

## PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH, MORAL PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN ETOS KERJA

Oleh :  
Ngadiran  
FIS UNY

### Abstrak

Moral dan etos kerja mempunyai peranan penting dalam suatu organisasi baik pemerintah maupun swasta. Produktivitas dapat dipengaruhi secara tidak langsung oleh kondisi moral dan etos kerja. Banyak akibat-akibat yang tidak menguntungkan organisasi disebabkan oleh moral dan etos kerja yang rendah.

Akibat-akibat itu dapat terjelma dalam berbagai bentuk tindakan dan perbuatan yang merugikan seperti pemogokan, pelambatan, kelalaian kerja, ketidakhadiran pada jam-jam kerja dan tingkat absensi yang tinggi. Bahkan ada pula yang muncul dalam bentuk keluhan-keluhan dan persoalan-persoalan ketidak-puasan.

Sekalin moral dan etos kerja yang tinggi dikatakan belum menjamin sepenuhnya bahwa produktivitas pun akan tinggi pula, namun terang bagi kita bahwa moral dan etos kerja yang tinggi bagi suatu organisasi tentu akan menjadi pertanda yang menggembirakan. Dengan moral dan etos kerja yang tinggi relatif akan lebih mudah menggerakkan orang-orangnya.

Kata kunci : otonomi daerah, Moral, PNS, etika kerja

### Pendahuluan

Penguatan Pegawai Negeri Sipil dalam rangka optimalisasi penda-yagunaan aparatur pemerintah daerah, pada hakekatnya merupakan pengembangan dan pembinaan sumber daya aparatur negara yang profesional, berwawasan global, bermoral dan beretos kerja tinggi serta berkemampuan sebagai penyang-

gah dan perekat persatuan dan ke-satuan bangsa. Posisi dan peranan sumber daya aparatur, baik dipusat dan daerah berfungsi melayani ma-syarakat yang dilandasi kemampuan profesional, daya saing, berdaya guna, produktif, transparan, dan bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan nepotisme). Oleh karena itu pe-nguatan Pegawai Negeri Sipil atau

aparatur pemerintah berfokus pada pengembangan komponen-komponen dasar, yaitu kapasitas kelembagaan, kapasitas kepegawaian dan mekanisme ketatalaksanaan yang konduktif dan sinergi, guna mewujudkan sistem organisasi dan manajemen aparatur pemerintah daerah, yang mampu menyelenggarakan tugas fungsi pemerintahan dan pembangunan secara optimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dan telah disempurnakan dan diganti dengan undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan otonomi daerah, difokuskan pada kabupaten/kota, menyebabkan pengelolaan urusan membutuhkan kesiapan kelembagaan dan aparat yang berkualitas dalam melayani berbagai urusan dan kepentingan masyarakat daerah.

Menurut Tursandi Alur (2002) pada posisi lain kebijakan zero growth dibidang personil, dikaitkan dengan permasalahan mendasar yang dihadapi, menyebabkan perlunya meningkatkan pendayagunaan pembinaan personil dalam aspek kompetensi dan profesional dilingkungan pemerintah propinsi, kabupaten/kota.

### **Bermoral Tinggi**

Moral tidak cukup hanya diartikan sebagai semangat atau ke-

mauan kerja seseorang. Moral itu adalah suatu keadaan yang berhubungan erat sekali dengan kondisi mental seseorang. Jika dikatakan bahwa seseorang itu mempunyai moral yang tinggi, itu berarti bahwa orang itu berada dalam keadaan dimana kondisi mental memenuhi syarat yang dikehendaki dari orang itu.

Menurut Buchari Zainun (1994) bilamana seseorang bekerja pada organisasi, maka dari padanya diharapkan untuk menggemari menerima dan itu pada hal sebenarnya tidak menyukainya, maka dapat dipastikan orang itu tidak akan menjalankan pekerjaannya dengan sepenuh hati serta sungguh-sungguh.

Memang ada beberapa faktor yang ikut mempengaruhi tinggi rendahnya moral pegawai dalam suatu organisasi. Faktor-faktor itu adalah

1. Hubungan yang harmonis antara pimpinan dengan bawahan terutama antara pimpinan kerja yang sehari-hari langsung berhubungan dan berhadapan dengan para pekerja di bawahnya.

2. Kepuasan para petugas terhadap tugas dan pekerjaannya karena memperoleh tugas yang disukai sepenuhnya.

3. Terdapatnya satu suasana dan iklim kerja bersahabat dengan anggota-anggota lain organisasi, apalagi dengan mereka yang sehari-harinya banyak berhubungan dengan pekerjaan

4. Rasa kemanfaatan bagi tercapainya tujuan organisasi yang juga merupakan tujuan bersama mereka yang harus diwujudkan secara bersama-sama pula

5. Adanya tingkat kepuasan ekonomis dan kepuasan-kepuasan materiil lainnya yang memadai sebagai imbalan yang dirasakan adil terhadap jerih payah yang telah diberikan kepada organisasi.

6. Adanya kesenangan jiwa, jaminan kepastian serta perlindungan terhadap segala sesuatu yang dapat membahayakan diri pribadi dan karier dalam pekerjaan.

### **Memiliki Etos Kerja**

Secara operasional pemecahan permasalahan pewartu (personil) membutuhkan kebijakan mendatar yang mempengaruhi penguatan kepegawaian pemerintah daerah. Beberapa kebijakan yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah daerah undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sekarang diganti dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004, undang-undang nomor 25 tahun 1999 dan undang-undang nomor 28 daerah dan *good governance*.

Selain itu undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian dan berbagai peraturan perundangan lainnya seperti Peraturan Pemerintah nomor 96 tahun

1999 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah nomor 97 tahun 1999 tentang formasi Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2002 tentang pengadaan Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2002 Tentang kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Penguatan personil daerah pada hakekatnya merupakan pendayagunaan dan pembinaan keseluruhan sistem administrasi pemerintah daerah yang meliputi penataan organisasi, ketalaksanaan dan kepegawaian. Mengingat posisi dan peranan sumber daya aparatur yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di daerah, maka penguatan personil daerah merupakan bagian integral dalam kebijaksanaan dan program-program pembangunan di daerah.

Dalam rangka penguatan personil melalui kebijaksanaan pemerintah Sojuangon Situmorang (2002) mengatakan telah diupayakan agar personil pemerintah daerah memiliki etos kerja, produktivitas, keterampilan, kreativitas, disiplin, profesionalisme, kemampuan manajemen, dan kemampuan memanfaatkan, mengembangkan serta menguasai ilmu

pengetahuan dan teknologi yang berwawasan lingkungan.

### **Tidak Kedaerahaan**

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil memiliki 3 (tiga) peranan penting. Pertama, sebagai pelaksana peraturan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Kedua, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ketiga, melakukan pembinaan kepada masyarakat.

Untuk mewujudkan hal tersebut, menurut Tursandi Alur (2002) perlu dipenuhi beberapa prasyarat dalam sistem manajemen kepegawaian. Pertama, stabilitas yang menjamin setiap Pegawai Negeri Sipil tidak khawatir dengan masa depannya dan keterangan dalam mengejar karier. Kedua, balas jasa yang sesuai untuk menjamin kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya. Ketiga, promosi dan mutasi yang sistematis dan transparan. Sistem kepegawaian yang memenuhi ketiga kriteria tersebut, akan menjaga integritas dan kepribadian setiap Pegawai Negeri Sipil, yang diperlukan untuk mewujudkan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dan negara, seperti yang diamanatkan dalam undang-undang nomor 43 tahun 1999.

Bila kita perhatikan bersama secara seksama saat ini kata Tursandi Aluri terdapat berbagai permasalahan kepegawaian yang berkembang seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah. Dengan de-

sentralisasi kewenangan yang diberikan kepada daerah mengakibatkan jumlah dan struktur Pegawai Negeri Sipil di daerah tidak terkendali serta bervariasi kualitas Pegawai Negeri Sipil antara satu dan lainnya.

Untuk mengurangi beban personalan kepegawaian yang timbul sebagai akibat pelaksanaan yaitu: (1) kebijakan yang menyangkut penetapan formasi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan standar analisis kebutuhan pegawai (2) kebijakan berkenaan dengan sistem evaluasi kinerja Pegawai Negeri Sipil berdasarkan standar prestasi kerja dan kompetensi jabatan (3) kebijaksanaan yang berhubungan dengan pengembangan kelembagaan yang menangani kepegawaian di daerah.

Pelaksanaan semua peraturan perundangan di bidang kepegawaian tidak semuanya berjalan dengan baik. Salah satu penyebabnya karena pemahaman yang sering berbeda-beda atas suatu peraturan perundangan yang sama. Oleh karena itu diperlukan kebersamaan dalam pemahaman yang lebih cermat dan teliti, serta komprehensif tentang kebijakan kepegawaian, dilandasi oleh semangat persatuan dan kesatuan dan bukan secara kedaerahan.

### **Tertib Manajemen**

Begitu besarnya peranan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia sehingga sebagai suatu kekuatan, mereka dapat digerakkan untuk kepen-

tingan negara atau disalahgunakan demi kepentingan rezim/oknum dengan alasan kepentingan negara Dimiyati Hartono (2002) mengatakan Pegawai Negeri Sipil sebagai pejabat publik yang diangkat dengan undang-undang yang mengatur hak dan kewajibannya untuk melayani kepentingan publik, berada dalam bingkai disiplin kebijakan tertentu yang meliputi seni aspek pemerintahan disemua jenjang di seluruh Indonesia. Selanjutnya dikatakannya, salah satu bukti peranan Pegawai Negeri Sipil, bahwa masih keterlibatan Pegawai Negeri Sipil dengan maraknya KKN, hingga saat ini. Harapan agar pemerintah dapat melaksanakan undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN, ternyata tidak kunjung tiba.

Reformasi yang menuntut "good governance" seperti yang sering dikemukakan memiliki yaitu : (1) *accountability, transparency, responsibility, dan fairness*. Keempat hal ini dapat dicapai apabila suatu pemerintah mengedepankan manajerial pemerintah dari pada tujuan memakmurkan masyarakat dari pada sekedar melanggengkan kekuasaan.

Untuk mewujudkan hal ini menurut Dimiyati (2002) maka Pegawai Negeri Sipil harus bersikap netral dan mengkonsentrasikan diri sebagai pihak penggerak pembangunan, baik dalam skala nasional maupun daerah. Disamping itu, dengan ke-

nalannya Pegawai Negeri Sipil akan lebih mudah dikontrol kinerjanya oleh masyarakat maupun legislatif suatu mekanisme *check and balances* yang ideal.

Selanjutnya Dimiyati mengatakan, dalam hal mewujudkan "good governance" Pegawai Negeri Sipil harus sebagai prasyarat terwujudnya kondisi yang diinginkan, dengan langkah-langkah (1) Pembinaan moral Pegawai Negeri Sipil agar tidak mengambil uang rakyat, tetapi digunakan kemakmuran bersama. Pembinaan ini bisa dilakukan dengan (a) atasan memberikan contoh yang baik; (b) selalu saling mengingatkan antar Pegawai Negeri Sipil, baik sesama rekan maupun atasan-bawahan; (c) ciptakan budaya malu untuk hal-hal sepele dan kecil; (d) ciptakan tidak hidup mewah, arogan dan meremehkan uang, (e) mensosialisasikan undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas KKN kepada seluruh jajaran Pegawai Negeri Sipil, (1) meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam mentaati jam kerja (2) *Law Enforcement* bagi Pegawai Negeri Sipil, dimana Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran tidak hanya diberikan tindakan administratif namun juga harus dibawa ke kepolisian atau kejaksaan (3) Pembinaan struktur organisasi dan sistem kepegawaian yang meliputi (a) mengubah pola organisasi departemen di pusat dan

daerah, dari garis komando menjadi struktur berbasis manajemen strategis, (b) menetapkan sistem perencanaan strategis yang harus dipahami semua staf, (c) menciptakan sistem karier yang jelas bagi setiap Pegawai Negeri Sipil di Pusat dan Daerah, (d) Mensentralisasi kembali urusan administrasi Pegawai Negeri Sipil kepala lama agar administrasi kepegawaian nasional tertib (4) Monitoring dan evaluasi bagi pejabat pusat dan daerah berupa (a) membuat standar pengukuran kinerja, (b) menggalak, kembali pengawasan melekat, (c) menata kembali kembali sistem merit menjadi "*performance based career system*", sehingga ada kejelasan hak dan kewajiban setiap unit pejabatnya.

### Sistem Kepegawaian

Untuk mendukung terciptanya moral dan etos kerja yang tinggi, perlu didukung adanya sistem kepegawaian yang baik. Menurut Priyono Tjiptoherijanto (2002) ada tiap model yang mewarnai penyelenggaraan manajemen kepegawaian yaitu (1) sistem terpusat (*centralized*), (2) terpisah (*separated*) antara pusat dan daerah dan (3) terpadu (*integrated*) pusat dan daerah dalam "*Centralized System*" pelaksanaan pengelolaan kepegawaian terkonsentrasi dipusat pemerintahan (ibu kota Negara). Pelaku pengelola kepegawaian di daerah hanya merupakan kepanjangan tangan dari pu-

sat dengan wewenang yang sangat terbatas.

Dengan *separated system* pelaksanaan pengelolaan kepegawaian terkonsentrasi di daerah (pemerintah daerah). Pemerintah dapat memberikan fasilitas tertentu seperti prinsip normative dan fasilitas pelatihan. Selebihnya pengelolaan kepegawaian dilakukan sendiri oleh daerah termasuk menutup biaya kebutuhan operasional. Pelaku pengelola kepegawaian di daerah merupakan otorisator penuh dilingkungan wilayahnya. Norma pembinaan bersama antara pegawai pusat dan daerah tidak ada. Hanya mungkin dalam prakteknya dilaksanakan secara informal sesuai kebutuhan dengan kesepakatan pusat dan daerah.

*Integrated system*, pada dasarnya merupakan perpaduan harmonis antara *Centralized system* dan *Separated System*. Dalam *integrated system* pelaksanaan pengelolaan kepegawaian dikelola secara terpadu antara pemerintah pusat dan daerah. Sektor vital pada umumnya di bawah kendali pemerintah pusat. Sementara pemerintah daerah sebagai pengguna, dalam setiap langkah yang dilakukan selaku mengacu pada ketentuan pusat. Fungsi pusat tersedia di daerah-daerah dan otoritas daerah yang ideal dalam hal ini adalah berimbang proposional dibandingkan dengan di pusat. Sistem semacam ini cocok untuk negara-negara yang memiliki kawasan luas

dan masyarakat yang heterogen (*termasuk Indonesia*).

### **Manajemen Kepegawaian Terpadu**

Indonesia selama ini telah menerapkan sistem manajemen kepegawaian terpadu. Tugas dan wewenang dibagi habis pada level pusat dan otoritas pusat dapat menjangkau daerah-daerah melalui kantor wilayah dipropinsi dan kantor departemen di kabupaten/kota.

Otoritas daerah terwujud dari penyerahan fungsi administrative dan teknis fungsional pelayanan yang turun secara hirarki dari pusat ke propinsi, kemudian ke kabupaten/kota.

Dengan pertimbangan wilayah Negara yang sangat luas dan keragaman penduduk dengan keragaman kebudayaan, Indonesia selama ini telah menerapkan sistem manajemen kepegawaian terpadu. Proses pengelolaan manajemen kepegawaian mulai pengadaan, kepangkatan sampai dengan pensiun Pegawai Negeri Sipil telah terselenggara dengan cukup lancar. Sebagai contoh penerapan model mekanisme penggabungan fungsi pusat dan daerah dalam sistem manajemen kepegawaian terpadu ini adalah pembinaan Pegawai Negeri Sipil mulai pengadaan sampai dengan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil.

Dalam suatu organisasi pemerintahan, formasi Pegawai Negeri Sipil ditentukan atas dasar analisis jabatan diperhitungkan dari rasio volume

beban kerja dengan jumlah, komposisi dan kualifikasi Pegawai Negeri Sipil serta sarana prasarana yang tersedia dimasing-masing instansi baik dipusat maupun didaerah. Untuk kepentingan pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara nasional, maka realisasi formasi Pegawai Negeri Sipil harus terkendali secara nasional. Untuk memenuhi kebutuhan yang sesungguhnya, maka penyusunan dan perumusan formasi Pegawai Negeri Sipil untuk masing-masing pejabat Pembina kepegawaian dilakukan oleh instansi yang bersangkutan. Demikian juga dengan aspek pengelolaan kepegawaian lainnya berlaku hal yang sama, yaitu dapat diterapkan secara komprehensif bagi kepentingan kedua belah pusat dan daerah.

Hal ini yang penting adalah mobilitas Pegawai Negeri Sipil dari pusat ke daerah dan sebaliknya. Mobilitas Pegawai Negeri Sipil antar propinsi dan antar kabupaten/kota tetap terbuka dan dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dapat dilaksanakan dengan baik karena mekanisme pembiayaan belanja pegawai masih dilakukan secara terpusat. Demikian juga halnya dengan mekanisme pengelolaan kepegawaian lainnya seperti proses kenaikan gaji berkala yang menjadi otoritas pejabat setempat dirasa cukup komprehensif dan mudah untuk dilaksanakan.

Dengan penyelenggaraan manajemen kepegawaian yang demikian, maka sistem manajemen kepegawaian dapat lebih mudah untuk dikendalikan dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara nasional dapat dilaksanakan dengan lebih baik, sehingga upaya untuk pemerataan dan penyeimbangan kualitas Pegawai Negeri Sipil secara nasional menjadi lebih terbuka dan pada gilirannya dapat meningkatkan moral dan etos kerja Pegawai Negeri Sipil.

### Penutup

Otonomi daerah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dipisahkan dan hanya dapat dibedakan. Keduanya merupakan satu kesatuan bagaikan dua sisi dari satu mata uang. Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 merupakan suatu bentuk reformasi pemerintahan daerah yang luas, kompleks dan meliputi semua dimensi otonomi daerah. Dengan adanya kebijakan desentralisasi dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, membawa dampak perubahan pada sistem manajemen kepegawaian yang ada.

Sistem manajemen kepegawaian terpadu yang pelaksanaannya cenderung "centralized" harus digantikan dengan sistem desentralisasi. Dalam rangka pelaksanaannya Pegawai Negeri Sipil dituntut memiliki moral dan etos kerja yang tinggi,

produktivitas, keterampilan, kreativitas, disiplin dan profesionalisme. Demikian juga dengan terbitnya undang-undang nomor 8 tahun 1974, juga merupakan salah satu wujud kongkrit pelaksanaan reformasi di bidang administrasi pemerintahan, dengan jelas disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur Negara bertugas untuk lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata.

Pegawai Negeri Sipil yang semula lebih berorientasi kepada kepentingan pemerintah (*government oriented*) sekarang lebih berorientasi kepada pelayanan bagi masyarakat (*people oriented*). Komitmen Pegawai Negeri Sipil yang tinggi dan pemberantasan KKN yang dilaksanakan secara terpadu merupakan syarat terciptanya "good governance"

### DAFTAR PUSTAKA

- Buchari Zainun, 1994. *Manajemen dan Motivasi Kerja* Jakarta: Balai Aksara.
- Dimiyati. 2002. *Agar Administrasi Kepegawaian Nasional Tertib. Jurnal Otonomi Daerah.* Jakarta: Dirjen.Otda.
- Joko Affandi. 2002. *Dilema Pegawai Negeri Sipil Dalam Konteks Otonomi Daerah.* Jakarta: BKN.
- Prijono Tjiptoherijanto.2002. *Kebijakan Manajemen*

*Kepegawaian Dalam Era Otonomi Daerah*. Jakarta: BKN.  
Sojuangon Simatupang. 2002. *Penguatan Personil Daerah Mendukung Otonomi Daerah*. Jakarta: Dirjen Otda.  
Tursandi Alwi. 2002. *Pegawai Negeri Dituntut Bermoral Tinggi Netral Dari Pengaruh Kekuatan Politik*. Jakarta: Dirjen Otda.

*Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Di Indonesia*. Jakarta: BKN.

#### **Biodata Penulis**

**Drs. Ngadiran** adalah staf pengajar pada Program Studi Pendidikan Administrasi Perkantoran