
PENGEMBANGAN KAPASITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI DAERAH

Arif Mulyono

(Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sidoarjo
Jalan Jaksa Agung Suprpto No.1, Kecamatan Sidoarjo
email: arifsidoarjo08@gmail.com)

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis dan mendeskripsikan transparansi pengembangan kapasitas aparatur sipil negara dan harmonisasi kebijakan pengembangan aparatur sipil negara di daerah. Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yang bersumber dari data primer dan data sekunder. Berdasarkan hasil analisis terkait pengaturan dan pengembangan kapasitas aparatur sipil Negara di daerah menunjukkan bahwa metode *Computer Assisted Test* (CAT) dalam perekrutan CPNS di Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu bentuk transparansi positif yang diharapkan dapat menciptakan kader aparatur sipil negara yang berkualitas dan berkompeten. Penggunaan metode tersebut bertujuan dalam pengembangan kualitas sumber daya aparatur. Selain itu, penggunaan metode tersebut didukung oleh kebijakan pengembangan aparatur sipil negara yang berasal dari pusat. Namun pada realitanya kebijakan pengembangan aparatur di antara pusat dan daerah berjalan tidak harmonis. Hal tersebut dindikasikan oleh kebijakan tentang ketentuan ijin belajar dan tugas belajar sebagai bentuk pengembangan kapasitas aparatur sipil negara tidak relevan antara pusat dan daerah sehingga aktor pelaksana mengalami kesulitan dalam implementasinya.

Kata Kunci: pengembangan kapasitas, aparatur sipil, daerah

CAPACITY BUILDING OF THE STATE CIVIL APPARATUS IN THE LOCAL AREA

ABSTRACT

The purposes of this study was analyze and describe the transparency of the capacity building of state apparatus and harmonization of development policy on the state apparatus in the area. This type of research used qualitative descriptive approach. Data collected through literature study that is derived from primary data and secondary data. Based on the analysis related to manage and develop the capacity of civil state apparatus in the area indicate that Computer Assisted Test (CAT) method for recruitment of civil servant in Sidoarjo is one form of a positive transparency that is expected to create a cadre of civilian apparatus qualified and competent. The use of this method aimed to develop the quality of personnel resources. In addition, it is supported by policy on the capacity building of civil state apparatus which is comes from center. But, in reality its policy is not harmonized. It is indicated by policy on learning permits and learning task as a form of capacity building of civil state apparatus is irrelevant between the center and the local. So that implementer actors have difficulty in its implementation.

Keywords: capacity building, civil apparatus, local

PENDAHULUAN

Reformasi pada tahun 1998 merupakan tonggak awal dalam era otonomi daerah, maka munculah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana undang-Undang ini mengatur hak dan kewenangan penuh terhadap otonomi daerah. Urusan-urusan yang semula menjadi kewenangan pusat dilimpahkan kepada daerah kabupaten atau kota. Dengan demikian Bupati atau walikota mempunyai peran yang luar biasa dalam mengatur jalannya roda pemerintahan, termasuk pengaturan PNS sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam lingkungan pemerintahan daerahnya.

Pasal 33 Undang Undang Nomor 32 tahun 2004, yang saat ini sudah berganti dengan undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa berkaitan dengan kewenangan daerah dalam pengembangan sumber daya PNS dilaksanakan melalui pengembangan karier dengan mempertimbangkan integritas, moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, dan kompetensinya. Dalam pengembangan kompetensi tersebut tentunya didasarkan pada standar norma dan prosedur pembinaan dan pengawasan PNS yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan

atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global untuk mewujudkan pemerintahan yang baik maka diperlukan sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi jabatan. Dengan memiliki kompetensi jabatan tersebut maka proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi lancar dikarenakan para PNS sudah mengetahui tugas dan fungsinya masing-masing secara profesional.

Pengaturan PNS pada masa itu muncul Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Di dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa dalam pelaksanaan pembinaan kepegawaian adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, dengan catatan bahwa PNS berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan harus melakukan tugasnya secara profesional dan bertanggungjawab dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan. Dalam perjalanan waktu ditegaskan pula pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Di dalam undang-undang tersebut terdapat pengaturan kewenangan pusat kepada daerah. Dalam pengelolaan PNS Pemerintah Daerah juga mempunyai kewenangan dalam pengembangan dan peningkatan kompetensinya yaitu melalui manajemen PNS Daerah dengan melalui prosedur yang dimulai dengan penetapan formasi, pengadaan Pegawai, pemindahan dan pemberhentian, hak dan kewajiban dalam kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian pegawai seperti yang tertulis pada Pasal 129 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang saat ini sudah berganti dengan undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah dalam mewujudkan PNS yang profesional mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS yang diharapkan semua PNS mempunyai sikap profesional dalam jabatan tersebut. Selain sikap profesional tersebut PNS juga dituntut sikap pengabdian dan kesetiaan pada Negara Republik Indonesia dalam mewujudkan pembangunan PNS secara profesional.

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tersebut, maka terbuka lebar terhadap transparansi terhadap manajemen kepegawaian aparatur sipil negara baik yang berada di pusat maupun yang berada di daerah. Tugas aparatur sipil negara ke depan diharuskan dapat menjalankan pelayanan publik, menjalankan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan lainnya. Aparatur sipil negara harus memiliki profesi dalam manajemen aparatur sipil negara yang berdasarkan pada kualifikasi atau kompetensi serta kinerja dalam jabatan tersebut atau yang kita kenal dengan sistem merit. Sehingga pelaksanaan perekrutan aparatur sipil negara dapat dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif sebagaimana tujuan dalam asas

keterbukaan seperti yang tercantum pada Penjelasan pasal 2 huruf I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Lima belas tahun lebih Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 diberlakukan. Namun belum membawa aparatur yang profesional sesuai dengan tuntutan pada era saat ini. Dengan demikian diperlukan suatu undang-undang yang secara jelas mengatur aparatur sipil negara yang sesuai dengan tujuan pembangunan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, serta bebas dari intervensi politik dan diharapkan mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat secara profesional sesuai dengan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pegawai pada pemerintah daerah yang selama ini kita kenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menyandang Nomor Induk Pegawai (NIP) yang ditetapkan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang direkrut melalui seleksi umum maupun pengangkatan melalui honorer adalah pegawai yang selama ini menjalankan tugas-tugas pemerintah daerah dalam berbagai bentuk pelayanan mulai dari petugas kebersihan sampai kepada pejabat eselon II di daerah (setingkat Kepala Dinas dan Sekretaris Daerah). Kesan negatif yang selama ini apabila seseorang sudah diangkat kinerjanya menurun dibandingkan pada saat menjadi honorer atau pegawai kontrak lainnya. Bila dibandingkan kinerja PNS saat ini dengan kinerja pegawai swasta tentunya, bukan rahasia umum bahwa kinerja aparatur masih kalah. Berbagai faktor penyebab kinerja PNS menurun secara umum diantaranya bermula pada manajemen kepegawaian mulai dari perekrutan, pengelolaan, sampai pada pengawasan dan sanksi hukuman yang belum dilaksanakan secara maksimal.

Pengembangan kompetensi sebagaimana yang tertera pada pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa pengembangan kompetensi merupakan hak bagi PNS, dengan demikian pemerintah daerah wajib untuk menyediakan sarana dan prasarana untuk pengembangan kompetensi tersebut. Dalam memenuhi kebutuhan pengembangan kompetensi sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tersebut Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam mengelola manajemen aparatur sipil negara. Pemerintah daerah berkewajiban mengisi jabatan perangkat daerah dari Aparatur Sipil Negara yang dilaksanakan melalui mekanisme seleksi umum (lelang jabatan) dengan metode yang diketahui oleh umum, yang tentunya sambil menunggu petunjuk teknis dari pemerintah. dalam pengisian suatu jabatan kepala perangkat daerah sudah diamanatkan untuk diadakan standar kompetensi yang meliputi persyaratan kompetensi teknis,

persyaratan kompetensi manajerial, persyaratan kompetensi sosio kultur sebagaimana yang dijelaskan pada ayat (1) pasal 233 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, selain itu jabatan kepala perangkat daerah diberlakukan juga bagi jabatan Aparatur Sipil Negara dalam jabatan administrator di bawah kepala perangkat daerah dan juga pada jabatan pengawas.

Kewenangan daerah dalam pengembangan kapasitas Aparatur Sipil Negara sudah jelas terdapat dalam ketentuan Undang-Undang pemerintah daerah yang terbaru (UU No. 23 Tahun 2014) sambil menunggu pelaksanaan teknis dari Undang-undang tersebut. Dalam pengaturan manajemen Aparatur Sipil Negara sudah ada ketentuan undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dari kedua Undang-Undang tersebut sudah jelas terdapat hubungan yang saling bersinergi dalam memajukan aparatur yang ada di daerah untuk mewujudkan pembangunan nasional khususnya masyarakat yang ada di daerah. Dari latar belakang tersebut penulis tertarik untuk merumuskan masalah penelitian yaitu bagaimana transparansi pengembangan kapasitas aparatur sipil negara di daerah dan bagaimana harmonisasi kebijakan pengembangan aparatur sipil negara di daerah. Tujuan yang ingin dicapai penulis yaitu untuk mendeskripsikan transparansi pengembangan kapasitas aparatur sipil negara dan harmonisasi kebijakan pengembangan aparatur sipil negara di daerah.

LANDASAN TEORETIS

Teori Pengembangan Kapasitas Aparatur

Pengembangan kapasitas aparatur merupakan hak bagi ASN untuk mendapatkan keahlian yang berguna dalam mendukung suatu organisasi sebagaimana yang tertuang dalam pasal 22 Undang Undang Nomor. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam pasal tersebut diamanatkan bahwa setiap aparatur memiliki hak untuk dikembangkan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk melaksanakan pengembangan kapasitas tidak terlepas dari perencanaan kebutuhan melalui pelatihan pengembangan, sebagaimana yang dikemukakan Dubrin dalam Prabu (2011) bahwa pengembangan adalah “ *some of most commonly used management development method include; training methods; untherstudies; job rotation and planed progression; coach-counseling; jonior boards of executive or multiple management; commite assignment; staff meeting and projects; bussines games; sensitivity training; and other development methods*” yaitu bahwa pada umumnya pengembangan manajemen dapat dilaksanakan dengan berbagai cara yang disesuaikan dengan kebutuhan suatu organisasi. Dari sini dapat dilihat bahwa seseorang manajer atau pejabat di pemerintah daerah sudah seharusnya merencanakan pengembangan pegawai untuk mendukung kinerja suatu instansi.

Peningkatan sumber daya bagi aparatur PNS di lingkungan pemerintah sangat diperlukan dengan beberapa cara yang tentunya semua cara tersebut diarahkan untuk mencapai tujuan dari pemerintah daerah. Sebagaimana pendapat Ranupanjojo dan Husnan (Darmawan, 2013:25) menyebutkan bahwa “pengembangan sumber daya manusia adalah usaha-usaha untuk meningkatkan ketrampilan maupun pengetahuan umum bagi karyawan untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi”. Dari pendapat tersebut sudah sangat jelas bahwa setiap pengembangan sumber daya aparatur ditujukan untuk pencapaian pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang optimal.

Arah dan tujuan pengembangan sumber daya aparatur tersebut memang ditujukan sebagai pencapaian pembangunan dan pelayanan daerah kepada masyarakat. Menurut Griffin dalam Darmawan (2013:73), aparatur memerlukan pengembangan sumber daya untuk pengembangan kompetensi diri yang tentunya ditujukan untuk peningkatan kinerja dan hasil kinerja aparatur atau yang dikenal dengan istilah kontrak psikologis. Dimana hal ini sangat penting menyangkut tentang kontribusi organisasi untuk balas jasa antara organisasi dengan organisasi. Dari hal tersebut timbul permasalahan mengenai kebutuhan untuk pengembangan sumber daya, apakah pemerintah daerah atautkah aparatur sendiri. Keadaan demikian sulit untuk disampaikan siapa yang lebih membutuhkan pengembangan sumber daya aparatur. Hal ini dapat disikapi dengan bijaksana baik organisasi maupun individu, dapat mencapai tujuan organisasi tanpa mengesampingkan kontrak psikologis (yang tidak tertulis). Dengan demikian kinerja aparatur dapat termotivasi dan pemerintah daerah dapat mencapai tujuan dengan baik. Selain itu, pengembangan sumber daya aparatur menurut Kaswan (2011) merupakan upaya organisasi dalam memberi kemampuan kepada karyawan guna memenuhi kebutuhan sumber daya manusia dimasa yang akan datang. Sedangkan pelatihan sumber daya aparatur secara khusus berfokus untuk memberi keterampilan khusus dalam membantu karyawan memperbaiki kinerjanya.

Kebijakan-Kebijakan Pembangunan Kapasitas Aparatur Sipil Negara

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, daerah harus melakukan pengembangan kapasitas aparatur sipil negara melalui pembinaan dan pengawasan, penghargaan dan fasilitasi khusus serta tindakan hukum terhadap aparatur sipil negara di instansi daerah.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya. Untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sebuah bentuk profesi. dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, serta pengembangan kompetensi. Pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPKK). Aparatur sipil negara dalam pengelolaannya diatur dalam manajemen aparatur sipil negara seperti yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diharapkan mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, sebab pegawai negeri sipil (PNS) tidak lagi berorientasi melayani atasannya, melainkan masyarakat. Aturan ini menempatkan PNS sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional. Selama ini pegawai negeri sipil tidak bisa bersikap netral, mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapat promosi jabatan.

Dalam pengembangan kompetensi ASN dilakukan dengan pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran selain dengan pendidikan formal melalui tugas belajar dan ijin belajar sebagaimana keharusan pengembangan tersebut. Selain itu pula pengembangan kompetensi dilakukan dengan pertukaran PNS dengan pegawai swasta paling lama satu tahun yang pelaksanaannya dikoordinasikan dengan LAN dan BKN.

3. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
Pengembangan kapasitas PNS sebagai aparatur sipil negara juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang terdapat pada pasal 31 ayat 1 dan 2 sebagai berikut:
 - a. Pasal 31 ayat 1 berbunyi, “Untuk mencapai daya guna 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 keterampilan.”
 - b. Pasal 31 ayat 2 berbunyi, “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”

Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, ber peradaban modern, demokratis, adil, makmur, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan

Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS.

Pada pokoknya pendidikan dan pelatihan jabatan dibagi 2 (dua), yaitu pendidikan dan pelatihan prajabatan dan pendidikan dan pelatihan dalam jabatan:

- a) Pendidikan dan Pelatihan prajabatan (*pre service training*) adalah suatu pelatihan yang diberikan kepada Calon Pegawai Negeri Sipil, dengan tujuan agar ia dapat terampil melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya;
- b) Pendidikan dan Pelatihan dalam jabatan (*in service training*) adalah suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini deskriptif ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara mempelajari, mengutip dan menelaah literatur-literatur serta bahan-bahan yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas. Selanjutnya data tersebut diolah, diteliti dan dievaluasi, kemudian diklasifikasikan sesuai dengan materi pembahasan masalah. Sumber data yang digunakan oleh penulis yaitu buku teks dan kebijakan-kebijakan seperti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, peraturan bupati dan sumber-sumber lainnya yang berhubungan dari internet dan koran. Teknik analisis yang digunakan yaitu analisis komparasi dan analisis historis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Transparansi Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara

Transparansi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah “tidak terbatas pada orang tertentu saja; terbuka”. Transparansi menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah “*keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan Informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan Pejelasan. Pengertian lain Transparansi adalah” prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan palaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.*”

Transparansi dapat diartikan juga terbukanya akses informasi agar semua elemen masyarakat bisa melakukan pengawasan terhadap segala urusan yang dilakukan aparatur oleh menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan

kepentingan organisasi tersebut. Dalam hal ini aparatur harus berperan secara profesional dalam melaksanakan tugas. Pengembangan SDM pada intinya diarahkan dalam rangka meningkatkan kualitasnya, yang pada gilirannya akan dapat meningkatkan kinerja bagi pemerintah daerah. Beberapa pendapat yang kita yakini kebenarannya, bahwa kualitas SDM merupakan faktor penentu kualitas aparatur dalam melaksanakan tugas pada instansi masing-masing. Aparatur yang berkualitas merupakan salah satu faktor penting dalam pembangunan pada pemerintah daerah sehingga memberi manfaat secara optimal untuk perbaikan pelayanan dengan sasaran adalah kesejahteraan rakyat. Dengan demikian pengembangan aparatur PNS harus terus dikembangkan guna meningkatkan kompetensinya masing-masing sesuai dengan tugas di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Kebutuhan dan rencana pengembangan kompetensi yang transparan, merupakan inventarisasi jenis kompetensi yang perlu dikembangkan dari setiap posisi jabatan dan rancangan pelaksanaan pengembangan kompetensi untuk memenuhi kebutuhan kompetensi maupun kinerja yang dipersyaratkan suatu posisi jabatan. Penyusunan kebutuhan dan rencana pengembangan pada pemerintah daerah seharusnya dilakukan melalui analisis kesenjangan kompetensi dan analisis kesenjangan kinerja. Hal tersebut seharusnya diwujudkan dalam peraturan bupati sebagai acuan dalam melaksanakan pengembangan PNS. Analisis kesenjangan kompetensi dilakukan dengan membandingkan kompetensi PNS dengan standar kompetensi jabatan yang didudukinya. Ini merupakan langkah serius yang harus diwujudkan dalam standar kompetensi jabatan pada pemerintah daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam bentuk peraturan bupati atau keputusan dalam pengembangan PNS di daerah.

Untuk menyelenggarakan manajemen pengembangan kompetensi secara transparan, pejabat pembina kepegawaian wajib menetapkan kebutuhan dan rencana pengembangan kompetensi. Dalam melaksanakan pengembangan kompetensi, SDM aparatur berbasis kompetensi dapat dilakukan dengan pendidikan formal yaitu pengembangan kompetensi melalui pemberian beasiswa/tugas belajar. Selain pendidikan formal dapat dilakukan dengan metode pelatihan klasikal antara lain berbentuk pelatihan/kursus dengan kurikulum tertentu, pelatihan kepemimpinan berupa pelatihan administrasi seperti seminar, penataran, sosialisasi, workshop. Dengan pelatihan non klasikal di luar kelas yaitu praktik kerja di instansi lain di pusat atau di daerah, pertukaran kerja dengan swasta, pertukaran pengetahuan, pendampingan, *benchmarking/benchlearning*, atau bentuk lain yang sejenis sehingga kapasitas PNS dapat ditingkatkan dalam memenuhi kebutuhan pelayanan dan tuntutan zaman.

Transparansi pengembangan sumber daya aparatur sipil negara memang sangat diperlukan pada era saat ini, dimana keterbukaan informasi kian cepat dan

sudah tidak ada yang perlu untuk disembunyikan terhadap pelayan publik. Dalam pengembangan sumber daya manusia aparatur sipil negara pada awal mula dimulai pada saat perekrutan CPNS yang merupakan proses awal lahirnya seorang aparatur. Perekrutan CPNS sepuluh tahun terakhir yaitu pada awal tahun 2005 dilakukan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS atas kebijakan pemerintah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan ketentuan tersebut para tenaga honorer yang dikategorikan sebagai honorer kategori satu (K-1) berbondong-bondong diangkat menjadi CPNS secara bertahap mulai tahun 2005 sampai dengan tahun 2009. Perekrutan demikian dianggap oleh penulis tidak memenuhi kriteria ideal dalam perekrutan CPNS. Pengangkatan tersebut hanya didasarkan kepada kompetensi ijazah dan lama yang bersangkutan bekerja di instansi pemerintah tanpa diikuti dengan kriteria kompetensi kemampuan dasar dan kompetensi kemampuan bidang atau teknis. Apabila perekrutan hanya didasarkan kepada ijazah dan lama masa kerja besar kemungkinan aparatur tersebut dalam melaksanakan tugas hanya mengalir sebagaimana biasanya, bahkan jauh dari sikap profesionalisme sebagaimana harapan dan tujuan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Perekrutan CPNS pada tahun 2013 di Kabupaten Sidoarjo sudah menerapkan metode *Computer Assisted Test* (CAT). Model ini sudah diterapkan oleh BKN dengan menggunakan bank soal yang di input dan diakses menggunakan *login* kode soal dan *password* perorangan yang berbeda antara peserta satu dengan peserta lainnya. Dalam soal tersebut mencakup kemampuan tes karakter pribadi, tes intelegensia umum dan tes wawasan kebangsaan. Dengan menggunakan *passing grade* sebagaimana yang ditetapkan oleh Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan RB Nomor 35/2013 tentang nilai ambang batas TKD seleksi CPNS dari pelamar umum tahun 2013, sebagai berikut tes karakter pribadi minimum 105 point, tes intelegensia umum minimum 75 point, dan tes wawasan kebangsaan minimum 70 point. Sehingga pada akhir pengerjaan soal dapat diketahui langsung nilai yang didapatkan dan diumumkan pada saat itu juga dan apabila tidak memenuhi nilai minimum *passing grade* tersebut dipastikan tidak akan lolos dalam seleksi CPNS tersebut. Metode ini sungguh luar biasa efektif bagi peserta yang puas dengan hasil capaian nilai yang didapatkan dari hasil tes tersebut. Metode ini merupakan bentuk transparansi dalam perekrutan CPNS melalui jalur umum. Metode ini patut dikembangkan ke arah sistem yang lebih baik, untuk menghindari pembobolan sistem pada *software* tersebut.

Dalam perekrutan CPNS tersebut dengan metode CAT yang akan membawa transparansi positif dari mekanisme perekrutan CPNS yang diharapkan menciptakan kader dari aparatur sipil negara yang berkualitas dan berkemampuan.

Dari hasil CPNS yang transparan tersebut maka untuk pengembangan karier dan kompetensi Aparatur tersebut akan lebih mudah, dikarenakan SDM aparatur tersebut sudah berkualitas. Dalam pengembangan SDM aparatur selanjutnya tinggal disesuaikan dengan jenis dan tugas yang akan dikerjakan oleh aparatur tersebut. Pada pengembangan pokok adalah pada linearisasi jabatan dengan ijazah yang dibutuhkan sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 tahun 2013 tentang Kamus Jabatan.

Harmonisasi Kebijakan Pengembangan Aparatur Sipil Negara di Daerah

Pada saat ini sering adanya pemberitaan di media massa maupun media online sosial terkait dengan sikap profesionalisme PNS yang menunjukkan bahwa PNS yang ada sangat jauh dari apa yang diharapkan. Hal ini tergambar dari Potret PNS saat ini dengan banyaknya sorotan publik terhadap rendahnya profesionalisme, banyaknya laporan pelanggaran yang melibatkan aparatur, pelayanan kepada masyarakat yang berbelit-belit, kurang kreatif dan inovatif, bekerja tidak berdasarkan ketentuan serta mungkin masih banyak potret negatif lainnya yang intinya menunjukkan bahwa PNS belum menunjukkan pelayanan yang ideal sesuai dengan harapan.

Dengan banyaknya laporan negatif terhadap PNS tersebut harus memberikan dorongan bagi pegawai kedepan agar melakukan perubahan pada pengembangan PNS dengan manajemen baru sebagaimana petunjuk teknis dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pengembangan PNS harus sejalan dengan perubahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, salah satu kewenangan daerah adalah perubahan sistem pemerintahan daerah sebagaimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan pengembangan PNS daerah merupakan perubahan mendasar pada undang-undang ini terletak pada paradigma yang digunakan, yaitu dengan memberikan kekuasaan otonomi melalui kewenangan-kewenangan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya dalam percepatan pembangunan dalam meningkatkan sumber daya pegawai secara transparan dan pelayan publik dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap berpedoman peraturan mengenai kepegawaian yang masih berlaku.

Keberadaan PNS dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia perlu mendapat perhatian khusus, berkaitan dengan strategi peningkatan kualitas dan kompetensinya. Peningkatan kompetensi PNS dalam mengemban tugas atau jabatan birokrasi melalui diklat harus berorientasi pada standar kompetensi jabatan sesuai tantangan reformasi birokrasi dan globalisasi manajemen yang tentu saja disesuaikan dengan kebutuhan pada SKPD-nya. Kualitas aparatur tidak mungkin meningkat tanpa adanya usaha-usaha yang konkrit untuk

meningkatkan. Disinilah kompetensi menjadi satu karakteristik yang mendasari individu atau seseorang mencapai kinerja tinggi dalam pekerjaannya.

Peningkatan kualitas SDM PNS tersebut bisa dalam bentuk pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan perilaku (*attitude*) untuk menciptakan aparatur yang memiliki semangat pengabdian yang tinggi dalam melayani masyarakat yang selalu bertindak efisien, rasional, transparan, dan akuntabel. Untuk itu, diperlukan metode pengembangan kompetensi PNS, melalui pendidikan dan pelatihan, pendidikan formal, pelatihan informal dan lain sebagainya yang bertujuan untuk pengembangan SDM yang memadai merupakan sesuatu yang mutlak yang perlu dipahami dan dilaksanakan oleh seluruh jajaran aparatur pemerintah daerah.

Adanya berbagai hambatan dari regulasi yang masih memerlukan penafsiran yang mempengaruhi pengembangan SDM PNS adalah adanya ketentuan pemerintah pusat yang mengatur kebijakan dalam pengembangan PNS. Kebijakan ini sangat berpengaruh besar dalam mengembangkan PNS, secara nyata PNS akan takut untuk tidak mematuhi ketentuan pusat terhadap pengembangan PNS. Sebagai salah satu contoh adanya Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, pada pasal 8 disebutkan “Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional” dan ditegaskan pada pasal 9 bahwa “Kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat.” Hal tersebut bagi PNS guru yang masih memiliki latar belakang pendidikan diploma tiga (D-III) wajib untuk meningkatkan kualifikasi pendidikan ke jenjang sarjana atau diploma empat. PNS sangat bersemangat dalam pengembangan diri melalui pendidikan formal ke jenjang sarjana atau diploma empat. Bila PNS guru tersebut tidak meningkatkan kualifikasi pendidikannya, PNS guru tersebut tidak dapat kenaikan pangkat ataupun juga tidak memperoleh hak dan tunjangan sertifikasi. Ini menyebabkan guru-guru berlomba-lomba untuk meningkatkan kualifikasi pendidikan menjadi sarjana atau diploma empat. Keadaan yang menyebabkan guru untuk meningkatkan kompetensi tersebut dikarenakan Undang-Undang guru dan dosen tersebut didukung oleh ketentuan pelaksana tentang kenaikan pangkat dan ketentuan pelaksanaan tentang tunjangan sertifikasi PNS guru. Dengan demikian apabila PNS guru tidak mempunyai kualifikasi pendidikan Sarjana maka guru PNS tersebut tidak dapat kenaikan pangkat dan tidak memperoleh tunjangan sertifikasi guru. Dengan demikian kontrak psikologi (*reward*) antara PNS dengan Pemerintah daerah dapat langsung berimbas terhadap gaji dan pangkat PNS guru tersebut, maka secara naluri mereka takut untuk tidak mengikuti ketentuan tersebut dan tidak menginginkan berkurangnya *reward* tersebut.

Ketentuan lain yang mengatur pengembangan kompetensi melalui kediklatan PNS yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil pada pasal 9 disebutkan “*Diklat Kepimpinan yang selanjutnya disebut Diklatpim dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah yang sesuai dengan jenjang jabatan struktural*”. Pengembangan kompetensi bagi pejabat struktural pada pemerintah daerah melalui diklat kepemimpinan sangatlah penting mengingat pejabat struktural yang akan atau sudah diangkat dalam suatu jabatan eselon yang memiliki kemampuan lebih dan perlu mendapatkan pemahanan untuk manajerial melalui diklat kepemimpinan. Pelaksanaan diklat kepemimpinan sesuai pedoman Peraturan Kepala LAN Nomor 12 dan Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Diklat Kepemimpinan Bagi Pejabat Struktural. Dimana model pembelajaran tersebut selama 97 hari efektif dengan metode *in-out-in-out (in class/out class)*. Pada pembelajaran diklat kepemimpinan tersebut sangat jelas dirasakan bahwa seorang pemimpin harus bisa membuat suatu gagasan/inovasi terkait dengan tugas pokok dan fungsi di SKPD serta praktek untuk mengaplikasikan di lapangan (SKPD) selama lebih kurang 60 hari. Dari hasil laboratorium tersebut terakhir akan diseminarkan dan diuji keberhasilan inovasi dan aplikasi di lapangan dan setelah lulus mendapat sertifikat kompetensi pada jabatan struktural tersebut. Mengingat hasil dari diklat kepemimpinan tersebut dapat menambah kemampuan manajerial seorang pejabat struktural, namun untuk mengikuti diklat kepemimpinan tersebut tidak ada suatu keharusan yang berimbas pada hak dan kewajiban dari PNS, dengan demikian untuk mengikuti diklat tersebut pejabat tidak terlalu antusias untuk mengikuti diklat tersebut. Sehingga sangat bertolak belakang dengan ketentuan yang mengikat guru dalam pasal 8 dan 9 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru yang ditindak lanjuti pelaksanaanya yang berdampak langsung kepada pengembangan kepegawaian.

Dalam meningkatkan kompetensi PNS melalui pendidikan formal beberapa regulasi pusat ketentuan yang mengatur pendidikan formal bagi pegawai negeri sipil masih mengacu pada beberapa ketentuan pelaksana yang lama yaitu: Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1962 tentang Tugas Belajar; Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 9 Januari 1999 Nomor: 802/303/SJ tentang Petunjuk Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil; dan Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Negara tanggal 30 Juni 2004 Nomor SE/18/M.PAN/52004 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi PNS. Diperbarui dengan dikeluarkan Surat Edaran Menteri PAN dan RB Nomor 04 tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar yang diterbitkan pada tanggal 21 Maret 2013. Sejalan dengan itu pula dikeluarkan juga Surat susulan terbaru sejenis Nomor B/3264/M.PAN-RB/10/2013 perihal batas usia maksimal pemberian tugas

belajar bagi guru, dosen dan PNS serta PNS Ijin Belajar yang diterbitkan pada tanggal 28 Oktober tahun 2013. Dengan beberapa ketentuan Menteri PAN-RB yang baru tersebut mengatur tentang batasan umur PNS, batasan jarak tempuh perkuliahan tidak lebih dari 2 (dua) jam, batasan akreditasi perguruan tinggi dari BAN –PT minimal akreditasi “B” dimana ketentuan tersebut masih menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur ketentuan Ijin Belajar dan Tugas Belajar nantinya. Berkaitan dengan ketentuan yang mengatur tugas belajar dan izin belajar tersebut maka pemerintah Kabupaten Sidoarjo menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 29 tahun 2012 tentang Ketentuan Tugas Belajar Dan Ijin Belajar. Peraturan Bupati Sidoarjo tersebut baru berjalan efektif belum dua tahun sudah ada perubahan dengan dari kementerian PAN dan reformasi Birokrasi

Dari ketentuan yang baru dari kementerian PAN dan RB tersebut ada beberapa hal yang perlu disesuaikan mengingat bahwa PNS sudah bisa mengetahui ketentuan pusat tetapi daerah belum menyesuaikan sampai saat ini. Hal ini dirasa sangat membingungkan pelaksana dalam hal ini bidang diklat selaku pelaksana teknis terkait dengan ketidak jelasan ketentuan ijin belajar dan tugas belajar yang sudah tidak relevan dengan Perbup Kabupaten Sidoarjo Nomor 29 tahun 2012. Sehingga dari hal tersebut membiaskan transparansi pemerintah daerah dalam mengembangkan ASN salah satunya dalam melaksanakan ketentuan terkait pendidikan dan pelatihan melalui pendidikan formal bagi pegawai negeri sipil daerah.

SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

- a. Metode *Computer Assisted Test* (CAT) dalam perekrutan CPNS di Sidoarjo merupakan salah satu bentuk transparansi positif yang diharapkan dapat menciptakan kader aparatur sipil negara yang berkualitas dan berkompeten sehingga pengembangan karier dan kompetensi menjadi lebih mudah.
 - b. Kebijakan pengembangan aparatur sipil negara antara pusat dan daerah tidak harmonis atau tidak sejalan. Kebijakan yang ada di daerah belum disesuaikan dengan kebijakan-kebijakan pusat yang baru. Kebijakan tentang ketentuan ijin belajar dan tugas belajar sebagai bentuk pengembangan kapasitas aparatur sipil negara tidak relevan antara pusat dan daerah sehingga aktor pelaksana mengalami kesulitan dalam implementasi. Hal ini juga membiaskan transparansi pemerintah daerah dalam pengembangan kapasitas aparatur sipil negara.
-

2. Saran

- a. Metode *Computer Assisted Test* (CAT) sebagai salah satu bentuk transparansi harus dikembangkan lagi ke arah sistem yang lebih baik untuk menghindari pembobolan sistem pada *software* tersebut.
- b. Kebijakan pengembangan kapasitas aparatur sipil negara di daerah harus ditinjau kembali dan disesuaikan dengan kebijakan pusat yang terbaru sehingga terjadi harmonisasi kebijakan dan dapat diimplementasikan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas dan Depdagri. 2002. *Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*.
- Darmawan, Didit. 2013. *Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi*. Pena Semesta.
- Kaswan. 2011. *Pelatihan dan Pengembangan Untuk Meningkatkan Kinerja SDM*. Bandung: Alfabeta.
- Prabu, Mangkunegara Anwar. 2011. *Perencanaan dan Pengembangan SDM*. Bandung: Refika Aditama.
- Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1962 tentang Tugas Belajar.
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan RB Nomor 35 Tahun 2013 tentang Nilai Ambang Batas TKD seleksi CPNS dari pelamar umum tahun 2013.
- Peraturan Kepala LAN Nomor 12 dan Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Diklat Kepemimpinan Bagi Pejabat Struktural.
- Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2012 tentang Ketentuan Tugas Belajar Dan Izin Belajar Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 9 Januari 1999 Nomor: 802/303/SJ tentang Petunjuk Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil
- Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Negara tanggal 30 Juni 2004 Nomor SE/18/M.PAN/52004 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi PNS.
- Surat Edaran Menteri PAN dan RB tanggal 21 Maret 2013 Nomor 04 tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar.
- Surat Susulan Tanggal 28 Oktober 2013 Nomor B/3264/M.PAN-RB/10/2013 perihal batas usia maksimal pemberian tugas belajar bagi guru, dosen dan PNS.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
-

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
