



**PENGKAJIAN POKOK-POKOK
PIKIRAN PERENCANAAN REPELITA VII
SEKTOR APARATUR NEGARA DI DAERAH**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PERWAKILAN JAWA BARAT
1995/1996**



**PENGKAJIAN POKOK-POKOK
PIKIRAN PERENCANAAN REPELITA VII
SEKTOR APARATUR NEGARA DI DAERAH**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PERWAKILAN JAWA BARAT
1995/1996**



THE NATIONAL ARCHIVES
COLLECTION OF
THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES
AND VICE PRESIDENT
OF THE UNITED STATES

THE NATIONAL ARCHIVES
COLLECTION OF
THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES
AND VICE PRESIDENT
OF THE UNITED STATES

EXECUTIVE SUMMARY

Keberhasilan pembangunan aparatur negara pada Pelita I menjadi modal yang sangat bermanfaat bagi upaya melanjutkan pembangunan aparatur negara pada Repelita VII. Keberhasilan langsung terlihat dari semakin rampingnya birokrat semakin berfungsinya pejabat-pejabat fungsional yang pada gilirannya meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Dengan pengembangan yang terpola dan konsisten, kualitas aparatur negara termasuk yang ada di daerah, juga semakin meningkat.

Di balik berbagai keberhasilan tersebut di atas, masih terdapat banyak kekurangan yang perlu di atasi. Ekonomi biaya tinggi yang diduga disebabkan masih lambannya birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat merupakan agenda utama yang menuntut pembenahan segera secara struktural dan berkesinambungan. Kelambatan birokrasi dirasakan sebagai kendala bagi kalangan dunia usaha untuk menghadapi pasar bebas Asean tahun 2003 mendatang dan pasar bebas Asia-Pasifik tahun 2010.

Untuk memasuki Pelita VII perlu diperhitungkan tantangan, hambatan dan peluang sehingga dapat disusun strategi yang tepat untuk mengantisipasi peluang yang akan terjadi.

Tantangan yang secara nyata nampak yaitu perlunya pencapaian manajemen modern dalam proses penyusunan dan pentapan kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan, informasi yang terpadu di dalam dan antar instansi pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah.

Tantangan lain yang mendasar untuk dijawab ialah pelaksanaan dari kebijaksanaan politik mengenai penitikberatan otonomi pada Daerah Tingkat II, berupa lebih banyak urusan, personil dan sumber keuangan diserahkan pada Daerah Tingkat II seiring semakin berkurangnya unit dan perangkat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Dati I yang ada di Dati II.

Kendala utama yang sedang dan masih akan dihadapi dalam pembangunan sektor aparatur negara ialah masih lemahnya koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijakan, perencanaan pelaksanaan dan pengendalian serta kurangnya ketaatan dan konsistensi terhadap berbagai ketentuan ataupun keputusan yang diambil.

Berdasarkan keberhasilan kekurangan tantangan dan kendala pada Pelita VI, pokok-pokok pikiran pembangunan aparatur negara di daerah pada Repelita VII mencakup aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, berkat rahmat, kemurahan dan kasih sayang Allah SWT jugalah, maka tepat pada waktunya tim "*Pengkajian Pokok-pokok Pikiran Rancangan Repelita VII Sektor Aparatur Negara di Daerah*", dapat menyelesaikan laporan akhir ini.

Kajian ini bertujuan untuk menghasilkan pokok-pokok pikiran bagi perumusan rancangan Repelita VII Sektor Aparatur Negara, khususnya Aparatur Daerah, dengan sasaran teridentifikasinya berbagai tantangan, peluang, dan kendala yang diperkirakan akan muncul dalam Repelita VII dalam Sektor Aparatur Negara, khususnya Aparatur Daerah. Hasil pengkajian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai masukan dan pertimbangan bagi perumusan sasaran, kebijaksanaan, dan program Sektor Aparatur Negara khususnya yang menyangkut Aparatur Daerah.

Disadari atau tidak, kurun waktu REPELITA VII adalah tahun-tahun akhir abad XX dan awal abad XXI. Dalam kurun waktu tersebut, globalisasi dalam berbagai bidang kehidupan akan semakin meningkat, sejalan dengan semakin pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, terutama teknologi informasi dan komunikasi. Era globalisasi adalah era keterbukaan dan kompetisi. Dengan demikian, meningkatnya globalisasi berarti makin meningkatnya tuntutan keterbukaan dalam sistem manajemen dan kemampuan untuk berkompetisi. Berkenaan dengan itu pula, Indonesia sebagai negara yang ingin ikut aktif dalam percaturan ekonomi dunia, akan melaksanakan ketentuan-ketentuan perdagangan bebas kawasan ASEAN (AFTA), serta dituntut untuk makin meningkatkan kesiapannya dalam pelaksanaan Deklarasi Bogor (APEC).

Untuk menanggapi hal-hal tersebut, seluruh masyarakat perlu dilibatkan dalam turut memikul tanggung jawab. Debirokratisasi, deregulasi dan desentralisasi harus makin ditingkatkan. Dengan demikian, pembangunan aparatur negara dalam REPELITA VII dimaksudkan untuk mewujudkan aparatur negara yang handal, profesional, efisien dan efektif dalam mendukung berbagai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan

pemerintah. Untuk itu diperlukan penggalian gagasan-gagasan segar, untuk mendukung terlaksananya kesinambungan pembangunan serta perbaikan citra aparatur negara, sehingga sektor ekonomi dapat bersaing dan memiliki keunggulan kompetitif di arena pasar global. Dengan latar belakang itulah, pengkajian ini dilakukan.

Dalam hal ini, peran dan kontribusi semua anggota tim sesuai dengan kualifikasi dan kedudukannya dalam tim, sungguh sangat kami hargai. Demikian juga peran dan kontribusi para narasumber yang telah memberikan informasi dan berbagai masukan yang sangat berharga bagi pengkajian ini, sangat kami hargai pula. Untuk itu kami sampaikan banyak terima kasih. Juga, kepada semua pihak yang telah membantu hingga terselesaikannya penyusunan laporan ini, kami ucapkan terima kasih.

Sudah barang tentu, hasil pengkajian ini tidak terlepas dari kekurangan-kekurangan di sana-sini. Meskipun demikian, kami tetap optimis bahwa apa yang telah dihasilkan, akan dapat dijadikan sebagai salah satu masukan dalam mewujudkan cita-cita penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang efektif, efisien, dan berorientasi kepada pelayanan masyarakat, sekaligus sebagai bahan pertimbangan dalam pemecahan masalah secara berencana, terpadu dan terarah.

Akhir kata, kepada semua pihak yang berkompeten dalam hal pendayagunaan aparatur negara di Daerah khususnya, dan penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah pada umumnya, hasil pengkajian ini kiranya dapat menjadi "umpan" yang mengundang reaksi positif.

Pimpinan Proyek,

Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.
NIP. 270000689

DAFTAR ISI

	Halaman
EXECUTIVE SUMMARY	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Ruang Lingkup	4
C. Tujuan dan Sasaran Pengkajian	6
D. Metode Pengkajian	6
E. Waktu Pelaksanaan Pengkajian	7
F. Beberapa Pengertian Pokok	7
BAB II PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA PJP I DAN REPELITA VI	11
BAB III KECENDERUNGAN PERAN DAN FUNGSI PEMERIN- TAH DALAM PJP DAN REPELITA VII	21
A. Kecenderungan Perkembangan Aspek Sosial, Ekonomi, dan Budaya Serta Dampaknya Terhadap Pemerintah	21
B. Pergeseran Peran dan Fungsi Pemerintah	23
C. Tuntutan Perkembangan Kualitas Aparatur	23
D. Kecenderungan Perkembangan Ketatalaksanaan & Kelembagaan di Daerah	27
BAB IV POKOK-POKOK PIKIRAN RANCANGAN REPELITA VII APARATUR NEGARA DI DAERAH	33
A. Konteks Pembangunan dan Aparatur di Daerah dalam PJP II & Repelita VI	34
1. Pembangunan Nasional dan Daerah Dalam PJP II	34
2. Pembangunan Aparatur Negara Dalam Repelita VI	36
3. Implikasi bagi Pembangunan Aparatur Negara di Daerah	40

B. TANTANGAN, KENDALA DAN PELUANG PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA DI DAERAH DALAM REPELITA VII	41
1. Tantangan	41
2. Kendala	43
3. Peluang	45
C. ARAHAN, SASARAN DAN KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA DI DAERAH DALAM REPELITA VII	47
1. Arahan Garis-garis Besar Haluan Negara	47
2. Sasaran Pembangunan Aparatur Negara di Daerah	49
3. Kebijakan Pembangunan Aparatur Negara di Daerah	51
D. PROGRAM-PROGRAM PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA DI DAERAH DALAM REPELITA VII	56
1. Program Pendayagunaan Kelembagaan Aparatur Negara di Daerah	56
2. Program Penyempurnaan Ketatalaksanaan	56
3. Program Peningkatan Kualitas Aparattur Negara di Daerah	58
BAB V PENUTUP	59
DAFTAR PUSTAKA	61
LAMPIRAN	63

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Keberhasilan pembangunan politik telah makin memantapkan tatanan kehidupan politik dan kenegaraan berdasarkan Demokrasi Pancasila yang mendorong makin berfungsi dan berperannya lembaga politik, mantapnya perkembangan organisasi kekuatan sosial politik dan organisasi kemasyarakatan, serta mendorong meningkatnya kesadaran politik masyarakat. Organisasi kekuatan sosial politik makin dituntut untuk lebih berkualitas dan mandiri sehingga lebih berperan dalam menampung dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Disisi lain Aparatur Negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat makin dituntut untuk lebih terbuka dan peka dalam menanggapi dinamika aspirasi masyarakat. Peranan penerangan, komunikasi dan media massa dalam pembangunan nasional makin menumbuhkan peran serta masyarakat, keterbukaan yang bertanggung jawab telah makin meningkat dan berkembang, sementara arus komunikasi timbal balik dan penyaluran aspirasi politik masih memerlukan perhatian.

Dalam GBHN 1993, ditetapkan bahwa sasaran pembangunan aparatur negara dalam PJP II adalah *terciptanya dan berfungsinya aparatur negara yang bersih, bertanggung jawab, penuh pengabdian dan profesional*. Pembangunan aparatur negara diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara agar lebih memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan, dan kewibawaan, sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat. Sejalan dengan itu, perlu diupayakan penataan kewenangan yang rasional diantara jajaran dan peringkat aparatur negara, sehingga

terlaksana penyelenggaraan administrasi negara yang bersih, berwibawa, profesional, efisien dan efektif.

Kebijakan umum pembangunan aparatur negara, diarahkan untuk mewujudkan aparatur negara yang andal, serta mampu melaksanakan keseluruhan penyelenggaraan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dengan efisien, efektif dan terpadu, yang didukung oleh aparat negara yang profesional, bertanggung jawab, bersih dan berwibawa serta menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran dan keadilan. Penguasaan aparatur negara terus ditingkatkan terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi, pelayanan, dan pengayoman kepada masyarakat serta kemampuan profesional dan kesejahteraan aparatnya.

Keberhasilan pembangunan Daerah sebagai bagian integral pembangunan Nasional telah makin mendorong dan meningkatkan stabilitas, pemerataan, pertumbuhan dan pengembangan daerah serta peran serta dan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan upaya pembangunan daerah perlu senantiasa didasarkan pada otonomi yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab dalam rangka lebih meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan hasilnya di seluruh tanah air.

Dalam hubungan itu pembangunan aparatur negara di Daerah, juga merupakan faktor strategis yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Daerah secara berdayaguna dan berhasilguna. Untuk itu, sebagaimana diamanatkan dalam GBHN 1993, hubungan kerja yang serasi antara aparatur pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam upaya makin mewujudkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab terus dikembangkan secara realistis atas dasar asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan dalam rangka mendorong kemajuan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh tanah air, serta meningkatkan perwujudan wawasan nusantara.

Pembangunan aparatur pemerintah daerah yang meliputi kelembagaan, tata kerja, dan aparat pemerintah daerah, diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang makin

efisien, efektif dan tanggap terhadap aspirasi rakyat serta meningkatnya keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan seluruh aparatur pemerintah daerah pada hakekatnya ditujukan pada peningkatan penyelenggaraan kemampuan otonomi daerah, peningkatan kualitas sistem administrasi, penyempurnaan ketatalaksanaan, serta peningkatan kualitas dan kesejahteraan aparatnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas GBHN 1993 telah mengamanatkan bahwa pelaksanaan fungsi dan peranan aparatur pemerintahan desa dan kelurahan perlu terus lebih ditingkatkan dan dikembangkan sehingga makin mampu, efektif dan efisien melayani, mengayomi, menggerakkan dan menghargai prakarsa dan peran aktif rakyat dalam pembangunan yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang lebih kondusif dalam rangka mendorong peningkatan kehidupan dan tanggung jawab masyarakat serta kemampuan kelembagaannya.

Dengan berakhirnya periode Repelita VI pada tahun anggaran 1998/1999, maka akan dimulai periode Repelita VII. Atas dasar hasil-hasil yang telah dicapai selama periode Pelita VI maka harus dijadikan dasar berpijak bagi pelaksanaan Repelita VII. Dalam kurun waktu Repelita VII tersebut Negara Indonesia akan mulai melaksanakan ketentuan perdagangan bebas di kawasan ASEAN (AFTA) yang harus diantisipasi oleh seluruh jajaran dan peringkat aparatur negara. Pengaruh globalisasi perekonomian, perdagangan bebas internasional, khususnya kawasan Asia Pasifik sebagai konsekwensi pelaksanaan Deklarasi Bogor Tahun 1994, dan pengaruh tingkat kemajuan perkembangan teknologi informasi yang telah masuk hampir ke seluruh pelosok tanah air merupakan kondisi-kondisi yang perlu mendapatkan perhatian serius, sekaligus merupakan tantangan dan peluang untuk meningkatkan kemampuan, keandalan, profesionalisme, efektivitas dan efisiensi atas sistem administrasi negara serta aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Hal tersebut, didasarkan kepada asumsi bahwa dalam pelaksanaan program pendayagunaan aparatur negara di daerah, masih terdapat kegiatan-kegiatan yang tidak sesuai dengan arah dan sasaran Repelita. Sasaran Lima Tahun (SARLITA) aparatur negara belum dapat dijadikan acuan dalam penyusunan rencana kegiatan tahunan.

Disamping itu, informasi tentang aparatur negara belum dikembangkan sebagai suatu sistem yang terpadu. Oleh karena itu, permasalahan yang akan dikaji adalah:

1. *Sejauhmana efektivitas kegiatan pendayagunaan aparatur negara dalam Pelita VI sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan ?*
2. *Kebijaksanaan PAN di daerah yang bagaimanakah yang sebaiknya diimplementasikan dalam Repelita VII ?*

B. RUANG LINGKUP

Berdasarkan dengan latar belakang di atas, maka ruang lingkup studi pengkajian pokok-pokok pikiran PAN dalam Repelita VII meliputi bidang-bidang sebagai berikut:

1. Kelembagaan, meliputi sub-sub bidang antara lain:
 - a) Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi
 - b) Pengembangan Struktur Organisasi yang fleksibilitas dalam menghadapi perubahan
 - c) Pemanfaatan Teknologi dan Manajemen Modern
 - d) Kemitraan dan pemberdayaan masyarakat (empowering)
 - e) Pengembangan akses terhadap organisasi internasional
2. Ketatalaksanaan, meliputi sub-sub bidang antara lain:
 - a) Peraturan perundangan
 - b) Prosedur dan tata kerja
 - c) Pengembangan efisiensi, efektivitas dan produktivitas kerja
 - d) Pengembangan Sistem informasi (pusat-pusat manajemen informasi dan pusat-pusat informasi manajemen)
 - e) Koordinasi, budaya kerja, sistem standarisasi/pengukuran kerja, dan sebagainya.
 - f) Sistem Pengawasan, yang meliputi sub-sub bidang antara lain:
 - Proses Pengawasan
 - Objek Pengawasan

- Sistem Pengawasan
- Metode dan Teknik Pengawasan

3. Sumber daya (resources), yang meliputi sub-sub bidang antara lain:

- a) Sumber daya manusia (aspek kepegawaian), meliputi aspek-aspek:
 - * Perencanaan Pegawai
 - * Penempatan
 - * Penilaian
 - * Pengembangan
 - * Kesejahteraan
 - * SIMKRI
 - * Cross posting policy
- b) Sumber daya financial (aspek pengadaan sarana dan prasarana), meliputi aspek-aspek:
 - * Penganggaran (Budgeting)
 - * Accounting
 - * Auditing
- c) Sumber daya materiil (aspek pengadaan sarana dan prasarana), meliputi aspek-aspek:
 - * Perencanaan kebutuhan
 - * Pengadaan
 - * Penyimpanan atau penggudangan
 - * Pendistribusian
 - * Tata Usaha Barang/asset
 - * Penghapusan
 - * Privatisasi (Kebijakan BOT, BOO, Franchise, Waralaba), dan lain-lain

Dalam upaya mempersiapkan bahan masukan bagi penyusunan rancangan Repelita VII tentang pembangunan aparatur negara, khususnya aparatur pemerintah daerah, LAN Perwakilan Jawa Barat menyeleng-

garakan pengkajian masalah aparatur negara pada tahun anggaran 1996/1997. Upaya tersebut diharapkan dapat merupakan kontribusi LAN Perwakilan Jawa Barat bagi perumusan kebijaksanaan di tingkat pusat maupun di daerah dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi LAN dibidang pendayagunaan aparatur negara di daerah.

C. TUJUAN DAN SASARAN PENGKAJIAN

Pengkajian ini diarahkan untuk menghasilkan pokok-pokok pikiran bagi perumusan rancangan Repelita VII sektor Aparatur Negara, khususnya aparatur daerah, yang sebagai kontribusi LAN Perwakilan Jawa Barat dalam perumusan kebijaksanaan nasional pembangunan aparatur negara sebagai perwujudan pelaksanaan sebagian tugas pokok dan fungsi LAN dalam pendayagunaan aparatur di daerah. Adapun sasaran pengkajian ini adalah teridentifikasi dan tersusunnya pokok-pokok pikiran mengenai kondisi tantangan, peluang dan kendala yang diperkirakan akan muncul dalam periode Repelitra VII sebagai kelanjutan dari keberhasilan upaya pembangunan aparatur negara, khususnya aparatur daerah selama Pelita VI. Sasaran hasil pengkajian adalah sebuah laporan yang akan diajukan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi rancangan Repelita VII sektor aparatur negara di tingkat pusat, sekaligus menjadi masukan bagi pemerintah daerah di wilayah kerja LAN Perwakilan Jawa Barat guna penyusunan Repelita Daerah mengenai aparatur daerah.

D. METODE PENGKAJIAN

Kegiatan pengkajian pokok-pokok pikiran Repelita VII sektor aparatur negara di daerah ini dilakukan dengan metode studi literatur, studi dokumenter, teknik analisis trend dan serangkaian lokakarya (workshop) untuk memperoleh masukan konseptual dari para pakar bidang administrasi negara dan pembangunan, serta administrasi pemerintahan daerah. Konsepsi rancangan pokok-pokok pikiran Repelita

VII Aparatur Negara di daerah selanjutnya akan pula diuji dalam forum lokakarya.

Kecenderungan perkembangan kondisi lingkungan administrasi dan aparatur negara, baik internal maupun eksternal, yang mengandung hakekat tantangan, peluang, permasalahan dan keberhasilan yang telah dicapai serta yang akan dihadapi untuk memasuki Periode Repelita VII; yang mendorong perlunya dilakukan berbagai upaya pengambilan keputusan dan kebijaksanaan pembangunan aparatur negara di daerah, yang mencakup aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, sarana dan prasarana penyelenggaraan administrasi pemerintahan di daerah.

E. WAKTU PELAKSANAAN PENGKAJIAN

Kegiatan pengkajian ini diperkirakan akan memakan waktu selama enam bulan dan pemanfaatan tenaga ahli narasumber sebanyak lebih kurang 500 jam. Pelaksanaan kegiatan pengkajian ini akan dimulai pada tanggal 1 Oktober 1996 sampai dengan tanggal 31 Maret 1997.

F. PENGERTIAN

1. Aparatur Negara

Aparatur negara yang dimaksud adalah keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara serta senantiasa mengabdikan kepada kepentingan nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Pembangunan aparatur negara diarahkan pada makin terwujudnya dukungan administrasi negara yang mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan tugas dan fungsi

penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan untuk mewujudkan sistem administrasi negara yang makin andal, profesional, efisien, efektif serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis. Kebijakan dan langkah pendayagunaan administrasi negara perlu terus dilanjutkan dan ditingkatkan kepada penataan organisasi penyempurnaan ketatalaksanaan, pemantapan sistem informasi, perbaikan sarana dan prasarana, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraannya.

Dalam pembangunan aparatur kenegaraan, perlu meningkatkan secara terus menerus pelaksanaan fungsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara sesuai dengan UUD' 45. Oleh sebab itu dalam pembangunan aparatur diarahkan pada pembangunan pemerintah.

Pembangunan aparatur pemerintah diarahkan pada peningkatan kualitas, efisiensi, dan efektivitas seluruh tatanan administrasi pemerintahan, termasuk peningkatan kemampuan dan disiplin, pengabdian, keteladanan, dan kesejahteraan aparatnya sehingga secara keseluruhan makin mampu melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya, khususnya dalam melayani, mengayomi, serta menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, serta tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat. Pembinaan, penyempurnaan dan pendayagunaan aparatur pemerintah baik kelembagaan, ketatalaksanaan maupun kepegawaian perlu terus dilanjutkan dan ditingkatkan.

Sistem pengawasan keuangan negara dan pembangunan, baik pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional termasuk pengawasan oleh masyarakat dimantapkan secara terpadu dan konsisten agar tercapai efisiensi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Perangkat pengawasan dan upaya tindak lanjutnya ditingkatkan secara terpadu bersamaan dengan pengembangan tanggung jawab

masyarakat disertai peningkatan disiplin nasional. Penertiban aparat pemerintah dilanjutkan dan makin ditingkatkannya terutama dalam menegakan disiplin aparat pemerintah serta dalam menanggulangi penyalahgunaan wewenang dan bentuk penyelewengan lainnya, yang merugikan dan menghambat pelaksanaan pembangunan serta merusak citra dan kewibawaan aparat pemerintah, seperti korupsi, kolusi nepotisme, kebocoran, serta pemborosan kekayaan dan keuangan negara.

Pembinaan kepegawaian diarahkan pada makin terwujudnya kepegawaian negara yang mantap dengan pengembangan karier berdasarkan prestasi kerja, kemampuan profesional, keahlian dan keterampilan, serta kemantapan sikap mental aparat berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 terus ditingkatkan secara berencana melalui pengembangan motivasi, kode etik, dan disiplin kedinasan yang sehat didukung sistem informasi kepegawaian yang mantap serta dilengkapi sistem pemberian penghargaan yang wajar.

Hubungan kerja yang serta antara aparat pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam upaya makin mewujudkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab terus dikembangkan secara realistis atas dasar asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan dalam rangka mendorong kemajuan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh pelosok tanah air, serta meningkatkan perwujudan Wawasan Nusantara.

Dengan demikian peranan pembangunan aparat pemerintah Daerah sangat diperlukan. Dalam hal ini apabila pembangunan daerah tersebut dimaksudkan adalah pembangunan aparat pemerintah daerah dan pembangunan lembaga-lembaga tertinggi dan aparat lembaga tinggi negara, maka pembangunan aparat pemerintah daerah yang dimaksud adalah:

1. Pembangunan aparat pemerintah daerah yang meliputi lembaga, tata kerja, dan aparat pemerintah daerah diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

daerah yang makin efisien, efektif, dan tanggap terhadap aspirasi rakyat serta meningkatnya keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian kegiatan seluruh pemerintah daerah ditujukan pada peningkatan kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, peningkatan kualitas sistem administrasi, penyempurnaan ketatalaksanaan, serta peningkatan kualitas dan kesejahteraan aparatnya.

2. Koordinasi, kerja sama, dan kemampuan aparat pemerintah yang bertugas di daerah makin dimantapkan untuk lebih meningkatkan keserasian, kelancaraan, efisien, dan efektivitas serta keterpaduan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan di daerah.
3. Pelaksanaan fungsi dan peranan aparat pemerintahan desa dan kelurahan terus lebih ditingkatkan dan dikembangkan sehingga makin mampu, efisien dan efektif dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan desa serta kelurahan dalam melayani, mengayomi, menggerakkan dan menghargai prakarsa dan peran aktif rakyat dalam pembangunan, bersamaan dengan upaya menciptakan kondisi yang lebih mendorong peningkatan kehidupan dan tanggung jawab masyarakat serta kemampuan kelembagaannya.

Sistem perencanaan penyusunan program dan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dikembangkan secara terpadu dan efisien, sejalan dengan perkembangan kebutuhan pembangunan serta kemampuan keuangan negara. Kemampuan aparat pemerintah baik di pusat maupun di daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, dan mengendalikan pembangunan perlu makin ditingkatkan.

BAB II

PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA PADA PJP I DAN REPELITA VI

Berhasilnya suatu Pembangunan akan ditentukan pula oleh kualitas dan kemampuan aparatur negara. Pembangunan aparatur negara dalam kurun waktu PJP I pada umumnya berisi proses pendayagunaan yang meliputi bidang organisasi kenegaraan dan pemerintahan, manajemen dan ketatalaksanaan pembangunan, sumber daya manusia, sistem pengawasan, serta penelitian dan pengembangan administrasi pemerintahan dan pembangunan. Hal tersebut dimaksudkan untuk makin meningkatkan dukungan dan kemampuan aparatur negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan secara lebih efisien dan efektif.

Pendayagunaan aparatur kenegaraan yang dilaksanakan dalam kurun waktu PJP I, bukan saja telah berhasil menempatkan dan memantapkan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara dalam posisi dan fungsinya sebagaimana ditetapkan UUD 1945, melainkan juga telah menunjang lembaga-lembaga tersebut sehingga makin mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana diamanatkan konstitusi dan sesuai dengan dinamika kehidupan dalam masyarakat dan semangat demokrasi Pancasila. Meningkatnya kecerdasan, kesadaran dan tanggung jawab masyarakat untuk berperan serta aktif dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan yang memerlukan sikap tanggap aparatur kenegaraan, telah dapat diakomodasikan oleh aparatur kenegaraan tersebut dengan baik. Mengalirnya masukan kepada lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga tersebut makin meningkat. Melembaganya mekanisme kepemimpinan nasional dalam PJP I dan berfungsinya pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam kurun waktu tersebut, membuka jalan terselunya berbagai tanggapan kritis, tetapi positif yang disampaikan oleh Pemerintah. Kemajuan pada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya nampak antara lain dari makin meningkatnya peranan

Badan Pemeriksa Keuangan (Bepeka) dalam melaksanakan tugasnya secara sistematis dalam pengawasan dan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara; serta makin mantapnya Mahkamah Agung (MA) dalam menetapkan putusannya dan menilai putusan-putusan badan peradilan di bawahnya, menunjukkan bahwa lembaga-lembaga tersebut makin mainpu menampung aspirasi rakyat serta memahami perinasalahannya secara proporsional.

Dalam rangka pendayagunaan aparatur pemerintah selama PJP I telah diterbitkan Keppres No. 44 tahun 1974 tentang pokok-pokok Organisasi Departemen sebagai landasan bagi penataan organisasi departemen-departemen. Berdasarkan Keppres tersebut ditetapkan susunan organisasi setiap departemen yang dituangkan dalam Keppres No. 45 tahun 1974 tentang susunan organisasi Departemen yang menggantikan Keputusan Presidium Kabinet No. 15 dan 75 tahun 1966 yang kemudian disempurnakan lagi dengan Keppres No. 15 tahun 1984. Penataan juga dilakukan terhadap organisasi lembaga pemerintah non departemen (LPND), perwakilan RI di luar negeri, lembaga nonstruktural, dan unit pelaksana teknis (UPT). Upaya tersebut telah mengantisipasi dan menampung tugas dan fungsi departemen yang makin berkembang, mencegah duplikasi, kekosongan, meningkatkan koordinasi dan ketepatan rentang kendali, sehingga lebih dapat mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan secara lebih rasional, efisien dan efektif

Selanjutnya, dalam rangka pendayagunaan aparatur pemerintah daerah telah diundangkan Undang-undang (UU) No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah menggantikan UU No. 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan pembangunan. Dengan diundangkannya UU No. 5 tahun 1974, telah diletakan landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang saling berhubungan antara aparatur pusat dan daerah menurut asas pendelegasian pelaksanaan (*dekonsentrasi*), penyerahan urusan (*desentralisasi*), dan tugas pembantuan (*mdebewind*). Di samping itu, dalam upaya memperkuat aparatur pemerintah daerah telah dibentuk antara lain Sekretariat Wilayah/Daerah (Setwilda) Tingkat I dan Tingkat II serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Tingkat I dan Tingkat II.

Selain itu, telah dibentuk pula Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMMD), dinas-dinas daerah, organisasi kecamatan dan organisasi sekretariat wilayah pemerintah kecamatan. Pendayagunaan kelembagaan tersebut meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di daerahnya.

Dalam rangka memantapkan penyelenggaraan dan perwujudan otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab dengan titik berat otonomi pada daerah tingkat II sebagaimana diundangkan dalam UU No. 5 tahun 1974, telah dibentuk Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Keppres No. 23 tahun 1975. Selanjutnya sebagai pelaksanaan dari UU No. 5 tahun 1974 tersebut telah diserahkan kepada pemerintah daerah beberapa urusan pemerintahan, antara lain urusan perkebunan besar, pariwisata, pekerjaan umum, pertambangan bahan galian golongan C, urusan kesehatan, serta lalu lintas dan angkutan jalan. Di samping itu, dalam rangka penataan hubungan pusat dan daerah telah ditetapkan beberapa ketentuan yang mengatur bagi hasil pajak dan bukan pajak dari pusat kepada daerah tingkat I dan tingkat II, serta dari daerah tingkat I kepada daerah tingkat II, antara lain hasil penerimaan pajak bumi dan bangunan (PBB), pajak kendaraan bermotor (PKB), iuran hasil pertambangan. Dengan langkah-langkah tersebut, pendapatan asli daerah dan bagi hasil pajak dan bukan pajak telah berkembang positif, baik dalam jumlah maupun komposisinya. Kemudian, telah diterbitkan pula Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 tahun 1992 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Tingkat II. PP tersebut mengatur bahwa semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintah daerah, kecuali untuk bidang pertahanan keamanan, peradilan, hubungan luar negeri, moneter, dan sebagian urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan, tugas, dan kewajiban kepala wilayah, serta urusan pemerintahan lainnya yang secara nasional akan lebih efisien dan efektif apabila tetap diurus oleh pemerintah pusat.

Untuk lebih mendayagunakan pemerintahan desa telah diundangkan UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dengan ditetapkannya undang-undang tersebut, pengembangan organisasi pemerintah desa dilakukan secara lebih mantap dan terarah. Dalam pada itu, melalui beberapa program yang menunjang peningkatan kemampuan aparatur pemerintah desa

yang telah ditingkatkan kemampuan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan tugas pembangunan desa, termasuk dalam upaya peningkatan sumber keuangan asli desa dan pengelolaannya, serta kemampuan penyusunan anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa.

Selanjutnya, pendayagunaan manajemen pembangunan selama PJP I telah dapat memantapkan ketatalaksanaan pemerintahan dan pembangunan sehingga dapat berfungsi lebih efisien dan efektif. Keberhasilan tersebut, antara lain ditujukan pula dalam penyelesaian secara efektif penyusunan rencana dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan sekalipun jumlah dan jenis serta volume anggaran terus meningkat. Dalam hubungan ini, sistem perencanaan muncul sebagai unsur manajemen pembangunan yang penting dalam pendayagunaan aparatur pemerintah dan tumbuh sebagai instrumen kebijaksanaan ekonomi yang mantap, khususnya dalam peningkatan efisiensi alokasi anggaran disesuaikan dengan prioritas strategi pembangunan. Melalui mekanisme perencanaan tersebut, alokasi sumber yang terbatas diupayakan mencapai sasaran secara optimal; permasalahan yang diperkirakan akan dihadapi masa depan diperhitungkan sebelumnya; berbagai potensi, kendala, ataupun peluang diidentifikasi secara cermat; dan berbagai langkah kebijaksanaan untuk mengatasi berbagai tujuan nasional disiapkan lebih dini. Dalam hubungan ini, telah dikembangkan sistem perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan pengendalian proyek pembangunan yang diatur dalam Keppres tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam rangka sistem perencanaan pembangunan tersebut dikembangkan pula "proses perencanaan dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah" (*bottom up and top down planning*) melalui tahap penyusunan rencana secara terpadu, yaitu musyawarah Pembangunan Tingkat Desa/Kelurahan, Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan, Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Daerah Tingkat II, Rakorbang daerah Tingkat I, konsultasi regional pembangunan, dan konsultasi nasional pembangunan.

Dengan demikian, berbagai program dan proyek pembangunan yang direncanakan telah sejauh mungkin menampung aspirasi, kebutuhan,

permasalahan dan spesifikasi daerah, dan dilaksanakan dengan mengupayakan peran serta masyarakat di daerah. Seiring dengan itu, prakarsa dan kegiatan masyarakat dan dunia usaha terus meningkat.

Dalam rangka manajemen proyek, agar pelaksanaan proyek-proyek pembangunan berjalan secara efisien dan efektif, telah dikembangkan sistem pemantauan dan pengendalian pelaksanaan proyek pembangunan. Sistem tersebut bermula dari sistem pelaporan proyek dikembangkan menjadi sistem pengendalian proyek, kemudian lebih dikenal sebagai sistem pemantauan dan pengendalian proyek yang dibuat seragam. Selanjutnya, untuk lebih mendayagunakan pelaksanaan proyek dengan dana bantuan luar negeri telah dibentuk Tim Pendayagunaan Pelaksanaan Proyek-proyek dengan Dana Luar Negeri (Tim P4DLN), melalui Keppres No. 2 Tahun 1986 yang kemudian disempurnakan dengan Keppres No. 10 Tahun 1986 dan Keppres No. 74 Tahun 1993. Disamping itu, dengan Keppres No. 39 Tahun 1991 telah dibentuk pula Tim Koordinasi Pengelolaan Pinjaman Komersial Luar Negeri yang bertugas mengkoordinasikan pengelolaan semua pinjaman komersial luar negeri agar tidak terlalu membebani neraca pembayaran dan agar beban pembayaran kembali pinjaman luar negeri tetap dalam batas kemampuan ekonomi Indonesia. Pinjaman yang dikoordinasikan tersebut adalah pinjaman komersial luar negeri yang diperlukan oleh Pemerintah, BUMN, termasuk bank pemerintah dan Pertamina, dan badan usaha milik swasta termasuk bank dan lembaga keuangan bukan bank.

Untuk menunjang pelaksanaan pemantauan dan pengendalian penyelenggaraan pembangunan nasional, Pemerintah telah mengembangkan sistem pengawasan nasional yang meliputi pengawasan melekat (waskat), pengawasan fungsional (wasnal), dan pengawasan masyarakat (wasmas). Melalui Keppres No. 31 Tahun 1983 wasnal lebih ditingkatkan lagi dengan pembentukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sedangkan waskat lebih ditingkatkan dengan pedoman pelaksanaan yang ditetapkan melalui Inpres No. 1 Tahun 1989, dan pengawasan masyarakat lebih didayagunakan terutama dengan dibukanya Tromol Pos 5000 pada Kantor Wakil Presiden pada bulan April 1988. Hasil-hasil dari pemantapan dan pelaksanaan sistem pemantauan, pengendalian, dan pengawasan tersebut terlihat antara lain dari meningkatnya penyelesaian proyek sesuai dengan

sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan, penghematan pengeluaran negara dan penambahan penerimaan negara; meningkatnya disiplin aparatur negara dan kelancaran pelayanan kepada masyarakat.

Selain itu, untuk meningkatkan efisiensi dan menghilangkan ekonomi biaya tinggi, meningkatkan daya saing khususnya komoditi ekspor nonmigas, mengembangkan iklim investasi yang kondusif, dan untuk memperlancar pelayanan kepada masyarakat serta dunia usaha telah dilakukan penyederhanaan perizinan dan berbagai prosedur yang menyangkut berbagai kegiatan ekonomi, baik pada sektor moneter maupun pada sektor riil yang tertuang dalam paket-paket deregulasi dan debirokratisasi. Penerapan langkah-langkah kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi tersebut menunjang berkembangnya peran serta masyarakat dan dunia usaha, antara lain dalam kegiatan produksi, penanaman modal, perdagangan dalam dan luar negeri; selanjutnya, telah juga meningkatkan penerimaan pajak dan semangat menabung dalam masyarakat.

Seiring dengan itu, dalain rangka penyempurnaan manajemen pembangunan telah dikembangkan pula sistem manajemen dan teknologi informasi sebagai landasan untuk mendayagunakan pengolahan dan meningkatkan mutu data dan arus informasi sehingga lebih bermanfaat bagi pengambilan keputusan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pembangunan. Sejalan dengan upaya tersebut, dalam rangka pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang teknologi informasi telah dikembangkan program pendidikan dan pelatihan, serta jabatan fungsional pranata komputer.

Pendayagunaan aparatur negara dalain PJP I di bidang sumber daya manusia terarah pada peningkatan kualitas dan kesejahteraannya, antara lain melalui perbaikan gaji dan tunjangan jabatan, peningkatan kesempatan pendidikan dan pelatihan, pengembangan karier atas dasar sistem merit dan prestasi kerja; perbaikan administrasi kepegawaian serta peletakan dasar-dasar bagi pengembangan sistem informasi kepegawaian untuk menunjang proses administrasi dan penyusunan kebijaksanaan di bidang kepegawaian, serta peningkatan disiplin pegawai dan tertib hukum. Dalam bidang kepegawaian telah ditetapkan UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok

Kepegawaian menggantikan UU No. 18 Tahun 1961. Di samping itu, untuk mendapatkan jumlah dan mutu pegawai yang cukup dan sesuai dengan beban kerjanya, telah ditetapkan PP No. 5 Tahun 1976 tentang Penetapan Formasi Pegawai, dan PP No. 6 Tahun 1976 tentang Pengadaan Pegawai Negeri. Dengan ditetapkan kedua PP tersebut, penetapan formasi dan pengadaan pegawai negeri tidak hanya berdasarkan analisis kebutuhan (lowongan pekerjaan), tetapi juga analisis jabatan (lowongan jabatan).

Dalam rangka pembinaan pegawai dan pemantapan administrasi kepegawaian, telah dilakukan pula penyederhanaan prosedur, penyempurnaan peraturan perundang-undangan, dan pemantapan sistem informasi kepegawaian. Dalam hubungan ini, berbagai departemen/LPND telah mengembangkan sistem informasi kepegawaiannya. Hasil yang telah dicapai dalam membangun sistem informasi kepegawaian, antara lain berupa tersedianya data kepegawaian yang lengkap dan mudah ditemukan sehingga berbagai keputusan yang perlu diambil dalam rangka pengelolaan dan pengendalian kepegawaian dapat dilakukan secara lebih mudah. Kemudian, untuk meningkatkan data kepegawaian menjadi lebih mutakhir dan akurat agar dapat membantu pengelolaan dan pengendalian kepegawaian secara lebih tepat dan cepat, maka menjelang akhir PJP I telah dirancang Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian Republik Indonesia (SIMKRI) yang berpusat pada Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN). Selanjutnya, dalam rangka profesionalisasi dan pengembangan karier pegawai serta perampingan birokrasi pemerintah, telah dikembangkan jabatan fungsional dalam berbagai bidang keahlian, termasuk jabatan fungsional widyaiswara.

Selain itu, untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pegawai dalam melaksanakan tugas yang menjadi atau akan menjadi tanggung jawabnya telah ditingkatkan program pendidikan dan pelatihan (Diklat) dalam jabatan berupa diklat penjurangan dan nonpenjurangan. Diklat penjurangan yang dikembangkan selama PJP I terdiri atas (a) Sekolah Pimpinan Administrasi Tingkat Dasar (Sepada); (b) Sekolah Pimpinan Tingkat Lanjutan (Sepala); (c) Sekolah Pimpinan Administrasi Tingkat Madya (Sepadya); dan (d) Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi Nasional (Sespanas), sedangkan diklat nonpenjurangan terdiri dari diklat teknik

manajemen dan teknis fungsional antara lain diklat teknik dan Manajemen Perencanaan Pembangunan (TNTP), Program Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN), Program Perencanaan Pembangunan Daerah (PPD), Latihan Keuangan Daerah (LKD) dan Kursus Keuangan Daerah (KKD). Di samping itu, untuk meningkatkan pengetahuan, kemampuan profesional dan keterampilan pegawai sesuai dengan prioritas pembangunan dilakukan pula pendidikan kedinasan dan pengiriman pegawai negeri sipil (PNS) ke lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan di luar negeri. Sementara itu, dalam rangka meningkatkan pengetahuan dan disiplin calon-calon PNS telah dikembangkan, antara lain diklat prajabatan, terutama untuk memberikan orientasi kepada calon PNS agar mengetahui, mengerti, dan menghayati norma, etika, kewajiban, dan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan pegawai, telah dilakukan beberapa kali perbaikan sistem dan kenaikan gaji pokok sehingga perbandingan gaji pokok terendah dan tertinggi berubah dari 1:25 (awal Repelita I) menjadi sebesar 1:7 (akhir Repelita V). Selain itu, juga dilaksanakan perbaikan tunjangan bagi istri/suami, bantuan pemeliharaan kesehatan melalui asuransi kesehatan (Askes), perbaikan pemberian tabungan hari tua, dan bantuan uang muka pemilikan rumah melalui tabungan perumahan. Pemerintah juga telah melakukan perbaikan tunjangan struktural dan tunjangan jabatan fungsional serta penetapan tunjangan pengabdian bagi PNS yang bekerja dan bertempat tinggal di daerah terpencil dan tabungan perumahan. Di samping perbaikan gaji dan tunjangan di atas, pemerintah telah pula meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri melalui perbaikan pengurusan kenaikan pangkat berupa kenaikan pangkat otomatis (KPO) yang berlaku sejak 1 April 1984. Selama ini KPO tersebut baru diberlakukan untuk PNS yang menduduki jabatan guru di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Departemen Agama serta tenaga medis dan paramedia di lingkungan Departemen Kesehatan.

Untuk meningkatkan disiplin pegawai dan pola hidup sederhana di kalangan pegawai telah diundangkan beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain mengani larangan judi bagi pegawai negeri/anggota

ABRI (Inpres No. 3 Tahun 1973), pola hidup sederhana (Keppres No. 10 Tahun 1974 sebagaimana telah disempurnakan dengan Keppres No. 47 Tahun 1992), yang professional, bertanggung jawab, bersih, dan berwibawa serta menjunjung tinggi kejujuran kebenaran, dan keadilan.

Di samping itu, GBHN 1993 juga mengamanatkan agar dalam Repelita VI pendayagunaan aparatur negara terus ditingkatkan, terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi pelayanan, dan pengayoman kepada masyarakat serta kemampuan professional dan kesejahteraan aparatnya.

Seiring dengan itu, dalam rangka mendorong kemajuan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh pelosok tanah air, serta meningkatkan perwujudan Wawasan Nusantara, hubungan kerja yang serasi antara aparatur pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam upaya makin mewujudkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab terus dikembangkan atas dasar asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan secara proporsional dan realistis.

Pembangunan aparatur negara dalam PJP II Repelita VI disusun dan diselenggarakan dengan berlandaskan pada pengarahan GBHN 1993 seperti di atas.

BAB III

KECENDERUNGAN PERAN DAN FUNGSI PEMERINTAH DALAM PJP II DAN REPELITA VII

A. Kecenderungan Perkembangan Aspek Sosial, Ekonomi, dan Budaya Serta Dampaknya Terhadap Pemerintahan

Aparatur Negara di Daerah merupakan perangkat negara yang bertugas melaksanakan berbagai kebijaksanaan pemerintah Pusat di Daerah di satu pihak, serta melayani dan menampung berbagai aspirasi masyarakat di lain pihak. Dalam peran seperti ini, maka aparatur negara harus bertindak sebagai mediator antara keputusan pemerintah dengan arus kehendak dari bawah. Sejalan dengan pemikiran ini, David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* (1993) mengemukakan bahwa dalam era keterbukaan seperti sekarang ini, pemerintah harus berorientasi kepada masyarakat (costumer oriented), dan harus bertindak sebagai katalisator (catalitic government). Dalam kaitan ini, peran pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh aparatur harus terprogram dan secara fleksibel disesuaikan dengan situasi dan tuntutan masyarakat. Program pendayagunaan aparatur negara sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas dan kemampuan pelayanan aparatur terhadap masyarakat harus mengacu kepada tuntutan yang muncul. Oleh karena situasi dan kondisi terus berkembang, maka secara langsung akan berdampak terhadap program pendayagunaan aparatur negara yang sudah dicanangkan sebelumnya.

Kecenderungan masa depan yang akan berdampak kepada terjadinya pergeseran peran dan fungsi pemerintah antara lain: Pertama, adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai hasil dari peningkatan volume ekonomi akan mengakibatkan pasar yang dinamis sehingga menuntut adanya proses transformasi struktural yang berkesinambungan terutama dalam menghadapi permasalahan ekonomi industri di masa yang akan

datang. Kedua, terbentuknya lapisan menengah yang makin kuat dan umumnya terdiri dari tenaga-tenaga kerja professional serta pengusaha menengah yang mandiri sangat berkaitan erat dengan perbaikan dalam struktur dunia usaha sehingga berbagai kebijaksanaan ekonomi harus didukung oleh peraturan perundangan yang bersifat mawadahi terciptanya iklim kondusif yang diperlukan. Ketiga, tingkat perkembangan ekonomi telah menunjukkan adanya kemandirian dalam pembiayaan pembangunan, akan tetapi tetap masih akan terjadi aliran modal dari dan ke luar negeri, sehingga diperlukan pengaturan yang bersifat kondusif terhadap lancarnya arus modal dalam dan luar negeri.

Keempat, masalah kemiskinan umumnya telah terselesaikan akan tetapi masih tersisa kemiskinan di kantung-kantung yang sulit terjangkau, oleh karena itu masih diperlukan penyelesaiannya. Kelima, kesenjangan pembangunan antar daerah secara sistematis dan konsisten akan makin berkurang walaupun dalam 25 tahun mendatang masih belum dapat dihilangkan sama sekali, sehingga diperlukan percepatan laju pertumbuhan terutama di kawasan Indonesia timur.

Walaupun kesejahteraan telah makin meningkat, akan tetapi perkembangan kependudukan yang merubah kondisi perdesaan menjadi perkotaan akan menimbulkan permasalahan-permasalahan baru yang berkaitan dengan pelayanan perkotaan yang harus diselesaikan di dalam administrasi pada Pelita VII.

Dari segi pendidikan, kesehatan sudah dirasakan peningkatannya sehingga transformasi ekonomi dan budaya akan terjadi pada seluruh lapisan penduduk, seperti kualitas demokrasi akan makin meningkat disamping disebabkan pula oleh peningkatan kualitas lembaga-lembaga sosial politik dan kualitas para pelakunya. Semangat pembaharuan dan sikap kritis perlu diakomodasikan oleh pemerintah melalui peningkatan kepastian, ketertiban, penegakkan dan perlindungan hukum.

Kecenderungan lainnya, bahwa kebutuhan akan ruang dan sumber daya alam dengan pelestarian lingkungan makin membutuhkan perhatian untuk mengatasi dampak pembangunan serta untuk menjamin agar pembangunan dapat berlangsung secara berkelanjutan.

B. Pergeseran Peran dan Fungsi Pemerintah

Kompleksnya permasalahan-permasalahan yang harus dihadapi di dalam pembangunan yang akan datang, menumbuhkan kebutuhan akan peran serta seluruh lapisan masyarakat, sehingga perlu adanya pembagian tugas dan fungsi yang serasi dilingkungan birokrasi baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Perubahan dalam lingkungan global, akan berdampak terhadap pergeseran peran dan fungsi pemerintahan dari semula yang bersifat implementing menjadi monitoring, regulating, dan facilitating. Peran utama dalam kehidupan dan pembangunan bangsa berada di tangan dunia usaha dan masyarakat. Pada masa yang akan datang, Pemerintah lebih berperan Tut Wuri Handayani (dari belakang menguatkan). Wujud kongkrit dari peran pemerintah sebagai Tut Wuri Handayani, meliputi 5 aspek yaitu: Deregulasi dan debirokratisasi ekonomi serta dekonsentrasi dan desentralisasi Pemerintah; Meningkatkan efisiensi birokrasi (termasuk mengurangi dan menghilangkan pungutan-pungutan tidak resmi); Orientasi kepada mutu, pelayanan dan pemberdayaan birokrasi dan masyarakat, termasuk pengembangan kode etik birokrasi; Pengembangan sistem karier yang efektif dan pengembangan efektivitas birokrasi; Peningkatan kesejahteraan pegawai dan pelayanan administrasi kepegawaian.

Pergeseran peran dan fungsi pemerintah, menuntut adanya perubahan dalam sistem, struktur, serta mekanisme pemerintahan dan pembangunan.

Perubahan sistem, struktur, serta mekanisme pemerintahan dan pembangunan akan berpengaruh terhadap kerangka (framework) sumber daya manusia aparatur di semua tingkatan pemerintahan, pusat dan daerah.

C. Tuntutan Perkembangan Kualitas Aparatur

Secara umum dapat dirumuskan bahwa profesionalisme aparatur negara mencakup di satu kutub kemampuan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan mengakselerasikan proses transformasi menuju masyarakat industri, di kutub lain kemampuan untuk memecahkan masalah kemiskinan,

khususnya melalui *proses pembangunan diri sendiri, dan pembangunan yang berpusat pada manusia*. Sepintas lalu profesionalisme yang dituntut oleh pertumbuhan ekonomi dan akselerasi transformasi struktural akan bersifat kontradiktif dengan profesionalisme yang dituntut oleh pemerataan, pengentasan kemiskinan, dan pengembangan sumber daya manusia. Berdasarkan pemikiran di atas, dapat digariskan beberapa karakteristik profesionalisme yang harus diwujudkan untuk mengemban mandat PJP II, *profesionalisme beyond traditional managerial*.

Urgensi desentralisasi pembangunan bukan hanya merupakan tuntutan efisiensi administrasi, melainkan juga tuntutan sosial ekonomi dan politik, bahkan ketahanan nasional. Sehubungan dengan itu, bukan hanya masalah mekanisme pelaksanaan yang tidak relevan, tetapi pada masa yang akan datang sistem yang ada sekarang ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan era globalisasi. Oleh karena itu perlu penyempurnaan bagian-bagian tertentu dari UU No. 5 Tahun 1974.

Upaya pemberdayaan dan pendewasaan pemerintah daerah merupakan suatu kecenderungan yang kuat, sehubungan dengan politik desentralisasi yang sejak sekarang ini mulai menghangat kembali. Oleh karena itu, upaya tersebut perlu terus menerus dikembangkan secara terprogram dan berkelanjutan, sehingga momentum pembangunan dapat diambil alih oleh pemerintah daerah dan swasta nasional. Masih berkaitan dengan desentralisasi dan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, pada masa yang akan datang cenderung akan terjadi pembatasan terhadap pembesaran lembaga dekonsentrasi di daerah.

Sehubungan dengan berbagai kecenderungan yang akan terjadi di masa depan tersebut, peran dan fungsi pemerintah mendapat tantangan yang tidak ringan oleh karena tantangan-tantangan di atas tidak mungkin dapat dijawab tanpa kualitas aparatur pemerintah yang handal, baik di Pusat maupun di Daerah.

cycles, seperti kemampuan merencanakan, mengkoordinasi, melaksanakan, dan sebagainya.

Salah satu kualitas profesional yang relevan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan akselerasi transformasi adalah *entrepreneurial*

professionalism (profesionalisme kewirausahaan). Profesionalisme kewirausahaan ini ditandai oleh kemampuan untuk melihat peluang-peluang yang ada bagi pertumbuhan ekonomi, keberanian mengambil resiko dalam memanfaatkan peluang, dan kemampuan untuk menggeser alokasi sumber dari kegiatan yang berproduktivitas rendah, menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi yang terbuka dalam peluang. Profesionalisme kewirausahaan dapat terbentuk oleh struktur dan prosedur organisasi yang memberi peluang pada aparat untuk berkreasi dan berinovasi.

Kualitas profesional kedua yang erat kaitannya dengan profesionalisme yang pertama, adalah kemampuan untuk mengambil keputusan dan langkah-langkah yang perlu dengan mengacu pada misi yang ingin dicapai (*mission driven professionalism*), dan tidak semata-mata mengacu pada peraturan yang berlaku (*rule-driven professionalism*). Ketentuan dan peraturan memang diperlukan untuk membentuk perilaku organisasi para aparatur negara, akan tetapi tidak mungkin ketentuan dan peraturan itu mencakup berbagai kasus dan situasi khusus.

Dalam hal yang demikian, aparatur pemerintah harus mengambil keputusan dan langkah-langkah yang semata-mata mengacu pada misi yang hendak dicapai, yaitu pertumbuhan ekonomi dan akselerasi transformasi struktural. Seorang birokrat yang mempunyai *rule driven professionalism*, tidak berani mengambil keputusan kalau tidak ada landasan formalnya. Akibatnya, proses pembangunan mengalami kelembaman (*inertia*) atau bahkan menjadi mandeg (*stagnan*). Fenomena birokrasi yang demikian merupakan patologi birokrasi yang disebut *goal displacement*. *Mission driven professionalism* ini akan mendukung terwujudnya birokrasi yang efisien, inovatif, lentur dan mempunyai etos kerja yang tinggi yang amat diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi (Osborn & Gaebler, 1992).

Kecenderungan lain, kemampuan profesional yang dituntut dari seorang aparat adalah kemampuan *environmental scanning*. Kemampuan profesional ini berkaitan dengan kemampuan untuk mengidentifikasi subjek-subjek yang mempunyai potensi memberikan berbagai masukan dan sumber bagi proses pembangunan. *Environmental scanning* ini harus ditindak lanjuti dengan *linkage building*, dalam arti menjalin hubungan dan interaksi yang produktif dengan para subjek yang mempunyai potensi memberikan

kontribusinya pada proses pembangunan. Melalui kemampuan professional ini akan tercapai mobilisasi sumber yang optimal.

Di sisi lain, pembangunan nasional kita mempunyai dimensi pemerataan, pemberantasan kemiskinan, dan pembangunan sumber daya manusia. Hal ini menuntut kemampuan untuk “menjual” inovasi dan memperluas wilayah penerimaan program-program yang diperuntukkan bagi kaum miskin.

Profesionalisme lain yang dituntut dari aparaturnya tingkat bawah untuk menghadapi kecenderungan masa yang akan datang adalah profesionalisme pemberdayaan (*empowering professionalism*). Profesionalisme ini berbeda dengan profesionalisme konvensional birokrat yang lebih menekankan kemampuannya sebagai pemberi pelayanan (*service provider*) yang berkaitan dengan gaya pembangunan *delivered development*. Dalam *empowering professionalism* para aparaturnya negara lebih memainkan peranan sebagai fasilitator atau meningkatkan kemampuan masyarakat untuk tumbuh berkembang dengan kekuatan sendiri (*enabler*). Profesionalisme yang demikian amat diperlukan dalam pengentasan kemiskinan melalui pembangunan dengan bertumpu pada kekuatan masyarakat sendiri (*self-reliant development*).

Profesionalisme yang harus dikembangkan di dalam konteks mencapai pertumbuhan ekonomi dan akselerasi transformasi struktur ekonomi, di satu pihak, dan pemerataan serta pengentasan kemiskinan di lain pihak, tidak berarti meniadakan kebutuhan untuk mengembangkan *traditional managerial professionalism*. Profesionalisme tadi lebih merupakan kualitas yang diharapkan di samping profesionalisme yang konvensional. Di samping itu perlu ditekankan bahwa profesionalisme tidak harus dikembangkan melalui pelatihan formal, akan tetapi melalui *learning-by-doing* di dalam konteks perubahan filsafat, tata nilai, struktur serta prosedur birokrasi. Karenanya profesionalisme hanya dapat berkembang kalau ada kehendak politik pemerintah untuk mengubah filsafat birokrasi, tata nilai, serta struktur dan prosedur birokrasi.

D. Kecenderungan Perkembangan Ketatalaksanaan dan Kelembagaan di Daerah

Dalam mengkaji sektor aparatur negara, dinamika berinovasi bisa ditempuh dari dua aspek yaitu: (1) struktur, dan (2) fungsi. Dari segi struktur, kita coba telaah apa saja yang membelenggu dinamika berinovasi pada aparatur negara baik di daerah maupun di Pusat.

Keberadaan aparatur negara tidak terlepas dari pengaruh lingkungannya baik lingkungan manusia, teknologi, metode, geografi, maupun tatanan budaya dan politik. Tarik menarik untuk maju atau mempertahankan status quo, selalu terjadi pada sektor aparatur negara karena semua pihak merasa “berkuasa” untuk ikut mengatur aparatur negara baik kelembagaan maupun personil. Bahwa kemauan politik para penyelenggara negara merupakan penentu maju, mundur, atau bahkan runtuhnya (kinerja dan wibawa) aparatur negara kita. Aspek struktural sangat dominan, karena menyebabkan aparatur negara dapat memiliki dinamika berinovasi, kurang atau tidak punya sama sekali.

Charles M. Savage yang menulis buku “5 th Generation Management” menunjukkan bahwa kerja managerial ke depan mengharuskan diterapkannya *“cocreating through virtual enterprising, dynamic teaming, and knowledge networking”* Ini berarti *value creation management* lebih diperkuat lagi melalui pengaruh yang ditimbulkan oleh kinerja yang terorganisasikan, kerja tim yang dinamis, dan jaringan pengetahuan (internet).

Intensitas berkreasi semakin dipacu oleh kecepatan perkembangan keadaan dan masyarakat yang semakin luas cakrawalanya karena menerima informasi setiap saat. Enterprise tidak perlu selalu diartikan perusahaan, sebab bisa juga berarti inisiatif yang kuat, tertata dan siap luncur. Birokrasi negara merupakan suatu enterprise, suatu akumulasi inisiatif yang merupakan kekuatan efektif bagi pelaksanaan pembangunan. Ia memberikan pengaruh (effect) yang kuat terhadap lingkungan di luarnya jika inisiatifnya mulai mekar. Pengaruh itu bisa positif, bisa juga negatif. Tentunya dalam konteks persaingan global, yang sangat diharapkan ialah pengaruh positif dalam arti memiliki daya saing yang tinggi dalam produk baik barang maupun jasa.

Aparatur negara adalah birokrasi negara, yang tidak lain adalah badan, lembaga departemental, dinas daerah, instansi vertikal di daerah yang semuanya bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang mendasari dibentuknya. Inisiatif keorganisasian dan ketatalaksanaan seperti disebutkan di atas, sulit diwujudkan tanpa mengubah dan atau menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang bagiantisipasi ke depan.

Yang akan dihadapi ialah perubahan-perubahan yang cepat dan harus dijawab dengan cepatjuga, kalau tidak ingin tertinggal oleh peluang-peluang yang muncul silih berganti melalui perubahan-perubahan cepat itu. Menunggu perubahan/penyesuaian peraturan perundang-undangan mungkin terlalu lama, bukan hanya karena prosedur formal yang harus ditempuh tetapi juga karena banyak pertimbangan lain diluar lingkup manajemen (tatalaksana). Jadi disini dituntut adanya upaya-upaya inovatif dari pimpinan untuk menanggapi tantangan yang bersifat mendesak dan segera. Sepanjang upaya itu dilakukan demi kepentingan organisasi agar tetap dapat bertahan, maka hal ini bisa dikategorikan *discretionary policy*. Masalah yang muncul kemudian, adakah keberanian, pada pimpinan aparatur negara di daerah untuk melakukan inisiatif seperti dimaksud di atas ? Tampaknya, melihat hubungan struktural yang berlaku sekarang ini, kecil kemungkinan inisiatif-inisiatif keorganisasian termasuk upaya-upaya inovatif dapat dilakukan oleh pimpinan aparatur negara di daerah.

Kelembagaan di daerah, baik dinas maupun instansi lebih memperlihatkan ketergantungannya kepada policy di atasnya, dan kurang mengedepankan inisiatif dan upaya-upaya yang sebenarnya secara potensial dimiliki baik oleh dinas maupun instansi vertikal di Daerah. Hal ini berkaitan dengan aspek kultur, jadi bukan semata-mata ketatalaksanaan. Perubahan kultur itu relatif lama, kecuali ada desakan luar yang diyakini bersama di masa depan seperti adanya persaingan global.

Masuknya Indonesia dalam organisasi Perdagangan Bebas Dunia (WTO) maupun Organisasi Kerjasama Ekonomi Regional (AFTA, APEC) merupakan suatu tekad yang tentu sudah diperhitungkan untung ruginya oleh pemerintah demi eksistensi kehidupan nasional di kancah persaingan kehidupan global di masa mendatang.

Masalahnya adalah sampai dimana komprehensifitas dan integritas dasar kebijaksanaan tersebut telah memperhitungkan kondisi nyata semua aspek kehidupan nasional untuk mampu distratégikan dan dioperasionalkan menghadapi persaingan dalam era pasar bebas tersebut. Kompleksitas persaingan pasar bebas dalam implementasinya ternyata bukan hanya menyangkut aspek-aspek kebijaksanaan teknis ekonomi, tetapi merambat kepada aspek-aspek kebijaksanaan geografi, demografi, sumber daya alam, politik, sosial budaya, bahkan hankam.

Memperhatikan sistem manajemen nasional kita dalam orde pembangunan sekarang yang ada pada dasarnya sangat berorientasi ke dalam (*inward looking*). Untuk memasuki era pasar bebas jelas memerlukan reorientasi ke luar (*outward looking*). Langkah ini bukanlah hal yang mudah khususnya pada sektor aparatur pemerintah, karena untuk itu diperlukan rasionalisasi strategi sistem kelembagaan, sistem ketatalaksanaan, sistem SDM maupun sistem kepemimpinan dari sistem manajemen pemerintahan.

Strategi dasar reorientasi tersebut dicanangkan oleh Bapak Presiden Soeharto dengan perlunya pemerintah mengambil posisi “tut wuri handayani” dalam proses pembangunan nasional, agar prakarsa dan kreativitas mampu didorong dan dikembangkan kearah meningkatnya efisiensi, produktivitas dan daya saing nasional. Ini berarti masyarakat bukan lagi sebagai obyek pembangunan semata, tetapi lebih berfungsi sebagai subyek pembangunan. Tuntutan peran masyarakat yang demikian memerlukan kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi, baik dalam proses pemerintah dengan masyarakat maupun dalam proses antar instansi pemerintah sendiri khususnya antara pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Dalam konteks pola pikiran yang demikian posisi tugas dan fungsi daerah perlu ditinjau-kembangkan. Satu hal yang perlu disadari dan disepakati bersama oleh Pusat maupun Daerah adalah bahwa kesemua proses operasional pemerintahan pada dasarnya berada di daerah namun harus tetap dalam kerangka administrasi dan manajemen nasional yang mampu mendesentralisasikan operasional pemerintahan ke Daerah dengan otonomi manajemen yang optimal.

Apabila persepsi demikian hendak dikembangkan, maka titik awal yang harus dilakukan adalah mengkaji ulang sistem tatalaksana pemerintahan yang

berlaku dewasa ini. Nuansa ketatalaksanaan pemerintah selama ini lebih bersifat mengatur masyarakat daripada mendorong atau mengembangkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat perlu diubah. Di samping itu belum terjalinnnya kesatuan strategi antara sistem ketatalaksanaan dengan sistem kelembagaan, maupun sistem SDM pemerintahan berdampak pada lamban dan kurang berkepastian serta rendahnya kinerja pelayanan kepada masyarakat yang berujung pada biaya ekonomi tinggi dalam kegiatan usaha masyarakat.

Strategi peningkatan efisiensi dan produktivitas sistem manajemen pemerintahan dalam era globalisasi menuntut perlunya pendekatan manajemen modern yang pada intinya mentransformasikan proses administrasi serta analisis data dan informasi manajemen dengan dukungan teknologi informasi kearah terkondisinya sistem pengambilan keputusan yang rasional, objektif, professional, tanggap, cepat dan tepat guna sesuai dengan tuntutan perubahan lingkungan strategis.

Penyempurnaan ketatalaksanaan yang demikian akan mengarahkan pada otomasi proses ketatalaksanaan dan fungsi SDM sebagai pengolah kebijakan, pengendalian, dan pengembang kebijaksanaan. Hal ini sangat bertolak belakang dengan kebijaksanaan selama ini yang lebih memperhitungkan proses administrasi maupun analisis data dan informasi sebagai beban kerja dan fungsi yang berbuntut pada perlunya pemekaran organisasi dengan tambahan SDM. Ini dibuktikan dengan terjadinya tumpang tindih, ketidak jelasan fungsi maupun bentuk besaran alas piramida organisasi serta komposisi SDM yang sebagian besar adalah golongan I dan II pada sistem manajemen pemerintah dewasa ini.

Oleh karena ituantisipasi pendayagunaan kelembagaan ditingkat operasional Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam menghadapi era perdagangan bebas yang akan datang akan bersasaran pada kecepatan dan ketepatan proses pengambilan keputusan yang akan terfokus pada kebijaksanaan perampingan organisasi berdasarkan kebijaksanaan:

1. Deregulasi dan debirokratisasi
2. Kemitraan dengan sektor swasta khususnya dalam pelayanan sarana/prasarana

3. Otomasi ketatalaksanaan administrasi pemerintahan

Kesemuanya menuntut kemampuan SDM yang semakin professional. Salah satu bentuk kebijaksanaan yang akan ditempuh pada Repelita VII adalah akan dihapusnya jabatan struktural eselon V dan IV dalam organisasi pemerintahan.

Dengan strategi yang demikian diharapkan optimasi organisasi pemerintahan akan menciptakan sistem manajemen pemerintahan yang semakin handal, efisien, efektif, professional serta semakin tanggap terhadap perkembangan dinamika masyarakat maupun perubahan lingkungan strategis regional dan global.

Perspektif sistem manajemen pemerintahan yang demikian akan memungkinkan terwujudnya Otonomi Daerah secara nyata, dinamis, serasi dan bertanggungjawab yang aktualisasinya terlayannya masyarakat secara cepat guna, tepat guna, berkeabsahan hukum, biaya yang wajar dan tahan terhadap wabah kolusi dan korupsi. Proses kegiatan masyarakat maupun pemerintahan yang demikian akan meningkatkan efisiensi, produktifitas serta kinerja daya tahan dan daya saing nasional dalam pertarungan kehidupan global.

Langkah kebijaksanaan Proyek Otonomi daerah Tingkat II Percontohan maupun Proyek Unit Pelayanan Percontohan (Abdisatiabakti) yang dicanangkan pemerintah dalam Repelita VI ini, pada dasarnya merupakan bagian dari proses strategi di atas. Harus disadari khususnya oleh semua pihak bahwa sistem organisasi yang berlaku sekarang bukanlah hal yang final. Dasar kebijaksanaannya masih bertitik tolak pada konversi lembaga instansi vertikal di daerah itu ke lembaga daerah. Oleh karena itulah pada organisasi pemerintah daerah percontohan terjadi pemekaran struktur organisasi yang luar biasa yang sudah tentu akan meningkatkan pula secara tajam biaya operasional Pemda yang bersangkutan. Dalam masa uji coba tersebut, seharusnya Pemda yang bersangkutan menyusun rencana dan strategi yang pada dasarnya akan bertumpu pada perampingan organisasi dengan segala kiat-kiat kearah pembuktian bahwa dengan pelaksanaan otonomi daerah, efisiensi dan produktifitas sistem pemerintahan benar-benar dapat ditingkatkan.

Salah satu kiat pembuktian keberhasilan uji coba otonomi daerah adalah dalam bentuk meningkatnya kinerja unit-unit pelayanan organisasinya kepada masyarakat. Keberhasilan tersebut seyogianya terlihat pada mampunya Pemda yang bersangkutan meraih penghargaan Abdisatiabakti. Namun dalam kenyataan sejak dicanangkannya penghargaan Adisatiabakti dua tahun yang lalu, yang berhasil meraih penghargaan justru Pemda diluar Otonomi Percontohan. Kondisi yang demikian ini perlu menjadi perhatian khusus dalam mengkaji pokok-pokok pikiran perancangan Repelita VII sektor aparatur negara di daerah.

BAB IV

POKOK-POKOK PIKIRAN RANCANGAN REPELITA VII APARATUR NEGARA DI DAERAH

Periode Repelita VII pada dasarnya merupakan momentum yang penting dan strategis dalam era Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II), karena dalam periode tersebut segenap masyarakat bangsa Indonesia dan seluruh jajaran aparatur negara akan memasuki millenium baru abad ke-21, yang antara lain ditandai dengan mulai berlakunya zona perdagangan bebas hambatan di kawasan ASEAN (AFTA) pada tahun 2003 nanti. Selain itu, Repelita VII juga merupakan momentum strategis bagi pengembangan dan pembaharuan rencana pembangunan jangka panjang maupun rencana pembangunan lima tahunan, sebagai upaya penyesuaian terhadap perkembangan kondisi sosial, ekonomi, dan politik nasional, regional maupun internasional; sebagai dampak globalisasi ekonomi dan informasi yang mulai merasuki segala aspek kehidupan masyarakat sejak awal dimulainya PJP II dan Repelita VI.

Pokok pokok pikiran bagi perancangan Repelita VII aparatur negara di daerah ini merupakan hasil kajian atas berbagai perkembangan kondisi aparatur negara secara umum, baik dalam lingkup lokal, nasional maupun global, sejak PJP I dan dalam periode Pelita VI, serta dampak dan relevansinya dengan prospek pengembangan dan pembangunan aparatur negara di daerah dalam kurun waktu berlakunya Repelita VII yang akan datang.

A. KONTEKS PEMBANGUNAN DAN APARATUR DI DAERAH DALAM PJP II DAN REPELITA VI

1. Pembangunan Nasional Dan Daerah Dalam PJP II

Pembangunan Nasional pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan, dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan merata di seluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat, serta harus benar-benar dapat dirasakan seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.

Pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang menunjang. Kegiatan masyarakat dan kegiatan pemerintah saling menunjang, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional. Adapun tujuan pembangunan nasional tersebut adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana kehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.

Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (PJP I) telah menghasilkan kemajuan dalam segenap aspek kehidupan bangsa dan telah meletakkan landasan yang cukup kuat bagi bangsa Indonesia untuk memasuki Pembangunan Jangka Panjang Kedua sebagai awal bagi kebangkitan nasional kedua dan proses tinggal landas. Sedangkan dalam periode Pembangunan Jangka Panjang Kedua masyarakat Indonesia akan menghadapi banyak perubahan yang mengandung peluang dan kendala sebagai akibat dari

kemajuan yang telah dicapai dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama. Kemajuan pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengaruh pesatnya globalisasi yang melanda dunia yang mengakibatkan kegiatan roda pembangunan nasional makin terkait dengan perkembangan internasional.

Dalam hubungan itu, Pembangunan daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional telah makin mendorong dan meningkatkan stabilitas, pemerataan pertumbuhan dan pengembangan daerah serta peran serta dan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan upaya pembangunan daerah harus senantiasa didasarkan pada otonomi yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab dalam rangka lebih meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan, dan mendorong pemerataan pembangunan dan hasilnya di seluruh tanah air. Mengingat dengan hal tersebut aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat makin dituntut untuk lebih terbuka dan peka dalam menanggapi dinamika aspirasi masyarakat.

Demikian juga, pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam hal ini pembangunan aparatur negara juga diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara agar aparat negara lebih memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan, dan kewibawaan sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat. Sejalan dengan hal itu, perlu diupayakan penataan kewenangan yang rasional di antara jajaran dan peringkat aparat negara sehingga terlaksananya penyelenggaraan administrasi negara yang bersih, berwibawa, profesional, efisien, dan efektif.

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah ini, prakarsa dan peran aktif masyarakat beserta lembaga perencanaan daerah ditingkatkan, pengawsan dan koordinasi pembangunan makin dimantapkan, serta peran dan fungsi lembaga perwakilan daerah lebih didayagunakan sebagai perwujudan peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Untuk itu

kemampuan manajemen pembangunan seluruh aparatur pemerintah daerah ditingkatkan untuk lebih mendayagunakan potensi daerah dan makin mewujudkan otonomi daerah. Demikian juga dengan pembangunan desa dan masyarakat pedesaan terus didorong melalui peningkatan koordinasi dan peningkatan pembangunan sektoral, pengembangan kemampuan sumber daya manusia, pemanfaatan sumber daya alam dan penumbuhan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat sehingga mempercepat peningkatan perkembangan desa swadaya dan swakarya menuju desa swasembada.

2. Pembangunan Aparatur Negara Dalam Repelita VI

Dalam Repelita VI pembangunan aparatur diarahkan pada makin terwujudnya dukungan administrasi negara yang mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan untuk mewujudkan sistem administrasi negara yang makin andal, profesional, efisien, serta tanggap terhadap aspirasi masyarakat terhadap dinamika perubahan lingkungan yang strategis. Kebijakan dan langkah pendayagunaan administrasi negara tersebut perlu terus dilanjutkan, ditingkatkan, dan ditujukan kepada penataan organisasi, perbaikan sarana dan prasarana, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraannya. Di lain pihak juga, dalam rangka pembangunan aparatur kenegaraan, pelaksanaan fungsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara perlu terus ditingkatkan sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar 1945 dengan mengembangkan kerja sama yang serasi dan terbuka berdasar atas asas kekeluargaan serta didukung oleh sumber daya manusia yang memadai.

Dalam Sistem pengawasan keuangan negara dan pembangunan, baik pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional termasuk pengawasan oleh masyarakat dimantapkan secara terpadu dan konsisten agar tercapai efisiensi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Untuk pembinaan kepegawaian diarahkan pada makin terwujudnya kepegawaian negara yang mantap dengan pengembangan karier berdasarkan prestasi kerja, kemampuan profesional, keahlian dan keterampilan, serta kemandirian aparat

berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 terus ditingkatkan secara berencana melalui upaya pendidikan dan pelatihan, penugasan, bimbingan dan konsultasi, serta melalui pengembangan motivasi, kode etik, dan disiplin kedinasan yang sehat dengan didukung oleh sistem informasi kepegawaian yang mantap serta dilengkapi dengan sistem pemberian penghargaan yang wajar.

Sedangkan untuk menciptakan hubungan kerja yang serasi antara aparatur pemerintah daerah dalam upaya makin mewujudkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab terus dikembangkan secara realistis atas dasar asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan dalam rangka mendorong kemajuan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh pelosok tanah air, serta meningkatkan perwujudan Wawasan Nusantara. Koordinasi, kerja sama, dan kemampuan aparatur pemerintah yang bertugas di daerah makin dimantapkan untuk lebih meningkatkan keserasian, kelancaran, efisiensi, dan efektivitas serta keterpaduan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Untuk sistem perencanaan penyusunan program dan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dikembangkan secara terpadu dan efisien, sejalan dengan perkembangan kebutuhan pembangunan serta kemampuan keuangan negara. Kemampuan aparatur pemerintah baik pusat maupun di daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, dan mengendalikan pembangunan perlu makin ditingkatkan.

Pelaksanaan pembangunan aparatur negara dalam Repelita VI dewasa ini telah menyelesaikan tiga tahun pertamanya, dan akan segera memasuki tahun yang keempat. Seluruh jajaran aparatur negara baik di pusat maupun di daerah, telah melaksanakan pembangunan sesuai dengan amanat GBHN 1993 dan Repelita VI, khususnya sub sektor aparatur negara, secara bertahap melalui pelaksanaan berbagai program dan proyek. Dalam Repelita VI pelaksanaan program pembangunan sub sektor aparatur negara dibagi menjadi dua bagian, yaitu program pokok dan program penunjang. Program pokok yang terdiri dari: (1) Program peningkatan prasarana dan sarana aparatur negara; (2) Program peningkatan efisiensi aparatur negara; (3)

Program Pendidikan dan Pelatihan aparatur negara; dan (4) Program penelitian dan pengembangan aparatur negara. Sedangkan program penunjang adalah: (1) Program pengembangan informasi pemerintah; (2) Program pendayagunaan sistem dan pelaksanaan pengawasan; dan (3) Program pengembangan hukum administrasi negara.

Evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan Aparatur Negara di daerah selama tiga tahun pertama Repelita VI dalam tahun anggaran 1996/97, secara umum memberikan gambaran mengenai aspek-aspek program peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur di daerah, peningkatan efisiensi ketatalaksanaan, dan kualitas pengawasan di lingkungan aparatur negara di daerah, serta program peningkatan kemampuan kelembagaan dan mendukung pelaksanaan misi dan tugas pokok organisasi. Hasil evaluasi tersebut terutama menggambarkan hasil pelaksanaan pembangunan aparatur negara di wilayah daerah tingkat II, sesuai dengan arah kebijaksanaan Pendayagunaan Aparatur Negara di daerah dalam rangka peningkatan titik berat otonomi yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab pada daerah tingkat II.

Hasil evaluasi mid-term pembangunan aparatur negara di daerah dalam Repelita VI tersebut antara lain sebagai berikut: **Pertama**, dari ketiga aspek pembangunan aparatur negara di daerah, yang mencakup pelaksanaan 11 program sesuai dengan yang dicanangkan dalam Repelita VI; secara umum kondisi kemampuan, kualitas, efisiensi dan efektivitas aparatur negara di daerah dalam tahun ketiga Repelita VI telah semakin meningkat dibanding dengan pada akhir Pelita V. Peningkatan tersebut terjadi karena semakin bertambahnya populasi Pegawai Negeri Sipil yang telah mengikuti program Diklat; semakin meningkatnya efisiensi dan efektivitas ketatalaksanaan yang didukung oleh peningkatan penguasaan, pemanfaatan dan penerapan teknologi administrasi yang semakin maju, dan semakin efektifnya pola pengawasan yang dilaksanakan; serta semakin meningkatnya kualitas dan kapasitas kelembagaan, dengan semakin bertambahnya struktur dan fungsi organisasi di daerah, pengembangan ataupun penciptaan batas wilayah administratif maupun otonomi, dan semakin banyaknya kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan daerah.

Kedua, dalam aspek kepegawaian atau program peningkatan kualitas aparatur negara dalam tiga tahun pertama REPELITA VI ini, ternyata masih dijumpai berbagai kendala antara lain: (a) Masih terdapat pejabat eselon yang telah dilantik dan menduduki jabatan, namun ternyata masih belum mengikuti program Diklat Struktural; (b) Sebaliknya masih banyak lulusan program Diklat Struktural yang ternyata setelah sekian lama masih belum juga mendapatkan promosi jabatan; (c) Kemampuan daerah Tingkat II dalam menyelenggarakan program diklat struktural maupun diklat teknis fungsional, maupun diklat teknis manajemen umumnya sangat terbatas; (d) Struktur kepegawaian di daerah masih cenderung menggembung pada PNS golongan II dan I, dengan tingkat pendidikan SLTA ke bawah; (e) Peningkatan disiplin aparatur negara telah cenderung meningkat, meskipun masih terlihat adanya gejala-gejala masih banyaknya pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin, sebagai akibat kurang tegasnya tindakan sanksi.

Ketiga, untuk aspek pelaksanaan program peningkatan efisiensi dan efektivitas ketatalaksanaan dan efektivitas sistem pengawasan, hasil-hasil pembangunan secara efektif telah mampu meningkatkan intensitas serta kualitas pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat. Sistem perencanaan pembangunan maupun tugas rutin pemerintahan telah terlaksana dengan semakin baik dan semakin mencerminkan pola perencanaan dari bawah (Bottom-Up Planning). Namun demikian, terdapat kecenderungan bahwa masing-masing unit organisasi aparatur negara di daerah masih belum memiliki dokumen Sarlita, sehingga pelaksanaan Repelita VI masih cenderung dilakukan berdasarkan mekanisme perencanaan operasional tahunan.

Keempat, Dalam aspek program peningkatan kemampuan kelembagaan dalam mendukung pelaksanaan misi dan tugas pokok organisasi, temuan penelitian menunjukkan bahwa responden pada penelitian ini pada umumnya memberikan gambaran positif semakin meningkatnya kemampuan organisasi. Hal ini terutama didukung oleh adanya kebijaksanaan yang meningkatkan status atau rangking eselon jabatan Sekwilda Tingkat II, maupun Kepala Dinas DT II serta jabatan eselon lainnya. Di sisi lain, pensiutan jabatan struktural dalam organisasi pemerintahan di daerah, khususnya pemda tingkat II, yang kemudian

munculnya bersamaan dengan jabatan-jabatan fungsional juga telah menambah kemampuan mendukung pelaksanaan misi dan tugas organisasi. Namun demikian, adanya kebijaksanaan dari pusat yang membatasi usia bagi para calon peserta diklat struktural, dan bahkan secara ketat mensyaratkan kewajiban mengikuti dan lulus diklat struktural sebelum menduduki jabatan, sebagai pelaksanaan PP Nomor 14, Nomor 15 dan Nomor 16 tahun 1994, di daerah tampaknya dipersepsi oleh aparat daerah sebagai kendala atau disinsentif bagi peningkatan kapasitas organisasi, dan sekaligus media pengembangan karier aparat daerah.

3. Implikasi Bagi Pembangunan Aparatur Negara Di Daerah.

Dari evaluasi tersebut dapat disimpulkan adanya beberapa kondisi tantangan yang perlu dipertimbangkan dalam perumusan Repelita VII Aparatur Negara di daerah.

Pertama, dari aspek peningkatan kualitas sumber daya manusia di daerah, perlu diprioritaskan dan dituntaskan pola perencanaan karier pegawai, sekaligus perencanaan pengadaan pegawai dan perencanaan kebutuhan program diklat yang menyeluruh; sebagai bahan rencana program peningkatan kualitas SDM aparatur negara di daerah dalam Repelita VII, dan umumnya dalam PJP II ini.

Kedua, dalam kaitannya dengan upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi ketatalaksanaan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat perlu ditingkatkan intensitas penyederhanaan dan penyempurnaan prosedur pelayanan dan perijinan. Dalam hal ini perlu dititikberatkan pada upaya pemberdayaan masyarakat agar lebih mampu berperan serta secara aktif dalam kemitraan pembangunan dengan pemerintah daerah.

Ketiga, Untuk kaitannya dengan program peningkatan kemampuan organisasi dalam menunjang pelaksanaan misi dan tugas pokok organisasi, antara lain: perlu dipertimbangkan untuk dikaji kembali efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemerintah daerah otonom yang memiliki batas

administratif yang relatif luas dalam hubungannya dengan daya jangkau dan pemerataan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

B. TANTANGAN, KENDALA DAN PELUANG PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA DI DAERAH DALAM REPELITA VII

Secara garis besar dapat diketahui bahwa meskipun setiap daerah memiliki keunggulan dan permasalahan yang spesifik, namun dalam hal-hal tertentu sering terdapat persamaan tantangan, kendala dan peluang dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya masing-masing. Dari persinggungan atau persamaan yang ada antar daerah di Indonesia ini, dapat disimpulkan bahwa pokok-pokok tantangan, kendala maupun peluang pembangunan di daerah adalah sebagai berikut.

1. Tantangan

Sebagai kelanjutan dari Repelita VI, maka Repelita VII merupakan momentum bagi reorientasi pembangunan nasional maupun daerah yang diarahkan untuk menghadapi dan menjawab tantangan perubahan sebagai dampak globalisasi ekonomi maupun informasi.

Dalam *bidang ekonomi*, tantangan utama aparatur negara di daerah adalah mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi dan memperkuat landasan ekonomi daerah yang didukung oleh peningkatan ekspor non migas. Selain itu, perluasan kesempatan kerja guna mempercepat penyebaran kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, juga menjadi agenda pembangunan daerah yang mendesak. Tantangan lainnya adalah pengembangan pusat-pusat pertumbuhan yang dapat menampung kegiatan ekonomi yang semakin dinamis, sekaligus memenuhi fungsi sebagai pusat pelayanan. Tidak terlepas dari tantangan ini adalah pengembangan wilayah tertinggal untuk mengurangi kesenjangan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran antar wilayah.

Guna menunjang perkembangan aktivitas ekonomi, pada umumnya daerah-daerah juga menghadapi tantangan untuk meningkatkan ketersediaan dan kualitas jangkauan *pelayanan prasarana dasar* (air bersih, listrik, transportasi dan sebagainya), serta *pelayanan sosial* (pendidikan, kesehatan,

informasi dan sebagainya). Hal tersebut dapat terwujud apabila daerah mampu menjawab tantangan untuk mengembangkan sumber daya manusia aparatur yang produktif dan berjiwa wiraswasta (*entrepreneurship*) yang mampu mengisi, menciptakan dan memperluas lapangan kerja atau kesempatan usaha bagi masyarakat di daerahnya masing-masing.

Tantangan lain yang muncul sebagai dampak dari penyelenggaraan pembangunan di daerah adalah penanggulangan masalah kemiskinan, pemeliharaan lingkungan hidup dan rehabilitasi sumber daya alam sehingga mampu menjamin konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Dari segi *sosial*, transformasi nilai-nilai kehidupan masyarakat dalam berbagai bidang, tuntutan kebutuhan hidup, serta perkembangan sikap dan daya kritis masyarakat yang semakin meningkat dan bervariasi, mengindikasikan perlunya peningkatan profesionalisme serta daya tanggap aparatur negara, baik di pusat maupun di daerah. Kemampuan ekonomi masyarakat yang semakin meningkat dengan tingkat pendidikan dan pengetahuan yang semakin tinggi, serta akses informasi yang semakin terbuka akan mendorong masyarakat menjadi semakin kritis dan menuntut peran yang lebih aktif dalam mengaktualisasikan diri secara mandiri dalam pemenuhan berbagai hajat hidupnya. Hal ini merupakan tantangan bagi pembangunan aparatur negara yang diarahkan pada pergeseran fungsi dan peranan pemerintah dari pelaksana menjadi pembina dan pengarah pembangunan - sebagai katalisator partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. Pemerintah dimasa yang akan datang, dengan demikian, akan lebih banyak mengambil peran "Tut Wuri Handayani".

Dari sisi *aparatur*, tantangan yang menonjol adalah belum mantap dan meratanya kemampuan aparatur, serta belum serasinya koordinasi antar lembaga dalam mengelola pembangunan. Adanya sikap egoisme sektoral, fanatisme regional maupun ketidakpatuhan kepada peraturan perundangan menjadi kendala pelaksanaan koordinasi. Masuknya institusi peradilan ditingkat wilayah ke dalam pengaruh koordinasi oleh kepala wilayah membuka peluang terjadinya dominasi kekuasaan di atas supermasi hukum. Kemampuan jajaran aparatur sampai tingkat terendah, masih sangat terbatas.

Khususnya di wilayah Jawa, tantangan baru yang mendesak adalah pengendalian laju pertumbuhan penduduk sekaligus mengarahkan pembangunan kota secara efisien, sehingga akan menciptakan citra kota yang sehat, rapi, aman dan nyaman.

2. Kendala

Kendala yang dihadapi pada umumnya berupa *faktor geografis* seperti pegunungan dan banyaknya rawa-rawa, sehingga mempersulit komunikasi antar wilayah serta memperlambat pembangunan jaringan transportasi. Disamping itu, cukup tersebarunya kawasan rawan bencana (gunung merapi, banjir atau tanah longsor) juga merupakan faktor penghambat terutama dalam upaya memelihara hasil-hasil fisik pembangunan yang telah dicapai. Masih berkaitan dengan faktor geografis ini, maka luasnya wilayah dengan pertumbuhan penduduk yang pesat akan menyebabkan rentang kendali (*span of control*) yang lebar, sehingga dikhawatirkan akan mengganggu efektivitas pembangunan.

Kendala teknis yang telah menjadi klasik adalah keterbatasan prasarana fisik dan dana yang dihimpun secara swadaya. Bahkan di beberapa daerah masih terdapat kondisi dimana gedung kantor pemerintah maupun rumah dinas pejabatnya sudah tidak memadai lagi untuk dipergunakan. Selain itu masih terdapat pula dinas daerah atau instansi tertentu belum mempunyai gedung kantor sendiri dan menyewa pada swasta/masyarakat. Kendala kurangnya fasilitas ini ternyata lebih dipengaruhi oleh tidak berfungsinya bahkan tidak tersedianya informasi manajemen pembangunan daerah, sehingga menyebabkan sistem pelaporan kurang dapat berjalan dengan baik. Disisi lain, hal ini berakibat kepada tertib administrasi yang kurang dapat dilakukan secara baik.

Dalam *aspek kepegawaian*, terutama dalam segi pengangkatan pegawai, perpindahan dan persyaratan jabatan, masih menyisakan kasus-kasus yang belum terselesaikan. Demikian juga dalam pengembangan pola karier bagi aparatur, belum ada kejelasan pola yang dapat dijadikan sebagai pedoman. Kesemuanya ini akan berdampak kepada kurang produktifnya kinerja aparatur di daerah.

Masalah lainnya yang memerlukan penanganan secara konseptual yaitu masih adanya aplikasi aktivitas antara pelaksana azas desentralisasi dengan azas dekonsentrasi, misalnya antara dinas daerah dengan instansi vertikal. Selain itu masih banyak terjadi ketidaktepatan alokasi tugas dan wewenang antara unsur staf dengan unsur lain, yang pada gilirannya mengakibatkan unsur ini seperti dinas daerah tidak dapat berfungsi secara optimal melayani masyarakat.

Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian jalannya pemerintahan dan pembangunan di daerah, masih dirasakan sebagai kesulitan yang menghambat terwujudnya konsistensi dan keterpaduan dalam pencapaian tingkat daya guna dan produktivitas pembangunan di daerah.

Kendala kelembagaan lainnya adalah belum berfungsinya efisien dan efektif beberapa satuan organisasi dalam struktur pemerintahan di daerah; masih terjadinya kerancuan dan tumpang tindih fungsi, tugas dan wewenang antara instansi vertikal di daerah dengan dinas-dinas daerah, sehingga pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah masih sering tumpang tindih, tidak efisien dan tidak efektif, serta kurang mendorong peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang bertitik berat pada daerah tingkat II.

Kendala utama yang bersifat paling mendasar dan filosofis ialah belum terjadinya transformasi sikap mental para penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah. Transformasi sikap mental dari orientasi kekuasaan kepada orientasi pelayanan. Kondisi itu merupakan kendala bagi terciptanya prakarsa dan kerja sama antar lembaga pemerintahan, serta bagi terwujudnya peran serta aktif seluruh lapisan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di berbagai bidang. Disamping itu, sikap kurang taat atau bahkan kecenderungan untuk melanggar peraturan perundang-undangan merupakan kendala bagi terwujudnya disiplin dan kewibawaan aparatur negara dalam mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dalam rangka pengayoman kepada masyarakat.

3. Peluang

Berbagai tantangan dan kendala yang dihadapi aparatur negara di daerah, pada hakekatnya membuka peluang bagi upaya-upaya pembaharuan, penyempurnaan dan perbaikan sistem dan mekanisme kerja aparatur negara pada umumnya, dan khususnya aparatur negara di daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi, efektivitas dan profesionalisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat.

Dalam Repelita VII, pembangunan nasional maupun daerah tetap bertumpu pada trilogi pembangunan, dengan titik berat pada bidang ekonomi, yang merupakan penggerak utama pembangunan, seiring dengan pembangunan kualitas sumber daya manusia dan didorong secara saling memperkuat, saling terkait dan terpadu dengan pembangunan bidang-bidang lainnya yang dilaksanakan secara seirama, selaras dan serasi dengan keberhasilan pembangunan ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional.

Hasil yang telah dicapai dalam pembangunan aparatur negara selama PJP I dan Repelita VI telah memberikan kerangka landasan yang mantap dan merupakan modal untuk memasuki abad ke-21 dan menyukseskan keseluruhan Repelita dalam PJP II.

Berbagai peluang dalam pembangunan aparatur negara dalam Repelita VII, sebagai periode yang sangat strategis dalam kacamata politik nasional ini, antara lain adalah tetap terjaganya komitmen nasional untuk mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, melalui mekanisme kepemimpinan nasional yang sudah melembaga.

Sementara itu peluang yang lain adalah terus berkembangnya semangat dan upaya pendayagunaan yang berkelanjutan dalam bidang aparatur negara; demi tetap tegaknya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, efisien dan efektif, mengayomi dan mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat melalui perubahan yang mendasar di bidang organisasi, ketatalaksanaan, manajemen, sumber daya manusia, dan pengembangan berbagai bentuk dan sistem pengawasan, secara menyeluruh dan terpadu. Selain itu, langkah-langkah nyata dalam pelaksanaan

kebijaksanaan penitikberatan otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab pada daerah tingkat II telah secara sungguh-sungguh dilaksanakan, antara lain melalui program percontohan otonomi yang terus berlanjut. Hal ini didukung pula oleh penyempurnaan, penyederhanaan, serta penyesuaian hubungan pemerintah pusat dan daerah berdasarkan azas-azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sebagai salah satu faktor utama keberhasilan pelaksanaan otonomi yang ditekankan pada peningkatan kemampuan pelaksanaan kewenangan aparatur daerah dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga daerahnya secara nyata, dinamis serasi, bertanggung jawab, dalam kemampuan mandiri yang berkesinambungan.

Kesadaran politik masyarakat yang telah semakin berkembang dalam tatanan kehidupan bernegara dan berkonstitusi, telah semakin membuka peran serta dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan, yang memungkinkan terselenggaranya pengawasan masyarakat secara konstruktif dan luas; termasuk berkembangnya forum musyawarah pada tingkat desa, kelurahan, dan kecamatan, serta lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya yang dapat menyalurkan aspirasi masyarakat dan proses perencanaan pembangunan dari bawah (Bottom-up Planning).

Dalam perkembangan global dewasa ini, adanya tuntutan untuk memiliki kemampuan daya saing dan efisiensi ekonomi nasional yang tinggi, membuka peluang bagi pembangunan aparatur negara, khususnya di daerah, untuk melakukan transformasi yang berorientasi kepada upaya restrukturisasi dan penyederhanaan hirarki prosedur pelayanan bagi masyarakat. Restrukturisasi juga merupakan peluang untuk lebih memberdayakan aparatur negara, terutama di daerah-daerah, agar lebih memiliki daya tanggap, fleksibilitas, prakarsa dan kemampuan profesional dalam pelaksanaan kewenangan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pada tingkat nasional, kondisi ini merupakan peluang atau tuntutan untuk melakukan reorientasi kebijaksanaan dan pengaturan dalam rangka pemberdayaan aparatur negara di daerah agar memiliki kemampuan operasional yang tinggi, serta daya tanggap dan kecepatan bertindak dalam

mengantisipasi tuntutan aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

C. ARAHAN, SASARAN DAN KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA DI DAERAH DALAM REPELITA VII

1. Arahan Garis-garis Besar Haluan Negara

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spritual berdasarkan Pnacasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.

Pembangunan Jangka Panjang Kedua bertujuan mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri serta sejahtera lahir dan batin sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sedangkan sasaran umum PJP II adalah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri, dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir dan batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang berdasarkan Pancasila, dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkeseimbangan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam dan lingkungannya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.

Pembangunan Nasional dalam PJP II tetap bertumpu pada Trilogi Pembangunan, dengan titik berat pada bidang ekonomi, yang merupakan penggerak utama pembangunan, seiring dengan kualitas SDM dan didorong secara saling memperkuat, saling terkait dan terpadu dengan pembangunan bidang-bidang lainnya yang dilaksanakan seirama, selaras dan serasi dengan keberhasilan pembangunan bidang ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional.

Dalam PJP II yang disebut juga dengan era tinggal landas, bangsa Indonesia akan menghadapi banyak perubahan yang mengandung tantangan peluang dan kendala sebagai akibat dari kemajuan yang telah dicapai pada masa PJP I. Kemajuan pesat di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya dibidang informasi dan telekomunikasi, serta pengaruh globalisasi yang melanda dunia mengakibatkan kegiatan pembangunan nasional akan semakin kompleks dan semakin terkait dengan perkembangan internasional.

Dalam era globalisasi dan informasi, batas-batas wilayah negara tidak lagi bersifat absolut. Pengaruh dunia luar baik di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya dengan mudah akan masuk ke dalam suatu wilayah negara. Kondisi ini sedikit banyak akan membawa permasalahan-permasalahan baru bagi bangsa Indonesia. Oleh karena itu kemampuan dalam memanfaatkan peluang yang ada dengan setepat-tepatnya merupakan tantangan tersendiri, sehingga perhatian harus banyak dicurahkan untuk peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia.

Dalam PJP II peranan kualitas Pemerintah akan bergeser dalam arti bahwa Pemerintah tidak lagi secara dominan melaksanakan sendiri pembangunan. Perannya akan lebih banyak dalam menciptakan iklim yang kondusif yang mampu mendorong kemandirian masyarakat dalam pembangunan (empowering). Oleh karena itu, di daerah, pembangunan diarahkan untuk memacu semakin mantapnya pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Pemerataan pembangunan di seluruh pelosok tanah air diarahkan pada pembangunan daerah dan kawasan yang kurang berkembang seperti di kawasan Timur Indonesia, daerah terpencil, terisolasi, dan daerah perbatasan.

Untuk menciptakan iklim pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan tersebut, diperlukan adanya manajemen pembangunan yang efektif dan efisien, serta terpadu dalam kerangka struktur administrasi yang berbentuk sistem nasional dan terjalin dalam sub-sub sistem yang pragmatis.

Sistem tersebut harus dapat dilaksanakan secara aktual dan produktif. Manajemen nasional sebagai mekanisme penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan salah satu faktor dominan yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pembangunan agar memperlancar pencapaian sasaran pembangunan nasional.

Pembangunan aparatur negara, terutama di daerah, diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara, sehingga semakin memiliki kemandirian sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan, dan kewibawaan sehingga lebih mampu memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat; dengan wawasan dan pola tindak kebijaksanaan yang berorientasi kepada tercapainya misi, tujuan dan sasaran pembangunan yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat untuk berperan serta aktif dalam pelaksanaannya; serta berorientasi kepada terciptanya keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup untuk menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat bangsa Indonesia generasi berikutnya yang semakin maju, mandiri, dan berkelanjutan.

Sejalan dengan itu, penataan kewenangan yang rasional di antara jajaran dan peringkat aparatur negara di tingkat pusat maupun di daerah, serta kewenangan yang di delegasikan kepada unsur-unsur kelembagaan dalam masyarakat, baik itu lembaga swadaya masyarakat maupun kelompok usaha swasta dan koperasi, perlu terus ditingkatkan dan dimantapkan; sehingga dapat terlaksananya penyelenggaraan administrasi negara dan pembangunan nasional maupun daerah, yang bersih, berwibawa, profesional, efisien, efektif, penuh prakarsa, inovatif, tanggap dan antisipatif terhadap aspirasi dan partisipasi masyarakat, serta terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis.

2. Sasaran Pembangunan Aparatur Negara Di Daerah.

a. Sasaran PJP II

Sasaran pendayagunaan sistem pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di daerah pada dasarnya meliputi penyempurnaan keseluruhan

unsur sistem kelembagaan, ketatalaksanaan, prasarana dan sarana, serta peningkatan kemampuan profesional sumber daya manusia pada aparaturnya pelaksanaan dan pengawasan pembangunan di daerah. Hal itu dimaksudkan untuk mewujudkan ketepatan dan kejelasan kebijaksanaan, kesederhanaan prosedur pelaksanaan, kelancaran dan kecepatan pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian, serta pemberian pelayanan kepada sesama aparaturnya negara di daerah dan masyarakat, yang secara keseluruhan diarahkan kepada meningkatnya efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di daerah baik yang dilaksanakan oleh seluruh jajaran aparaturnya negara di daerah, maupun oleh unsur-unsur masyarakat sendiri.

b. Sasaran Repelita VII

Sasaran pembangunan aparaturnya negara di daerah dalam Repelita VII adalah sebagai berikut.

Sasaran pembangunan aparaturnya negara di daerah diarahkan pada terciptanya dan berfungsinya aparaturnya negara di daerah yang lebih berkualitas, profesional, bertanggung jawab, bersih dan berwibawa, serta tanggap terhadap tuntutan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan terhadap dinamika perubahan kondisi lingkungan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, serta dalam rangka mewujudkan kemampuan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab yang dititik beratkan pada daerah tingkat II.

Sasaran berikutnya adalah semakin mantapnya sistem dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang didukung oleh aparaturnya yang semakin andal, profesional, efisien dan efektif, yang semakin mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat di daerah dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam satu ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pembangunan aparatur di daerah dalam Repelita VII juga perlu diarahkan kepada sasaran semakin meningkatnya semangat pengabdian dan kemampuan aparatur negara di daerah dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, pelayanan dan pengayoman bagi masyarakat di daerah; mendorong dan menumbuhkan prakarsa serta peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan; serta tanggap terhadap aspirasi, permasalahan, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat, terutama kelompok masyarakat kecil yang hidup dalam kemiskinan, dan mereka yang hidup terpencil dan terisolasi di pelosok pedalaman dan perbatasan negeri ini.

Dalam Repelita VII sasaran pembangunan aparatur negara di daerah adalah semakin terwujudnya kemampuan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab yang dititik beratkan pada daerah tingkat II, yang mampu mendorong kemajuan dan kelancaran pemerataan pembangunan di seluruh pelosok tanah air, untuk memantapkan perwujudan Wawasan Nusantara dalam menghadapi tantangan pengaruh globalisasi ekonomi dan informasi dan kekuatan lain yang datang, baik dari dalam maupun dari luar negeri. Semakin meningkatnya ketahanan masyarakat di pedesaan maupun perkotaan; didukung oleh semakin meningkatnya kemampuan kelembagaan dan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan fungsi dan peranan aparatur di tingkat kecamatan, desa dan kelurahan dalam melayani dan mengayomi masyarakat, dalam mengembangkan dan memberdayakan masyarakat untuk mampu berperan aktif dalam pembangunan di tingkat desa dan kelurahan dalam kerangka kemitraan antara pemerintah dan masyarakat, secara mandiri dan berkelanjutan.

3. Kebijakan Pembangunan Aparatur Negara Di Daerah

Untuk mencapai berbagai sasaran sebagaimana telah tergambarkan, kebijaksanaan yang ditempuh dalam Repelita VII pada pokoknya mencakup pendayagunaan keseluruhan sistem pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di daerah yang meliputi penyempurnaan keseluruhan unsur sistem kelembagaan, ketatalaksanaan, prasarana dan sarana, serta peningkatan kemampuan profesional sumber daya manusia pada aparatur administrasi pemerintahan dan pembangunan di daerah. Hal itu dimaksudkan

untuk mewujudkan ketepatan dan kejelasan kebijaksanaan, kesederhanaan prosedur pelaksanaan, kelancaran dan kecepatan pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian, serta pemberian pelayanan kepada sesama aparatur negara di daerah dan masyarakat, yang secara keseluruhan diarahkan kepada meningkatnya efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di daerah baik yang dilaksanakan oleh seluruh jajaran aparatur negara di daerah, maupun oleh unsur-unsur masyarakat sendiri.

Kebijaksanaan pembangunan aparatur negara di daerah dalam Repelita VII setidaknya-tidaknya mencakup tiga prioritas kebijaksanaan yang mencakup aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia aparatur di daerah.

1. **Prioritas kebijaksanaan pendayagunaan kelembagaan:** Kebijakan pembangunan aparatur negara di daerah perlu diarahkan pada:
 - (a) *peningkatan hubungan kewenangan* yang semakin mantap berdasarkan azas-azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan di daerah; (b) *penyederhanaan struktur hierarki pengambilan keputusan, dan peningkatan fungsi serta kewenangan aparatur di daerah* dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerahnya sendiri maupun urusan organisasinya dalam melayani dan mengayomi masyarakat secara bertanggung jawab, penuh pengabdian, berdisiplin, bersif, berwibawa, profesional, efisien, efektif, penuh prakarsa dan kreativitas, serta tanggap terhadap tuntutan aspirasi dan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan; (c) *Peningkatan keharmonisan dan sinergi antar fungsi kelembagaan DPRD dengan Kepala Daerah maupun Kepala Wilayah dan Masyarakat*, baik di Propinsi Daerah Tingkat I maupun Wilayah Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II, dalam rangka meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan secara makin merata, maju, mandiri dan berkesinambungan; (d) *Perampingan struktur organisasi pelayanan masyarakat di tingkat daerah* perlu di tingkatkan dan diikuti dengan semakin dibukanya kesempatan bagi masyarakat untuk berperan aktif

dalam kemitraan dengan pemerintah di daerah; (e) *Pengembangan dan penciptaan struktur jabatan fungsional dalam organisasi pemerintahan di daerah* perlu dilanjutkan dalam upaya lebih mendekatkan diri kepada masyarakat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan; (f) *Peningkatan kemampuan sumber dana kelembagaan aparatur negara di daerah*, khususnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang nyata dan dinamis, serasi, bertanggung jawab, perlu ditingkatkan keseimbangan kemampuan penggalan sumber-sumber dana bagi pembiayaan keseluruhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjadi urusan daerah sendiri; dan (g) *Penyempurnaan hubungan keuangan Pusat dan Daerah*, dalam hal ini peningkatan bantuan keuangan dari pusat dalam rangka meningkatkan kemampuan kelembagaan daerah dalam pelaksanaan otonomi, perlu dilanjutkan dan ditingkatkan pada bentuk-bentuk bantuan yang lebih berorientasi kepada kemampuan dan kemandirian aparatur daerah, bantuan dalam bentuk blok (Block Grant) perlu ditingkatkan, dan sekecil mungkin bahkan ditiadakan bantuan yang melibatkan arahan dan pengendalian operasional yang tersentralisasi dari pusat.

2. **Prioritas Kebijakan Pelaksanaan Penyempurnaan Ketatalaksanaan:** kebijakan dan program pembangunan aparatur negara di daerah perlu dilanjutkan pada upaya-upaya penyederhanaan sistem dan prosedur pelayanan bagi masyarakat. Dalam kurun waktu yang akan datang, dengan diberlakukannya sistem perdagangan dan investasi bebas hambatan, akan banyak masuk para investor, pedagang dan profesional asing yang beroperasi di Indonesia, juga di daerah-daerah, sehingga dalam hubungan itu penyederhanaan prosedur perijinan, serta penghapusan berbagai pungutan yang tidak berdasar (pungli), akan membantu meningkatkan kemampuan daya saing daerah maupun nasional dalam menarik mereka untuk masuk dan beroperasi disini. Kemampuan dan profesionalisme serta kualitas aparatur pemerintahan di daerah perlu terus ditingkatkan. Selanjutnya, dalam upaya kepedulian terhadap lingkungan, pola perencanaan pembangunan di daerah, perlu ditingkatkan keterpaduannya, sinergismenya, kesesuaian, keselarasan

program diantara berbagai sektor dalam pemerintahan di daerah, antara pemerintah dengan masyarakat dan swasta, maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dengan tetap memperhatikan peranan dan fungsi pemberdayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan demokratisasi dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sistem pengendalian dan pengawasan jalannya pemerintahan dan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat di daerah, perlu disempurnakan dan disederhanakan sehingga lebih berorientasi pada pencapaian misi dan hasilnya, ketimbang pada aspek legalitas dan proses pelaksanaannya. Hal ini mengingat bahwa pada masa yang akan datang pemerintah daerah dituntut bersikap antisipatif terhadap dinamika perubahan lingkungan dalam jangka panjang, menengah dan pendek, sehingga diperlukan sistem pengawasan yang lebih fleksibel dan sederhana yang memberikan insentif kepercayaan dan rasa tanggung jawab serta akuntabilitas yang tinggi dari aparatur negara di daerah kepada masyarakat maupun kekuasaan pemerintahan yang lebih tinggi.

3. **Prioritas Kebijakan Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur Negara Di Daerah:** Dalam Repelita VII yang akan datang aspek peningkatan kualitas kepegawaian dan sistem administrasi pembinaan dan pengembangan karier pegawai akan memiliki kedudukan yang strategis dan prioritas. Keberhasilan pembangunan nasional maupun pembangunan daerah adalah berkat semangat pengabdian, disiplin, rasa tanggung jawab, profesionalisme, efisiensi, efektifitas dan prakarsa aparatur negara bersama-sama dengan masyarakat. Dalam era yang penuh perubahan dan persaingan di masa datang, diperlukan terbentuknya kualitas aparatur negara yang andal dan profesional, antisipatif serta tanggap terhadap tuntutan aspirasi masyarakat dan terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis. Penyempurnaan sistem pengembangan karier aparatur negara yang diarahkan pada pola prestasi (Merit System) perlu ditingkatkan dan semakin menjadi dasar bagi pelaksanaan pengadaan (rekrutmen), promosi, mutasi dan demosi

dalam jabatan pegawai negeri sebagai perwujudan sistem penghargaan dan hukuman (Reward and Punishment) yang bersifat obyektif. Untuk itu, penyempurnaan pola penilaian kinerja pegawai negeri (DP3) dan sejenisnya perlu ditingkatkan dengan semakin diarahkan pada obyektifitas penilaian berdasarkan tolok ukur kinerja (Performance Measures) yang telah disepakati bersama antara pimpinan dengan bawahan. Nepotisme dalam pembinaan dan pengembangan karier pegawai negeri dengan demikian akan dapat ditekan sekecil mungkin. Selanjutnya dalam rangka peningkatan kualitas pegawai negeri dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasinya, perlu ditingkatkan dan dikembangkan kesempurnaan pola pendidikan dan pelatihan (diklat), baik diklat pra jabatan, diklat struktural, diklat teknis administrasi/manajemen, maupun diklat teknis fungsional berdasarkan PP Nomor 14, 15 dan 16 tahun 1994. Pengembangan kualitas aparatur negara juga perlu ditingkatkan melalui mekanisme pengangkatan dalam jabatan eselon secara lintas sektoral, penugasan non rutin, dan pola kontrak. Khususnya mengenai pola kontrak pegawai, perlu dikembangkan dalam upaya meningkatkan efisiensi beban keuangan pemerintah, disamping meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas. Hal ini erat kaitannya dengan kebijaksanaan pertumbuhan "nol" (Zero Growth) pegawai negeri sipil dalam rangka perampingan (Rightsizing) birokrasi pemerintahan. Pembentukan jabatan fungsional perlu terus dikembangkan sejalan dengan pengembangan sistem silang karier jabatan struktural dan fungsional. Agar efisiensi dan efektifitas pembinaan dan pengembangan karier aparatur negara dapat terus ditingkatkan, maka upaya-upaya pengembangan sistem informasi kepegawaian RI yang berbasis teknologi komputer dan telekomunikasi perlu terus ditingkatkan.

D. PROGRAM-PROGRAM PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA DI DAERAH DALAM REPELITA VII

1. Program Pendayagunaan Kelembagaan Aparatur Negara Di Daerah

Pendayagunaan kelembagaan Aparatur Negara di Daerah dalam Repelita VII yang akan datang, selain melanjutkan kebijaksanaan program yang telah relatif berhasil, juga perlu mencakup program-program dengan urutan prioritas sebagai berikut.

- a. Penataan kembali Batas Wilayah dan Daerah Dalam Rangka Pemekaran dan Penyesuaian Status Tertentu, baik dari segi jumlahnya maupun dari segi kemanfaatannya bagi peningkatan efisiensi pelaksanaan pembangunan dan administrasi pemerintahan;
- b. Peningkatan Kemampuan Lembaga dan Organisasi Masyarakat, dengan urutan prioritas: (1) Peningkatan kemanfaatan organisasi kemasyarakatan dalam menyalurkan aspirasi masyarakat; (2) Pemanfaatan organisasi kemasyarakatan sebagai agen pembangunan; (3) Peningkatan relevansi misi dan tujuan organisasi kemasyarakatan dengan kebutuhan masyarakat; (4) Optimalisasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi kemasyarakatan.

2. Program Penyempurnaan Ketatalaksanaan.

Penyempurnaan aspek ketatalaksanaan Aparatur Negara di Daerah pada masa yang akan datang, selain melanjutkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah relatif berhasil, juga perlu ditempuh kebijaksanaan-kebijaksanaan dengan prioritas sebagai berikut.

- a. *Peningkatan kemampuan memobilisasi berbagai sumber keuangan daerah*, dengan orientasi kepada: (1) Diversifikasi sumber dana dengan menggali sumber dana baru; (2) Peningkatan peran BUMD peningkatan modal, peningkatan kualitas SDM, perluasan dan diversifikasi pasar, serta diversifikasi produk; (3) Peningkatan efisiensi dan pengelolaan

- bantuan termasuk Inpres serta pinjaman; (4) Peningkatan peran serta swasta dalam pembangunan Daerah.
- b. *Penyempurnaan perangkat peraturan perundang-undangan di Daerah*, dengan orientasi terutama kepada penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan daerah sesuai dengan tuntutan dan partisipasi masyarakat.
 - c. *Peningkatan kualitas pelaksanaan program*, dengan orientasi kepada: (1) penyederhanaan mekanisme dan prosedur perizinan kegiatan dunia usaha di daerah-daerah tingkat II; (2) Peningkatan kesesuaian kualifikasi sumber daya manusia dengan kebutuhan proyek/kegiatan; (3) Peningkatan ketepatan jumlah material dengan kebutuhan proyek/kegiatan; dan (4) Pengembangan sistem informasi manajemen pembangunan daerah.
 - d. *Peningkatan kualitas pengawasan dan evaluasi*, serta tindak lanjut dari hasil pengawasan dan evaluasi tersebut, dengan orientasi kepada: (1) Pembudayaan pelaporan apabila menghadapi masalah; (2) Objektivitas pelaporan, dan tindak lanjut dari hasil pengawasan itu; (3) Pemanfaatan hasil evaluasi untuk bahan perbaikan bagi kegiatan selanjutnya; (4) Peningkatan pengarsipan terhadap berbagai dokumen kegiatan; (5) Pengefektifan peneguran atau pengenaan sanksi terhadap aparat yang melakukan penyimpangan atau penyelewengan; (6) Pembudayaan evaluasi pada setia akhir kegiatan; (7) Peningkatan kelengkapan isi laporan yang dibuat memuat aspek-aspek yang perlu dalam laporan itu.
 - e. *Peningkatan kualitas perencanaan pembangunan di daerah*, dengan orientasi kepada: (1) Penyempurnaan pelaksanaan mekanisme bottom up planning dan penggunaan proyek-proyek yang sudah dilaksanakan bagi perencanaan selanjutnya; (2) Peningkatan dukungan kualitas sumber daya manusia dalam perencanaan di Daerah (3) Peningkatan sumber dana untuk mendukung perencanaan yang telah ditetapkan.
 - f. *Peningkatan koordinasi antar instansi pemerintah di Daerah dalam melaksanakan pembangunan*, dengan orientasi kepada: (1) Keterpaduan berbagai kegiatan sejenis dan berkaitan, serta keserasian jadual pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh berbagai instansi; (2)

Keserasian berbagai kegiatan dengan kegiatan lainnya yang sama-sama merupakan tugas suatu instansi.

- g. *Peningkatan pelayanan terhadap masyarakat*; dengan orientasi kepada: (1) Pemeberian penjelasan kepada masyarakat mengenai pembangunan serta manfaat langsung maupun tidak langsung bagi masyarakat; (2) Penyiapan dukungan dan pembinaan gerakan peranserta masyarakat terhadap program-program pembangunan di Daerah.

3. Program Peningkatan Kualitas Aparatur Negara Di Daerah.

Program peningkatan kualitas Aparatur Negara di Daerah pada masa yang akan datang, selain melanjutkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah relatif berhasil, juga perlu ditempuh melalui kebijaksanaan: (1) Peningkatan program pendidikan berjenjang (bergelar) bagi pegawai, baik di dalam maupun di Luar Negeri; (2) Peningkatan kualitas SDM pada organisasi-organisasi kemasyarakatan formal, baik melalui pendidikan bergelar, maupun diklat-diklat, kursus-kursus, penataran, serta pengikutsertaan dalam berbagai forum ilmiah lainnya; (3) Peningkatan muatan materi diklat dan oeningkatan kesesuaian materi diklat dengan tuntutan pekerjaan. Oleh karena itu, sebelum diselenggarakan suatu diklat perlu dilakukan *training needs* terlebih dahulu; (4) Pemberina penghargaan bagi pegawai yang berdisiplin; (4) Penghilangan calo-calo atau makelar dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, serta penghapusan pungutan-pungutan liar dalam rangka menciptakan aparatur yang berdisiplin, bersih, dan berwibawa. Untuk itu perlu percontohan yang positif dari pihak atasan dalam segala hal.

BAB V

P E N U T U P

Demikianlah pokok-pokok pikiran tentang pembangunan aparatur negara di daerah dalam Repelita VII yang dapat kami kemukakan sebagai bahan kajian dan pertimbangan untuk melengkapi penyusunan Rancangan Repelita VII Sub Sektor Aparatur Negara oleh tim perumus di tingkat pusat.

Semoga upaya yang sederhana dan masih sangat jauh dari sempurna ini dapat memberikan manfaat bagi upaya penyempurnaan, dan pendayagunaan administrasi negara, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan di daerah, secara mandiri dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Djumara, Noorsyamsa, *Menuju Format Baru Pelayanan Umum*, Lembaga Administrasi Negara, 1994.
- Hall, Richard H, *Organizations: Structure and Process*, Third Edition, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc, 1972.
- Harmon, Michael M., Mayer, Richard T, *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Mass: Little, Brown and Company, 1986.
- Hodgetts, Richard M, *Management: Theory. Process and Practice*. Third Edition, Holt-Saunders International Editions, 1982.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru, Bandung, 1985.
- Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Haji Masagung, Jakarta, 1993.
- Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen Modern Menyongsong PJP II*, Jakarta, 1993.

- Litterer, Joseph A, *The Analasis of Organizations*. 2nd ed., New York: John Wiley & Sons, 1973.
- Mintzberg, H, *The Structuring of Organizations*, Engle-wood Cliffs, Calif.: Prentice-Hall, 1979.
- Mintzberg, H, *Mintzberg on Manaqement*. New York: The Free Press, 1989.
- Siagian, Sondang P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.
- Smelser, Neil, "Toward an Theory of Modernization," Pp. 268 - 284 - in Amitai Etzioni and Eva Etzioni (eds.) *Social Change*, New York : Basic Books, 1964.
- Sukirno, Sadono, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1982.
- Thompson, James D, *Orgанизations in Action*, New York : McGraw-Hill, 1967.
- Weber, Max."Essay in Socoiology" by H.Gerth and C.Wright Mills. Copyright 1946 by Oxford University Press, Inc., renewed 1973 by Hans H.Gerth.

DOKUMEN-DOKUMEN

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 tentang *Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat*. Eksemplar Lepas Republik Indonesia *Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 81/1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum*. Eksemplar Lepas

Republik Indonesia *Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) VI*.
Buku I sampai dengan buku IV.

ORGANISASI PENELITIAN

Berdasarkan SK Ketua LAN Nomor 234 O/IX/6/4/1996 tentang Susunan Personalia Tim Pelaksana Proyek Penelitian adalah sebagai berikut:

- | | |
|---|--|
| 1. Pembina Program | : DR. J.B. Kristiadi
Drs. Poltak Panggabean |
| 2. Penanggung Jawab | : Dr. Karhi Nisjar S., Ak.MM. |
| 3. Penanggung Jawab
Operasional/Peneliti | : Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc. |
| 4. Koordinator/Peneliti | : Dra. Endang Wiryatmi Tri L., MSi. |
| 5. Peneliti | : Dra. Jat Jat Wirijadinata, Mag.Rer.Publ. |
| 6. Peneliti | : Wawan Dharma Setiawan, SH. |
| 7. Peneliti | : Tri Widodo Wahyu Utomo, SH. |
| 8. Pembantu Peneliti | : Drs. Wahyu Gia Uliantoro |
| 9. Pembantu Peneliti | : Endas Agjar, SE.Ak. |
| 10. Pembantu Peneliti | : Dra. Edah Jubaedah |
| 11. Pembantu Peneliti | : Ir. Budi Setiawan |

