

PENERAPAN ETIKA MORALITAS DAN BUDAYA MALU DALAM MEWUJUDKAN KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG PROFESIONAL

Oleh:
Tobirin

Abstract

Existence of PNS become keyword from taking place an state especially in service of public. Big role which is accountability this civil servant make civil servant required by society and have to domicile strategic in life of have state and go into society. But along with the role of strategic of civil servant confronted by various problem embosoming, of low performance storey;level, and ethics of morality which not yet been woke up, low prosperity storey;level, ill defined career ladder, and reward , construction and observation . Various this problems become bureaucracy reform starting point to improve;repair performance of aparatur bureaucracies. One other primal are how to apply ashamed culture in bureaucracy. Role of humanist a leader needed especially to give example to his him. Beside that in improve;repairing performance of civil servant this is needed stages;steps, like repair of system of rekrutmen, punishment and reward the fairness, clear and coherent law, slogan civil servant , correcting political system.

Keyword : performance, cultural of shame, leader.

A. PENDAHULUAN

Kemajuan suatu bangsa salah satunya ditentukan oleh kemampuan aparatur birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya yaitu, sebagai pelayan publik kepada masyarakat secara profesional dan akuntabel. Apabila publik dapat terlayani dengan baik oleh aparatur birokrasi, maka dengan sendirinya aparatur birokrasi mampu menempatkan posisi dan kedudukannya yaitu sebagai civil servant atau public service. Kondisi ini akan berdampak pada kinerja dari aparatur birokrasi yang sesuai dengan harapan dari masyarakat, pada akhirnya akan timbul trust kepada aparatur birokrasi tersebut. Hal inilah yang akan menjadikan negara yang maju dalam hal pelayanan kepada warganya dan melahirkan pada terwujudnya birokrasi yang bersih, akuntabel dan transparan.

Untuk itu keberadaan aparatur birokrasi

(PNS) menjadi penting apabila birokrasi mampu mendukung terwujudnya ke-sejahteraan umum melalui fungsi dan perannya sebagai pelayan masyarakat. Tugas inilah yang menjadi tanggungjawab aparatur birokrasi, selain itu pula keberadaan PNS menjadi kata kunci dari keberlangsungan suatu negara terutama dalam pelayanan publik. Peran besar yang diemban oleh PNS inilah yang menjadikan PNS dibutuhkan oleh masyarakat dan memiliki kedudukan strategis dalam kehidupan bernegara dan ber-masyarakat. Selain itu PNS juga menjadi simbol berlangsungnya sistem dan identitas dari pemerintahan apakah berjalan dengan baik dan bersih ataukah sebaliknya, itu semua tidak lepas dari peran dan fungsi dari PNS.

Dimensi strategis ini yang setidaknya menjadikan keberadaan PNS menjadi suatu pembicaraan yang tidak lepas dari berbagai persoalan yang melingkupinya. Begitu banyak

persoalan yang menjadi kajian menarik apa dan bagaimana PNS dari aspek kinerjanya, etika moralitas, tingkat kesejahteraan, jenjang karier, reward and punishmentnya, pembinaan dan pengawasan, maupun dimensi-dimensi lain yang menjadikan PNS menjadi wacana yang senantiasa menarik untuk di bicarakan di Indonesia. Berkaitan dengan permasalahan yang melingkupinya, kedudukan PNS dimasyarakat juga dianggap menjadi sumber permasalahan, terutama mengingat PNS memiliki status yang tinggi di kalangan masyarakat, bahkan ada asumsi dimasyarakat yang mengatakan bahwa PNS di Indonesia adalah sebagai suatu "keajaiban dunia" karena begitu menariknya dan sulitnya memasuki jenjang karier PNS ini. Berawal dari inilah masalah-masalah ini kemudian bermunculan. Terutama masalah yang berkaitan dengan tumbuh suburnya praktek KKN dikalangan aparatur birokrasi (PNS).

Dilihat dari sejarahnya keberadaan abdi negara atau PNS inipun menjadi warga negara kelas menengah yang diberi keistimewaan pada jamannya di masa jaman kependudukan penjajahan. Keistimewaan itu diberikan tidak hanya kepada abdi negara tersebut melainkan keluarganya. Terutama keistimewaan untuk sekolah, hak dan kedudukannya dengan warga lain. Pihak kolonial berkepentingan terhadap pendudukannya dengan memelihara birokrasi yang telah dibentuknya dari kalangan kerajaan dan kaum priyayi. Demikian juga memasuki jaman kemerdekaan Orde Lama, Orde Baru dan di era reformasi ini. PNS seolah memiliki kedudukan yang lebih dengan warga negara lain. Seolah PNS di Indonesia menjadi sumber inspirasi dan impian yang dihargai dan di junjung tinggi oleh masyarakat.

Kondisi PNS pada masa kemasa seolah

menjadi sorotan publik, PNS di jaman Orde Lama merupakan bagian terpenting dalam proses membentuk karakter bangsa terutama dalam proses penegakkan kemerdekaan, sistem yang belum tertata dengan baik, dalam peyelenggaraan pemerintahan maupun kehidupan negara menjadikan abdi negara harus bekerja keras bersama rakyat untuk memperbaiki kehidupan negara. Dilihat dari segi kesejahteraan PNS di jaman Orde Lama masih juga ada keterbatasan, tetapi kedudukannya yang lebih di mata masyarakat menjadikan PNS masih menjadi sorotan penting.

Dijaman Orde Baru PNS menjadi bagian penting dalam sistem pemerintahan maupun sistem politik yang terbentuk pada saat itu. PNS menjadi motor politik dari partai yaitu GOLKAR yang berkuasa dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal ini menjadikan kedudukan PNS sebagai abdi negara sekaligus abdi kekuatan politik yang melayani partai berkuasa. PNS dengan lembaga KORPRI-nya bersinergi menjadi satu kesatuan yang melanggengkan kekuasaan Orde Baru. Fakta ini menjadikan PNS sebagai organisasi atau kelembagaan yang seringkali dimanfaatkan untuk kepentingan politik. Akibatnya fungsi aparatur birokrasi sebagai pelayan publik terabaikan dan terdistorsi menjadi abdi partai yang berkuasa pada saat itu.

Kondisi yang tidak berbeda adalah PNS di jaman reformasi seperti sekarang ini, kondisi PNS sekarang ada sedikit perubahan terutama dari aspek peningkatan kesejahteraan. Cara pandang masyarakatpun masih tetap sama menganggap PNS sebagai profesi yang membanggakan, walaupun sebenarnya cara pandang demikian di masyarakat lambat laun memudar tidak seperti di jaman Orde

Baru yang menjadikan PNS sebagai warga kelas pertama. Di jaman reformasi kehidupan PNS banyak berubah, tuntutan untuk bekerja sesuai dengan keahlian dan kemampuannya. PNS sekarang juga mendapat tanggungjawab yang berat terutama dalam menjalankan tugas dan tanggung-jawabnya sebagai abdi negara. Pengawasan masyarakat yang semakin menunjukkan kemajuannya menjadikan PNS harus bekerja dengan berbasis kinerja. Selain itu juga harus bekerja secara transparan, akuntabel dan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi.

Aspek kesejahteraan di masa reformasi ini PNS menjadi cukup lebih baik seiring dengan peningkatan tunjangan yang harus dibayarkan kepada PNS. Setiap tahun PNS mendapatkan kenaikan gaji sekitar 15-20 %. Selain itu adanya berbagai program yang menuntut PNS bekerja lebih baik, implikasinya adalah tunjangan yang lebih besar pula. Seperti kebijakan remunerasi di beberapa lembaga pemerintah merupakan peningkatan tunjangan kepada pegawai yang dianggap memiliki fungsi strategis dalam upaya reformasi birokrasi. Selain itu khusus PNS guru dan dosen adanya kebijakan sertifikasi dengan memberikan tunjangan sebesar gaji pokok menjadikan PNS ini semakin ada harapan untuk lebih baik dari aspek kesejahteraan.

Terlepas dari berbagai hal tadi, kondisi PNS masih menjadi sorotan terutama dari aspek perilaku dan etika moralitas. PNS dianggap sebagai pekerja yang bekerja hanya berangkat duduk kemudian pulang dan tinggal menunggu gaji, sebagian masyarakat masih menganggapnya demikian. Hal ini wajar karena sebenarnya PNS terlihat masih belum adanya penataan yang jelas terhadap tupoksi dan kelembagaannya. Apalagi memasuki era

otonomi daerah keberadaan PNS semakin tidak jelas terutama dengan buruknya manajemen sistim kepegawaian di daerah. Kondisi ini yang seringkali tidak dibarengi dengan peningkatan standar kompetensi PNS. Kenyataan ini mengakibatkan PNS tidak memiliki standar kerja yang jelas. Jadi tidak heran apabila masih adanya PNS terlihat sering bermain game ataupun hanya duduk-duduk sambil “ngerumpi”. Kenyataan ini masih banyak terlihat di beberapa lembaga pemerintahan.

Kondisi demikian sebenarnya tidak terjadi kalau pemerintah mampu me-rencanakan kebutuhan PNS secara tepat dan profesional. Terkadang PNS hanya sebatas direkrut dari orang terdekatnya tanpa proses rasionalisasi yang sebenarnya kebutuhan PNS itu berapa atau ditempatkan dimana saja. Terkadang hal ini belum dipikirkan, akibatnya kemudian seperti yang terjadi di Departemen Keuangan yang telah diungkapkan oleh Menteri DR. Sri Mulyani bahwa sebenarnya Departemen Keuangan kelebihan pegawai tapi sebenarnya juga kekurangan pegawai. Artinya adalah kelebihan pegawai yang dimaksud adalah pegawai yang tidak memiliki tupoksi yang jelas mencapai tujuh ribuan sedangkan kekurangannya mencapai hampir enam ribuan pegawai.

Contoh kasus tersebut juga terjadi di daerah, PNS yang ada di daerah belum ada data yang jelas, kebutuhannya berapa, jumlahnya berapa dan rasionalisasi kebutuhannya sebenarnya berapa. Hal ini berkaitan dengan sistem informasi yang belum terbangun di daerah sehingga sulit diketahui rasionalisasi PNS di daerah. Sisi lain daerah juga masih dihadapkan pada berbagai persoalan berkaitan dengan kepegawaiannya, kedisiplinan, etika dan moralitas, kinerjanya,

belum lagi permasalahan krusial lainnya seperti tugas dan tanggungjawab yang seringkali diabaikan. Di berbagai daerah melalui Bupati atau Walikota melakukan reformasi PNS melalui berbagai rangkaian kegiatan dan upaya dari regulasi sampai tingkat kesejahteraannya. Pada akhirnya di tiap daerah terkadang PNSnya memiliki budaya kinerja yang berbeda.

Ada beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan PNS yaitu : rasionalisasi PNS, faktor ketidakefektifan kinerja PNS dalam fungsi pelayanan publik, kondisi berlebihan jumlah PNS di Indonesia pada berbagai pemerintahan. Setiap tahun pengangkatan pegawai ditekan dalam jumlah yang seminimal mungkin dan hanya 15 persen dari total jumlah pegawai yang pensiun setiap tahun. Jika jumlah pegawai per tahun, mulai tahun 2007, yang pensiun berjumlah 120.000 orang, maka pemerintah hanya mengangkat pegawai baru berjumlah 25.000 orang. Banyaknya jumlah pegawai dan pensiunan pegawai di Indonesia saat ini memang sudah overload, di mana untuk menggaji 3,6 juta pegawai plus 2,9 juta pensiunan pegawai alokasi belanja APBN per tahunnya mencapai angka Rp 125 triliun . Bisa dibayangkan, jumlah untuk gaji pegawai dan pensiunan tersebut tidak sebanding dengan rasio subsidi pupuk pertanian yang hanya Rp 3,5 triliun per tahun atau dana kompensasi BBM yang hanya Rp 15 triliun untuk 20 juta orang miskin. Membengkaknya jumlah pegawai di Indonesia yang tidak sebanding dengan output kerja yang dihasilkan dalam bidang pelayanan publik merupakan dampak kebijakan politik birokrasi Orde Baru (Zaenal Muttaqien, 2008).

Selain itu menurut Edy Satria, (2005), seakan telah menjadi sebuah menu rutin, hujatan kepada sekitar 4 juta Pegawai Negeri

Sipil (PNS) kembali menjadi berita utama pasca lebaran yang lalu. Meski terkesan repetitif menguraikan inefisiensi birokrasi dan kebobrokan mental aparatnya, pemberitaan itu juga semakin dalam mencungkil berbagai segi yang terkait dengan PNS. Bukan hanya menggambarkan terjadinya “kucing-kucingan” antara pejabat yang melakukan inspeksi mendadak dengan para pegawai, perilaku PNS yang hanya bersalam-salaman lalu pulang, atau tentang sanksi yang mungkin diterima pegawai, tetapi beberapa pemberitaan dan editorial juga melebar. Ujung-ujungnya, pemberitaan menjalar kepada masih maraknya praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di lingkungan PNS

Hal lain seringkali menjadi sorotan terhadap PNS adalah dari masa orde satu ke orde yang lainnya setiap kali PNS dianggap syarat KKN, kinerja yang tidak baik dibandingkan dengan pegawai swasta, ataupun sebutan sebagai pegawai yang tidak profesional. Kondisi yang lebih memprihatinkan adalah kondisi PNS yang tidak lagi memiliki etika dan moralitas. Salah satu contohnya adalah PNS diberbagai daerah yang ketahuan “ngamar” pada bulan puasa di hotel di wilayah Surakarta, dan baru-baru ini yang sering terjadi adalah perselingkuhan, hamil diluar nikah, sampai terjadinya kegilaan pada PNS yang menjadikan mereka mendapat sanksi yang tegas dari pimpinannya, (Suara Merdeka, 13-10-2008)

B. PERMASALAHAN

Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan keberadaan PNS tersebut

dilatarbelakangi oleh beberapa faktor. Masalah krusial yang masih dihadapi oleh keberadaan PNS sampai saat ini, seperti rendahnya kinerja PNS, syarat KKN, kesejahteraan yang minim, perilaku PNS jauh dari moralitas, netralitas PNS sampai proses rekrutmen. Upaya untuk memperbaiki PNS atau reformasi PNS tidak lepas dari berbagai persoalan yang melingkupinya. Kondisi sosial politik yang masih belum stagnan dan perkembangan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang belum menunjukkan kinerjanya secara optimal.

Faktor dominan yang melingkupi citra buruk PNS selama ini tidak lepas dari politik praktis yang tidak profesional menempatkan PNS pada posisinya. Pengalaman sejarah membuktikan PNS di Orde Baru telah menyeretnya menjadi abdi politik dan bukan sebagai abdi negara, akibatnya PNS menjadi pelayan partai berkuasa dan mesin politik yang berujung kepada terbaikannya peran sebagai pelayan publik. Kondisi ini rupanya menjadi penyakit yang tak kunjung sembuh karena budaya ini cenderung telah menjadi perilaku dan terus mencitrakan keberadaan PNS ini. Memasuki masa reformasi inipun kondisinya semakin tidak menentu, terutama di tingkat daerah pada saat sistem politik di daerah menghendaki adanya Pilkada langsung yang mau tidak mau menyeret PNS daerah pada situasi dilematis, karena pimpinan daerah yang akan menjadi atasannya adalah pejabat politik. Akibatnya kondisi ini memaksa PNS serba tidak diuntungkan, apabila mendukung salah satu calon tentunya akan mendapat keistimewaan apabila calon yang didukungnya menang dalam Pilkada, namun sebaliknya akan menjadi "pil pahit" ketika calon yang didukungnya kalah dalam Pilkada.

Kemudian faktor lain yang cukup krusial

melingkupi keberadaan PNS adalah proses rekrutmen yang tidak profesional, hal ini dilatarbelakangi oleh adanya KKN yang begitu kental pada era Orde Baru dan di era reformasi, rekrutmen tidak jauh lebih baik, selain syarat KKN yang lebih terbuka ditambah dengan adanya rekrutmen melalui pengangkatan tenaga honorer yang jelas-jelas secara kemampuan diragukan. Bagaimana mungkin akan menghasilkan PNS yang memiliki kredibilitas apabila jalur masuknya PNS saja tidak melalui jalur yang baik, yaitu berprinsip pada profesionalitas dan kebutuhan. Pengadaan PNS saat ini kurang dilandasi analisis kebutuhan pegawai yang memadai, akibatnya di berbagai daerah berlomba-lomba mengadakan PNS dalam rangka menampung kepentingan-kepentingan daerah yang kurang profesional. Akibat lebih jauh di berbagai daerah ini akan dibebani oleh belanja daerah yang diperuntukan untuk belanja pegawai.

Hal lain yang perlu dipikirkan mengapa kinerja PNS masih rendah salah satu penyebabnya adalah tingkat kesejahteraan yang masih jauh dari harapan. Apabila dibandingkan dengan Negara-Negara ASEAN, Indonesia termasuk rendah dalam kesejahteraannya. Walaupun demikian upaya untuk meningkatkan kesejahteraan PNS itu selalu diupayakan. Masalah kesejahteraan menjadi perhatian terutama mengantisipasi bagaimana menghambat terjadi proses korupsi di kalangan PNS. Hal ini dianggap karena kesejahteraan yang diberikan kepada PNS masih tidak sebanding dengan tuntutan kinerja yang semakin kompleks.

Sisi lain yang berbeda dari faktor terjadinya citra negatif PNS selama ini adalah mentalitas PNS yang kurang menunjukkan kapabilitas sebagai abdi negara yang mampu

memberikan keteladanan bagi masyarakat. Citra buruk di masyarakat bahwa PNS hanya pegawai yang kerjanya cuma bermalas-malasan dan sorotan perilaku PNS yang sering keluyuran pada saat bekerja, gaji rendah tetapi memiliki kekayaan yang berlebihan, perselingkuhan, bahkan hamil diluar nikah sebagaimana yang dikabarkan diberbagai media massa masih menghiasi pola perilaku kehidupan PNS saat ini.

Masalah-masalah diatas menjadikan upaya untuk mereformasi PNS menjadi PNS yang memiliki perilaku baik dan berdaya kerja tinggi menjadi suatu tuntutan. Tantangan jaman yang semakin kompleks menuntut PNS harus berubah dari yang ingin dilayani menjadi pelayan masyarakat sesuai dengan fungsinya sebagai civil servant. Cara pandang ini harus ditanamkan dalam setiap PNS sehingga lambat laun PNS akan memposisikan dirinya sebagai pelayan masyarakat. Apabila posisinya demikian PNS akan meyakini bagaimana berperilaku sesuai dengan perannya. Bertindak profesional dan bersifat impersonal dalam memberikan pelayanan menjadi suatu keharusan. Hal ini juga yang setidaknya diperlukan untuk membentuk perilaku PNS sebagai abdi negara dan sebagai pelayan masyarakat.

Upaya untuk membangun kesadaran tersebut setidaknya dibangun melalui sistem yang kuat untuk memperbaiki kinerja PNS secara profesional. Harus dipikirkan bagaimana proses rekrutmen PNS karena ini dianggap sebagai gerbang untuk mendapatkan PNS yang memiliki kapabilitas dan kemampuan serta etika moralitas yang baik. Apabila proses rekrutmen PNS seperti sekarang dibiarkan tidak menutup kemungkinan PNS akan menjadi "benalu" yang akan menjadi penyakit

bagi negara. Beban anggaran yang besar akan selalu terjadi untuk membayar pegawai yang tidak memiliki kapabilitas dan kemampuan dalam bekerja. Apabila negara dibiarkan terus dengan keadaan PNS yang demikian, maka negara dipastikan akan mengalami kebangkrutan.

Selain proses rekrutmen juga perlu diperbaiki sistem pembinaan maupun pengawasan yang ketat untuk menghasilkan PNS yang lebih produktif dan responsif terhadap segala tugas dan tanggungjawabnya. Kode etik PNS harus ditegakkan diawali dari pimpinan yang kemudian diikuti oleh sistem secara keseluruhan. Apabila kondisinya demikian maka akan dihasilkan PNS yang bertindak atas nama tugas dan fungsinya. Kondisi ini akan sulit terwujud apabila tidak adanya "political will" dari pemerintah untuk mereformasi PNS secara tersistematis.

Tentunya kondisi ini harus didukung untuk meningkatkan kesejahteraan, setelah proses punishment juga harus diimbangi bagaimana sistem reward yang jelas juga harus dipikirkan. Artinya selama ini PNS yang malas, PNS yang bodoh, sama saja dengan PNS yang cerdas dan produktif, dalam hal ini adalah kesejahteraannya. Untuk itu perlu dipikirkan bagaimana membangun kinerja PNS ini secara profesional. Banyak langkah-langkah yang harus segera dilakukan, dimulai dari regulasi sampai sistem praktis yang menyangkut rekrutmen, standar reward and punishment dan bagaimana pembinaan dan pengawasan PNS yang lebih produktif harus segera diberlakukan.

Inilah yang harus dipikirkan untuk membangun PNS yang memiliki kinerja tinggi, perilaku yang menjunjung nilai etika dan moralitas dan bekerja secara transparan dan akuntabel. Untuk membentuk budaya PNS

yang demikian diperlukan suatu sistem yang terpikirkan dengan baik. Dimulai dari pusat sampai ke tingkat daerah. Jangan seperti sekarang seperti halnya ingin memperbaiki tingkat efektifitas dan efisiensi struktur organisasi di daerah ternyata tidak dibarengi dengan perbaikan struktur ditingkat pusat. Bergantinya PP yang mengatur tentang SOTK daerah dari PP No. 84 tahun 2000, PP No. 8 tahun 2003 dan PP No. 41 tahun 2007 ternyata tidak dimulai dari pusat. Pengaturan organisasi ditingkat pusat masih gemuk dengan semakin banyaknya departemen, badan dan lembaga-lembaga lain yang sisi lain hanya menampung kader partai dan kepentingan sesaat.

Sistem reformasi Pegawai Negeri Sipil sudah saatnya menempatkan PNS sebagai pegawai yang profesional, transparan dan akuntabel. PNS harus dijauhkan dari proses politik yang pada akhirnya akan menjadikan PNS kembali menjadi mesin atau motor politik yang pada akhirnya akan mengabdikan kepada kepentingan penguasa dan partai yang menang. Seperti sekarang yang terjadi di daerah terjadinya mal-kepemimpinan publik yang berujung pada KKN yang semakin kompleks, betapa tidak pejabat dilingkungan daerah diisi oleh orang-orang yang membela kepentingan calon Bupati terpilih. Kondisi ini segera harus diantisipasi dengan sistem yang menghendaki adanya netralitas Pegawai Negeri Sipil yang tegas. Perlunya sanksi yang jelas bagi PNS yang berpolitik, akan menimbulkan aspek jera bagi PNS tersebut. Selain itu PNS akan bertindak profesional mengabdikan kepada negara dan bukannya kepada kepentingan sesaat yaitu orang-orang yang berkuasa karena memenangkan Pilkada atau mekanisme politik lainnya.

C. TINJAUAN PUSTAKA:

1. Etika dan Moral PNS

Menurut Fernanda (2003 : 2) istilah etika dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Yunani yaitu "Ethos" yang artinya kebiasaan atau watak. Kemudian etika juga berasal dari bahasa Perancis : *etiquette* atau biasa diucapkan dalam bahasa Indonesia dengan kata etiket yang berarti juga kebiasaan atau cara bergaul, berperilaku yang baik. Jadi dalam hal ini etika lebih merupakan pola perilaku atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan pergaulan seseorang atau sesuatu organisasi tertentu. Tergantung pada situasi dan cara pandangnya, seseorang dapat menilai apakah etika yang digunakan atau diterapkan bersifat baik atau buruk. Kemudian menurut Bartens (dalam Keban, 2004 : 147) etika digambarkan sebagai konsep dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Aristoteles, telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Indonesia 1988) etika disebut sebagai (1) Ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral ; (2) Kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak dan (3) Nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Kemudian etika menurut Solomon dalam Fernanda (2003) etika pada dasarnya merujuk pada dua hal: Pertama, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari tentang nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta

pembenarannya dan dalam hal ini etika merupakan cabang ilmu filsafat. Kedua etika merupakan pokok permasalahan dalam disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Lebih lanjut Barten (2000) berkesimpulan bahwa yang disebut etika (1) Sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan sistim nilai (2) Sebagai kumpulan azas atau nilai moral yang sering dikenal dengan kode etik dan (3) Sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk yang acapkali disebut dengan filsafat moral.

Kemudian yang dimaksud moral atau moralitas adalah istilah yang berasal dari bahasa latin : mos (jamak : mores) yang berarti cara hidup atau kebiasaan. Secara harfiah istilah moral sebenarnya berarti sama dengan istilah etika, tetapi dalam pakteknya istilah moral atau moril sebenarnya telah jauh dari nilai harfiahnya. Moral atau morale dalam bahasa Inggris dapat diartikan sebagai semangat atau dorongan batin dalam diri seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Moral atau moralitas ini dilandasi oleh nilai-nilai tertentu yang diyakini oleh seseorang atau organisasi tertentu sebagai sesuatu yang baik atau buruk, sehingga bisa membedakan mana yang patut dilakukan dan mana sepatutnya yang tidak dilakukan. Nilai-nilai moral nampak dari enam nilai atau yang dikenal dengan "sixgreats ideas" yaitu nilai kebenaran (truth) kebaikan (goodness) keindahan (beauty) kebebasan (liberty) kesetaraan (equality), dan keadilan (justice).

Dengan demikian maka Moralitas mempunyai pengertian yang sama dengan etika atau sebaliknya, dimana kita berbicara tentang

etika birokrasi tidak terlepas dari moralitas aparat Birokrasi penyelenggara pemerintahan itu sendiri. Etika dan moralitas secara teoritis berawal dari pada ilmu pengetahuan (cognitive) bukan pada efektif. Moralitas berkaitan pula dengan jiwa dan semangat kelompok masyarakat. Moral terjadi bila dikaitkan dengan masyarakat, tidak ada moral bila tidak ada masyarakat dan seyogyanya tidak ada masyarakat tanpa moral, dan berkaitan dengan kesadaran kolektif dalam masyarakat. Immanuel Kant, teori moralitas tidak hanya mengenai hal yang baik dan yang buruk, tetapi menyangkut masalah yang ada dalam kontak sosial dengan masyarakat, ini berarti etika tidak hanya sebatas moralitas individu tersebut dalam artian aparat birokrasi tetapi lebih dari itu menyangkut perilaku di tenagah-tenagah masyarakat dalam melayani masyarakat apakah sudah sesuai dengan aturan main atau tidak, apakah etis atau tidak

Etika ini dijadikan dengan sistem sensor di dalam administrasi publik. Dimensi ini dapat berpengaruh pada dimensi-dimensi lain dalam kajian administrasi publik dan sangat mempengaruhi tercapai tidaknya tujuan administrasi publik pada umumnya, dan tujuan organisasi publik pada khususnya. Karena itu etika salah satu dimensi strategis dalam kajian Administrasi Publik. Kemudian dari aspek aplikatif ini dapat dilihat pada Kode Etik yang dimiliki oleh administrator publik atau aparatur birokrasi (PNS). Etika Birokrasi merupakan bagian dari aturan main dalam organisasi birokrasi atau Pegawai Negeri yang secara struktural telah diatur aturan mainnya, dimana kita kenal sebagai Kode Etik Pegawai Negeri, yang telah diatur lewat Undang-undang Kepegawaian. Kode Etik yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) disebut Sapta

Prasetya Korps Pegawai Republik Indonesia (Panca Prasetya KORPRI) dan dikalangan Tentara Nasional Indonesia (TNI) disebut Sapta Marga.

2. Kinerja PNS dan Konsep Dasar pengukuran Kinerja Sektor Publik

Kinerja (performance) merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi (Mahsun, 2006). Istilah kinerja juga merupakan terjemahan dari performance yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai penampilan, unjuk kerja atau prestasi. Dalam kamus *Illustrated Oxford Dictionary* (1998 : 606), istilah ini menunjukkan "the execution or fulfilment of duty" pelaksanaan pencapaian dari suatu tugas), atau person's achievement under test conditions pencapaian hasil dari seseorang ketika diuji. Kemudian Bernardin dan Russel (1993 : 379) mengartikan kinerja sebagai "...the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period...dalam definisi ini aspek yang ditekankan oleh kedua pengarang tersebut adalah catatan tentang outcome atau hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan selama kurun waktu tertentu. Kinerja mengacu pada serangkaian hasil yang diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai. Definisi lain mengenai kinerja adalah hasil kerja suatu organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan strategik, kepuasan pelanggan dan kontribusinya terhadap lingkungan strategik. Kinerja adalah outcome hasil kerja keras organisasi dalam me-wujudkan

tujuan strategik yang ditetapkan organisasi, kepuasan pelanggan serta kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi masyarakat. Secara sepintas kinerja dapat diartikan sebagai perilaku berkarya, berpenampilan atau hasil karya, (LAN, 2007)

Menurut Keban, 2004 di Indonesia kinerja seorang Pegawai Negeri Sipil lebih dikaitkan dengan pelaksanaan pekerjaan sebagaimana yang tercantum dalam Surat Edaran BAKN, No. 02/SE/1980), tertanggal 11 Februari 1980) ketimbang hasil pekerjaan. Oleh karena pemahaman kinerja lebih ditekankan pada pelaksanaan pekerjaan maka telah ditetapkan 8 unsur atau aspek kinerja yang harus dinilai seperti kesetiaan, prestasi, ketaatan, tanggungjawab, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. Sementara itu Swanson dan Holton III, 1999 : 73) membagi kinerja atas tiga tingkatan yaitu kinerja organisasi, kinerja proses dan kinerja individu. Kinerja organisasi mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kondisi atau faktor ekonomi, politik dan budaya yang ada, apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkan, apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya, apakah kebijakan, budaya dan sistim insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan, dan apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan-kebijakan seleksi dan pelatihan, dan sumberdayanya.

Kinerja proses menggambarkan apakah suatu proses yang dirancang dalam organisasi memungkinkan organisasi tersebut mencapai misinya dan tujuan para individu, didesain sebagai suatu sistim, kemampuan untuk menghasilkan baik secara kuantitas, kualitas

dan tepat waktu, memberikan informasi dan faktor-faktor manusia yang dibutuhkan untuk memelihara sistem tersebut, dan apakah proses pengembangan keahlian telah sesuai dengan tuntutan yang ada. Kinerja individu mempersoalkan apakah individu menghadapi hambatan dalam bekerja dan mencapai hasil, apakah para individu memiliki kemampuan mental, fisik dan emosi dalam bekerja, dan apakah mereka memiliki motivasi tinggi, pengetahuan dan ketrampilan dan pengalaman dalam bekerja (Swanson dan Hilton dalam Keban, 2004)

Pengukuran kinerja (performance measurement) merupakan pondasi yang penting dalam membangun suatu manajemen kinerja. Dengan pengukuran kinerja ini maka suatu organisasi dapat mengetahui kinerjanya dalam suatu periode tertentu dan melakukan evaluasi atas kinerja yang telah dicapai. Dua alasan pentingnya pengukuran kinerja (Audit Commission, 2000): 1. Untuk memperbaiki pelayanan publik (improved public service). 2. Untuk memperbaiki akuntabilitas (improved accountability). Seperti yang diungkapkan oleh Cascio (dalam Ruky, 2001) bahwa dalam menyusun pengukuran kinerja harus memperhatikan aspek seperti relevance, sensitivity, reliability, acceptability, practicality. Pengukuran kinerja hendaknya dapat dibangun dalam suatu kerangka sistem pengukuran kinerja. Sistem ini mencakup perancangan indikator kinerja yang ditetapkan pada saat instansi menyusun Renstra dan kontrak kinerja yang tertuang dalam perencanaan kinerja. Pengukuran kinerja adalah jembatan untuk perencanaan strategis dengan pelaporan akuntabilitas (LAN, 2004, hal. 65).. Oleh karena itu kinerja merupakan bentuk bangunan yang multi dimensional, sehingga cara meng-ukurnya

sangat bervariasi tergantung kepada banyak faktor. Selain perbedaan cara pengukuran, hal atau aspek yang diukur juga berbeda, beberapa diantaranya adalah aspek finansial, kepuasan pelanggan, operasi bisnis internal, kepuasan pegawai, kepuasan komunitas dan shareholders/stakeholders, serta waktu.

Pengukuran kinerja (performance measurement) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumberdaya dalam menghasilkan barang dan jasa ; kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan dan efektifitas tindakan dalam mencapai tujuan (Robertson, 2002). Kemudian Bernardin dan Russel (1993 : 380) mendefinisikan penilaian kinerja sebagai "...a way of measuring the contributions of individuals to their organization...". Ditambahkan oleh Lohman (2003) pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Whittaker (dalam BPKP, 2000) menjelaskan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Dalam perkembangan selanjutnya penilaian kinerja diartikan lebih luas lagi yaitu sebagai "asystematic process of developing performance criteriao for a job performance in relation to these..." atau dapat diartikan sebagai "assesment of performance againstdefined criteria....; Batasan ini tidak hanya berkenaan melakukan penilaian saja tetapi juga mencakup pengembangan

kriteria kinerja itu sendiri.

Menurut Locher dan Tell dalam (Keban, 2004) penilaian kinerja berguna untuk menentukan kompensasi, perbaikan kinerja, umpan balik, dokumentasi, promosi, pelatihan, mutasi, pemecatan, pemberhentian, penelitian kepegawaian dan perencanaan tenaga kerja. Penilaian tersebut dapat dilakukan oleh seorang supervisor atau atasan, dapat juga dilakukan oleh rekan sekerja, dilakukan sendiri oleh individu yang dinilai, bahkan oleh bawahan terhadap atasannya. Atau dalam arti lain menurut Simon (dalam BPKP, 2000) penilaian kinerja dapat membantu manajer dalam memonitor implementasi strategi bisnis dengan cara membandingkan antara hasil aktual dengan sasaran dan tujuan strategis. Jadi pengukuran kinerja adalah suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan ber-dasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Kemudian lebih lanjut dijelaskan oleh Mahsun (2006 : 26) disebutkan elemen pokok suatu pengukuran kinerja antara lain:

1. Menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi

Tujuan merupakan pernyataan secara umum apa yang dicapai organisasi. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Strategi adalah cara untuk teknik yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran. Tujuan, sasaran dan strategi tersebut ditetapkan dengan berpedoman pada visi dan misi organisasi.

Berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi tersebut selanjutnya dapat ditentukan indikator dan ukuran kinerja secara tepat.

2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja

Indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama dan indikator kinerja kunci. Faktor keberhasilan utama adalah suatu area yang mengindikasikan kesuksesan kinerja unit kerja organisasi.

3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi

Mengukur tingkat ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi adalah membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan

4. Evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja akan memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi. Capaian kerja organisasi dapat dinilai dengan sekala pengukuran tertentu. Informasi capaian kinerja dapat dijadikan feedback dan reward punishment, penilaian kemajuan organisasi dan dasar peningkatan kualitas peng-ambilan keputusan dan akuntabilitas

Kemudian dilihat dari dasar pengukuran kinerja adalah indikator kinerja. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif maupun kualitatif untuk dapat menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan organisasi, baik pada tahap perencanaan (ex-ante), tahap pelaksanaan (on-going) maupun tahap setelah kegiatan selesai (ex-post). Menurut (LAN, 2007) Ada beberapa persyaratan dalam pembuatan indikator kinerja yaitu; 1). Spesifik dan jelas untuk menghindari kesalahan interpretasi; 2). Dapat diukur secara obyektif baik secara kuantitatif maupun kualitatif; 3). Menangani aspek-aspek yang relevan; 4) Harus penting

berguna untuk menunjukkan keberhasilan input, output, hasil / outcome, manfaat maupun dampak serta proses; 5) Fleksibel dan sensitif terhadap perubahan pelaksanaan; 6) Efektif, dalam arti datanya mudah diperoleh, diolah, dianalisis dengan biaya yang tersedia.

Penetapan indikator kinerja harus berlandaskan pada hasil perumusan perencanaan strategik yang meliputi tujuan, sasaran dan strategi organisasi. Kemudian diidentifikasi data, informasi yang lengkap, akurat dan relevan untuk memudahkan pemilihan indikator kinerja. Pengalaman atas penyelenggaraan misi organisasi sangat membantu dalam memilih indikator kinerja yang relevan, yakni yang besar pengaruhnya terhadap keberhasilan kegiatan kerja, program operasional maupun implementasi kebijakan. Pengukuran kinerja diarahkan pada kegiatan pengukuran pencapaian indikator dan target-target yang sudah ditentukan baik dalam perencanaan strategik (sasaran) maupun perencanaan kinerja (kegiatan). Lima jenis indikator kinerja yang telah disebutkan dalam (LAN, 2007) meliputi indikator kinerja input, indikator kinerja output, indikator kinerja outcome, indikator kinerja manfaat dan indikator kinerja dampak.

1. Indikator kinerja input (masukan) adalah indikator segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat menghasilkan keluaran yang ditentukan; misal dana, SDM, informasi, kebijakan dan lain-lain.
2. Indikator kinerja output (keluaran) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun non fisik.
3. Indikator kinerja outcome (hasil) adalah

segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran (output) kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).

4. Indikator kinerja benefit (manfaat) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator kinerja impact (dampak) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Kemudian Menurut Mahsun, (2006 : 31) organisasi sektor publik memerlukan ukuran penilaian kinerja yang lebih luas, tidak hanya tingkat laba, tidak hanya efisiensi dan juga tidak hanya ukuran finansial. Berdasarkan aspek-aspek kinerja yang harus diukur pada sektor publik dapat ditelusuri sejauh mana cakupan pengukuran kinerja sektor publik ini. Menurut BPKP (2000) cakupan kinerja sektor publik harus mencakup item-item sebagai berikut;

1. Kebijakan (policy); untuk membantu pembuatan maupun pengimplementasian kebijakan.
2. Perencanaan dan penganggaran (planning and budgeting); Untuk membantu perencanaan dan peng-anggaran atau jasa yang diberikan dan untuk memonitor perubahan terhadap rencana
3. Kualitas (quality): untuk memajukan standarisasi atas jasa yang diberikan maupun keefektifan organisasi
4. Kehematan (economy): untuk mereview pendistribusian dan keefektifan penggunaan sumberdaya
5. Keadilan (equity) : untuk meyakini adanya distribusi yang adil dan dilayani semua

masyarakat

6. Pertanggungjawaban (accountability); untuk meningkatkan pengendalian dan memengaruhi pembuatan keputusan

3. Budaya Birokrasi

Menurut Tjokrowinoto, (2001) birokrasi merupakan suatu wahana kelembagaan yang menentukan efektifitas dari suatu pembangunan, maka persoalannya adalah, given sifat-sifat budaya birokrasi, birokrasi bersifat detrimental atau instrumental bagi pencapaian tujuan. Apabila bersifat detrimental diperlukan reformasi untuk mentransformasikan budaya birokrasi. Hal ini sesuai dengan nilai-nilai Weberian bureaucracy yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip efisiensi, rasionalitas, dan certainty serta calculability yang berakar pada intellectual culture negara maju. Hal ini juga sesuai dengan prinsip birokrasi yang ideal yaitu birokrasi yang bertindak atas dasar wewenang yang sah yang berbasis pada pertimbangan rasional.

Apa yang dilakukan oleh birokrasi terhadap masyarakat hanya akan dipatuhi jika ada aturan hukumnya. Hal ini dirinci oleh Weber tentang 8 kategori fundamental yang melekat dalam suatu birokrasi yang wewenangnya rasional dan diperoleh secara sah yaitu: 1) Fungsi organisasi berdasarkan peraturan, 2) Bertanggungjawab untuk mewujudkan fungsi dan wewenangnya, 3) Pegawai bertindak berdasar prinsip hirarki, 4) Pegawai diarahkan oleh aturan teknis dan norma, 5) Pegawai terpisah dari pemilikan alat produksi dan administrasi, 6) Pegawai memperoleh posisinya tanpa memberikan hadiah kepada pejabat, dan berorientasi pada norma dan tujuan, 7) Tindakan, keputusan dan

aturan administratif dicatat tertulis meskipun secara lisan sudah disepakati, 8) Prinsip-prinsip tersebut diatas dapat diterapkan diberbagai bentuk administrasi (Bone and Bowen dalam Wibawa, 2004 : 102)., Birokrasi yang demikian merupakan birokrasi yang ideal yang juga didukung oleh lingkungan politik yang demokratis. Birokrasi tidak hanya menjadi perpanjangan tangan eksekutif, melainkan ada juga birokrasi yang menyelenggarakan tugas-tugas administratif dari legislatif dan eksekutif.

Birokrasi yang ideal tersebut haruslah dijadikan prinsip dan nilai yang tertanam dalam gerak langkah birokrasi. Untuk itu birokrasi yang demikian menjadi langkah yang ditanamkan dalam sikap dan perilaku pada setiap pegawai yang pada akhirnya membentuk budaya organisasi. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Robbins, menjelaskan bahwa budaya organisasi itu merupakan suatu system nilai yang dipegang dan dilakukan oleh anggota organisasi, sehingga hal yang demikian bisa membedakan organisasi tersebut dengan organisasi lainnya. Sistem nilai tersebut dibangun oleh 7 karakteristik sebagai seri (essence) dari budaya organisasi, 7 karakteristik itu adalah:

1. Inovasi dan pengambilan resiko (innovation and risk taking) tingkatan dimana para karyawan terdorong untuk berinovasi dan mengambil resiko.
2. Perhatian yang rinci (Attention to detail) suatu tingkatan dimana para karyawan diharapkan memperlihatkan kecermatan (precision), analisis dan perhatian kepada rincian.
3. Orientasi hasil (outcome orientation) tingkatan dimana manajemen memusatkan perhatian ada hasil bukannya

pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil.

4. Orientasi pada manusia (people orientation) suatu tingkatan dimana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang anggota organisasi itu.
5. Orientasi tim (Tim Orientation). Suatu tingkatan dimana kegiatan kerja diorganisir disekitar tim-tim dan bukannya individu-individu.
6. Keagresifan (Agresiveness) suatu tingkatan dimana orang-orang anggota organisasi itu memiliki sifat agresif dan kompetitif dan bukannya santai-santai.
7. Stabilitas (Stability) suatu tingkatan dimana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo daripada pertumbuhan.

Kemudian dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara (PBKAN) adalah sebagai berikut: 1) Komitmen dan konsistensi, 2) Wewenang dan tanggungjawab, 3) Keikhlasan dan kejujuran, 4) Integritas dan profesionalisme, 5) Kreativitas dan kepekaan. 6) Kepemimpinan dan keteladanan, 7) Kebersamaan dan dinamika kelompok, 8) Ketepatan dan kecepatan, 9) Rasionalitas dan kecerdasan emosi, 10) Keteguhan dan ketegasan, 11) Disiplin dan keteraturan kerja, 12) Keberanian dan kearifan, dedikasi dan loyalitas, 14) Semangat dan motivasi, 15) Ketekunan dan kesabaran.

4. Pergeseran Paradigma NPM (New Public Management) ke Penerapan Prinsip (NPS)

New Public Service

Menurut Keban (2007) reformasi birokrasi sebagai bagian dari pembangunan di negara ketiga telah dikumandangkan melalui paket modernisasi manajemen dimana nilai efisiensi, efektivitas, perencanaan dan pengorganisasian, staffing, pengarahan, koordinasi, pelaporan dan penganggaran (POSDCORB) sangat ditekankan. Pada perkembangannya reformasi merupakan fenomena global. Perubahan atau gagasan yang telah menjadi simbol modernitas perubahan birokrasi dalam dekade dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori, 1) new public Management (NPM), 2) reventing Government/Enterpreunuriall government, 3) market based publik adminisration, 4) new public service, dan 4) good governance.

Fenomena ini merupakan kritik terhadap birokrasi klasik (Max Weber) yang menggambarkan paradigma lama yang telah diakui telah membuat kehidupan institusi pemerintah menjadi kaku, hirarkis dan birokratis, tidak responsif dan cenderung menghambat pencapaian kinerja sektor publik. Sementara itu dalam model baru dengan berbagai nama diharapkan lebih fleksibel, berorientasi pada pasar daripada hasil, lebih berperan sebagai fasilitator. Paradigma lama ini juga dianggap tidak lagi sesuai dengan kondisi jaman.

Seperti yang diungkapkan oleh Thoha (1997) sedikitnya ada empat hal yang saling berkaitan mengapa birokrasi tidak cocok lagi untuk perkembangan jaman. Pertama, berkembangnya masalah-masalah yang berkaitan dengan kehidupan manusia sendiri. Kualitas kemampuan dan ketrampilan manusia yang semakin berkembang dan maju membuat dalam kehidupan organisasi itu semakin up to date. Kedua, perubahan-perubahan sekitar kita yang cepat karena

kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi membuat kehidupan ini semakin tidak bisa sebelumnya. Ketidakpastian yang bakal terjadi di masa depan mempengaruhi bentuk kerjasama yang lebih sesuai dengan tuntutan zamannya. Ketiga pertumbuhan-pertumbuhan yang kurang ditunjang oleh kegiatan-kegiatan organisasi. Ketidakseimbangan antara pertumbuhan dan kegiatan-kegiatan organisasi membuat birokrasi tidak mampu mengejar ketertinggalannya. Keempat, berubahnya perilaku manajemen yang berkaitan dengan kekuasaan dari ancaman dan hukuman menjadi pengguna power secara nalar dan untuk menjalin kolaborasi.

Kritikan tersebut menjadi perkembangan pemikiran yang telah berkembang yaitu model baru yang berasal dari pengalaman Inggris, New Zealand dan Australia, dan terkenal dengan NPM ini berisikan doktrin-doktrin penting yang berkenaan dengan deregulasi dari line management, konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri, akuntabilitas yang didasarkan atas kinerja terutama melalui kontrak, mekanisme kompetisi seperti melakukan kontrak keluar, dan perhatian pada mekanisme kompetisi seperti melakukan kontrak keluar dan perhatian pada mekanisme pasar internal (Hood, 1991).

Bentuk dari NPM ini seperti yang diungkapkan oleh Osborne (1997) yang disajikan dalam bukunya *Banishing Bureacracy*, perlunya jiwa birokrasi baru tidak lagi berupa organisasi besar, melainkan organisasi ramping yang tidak lagi menekankan kepada komando dan kontrol yang ketat serta yang membutuhkan proses aliansi, kerjasama dan hubungan kerja tim yang bersifat transional. Selain itu pemerintah dalam melaksanakan perannya harus mengutamakan kompetisi

dalam pemberian pelayanan, member-dayakan masyarakat, menekankan outcome, dituntut oleh misi dan bukan regulasi dan aturan-aturan, berorientasi pada customer, melakukan tindakan preventif, men-desentralisasikan otoritasnya dan menggunakan manajemen partisipatif, meng-utamakan mekanisme pasar dan berperan sebagai katalisator.

Namun pemikiran NPM ini pada akhirnya menimbulkan berbagai kritikan dan permasalahan, salah satu kritikan tersebut seperti yang diungkapkan dalam Laporan Perserikatan Bangsa Bangsa (dalam Olowu, 2002) mengidentifikasi beberapa kelemahan pendekatan NPM di sektor publik sebagai berikut. (1) Adanya gejala universalisme yang eksekutif dalam penerapan NPM tanpa memperhatikan variasi budaya dan sektor. Dalam realitanya tidak ada satu pendekatan yang dapat diterapkan untuk segala situasi. (2) Adanya kecenderungan untuk mengganggu kapasitas negara khususnya di negara-negara berkembang ketika negara belum sepenuhnya mapan dalam hal kapasitas kritisnya. (3) Ideologi anti negara yang diperkuat oleh filosofi "rolling back the state" telah menimbulkan kemerosotan yang serius dalam berbagai pelayanan sosial, disintegrasi jaring pengaman sosial yang erat kaitannya dengan hak-hak warga negara demokratis. (4) Di tingkat nasional, berbagai kecenderungan di atas telah meningkatkan antipati, sinisme dan alienasi ketika warga negara menyimpulkan bahwa pemerintah mereka tidak lagi peduli atau kehilangan kendali sementara demokrasi sendiri telah mengalami kepalsuan. Situasi ini kemudian diikuti dengan ketidakmapanan manusia dalam skala luas di dunia, kekerasan dimana-mana, kejahatan yang semakin terorganisir, dan kerusakan lingkungan yang

cepat. (6) Di tingkat internasional, kesenjangan yang semakin lebar antara negara-negara kaya dan miskin, negara-negara yang lemah tidak mampu untuk memainkan peran mereka atau mengembangkan kapasitas mereka untuk berkiprah dalam tata pemerintahan global.

Berbagai kritikan dan permasalahan NPM pada akhirnya memunculkan gerakan yang disebut dengan New Public Service (NPS), Denhardt dan Denhardt (2000) menjembatani kekurangan-kekurangan NPM dengan prinsip-prinsip manajemen publik alternatif, yang mereka sebut sebagai New Public Service (pelayanan publik modern) atau NPS. Menurut Denhardt dan Denhardt (2000), berbagai tantangan yang terjadi karena penerapan NPM belum menarik perhatian para pakar untuk mencoba upaya-upaya baru yang lebih sistematis. Sebaliknya, berbagai keunggulan NPM yang selama ini di-komparasikan dengan administrasi negara tradisional (old pulic administration) selalu menempatkan NPM sebagai pendekatan yang paling diunggulkan.

Kemudian untuk lebih jelasnya prinsip-prinsip NPS yang di kembangkan oleh oleh Denhardt dan Denhardt (2000, 2003) adalah sebagai berikut ;

- (1) Melayani daripada mengawasi (serve, rather than steer). Peran pelayan publik yang semakin penting adalah untuk membantu warga negara dalam mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama mereka, daripada mengawasi atau mengendalikan masyarakat menurut berbagai aturan baru.
- (2) Kepentingan publik merupakan tujuan, bukan efek samping. Administrator publik harus memberikan kontribusi untuk membangun sebuah gagasan bersama

mengenai kepentingan publik. Tujuan tersebut tidak untuk menemukan berbagai solusi secara cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, melainkan melalui penciptaan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

- (3) Berfikir secara strategis, bertindak secara demokratis. Berbagai kebijakan dan program yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan publik dapat dicapai secara bertanggung jawab dan paling efektif melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif.
- (4) Melayani warga negara, bukan pelanggan. Kepentingan publik berasal dari sebuah dialog mengenai nilai-nilai bersama, daripada kumpulan berbagai kepentingan individu. Oleh karena itu, pelayan publik tidak semata-mata merespon berbagai tuntutan pelanggan, tetapi fokus pada hubungan-hubungan yang dapat membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan antar warga negara.
- (5) Akuntabilitas tidaklah sederhana. Para pelayan publik hendaklah lebih memberikan perhatian khusus tidak hanya pada permintaan pasar. Mereka seharusnya juga patuh pada konstitusi dan bentuk perundang-undangan lainnya, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesi, dan kepentingan warga negara.
- (6) Menghargai orang, bukan sekedar produktivitas. Berbagai organisasi publik dan jaringan partisipasinya akan lebih berhasil dalam jangka panjang jika mereka bekerja melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama atas dasar penghormatan pada semua orang.

- (7) Menghargai warga negara dan pelayanan publik lebih dari orientasi bisnis. Kepentingan publik sebaiknya diperjuangkan oleh pelayan publik dan warga negara dengan komitmen memberikan kontribusi yang bermakna bagi masyarakat daripada oleh manajer yang berorientasi bisnis yang bertindak seakan-akan menguasai uang masyarakat

D. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan reformasi birokrasi difokuskan diantaranya adalah pembenahan manajemen SDM aparatur (kepegawaian) yang mencakup remunerasi, peningkatan kompetensi aparatur, pembinaan karier berdasarkan prestasi kerja, dan penerapan reward and punishment dalam pembinaan pegawai. Selain itu dalam rangka menerapkan pemerintahan yang baik terutama perbaikan aparatur birokrasi diperlukan hal sebagai berikut: 1) Menyusun RUU etika penyelenggaraan negara, 2) Melakukan koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN), 3) Penataan kelembagaan, ketatalaksanaan aparatur dan sumberdaya manusia.

Disamping itu sebenarnya telah teridentifikasi berbagai permasalahan berkaitan dengan budaya kerja PNS yang terdapat dalam Pedoman pengembangan budaya kerja Aparatur Negara yang diterbitkan Kementerian PAN-RI (tahun 2002) yang menyebutkan hal sebagai berikut: 1) Komunitas, dan konsistensi terhadap visi misi organisasi masih rendah, 2) Sering terjadi penyimpangan dan kesalahan dalam kebijakan publik yang berdampak luas terhadap masyarakat, 3)

Pelaksanaan kebijakan yang jauh berbeda yang diharapkan, 4) Terjadi arogansi pejabat dan penyalahgunaan kekuasaan, 5) Pelaksanaan wewenang dan tanggungjawab aparatur saat ini belum seimbang, 6) Dalam praktek dilapangan sulit dibedakan antara ikhlas dan tidak ikhlas, jujur dan tidak jujur, 7) Pejabat yang KKN akan menyebabkan KKN meluas pada pegawai dunia usaha dan masyarakat, 8) Gaji pegawai yang rendah/kecil dibandingkan dengan harga barang dan jasa lainnya, 9) Banyak aparatur yang integritas, loyalitas dan profesionalismenya rendah, 10) Belum ada sistim merit yang jelas untuk mengukur kinerja pegawai dan tindak lanjut hasil penilainya, 11) Kreativitas karyawan kurang mendapat perhatian atasan, 12) Kepekaan terhadap keluhan masyarakat dinilai masih rendah, 13) Sikap yang berorientasi vertical menyebabkan hilangnya kreativitas, rasa takut ber-improvisasi, 14) Budaya suap bukan hal yang rahasia, sehingga dapat mempengaruhi sikap dan tingkah laku pimpinan dalam bekerja, 15) Ada kecenderungan para pemimpin tidak mau mengakui kesalahan di depan bawahan, 16) Masing-masing bekerja sesuai dengan uraian dan tugas yang ada dan belum optimal untuk bekerjasama dengan unit lain, 17) Sifat individualisme lebih menonjol dibandingkan dengan kebersamaan, 18) Tidak ada sanksi yang jelas dan tegas jika pegawai melanggar aturan, 19) Budaya KKN yang menjawai sebagian aparat, 20) tingkat kesejahteraan yang kurang memadai, 21) Pengaruh dan budaya prestige yang lebih menonjol, sehingga aspek rasionalitas sering dike-sampingkan, 22) Sistem seleksi (rekrutmen yang masing-masing kurang transparan, 23) Tidak berani tegas, karena mendapat reaksi yang negatif, 24) Banyak aparatur belum memahami makna keadilan dan keterbukaan.

Berbagai permasalahan tersebut pada intinya dimulai dari 1) Proses sistim rekrutmen PNS, 2) Sistem penempatan yang meliputi: a. penempatan pegawai baru, b. penilaian kinerja PNS, c. kenaikan pangkat PNS, 3) Sistem Penggajian dan penghargaan PNS, meliputi ; a. penggajian PNS, b. penghargaan PNS, 4) Sistem karier PNS, 5) Sistem Pendidikan dan pelatihan PNS, dan 6) Sistem Pemberhentian PNS. Jadi pada intinya bahwa persoalan PNS menjadi hal yang sulit dipecahkan karena berbagai persoalan yang dimulai dari pengadaan sampai proses pemberhentian PNS ada aspek yang krusial yang harus ditangani. Mengingat banyaknya persoalan yang berkaitan dengan keberadaan PNS sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat diperlukan skala prioritas yang perlu dibenahi dalam perbaikan atau reformasi birokrasi di tubuh PNS ini. Untuk itu berbagai pikiran yang dapat dijadikan pemikiran untuk perbaikan PNS di negeri ini dapat berarti.

1. Proses Pengadaan PNS Yang Berbasis Analisis dan Kebutuhan dengan Pemanfaatan Sistim Informasi Manajemen Kepegawaian

Selama ini pemerintah dalam melaksanakan proses rekrutmen PNS telah memperhatikan berbagai pertimbangan termasuk didalamnya adalah analisis kebutuhan. Tentunya dalam rekrutmen PNS pemerintah sudah memiliki pola formasi dan pengadaan PNS. Hal ini sesuai dengan PP No. 97 tahun 2000 tentang Formasi PNS yang harus memperhatikan analisis kebutuhan pegawai, baik formasi pegawai pusat maupun pegawai daerah. Analisis jabatan tersebut harus memperhatikan jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang Pegawai Negeri Sipil dalam

jangka waktu tertentu. Setelah proses analisis jabatan, kemudian dilakukan uraian jabatan dan peta jabatan. Kemudian untuk mengisi formasi lowong pengadaan PNS dilakukan melalui proses perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan CPNS sampai pengangkatan menjadi PNS.

Sebenarnya proses formasi dan pengadaan PNS di Indonesia sudah cukup terpola, namun masih ada berbagai kendala termasuk di dalamnya adalah mekanisme yang terkadang tidak transparan dan syarat dengan KKN yang menjadikan berbagai persoalan dalam proses formasi dan pengadaan hanya sekedar formalitas. Namun seiring dengan terbukanya kehidupan demokrasi menjadikan kontrol publik semakin optimal terhadap proses penyelenggaraan formasi dan pengadaan PNS ini. Setidaknya publik dapat dijadikan lembaga kontrol yang dapat mengawasi proses formasi dan pengadaan PNS.

Pengawasan publik setidaknya juga menjadi sarana perbaikan dalam formasi dan pengadaan PNS dewasa ini yang cenderung masih menggunakan paradigma lama dengan menggunakan sistim yang klasik, masih adanya intervensi politik untuk kepentingan dari politik tertentu. Apalagi di era reformasi ini kondisinya tidak jauh lebih baik, intervensi dan pencitraan terhadap peran politik dari pejabat publik menjadikan kebijakan dalam pendayagunaan aparatur negara lebih ditekankan pada popularitas dan keuntungan politis semata. Tidak dipertimbangkan seberapa jauh analisis dan kebutuhan PNS yang akan mengisi pos-pos tertentu. Bukankah Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara akhir-akhir ini sering mengatakan bahwa PNS harus dirasionalisasi, artinya PNS yang terdiri dari 4 jutaan di Indonesia ternyata tidak efektif

dan efisien oleh karena itu perlu adanya rasionalisasi. Namun apa yang terjadi, justru penerimaan PNS besar-besaran terus terjadi beberapa tahun terakhir ini pula. Apalagi penerimaan PNS melalui jalur "Honorar" yang nyata-nyata mengabaikan kualifikasi dan persyaratan yang ketat.

Pengadaan PNS paling tidak memperhatikan proses seperti pengadaan pejabat publik yang memperhatikan berbagai persyaratan. Hal ini ditegaskan oleh Samudra, (2005 : 340). Proses rekrutmen pejabat yang dipilih harus memperhatikan aspek rasionalitas-akademik. Proses rasional akademik akan berlangsung melalui tiga tahapan yaitu: pertama, penentuan kriteria, termasuk pemberian bobot terhadap kriteria. Setiap pengadaan pegawai baru tentunya sudah dipertimbangkan dengan baik kualifikasi dan kemampuannya. Secara akademik maupun mentalitasnya. Atau dalam arti lain harus meliputi berbagai kriteria multi-intelegensi, intelektualnya, sosial, budayanya. Seorang yang akan menduduki pos dalam birokrasi harus dinilai sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan.

Kemudian yang kedua penilaian calon pegawai tersebut. Warga masyarakat yang ingin menempati dan menduduki lowongan tersebut tentunya akan berbondong-bondong melamar lowongan tersebut. Ratusan bahkan ribuan orang akan melamar lowongan pekerjaan tersebut. Tentunya panitia pengadaan pegawai tersebut sudah mempersiapkan berbagai kriteria yang telah ditentukannya. Penilaian itu dapat melalui skoring 1 yang buruk dan 4 yang bagus. Perlu ada kriteria yang jelas, baik dimulai dari test tertulis maupun test lisannya harus benar-benar memperhatikan kriteria yang jelas. Berikutnya, ketiga adalah pembandingan. Setelah nilai untuk pelamar ditentukan,

tentunya akan dinilai seorang calon pegawai dengan kriteria nilai tertentu dengan nilai tertinggi.

Pada intinya calon pegawai yang akan memasuki jenjang birokrasi haruslah memiliki kompetensi yang dipersyaratkan untuk menduduki lowongan yang sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya. Kriteria ini tentunya harus diperhatikan lokalitas dari daerahnya karena daerah yang satu dengan yang lainnya akan memiliki perspektif yang berbeda. Ukuran dan indikator kompetensi menjadi prasyarat yang pasti.

Selain upaya tersebut, perlunya sistim informasi manajemen kepegawaian yang mampu berperan sebagai sistim yang mampu memberikan informasi tentang PNS secara cepat dari proses formasi dan pengadaan sampai proses pemberhentian. Sistim informasi ini dapat memberikan informasi yang akurat berkaitan dengan jumlah pegawai di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, Selain itu juga dapat dikembangkan bagaimana sistim karier maupun penilaian kinerja yang berbasis pada sistim informasi.

Diberbagai daerah telah optimal mengembangkan sistim informasi kepegawaian yang mampu memberikan informasi yang akurat berkaitan dengan PNS ini. Salah satu contohnya adalah Kabupaten Pemalang yang sudah mampu menjalankan sistim tersebut dalam proses yang lebih baik. Harapannya apabila sistim kepegawaian ini dapat terintegral dengan baik dan terjadinya interkoneksi antara tingkat pusat dan daerah dalam sistim kepegawaian, maka akan terbangun sistim informasi kepegawaian yang mampu memberikan keberadaan PNS di Indonesia secara cepat. Sehingga akurasi data berkaitan dengan PNS di Indonesia baik pusat

maupun daerah akan dapat diketahui dengan cara sistim informasi ini.

2. Penilaian dan Peningkatan Kinerja PNS

Untuk mengukur kinerja organisasi diperlukan indikator kinerja yang tepat dan sesuai dengan karakteristik dari organisasi. Salah satu ukurannya adalah berkaitan dengan efektifitas dan efisiensinya, efektifitas adalah berkaitan dengan bagaimana proses bekerjanya organisasi dalam mencapai tujuan organisasi, efisiensi dimaksudkan untuk melihat dimensi finansial dari proses pencapaian tujuan atau dapat juga dikatakan bahwa ukuran kinerja dinilai dari rasio antara input sumberdaya dan tingkat pencapaian tujuan. Selain itu dalam penilaian kinerja dapat ditentukan oleh dimensi kemanusiaan adalah kepuasan kerja, absensi dan gaya kepemimpinan. Kemudian lebih lanjut diungkapkan oleh (prawirosentono, 1999) menyatakan bahwa performance adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Dalam hal ini penilaian kinerja di lingkungan PNS dalam sistem Administrasi Negara Indonesia mempunyai kedudukan dan peran yang signifikan. Penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS dituangkan dalam suatu daftar(DP-3) yang memuat hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS dalam jangka waktu 1 (satu) tahun, yaitu sejak bulan Januari sampai dengan Desember. DP-3 ini merupakan bahan pertimbangan yang obyektif

dalam pembinaan karier PNS yang dibuat oleh Pejabat Penilai dan ditandatangani oleh 3 (tiga) pihak yaitu : oleh pegawai yang dinilai, oleh pejabat penilai, dan oleh atasan pejabat penilai. Sedangkan unsur yang dinilai ada delapan yang terdiri dari 1) kesetiaan, 2) prestasi kerja, 3) tanggungjawab, 4) ketaatan, 5) kejujuran, 6) kerjasama, 7) prakarsa, 8) kepemimpinan.

DP-3 dianggap oleh para pengamat tidak lagi efektif untuk dapat menilai pelaksanaan pekerjaan PNS. Hal ini disebabkan masih dimungkinkan adanya like and dislike dan budaya asal bapak senang masih mem-budaya. Untuk itu pemerintah mencoba membuat berbagai alternatif untuk mengadakan penilaian kinerja yang didasarkan pada kinerjanya. Untuk itu PNS akan dinilai berdasarkan kinerja selama dia bekerja dan produktivitas apa yang telah dilakukan. Penilaian kinerja berbasis pada kinerjanya akan memungkinkan timbulnya budaya kerja yang memotivasi pegawai tersebut dalam berprestasi.

Jika asumsi yang dipegang pemerintah selama ini dalam meningkatkan produktivitas PNS adalah dengan memberikan tambahan gaji dan tunjangan. Apabila PNS ke-sejahteraannya meningkat, maka PNS akan bekerja lebih giat sehingga prestasi dan produktivitasnya akan meningkat. Menurut Wibawa (2005) prestasi kerja pegawai tidak semata-mata ditentukan oleh penghasilan yang mereka terima. Melainkan ada beberapa motif untuk mencapai prestasi kerja tersebut, uang hanyalah salah satunya, ada hal yang lain berupa penciptaan iklim kerjanya. Iklim kerja yang dimaksud adalah perlakuan atasan terhadap dirinya dan bagaimana kondisi fisik ruang kerjanya. Seorang atasan yang bersikap otoriter dan main perintah akan berpengaruh

terhadap bawahan yang relatif tidak akan memperoleh kepuasan kerja. Demikian halnya apabila kondisi ruangan dalam bekerja yang pengap dan sempit, sukar diharapkan orang akan bekerja dengan senang. Apalagi bila keselamatan kerjanya tidak terjamin, banyak debu, pencahayaan kurang terang, udara segar tidak dapat masuk dengan leluasa. Iklim kerja yang dapat mendorong semangat kerja adalah terciptanya tradisi atau budaya kerja di dalam organisasi. Suatu organisasi yang didalamnya sibuk bekerja, untuk itu diperlukan job descriptions atau uraian tugas yang jelas bagi setiap pegawai.

Kembali kepada permasalahan peningkatan kinerja yang didasarkan pada proses peningkatan tunjangan. Hal ini telah diperlakukan terutama melalui proses "remunerasi" diberbagai departemen khususnya di Departemen Keuangan. Proses remunerasi berdasarkan data empiris realisasi penerimaan pajak tahun 2006 tidak mencapai target. Demikian juga berdasarkan data penerimaan pajak tahun 2007 dalam semester I (1/1-2007 sampai dengan 30/6-2007) realisasi penerimaan pajak hanya mencapai netto Rp 155 triliun dari target Rp 411 triliun yang secara proposional seharusnya pencapaian target penerimaan pajak semester I tahun 2007 itu sudah mencapai kurang lebih 50 % dari total target 2007 atau sebesar kurang lebih 205 triliun yang berarti sorfall sekitar 50 triliun. Demikian juga dalam APBN pertambahan tahun 2007 yang telah diputuskan dalam rapat kerja Panitia Anggaran dengan Menteri Keuangan tanggal 6 Agustus 2007 penerimaan pajak turun Rp 20,04 triliun (<http://www.DepartemenKeuangan.co.id> diakses 11 Oktober 2008)

Berdasarkan data tersebut menggambarkan bahwa reformasi birokrasi yang

selama ini telah dijalankan ternyata tidak mencapai sasaran. Padahal program ini merupakan program remunerasi berbasis kinerja yang ternyata tidak mencapai hasil sebagaimana mestinya. Evaluasi ini setidaknya menjadi masukan bersama melalui proses remunerasi berupa peningkatan tunjangan ternyata tidak lebih baik dalam proses kinerja yang dibebankan pada PNS di lingkungan Departemen Keuangan. Untuk itu evaluasi ini setidaknya dijadikan komitmen pemerintah untuk terus melakukan perubahan dalam proses penilaian dan peningkatan kinerja dengan terus menciptakan alternatif-alternatif baru.

3. Karakteristik Pimpinan Dalam Memberikan Motivasi Pada PNS

Keberadaan pegawai di lingkungan dalam suatu organisasi merupakan salah satu kunci keberhasilan untuk mengembangkan dan memajukan organisasi tersebut. Oleh karena itu, usaha pembinaan dan pemberdayaan pegawai perlu diprogramkan seiring dengan tuntutan zaman. Menurut Suharto & alamsyah (1998) bahwa pembinaan pegawai negeri sipil dapat berupa : 1) Pembinaan mental yaitu upaya pembinaan dalam rangka pencapaian ketenangan hidup, ketentraman jiwa, dan kebahagiaan batin agar produktivitasnya meningkat. 2) Pembinaan fisik pada dasarnya pembinaan kualitas fisik manusia, yang berkenaan dengan latihan fisik untuk meningkatkan kesegaran jasmani, hidup bersih, dan sehat, serta memperhatikan gizi yang seimbang. 3) Pembinaan disiplin, merupakan suatu tuntutan bagi berlangsungnya kehidupan bersama yang teratur, tertib yang merupakan syarat mutlak bagi berlangsungnya suatu kemajuan dan perkembangan.

Kemudian motivasi merupakan salah satu komponen penting dalam meraih keberhasilan suatu proses kerja, karena memuat unsur pendorong bagi seorang untuk melakukan pekerjaan sendiri maupun kelompok. Suatu dorongan dapat berasal dari dalam dirinya sendiri, yang berupa kesadaran diri untuk bekerja lebih baik atau memberikan yang terbaik bagi kelompok dengan berbagai macam alasan yang baik luhur. Memberikan motivasi setidaknya mempergunakan strategi agar apa yang dilakukan dapat menghasilkan yang lebih baik secara optimal. Strategi yang perlu dilakukan, seperti tujuan, cara kerja, teknologi, masyarakat dan pelanggan, budaya SDM dan sumberdaya lainnya. Mengenai faktor-faktor tersebut akan dapat disusun suatu langkah bagaimana membuka peluang keberhasilan melalui pintu internal untuk merubah sikap dan perilaku baru yang kondusif terhadap tantangan yang di-hadapinya (Supriyadi & Guno, 2003)

Menurut (Mitchell dalam Timpe, 1999), motivasi bersifat individu oleh berbagai pengaruh hingga berbagai tingkat. Mengingat sifatnya ini, untuk peningkatan kinerja individu dalam organisasi, menuntut para manajer untuk mengambil pendekatan tidak langsung, menciptakan motivasi melalui suasana organisasi yang mendorong para pegawai untuk lebih produktif. Suasana ini tercipta melalui pengelolaan faktor-faktor organisasi dalam bentuk pengaturan sistem imbalan, struktur, desain pekerjaan serta pemeliharaan komunikasi melalui praktek kepemimpinan yang mendorong rasa saling percaya.

Pimpinan merupakan orang-orang yang mencapai hasil melalui orang lain yang antara lain adalah bawahan. Kewajiban dari setiap pemimpin agar para bawahannya

berprestasi. Manulang (1992) mengatakan bahwa "prestasi bawahan disebabkan oleh dua hal yaitu ; kemampuan dan daya dorong. Kemampuan seseorang ditentukan oleh kualifikasi yang dimilikinya antara lain pendidikan, pengalaman dan sifat pribadi, sementara daya dorong dipengaruhi oleh sesuatu yang ada dalam diri seseorang dan hal lain yang ada di luar dirinya". Oleh sebab itu pemimpin memiliki pengaruh yang besar karena harus bertindak sebagai model bagi terciptanya nilai-nilai yang ada. Pemimpin turut berperan dalam menciptakan kondisi budaya yang menjamin prestasi kerja. Hal ini disebabkan anggota dengan jelas mampu apa yang dikehendaki dari mereka sehingga mereka tahu dengan tepat apa yang mereka lakukan dan sadar dalam membawakan peran (Heskett dan Schlesinger dalam Goldsmith dan Bechard, 1996) Pemimpin juga hendaknya memiliki kepribadian yang menonjol, komitmen yang jelas, bobot dalam skala efektifitas, tidak mengenal lelah, kreatif, kredibilitas, ketenangan, kompetensi, kepedulian, karakter, harga diri dan semangat serta integritas yang tinggi.

4. Pembinaan Pegawai dan Penerapan Budaya Malu

Sesuai dengan Undang-Undang No 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Ke-pegawaian disebutkan bahwa pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang didasarkan pada sistim karier dan prestasi kerja, pendidikan dan pelatihan dimaksudkan untuk mencapai dayanguna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian,

mutu, keahlian, kemampuan dan ketrampilan, Upaya ini dilakukan dengan pendidikan dan pelatihan berupa Diklat Prajabatan Golongan I, II dan III, kemudian jenjang pendidikan dan pelatihan jabatan berupa, pendidikan dan pelatihan kepemimpinan, pendidikan dan pelatihan fungsional, pendidikan dan pelatihan teknis.

Kemudian bagaimana dampaknya terhadap kinerja PNS. Hal ini perlu dilakukan evaluasi, selama ini kecenderungannya pada aspek formalitas yang tidak mengena pada sasaran. Kalaupun proses pembinaan ini melalui diklat dan pelatihan ini ada hasilnya itu belum optimal. Untuk itu sebenarnya perlu ada alternatif yang dapat memungkinkan dalam proses pembinaan salah satunya adalah melalui penerapan budaya malu yang dewasa ini, menjadi cerminan masyarakat yang masih memiliki nurani akan kebaikan dan menjunjung tinggi moralitas. Budaya malu akan menjadi inspirasi terbentuknya karakter sikap dan perilaku yang mengedepankan pada prinsip nilai yang dijunjung bersama. Semestinya budaya malu ini diterapkan di lingkungan PNS, budaya ini akan menjadi cermin ketika PNS tidak dapat bekerja secara baik dan bekerja dengan kinerja yang tinggi namun menuntut gaji yang tinggi. Demikian halnya apabila PNS melanggar nilai-nilai etika setidaknya PNS tersebut akan merasa mendapat sanksi yang tegas dari sosiologis.

Tidak heran kemudian apabila di setiap daerah telah tersusun nilai-nilai yang semestinya menjadi prinsip budaya malu. Malu datang terlambat, malu pulang kerja tidak sesuai dengan jam kerja, malu ijin kerja yang tidak jelas, malu memberikan pelayanan dengan imbalan, malu bermuat amoral dan lainnya. Prinsip malu ini akan

menjadi inspirasi untuk membangun budaya di kalangan PNS, apabila melanggar nilai-nilai tersebut dengan sendirinya akan merasa bersalah dan malu melakukan perbuatan tersebut. Terbesit dalam lingkungan PNS untuk menerapkan budaya malu ini, namun rupanya jauh dari kenyataan. PNS melihat slogan sekedar papan pengumuman yang tidak bermakna, seperti halnya PNS di lingkungan pemerintahan daerah di Kabupaten Brebes dan Kabupaten Pemalang setiap kantor SKPD terdapat 10 prinsip budaya malu bagi PNS, namun apakah semuanya akan menjalani hal tersebut. Berdasarkan pengamatan terutama berkaitan dengan pelayanan publiknya masih jauh dari harapan. Terutama dalam menciptakan pelayanan yang memihak pada kepentingan masyarakat. Pelayanan dalam bidang kesehatan, sarana dan prasarana belum menunjukkan indeks kepuasan publik yang belum optimal (SCBD, 2006).

Budaya malu seolah belum tersebar menjadi virus yang dapat menjangkiti sikap PNS untuk lebih baik. Sering kali kita mendengar seorang pegawai atau pejabat publik yang telah melakukan kesalahan sedikit saja langsung menyatakan mengundurkan diri. Baru-baru saja seorang menteri pertahanan Inggris mengundurkan diri karena ketinggalan dokumen rahasianya di kereta, di Jepang setiap kali pejabat publiknya akan menyatakan mengundurkan diri apabila ada skandal ataupun kesalahan baik yang menyangkut dirinya ataupun keluarganya. Hal ini terasa sudah biasa dan sering kita dengar di luar negeri. Bagaimana dengan Indonesia yang nyatanya dianggap sebagai bangsa yang penuh etika dan moralitas, seorang pegawai atau pejabat publik yang ketahuan tangan menyuap belum dapat dikatakan

bersalah apabila belum ada desakan untuk mengundurkan diri atau bahkan melupakan segala kesalahan. Bangsa ini adalah bangsa "Amnesia" yang seringkali lupa terhadap segala kesalahan yang menimpa para pemimpinnya.

Ketika kenyataannya seperti ini, seharusnya budaya malu menjadi sarana efektif untuk melakukan pembinaan bagi PNS, karena penerapan budaya malu akan menciptakan pengawasan pada diri sendiri secara optimal. Seperti yang diungkapkan oleh seorang guru besar Lembaga Administrasi Negara (LAN) Prof. Sedarmayanti yang sepakat untuk menerapkan budaya malu sebagai sarana yang baik untuk mengontrol PNS. Kenaikan gaji pegawai semestinya sebangun dengan peningkatan kinerja aparat PNS dalam memberikan pelayanan publik.

Inovasi perlu dilakukan untuk membangun PNS yang berjiwa bersih dan berkinerja tinggi, melalui budaya malu ini strategi yang perlu dilakukan adalah menjadikan pemimpin-pemimpin menjadi tauladan bagi bawahannya. Fungsi strategis yang perlu dilakukan adalah adanya kesadaran bagi para pemimpin daerah untuk membangun PNS yang berlandaskan pada etika moralitas. Seperti apa yang telah dilakukan di Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Sragen. Kedua pemimpin daerah tersebut berhasil menjadi pengungkit untuk memperbaiki kinerja PNS melalui ke-pemimpinannya. Bupati Jembrana yang dipimpin oleh I Gede Winase mampu memberikan tauladan bagi bawahannya dengan kehidupan yang sederhana. Mobil dinas yang tidak mewah, sistem sewa mobil bagi pejabatnya, dan bukannya mengganti mobil dinas sebagai program pertama yang dilakukan oleh beberapa pimpinan daerah setelah memenangkan Pilkada. Demikian

halnya Bupati Sragen mampu menjadikan Sragen sebagai daerah yang maju dari segi pelayanan publiknya melalui pembangunan kapasitas pegawainya dengan prinsip enterpreneur yang menjunjung pada budaya malu untuk tidak menerima imbalan. Sehingga perijinan dengan sistem "zero" yang justru mendatangkan investor untuk berperan serta dalam dinamika Pembangunan Kabupaten tersebut.

Selain hal tersebut budaya yang perlu dibangun untuk menjadikan budaya malu sebagai prinsip adalah terwujudnya rasa malu untuk berkorupsi. Peran ini dapat dilakukan melalui "penetrasi" lembaga pengawasan seperti inspektorat di daerah untuk mendorong budaya anti korupsi ini untuk diwujudkan baik di tingkat pemerintah, baik untuk jajaran legislatif maupun eksekutif. Budaya anti korupsi inipun perlu dibangun di tenagah-tenagah publik untuk melakukan fungsi kontrol. Melalui kesadaran dan pemahaman yang baik tentang korupsi tentunya publik akan bersama-sama melakukan pengawasan secara baik kepada lembaga pemerintah.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berbagai persoalan yang berkaitan dengan keberadaan PNS sangat kompleks. Permasalahan tersebut dimulai dari proses rekrutmen yang tidak mengedepankan analisis dan kebutuhan, sistem penempatan yang tidak memperhatikan kinerja, sistem penggajian dan penghargaan yang kurang memperhatikan prestasi dan kinerjanya. Belum lagi permasalahan karier PNS, sistem pendidikan dan pelatihan serta berkaitan

dengan sistem pemberhentian PNS. Berbagai permasalahan tersebut diperlukan langkah-langkah yang nyata dalam mewujudkan aparatur birokrasi yang bersih, profesional dan berperan sebagai pelayan masyarakat. Untuk itu diperlukan proses atau sistem reformasi birokrasi kepegawaian yang konfrensensif dimulai dari pengadaan sampai pemberhentian dari PNS tersebut.

Pengadaan PNS diperlukan sistem yang lebih terbuka dan transparan serta memperhatikan profesionalisme artinya, jika selama ini pengadaan PNS hanya diprioritaskan kepada para tenaga honorer yang notabene dari aspek kualifikasi belum tentu menjadi kebutuhan dan keahliannya. Maka diperlukan sebuah analisis dan kebutuhan dari PNS yang terencana dan tersistimatis. Demikian halnya penilaian kinerja PNS tidak lagi pada cara-cara klasik yang menilai PNS tidak berbasis pada kinerjanya melainkan sekedar kepatuhan semata. Dan implikasi dari sistem reward and punishment harus benar-benar diterapkan kepada aparat birokrasi baik yang berprestasi maupun yang melanggar aturan harus ada ketegasan.

Disamping itu penerapan budaya malu menjadi salah satu alternatif untuk meningkatkan karakter PNS yang lebih berorientasi pada civil servant dan bukannya berorientasi pada penguasa yang harus dilayani. Untuk itu etika birokrasi yang diterapkan tidak sekedar slogan dan retorika yang ada dalam Panca Prasetya KORPRI maupun Sapta Marga dan sederetan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Tentang kepegawaian, tetapi lebih dari itu bagaimana ketentuan-ketentuan tersebut dapat dihayati dan diamalkan dalam berperilaku sebagai Aparat Birokrasi dan yang tidak kalah penting yaitu bagaimana penegakkan hukum

atau sanksi yang tegas bagi para pelanggar aturan yang telah disepakati dan ditentukan.

2. Saran dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian pemikiran tentang perbaikan reformasi kepegawaian aparatur birokrasi ini, ada beberapa saran yang setidaknya dijadikan pemikiran bersama untuk memperbaiki performance dari PNS ini agar lebih baik dan menjalankan kedudukan dan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sepenuh hati.

- a. Diperlukan sistem rekrutmen yang mengandalkan profesionalisme dan nurani, yang dapat dilalui melalui test and proptest bagi pejabat publik serta melalui lembaga independen yang dapat dipercaya dan diandalkan kredibilitasnya untuk melakukan proses rekrutmen. Serta mampu memanfaatkan sistem informasi manajemen kepegawaian dalam melakukan formasi dan pengadaan PNS.
- b. Karakter pemimpin yang memegang prinsip dan menganut budaya malu sebagai upaya pengungkit terciptanya budaya kerja yang lebih berorientasi pada akuntabilitas dan transparansi.
- c. Sistem reward and punishment yang adil tidak hanya diperlakukan di departemen tertentu saja, karena hal ini menciptakan disparitas mental para PNS yang berakibat pada buruknya citra PNS.
- d. Hukum yang tegas dan jelas kepada para PNS yang melanggar ketentuan dan kode etik, diperlakukan sama baik kepada pejabat atau staff yang telah melanggar ketentuan.

- e. Mengedepankan slogan “civil servant” dalam menjalankan kedudukan dan fungsinya dan bukan sebagai penguasa yang harus dilayani.
- f. Membenahi sistem politik yang tidak lagi menyeret PNS pada kepentingan sesaat yang pada akhirnya akan melayani partai berkuasa. Untuk itu PNS yang netral atau Politic is No ! menjadi nilai yang harus dibangun dalam setiap langkah kebijakan pembangunan PNS yang profesional dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

- Audit Commission, 2000, Management Paper: Aiming to Improve the Principle of Performance Measurement, London.
- Bernardin, H.J. dan J.E.A. Russell, 1993, Human Resource management, Singapore : Macgraw Hill, inc
- Erna Irawati, 2004, Pengukuran Kinerja dan Analisis Kinerja Organisasi Pemerintah Daerah, Manajemen Pembangunan, LAN, Jakarta.
- Fernanda, Desi, 2003, Etika Organisasi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta
- Keban, Yeremias T, 2004, Enam Dimensi Strategis Administrasi publik, Konsep Teori dan Isu, Gava Media, Yogyakarta
- LAN, 2004, Modul: Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Edisi Kedua), Jakarta.
- LAN-Pusdiklat SPIMNAS, 2004, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Jakarta.
- Mahsun, Mohammad, 2006, Pengukuran Kinerja Sektor Publik, BPE, Yogyakarta.
- Manulang dan Manulang, mahiro, AMH (2001), Manajemen Personal Edisi-3, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Robbins, Stephen, 2006, Perilaku Organisasi, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Ruky, Achmad S, 2001, Sistem Manajemen Kinerja, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Supriyadi, Gering & Tri Guno, 2003, Budaya Kerja Organisasi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta
- Suradji, 2003, Manajemen Kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta
- Swanson, R.A dan E.F. Holton III, 1999, Results : How to asseses performance, learning, and perceptions in organizations, San Fransisco : BerretKoeler Publisher. Inc
- Thoha, Miftah, 2007, Birokrasi & Politik di Indonesia, Rajawali Press, Jakarta
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2001, Pembangunan Dilema Dan Tantangan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Wibawa, Samudra, 2005, Reformasi Administrasi Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik, Gava Media, Yogyakarta
- Kementerian PAN-RI, Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara, Jakarta, 2002
- Suara Merdeka 13 Oktober 2008

