

**ANALISIS TANTANGAN JANGKA MENENGAH**  
**DESENTRALISASI BIDANG PENGELOLAAN APARATUR**

**Teguh Kurniawan**

**Advisory Services Support for Decentralization (ASSD)**

**GTZ-CIDA-Bappenas**

**April 2009**

## **1. Pendahuluan**

Dalam tulisannya mengenai desentralisasi di Negara berkembang, Rondinelli, Nellis dan Cheema (1983, 51-75) mengemukakan 4 (empat) kondisi dan faktor yang mempengaruhi implementasi desentralisasi. Keempat faktor tersebut adalah: (1) tingkatan komitmen politik dan dukungan administratif; (2) kondisi tingkah laku, perilaku, dan budaya yang kondusif bagi desentralisasi; (3) desain dan organisasi yang efektif dari program-program desentralisasi; serta (4) sumberdaya keuangan, manusia, dan fisik yang memadai. Dalam hal tingkatan komitmen politik dan dukungan administratif, komitmen dari pimpinan politik terhadap perencanaan desentralisasi dan fungsi-fungsi administratif; kemampuan dan kemauan dari birokrasi di tingkat nasional untuk memfasilitasi dan mendukung aktivitas pembangunan desentralisasi; serta kapasitas dari pejabat lapangan dari instansi pusat untuk mengkoordinasikan aktivitas mereka di daerah menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema akan sangat mempengaruhi bagi keberhasilan manajemen desentralisasi.

Sementara itu, menyangkut kondisi tingkah laku, perilaku dan budaya yang kondusif bagi desentralisasi menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor penting, yakni: kemauan dari pejabat daerah untuk mendukung dan melaksanakan fungsi-fungsi manajemen desentralisasi; kualitas dari kepemimpinan daerah; tingkah laku dari masyarakat daerah terhadap pemerintah; serta tingkatan dimana budaya dan perilaku lokal berkesesuaian (*compatible*) dengan prosedur perencanaan, pengambilan kebijakan dan manajemen dari desentralisasi. Selain itu, menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema, tingkah laku dan perilaku dari pejabat pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah terhadap masyarakat juga krusial dalam menentukan efektif atau tidaknya desentralisasi.

Pada sisi lainnya, desain dan organisasi yang efektif dari program-program desentralisasi menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema akan mempengaruhi keluaran (*outcome*) dari desentralisasi apabila terdapat kejelasan dan kesederhanaan dari struktur dan prosedur yang digunakan untuk mendesentralisasikan; kemampuan dari staf pada instansi pelaksana untuk berinteraksi dengan otoritas yang lebih tinggi; serta tingkatan dimana komponen-komponen dari program-program desentralisasi terintegrasi satu sama lainnya. Terakhir, sumberdaya keuangan, manusia, dan fisik yang memadai yang dicerminkan oleh adanya tindakan nyata dari pemerintah pusat untuk mentransfer sumber daya keuangan, administratif dan teknis secara memadai kepada pemerintah daerah akan sangat berpengaruh bagi suksesnya desentralisasi. Melalui transfer ini akan dapat meningkatkan jumlah aparatur

pemerintah daerah yang terlatih serta pemimpin-pemimpin daerah yang mampu mengelola pelaksanaan desentralisasi secara baik.

Merujuk pendapat dari Rondinelli, Nellis, dan Cheema tersebut dapat dilihat bahwa permasalahan mengenai kualitas, kemampuan, kemauan, dan kesiapan dari aparatur baik di tingkat pusat dan daerah akan memainkan peranan yang sangat penting dalam menunjang keberhasilan dari pelaksanaan desentralisasi, termasuk di Indonesia. Karenanya, berangkat dari pemikiran tersebut, tulisan ini berusaha untuk melakukan analisis terhadap kondisi pengelolaan aparatur dalam pelaksanaan desentralisasi yang saat ini ada khususnya dilihat dari pelaksanaan program-program terkait pengelolaan aparatur yang terdapat dalam RPJMN 2005-2009. Sesuai dengan perubahan paradigma dan mekanisme dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan setelah perubahan konstitusi, maka penyelenggaraan pembangunan nasional diatur dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengamanatkan adanya dokumen perencanaan seperti RPJPN sebagai dokumen perencanaan untuk masa 20 (dua puluh) tahun dan RPJMN sebagai dokumen perencanaan untuk masa 5 (lima) tahun. Didalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan ini juga terdapat arahan kebijakan secara nasional dalam pelaksanaan desentralisasi dan pemerintahan daerah yang didalamnya juga membahas tentang pengelolaan aparatur. Karenanya, melalui tulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kondisi pelaksanaan program-program terkait desentralisasi dan otonomi daerah khususnya mengenai pengelolaan aparatur dalam RPJM 2005-2009, serta tantangan yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan arah kebijakan pengelolaan aparatur dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada RPJMN 2010-2014.

## **2. Isu Desentralisasi khususnya Pengelolaan Aparatur dalam RPJPN 2005-2025**

Masalah pengelolaan aparatur yang terkait dengan pelaksanaan desentralisasi tidak disebut secara khusus dalam RPJPN 2005-2009. Namun demikian, keterkaitan antara permasalahan aparatur dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah setidaknya dapat ditemukan dalam bagian tantangan, khususnya yang terkait dengan hukum dan aparatur (RPJP, hal 31). Pada bagian ini disebutkan bahwa salah satu tantangan yang dihadapi dari sisi aparatur adalah masih belum berubahnya secara mendasar birokrasi di Indonesia. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya persoalan terkait birokrasi yang masih belum terselesaikan. Permasalahan ini menurut RPJPN akan semakin kompleks akibat dari pelaksanaan desentralisasi, demokratisasi, globalisasi dan revolusi teknologi informasi. Terkait tantangan ini, menurut RPJPN, kesiapan aparatur Negara dalam mengantisipasi proses demokratisasi perlu dicermati agar mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik. Kesiapan aparatur yang demikian juga dibutuhkan seiring dengan adanya keinginan untuk membangun partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap birokrasi.

Meskipun secara khusus RPJPN tidak membahas masalah pengelolaan aparatur yang terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, namun demikian penekanan terhadap aspek pengelolaan aparatur dapat ditemukan pada berbagai bagian dari RPJPN baik dalam bagian kondisi umum, visi misi, maupun arah dan tahapan pembangunan jangka panjang 2005-2025. Pada bagian umum, permasalahan pengelolaan aparatur dapat ditemukan baik pada penjelasan mengenai kondisi umum, maupun tantangan. Dalam penjelasan mengenai kondisi umum, khususnya yang terkait dengan hukum dan aparatur, RPJPN menyatakan mengenai pelaksanaan program pembangunan aparatur Negara yang masih menghadapi

berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan Negara dan pemerintahan (RPJP, hal. 17). Permasalahan tersebut terkait dengan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN serta belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang cepat, murah, manusiawi, dan berkualitas. Sementara dalam penjelasan mengenai tantangan, disebutkan kondisi dari pengelolaan aparatur sebagaimana telah dikemukakan dalam alinea sebelumnya dari tulisan ini.

Pada bagian visi dan misi, permasalahan pengelolaan aparatur dapat ditemukan baik pada penjelasan mengenai visi, maupun misi. Dalam penjelasan mengenai visi, RPJPN menegaskan bahwa kemandirian aparatur pemerintah dan aparatur penegak hukum dalam menjalankan tugasnya akan turut mencerminkan kemandirian dari suatu bangsa (RPJP, hal. 37). Sementara dalam penjelasan mengenai misi, pengelolaan aparatur Negara yang dalam hal ini terkait dengan reformasi di bidang hukum dan aparatur Negara merupakan bagian dari visi untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing (RPJP, hal. 39).

Pada bagian arah dan tahapan pembangunan, permasalahan pengelolaan aparatur dapat ditemukan dalam sejumlah arah pembangunan jangka panjang 2005-2025, yakni arah pembangunan yang terkait dengan terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera; terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan; serta terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan. Dalam arah pembangunan yang berusaha mewujudkan bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera, permasalahan pengelolaan aparatur masuk dalam program reformasi hukum dan birokrasi. Pada program ini, pembangunan aparatur Negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur Negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya (RPJP, hal. 57). Dalam arah pembangunan yang berusaha mewujudkan Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan, permasalahan pengelolaan aparatur masuk dalam program yang ditujukan untuk menanggulangi penyalahgunaan kewenangan aparatur Negara melalui penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik pada semua tingkat, lini pemerintahan dan semua kegiatan; program pemberian sanksi yang seberat-beratnya kepada pelaku penyalahgunaan kewenangan; program peningkatan intensitas dan efektivitas pengawasan aparatur Negara melalui pengawasan internal, pengawasan fungsional, dan pengawasan masyarakat; serta program peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara Negara terhadap prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (RPJP, hal. 61-62). Dalam arah pembangunan yang berusaha mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, permasalahan pengelolaan aparatur masuk dalam program yang ditujukan untuk mengembangkan dan meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah, kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, kapasitas keuangan pemerintah daerah, serta kapasitas lembaga legislatif daerah (RPJP, hal. 68).

Berdasarkan paparan-paparan tersebut dapat dilihat bahwa isu pengelolaan aparatur yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah dalam RPJPN 2005-2025 diarahkan pada upaya penyiapan aparatur Negara dalam mengantisipasi proses demokratisasi sehingga mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik. Diluar itu, pengelolaan aparatur secara umum dalam RPJPN 2005-2025 diarahkan pada upaya mewujudkan aparatur Negara yang mandiri; profesional; mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik; serta meningkat kualitasnya.

### **3. Kerangka Kebijakan tentang Isu Desentralisasi Khususnya Bidang Pengelolaan Aparatur dalam RPJMN 2005-2009**

Untuk dapat mencapai arahan pembangunan nasional yang diinginkan terkait dengan isu desentralisasi ini khususnya dalam bidang pengelolaan aparatur, RPJPN mengarahkan RPJMN ke 1 (2005-2009) agar dapat mewujudkan pelayanan kepada masyarakat yang makin membaik melalui meningkatnya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang tercermin dengan terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta tertatanya kelembagaan birokrasi dalam mendukung percepatan terwujudnya tata pemerintahan yang baik (RPJP, hal 77). Upaya ini dilakukan bersamaan dengan upaya untuk meningkatkan keadilan dan penegakan hukum; menciptakan landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi; meningkatkan kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan; menciptakan landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan menata sistem hukum nasional. Selain itu, RPJPN juga mengarahkan RPJMN ke 1 (2005-2009) agar mampu mengembangkan kelembagaan dan meningkatkan kapasitas di setiap pemerintahan dalam rangka penanggulangan bencana (RPJP, hal. 78).

Upaya pengelolaan aparatur yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah ini untuk kemudian dalam RPJMN 2005-2009 dibahas dalam Bab 13 tentang Revitalisasi dan Proses Desentralisasi dan otonomi daerah. Selain itu, pembahasan mengenai pengelolaan aparatur dalam RPJMN 2005-2009 ini juga dibahas secara lebih komprehensif dalam Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa. Mengingat tulisan ini hanya membahas mengenai RPJMN yang terkait dengan Bab 13 tentang Revitalisasi dan Proses Desentralisasi dan otonomi daerah, maka pembahasan pengelolaan aparatur dalam bagian ini hanya membahas mengenai pengelolaan aparatur yang terdapat dalam Bab 13 tersebut saja. Pengelolaan aparatur dalam Bab 13 ini, merupakan salah satu dari 6 (enam) sasaran pembangunan, yaitu sasaran yang secara khusus berupaya untuk meningkatkan kapasitas pengelolaan sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang profesional, dan kompeten.

Sasaran tersebut, untuk kemudian dituangkan menjadi arah pembangunan 2005-2009 yang ditujukan untuk menyiapkan ketersediaan aparatur pemerintah daerah yang berkualitas secara proporsional di seluruh daerah dan wilayah; menata keseimbangan antara jumlah aparatur pemerintah daerah dengan beban kerja di setiap lembaga/satuan kerja perangkat daerah; serta meningkatkan kualitas aparatur pemerintah daerah melalui pengelolaan sumberdaya manusia pemerintah daerah berdasarkan standar kompetensi. Selanjutnya, arah pembangunan tersebut dituangkan kedalam program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah.

### **4. Evaluasi Capaian RPJMN 2005-2009 dalam Bidang Pengelolaan Aparatur**

Sebagaimana dapat dilihat dalam Bab 13 pada RPJMN 2005-2009, bidang pengelolaan aparatur telah menetapkan program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah untuk dapat dicapai dalam kurun waktu lima tahun pertama. Program ini bertujuan untuk memfasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah; menyusun rencana pengelolaan serta meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan

masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, serta penciptaan aparatur pemerintah daerah yang kompeten dan profesional.

Adapun kegiatan pokok yang akan dilakukan dalam rangka peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah meliputi: (1) penyusunan peraturan perundang-undangan daerah, pedoman dan standar kompetensi aparatur pemerintah daerah; (2) penyusunan rencana pengelolaan aparatur pemerintah daerah termasuk sistem rekrutmen yang terbuka, mutasi dan pengembangan pola karir; (3) fasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah, mutasi dan kerjasama aparatur pemerintah daerah; (4) peningkatan etika kepemimpinan daerah; serta (5) fasilitasi pengembangan kapasitas aparatur pemerintah daerah dengan prioritas peningkatan kemampuan dalam pelayanan publik seperti kebutuhan dasar masyarakat, keamanan dan kemampuan di dalam menghadapi bencana, kemampuan penyiapan rencana strategis pengembangan ekonomi (lokal), kemampuan pengelolaan keuangan daerah, dan penyiapan strategi investasi.

Berdasarkan hasil Evaluasi Pertengahan (*Mid-Term*) Pelaksanaan RPJMN 2004-2009 Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah serta Database Bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang dilakukan oleh Ditjen Otda Bappenas pada Tahun 2008, maupun sejumlah dokumen lainnya, diperoleh gambaran mengenai pelaksanaan dari program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah dalam Bab 13 RPJMN 2005-2009 sebagaimana diuraikan berikut.

Hasil dari sejumlah kajian yang tersedia, memberikan informasi bahwa dalam program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah, program-program yang belum begitu mendapat perhatian adalah program penyusunan peraturan perundang-undangan daerah, pedoman dan standar kompetensi aparatur pemerintah daerah; program penyusunan rencana pengelolaan aparatur pemerintah daerah termasuk sistem rekrutmen yang terbuka, mutasi dan pengembangan pola karir; serta program peningkatan etika kepemimpinan daerah. Adapun program-program yang sudah relatif terlaksana adalah program fasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah, mutasi dan kerjasama aparatur pemerintah daerah; serta program fasilitasi pengembangan kapasitas aparatur pemerintah daerah dengan prioritas peningkatan kemampuan dalam pelayanan publik seperti kebutuhan dasar masyarakat, keamanan dan kemampuan di dalam menghadapi bencana, kemampuan penyiapan rencana strategis pengembangan ekonomi (lokal), kemampuan pengelolaan keuangan daerah, dan penyiapan strategi investasi.

Terkait hal ini, hasil kajian Bappenas mengenai hasil evaluasi pertengahan terhadap pelaksanaan RPJMN 2005-2009 yang dilakukan pada tahun 2008 memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian pelaksanaan program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah sebesar 65,38%. Bappenas juga mencatat sejumlah hambatan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program ini, yaitu: (1) permasalahan yang terkait dengan penataan dan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah; (2) permasalahan akibat belum tersedianya PP mengenai standar kompetensi aparatur; (3) permasalahan akibat kebijakan Menpan untuk mengangkat semua pegawai honorer menjadi CPNS yang tidak mempertimbangkan kompetensi dan keterampilan yang dibutuhkan; serta (4) permasalahan yang terkait dengan kesulitan dalam menyusun standar etika kepemimpinan daerah.

Lebih lanjut, hasil evaluasi pertengahan ini juga mencatat sejumlah isu strategis, hambatan dan kendala umum dalam pelaksanaan program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah sebagai berikut.

## 1. Formasi

- a. Penentuan formasi pegawai dan jabatan struktural belum menggunakan standar yang jelas dan baku
- b. Adanya beberapa perbedaan pengaturan antara UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No. 43/ 1999 tentang Pokok Pokok Kepegawaian

## 2. Rekrutmen

- a. Pola rekrutmen yang dilaksanakan selama ini berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain, sehingga mendapatkan hasil saringan yang berbeda. Pada akhirnya kompetensi aparatur pemda yang dimiliki oleh daerah cenderung menjadi tidak seimbang
- b. Penerapan PP No. 48/2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Pegawai Negeri Sipil di daerah kurang memperhatikan kompetensi pegawai
- c. Untuk daerah pemekaran, terdapat kesulitan rekrutmen pegawai untuk jabatan eselon tertentu (eselon III dan IV)

## 3. Pola karir

- a. Masih banyak penempatan pejabat yang tidak sesuai dengan pengalaman dan latar belakang pendidikan karena masalah kekurangan SDM. Hal ini juga menyebabkan kesulitan dalam menerapkan pedoman karir yang telah disusun. Salah satu Rancangan Peraturan Pemerintah yang terkait adalah Pedoman Persyaratan Jabatan Perangkat Daerah, yang sedang disusun sebagai amanat pasal 128 ayat (3) UU No. 32/2004. Pedoman pengaturan jabatan perangkat daerah ini diharapkan dapat mendukung kebijakan pemerintah daerah dalam menyusun struktur organisasi pemerintah daerah secara profesional dan berkualitas
- b. Terkait dengan adanya pengembangan jabatan fungsional di daerah, pegawai di daerah cenderung tidak tertarik untuk mengambil alternatif jabatan fungsional tersebut. Hal ini disebabkan rumitnya persyaratan kenaikan pangkat/golongan jabatan fungsional yang didasarkan pada produk atau output kerja tiap pegawai. Kesulitan ini salah satunya disebabkan lingkup kerja (wilayah administrasi pemerintahan) di daerah yang tidak sebesar lingkup kerja Pemerintah, tetapi tidak ada pembedaan penghitungan output atau hasil kerja antara pegawai pusat dan daerah untuk naik golongan/pangkat. Pada intinya, aparat pemerintah daerah menemui kendala untuk memenuhi ketentuan dalam persyaratan KUM dan sebagainya. Meskipun demikian, sosialisasi terus dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait dengan jabatan fungsional ini, dan Pemerintah Daerah mengharapkan kerjasama Pemerintah untuk memberikan alternatif pilihan ataupun kebijakan yang lebih responsif dan fleksibel terhadap kondisi aparat pemerintah daerah

## 4. Promosi dan mutasi

- a. Belum semua daerah menerapkan promosi pegawai atas dasar hasil *assessment center* bekerjasama dengan pihak ketiga, guna menjaga obyektivitas hasil. Sehingga sistem promosi belum dapat menjadi pemacu kinerja aparatur pemda
- b. Saat ini, mutasi pegawai dari provinsi ke kabupaten/kota tidak dapat dilakukan dengan mudah karena harus ada persetujuan dari Pemda pemda yang terkait. Sehingga, saat ini terjadi ketimpangan kompetensi pegawai karena adanya kesan “pengkaplingan” pegawai provinsi, ataupun pegawai kabupaten/kota

## 5. Remunerasi

- a. Adanya kesenjangan pemberian tunjangan bagi pejabat eselon antar daerah karena bergantung pada kemampuan keuangan daerah provinsi masing masing, tidak hanya terbatas pada platform Pemerintah
- b. Adanya kebijakan untuk membagi rata remunerasi kepada seluruh aparatur di setiap SKPD sebagai usaha mengurangi ketimpangan besarnya tunjangan antar SKPD tidak sepenuhnya diterima oleh daerah, karena pemberian tunjangan yang tidak didasarkan pada kinerja di lain pihak justru dapat menurunkan semangat/kinerja aparat

#### 6. Pengembangan dan disiplin pegawai

- a. Penyusunan standar pengembangan pegawai dalam rangka peningkatan kinerja aparatur ternyata menimbulkan permasalahan, yakni banyaknya pegawai yang berlomba lomba melanjutkan studi S1, S2, bahkan S3. Hanya saja pendidikan yang diambil sering tidak mendukung tugas, pokok dan fungsi tempat dimana dia berkerja.
- b. Masih terjadi *overlapping* penyelenggaraan diklat antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah
- c. Penegakan disiplin dan etika melalui proses internal antar staf, apel pagi rutin, dan absensi harian masih belum efektif.

Gambaran kondisi diatas juga didukung dan diperkuat oleh hasil kajian Bappenas lainnya mengenai database bidang desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 2008 yang mengemukakan sejumlah permasalahan dalam pengelolaan aparatur sebagai berikut:

1. Terkait dengan manajemen kepegawaian daerah yang merupakan satu kesatuan dengan kepegawaian nasional, maka pemerintah daerah harus mengacu pada peraturan perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Beberapa peraturan yang dipedomani antara lain: Kepmendagri No. 10/2003, PP No. 9/2003, UU No. 43/1999, PP No. 31/2001, PP No. 11/12 mengenai Pegawai Negeri Sipil. Namun, permasalahan yang sering ditemui dalam pelaksanaan peraturan tersebut adalah kurang tegasnya sanksi yang diatur di dalamnya, sehingga pelanggaran yang dilakukan baik oleh instansi maupun personel dalam perangkat daerah tertentu tidak dapat ditindak tegas. Pada akhirnya, pengelolaan kepegawaian tidak dapat optimal karena unsur politis dan keberpihakan masih menjadi kekuatan terbesar yang mempengaruhi pola karir aparatur pemerintah daerah. Hal ini sangat terlihat pada kasus pe-nonjob-an Sekretaris Daerah yang tidak berada di pihak kepala daerah terpilih secara sepihak (tanpa proses evaluasi dan analisis jabatan) oleh kepala daerah
2. Adanya kebijakan untuk mengangkat pegawai honorer di daerah menjadi pegawai negeri sipil (berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara), termasuk pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS, menimbulkan pro dan kontra di daerah. Walaupun proses teknis pengangkatan pegawai honorer terpetakan dengan baik di daerah, namun ternyata menimbulkan dampak yang cukup signifikan. Permasalahan utama adalah terkait dengan standar kompetensi PNS yang sedang ditingkatkan untuk mendukung peran pemerintah daerah yang lebih tinggi pada era desentralisasi. Di sisi lain kebijakan pengangkatan pegawai honorer tersebut justru dinilai menurunkan kompetensi PNS mengingat proses pengangkatan tersebut tidak dilaksanakan berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan oleh daerah yang bersangkutan. Selain itu, secara umum pegawai honorer daerah pada awalnya bergabung lebih berdasarkan sistem kekerabatan, bukan berdasarkan tingkat kompetensi. Pada akhirnya, Pemerintah dianggap tidak konsisten

terhadap kebijakan nasional yang ditetapkan, yang akan mempersulit daerah dalam melaksanakan kebijakan tersebut

3. Sistem pola karir yang belum jelas menjadi hambatan dalam menentukan formasi jabatan untuk tiap personel struktural. Pada dasarnya sistem pola karir bukanlah akar dari permasalahan formasi jabatan, melainkan salah satu variabel yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh variabel lain. Adanya kekuatan dan dorongan politis, belum adanya kemampuan database kepegawaian untuk menjawab secara rinci dan berjenjang mengenai bidang keahlian tiap pegawai, adanya peluang untuk berpindah-pindah bidang dalam rangka mempercepat kenaikan pangkat, merupakan 3 (tiga) diantara sekian banyak faktor yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem pola karir pegawai. Pada akhirnya, terjadi pengelompokan pegawai yang tidak puas terhadap sistem karir yang ada, yang mempengaruhi kinerja dan loyalitas mereka terhadap jabatan dan bidang kerja masing-masing. Hal ini merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam penentuan kebijakan terhadap pengaturan jabatan fungsional dan struktural, serta Rancangan Peraturan Presiden mengenai Pengembangan Kapasitas Pegawai yang sedang dibahas oleh Pemerintah
4. Bagi pemerintah propinsi, pelimpahan wewenang pengelolaan pegawai di masing-masing daerah kabupaten/kota (sejak desentralisasi), menyebabkan tertutupnya kesempatan bagi aparat pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitasnya di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Berbeda halnya dengan kebijakan di era orde baru, bahwa pegawai kabupaten/kota yang memiliki kinerja tinggi memiliki peluang untuk dapat diangkat menjadi pegawai provinsi, dan demikian seterusnya. Kebijakan tersebut menjadi insentif dan motivasi bagi aparat pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kinerja demi memperbaiki karir dan kesejahteraan, bahkan mungkin untuk mendapatkan prestise yang lebih baik. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah propinsi juga tidak memiliki kewenangan untuk menilai peningkatan kompetensi pegawai kabupaten/kota dalam rangka pemberian alokasi jabatan di tingkat propinsi. Di satu sisi, kebijakan era orde baru tersebut dinilai tidak pro terhadap daerah karena hal tersebut akan memposisikan aparat pemerintah kabupaten/kota memiliki kompetensi yang lebih rendah dari aparat pemerintah provinsi, demikian juga pegawai provinsi terhadap pegawai Pemerintah. Namun di sisi lain, pertukaran dan pengembangan wilayah kerja merupakan satu bentuk pembelajaran yang baik bagi aparat pemerintah daerah (bentuk pengembangan kapasitas yang berprinsip '*learning by doing*').
5. Terkait dengan adanya pengembangan jabatan fungsional di daerah, pegawai di daerah cenderung tidak tertarik untuk mengambil alternatif jabatan fungsional tersebut. Hal ini disebabkan rumitnya persyaratan kenaikan pangkat/golongan jabatan fungsional yang didasarkan pada produk atau output kerja tiap pegawai. Kesulitan ini salah satunya disebabkan lingkup kerja (wilayah administrasi pemerintahan) di daerah yang tidak sebesar lingkup kerja Pemerintah, tetapi tidak adanya pembedaan penghitungan output atau hasil kerja antara pegawai pusat dan daerah untuk naik golongan/pangkat. Pada intinya, aparat pemerintah daerah menemui kendala untuk memenuhi ketentuan dalam persyaratan KUM, dsb. Meskipun demikian, sosialisasi terus dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait dengan jabatan fungsional ini, dan Pemerintah Daerah mengharapkan kerjasama Pemerintah untuk memberikan alternatif pilihan ataupun kebijakan yang lebih responsif dan fleksibel terhadap kondisi aparat pemerintah daerah

Berdasarkan gambaran di atas dapat terlihat bahwa program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah ternyata masih meninggalkan sejumlah permasalahan. Karenanya, kedepannya pemerintah harus berupaya untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut sehingga tujuan untuk memfasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah; menyusun rencana pengelolaan serta meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, serta penciptaan aparatur pemerintah daerah yang kompeten dan profesional dapat diwujudkan.

## **5. Tantangan dalam Pengelolaan Aparatur pada Pembangunan Jangka Menengah 2010-2014**

Dalam rangka mencapai kondisi aparatur Negara yang mampu mengantisipasi proses demokratisasi sehingga mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik serta mandiri; profesional; mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik; dan meningkat kualitasnya maka pada Pembangunan Jangka Menengah 2010-2014, terdapat sejumlah isu strategis yang perlu dipertimbangkan selain tentu saja arahan dari RPJPN mengenai kondisi yang ingin dicapai melalui RPJMN 2010-2014. Terkait hal ini, maka dapat dilihat bahwa salah satu arahan yang ingin dicapai dalam RPJMN 2010-2014 adalah mewujudkan kehidupan bangsa yang lebih demokratis yang ditandai dengan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan bangsa. Selain itu, diharapkan juga meningkatnya posisi penting Indonesia sebagai negara demokrasi yang besar melalui keberhasilan diplomasi di forum internasional dalam upaya pemeliharaan keamanan nasional, integritas wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional. Selanjutnya, diharapkan juga terjadi peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih murah, cepat, transparan, dan akuntabel yang ditandai dengan terpenuhinya standar pelayanan minimum di semua tingkatan pemerintah (RPJP, hal 79). Arahan lainnya yang perlu diperhatikan adalah bagaimana meningkatkan daya saing perekonomian serta pencapaian pembangunan berkelanjutan (RPJP, hal 79-80). Kesemua arahan ini membutuhkan penyiapan aparatur Negara baik di Pusat dan Daerah yang mampu mendukung terwujudnya arahan tersebut.

Dalam konteks mewujudkan arahan tersebut, terdapat sejumlah permasalahan dalam bidang pengelolaan aparatur yang saat ini masih dihadapi di Indonesia. Sejumlah permasalahan tersebut dapat ditemukan dalam berbagai literatur diantaranya Prasojo, Kurniawan dan Holidin (2007, 74-77); Prasojo (2008, 15); serta Depdagri (2009, 106-119). Menurut Prasojo, Kurniawan dan Holidin (2007), permasalahan pengelolaan aparatur di Indonesia terdiri dari 2 (dua) permasalahan utama yaitu permasalahan yang berasal dari internal sistem aparatur yang ada; serta permasalahan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalitas dari aparatur. Terkait permasalahan internal, maka permasalahan yang dihadapi adalah permasalahan yang terkait dengan sejumlah hal, yakni: (1) sistem perekrutan; (2) sistem penggajian dan pemberian penghargaan; (3) sistem pengukuran kinerja; (4) sistem promosi dan pengembangan karir; serta (5) sistem pengawasan.

Terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, permasalahan dalam bidang aparatur sebagaimana diungkap diatas merupakan salah satu penyebab dari masih belum berhasilnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Menurut Prasojo (2008, 15), salah satu masalah utama dalam penyelenggaraan desentralisasi dan

otonomi daerah di Indonesia adalah ketidakmampuan dan kapasitas yang rendah dari birokrasi daerah. Permasalahan ini menurut Prasojo (2008) juga diperparah dengan menguatnya etnosentrisme dan semangat putra daerah yang menyebabkan terbatasnya mobilitas aparatur dari satu daerah ke daerah lainnya. Pada akhirnya, kondisi ini menyebabkan ketidakseimbangan personil pada sejumlah pemerintahan daerah.

Pada sejumlah daerah, menurut Prasojo (2008), nepotisme yang berdasarkan pada etnosentrisme dan afiliasi terhadap partai politik masih sangat berpengaruh dalam proses rekrutmen, penunjukan, promosi, dan mutasi aparatur. Hubungan ini menurut Prasojo (2008) biasanya diciptakan oleh kepala daerah untuk memperkuat posisinya selain untuk membedakan statusnya dengan masyarakat kebanyakan.

Apa yang dikemukakan oleh Prasojo, Kurniawan dan Holidin (2007) serta Prasojo (2008) juga diperkuat oleh pernyataan Depdagri (2009, 106-119). Menurut Depdagri (2009), terdapat 6 (enam) permasalahan utama dalam pengelolaan aparatur saat ini, yakni: (1) netralitas birokrasi; (2) kualitas pelayanan; (3) rekrutmen pegawai; (4) sistem penggajian; (5) pengembangan karir; serta (6) komisi kepegawaian negara.

Netralitas birokrasi sebenarnya merupakan kondisi yang sangat mendapatkan dukungan dari UU No. 43/1999, namun demikian sampai saat ini belum dapat terwujud. UU ini mengamanatkan penataan pegawai yang ditujukan untuk menciptakan aparatur Negara yang profesional, netral dari kegiatan dan pengaruh politik, berwawasan global, mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, serta memiliki tingkat kesejahteraan material dan spiritual. Untuk mencapai hal ini, UU No. 43/1999 mengatur secara tegas netralitas dalam birokrasi, pemisahan yang jelas antara jabatan karir dan politik, serta pembentukan lembaga pembuat kebijakan di bidang kepegawaian yang independen. Apa yang diamanatkan oleh UU No. 43/1999 tersebut diharapkan dapat menghindari kerawanan ketika birokrasi terlibat didalam politik, yakni: munculnya intervensi politik didalam penempatan jabatan-jabatan dalam birokrasi; penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik; serta pemihakan kepada kelompok-kelompok yang sealian politik dengan para birokrat.

Dalam hal kualitas pelayanan, permasalahan yang muncul adalah permasalahan yang terkait dengan masih tidak efisiennya pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Permasalahan ini menurut Depdagri (2009) terjadi lebih karena kemampuan dan kemauan untuk melakukan perubahan serta ketidakrelaan dari aparat birokrasi pemerintah untuk berada di bawah kehendak dan kepentingan masyarakat. Wajar kalau kemudian program-program peningkatan pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam sejumlah pendekatan seperti *New Public Management* (NPM) masih belum berhasil dengan baik.

Dalam hal rekrutmen pegawai, permasalahan yang muncul adalah masih buruknya penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi. Buruknya rekrutmen dan seleksi ini menyebabkan tidak dapat menjangkau calon yang mempunyai motivasi kuat maupun kemampuan yang memadai serta berakibat pada terpilihnya calon dengan latar belakang pendidikan formal dan pelatihan yang tidak memadai untuk mendukung posisi yang didudukinya. Buruknya sistem rekrutmen dan seleksi ini juga ditandai dengan maraknya KKN dalam perekrutan dan mengabaikan sistem merit baik di Pusat maupun Daerah. Untuk memperbaiki kondisi ini, menurut Depdagri (2009) diperlukan perbaikan pada sistem rekrutmen yang berdasar pada kompetensi dan bebas KKN. Tanpa perbaikan terhadap sistem rekrutmen ini, maka penataan bidang kepegawaian akan menampilkan hasil yang belum optimal seperti yang terjadi selama ini.

Dalam hal sistem penggajian, permasalahan klasik yang masih dihadapi adalah rendahnya gaji pegawai yang tidak sebanding dan kompetitif dengan gaji di sektor swasta. Meningkatnya tingkatan pendidikan dari pegawai negeri setiap tahunnya ternyata tidak berbanding lurus dengan peningkatan kualitas pelayanan. Hal ini disinyalir disebabkan juga oleh rendahnya gaji pegawai negeri yang menyebabkan pegawai tidak termotivasi untuk bekerja secara baik. Gaji yang rendah juga tidak mampu menarik calon pegawai yang berkualitas untuk bekerja di pemerintahan.

Permasalahan rendahnya gaji juga diperparah dengan permasalahan pengembangan karir pegawai yang belum menerapkan sistem prestasi kerja. Selain itu, banyak posisi jabatan yang ada tidak bisa dipenuhi oleh pegawai negeri yang tersedia akibat dari sistem rekrutmen yang buruk. Karenanya, untuk mengatasinya diperlukan kebijakan rekrutmen di tengah jalan untuk sejumlah kualifikasi yang tidak dapat dipenuhi oleh pegawai yang ada saat ini. Selain itu, seiring dengan adanya restrukturisasi organisasi perangkat daerah akibat pemberlakuan PP No. 41/2007 maka menurut Depdagri (2009) diperlukan kebijakan untuk menawarkan pensiun dini bagi pegawai yang tidak memiliki jabatan ataupun dengan memperbesar jabatan fungsional diluar paramedis, guru dan dosen. Depdagri (2009) juga memandang perlu adanya peningkatan karir pegawai yang berdasarkan prinsip profesionalisme dengan memisahkan secara tegas antara pengangkatan politik dengan jabatan profesi/karir.

Dalam hal komisi kepegawaian Negara, UU No. 43/1999 sebenarnya juga mengamanatkan keberadaan dibentuknya Komisi Kepegawaian Negara yang berfungsi dalam merumuskan kebijakan manajemen PNS dan memberikan pertimbangan tertentu kepada Presiden. Namun demikian sampai saat ini komisi tersebut belum terbentuk. Belum terbentuknya komisi ini menurut Depdagri (2009) tidak dapat dilepaskan dari persoalan pengaturan kewenangan dan kesepakatan serta kesepakatan elit terhadap gagasan pengaturan lembaga. Padahal keberadaan komisi ini sangat diperlukan dengan sejumlah pertimbangan yakni: agar manajemen kepegawaian Negara ditangani oleh lembaga yang bebas dari pengaruh politik; dapat meringankan tugas BKN sehingga dapat lebih memfokuskan pada tugas pokoknya secara lebih terarah dan strategis; serta dalam rangka menata ulang pola hubungan kerja antara lembaga-lembaga yang terkait dengan kepegawaian sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Berangkat dari berbagai permasalahan tersebut, Prasajo (2008, 35-36) menawarkan sejumlah arah kebijakan yang harus ditempuh dalam pengelolaan aparatur di masa depan, yakni dalam rangka memperkuat kapasitas pemerintah (baik pusat dan daerah) dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu faktor penting dalam keberhasilan implementasi desentralisasi menurut Prasajo (2008) adalah tingkat kapasitas dan kompetensi lembaga-lembaga yang terkait dengan desentralisasi yang dalam hal ini adalah kapasitas pemerintah pusat (baik Departemen Dalam Negeri maupun Departemen sektoral lainnya), pemerintahan daerah (dalam hal kepala daerah dan perangkatnya serta DPRD) dalam merumuskan, mengimplementasikan dan mengawasi jalannya kebijakan desentralisasi. Dalam praktek penyelenggaraan desentralisasi selama ini, kapasitas dan kompetensi pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah menurut Prasajo (2008) sangatlah terbatas, bahkan dalam beberapa kasus terjadi kesenjangan kompetensi yang dibutuhkan dengan kompetensi yang tersedia.

Berdasarkan situasi problematis tersebut, dalam pandangan Prasajo (2008) tujuan yang harus dicapai dalam arah kebijakan desentralisasi pada masa yang akan datang adalah: (1) Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintah pusat (Departemen Dalam

Negeri) untuk merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan desentralisasi; serta (2) Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah dan mengimplementasikannya.

### Penguatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Pusat

Penguatan kapasitas kelembagaan Pemerintah Pusat menurut Prasojo (2008) dapat dilakukan melalui berbagai koordinasi dan konsolidasi antar berbagai kementerian dan badan yang terkait dalam pembuatan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Beberapa Kementerian dan Badan yang terkait tersebut adalah Departemen Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Departemen Keuangan (Depkeu), Biro Pusat Statistik (BPS) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Kementerian dan Badan tersebut merupakan *leading sectors* dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia, sehingga berbagai perumusan peraturan perundang-undangan dan implementasinya harus terkoordinasi dan terkonsolidasi secara baik.

Selanjutnya menurut Prasojo (2008), secara lebih spesifik, program penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah pusat ini selain berbentuk fasilitas pertemuan rutin seperti workshop, FGD dan seminar) juga diarahkan untuk pendirian Pusat Data dan Informasi Otonomi Daerah (PusDAOD). Kelembagaan PusDAOD dalam pandangan Prasojo (2008) dapat menjadi sebuah media pengumpulan dan berbagi data/informasi lintas kementerian dan badan yang menjadi *leading sectors* terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan dari PusDAOD adalah menjadi pusat data dan informasi terkait dengan seluruh kebijakan desentralisasi, hasil-hasil penelitian dan kajian tentang desentralisasi dan otonomi daerah, penerbitan dan naskah konsep desentralisasi, data-data daerah otonom seluruh Indonesia secara *on line*, dan berbagai data/informasi lainnya. PusDAOD dalam pandangan Prasojo (2008) akan dapat bekerjasama dan memiliki jaringan dengan berbagai institusi publik, privat dan lembaga donor yang terkait dengan otonomi misalnya KPPOD, YIPD, TIFA Foundation, Universitas di seluruh Indonesia, DRSP, GTZ-ASSD, CIDA, DSF dan lembaga-lembaga lainnya.

Penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah pusat melalui PusDAOD menurut Prasojo (2008) juga dapat diarahkan pada upaya memberikan *annually award for local governance index* bagi pemerintahan daerah. Award ini meliputi penilaian atas *public service index* (PSI), *local democracy index* (LDI), dan *local competitiveness index* (LCI). Melalui program-program ini dalam pandangan Prasojo (2008) diharapkan dapat mencapai tiga tujuan sekaligus yaitu (1) terkonsolidasinya *leading sectors* di tingkat pusat dalam perumusan dan implementasi kebijakan desentralisasi, (2) menjadi instrumen evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah, serta (3) memberikan motivasi bagi pemerintahan daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, demokrasi di tingkat lokal dan daya saing ekonomi daerah.

### Penguatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Program penguatan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah menurut Prasojo (2008) diarahkan pada upaya untuk memfasilitasi pemerintahan daerah dalam implementasi kebijakan desentralisasi. Program ini menurut Prasojo (2008) dapat difokuskan pada 4 (empat) hal, yakni: (1) program penataan dan penyusunan struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007; (2) program fasilitasi pemerintah daerah dalam penerapan *Local Civil Service Reform*; (3) program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran; serta (4) program pembentukan lembaga *Academy for local legislation*.

Melalui program penataan dan penyusunan struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007 akan diberikan bantuan fasilitasi kepada sejumlah daerah dalam menyusun struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007 bekerjasama dengan pihak Universitas, lembaga konsultan organisasi, dan lembaga-lembaga lainnya yang memiliki konsentrasi dalam inovasi pemerintahan daerah. Sementara itu menurut Prasojo (2008), program fasilitasi pemerintah daerah dalam penerapan *Local Civil Service Reform* ditujukan untuk menyusun dan menerapkan metode dan manajemen sumber daya aparatur daerah yang berbasis pada *merit system* mulai dari perencanaan SDM aparatur, perekrutan, sistem insentif, sistem pengukuran kinerja dan sistem promosi jabatan. Dalam pandangan Prasojo (2008), pada tahap awal program ini dapat dimulai dengan Program Peningkatan Kapasitas Manajer Publik (*Capacity Building for Public Manager*) yang meliputi peningkatan pengetahuan, kesadaran, dan keahlian bagi para aparatur pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Program ini dapat dilakukan bekerjasama dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Departemen Dalam Negeri (Depdagri) serta melibatkan Universitas yang berkompentensi terhadap hal tersebut.

Program selanjutnya adalah program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran. Program ini dalam pandangan Prasojo(2008) akan berada dalam momentum yang tepat setelah pemilihan umum pada bulan April 2009, dimana para anggota DPRD yang baru terpilih membutuhkan pengetahuan dan keahlian untuk menjalankan fungsi-fungsi sebagai anggota dewan. Program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dalam pandangan Prasojo (2008) dapat diletakkan pada dua tujuan yaitu memberikan pengetahuan dasar mengenai pemerintahan daerah, dan pengetahuan dan keahlian tehnik dalam bidang pengawasan, *legal drafting*, dan penganggaran. Program ini dilakukan melalui kerjasama dengan Departemen Dalam Negeri (Direktorat Jenderal Otonomi Daerah), Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang perwakilan (seperti PSHK), dan lembaga-lembaga perguruan tinggi. Selanjutnya, menurut Prasojo (2008), program penguatan kapasitas bagi anggota DPRD ini dapat menjadi embrio bagi pembentukan lembaga *Academy for local legislation*. Lembaga *academy for local legislation* ini menurut Prasojo (2008) merupakan lembaga permanen yang dibentuk untuk menyelenggarakan pendidikan dan latihan bagi kepala daerah, anggota DPRD dan pejabat pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah. Materi yang pendidikan dan latihan meliputi kemampuan dasar *legal drafting*, kemampuan artikulasi kepentingan, dan pengetahuan dasar lainnya yang menunjang dalam pembentukan peraturan-peraturan daerah. Pembentukan dan penyelenggaraan *Acedemy for local legislation* dapat melibatkan dan bekerjasama dengan Departemen Kehakiman, Departemen Dalam Negeri, Lembaga Administrasi Negara, Perguruan Tinggi dan Lembaga-lembaga donor lainnya.

Sementara itu, dalam hal pengelolaan aparatur ini, Depdagri (2009) mengajukan sejumlah 7 (tujuh) pilihan kebijakan yang dapat dilakukan di masa depan, yakni: (1) membangun kesepakatan nasional untuk menegakkan merit sistem dalam rekrutmen dan seleksi, termasuk menegakkan netralitas pegawai dan penataan kelembagaan; (2) membangun manajemen kepegawaian yang terintegrasi secara nasional, yakni dengan memberikan porsi peran dan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah untuk menata dan mengelola kepegawaian dalam hal rekrutmen, penempatan, *tour of duty* dan keputusan mengangkat pejabat struktural tertinggi di daerah, sementara daerah hanya berwenang untuk memanfaatkan dan mengembangkan karir pegawai di lingkup pemerintahannya masing-masing; (3) menghentikan kebijakan yang dapat menimbulkan dampak pembunuhan karakter bagi para pegawai secara individual ataupun kelompok dengan memberikan kepastian hukum dan jaminan hak pegawai

secara professional melalui sistem *reward* dan *punishment* termasuk kesempatan berkarir; (4) meningkatkan kesejahteraan pegawai dan memberikan kehidupan yang layak dengan memperbaiki sistem penggajian dan pemberian imbalan lain secara memadai serta adil dalam rangka meningkatkan kinerja dan loyalitas pegawai serta dalam menghindarkan praktek-praktek penyimpangan keuangan sehingga pegawai dapat memfokuskan perhatiannya pada pelayanan masyarakat dan tugas-tugas lain yang menjadi tanggungjawabnya; (5) menata manajemen pemerintahan yang lebih profesional, efisien dan berdayaguna; (6) menata struktur kelembagaan untuk menghindari tumpang tindih diantara berbagai instansi atau unit kerja; serta (7) mendorong pendirian Komisi Kepegawaian Negara.

## 6. Program, Indikator dan Pelaksana di Bidang Pengelolaan Aparatur RPJMN 2010-2014

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintah pusat untuk merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan desentralisasi	Koordinasi dan konsolidasi antar berbagai kementerian dan badan yang terkait dalam pembuatan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terkoordinasi dan terkonsolidasinya secara baik berbagai perumusan peraturan perundang-undangan dan implementasinya</li> <li>• Terbangunnya kesepakatan nasional untuk menegakkan merit sistem dalam rekrutmen dan seleksi, termasuk menegakkan netralitas pegawai dan penataan kelembagaan</li> <li>• Tertatanya manajemen pemerintahan yang lebih profesional, efisien dan berdayaguna</li> <li>• Tertatanya struktur kelembagaan untuk menghindari tumpang tindih diantara berbagai instansi atau unit kerja</li> </ul>	a. Workshop rutin dua bulanan (2010-2014) b. FGD rutin tiga bulanan (2010-2014) c. Seminar rutin empat bulanan (2010-2014)	Depdagri, Menpan, Bappenas, LAN, Depkeu, BPS, BKN, Kementerian Sektor terkait
	Pendirian Pusat Data dan Informasi Otonomi Daerah (PusDAOD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berdirinya PusDAOD yang menjadi pusat data dan informasi terkait dengan seluruh kebijakan desentralisasi, hasil-hasil penelitian dan kajian tentang desentralisasi dan otonomi daerah, penerbitan dan naskah konsep desentralisasi, data-data daerah otonom seluruh Indonesia secara <i>on line</i>, dan berbagai data/informasi</li> </ul>	a. Persiapan pendirian (2010-2012) b. Pendirian PusDaod (2012)	Depdagri, Bappenas, Depkeu, Menpan, dan LAN dengan melibatkan, jaringan berbagai institusi publik, privat dan lembaga donor yang terkait dengan otonomi (KPPOD, YIPD, TIFA Foundation, Universitas di seluruh Indonesia, DRSP, GTZ-ASSD, CIDA,

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
		lainnya		DSF dan lembaga-lembaga lainnya)
	Pemberian <i>annually award for local governance index</i> bagi pemerintahan daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksananya <i>annually award for local governance index</i> bagi pemerintahan daerah yang dapat menjadi sarana untuk konsolidasi berbagai <i>leading sectors</i> di tingkat pusat dalam perumusan dan implementasi kebijakan desentralisasi; menjadi instrumen evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah; serta memberikan motivasi bagi pemerintahan daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, demokrasi di tingkat lokal dan daya saing ekonomi daerah</li> </ul>	<p>a. Persiapan dan penyusunan kategori penilaian yang terdiri atas <i>public service index</i> (PSI), <i>local democracy index</i> (LDI), dan <i>local competitiveness index</i> (LCI) (2010-2012)</p> <p>b. Pemberian award tahunan (2012-2014)</p>	Depdagri, Menpan, Bappenas, LAN, Depkeu, BPS, BKN, Kementerian Sektor terkait
Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah dan mengimplementasikannya	Program penataan dan penyusunan struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terwujudnya pemberian bantuan fasilitasi kepada daerah dalam menyusun struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007</li> <li>• Tertatanya struktur OPD berdasarkan PP No. 41/2007</li> </ul>	<p>a. Pemberian bantuan fasilitasi kepada Daerah yang membutuhkan (200-2011)</p> <p>b. Tertatanya struktur OPD yang sesuai dengan PP No. 41/2007 (2012)</p>	Depdagri, Bappenas, Menpan dan LAN dengan melibatkan Universitas, lembaga konsultan organisasi, dan lembaga-lembaga lainnya yang memiliki konsentrasi dalam inovasi pemerintahan daerah
	Program fasilitasi pemerintah daerah dalam penerapan <i>Local Civil Service Reform</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksananya berbagai program fasilitasi untuk meningkatkan kapasitas aparatur daerah dalam upaya penyusunan dan implementasi metode dan</li> </ul>	<p>a. Persiapan pelaksanaan program (2010-2011)</p> <p>b. Pelaksanaan Program Peningkatan Kapasitas Manajer Publik (<i>Capacity Building for Public Manager</i>)</p>	Depdagri, LAN), Menpan, BKN, Bappenas serta melibatkan Universitas yang kompeten

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
		manajemen sumber daya aparatur daerah yang berbasis pada <i>merit system</i> mulai dari perencanaan SDM aparatur, perekrutan, sistem insentif, sistem pengukuran kinerja dan sistem promosi jabatan	yang meliputi peningkatan pengetahuan, kesadaran, dan keahlian bagi para aparatur pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (2011-2013)	
	Program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya kapasitas anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran melalui berbagai program pendidikan dan pelatihan yang bertujuan memberikan pengetahuan dasar mengenai pemerintahan daerah, dan pengetahuan dan keahlian teknis dalam bidang pengawasan, <i>legal drafting</i>, dan penganggaran</li> </ul>	a. Persiapan program (2010-2011) b. Pelaksanaan Program (2011-2013)	Depdagri, Menpan, LAN, Bappenas dengan melibatkan LSM yang bergerak di bidang perwakilan (seperti PSHK), dan lembaga-lembaga perguruan tinggi
	Program pembentukan lembaga <i>Academy for local legislation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terbentuknya <i>Academy for local legislation</i> sebagai lembaga permanen dalam menyelenggarakan pendidikan dan latihan bagi kepala daerah, anggota DPRD dan pejabat pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah</li> </ul>	a. Persiapan pembentukan (2010-2012) b. Pembentukan dan ujicoba pelaksanaan (2012-2013)	Depdagri, Depkumham, LAN, Depkeu, Bappenas dengan melibatkan Perguruan Tinggi dan Lembaga-lembaga donor lainnya
Reformasi Kepegawaian Negara	Membangun manajemen kepegawaian yang	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terbangunnya sistem kepegawaian yang terintegrasi secara nasional</li> </ul>	a. Persiapan dan konsolidasi (2010-2012) b. Pelaksanaan melalui	Depdagri, Menpan, BKN, Bappenas, Depkeu, DPR serta

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
	terintegrasi secara nasional	dengan memberikan porsi peran dan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah untuk menata dan mengelola kepegawaian dalam hal rekrutmen, penempatan, <i>tour of duty</i> dan keputusan mengangkat pejabat struktural tertinggi di daerah, sementara daerah hanya berwenang untuk memanfaatkan dan mengembangkan karir pegawai di lingkup pemerintahannya masing-masing	pelaksanaan Revisi UU Kepegawaian Negara (2012-2013)	Perguruan Tinggi atau lembaga pengkajian yang kompeten
	Membangun sistem <i>reward</i> dan <i>punishment</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terbangunnya sistem <i>reward</i> dan <i>punishment</i> termasuk kesempatan berkarir yang memberikan kepastian hukum dan jaminan hak pegawai secara profesional</li> </ul>	a. Persiapan dan konsolidasi (2010-2012) b. Pelaksanaan melalui pelaksanaan Revisi UU Kepegawaian Negara (2012-2013)	Depdagri, Menpan, BKN, Bappenas, Depkeu, DPR serta Perguruan Tinggi atau lembaga pengkajian yang kompeten
	Peningkatan kesejahteraan pegawai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatnya kesejahteraan pegawai dan tercapainya kehidupan yang layak dari pegawai.</li> <li>• Tersedianya sistem penggajian dan pemberian imbalan lain secara memadai serta adil</li> <li>• Meningkatnya kinerja dan loyalitas pegawai</li> <li>• Berkurangnya praktek-praktek penyimpangan keuangan</li> </ul>	a. Persiapan dan konsolidasi (2010-2012) b. Pelaksanaan melalui pelaksanaan Revisi UU Kepegawaian Negara (2012-2013)	Depdagri, Menpan, BKN, Bappenas, Depkeu, DPR serta Perguruan Tinggi atau lembaga pengkajian yang kompeten

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatnya fokus perhatian pegawai pada pelayanan masyarakat dan tugas-tugas lain yang menjadi tanggungjawabnya</li> </ul>		
	Mendorong pembentukan Komisi Kepegawaian Negara	Terbentuknya Komisi Kepegawaian Negara	a. Persiapan dan Konsolidasi (2010-2011)  b. Pembentukan tim seleksi dan kegiatan seleksi (2012)	Menpan, Depkeu, Depdagri, Bappenas, LAN, BKN, Setneg, Setkab, Set DPR  Menpan, DPR