

REFORMASI BIROKRASI BKN: PEMIKIRAN SEDERHANA UNTUK DIRENUNGKAN

Herman
Peneliti Pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN
Email: hermanbkn@yahoo.com

Abstract

This article briefly and simply explains about the bureaucracy reform in BKN. BKN as government institution that has responsibility in civil service management in Indonesia, should be the first in conducting the bureaucracy reform, especially the improvement of the civil service reform in Indonesia. At least, there are four conditions which are needed by a government institution leader in implementing bureaucracy reform successfully, that are vision, competency, commitment and courageous.

Key words: bureaucracy, civil service, management.

Abstrak

Artikel ini menjelaskan secara singkat mengenai reformasi birokrasi di BKN. BKN sebagai institusi pemerintah yang bertanggungjawab atas manajemen kepegawaian negara di Indonesia, harus menjadi yang pertama dalam mengadakan reformasi birokrasi, terutama dalam peningkatan reformasi kepegawaian sipil di Indonesia. Setidaknya, ada empat kondisi yang dibutuhkan oleh seorang pemimpin institusi pemerintah dalam menerapkan informasi birokrasi dengan sukses, yaitu visi, kompetensi, komitmen dan keberanian.

Kata kunci: birokrasi, kepegawaian negara, manajemen.

PENDAHULUAN

Reformasi yang sedang dijalankan oleh bangsa Indonesia saat ini pada dasarnya merupakan langkah maju untuk mewujudkan pembaruan di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu isu penting dan strategis terkait dengan wacana maupun kebijakan reformasi tersebut adalah reformasi birokrasi. Begitu pentingnya, sampai-sampai Pemerintahan SBY-Budiono memandang penting menambahkan kata Reformasi Birokrasi pada Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Secara teoritik-konseptual sering dikatakan bahwa tidak mudah untuk mengubah atau mereformasi birokrasi atau birokrat. Penyebabnya antara lain para

birokrat atau birokrasi terikat oleh political authority, diorganisir secara hirarkis dan birokratis, serta memiliki monopoli (Utomo, 2006). Gerald Caiden sang pelopor reformasi administrasi sebagaimana disampaikan ulang oleh Miftah Thoha (2004), mengakui bahwa melakukan reformasi dalam tataran administrasi publik melalui pandangan akademik tidaklah semudah dan sesederhana melaksanakan usulan yang radikal untuk memecahkan masalah perubahan dan stagnasi dalam masyarakat. Ini artinya bahwa reformasi administrasi, yang di dalamnya termasuk reformasi birokrasi & kepegawaian, harus melibatkan dan mempertimbangkan reformasi lainnya dalam masyarakat dan di sektor-sektor lain yang terkait. Dengan demikian, melakukan reformasi birokrasi dan reformasi kepe-

gawain, tidak bisa dilihat dari perspektif ilmu administrasi atau birokrasi atau kepegawaian saja, tetapi juga dipertimbangkan perspektif ilmu lain yang berkaitan satu sama lain.

Tulisan ini secara ringkas menguraikan gagasan pemikiran sederhana tentang reformasi birokrasi atau penataan sistem internal di lingkungan Badan Kepegawaian Negara (BKN). BKN yang secara normatif sebagai lembaga penyelenggara manajemen kepegawaian, khususnya manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia, seharusnya berada di garda depan dan menjadi pelopor dalam menata sistem birokrasi. Reformasi birokrasi di internal BKN berarti mereformasi sistem kepegawaian dengan semua dimensinya. Perubahan nama Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) menjadi BKN melalui perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebenarnya oleh para penggagasnya terkandung makna hakiki reformasi kepegawaian. Pentingnya hakikat reformasi kepegawaian ini tidak terlepas dari hakikat betapa strategisnya sistem kepegawaian dalam sistem administrasi negara di negara manapun di dunia ini.

Banyak faktor yang bisa dijadikan alasan mengapa reformasi kepegawaian, yang di dalamnya BKN mempunyai andil besar dan harus melakukan reformasi internal terkait dengan sistem kepegawaian PNS ini. Salah satunya dapat mengikuti alur bahasan yang dikemukakan oleh J.A. Chandler dalam bukunya "Comparative Public Administration". Dalam buku yang membahas perbandingan sistem administrasi negara dari sembilan negara, selalu menempatkan tema the civil service dalam bahasan urutan ketiga setelah budaya politik (political culture) dan kerangka konstitusional (constitutional framework). Ini

menandakan bahwa sistem kepegawaian merupakan komponen penting dalam reformasi administrasi negara, khususnya reformasi birokrasi. Sekali lagi ini menunjukkan bahwa BKN berada di dalamnya. Mengingat sistem kepegawaian PNS bersifat kompleks dan multiaspek karena terdiri atas berbagai subsistem yang melingkupinya, maka tulisan ini hanya difokuskan pada beberapa hal yang dipandang menjadi daya pengungkit (leverage points) untuk mempercepat terwujudnya pengelolaan sistem kepegawaian yang handal sehingga mampu menghasilkan produk layanan sistem kepegawaian yang mumpuni dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sebelum masuk pada beberapa poin penting untuk direnungkan, perlu dijelaskan secara sederhana tentang pengertian kepegawaian. Istilah "kepegawaian" kerap digunakan untuk menjelaskan tentang seluk beluk atau perihal kebijakan dan praktik-praktik penyelenggaraan manajemen PNS. Istilah manajemen dan kebijakan sudah banyak dijelaskan dalam beberapa literatur maupun dalam peraturan perundang-undangan bidang kepegawaian. Namun, berkaitan dengan istilah "kepegawaian" itu sendiri jarang sekali dibahas, padahal istilah ini kerap digunakan, khususnya terkait dengan pembicaraan masalah PNS. Penjernihan istilah ini diperlukan agar tidak terjadi kerancuan pemahaman, seolah-olah kata "kepegawaian" hanya diartikan untuk masalah-masalah PNS semata. Selain itu, bermanfaat pula untuk mengarahkan berbagai langkah strategik dalam penyusunan strategi reformasi internal BKN yang menjadi fokus dalam tulisan ini.

Jika ditelusuri, istilah "kepegawaian" berasal dari akar kata "pegawai", yang dalam bahasa Inggris bisa berarti official. Sedangkan arti dari kepegawaian sendiri (officialdom, civil service) adalah segala hal yang berhubungan

dengan pegawai (Salim, 2002). Sistem kepegawaian biasanya diterjemahkan menjadi the civil service system, sementara PNS itu sendiri adalah civil servant. Di Indonesia, sektor kepegawaian negara merupakan subsistem dari birokrasi secara keseluruhan. Reformasi kepegawaian pada dasarnya merupakan suatu upaya yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur serta sikap dan perilaku pegawai guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sehingga tercipta sistem kepegawaian yang sehat. Struktur menunjuk pada aspek kelembagaan, prosedur menunjuk pada aspek ketatalaksanaan dan sikap serta perilaku pegawai menunjuk pada aspek SDM. Dengan demikian, reformasi sistem kepegawaian (civil service system) atau reformasi internal BKN paling tidak mencakup tiga hal, yaitu: penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, dan penataan SDM.

STRATEGI REFORMASI BKN

Tugas pokok BKN adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara, khususnya manajemen PNS di Indonesia. Pengertian reformasi kepegawaian dan fokus pada ketiga aspek, yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan dan SDM sebagaimana dijelaskan sebelumnya dapat dijadikan pertimbangan menyusun strategi reformasi internal BKN. Strategi yang dapat dilakukan untuk menata birokrasi di lingkungan BKN secara garis besar adalah sebagai berikut.

1. Aspek Kelembagaan BKN
Kelembagaan merupakan hal pertama yang harus ditata atau direformasi.

Kelembagaan di sini terdiri atas struktur dan kultur. Struktur merupakan kerangka yang dipergunakan sebagai tata aliran proses bagaimana kultur bisa diterapkan dan diwujudkan dalam upaya mewujudkan BKN sebagai lembaga yang sesuai dengan core business, visi dan misi serta tuntutan kebutuhan perubahan lingkungan. Sedangkan kultur merupakan perpaduan tata nilai, kepercayaan, dan kebiasaan yang diyakini kebenarannya untuk diperjuangkan. Kultur inilah yang nantinya akan membentuk suatu boundary (batasan) yang membedakan BKN dengan lembaga lainnya. Untuk menyusun struktur BKN yang baik, maka perlu dievaluasi dengan melakukan analisis organisasi dengan mempertimbangkan core business, visi/misi (UU) dan kebutuhan/tuntutan perubahan lingkungan strategis). Core business BKN pada dasarnya mencakup (1) perencanaan dan pengembangan Manajemen PNS; (2) perumusan kebijakan manajemen PNS; (3) pelayanan dan administrasi bidang kepegawaian; (4) pemeliharaan dan pengembangan informasi kepegawaian; dan (5) pengawasan, pengendalian dan bimbingan teknis kepegawaian. Kelima hal tersebut seharusnya menjadi titik berangkat untuk menata kelembagaan BKN, yang kemudian dipadukan dan disesuaikan dengan berbagai tuntutan perubahan lingkungan strategis ke depan. Secara singkat, penataan kelembagaan di lingkungan BKN singkat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Penataan Struktur BKN Pusat
Pertanyaannya adalah, apakah struktur eksisting sudah fit dengan core business BKN saat ini? Dan apakah struktur eksisting fit dengan

tuntutan kebutuhan lingkungan strategis? Untuk menjawab ini, perlu melakukan analisis organisasi, apakah struktur eksisting fit dengan core business BKN dan tuntutan perubahan strategis. Artinya, kita harus melihat struktur yang ada dikaitkan dengan core business & tuntutan perubahan, serta efektivitas struktur yang ada dalam kontribusinya terhadap BKN dan unit kerja yang ada. Melakukan wawancara dengan stakeholders internal dan kemudian menganalisis logic-nya dalam mendukung eksistensi BKN, serta judgment expert, adalah beberapa langkah bijak untuk dilaksanakan. Langkah lainnya adalah melakukan analisis tugas dengan fokus apakah terjadi overlapping antara satu unit dengan unit lain, apakah kurang fokus pada tugas pokoknya (refocusing), atau hanya perlu merevitalisasi tugas pokoknya.

Diharapkan secara periodik misalnya setiap tiga tahun sekali atau sesuai kebutuhan ada semacam evaluasi untuk menata struktur organisasi BKN yang dipandang kurang cocok atau sudah tidak urgen lagi untuk dipertahankan. Untuk konteks saat ini, adanya pejabat eselon IV dan III yang akan pensiun dapat dijadikan momentum untuk melakukan penataan organisasi BKN. Artinya, jabatan-jabatan yang kosong dan dipandang kurang memberikan kontribusi yang efektif terhadap kinerja BKN dibiarkan kosong atau tidak diisi dulu. Hal ini dilakukan untuk menekan terjadinya gejolak dari para pegawai.

b. Penataan Struktur Kantor Regional BKN

Tidak berbeda jauh dengan struktur BKN Pusat, maka pertanyaannya adalah, apakah struktur eksisting sudah fit dengan core business Kantor Regional (Kanreg) BKN yang diasumsikan sebagai policy implementation kepegawaian? Dan apakah struktur eksisting fit dengan tuntutan kebutuhan otonomi dan berdirinya BKD misalnya? Penataan struktur organisasi dimaksudkan agar semua unit kerja dari level terbawah sampai level tertinggi betul-betul diperlukan untuk mendukung core business, visi & misi BKN (JU) dan tuntutan kebutuhan ke depan. Oleh karena itu perlu rightsizing, dalam arti seluruh size (ukuran/besaran/cakupan tupoksi, wewenang) unit kerja BKN right atau fit, sesuai dengan core business, visi & misi BKN dan tuntutan kebutuhan ke depan. Langkah-langkah untuk melakukan itu perlu analisis organisasi dan analisis tugas.

2. Aspek Ketatalaksanaan

Aspek ini menyangkut sistem dan prosedur, yaitu upaya untuk menyempurnakan sistem dan prosedur dari berbagai dimensi pekerjaan yang ada di lingkungan BKN. Salah satu aspek ini biasanya diwakili dengan tersedianya Standard Operating Procedure (SOP) yang memadai bagi semua aktivitas tugas/pekerjaan pada masing-masing unit organisasi. Hal ini berlaku pula bagi pegawai yang tidak menduduki jabatan struktural (fungsional khusus & fungsional umum/staf), karena asumsinya

(dan menurut UU juga demikian) semua pegawai diangkat dalam suatu jabatan. Selain penyusunan SOP, perlu disusun juga job description, Standar Pelayanan Minimal (SPM), dan Standar Kompetensi Jabatan (SKJ). Dengan demikian, setiap pegawai dalam menjalankan tugas/pekerjaannya, ditunjang paling tidak empat hal, yaitu: job description, SOP, SPM, dan SKJ. Jadi, logikanya siapapun nantinya orang yang akan menduduki jabatan atau menjalankan jabatan/pekerjaan tersebut, mereka sudah tahu apa tugas (job description), bagaimana cara melakukannya (SOP), seperti apa standarnya (SPM) & kemampuan seperti apa yang harus dimiliki (SKJ). Jika keempat hal ini sudah tersedia di meja masing-masing pegawai, maka tidak ada alasan untuk tidak tahu apa tugasnya, bagaimana cara melakukannya, seperti apa standard dan apalagi sampai bilang "saya tidak bisa mengerjakannya". Dengan demikian, aspek penyempurnaan ketatalaksanaan untuk mendukung reformasi kepegawaian diprioritaskan pada empat hal, yaitu: (1) menyusun job description, (2) menyusun SOP, (3) menyusun SPM, dan (4) menyusun SKJ.

3. Aspek SDM

Permasalahan SDM atau personil kepegawaian di lingkungan BKN mencakup dua hal utama, yaitu 1) Pegawai BKN Pusat, dan 2) Pegawai Kanreg. SDM BKN pusat menghadapi dua permasalahan pokok, yaitu, di satu sisi kita mengalami kelebihan pegawai yang tidak diperlukan organisasi, di sisi lain, kita mengalami kekurangan pegawai yang kompetensinya dibutuhkan organisasi (*understaffed and overstaffed management*). Kekurangan ini

akan sangat terasa, terutama jika dikaitkan dengan kaderisasi untuk jabatan-jabatan kepemimpinan, paling tidak untuk 10-20 tahun ke depan. Satu fakta yang tidak dibantah bahwa mereka yang saat ini duduk dalam jabatan strategis khususnya di level eselon I dan II (karier puncak) adalah para pegawai yang masuk ke BKN dalam angkatan yang hampir bersamaan. Ini artinya, mereka akan pensiun dalam waktu yang relatif bersamaan. Sementara itu, melihat peta SDM yang ada saat ini khususnya untuk kaderisasi calon-calon pemimpin, kita patut "bertanggungjawab", karena harus jujur diakui bahwa kondisi objektif secara umum sistem manajemen SDM kita, terutama sistem rekrutmen ataupun sistem pengangkatan dalam jabatan struktural (promosi) pada hampir semua instansi pemerintah umumnya, termasuk juga sistem pengembangannya, belum bisa dikatakan mampu menghasilkan calon-calon pegawai yang mumpuni dan handal sesuai kebutuhan organisasi. Jika BKN khususnya (dan juga semua instansi pemerintah umumnya), tetap hanya mengandalkan sistem rekrutmen dengan model seperti yang sekarang berlaku, dikhawatirkan paling tidak untuk 10 tahun yang akan datang, BKN akan kekurangan pegawai-pegawai yang prospektif untuk menduduki jabatan-jabatan strategis. Bahkan jika hal ini tidak diantisipasi mulai sekarang, tidak menutup kemungkinan BKN akan mengalami "loss generation" untuk kaderisasi calon-calon pemimpin BKN di masa depan. Dengan kata lain, kita akan mengalami kekurangan "stock" untuk calon-calon pemimpin di lingkungan BKN. Mungkin alasan ini terlalu berlebihan, tetapi jika tidak diantisipasi mulai sekarang, berbagai kekhawatiran itu

tidak mustahil terjadi. Alangkah bijaknya, jika hal-hal seperti itu mulai dipikirkan.

Demikian pula dengan kondisi SDM di lingkungan Kanreg BKN. Bedanya untuk konteks Kanreg BKN lebih banyak pada bagaimana mengisi pegawai-pegawai yang masih dirasakan kurang, khususnya bagi Kanreg BKN yang masih baru. Salah satu solusinya sebetulnya bisa saja dengan memindahkan pegawai-pegawai yang ada di BKN Pusat ke Kanreg. Tetapi dalam praktiknya, cara ini tidak mudah untuk diterapkan, karena ternyata banyak dari mereka yang tidak mau atau enggan dipindahkan ke Kanreg BKN dengan berbagai alasan. Walaupun secara normatif hal ini bisa saja dilakukan atas nama "tour of duty atau tour of area", yang memang dibolehkan, tetapi kita tidak boleh juga bertindak begitu saja karena berbagai pertimbangan objektif lainnya, misalnya masalah karier, keluarga dan sebagainya. Sebetulnya bisa saja kekurangan di satu Kanreg diisi dari pegawai dari Kanreg BKN lainnya, tetapi hal ini juga dilematis karena akan berimplikasi pada Kanreg BKN yang pegawainya dipindah, lama kelamaan akan kekurangan kader-kader pegawai yang baik.

Bagaimanapun untuk menyelesaikan permasalahan SDM/personil di atas, harus ditempuh dengan melakukan rekrutmen baru. Tujuannya adalah untuk mengisi kebutuhan pegawai sesuai kebutuhan organisasi (Kanreg dan BKN Pusat), namun khusus untuk BKN Pusat rekrutmen pegawai baru lebih di-prioritaskan pada tercapainya ke-seimbangan antara kebutuhan tenaga-tenaga teknis/terampil yang saat ini diperlukan untuk mendukung efektivitas kerja BKN juga kebutuhan tenaga-tenaga strategis untuk kaderisasi

calon-calon pemimpin masa depan.

Ada beberapa langkah strategik jangka pendek (juga jangka panjang) yang perlu dilakukan saat ini untuk memperbaiki kualitas SDM ke depan. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah penataan sistem rekrutmen pegawai. Sistem rekrutmen pegawai baru hendaknya diorientasikan agar lebih efektif untuk mendapatkan calon-calon yang qualified dan mendekati pada persyaratan jabatan. salah satu prinsip pokok dari merit system adalah bagaimana memilih dan mengangkat orang-orang yang mendekati persyaratan jabatan. Oleh karena itu, perlu ada evaluasi secara sistematis, konseptual dan secara jujur dilakukan apakah sistem rekrutmen dengan model yang selama ini dilakukan telah mampu menjaring calon-calon terbaik sesuai kebutuhan BKN. Hal ini perlu dilakukan karena menyangkut beberapa kelemahan yang terdapat pada sistem rekrutmen pegawai yang dilakukan oleh BKN dan hampir semua instansi pemerintah selama ini.

Pertama, kualifikasi pendidikan yang ditentukan sangat umum, sehingga kurang mendukung core business organisasi, khususnya BKN. Mengingat core business BKN adalah Manajemen Kepegawaian (Manajemen SDM aparatur PNS), maka perlu penajaman kualifikasi pendidikan, yang dilakukan berdasarkan evaluasi objektif dan betul-betul di-butuhkan oleh BKN ke depan.

Kedua, calon pegawai yang direkrut lebih banyak pada kualifikasi pendidikan teknis, kurang pada tingkat dan kualifikasi pendidikan yang dipersiapkan untuk menduduki calon-calon pemimpin BKN masa depan. Tulisan ini tidak berpretensi negatif bahwa mereka tidak bisa menjadi

pemimpin pada level-level strategis BKN, tetapi alangkah baiknya jika mulai saat ini hal yang demikian dipersiapkan sejak awal melalui sistem rekrutmen yang didesain untuk memperoleh kader-kader terbaik, yang mendekati dengan persyaratan jabatan (job related).

Ketiga, sumber rekrutmen sangat terbatas dan belum menyentuh pada "area-area" strategis penyedia sumber tenaga kerja yang fresh graduate khususnya dari PTN-PTN ternama. Hal ini perlu dilakukan tidak berarti underestimate dengan pegawai-pegawai yang berasal dari Perguruan Tinggi Swasta tertentu, tetapi alangkah bijaknya untuk masa yang akan datang pegawai-pegawai BKN diisi juga oleh PTN-PTN maupun PTS-PTS yang sudah diakui oleh masyarakat. Untuk itu, sumber rekrutmen perlu diperluas dengan melakukan upaya "jemput bola" ke beberapa PTN-PTS ternama khususnya untuk calon-calon pemimpin di level strategis BKN. Secara historis, hal ini sebenarnya bukan merupakan "strategi baru", karena dulu pernah dilakukan oleh Pak Manuhuruk ketika menjemput calon-calon baru kerjasama dengan UGM. Patut diapresiasi dalam dua-tiga tahun terakhir ini BKN telah melakukan lompatan besar dengan meluaskan sumber rekrutmen, sehingga yang diterima sudah relatif bervariasi dari berbagai PTN-PTS di Indonesia. Bahkan sejak tahun 2009, BKN telah menerapkan sistem seleksi melalui metode computer assisted test (CAT) khususnya untuk rekrutmen baru. Namun harus disadari sedini mungkin bahwa metode seleksi melalui CAT itu baru memotret kompetensi pada level yang sangat umum, yakni baru pada tataran knowledge saja. Sedangkan

pada tataran skills dan attitude yang job related harus diupayakan untuk disusun instrumen seleksi lain sebagai subkomponennya. Karena BKN ke depan tidak hanya membutuhkan orang-orang yang secara akademis "pinter" saja, tetapi sikap dan perilakunya harus juga menjadi pertimbangan. Jangan sampai ceritera salah seorang dokter yang kebetulan menduduki jabatan struktural di salah satu Pemerintah Daerah, bahwa "sekarang ini CPNS yang baru-baru pintar-pinter semua, tetapi sikap dan perilakunya tidak santun", terjadi di BKN. Artinya, kita butuh pegawai yang tidak saja cerdas secara intelektual tetapi juga cerdas dari sisi emosi, sosial, spiritual, dan sikap lainnya yang positif.

Keempat, instrumen seleksi terlalu umum, sehingga belum mampu menjangkau orang-orang terbaik. Perlu dipikirkan untuk mendesain satu format instrumen seleksi, yang bisa membedakan orang yang kemampuan/kompetensinya sesuai dengan kebutuhan organisasi dengan orang yang kompetensinya kurang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Salah satu kelemahan mendasar dalam sistem rekrutmen pegawai baru selama ini, adalah karena kita tidak secara sungguh-sungguh melakukan "analisis jabatan/pekerjaan" khususnya terhadap jabatan/pekerjaan-pekerjaan yang memerlukan pegawai baru. Mestinya jika kita konsisten dengan prinsip merit system bahwa setiap jabatan harus ada job description-nya, dan setiap job description tersebut harus ada kualifikasinya. Rekrutmen tugasnya adalah memilih orang-orang yang paling mendekati kualifikasi yang telah ditetapkan tersebut. Seharusnya BKN segera melakukan "job analysis"

yang sebenar-benarnya sebagai landasan dari persyaratan untuk menentukan persyaratan/kualifikasi jabatan/pekerjaan (job requirement). Ketiadaan persyaratan jabatan/pekerjaan ini yang sesungguhnya telah me-nyebabkan rekrutmen yang dilakukan selama ini – harus diakui – dilakukan secara kurang efektif dan kurang mem-perhatikan kualifikasi yang dibutuhkan. Padahal, untuk dapat melakukan dengan baik proses rekrutmen, maka spesifikasi tugas dan jabatan harus diketahui secara baik. Jika rekrutmen pegawai dilakukan tanpa mengetahui kebutuhan analisis jabatannya, SDM BKN ke depan akan seperti saat ini lagi, yaitu terjadinya pegawai yang berlebihan dan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada. Rekrutmen yang demikian akan memperbanyak pegawai menjadi pengangguran terselubung (disguised unemployment).

Selain masalah analisis jabatan/pekerjaan, pada sisi lainnya, kita harus mulai bersungguh-sungguh menghitung dan mengukur kepastian tentang jumlah PNS yang dibutuhkan oleh BKN terhadap rasio beban kerja yang sebenarnya (Pusat & Kanreg). Hal ini perlu dilakukan sebagai landasan dalam menentukan jumlah pegawai yang harus direkrut setiap tahunnya. Dengan demikian, untuk mendapatkan calon-calon PNS BKN yang qualified dan mendekati kualifikasi jabatan, maka proses rekrutmen merupakan pengungkit utama (leverage points) untuk dibenahi. Untuk itu, dalam hal rekrutmen pegawai ini yang harus terlebih dahulu dilakukan adalah:

a. Job analysis setiap jabatan dan pekerjaan di semua unit kerja dan semua level jabatan. Hal ini untuk

mengetahui job requirement yang dibutuhkan dan harus dipenuhi oleh calon-calon PNS. Persyaratan jabatan/pekerjaan ini kemudian diturunkan dalam materi eksaminasi/ seleksi yang mencerminkan kompetensi yang dimiliki oleh pelamar. Oleh karena itu, persyaratan jabatan dan profil kandidat harus dibuat.

- b. Perlu dilakukan perhitungan secara pasti existing condition PNS yang ada pada saat ini. Existing condition ini mencerminkan tidak saja jumlah pegawai terhadap jumlah rasio dengan beban kerja, tetapi juga kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai. Kebutuhan pemetaan ini memiliki relevansi terhadap jumlah dan kompetensi calon-calon PNS yang akan direkrut, sehingga rekrutmen harus benar-benar berdasarkan kepada need assessment yang telah dilakukan secara cermat.
- c. Dalam hal pelaksanaannya, proses perekrutan bisa dicoba untuk melakukan upaya “jemput bola” terutama dengan PTN-PTN tertentu khusus untuk calon-calon PNS yang dipersiapkan untuk level pimpinan, yang unggul dalam aspek konsep-tual dan pemikiran.
- d. Mengingat ke depan BKN diprediksi akan banyak menghadapi masalah-masalah hukum/kepegawaian, tidak ada salahnya juga dipikirkan untuk merekrut calon-calon PNS dengan latar belakang pendidikan Sarjana Hukum (SH) dari PTN-PTS yang diakui kualitas alumninya.

Satu hal yang harus diperhatikan bahwa walaupun proses rekrutmen yang transparan dan terbuka telah diupayakan,

tidaklah menjamin calon-calon PNS yang diterima memiliki kompetensi dan moral yang baik, karena proses rekrutmen hanyalah satu dari subsistem kepegawaian. Karena itu, perbaikan rekrutmen PNS harus diikuti pula dengan perbaikan pada subsistem kepegawaian lainnya.

Langkah kedua adalah penataan sistem pengangkatan dalam jabatan struktural (promosi) dan sistem rotasi pegawai, berikut penempatannya. Sistem promosi pegawai perlu dievaluasi, apakah sistem seleksi seperti yang selama ini dilakukan sudah tepat, begitu pula dengan sistem rotasi pegawai apakah sudah sesuai dengan prinsip *the right people on the right place*. Berkaitan dengan dua hal ini, beberapa langkah berikut perlu dilakukan:

- a. Menyusun sistem promosi pegawai yang mampu menjaring pegawai-pegawai yang memiliki kompetensi sesuai dengan persyaratan jabatan. Pertanyaannya adalah apakah sistem seleksi pegawai untuk menduduki jabatan-jabatan struktural yang selama ini dilakukan sudah tepat, atau perlu penyempurnaan lagi. Apa yang sudah dilakukan oleh BKN dalam promosi jabatan dengan menggunakan *assessment center* pada jabatan setingkat eselon I dan II khususnya, *quasi assessment center* pada jabatan setingkat eselon III, serta kombinasi tes tertulis melalui metode CAT dengan teknik presentasi dan wawancara untuk jabatan setingkat eselon IV, adalah beberapa langkah yang cukup fair, namun perlu penajaman dalam hal efektivitas hasil dan eksekusinya akhirnya.
- b. Menyusun persyaratan jabatan dengan fokus pada kompetensi

jabatan. Sangat ironis, BKN yang telah mengeluarkan Peraturan Kepala BKN Nomor 46A tentang Pedoman Penyusunan Kompetensi Jabatan, tetapi dalam kenyataannya hingga saat ini belum memiliki standar kompetensi jabatan. Apa yang selama ini dilakukan sebenarnya baru sebatas model Standar Kompetensi Jabatan Struktural, belum menjadi suatu standar baku yang secara legal diberlakukan untuk semua jabatan.

- c. Tidak ada salahnya dipikirkan untuk mendesain sistem promosi jabatan dengan menggunakan strategi "*fast track*". Ini tentu sangat terkait dengan pengembangan karier terutama bagaimana pola karier yang akan dibangun. Hal ini dilakukan untuk memenuhi tuntutan dan kebutuhan organisasi yang terus dihadapkan pada tuntutan dinamika internal dan eksternal lingkungan organisasi yang begitu cepat. Sistem *fast track* ini diberlakukan dengan sangat ketat dan diperuntukan hanya bagi orang-orang yang memang tenaga dan kemampuannya dibutuhkan organisasi, dan organisasi merasa tidak sanggup memenuhi kebutuhan pegawai di level jabatan strategis tertentu jika hanya mengandalkan sistem promosi biasa. Sistem *fast track* ini diperlukan sebagai salah satu alternatif untuk mengantisipasi kekosongan kader-kader pemimpin terbaik, khususnya jika dikaitkan dengan kondisi saat ini sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Sistem ini tidak berdiri sendiri, tetapi harus didukung pula oleh suatu pola karier dan pola rencana suksesi (*succession*

planning) yang tepat.

- d. Mendesain sistem rotasi pegawai berdasarkan prinsip penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat. Sistem penempatan pegawai dalam konteks rotasi ini harus betul-betul didasarkan pada pola yang terencana dan sistematis dengan memperhatikan kaidah-kaidah manajemen SDM yang benar, misalnya tentang lama masa jabatan, pengalaman kerja, kompetensi, latar pendidikan dan sebagainya.

Langkah ketiga adalah penataan sistem penilaian kinerja. Harus diakui bahwa sangat sulit mencari ukuran untuk mengatakan bahwa PNS di BKN (dan seluruh Indonesia) memiliki karakter profesionalisme dalam kinerja. Karena profesionalisme dalam kinerja memiliki ukuran-ukuran yang bisa secara kuantitatif terukur dan dapat diperbandingkan. Selama ukuran yang dijadikan sebagai indikator kinerja seorang PNS adalah DP3, maka sulit rasanya mengukur kinerja PNS. Dengan kata lain, harus diakui bahwa DP3 tidak dapat dijadikan dasar mengukur kinerja seseorang, kecuali dalam hal persyaratan administratif saja misalnya untuk keperluan promosi seseorang. Oleh karena itu, dalam beberapa waktu ke depan BKN hendaknya mampu mendesain penilaian kinerja alternatif yang bisa dipakai untuk memotret kinerja seorang PNS mendekati kenyataan. Apa yang sudah dirancang oleh BKN dengan apa yang disebut Sasaran Kinerja Individu (SKI) perlu terus dilakukan dan disempurnakan agar efektif dalam pelaksanaannya.

Hal yang perlu diperhatikan bahwa instrumen penting dalam penilaian kinerja

ini adalah adanya kesepakatan kinerja antara seseorang dengan unitnya. Perlu dipikirkan untuk membuat indikator-indikator kinerja yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu. Setiap individu dalam tim harus melaksanakan sejumlah indikator yang telah ditetapkan. Indikator-indikator yang telah disusun dievaluasi oleh atasannya (kepala unitnya) dan seterusnya sampai pada level tertinggi. Tercapainya indikator ini akan menentukan reward dan punishment yang akan diberikan. Hal ini juga menjadi catatan penting dalam kinerja dan promosi seseorang.

Langkah keempat adalah mendesain pengembangan karier pegawai dengan membuat pola karier. Kondisi objektif kita hingga saat ini belum mampu menjamin pengembangan karier pegawai BKN. Oleh karena itu, langkah pertama dalam pengembangan karier pegawai adalah membuat sebuah pola jalur karier (career path), yaitu arah kemajuan seseorang dalam bidang pekerjaannya. Jalur karier seseorang dapat terdiri atas beberapa pilihan. Jalur spesialisasi dalam bidang asal, jalur manajemen umum, dan jalur di luar bidang asal. Tentu saja harus dibuat jalur karier yang lengkap dengan nama-nama jabatan yang dapat dan mungkin dapat diduduki oleh seorang pegawai. Pola karier tidak memuat nama-nama orang, hanya nama-nama jabatan.

Pola yang dibuat akan menjadi gambaran atau panduan bagi para pegawai dan organisasi untuk mengetahui "ke arah mana" mereka dapat maju dalam kariernya bila mereka "mau dan mampu". Bila untuk setiap pegawai dibuat jalur karier masing-masing, maka hal ini berarti pola tersebut sudah berubah menjadi sebuah

perencanaan karier. Pegawai A akan mengetahui bahwa setelah tiga atau empat tahun ia mempunyai kemungkinan untuk menduduki jabatan tertentu yang lebih tinggi di antara tiga kemungkinan jalur karier yang disebutkan. Tetapi ia perlu mengetahui bahwa semua itu dapat terjadi bila ada lowongan, bila ia mau, bila ia sukses dalam pekerjaannya sekarang, dan ia dianggap mampu untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi itu (Ruky, 2003). Namun bagaimanapun sebuah perencanaan karier harus didukung oleh penilaian potensi dan rencana suksesi (*succession planning*). Pengembangan karier dapat diartikan sebagai proses peningkatan kemampuan seorang pegawai yang dilaksanakan untuk mewujudkan perencanaan karier. Tujuannya adalah mewujudkan kegiatan organisasi dalam membantu pegawai melakukan analisis terhadap kemampuan dan minatnya, agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan mengembangkan diri dalam usaha meningkatkan kemampuannya yang perlu diserasikan dengan kemampuan yang dibutuhkan organisasi, serta memberikan kesempatan bagi pegawai untuk mengisi jabatan/posisi penting yang terdapat dalam struktur organisasi.

Sebagaimana halnya penghasilan (gaji), karier jabatan merupakan penguatan (*reinforcement*) berbentuk nonfinansial yang diberikan oleh organisasi kepada pegawai sesuai dengan kinerja/prestasi kerjanya. Selain berharap untuk mendapatkan perbaikan penghasilan, jenjang karier jabatan memiliki implikasi pada harkat sosial pegawai yang menyebabkan karier menjadi unsur yang secara signifikan memengaruhi motivasi

dan perilaku kerja pegawai. Hal ini selaras dengan pandangan bahwa harapan para pekerja (*worker expectancy*) pada abad 21 yang beralih ke pengembangan diri (*personal growth*) dari sekedar pemenuhan kebutuhan akan rasa aman (*security need*) yang mendominasi warna harapan para pegawai pada abad 20. Oleh karena itu, keunggulan organisasi, tidak terkecuali organisasi pemerintah, salah satunya ditentukan oleh seberapa jauh mampu memberikan peluang pengembangan diri para pegawainya daripada hanya sekedar memberikan penghasilan yang tinggi (Wungu & Hartanto, 2003).

Dalam perikatan pegawai dengan organisasi, perlu diciptakan harmoni hubungan di wilayah pengembangan karier yang dapat menciptakan *beneficial mutualism*, yaitu suatu kondisi yang menunjukkan pegawai dan organisasi sama-sama memetik manfaat dengan terus berkembangnya segenap potensi diri pegawai yang selaras dengan berkembangnya organisasi. Dalam hal demikian, maka hanya melalui pengembangan sistem karier yang dapat menjawab kebutuhan tersebut dan memungkinkan dapat dicapainya falsafah baru dalam pengelolaan sumber daya manusia, yaitu: "the happy, the develops and the right people on the right place (Wungu & Hartanto, 2003).

Selain langkah di atas, hal lainnya adalah melakukan penataan sistem pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Dalam konteks ini, ada beberapa dimensi yang harus diperhatikan. Pertama, terkait dengan lembaga/unit kerja yang melakukan pengawasan, dan kedua terkait dengan substansi pengawasan. Hal ini perlu dipikirkan agar sistem

pengawasan ini benar-benar efektif untuk menjaga dan memperbaiki para PNS agar memiliki perilaku dan etika sebagai abdi masyarakat.

PENUTUP

Sebetulnya apa yang disampaikan dalam pikiran sederhana di atas bukanlah reformasi birokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Karena reformasi birokrasi bukanlah hanya sekedar “memoles” tugas rutin yang memang seharusnya dilakukan oleh organisasi yang bersangkutan. Reformasi birokrasi benar-benar disebut reformasi, jika ada “dentuman besar” (big bang), yang berdampak secara signifikan pada perubahan semua sendi-sendi organisasi menuju ke arah yang lebih baik dari sebelumnya. Namun apapun namanya, memang semua organisasi/ lembaga/birokrasi pemerintah harus berubah menuju ke arah yang lebih paripurna. Dalam konteks ini, maka keberhasilan reformasi internal BKN dan reformasi kepegawaian secara umum, serta reformasi birokrasi secara nasional pada semua lembaga pemerintah, bagaimanapun sangat ditentukan oleh bagaimana kepemimpinan dijalankan pada semua level, khususnya top leader.

Paling tidak ada empat syarat yang diperlukan dan harus ada pada seorang pemimpin yang akan mendukung keberhasilannya dalam melakukan reformasi birokrasi, yaitu visi, kompetensi, komitmen dan keberanian. Yang pertama adalah bahwa seorang pemimpin harus memiliki visi. Tidak mungkin reformasi birokrasi akan berhasil jika tidak didukung oleh kepemimpinan yang visioner dalam melakukan reformasi birokrasi kita. Jangan sampai gaung reformasi birokrasi sudah ditabuh, tetapi kita dihadapkan pada

“miskinnya” para pemimpin yang punya visi. Karena pemimpin yang tidak punya visi bisa dipastikan mereka juga biasanya miskin konsep. Kalau sudah pemimpin tidak punya konsep, maka yang terjadi biasanya adalah “business as usual”, pokoknya jalan saja. Tidak ada terobosan maupun inovasi mau dibawa ke mana organisasi yang dipimpinnya. Namun modal kepemilikan visi saja oleh seorang pemimpin tidaklah cukup memadai jika tidak didukung oleh kompetensi sebagai syarat kedua. Bagaimana seorang pemimpin akan berhasil memimpin organisasinya jika tidak didukung oleh seperangkat kompetensi yang harus dimilikinya. Kompetensi inilah yang akan mengejawantahkan visi sang pemimpin menjadi kenyataan. Namun dua hal ini, yakni visi dan kompetensi itu pun tidak cukup bagi seorang pemimpin jika tidak didukung oleh syarat yang ketiga, yaitu komitmen. Bagaimanapun hebatnya visi dan kompetensi seorang pemimpin, tetapi dia nihil dalam komitmen, jangan harap organisasi bisa “landing” mencapai tujuannya. Termasuk dalam hal ini adalah kebijakan pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi pada semua level akan kurang efektivitasnya jika pemimpin tidak memiliki komitmen yang tinggi untuk menjalankannya.

Dan ternyata, ketiga hal tersebut masih belum bisa diandalkan untuk dapat berhasil melakukan kepemimpinan dalam melakukan reformasi birokrasi jika tidak dipenuhi syarat yang keempat, yaitu keberanian. Justru yang terakhir inilah banyak dari pemimpin-pemimpin kita hampir pada semua tingkatan tidak memilikinya. Tidak sedikit hal tersebut kita saksikan, betapa banyak pemimpin yang punya visi hebat, kompetensi mumpuni, komitmen tinggi, tetapi alpa pada syarat keberanian ini, akhirnya apa yang digadang-gadang tentang reformasi birokrasi, hanyalah hebat di kebijakan,

bagus di wacana, dan dan sistematis di atas kertas. Namun ketika harus dilaksanakan, semuanya pada “tunggu dulu, entar dulu”, karena mesti ada yang dikorbankan. Reformasi birokrasi ternyata memang harus “trade off”, ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan. Tetapi semuanya kembali pada kita masing-masing kita, yaitu bagaimana menyikapinya. Benar - tidaknya asumsi ini, tentu pandangan ini sangat subjektif dan sangat dangkal. Harapannya, semoga saja bermanfaat.

Sutrisno, Wakil Kepala BKN.

REFERENSI

- Chandler, J.A. (2000). *Comparative Public Administration*, London and New York: Roudge.
- Ruky, Acmad S. (2003). *SDM Berkualitas Mengubah Visi Menjadi Realitas*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Salim, Peter. (2002). *The Contemporary English-Indonesian Dictionary, Eighth Edition*, Modern English Press, Jakarta.
- Thoha, Miftah, (2004). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Makalah Disampaikan dalam Diskusi PPSK, Yogyakarta, 1 Juli.
- Utomo, Warsito. (2006). *Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Kerjasama Program Magister Administrasi Publik UGM & Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Herman. (2009). *Reformasi Internal BKN dalam Rangka Mendukung Reformasi Birokrasi*. Berdasarkan pokok-pokok pikiran yang disampaikan secara lisan oleh Eko

