

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Cara pandang manusia saat ini terhadap organisasi¹ mengalami perubahan, dari sekedar kelompok kerjasama dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu menjadi sebuah sistem kerjasama dengan konsekuensi atau akibatnya. Dalam hal pengelolaan organisasi, kini juga terdapat pergeseran pandangan terhadap faktor penentu keberhasilan organisasi. Pergeseran pandangan tersebut terletak pada faktor sumber daya manusia yang dianggap menempati posisi kunci dalam peranannya di organisasi.

Peranan manusia dalam menggerakkan organisasi dapat dilihat dari produktivitas² dan kinerja.³ Produktivitas dan kinerja ini tentunya sangat berhubungan erat dengan integrasi manajemen sumber daya manusia yang

¹ Organisasi dapat ditinjau dari 2 sisi, yaitu organisasi sebagai wadah dimana kegiatan administrasi dijalankan dan organisasi sebagai rangkaian interaksi antara orang-orang dalam suatu ikatan formal. Organisasi sebagai wadah relatif bersifat statis, sedangkan sebagai suatu rangkaian interaksi organisasi merupakan suatu proses dan dengan demikian ia bersifat lebih dinamis. Organisasi sebagai wadah relatif bersifat statis yang diwujudkan dalam bentuk struktur organisasi. Struktur organisasi mewakili formalisasi dari peraturan-peraturan, fungsi dan hubungan kewenangan yang mengatur bagaimana orang bekerjasama dan menggunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi. Lihat Lembaga Administrasi Negara RI, *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja/Berkinerja Tinggi*, (Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara, 2004), hal. 10

² Produktivitas adalah nilai yang dihasilkan oleh barang dan jasa yang diproduksi oleh setiap karyawan atau pegawai. Lihat Randall S. Schuler dan Susan E. Jackson, *Human Resource Management*, (New York: West Publishing Company, 1997), hal. 7.

³ Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Lihat Anwar P. Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), hal. 67

sistematis dengan sistem produksi yang fleksibel, yaitu praktek rekrutmen yang terkoordinasi, penggunaan kelompok kerja, rotasi jabatan, pelatihan dan kompensasi.⁴ Berkaitan dengan sumber daya manusia, kecenderungan yang kini berlangsung adalah angkatan kerja dituntut untuk memiliki pengetahuan baru (*knowledge-intensive, high tech-knowledgeable*) yang sesuai dengan dinamika perubahan yang sedang berlangsung. Pola yang berubah ini menuntut “pengetahuan” baru dan “cara penanganan” (manajemen) yang baru. *Human capital* yang mengacu kepada pengetahuan, pendidikan, latihan, keahlian, ekspertis tenaga kerja suatu organisasi atau perusahaan kini menjadi sangat penting, dibandingkan dengan waktu-waktu lampau.⁵

Good Governance sebagai paradigma baru dalam birokrasi pemerintahan menyebutkan bahwa sumber daya aparatur negara merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan pemerintahan yang baik bersama dengan dunia usaha (*corporate governance*) dan masyarakat (*civil society*). Aparatur negara sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan diberikan tanggung jawab untuk merumuskan langkah-langkah strategis dan upaya-upaya kreatif guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara adil, demokratis dan bermartabat.⁶ Birokrasi di Indonesia saat ini masih menunjukkan rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur

⁴ Randall S. Schuler dan Susan E. Jackson, *Human Resource Management*, (New York: West Publishing Company, 1997), hal. 9

⁵ “Peran Strategis Pengembangan Sumber Daya Manusia”. www.tumoutou.net, diunduh Tanggal 21 Juli 2007.

⁶ Taufik Effendi, “Kondisi Pendayagunaan Aparatur Negara Saat Ini”. www.menpan.go.id, diunduh Tanggal 21 Juli 2007.

negara kepada masyarakat maupun kepada dunia usaha. Padahal, semenjak era reformasi tuntutan terhadap kinerja yang baik tidak hanya pada sektor privat saja akan tetapi juga berlaku sama bagi sektor publik.⁷

Berkaitan dengan kondisi tersebut ada beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya kualitas pelayanan pemerintah, yaitu:

1. *Role ambiguity*, terjadi karena ketidaktahuan PNS (Pegawai Negeri Sipil) mengenai apa yang menjadi harapan pimpinan akan pelayanan yang disediakan dan bagaimana cara memenuhi harapan tersebut. Hal ini disebabkan karena PNS tidak memiliki keterampilan yang cukup.
2. *Poor employee job-fit*, dalam suatu organisasi pemerintah seringkali dijumpai ketidaksesuaian antara kemampuan yang dimiliki pegawai dengan pekerjaan yang harus dilakukan. Akibatnya mereka tidak dapat melakukan pekerjaan sebagaimana semestinya.
3. *Poor technology job-fit*, kinerja pegawai sangat dipengaruhi oleh peralatan maupun teknologi yang mereka pergunakan dalam memberikan pelayanan. Terlalu minim peralatan serta teknologi yang dipergunakan akan berakibat pelayanan yang diberikan tidak dapat sesuai dengan diharapkan. Kondisi ini yang juga memberikan kesan pada masyarakat bahwa pelayanan yang disediakan pemerintah cenderung lamban dan terkadang dijumpai banyak kesalahan.
4. *Inappropriate supervisory control system*, tidak adanya sistem evaluasi dan penghargaan dalam instansi pemerintah. Kecenderungannya organisasi melihat kinerja pegawai melalui hasil kerja mereka, dimana “*output control system*” seringkali tidak sesuai dengan tujuan dari pelayanan melainkan didasarkan pada tujuan lain dari organisasi.

⁷ Seperti yang dikatakan oleh Ismail Mohamad dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang diselenggarakan oleh Unit KORPRI POLRI Pusat, pada tanggal 23 Oktober 2003 di Jakarta bahwa pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan, antara lain: kurang responsifnya pelayanan mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi, kurang informatif, kurang *accessible* sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan, kurang koordinasi berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya, birokratis sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama, kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, inefisien (khususnya dalam pelayanan perijinan). Lihat “Membangun Model Pelayanan Publik Yang Dapat Memenuhi Keinginan Masyarakat”. www.goodgovernance-bappenas.go.id, diunduh Tanggal 13 September 2007.

5. *Lack of perceived control*, permasalahan ini muncul diakibatkan ketidakmampuan pegawai dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam proses pemberian pelayanan yang disebabkan wewenang yang tidak mereka miliki sehingga mereka juga tidak terlatih untuk mengatasi permasalahan yang muncul dengan lebih baik.
6. *Lack of team work*, tidak adanya kerjasama antara pegawai dan pimpinan organisasi dalam memberikan pelayanan akan berakibat buruk terhadap kinerja yang dihasilkan. Permasalahan juga bisa diakibatkan kurang adanya dukungan pegawai.⁸

Dengan adanya berbagai faktor di atas, maka saat ini organisasi pemerintah dalam perubahan sumber daya manusia diarahkan pada peningkatan kualitas, profesionalisme, dan keterampilan aparatur negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara lebih optimal.

Untuk peningkatan kualitas pengelolaan aparatur negara, pemerintah pun mempunyai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009, yakni:

1. Menata kembali sumber daya manusia aparatur sesuai dengan kebutuhan akan jumlah dan kompetensi, serta perbaikan distribusi PNS
2. Menyempurnakan sistem manajemen pengelolaan sumber daya manusia aparatur terutama pada sistem karier dan remunerasi.
3. Meningkatkan kompetensi sumber daya manusia aparatur dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya.
4. Menyempurnakan sistem dan kualitas penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan PNS.
5. Menyiapkan dan menyempurnakan berbagai peraturan dan kebijakan manajemen kepegawaian
6. Mengembangkan profesionalisme pegawai negeri melalui penyempurnaan aturan etika dan mekanisme penegakan hukum disiplin.⁹

⁸ Lembaga Administrasi Negara RI, *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja/Berkinerja Tinggi*, (Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara, 2004), hal. 3.

⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 No. 17.

RPJM di atas, menyebabkan organisasi–organisasi pemerintah baik di pusat maupun di daerah mempunyai *guideline* (pedoman) dalam memperbaiki sumber daya aparturnya. Pedoman tersebut dimulai dari tahap rekrutmen, pengembangan pegawai hingga tahap pemberhentian pegawai.

Departemen Perindustrian sebagai institusi pemerintah menyadari bahwa perlunya sumber daya manusia yang berkualitas dalam melaksanakan visi dan misi institusinya. Perkembangan jumlah perusahaan industri yang mencapai lebih dari 20.685 perusahaan di tahun 2004¹⁰ dan dapat menyerap tenaga kerja hingga 30 juta orang di luar sektor pertanian (seperti yang terlihat pada Tabel I.1) mengindikasikan bahwa Departemen Perindustrian sebagai salah satu organisasi pemerintah yang cukup penting dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan industrinya.

Tabel I.1
Jumlah Tenaga Kerja Perusahaan Industri Tahun 1996-2004

	Pertambangan	Manufaktur	Retail, Restoran dan Pelayanan Akomodasi	Transportasi & Komunikasi	Keuangan & Pelayanan Lainnya	Total
1996	981.365	6.598.136	15.821.781	2.307.338	3.167.802	28.876.422
1998	655.311	5.287.418	15.626.299	1.993.332	2.457.816	26.020.176
1999	513.027	6.116.269	15.523.324	2.109.176	2.454.062	26.715.858
2000	601.478	6.291.441	15.735.642	2.281.481	2.754.648	27.644.690
2001	699.243	6.110.058	15.417.018	2.184.697	2.793.640	27.204.656
2002	583.457	6.566.232	16.834.815	2.342.670	2.723.492	29.050.672
2003	592.253	6.363.565	16.800.343	2.634.758	2.642.736	29.033.655
2004	589.869	6.547.855	17.797.199	2.811.456	2.800.753	30.547.132

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2007.

Sektor industri dapat menjadi tumpuan pembangunan ekonomi nasional yang memiliki potensi untuk memberikan kontribusi ekonomi yang besar melalui nilai tambah, dan devisa serta kontribusi sosial yang besar

¹⁰ “Jumlah Perusahaan Industri Per Subsektor”. www.bps.go.id, diunduh Tanggal 26 Oktober 2007.

terhadap kemajuan bangsa (seperti yang terlihat pada Tabel I.2). Berbagai program revitalisasi pengembangan sektor industri seperti penciptaan lingkungan bisnis yang kondusif, kemudahan perizinan usaha, penegakan peraturan dalam menjamin kepastian berusaha serta harmonisasi regulasi yang berhubungan dengan industri menyebabkan tuntutan sumber daya aparatur Departemen Perindustrian semakin besar.

Tabel I.2
Jumlah Investasi Luar Negeri Yang Disetujui Tahun 1997-2005
(US \$ Miliar)

Total	76,902
Kimia dan Farmasi	41,945
Kertas dan Percetakan	9,205
Logam, Mesin dan Elektronik	7,780
Makanan	5,055
Transportasi	3,756
Barang Tambang Non Logam	3,099
Tekstil	1,945
Karet dan Plastik	1,747
Kayu	0,740
Barang Kulit	0,635
Medis	0,148
Lainnya	0,848

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2007.

B. Perumusan Masalah

Instansi pemerintah yang membina kegiatan industri sudah dimulai sejak zaman Hindia Belanda yaitu tahun 1923 dengan nama *Departement van Landbouw, Nijverheid en Handel* atau yang dikenal dengan Departemen Pertanian, Kerajinan dan Perdagangan. Departemen tersebut berfungsi untuk mengatur dan membina kegiatan industri kecil dan kerajinan rumah

tangga.¹¹ Selanjutnya pada tahun 1950 setelah Negara Kesatuan RI berdiri, institusi pemerintah tersebut menjadi dua yaitu Kementerian Perdagangan dan Perindustrian serta Kementerian Pertanian. Tahun 1966 merupakan tahun transisi dari Pemerintah Orde Lama ke Pemerintah Orde Baru. Susunan kabinet pun lebih sederhana dengan adanya Departemen Perindustrian Dasar, Ringan, dan Tenaga (DEPERDARIGA) serta Departemen Perindustrian Tekstil dan Kerajinan Rakyat (DEPTEKRA).¹²

DEPERDARIGA dan DEPTEKRA digabung menjadi Departemen Perindustrian pada tahun 1968 hingga akhir Pembangunan Jangka Panjang yang Pertama (PJP I) pada tahun 1994. Perubahan departemen berikutnya terjadi pada akhir tahun 1995 dengan dikeluarkan Keppres No. 388/M tanggal 6 Desember 1995 yang menggabungkan Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan dengan nama Departemen Perindustrian dan Perdagangan yang dipimpin oleh Ir. Tunky Ariwibowo sebagai Menteri. Kemudian, dalam Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009) dipisah lagi menjadi Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan.¹³

Dengan jumlah pegawai yang mencapai 6.052 orang¹⁴ tentu bukan hal yang mudah bagi Departemen Perindustrian dalam mengembangkan sumber daya manusianya. Berbagai macam jenis pendidikan dan pelatihan (diklat) diselenggarakan oleh Departemen Perindustrian dalam rangka

¹¹ Bisuk Siahaan, *Industrialisasi di Indonesia sejak Periode Rehabilitasi sampai Awal Reformasi*, (Bandung: PT Bumi Grafika Jaya, 2000), hal. 33.

¹² *Ibid.* hal. 35.

¹³ *Ibid.* hal. 36.

¹⁴ "Rekapitulasi Pegawai Departemen Perindustrian". www.depperin.go.id, diunduh Tanggal 19 Juli 2007

pengembangan pegawai, yakni: Diklat Prajabatan, Diklat Perjenjangan, Diklat Fungsional, dan Diklat Teknis. Diklat Perjenjangan terdiri dari Diklat PIM Tingkat IV (ADUM), Diklat PIM Tingkat III (SPAMA), Diklat PIM Tingkat II (SPAMEN), Diklat PIM Tingkat I (SPATI). Sedangkan Diklat Teknis meliputi Diklat Profesi Tingkat Dasar/Penyetaraan (Penyesuaian Ijazah).¹⁵

Selain jenis diklat di atas, saat ini Departemen Perindustrian RI mempunyai kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan pengetahuan dan kompetensi pegawai. Kegiatan tersebut dinamakan “Magang ke Perusahaan Industri Bagi Pegawai Baru”. Pegawai baru disini adalah pegawai baru di lingkungan Departemen Perindustrian yang diangkat setelah tahun 2002 dengan pendidikan minimal S-1 dan yang telah menjadi pegawai negeri.

Kegiatan Magang ke Perusahaan Industri ini tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian No. 94/M-IND/PER/12/2006 Tentang Wajib Magang Bagi Pegawai Baru di Lingkungan Departemen Perindustrian ke Perusahaan Industri yang ditetapkan pada tanggal 8 Desember 2006 dan mulai dilaksanakan untuk tahun anggaran 2007. Selain itu, pentingnya kegiatan wajib magang tersebut bagi Departemen Perindustrian adalah untuk menambah pengetahuan pegawai baru dalam pembinaan perusahaan industri, seperti yang disampaikan oleh Kabag. Pengembangan Pegawai dan Kasubag. Analisis Kebutuhan Diklat sebagai berikut:

¹⁵ Departemen Perindustrian, *Petunjuk Teknis Administrasi Kepegawaian*, (Jakarta: Biro Kepegawaian Departemen Perindustrian, 2005), hal. 4-5.

“...bagaimana Departemen Perindustrian ingin membina perusahaan industri yang ingin dibinanya kalau Departemen Perindustrian itu sendiri tidak tahu apa yang terjadi di perusahaan industri”¹⁶

Hal tersebut ditambah dengan tidak adanya penerimaan pegawai baru yaitu dari tahun 1992 hingga tahun 2002 dimana Departemen Perindustrian masih menyatu dengan Departemen Perdagangan. Dengan tidak adanya penerimaan pegawai baru tersebut Departemen Perindustrian saat ini berusaha mengantisipasi kaderisasi sumber daya manusianya dalam rangka membina perusahaan industri, seperti yang disampaikan oleh Kabag. Pengembangan Pegawai dan Kasubag. Analisis Kebutuhan Diklat sebagai berikut: “...jedanya yang cukup lama, kurang lebih 10 tahun tidak ada penerimaan pegawai baru. Jadi untuk mengantisipasi kaderisasi di Departemen Perindustrian...”.¹⁷

Berdasarkan uraian di atas, peneliti mengangkat fokus pertanyaan penelitian *bagaimana strategi pengembangan pegawai baru di Departemen Perindustrian melalui kegiatan wajib magang di perusahaan industri?*

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Tujuan Penelitian.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui strategi pengembangan pegawai baru di Departemen Perindustrian melalui kegiatan wajib magang di perusahaan industri.

¹⁶ Wawancara dengan Kabag. Pengembangan Pegawai, pada Tanggal 6 September 2007 dan Kasubag. Analisis Kebutuhan Diklat pada Tanggal 3 Oktober 2007, diizinkan untuk dikutip.

¹⁷ *Ibid.*

Signifikansi Penelitian.

Terdapat beberapa sudut pandang yang pada akhirnya dapat menentukan signifikansi penelitian ini dilakukan, yakni:

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperluas khasanah pengetahuan di bidang strategi pengembangan sumber daya aparatur negara dalam rangka peningkatan kualitas pegawai dalam bidang pengetahuan maupun kompetensinya.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Departemen Perindustrian melalui pemaparan strategi pengembangan sumber daya aparatur negara.

D. Sistematika Penulisan

Sesuai dengan pendekatan kualitatif yang digunakan, penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab, yaitu:

Bab I Pendahuluan.

Dalam bab ini terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Signifikansi Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian

Pada bab ini terdiri dari sejumlah konsep teori sehingga konsep teori yang ada seputar pokok masalah yang diangkat penulis. Selain itu terdapat pula metode penelitian disusun oleh peneliti sebagai dasar acuan kerja dalam penelitian ini.

Bab III Gambaran Umum tentang Obyek Penelitian.

Pada bab ini tidak hanya berisi profil dari bidang kelembagaan tetapi juga gambaran umum obyek penelitian, yaitu kegiatan wajib magang di perusahaan industri bagi pegawai baru di Departemen Perindustrian dalam pencapaian tujuan organisasi yang berkaitan dengan peningkatan kualitas aparatur negara.

Bab IV Analisis Strategi Pengembangan Pegawai Baru Departemen Perindustrian melalui Kegiatan Wajib Magang di Perusahaan Industri

Bab ini merupakan pendeskripsian serta analisis terkait dengan pengembangan pegawai baru dengan studi kasus kegiatan magang di perusahaan industri yang secara sistematis mengacu pada tujuan penelitian. Analisis dalam Bab IV ini meliputi *assessment phase*, dan *training phase*, serta analisis temuan di lapangan. *Assessment phase* ini sendiri adalah analisis kebutuhan program magang, seperti analisis organisasi, analisis tugas dan analisis pegawai. Sedangkan *training phase* adalah pelaksanaan program magang secara keseluruhan.

Bab V Penutup

Bab ini terdiri atas simpulan dari hasil penelitian dan rekomendasi terhadap hasil analisis. Simpulan merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian sementara rekomendasi adalah berlawanan dari pokok persoalan penelitian sehingga masukan dalam rekomendasi ini dapat bermanfaat bagi perbaikan konsep peningkatan kualitas aparatur negara.