



## PROFESIONALITAS APARATUR PEMERINTAH DAERAH

Kushandajani

### ABSTRACT

*A general, raw view of professionalism is, a focused, accountable, confident, competent, motivation toward a particular goal, with respect for hierarchy and humanity, less the emotion. Profesionalism seems that very few individuals use it for its original intent—to provide a foundation for effective communications and efficient performanc, including in local government staff. There are many criteria to reach it : competence, high spirit, ethics, and accountability.*

**Keywords:** *decentralization, profesionalism, good governance*

### A. PENDAHULUAN

Masih segar dalam ingatan kita bagaimana para TKW (Tenaga Kerja Wanita, khususnya yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga) Indonesia mendapat siksaan fisik maupun psikis dari para majikan mereka, baik di Singapura, Malaysia, maupun negara-negara Arab. Dibandingkan dengan para pembantu rumah tangga yang berasal dari negara-negara lain seperti Thailand, Philippine, Vietnam, India, ataupun negara-negara berkembang lainnya, maka TKW Indonesia memperoleh penghargaan yang sangat rendah dari para majikan. Hal tersebut

terjadi karena *skill* dari para TKW sangat rendah dan dianggap sangat tidak profesional dalam bidangnya. Mereka pada umumnya sangat gagap terhadap teknologi, karena tidak ada topangan pengetahuan dan kemampuan bahasa yang memadai, ditambah kepedulian negara yang juga rendah. Hal ini menyebabkan posisi tawar menjadi rendah, dan akibatnya posisi yang lemah sering dimanfaatkan oleh pihak lain tanpa ada perlawanan.

Ilustrasi di atas menggambarkan sedikit kondisi ketenagakerjaan Indonesia, yang miskin keahlian dan pengalaman kerja. Jika ilustrasi di atas diletakkan dalam konteks birokrasi Indonesia, khususnya aparatur pemerintah daerah, samakah kondisinya ? Dalam uraian berikut dibahas berbagai hal yang

---

Alamat Korespondensi :  
FISIP Undip  
Hp : 024-6922238 / 0811276862

menyangkut profesionalitas aparatur pemerintahan daerah, baik dari perspektif teoritis maupun praktis.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. *Good Governance* dan Desentralisasi**

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan kuat yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, disamping adanya pengaruh globalisasi. Selain itu pola lama penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah, dimana negara ataupun pemerintah sangat dominan, menjadikan masyarakat menjadi pihak yang sangat diabaikan dalam setiap proses pembangunan. Oleh karena itu tuntutan itu merupakan hal yang wajar dan seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Desentralisasi bagi penyelenggaraan *good governance* dan pembangunan regional menjadi topik utama di *United Nations Centre for Regional Development* (UNCRD) sejak pertemuan Nagoya tahun 1981, dimana konsep tersebut

muncul dalam diskusi. Hal tersebut lalu diikuti dengan perhatian yang lebih mendalam terhadap berbagai pandangan dan pengalaman negara-negara dalam mendesain dan mengimplementasikan program-program pembangunan.

Berbagai literatur tentang desentralisasi memberikan penekanan bahwa desentralisasi merupakan prasyarat bagi terciptanya *good governance*. Dasar asumsinya adalah: bahwa *good governance* menyangkut sebuah situasi dimana terdapat pembagian kekuasaan (*power sharing*) antara pusat dan daerah dalam proses pengambilan keputusan. (Oyugi, 2000: V). Selain itu, ada beberapa alasan penting yang mendorong terbentuknya gagasan *governance* seperti tidak bekerjanya hukum dan tata aturan serta ketidakpercayaan kepada lembaga-lembaga politik formal, sehingga menimbulkan perhatian tentang bagaimana seharusnya lembaga-lembaga pemerintah berinteraksi dengan masyarakat; pengaruh dari agenda politik neo-liberal yang mendukung dikurangnya peran negara dan pengimbangan kekuasaan ke penyediaan pelayanan publik; dan berbagai usulan untuk menyempurnakan mekanisme pemerintahan agar mendukung desentralisasi kekuasaan dan tanggungjawab, dan untuk meningkatkan konsultasi serta partisipasi dalam pembuatan keputusan. Dengan kata lain, berhasilnya implementasi desentralisasi akan memberikan

dampak positif secara langsung bagi penciptaan *good governance*, menyimak bahwa makna dan basis *good governance* dan desentralisasi adalah sama, yaitu demokrasi. (Kushandajani, 2001: 73)

Institusi dari *governance* meliputi tiga *domain* (daerah/bidang kekuasaan), yaitu *state*, *private*, dan *society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi negara atau pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif dimana pemerintah selain berperan sebagai regulator juga diharapkan lebih berperan sebagai fasilitator yang memungkinkan masyarakat sendiri berperan aktif sebagai pelaku sosial ekonomi. Sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan positif bagi interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Dilihat dari ketiga *domain* dalam *governance* tersebut, tampaknya *domain state* menjadi *domain* yang paling memegang peranan penting (bahkan dominan) dalam mewujudkan *good governance*. Ada beberapa alasan penting yang mendasari pendapat tersebut. Pertama, di dalam *domain state* melekat fungsi pengaturan, penyediaan pelayanan, pembangunan, koordinasi dan perencanaan, yang memfasilitasi *domain* swasta dan

masyarakat. Kedua, peran pemerintah melalui kebijakan-kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya perubahan-perubahan dalam *domain* lainnya, meskipun bisa jadi peran negara dalam pembangunan ekonomi bisa dikategorikan dalam 4 (empat) tipe: *the minimal state*, *the regulatory state*, *the developmental state*, and *the predatory state*. (Evans dalam Denny J.A, 2006: h. 1-3). Ketiga, dibandingkan kedua *domain* lainnya, maka *domain state* merupakan *domain* yang dapat diantisipasi perubahannya karena pola penyelenggaraannya telah terstruktur. Apalagi dengan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan di dunia, dari *government* ke *governance*, dimana *governance to describe emerging new forms of collective decision-making which lead to the development of different relationships, not simply between public agencies but between citizens and public agencies*. Goss (2001: h. 11) Oleh sebab itu upaya-upaya ke arah terwujudnya *good governance* bisa dimulai dengan membangun landasan terciptanya sistem yang lebih baik dalam penyelenggaraan negara ataupun pemerintahan, yang salah satunya adalah dengan membangun profesionalitas aparatur pemerintah di semua tingkatan.

## **2. Profesionalitas Aparatur Daerah : Sebuah Tuntutan**

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan

telah pula mengubah peran-peran pemerintah daerah, yang awalnya hanya berkisar pada regulator berkembang jauh sebagaimana disampaikan Goss (2001: h. 24):

- a. *Market management*
- b. *Leading negotiations about desired outcomes*
- c. *Creating spaces for civic dialogue*
- d. *Providing the resources to make things happen*
- e. *Providing a range of services*
- f. *Enabling and supporting self-management*
- g. *Setting the framework for democratic participation*

Melihat peran-peran pemerintah daerah tersebut, maka bagi seorang aparatur pemerintah daerah, profesionalitas menjadi sebuah tuntutan. Tuntutan tersebut tidak hanya datang dari organisasi dimana seseorang bekerja, tetapi juga dari masyarakat luas yang juga selalu berharap mendapat layanan yang optimal. Seseorang yang bekerja di kantor dan mendapat gaji, hasil profesionalitas kerja akan dinilai oleh atasan melalui *reward* ataupun *punishment*. Bahkan dimanapun seseorang bekerja, seharusnya profesionalitas menjadi tuntutan utama. Apalagi mengingat tantangan administrasi publik sangatlah kuat, yang menyangkut 6 masalah utama yaitu: *productivity, marketization, service orientation, decentralization, and policy accountability* (Kettl, 2005: h. 2-3).

Karakter lembaga publik dan lembaga privat memang berbeda. Perbedaan yang paling terasa adalah pada pemanfaatan peluang diantara persaingan yang sangat kuat. Di lembaga privat, bila para pekerjanya tidak berkerja secara kreatif inovatif maka bisa diperkirakan mereka tidak dapat menangkap dan memanfaatkan peluang dengan baik. Akibatnya lambat ataupun cepat mereka akan hancur. Berbeda dengan lembaga privat, lembaga publik tidak menghadapi tantangan sekeras di lembaga privat. Mereka tidak terbiasa melihat tantangan di luar organisasi sebagai hal yang harus segera diadaptasi dan dicarikan solusi. Kegagalan tidak berakibat terlalu buruk bagi pendapatan orang per-orang di dalam organisasi. Situasi tersebut, yang berjalan terus menerus, akan berakibat pada penurunan kinerja.

Berkaitan dengan tingkat profesionalitas aparatur pemerintah daerah, marilah kita mengambil contoh di bidang pelayanan dan mempertanyakan ada tidaknya profesionalitas di lingkungan aparatur pemerintah daerah. Apakah mereka yang bertugas memberikan pelayanan memiliki kompetensi keilmuan dan pengetahuan di bidang pelayanan? Apakah dalam memberikan pelayanan menjunjung tinggi kode etik profesi dan menghormati nilai-nilai atau norma yang berlaku di masyarakat? Kepada siapa mereka bertanggungjawab atas segala perbuatan yang dilakukan

selama memberikan pelayanan? Apakah pada umumnya aparatur pemerintah daerah telah sepenuhnya memiliki ciri-ciri profesionalitas seperti tersebut di atas?

Kalau kita melihat kondisi pengembangan pegawai negeri sipil pada umumnya, sudah cukupkah apa yang sekarang dilakukan untuk meningkatkan profesionalitas aparatur pemerintah daerah? Tantangan pertama dan utama yang harus dihadapi adalah faktor-faktor internal yang ada pada aparatur pemerintah daerah sendiri. Oleh karena berperan sebagai “pelayan publik” yang serba sistemik, maka seorang aparatur pemerintah daerah harus profesional, dalam arti memberikan pelayanan berdasarkan standar yang ditentukan, sekaligus mampu memenuhi dinamika tuntutan pelayanan dan harapan masyarakat yang dilayani

Untuk itulah diperlukan langkah-langkah strategis pengembangan profesionalisme sumberdaya manusia, khususnya aparatur pemerintah daerah. Dengan langkah tersebut diharapkan pada jangka waktu tertentu akan tersedia jumlah aparatur pemerintah daerah yang profesional dengan kualifikasi sesuai dengan kebutuhan dan tugas yang ada.

### **3. Pengembangan Profesionalitas dan Perubahan Sikap Mental**

Dalam wadah organisasi, baik seseorang yang ada dalam posisi

pimpinan maupun staf, dituntut untuk memiliki komitmen dan kompetensi yang memadai. Komitmen bukan sekedar niat dan kemauan tetapi juga tanggungjawab agar semua tujuan organisasi terwujud. Adapun kompetensi adalah kemampuan melakukan sesuatu dengan baik dan benar (efektif & efisien). Sangat jarang seorang aparatur memiliki komitmen sekaligus kompetensi. Pada umumnya seseorang memiliki kemauan tanpa kemampuan, atau kemampuan tanpa kemauan, atau bahkan tidak dua-duanya. Untuk tipe yang terakhir, bisa menyebabkan organisasi runtuh atau bangkrut, karena penyangganya (manusia sebagai pelaku organisasi) tidak mampu, tidak mau bekerja keras dengan sistem yang sehat, tidak berkoordinasi dengan orang lain, dan sebagainya.

Kemauan yang keras akan melahirkan *fighting spirit* dan mampu menggerakkan pikiran dan perilaku, sehingga seseorang mau belajar dan akhirnya mampu bekerja. Hal ini bukan berarti bahwa kemauan memiliki derajat lebih tinggi daripada kemampuan, akan tetapi penting digarisbawahi bahwa inti dari profesionalitas selain kemampuan adalah kemauan. Setinggi apapun kualitas sumber daya manusia (SDM) organisasi, tapi tanpa kemauan dan daya juang dari para pendukungnya, organisasi hanya akan berputar-putar antara konsep dan pemikiran, tanpa tindakan jelas.

Dengan demikian seorang profesional memiliki penguasaan ilmu pengetahuan, dan selalu mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan yang dimilikinya. Ia bukan saja seorang yang menguasai ilmu pengetahuan, tetapi juga bisa mengamalkan ilmunya untuk kepentingan sesama.

Selain kemauan dan kemampuan, maka ada beberapa indikator lain dari profesionalitas, seperti etika dan tanggungjawab. Ketaatan dalam menjunjung tinggi etika keilmuan dan menghormati nilai-nilai sosial atau norma yang berlaku di masyarakat serta rasa tanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa, bangsa dan negara, masyarakat, keluarga, dan diri sendiri atas segala perilaku dalam mengemban tugas berkaitan dengan penguasaan dan penerapan bidang ilmu yang dimilikinya, merupakan syarat-syarat penting bagi seorang yang profesional. Indikator-indikator lain yang dibutuhkan untuk membangun profesionalitas dalam pemerintahan daerah antara lain adalah disusunnya sistem rekrutmen, standarisasi kompetensi jabatan, sistem pengembangan pegawai, sistem penilaian, sistem kesejahteraan dan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai.

Prinsip-prinsip tersebut mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengutamakan keahlian yang berdasarkan

kompetensi, kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sumber daya manusia aparatur harus memiliki kompetensi dan kapabilitas manajemen publik yang memadai, mampu menghindari pemborosan pada sektor yang kurang perlu, serta diperkuat dengan aplikasi teknologi telekomunikasi dan informatika yang tepat guna.

Cara kedua yang seyogyanya ditempuh adalah melakukan upaya perubahan "sikap mental" dari seorang aparatur pemerintah menjadi seorang "pekerja". Dalam konsep pekerja mengandung unsur produktif, dimana apresiasi diberikan berdasarkan cururan energi yang diberikan pada saat berproduksi. Produk unggulan lembaga publik adalah jasa pelayanan, yang tidak disediakan oleh lembaga privat (dari pengurusan surat-surat kependudukan seperti KTP dan akta kelahiran, sampai pengurusan *passport* dan juga ijin perdagangan, sebagai contoh kongkrit. Oleh sebab itu produk unggulan tersebut harus menjadi *core* pelayanan bagi masyarakat.

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang sering didengungkan sebenarnya sangat sulit untuk diwujudkan. Jika paradigma diartikan *as a set basic belief systems* ((Denzin and Lincoln, 1994: 107) maka sangatlah sulit bagi seseorang, apalagi institusi terbesar seperti negara, untuk mengubah dirinya dari satu paradigma ke

paradigma yang lain. Perubahan paradigma itu tidak hanya menyangkut perubahan model ataupun teknik, tetapi juga perubahan sikap mental. Paradigma *positivism* yang dianut negara kita dimasa-masa lalu (bahkan sampai sekarangpun masih), menghasilkan cara pandang yang antara lain melihat "keseragaman" lebih baik daripada "keanekaragaman", memandang perbedaan sebagai sumber konflik dibandingkan sebagai cara penyempurnaan ide. Hal ini berakibat pada cara pandang terhadap aparat hanya sebagai "jumlah statistik" dibandingkan sebagai sumberdaya manusia (*human resource*) yang harus dikelola secara manusiawi.

Untuk melakukan perubahan sikap mental aparat pemerintah, dibutuhkan komitmen yang sangat kuat, yang menyangkut individu-individu pelaku, terutama para pemimpinnya. Penciptaan kondisi dan pemilihan pemimpin yang tepat bisa memberikan kontribusi besar bagi perubahan sikap mental, karena perubahan akan lebih cepat berjalan bila berasal dari pemimpin. Sikap mental positif yang harus ditumbuhkembangkan antara lain adalah sikap mental untuk siap melayani publik, bukan dilayani, memiliki semangat berjuang (*fighting spirit*) dalam upaya menangkap peluang yang ada, sehingga pada akhirnya diharapkan profesionalitas kemudian menjadi sikap/karakter pribadi, sebagaimana Considine berpendapat :

*The enterprising activity takes root in forms of managerialism, constructualism and reinvention within program aimed at both the work of officials and the identity of citizen-clients. (2001: h. 1)*

### C. PENUTUP

Dari peristiwa ini dapat diambil beberapa titik simpul penting. Pertama, kondisi sumberdaya manusia Indonesia pada umumnya memang harus diakui sangat rendah, baik menyangkut pekerja swasta maupun publik. Kedua, komitmen negara untuk membangun pendidikan yang baik masih rendah yang pada akhirnya memberikan pengaruh langsung pada kualitas manusia Indonesia Ketiga, sikap mental pekerja kita pada umumnya sangat tidak kreatif inovatif, dan minimnya *fighting spirit*.

Bagaimanapun, PNS sebagai salah satu unsur birokrasi harus memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Oleh karena itu, pengembangan sumber daya manusia (SDM) melalui pendidikan akademik serta pendidikan dan latihan (diklat) harus diupayakan sejalan dengan penyempurnaan implementasi manajemen kepegawaian. Beberapa unsur pengelolaan kepegawaian, seperti rekrutmen, diklat, penerapan sistem merit, penggajian, dan sebagainya hendaknya diarahkan pada profesionalitas PNS sebagai birokrat akademis. Dengan demikian, PNS dapat diharapkan

mampu memberikan pelayanan yang memuaskan, dalam arti dapat memenuhi tingkat kualitas pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat.

Usaha-usaha ke arah peningkatan profesionalitas PNS antara lain dapat dilihat dari dinamika yang terjadi pada diklat penjenjangan maupun diklat teknis dan fungsional bagi PNS. Namun, materi, metode, serta proses diklat perlu dievaluasi secara berkala untuk lebih fokus terhadap kebutuhan organisasi dan PNS sendiri. Selain itu pelibatan pejabat dalam seleksi calon peserta diklat sangat penting dan merupakan salah satu cara untuk memperoleh kader pimpinan birokrasi yang berkualitas. Selanjutnya dalam jumlah terbatas, PNS juga diberi kesempatan untuk mengikuti diklat di luar negeri. Kesempatan demikian bukan saja menambah ilmu pengetahuan, tetapi juga memperluas wawasan dan memperkaya pengalaman.

Sebenarnya profesionalitas itu tidak hanya dituntut pada orang-orang yang berdasar (yang duduk di belakang meja, dan dalam posisi mengambil keputusan penting), tetapi juga semua pekerja pada berbagai tingkatan. Pada saat orang tidak mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan pekerjaan, tidak paham tugasnya, maka orang tersebut akan gagap menghadapi perubahan. Sikap kreatif inovatif hanya dapat tumbuh dan

berkembang manakala kita memahami sesuatu dengan sangat mendalam. Sepanjang kita tidak mau dan tidak mampu mempelajari tugas kita, maka janganlah kita berharap ada perubahan yang lebih baik. *Opportunity* hanya bisa dilihat jika kita masuk dan menghayati "dunia" (pekerjaan) kita dengan baik.

Untuk mencapai kualitas aparatur pemerintah yang kompeten memang membutuhkan tidak saja "will" tetapi juga "action" didasari komitmen kuat dari pemerintah (pusat maupun daerah) sendiri. Seperti juga nilai yang saya yakini bahwa "perubahan hanya bisa terjadi jika saya memang ingin berubah" maka langkah-langkah untuk membangun komitmen bersama di antara aparatur pemerintah seharusnya memang sudah dimulai. Selanjutnya, aksi dimulai melalui *capacity building* aparatur pemerintah yang dilakukan secara berkesinambungan.

Atau untuk menumbuhkan persaingan kualitas pelayanan maka jenis-jenis pelayanan publik tertentu juga ditawarkan pada swasta untuk menyelenggarakannya? Dengan demikian akan terjadi persaingan usaha antara publik dan swasta pada jenis-jenis pelayanan publik tertentu? Cara tersebut bisa juga ditempuh, tetapi harus selalu hati-hati menerapkan "privatisasi", jangan sampai justru kepentingan publik malah terabaikan demi mengejar keuntungan ekonomi semata.

## DAFTAR PUSTAKA

- Considine, Mark. 2001. *Enterprising States – The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Denhardt, Jenet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Denny J.A. 2006. *The Role of Government in Economy and Business*. Yogyakarta: LkiS.
- Denzin, Norman K. & Yvonna S. 1997. Lincoln. ed. *Handbook of Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work – Networks, Relationships and the Management of Change*. Hampshire: Palgrave.
- Kaloh, J. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta: Rineke Cipta.
- Kettl, Donald F. 2005. *The Global Public Management Revolution*. 2nd ed. Washington: The Brooking Institution.
- Sumarto, Hetifah Sj. 2004. *Inovasi Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Edisi Kedua. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Oyugi, Walter O. 2000. "Decentralization for Good Governance and Development: The Unending Debate". *Regional Development Dialogue*. Vol.21, No. 1.
- Kushandajani. 2001. *Good Governance dan Otonomi Daerah dalam Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*. Teguh Yuwono (ed). Semarang : CLOGAPPS Diponegoro University.