap Kinerja pejabat.

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1.4.2.1 Kegunaan Akademik

Kegunaan terhadap akademik, khususnya terhadap disiplin ilmu Administrasi Pendidikan yaitu diharapkan dapat memperkaya khazanah konsep Administrasi Pendidikan dalam bidang manajemen sumber daya manusia, terutama manajemen sumber daya manusia aparatur dalam tataran otonomi daerah, lebih khusus lagi tentang penempatan pegawai dalam jabatan struktural.

1.4.2.2 Kegunaan Teknis

Penelitian ini khususnya diharapkan berguna untuk pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat kedepan dalam memanfaatkan sumberdaya aparaturnya agar mempunyai kinerja yang optimal karena aparatur bisa berkompetisi secara sehat dengan diberi kesempatan yang sama dalam mengejar jenjang kariernya, dan yang paling utama adalah penyerahan suatu urusan diserahkan kepada ahlinya (*the right man in the righ job*), sehingga akan tercapai keadilan terhadap pegawai dalam pengelolaan pemerintah daerah tersebut.

Kegunaan jangka panjang adalah untuk memperbaiki *Quality of Work life* para pegawai negeri sipil. Ada dua pandangan mengenai *Quality*

of Work Life (QWL). Pertama, QWL adalah sejumlah keadaan dan praktik dari tujuan organisasi (contohnya, budaya kerja, penyeliaan yang demokratis, keterlibatan pekerja, dan kondisi yang aman). Kedua, menyamakan QWL dengan persepsi pegawai bahwa mereka aman, ada perbaikan lingkungan kerja, secara relatif imbalan terpuaskan, dan mampu untuk bertumbuh dan berkembang sebagai layaknya manusia.

Menurut Lawler dan Leadford (1983; 145), lingkungan kerja adalah segala sesuatu yang ada di sekitar pekerja dan dapat mempengaruhi dirinya dalam menjalankan tugas yang dibebankan, misalnya kebersihan, musik, dan sebagainya. Semangat dan kegairahan kerja para pegawai dalam melaksanakan tugasnya dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut, antara lain jumlah dan komposisi dari kompensasi yang diberikan, pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural yang tepat, pelatihan, rasa aman, masa depan, mutasi, promosi. Faktor yang dapat memberikan motivasi dalam pelaksanaan tugas disebut lingkungan kerja. Faktor-faktor tersebut dapat berpengaruh terhadap pekerjaan yang dilakukan. Maka setiap lembaga atau organisasi haruslah mengupayakan agar faktor-faktor yang termasuk lingkungan kerja diusahakan sedemikian rupa sehingga mempunyai pengaruh yang positif.

QWL menurut David dan Edward (1983:225) didefinisikan sebagai cara berfikir mengenai orang, kerja, dan organisasi. Pengertian ini mencakup beberapa elemen, yaitu:

1. Perhatian mengenai pengaruh kerja terhadap manusia sebagaimana terhadap efektivitas organisasi.
2. Pandangan mengenai partisipasi untuk pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dalam organisasi.

Konsep dari kepuasan individu dinyatakan dalam QWL. Konsep QWL mengungkapkan pentingnya penghargaan terhadap manusia dalam lingkungan kerjanya. Peran penting dari QWL adalah mengubah iklim kerja agar organisasi secara teknis dan manusiawi membawa kepada QWL yang lebih baik (Luthan, 1995:132).

Menurut David dan Edward, tipe dari kegiatan kehidupan QWL meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) Berpartisipasi dalam pemecahan masalah; (2) Restrukturisasi kerja (3) Sistem imbalan yang inovatif; dan (4) Memperbaiki lingkungan kerja.

Dari konsep QWL tersebut dapat disimpulkan bahwa QWL mampu mengubah sikap dan perilaku SDM untuk mencapai produktivitas kerja dalam menghadapi tantangan. Beberapa implikasi positif dari QWL adalah menjamin hasil kerja dengan kualitas yang lebih baik, membuka seluruh jaringan komunikasi, keterbukaan, kebersamaan, kekeluargaan, menemukan serta memperbaiki masalah secara cepat. Di samping itu, QWL juga akan memandu organisasi dalam upaya menyesuaikan diri dengan perkembangan dari luar, seperti pelanggan, teknologi, sosial, dan ekonomi. Bagi karyawan, QWL akan meningkatkan kepuasan kerja, pergaulan yang lebih akrab, meningkatkan disiplin, meningkatkan

pengawasan secara bersama, menurunkan tingkat absensi, serta mendorong proses membangun organisasi pembelajaran (*buliding learning organization*).

1.5 Lokasi dan Subyek Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan terhadap peserta Diklat Kepemimpinan Tingkat II (SPAMEN) Angkatan XIX Kelas E Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Mei s/d Juli 2007, dan Pensiunan eselon II sebagai alat kontrol. Untuk level pejabat eselon II di Kabupaten, Kota, dan Provinsi Jawa Barat, dan Diklat Kepemimpinan Tingkat III Angkatan I tahun 2007, kerja sama LANRI dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung.

1.5.2 Subyek Penelitian

Para Pejabat eselon II dan atau calon Pejabat eselon II yang dipromosikan sebagai peserta Diklat Kepemimpinan Tingkat II sebanyak 108 (seratus delapan) orang, diikuti sertakan pula mantan Pejabat eselon II yang sudah pensiun sebanyak sepuluh orang sebagai faktor kontrol. Pejabat eselon II tersebut bertugas di Pemerintah Daerah Kabupaten sebanyak 58 (lima puluh delapan) orang, Pemerintah Daerah Kota sebanyak 12 (dua belas) orang dan di Provinsi Jawa Barat, dan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat sebanyak 38 (tiga puluh delapan) orang.