

RELASI POLITIK DAN ADMINISTRASI DALAM KEPEGAWAIAN DAERAH

Oleh :
M.R. Khairul Muluk

Abstract

Relation in Politic and administration can be explained in two aspects: local government value and Personnel. Relation in first aspect is represented in debates between structural efficiency and local democracy model. Relation in second aspect is represented in struggle between value-free and value-laden approach. These relations put into continuum rather than dichotomy between politic and administration because both of them are viewed as complementary rather competition.

Keyword: local government model, local government personnel, structural efficiency model, local democracy model, value-laden approach, value-free approach.

PENDAHULUAN

Praktek dan teori administrasi publik senantiasa berkuat dengan perdebatan antara penekanan pada aspek politik pada suatu masa, kemudian bergeser pada penguatan aspek administrasi dengan mengurangi intervensi politik untuk kemudian selalu berupaya pada upaya pencapaian titik keseimbangan antara pengaruh politik dan administrasi. Persoalan ini senantiasa menjadi isu yang tak berakhir bagi administrasi publik dalam semua sektor di setiap masa. Terkadang posisi politik begitu dominan mempengaruhi nilai dan institusi administrasi publik dan terkadang administrasi publik mampu menjauhkan dominasi politik meskipun tak mampu menghilangkannya sama sekali, bahkan dalam masa tertentu (terutama dalam masa pemerintahan Orde Baru) pernah terjadi ketika birokrasi justru yang lebih menguasai institusi politik. Hal tersebut misalnya dapat disimak dari kajian Karl D. Jackson dalam konsepnya yang sangat

terkenal bureaucratic polity (1980).

Selanjutnya tulisan ini berusaha memaparkan betapa pergulatan administrasi publik dan politik juga merambah ranah pemerintahan dan kepegawaian daerah. Pergulatan tersebut menyentuh ranah nilai karena merupakan batu pondasi dari ranah lain yang lebih praktis. Tulisan ini sengaja memilih dua aspek tersebut untuk memberikan contoh bahwa sebenarnya relasi politik dan administrasi merambah postur besar administrasi publik dengan segala aspeknya.

RELASI DALAM NILAI DASAR PEMERINTAHAN DAERAH

Sejak awal munculnya kebijakan desentralisasi (decentralisatie wet 1903) termasuk sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, kebijakan desentralisasi telah mengalami beberapa kali perubahan yang ditandai dengan pasang surutnya nilai

dasar desentralisasi yang dianut. Perubahan kebijakan desentralisasi ini menandai pula arah pendulum yang seringkali berubah antara structural efficiency model dan local democracy model. Sejak masa tersebut, pemerintahan daerah di Indonesia dapat dibagi ke dalam enam putaran dilihat dari sudut pandang nilai yang hendak diwujudkan. Putaran pertama dari tahun 1903 sampai 1922 menuju nilai efisiensi. Putaran kedua dalam kurun waktu 1922 sampai 1942 menuju nilai efisiensi dan partisipasi. Kurun waktu ini menunjukkan posisi pendulum yang berada di tengah continuum antara nilai efisiensi dan partisipasi. Putaran ketiga dalam masa 1945-1959 menuju demokrasi atau kedaulatan rakyat. Putaran keempat berada dalam masa 1959-1974 menuju stabilitas dan efisiensi pemerintahan. Putaran kelima yang berada dalam kurun waktu 1974-1999 menuju efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dan pembangunan. Putaran keenam terjadi sejak masa reformasi 1999 yang menekankan partisipasi dan demokrasi menuju keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (lihat Hoessein, 1995).

Pergeseran model pemerintahan daerah dari model efisiensi struktural ke arah model demokrasi lokal dan sebaliknya merupakan keniscayaan dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum. Meski pada dasarnya secara ekstrim model demokrasi lokal menjauhi prinsip efisiensi namun dalam praktek tetap mengakomodasi prinsip demokrasi lokal dengan kadar yang berbeda-beda. Demikian pula dengan model efisiensi struktural yang ekstrim akan menjauhi prinsip demokrasi dalam pemerintahan daerah meskipun dalam praktek seringkali pula mengakomodasi pertimbangan efisiensi dan efektivitas pemerintahan daerah. dalam pandangan

kontinum, penerapan model efisiensi struktural mengandung kadar yang berbeda antar negara namun umumnya tidak pula mengabaikan pertimbangan demokrasi lokal. Jika kadar efisiensi strukturalnya tinggi maka kadar demokrasi lokalnya rendah demikian pula jika kadar efisiensi strukturalnya rendah maka kadar demokrasi lokalnya tinggi. Hal ini terjadi karena pada dasarnya pertimbangan efisiensi dan efektivitas pemerintahan merupakan sebuah keharusan yang harus dipenuhi oleh setiap negara di dunia karena keterbatasan sumber daya pemerintah untuk memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat. Pertimbangan demokrasi lokal juga mendesak diberlakukan karena kebutuhan pelibatan masyarakat dalam pemerintahan daerah menjadi kecenderungan kuat di hampir semua negara di dunia ini. Teori kontinum untuk model demokrasi lokal dan efisiensi struktural memberi jawaban akan pertempuran pendapat yang mendikotomi ke dua model tersebut.

Penerapan model demokrasi lokal mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah menuntut adanya partisipasi dan kemandirian masyarakat local (daerah) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara bangsa. Partisipasi dan kemandirian disini adalah berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan atas prakarsa sendiri yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat

yang bersangkutan. Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi. Otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada Kepala Daerah atau Pemerintah Daerah.

Desentralisasi pada dasarnya merupakan sebuah keniscayaan bagi penyelenggaraan pemerintahan demokratis di negara sebesar Indonesia. Kebijakan desentralisasi melahirkan pemerintahan daerah yang memiliki political variety untuk menyalurkan local voice dan local choice. Desentralisasi dimaksudkan sebagai instrumen yang mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat yang tergolong majemuk dengan kondisi dan potensi yang beragam pula. Namun demikian, perlu pula diwaspadai bersama kemungkinan dampak negatif desentralisasi yang tak terkendali seperti munculnya “republik kecil”, “raja kecil”, dan KKN sebagai akibat lemahnya kontrol pusat terhadap daerah. Jika dampak negatif terjadi maka bukannya kemaslahatan yang diperoleh namun kemudharatan kolektif yang dinikmati. Tentu hal ini akan mengurangi kemampuan negara untuk mencapai tujuan dasarnya.

Desentralisasi tidak berarti menanggalkan sentralisasi karena pada dasarnya desentralisasi dan sentralisasi berada dalam suatu garis kontinum. Desentralisasi dan sentralisasi pada dasarnya tidak saling meniadakan namun saling melengkapi sebagai suatu konfigurasi yang bermanfaat dalam pencapaian tujuan-tujuan pemerintahan. Oleh karena itulah dapat dipahami bahwa penerapan desentralisasi secara tepat dalam pengertiannya yang luas mampu memenuhi tujuan pemerintahan. Dalam kondisi seperti inilah model efisiensi struktural dibutuhkan. Model tersebut mengedepankan nilai-nilai utama efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Nilai-nilai tersebut didasarkan pada pandangan

kebutuhan untuk mampu menggerakkan seluruh aparat pemerintahan pada tujuan yang sama secara efisien dan didasarkan pula pada kemudahan pemerintah pusat untuk menggerakkan seluruh potensi daerah dalam kerangka pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan. Berdasarkan model ini, model pemerintahan daerah serta hubungan pusat dan daerah diformulasikan dengan men-dasarkan diri pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

Pada umumnya ciri yang melekat dalam local democracy model antara lain sebagai berikut. Pertama, jumlah dan ragam urusan yang didesentralisasi adalah sangat besar dan diserahkan dengan cara general competence principle. Kedua, kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah lebih mencerminkan kebebasan daerah untuk mengambil keputusan karena digunakannya kontrol yang bersifat represif. Artinya daerah dapat mengambil keputusan dan menerapkannya tanpa persetujuan pemerintah pusat terlebih dahulu. Jika di kemudian hari kebijakan tersebut dianggap bermasalah, pemerintah pusat dapat membatalkan kebijakan tersebut. Ketiga, keuangan daerah yang menyangkut dua hal, yakni kemampuan keuangan daerah yang sebagian besar berasal dari kapasitas fiskal daerah itu sendiri sehingga kemandirian fiskal daerah lebih terjamin dan ketergantungan pada pemerintah pusat melemah. Daerah juga memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri keuangan daerahnya. Keempat, kepegawaian daerah dikelola dengan prinsip pemisahan (separated) antara pegawai pemerintah pusat dan pegawai pemerintah daerah. Daerah memiliki pegawai sendiri yang terpisah dengan pengelolaan kepegawaian nasional sehingga pengelolaan

pegawai beragam antar daerah sesuai dengan kondisi dan potensi daerah masing-masing. Kelima. Politik kepartaian memungkinkan muncul partai-partai politik lokal sehingga corak, aspirasi, dan pilihan-pilihan lokal lebih kuat terartikulasi dalam proses politik lokal.

Sementara itu, ciri yang melekat dalam structural efficiency model antara lain dijelaskan berikut ini. Pertama adalah Jumlah dan ragam urusan yang diserahkan ke daerah disesuaikan benar dengan potensi nyata daerah dan diberikan secara berhati-hati dengan cara *ultra vires doctrine*. Kedua adalah kontrol pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah yang bersifat preventif. Dalam hal ini, daerah baru dapat menerapkan kebijakan yang diambil setelah mendapat persetujuan pemerintah pusat. Kontrol seperti ini lebih efisien dalam mengendalikan daerah dan memudahkan pusat untuk membangun irama yang senada di seluruh negeri. Ketiga adalah menyangkut keuangan daerah ketika ketergantungan daerah kepada pusat sangat tinggi serta daerah memiliki kewenangan yang terbatas dalam mengatur dan mengurus keuangan daerahnya. Keempat adalah pengelolaan kepegawaian yang bersifat terintegrasi (*integrated*) antara pegawai pemerintah pusat dan pegawai pemerintah daerah. Pengelolaan yang menyatu ini menyebabkan pegawai dapat ditempatkan dimana saja dan digerakkan kemana saja oleh pemerintah pusat sesuai kebutuhan pembangunan dan pemerintahan. Kelima adalah menyangkut politik kepartaian yang mencerminkan pengendalian partai politik secara nasional. Politik lokal diwarnai oleh partai politik yang merupakan kepanjangan tangan partai politik nasional. Aspirasi lokal sebenarnya tetap dapat diakomodasi dalam hal ini namun tetap berada dalam koridor kepentingan nasional.

Penggunaan dua nilai dasar ini dalam praktek bisa bervariasi sesuai dengan kebutuhan, masalah, dan aspirasi yang senantiasa berkembang dinamis berdasarkan karakteristik zaman dan masyarakat tertentu. Dalam pemerintahan daerah, penggunaan nilai dasar tersebut jelas akan mempengaruhi seluruh dimensi pemerintahan daerah termasuk penataan daerah, penataan organisasi dan kelembagaan, manajemen keuangan daerah, maupun administrasi kepegawaian daerah. Untuk dimensi yang terakhir, pilihan antara *integrated system* dengan *separated central and local government personnel system* maupun *unified system* merupakan pilihan kebijakan nasional dalam sistem nasional kepegawaian negara. Selanjutnya, dua pendekatan tersebut juga tetap akan mempengaruhi administrasi kepegawaian daerah meskipun juga dipengaruhi kuat oleh sistem pemerintahan di masing-masing daerah. Sistem pemerintahan tersebut pada dasarnya merupakan administrasi publik pada tingkat lokal. Bahasan berikut akan dipusatkan pada pengaruh berbagai pendekatan administrasi publik yang menunjukkan adanya relasi politik dan administrasi terhadap kepegawaian daerah.

RELASI POLITIK DAN ADMINISTRASI DALAM KEPEGAWAIAN DAERAH

Dalam bidang studi administrasi publik, menurut Rosenbloom (1989) setidaknya terdapat tiga pendekatan utama yang bisa didiskusikan, yaitu pendekatan manajerial, politik, dan legal. Masing-masing pendekatan tersebut menekankan nilai, susunan organisasi, pandangan individual, dan

orientasi intelektual yang berbeda satu sama lain. Oleh karena itu, administrator publik bisa jadi lebih memainkan peran sebagai manajer, atau pembuat kebijakan, atau pelaksana regulasi konstitusional bergantung pada pendekatan mana yang lebih di-tekankannya. Hal yang sama rupanya terjadi pula pada bidang kepegawaian, yang mana selama puluhan tahun di Indonesia lebih berorientasi pada pendekatan legal. Jadi, disadari atau tidak studi kepegawaian dalam kerangka judul administrasi kepegawaian daerah umumnya telah terjebak hanya pada satu pendekatan saja.

Hal yang sama sebenarnya terjadi tidak hanya di Indonesia saja, di Amerika Serikat jauh-jauh hari juga mengalami persoalan serupa. Klingner & Nalbandian (1985) telah menunjukkan masalah tersebut sebagai masalah berat yang dihadapi oleh studi-studi kepegawaian daerah. Berbagai faktor telah mendukung kurang berkembangnya studi dan teori kepegawaian negara.

Pertama, terlalu banyak bagian dari administrasi kepegawaian di atur oleh Undang-Undang, Peraturan, dan berbagai jenis regulasi lainnya yang pada awalnya dimaksudkan untuk membatasi adanya penyimpangan dan intervensi politik dalam manajemen sumber daya manusia di sektor pemerintahan. Asumsi yang mendasari timbulnya faktor ini adalah upaya mencegah patronase politik terhadap administrasi publik sehingga efisiensi dan ketidakberpihakan birokrasi lebih bisa dijamin. Akan tetapi pada kenyataannya ketidaknetralan birokrasi di Indonesia justru bukan disebabkan oleh sekian banyak peraturan kepegawaian, melainkan sistem dan budaya politik yang berlaku sehingga birokrasi justru menjadi kekuatan politik yang dominan (Jackson, 1980).

Kedua, Para Guru Besar administrasi publik seringkali memandang pengelolaan

sumber daya manusia sektor publik ini sebagai bidang yang gersang dan tandus bagi studi-studi teoritis. Bahkan ada anggapan dari sebagian Guru Besar tersebut yang melihat bidang ilmu ini sebagai 'ilmu tukang' yang hanya mengajarkan mahasiswa untuk menjadi tukang-tukang dalam pekerjaannya karena tidak membutuhkan analisis yang tajam dan mendalam. Hal ini terjadi karena bidang kepegawaian dianggap sebagai kegiatan administratif rutin belaka sehingga para peneliti bidang ini akhirnya cenderung untuk mencari solusi rutin atas permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan sumber daya manusia. Pendekatan legal-formal yang diakibatkan persoalan pertama akhirnya merambah pada persoalan ke dua ini sehingga menyebabkan pengelolaan sumber daya manusia menjadi bagian yang tidak lagi menantang secara akademis karena telah dibatasi oleh koridor normatif yang telah ditetapkan. Pengembangan suatu teori dalam bidang tertentu membutuhkan perhatian dari sejumlah variabel yang berfluktuasi dan menantang. Jika fluktuasi dan ruang lingkup variabel yang dikembangkan dibatasi maka akibatnya adalah reduksi atas kemungkinan alternatif dan fluktuasi variabel yang bisa dikembangkan sehingga bidang tersebut tidak lagi menggairahkan.

Dua persoalan di atas akhirnya merembet pada persoalan ketiga, yaitu berkembangnya pemikiran one best way dalam praktisi dan pemerhati administrasi kepegawaian daerah. Mereka hanya berpikir bahwa hanya ada satu cara terbaik saja dalam menjalankan administrasi kepegawaian serta menyusun solusi atas problem yang timbul di lapangan. Mereka tidak lagi berpikir untuk memiliki alternatif lain atau mengkritisi solusi yang telah ada. Akibatnya adalah matinya diskusi-diskusi yang menantang di arena

praktisi yang akhirnya berpengaruh juga di arena akademisi. Mereka memandang administrasi kepegawaian sebagai sekumpulan teknik administratif yang sudah pakem dan diyakini kebenarannya untuk berlaku dimanapun dan kapanpun sesuai dengan masa berlakunya peraturan yang meregulasinya. Semuanya bersifat rutin dan tersedia. Perubahan dan kondisi yang berbeda antar ruang dan waktu telah diabaikan, termasuk kelemahan dan ancaman dari suatu praktek tertentu tidak lagi diperhitungkan. Semuanya berjalan dengan baik karena hanya ada satu jalan atau cara terbaik. Kondisi ini tentu saja sangat memprihatinkan, karena administrator kepegawaian tidak lagi mengembangkan kreativitas dan inovasi yang memadai untuk menyesuaikan persoalan yang muncul dengan berbagai alternatif solusi yang dimungkinkan.

Dalam bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa pendekatan legalistik telah berkembang begitu dalam pada administrasi kepegawaian daerah. Pendekatan ini menimbulkan akibat-akibat serius bagi kurang berkembangnya kajian sumber daya manusia di bidang administrasi publik. Selain itu, terjadi pula beberapa konsekuensi praktis yang dialami oleh para praktisi kepegawaian, akademisi, bahkan para pegawai itu sendiri baik yang secara langsung mereka sadari maupun tidak. Setidak-tidaknya ada tiga konsekuensi logis tersebut yang diungkapkan oleh Klingner & Nalbandian (1985).

Pertama, berkaitan dengan materi atau fungsi yang ada dalam pengelolaan personalia, mulai dari perencanaan, rekrutmen, seleksi dan penempatan, penggajian, penilaian prestasi kerja, pendidikan dan pelatihan, sanksi dan disiplin, sampai pada pemisahan. Berbagai fungsi tadi lebih dipahami sebagai sequence

atau runtutan aktivitas. Jika satu aktivitas selesai maka tiba saatnya untuk melakukan aktivitas berikutnya, demikian seterusnya. Konsekuensinya terletak pada pemahaman yang sifatnya kronologis antara fungsi yang satu dengan fungsi lainnya, sehingga kurang menyadari bahwa setiap fungsi tersebut mempunyai keterkaitan yang sangat erat antara fungsi yang satu dengan yang lain. Keterkaitan tersebut tidak sesederhana hubungan sequential seperti di atas. Selain itu, setiap aktivitas atau fungsi tersebut tidaklah berdiri sendiri dan bebas memilih teknik yang terbaik tanpa memandang kesesuaiannya dengan fungsi-fungsi lainnya. Persoalan seriusnya justru terletak pada bagaimana menyesuaikan berbagai fungsi tersebut satu sama lain secara bersama-sama.

Kedua, Pendekatan legalistik telah memberikan teknik tertentu pada fungsi-fungsi tertentu dijalani dan diaplikasikan pada suatu organisasi sehingga sebagai konsekuensi logisnya adalah menyebabkan para pengelola personalia secara implisit mengabaikan dimensi nilai dalam keputusan dan penerapan kebijakan kepegawaian. Selain itu, mereka juga akan mendukung pendapat bahwa manajemen personalia atau administrasi kepegawaian itu merupakan penerapan teknik-teknik manajemen yang bebas nilai. Jelas asumsi ini merupakan kebalikan dari lingkungan politik yang sarat nilai dimana sebenarnya para praktisi administrasi kepegawaian daerah menjalankan tugasnya. Sebenarnya terdapat banyak variasi pilihan kebijakan di bidang personalia yang mempunyai dampak yang berbeda bagi para pegawai maupun bagi publik di luar itu yang berkompetisi memperebutkan sumber daya langka, yaitu pekerjaan sebagai pegawai pemerintahan. Pilihan kebijakan tersebut sesungguhnya memperlihatkan kepada kita bahwa pikiran one best way atau satu cara terbaik di bidang administrasi

kepegawaian tidaklah tepat.

Sebagai contoh, dapat dike-mukakan dalam aktivitas rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil. Dalam menentukan siapa yang akan direkrut dan siapa yang akan lolos seleksi pastilah dihadapkan pada berbagai pilihan kebijakan seperti akan mendahulukan pertimbangan merit, atau pertimbangan politis sehingga mereka yang dianggap terlibat atau sanak kadang dari yang terlibat G 30 S/PKI tidak dapat direkrut, atau pertimbangan isu gender, atau pertimbangan isu daerah, atau pertimbangan lain-lainya. Pilihan pertimbangan tersebut dapat menentukan teknik seleksi yang akan diterapkan dan menentukan pilihan tentang siapa dan berapa banyak yang harus diterima. Pikiran yang mendasarkan diri pada one best way tentu hanya akan melakukan pertimbangan sempit saja sebagaimana yang dituntut oleh ketentuan dan regulasi yang sudah ada. Padahal jika regulasi tersebut benar-benar diterapkan mungkin akan menjadi persoalan politik yang serius. Katakanlah jika yang diterima sebagaimana ketentuan yang ada harus mempertimbangkan aspek merit maka siapa yang berkemampuan dan mempunyai nilai seleksi yang terbaik haruslah diterima meskipun sama sekali tidak ada putera daerah yang lolos seleksi. Secara politis tentu hal tersebut akan menjadi komoditas empuk untuk melontarkan isu terjadinya penjajahan di daerah tersebut.

Contoh di atas sebenarnya membuktikan kepada kita bahwa administrasi kepegawaian daerah merupakan praktek sarat nilai (value laden) bukan bebas nilai (value free) sehingga memiliki banyak alternatif pilihan kebijakan kepegawaian yang mempunyai dampak serius bagi pilihan teknik administrasi kepegawaian yang bisa diterapkan dan dikembangkan. Pendekatan yang ada saat

ini, menempatkan para pengelola personalia pada ketiadaan pilihan untuk memberikan jawaban-jawaban yang memadai atas terus berkembangnya persoalan-persoalan di bidang personalia publik. Pendekatan tersebut juga menghambat minat akademisi terhadap bidang studi personalia publik ini karena kurangnya variasi yang ditimbulkan akibat pembatasan yang dipaksakan terhadap faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan sebagai input, lalu keterbatasan terhadap alternatif teknik dan keputusan yang bisa diambil, sekaligus mempersempit analisis terhadap dampak yang dihasilkan oleh pilihan kebijakan tersebut.

Ketiga, Berbagai kelemahan pendekatan yang terjadi saat ini juga membawa konsekuensi serius atas kurangnya perhatian terhadap dampak kumulatif penggunaan teknik-teknik administrasi kepegawaian negara bagi para pegawai itu sendiri. Meskipun terdapat banyak sekali sumbangsih pengetahuan perilaku organisasi dalam teori administrasi publik, akan tetapi terjadi sedikit sekali transfer pengetahuan tersebut ke dalam praktek administrasi kepegawaian daerah. Para pengelola kepegawaian, termasuk pimpinan di instansi pemerintahan kurang menghargai dan memperhitungkan dampak kumulatif keputusan kepegawaian yang diambil terhadap aspirasi dan sikap pegawai.

Sebagai contoh, dapat diungkapkan betapa job description didesain sedemikian rupa sehingga hanya mempertimbangkan kebutuhan organisasi pada saat ia disusun. Ia tidak disusun dengan mempertimbangkan kemungkinan perubahan pada masa-masa sesudahnya, bahkan para pengelola kepegawaian di Indonesia cenderung untuk enggan menyusunnya dan membeberkannya secara transparan kepada pegawai. Tentu hal ini membawa dampak dimana pegawai justru

tidak mampu mengukur prestasi kerjanya sendiri, bahkan ada kecenderungan ia juga tidak mampu mengenali apa sebenarnya tugas pokoknya. Pada kondisi seperti ini tentu yang dirugikan adalah si pegawai itu sendiri dan bahkan organisasi secara keseluruhan. Meskipun Santoso (1993) menyebutkan ada motif kekuasaan dibalik praktek tersebut, akan tetapi yang terpenting contoh ini menunjukkan betapa para pengelola kepegawaian tidaklah begitu peduli atas dampak praktek dan keputusan kepegawaian yang diambilnya terhadap pegawai.

Sebagai proses yang sarat nilai maka diperlukan pendekatan alternatif dalam memandang administrasi kepegawaian negara, yaitu dengan melihatnya juga sebagai interaksi politik dan administrasi sebagaimana diungkapkan oleh Klingner & Nalbandian (1985). Relasi tersebut dapat dilihat dalam empat nilai dominan yang mewarnai administrasi kepegawaian negara dan bukan sekedar dipandang sebagai kumpulan teknik kepegawaian belaka yang bebas nilai. Dua ahli tersebut mengungkapkan bahwa empat nilai tersebut mencakup administrative efficiency (efisiensi administrasi), individual rights (hak-hak individu), political responsiveness (responsi politik), dan social equity (keadilan sosial). Nilai ini kiranya setara dengan nilai-nilai yang dimaksudkan oleh Rosenbloom (1989) yang mana administrative efficiency merupakan nilai dasar managerial approach, dan individual rights merupakan nilai utama dari legal approach, serta political responsiveness & social equity merupakan nilai-nilai yang terkandung dalam political approach.

Ilmuwan-ilmuwan tersebut sepakat bahwa dalam administrasi publik, nilai-nilai dan pendekatan-pendekatan tersebut berinteraksi satu sama lain sehingga tidak ada satu nilai pun

yang dapat dipandang sebagai dominan dalam administrasi publik. Pandangan demikian tentu merupakan pendekatan atau paradigma tersendiri dalam memandang administrasi publik pada umumnya sehingga mempengaruhi pula pendekatan terhadap aspek-aspek yang terkandung di dalamnya, termasuk dalam administrasi kepegawaian.

Keaneka-ragaman nilai ini memang sepatutnya dipahami jika kita kembali menengok aksioma pertama administrasi, yaitu bahwa suatu organisasi tidak beroperasi dalam ruang hampa (Starling, 1998). Selanjutnya Starling mengungkapkan bahwa administrasi publik paling tidak beroperasi dalam atmosfer politik, hukum, dan sosio-teknis, termasuk berbagai macam lembaga yang terkait dalam kehidupan bernegara. Administrator publik harus memiliki pengetahuan yang memadai terhadap institusi dan proses politik serta hukum. Bahkan pengetahuan saja sebenarnya tidaklah memadai karena administrator publik seyogyanya juga memiliki political skill and management. Beragam kemampuan yang harus dimiliki di antaranya adalah kemampuan menganalisa dan menginterpretasikan kecenderungan ekonomi, sosial, dan politik; ke-mampuan untuk menganalisa konsekuensi tindakan-tindakan administratif; dan ke-mampuan untuk memperjuangkan dan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan; serta kemampuan untuk berhubungan dengan berbagai instansi terkait baik publik, swasta maupun organisasi non pemerintah.

Untuk itu, berbagai nilai dan pendekatan tersebut penting dikaji dan dipertimbangkan karena nilai inilah yang membentuk dan mempengaruhi perkembangan dan penggunaan teknik-teknik administrasi kepegawaian. Tidak seperti halnya administrasi kepegawaian dalam organisasi profit-making-

oriented yang sangat menekankan pada nilai efisiensi administrasi atau pendekatan manajerial, dan tidak seperti apa yang dimaksudkan dalam administrasi kepegawaian negara yang menekankan pada pendekatan legal, maka pendekatan ini memandang bahwa seluruh nilai tersebut berinteraksi satu sama lain dalam administrasi kepegawaian negara. Hal ini disebabkan oleh lingkungan kerja dan ruang lingkup personalia publik merupakan bidang yang seringkali bergejolak karena interaksi dari nilai-nilai yang berubah pada setiap fungsi utama kepegawaian.

Fungsi-fungsi utama administrasi kepegawaian yang dijalankan oleh instansi-instansi pemerintahan agar karyawannya bekerja secara kompeten dalam suasana kerja yang memuaskan adalah: (a) pengadaan pegawai; (b) alokasi pekerjaan; (c) pemberian imbalan; (d) pengembangan kompetensi; (e) termasuk pula pemeliharaan hubungan kerja. Oleh karena itu, yang terpenting bagi pemerhati masalah (termasuk mahasiswa) administrasi kepegawaian daerah adalah tidak hanya pemahaman atas fungsi-fungsi tersebut termasuk teknik-teknik yang ada di dalamnya, akan tetapi mencakup pula apresiasi terhadap nilai-nilai yang mendasari fungsi dan teknik tersebut serta interaksi atau bahkan konflik antar nilai yang terjadi dalam aplikasi fungsi tersebut. Interaksi atau konflik nilai ini bisa mempengaruhi pemilihan alternatif teknik yang akan dipergunakan dalam situasi tertentu.

Sebagai misal, pengisian jabatan publik yang sedang lowong bisa mempengaruhi pemilihan teknik seleksi yang akan dipergunakan. Jika nilai yang mendasarinya adalah efisiensi administrasi maka teknik seleksi yang dipergunakan adalah berbagai teknik (misalnya SKA test yang menguji pegawai pada aspek Skill, Knowledge, and

Ability) yang dapat menghasilkan pegawai yang memiliki kemampuan terbaik dengan mengabaikan faktor-faktor subyektif seperti suku, jenis kelamin, keturunan, alumni, agama dan lain sebagainya. Akan tetapi jika nilai yang dijadikan dasar adalah social equity maka teknik seleksi yang dipergunakan adalah teknik yang mampu mengakomodasi nilai tersebut (misalnya seleksi administrasi dikombinasi dengan teknik wawancara) sehingga pegawai yang terpilih akan lebih memper-timbangkan proporsi jenis kelamin, suku atau asal daerah, keturunan dan isu lain sebagainya secara seimbang.

Dari contoh tersebut dapat dipahami bahwa nilai-nilai yang mendasari dapat mempengaruhi jenis teknik tertentu dalam fungsi kepegawaian tertentu. Bahkan nilai juga mampu mempengaruhi keputusan-keputusan kepegawaian yang akan diambil. Dalam setiap fungsi yang dijalankan terdapat interaksi nilai dan bahkan bisa berkembang menjadi konflik nilai jika terdapat perbedaan nilai dari berbagai pihak yang terlibat dalam pengambilan kebijakan kepegawaian.

Contoh di atas juga menunjukkan kepada kita bahwa fungsi dan teknik kepegawaian bukanlah hal yang bebas nilai (value free) akan tetapi justru sarat nilai (value laden). Juga menunjukkan betapa nilai tertentu tidak berlaku universal, kapan saja, dimana saja, oleh siapa saja, dan kepada siapa saja. Dengan demikian menjadi suatu hal yang menarik untuk dikaji bagaimana nilai-nilai tersebut berinteraksi dalam fungsi-fungsi utama manajemen personalia publik.

Pendekatan nilai ini dianggap sangat membantu berbagai pihak yang terlibat dalam aktivitas kepegawaian dalam menjawab berbagai persoalan mendasar yang timbul dari pendekatan terdahulu. Bagi para akademisi,

pendekatan ini mampu menjawab pertanyaan bagaimana bagian-bagian dari administrasi kepegawaian daerah ini berkaitan satu sama lain atau dengan kata lain saling mempengaruhi, karena bagian-bagian tersebut tidak sekedar linear dari satu bagian ke bagian lainnya. Pendekatan ini memungkinkan para akademisi untuk melihat adanya pilihan-pilihan diantara teknik-teknik personalia dari perspektif teoritis.

Selain itu, pendekatan multi-value ini diharapkan mampu memberikan dampak yang lebih luas bagi peningkatan kinerja lembaga-lembaga publik. Sebagaimana kita ketahui bahwa selama ini lembaga ini selalu dikecam sebagai biang keladi dari berbagai persoalan di dalam masyarakat. Dari fungsi yang semestinya dijalani sebagai pelayan masyarakat, justru masyarakat yang berfungsi sebagai pelayannya. Semua ini, bermula dari sumber daya manusia yang ada dalam institusi publik itu sendiri sehingga bila ingin memperbaikinya justru harus dimulai dari sumber daya manusia tersebut. Holzer & Callahan (1998) juga telah mengindikasikan hal tersebut dan perbaikan terhadap administrasi kepegawaian di instansi publik akan menjadikan lembaga tersebut sebagai problem solver dari berbagai persoalan di masyarakat yang seakan-akan tiada habis-habisnya.

DAFTAR PUSTAKA

Hoessein, Bhenyamin. 1995. "Desentralisasi dan otonomi daerah di negara kesatuan Republik Indonesia: akan berputarkah roda desentralisasi

dari efisiensi ke demokrasi?" Pidato Pengukuhan Guru Besar FISIP UI. Jakarta (18 November).

Holzer, M. & Callahan, K. 1998. *Government at Work*. Sage Publications, Inc. : California.

Jackson, K.D. 1980. "Bureaucratic Polity : A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia." dalam Jackson, K.D. & Pye, L.W. *Political Power and Communications in Indonesia*. University of California Press, Berkeley.

Klingner, D.E. & Nalbandian, J. 1985. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey.

Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edwar Elgar.

Rosenbloom, D.H. 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Second Edition, McGraw-Hill Book Company.

Santoso, P.B. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Schwarz, A. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*. Allen & Unwin Pty Ltd, Australia.

Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

Starling, G. 1998. *Managing the Public Sector*. 5th Edition. Harcourt Brace and