

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengaruh Pembatasan Jumlah Formasi Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Daerah Guna Meningkatkan Kinerja Pemerintahan Di Kabupaten Manggarai

1. Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Aparatur Sipil Negara merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN). Aparatur Sipil Negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan. Definisi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Definisi mengenai pegawai negeri sipil dapat diperinci dalam beberapa pokok yaitu memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, di angkat oleh pejabat yang berwenang, dan menduduki jabatan dalam instansi pemerintahan. Pegawai negeri sipil terdiri dari pegawai negeri sipil pusat, pegawai negeri sipil

daerah, dan pegawai negeri sipil yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara bertugas membantu Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Pegawai negeri sipil mempunyai fungsi sebagai aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat. Tugas pegawai negeri sipil menyelenggarakan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap pegawai negeri sipil harus mampu meletakkan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri sipil juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, kepada negara dan kepada pemerintah. Dalam hal ini berlaku prinsip momoloyolitas, sehingga setiap pegawai negeri sipil dapat memusatkan segala perhatian dan fikiran serta menggerakkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kesetiaan dan

ketaatan penuh ini berarti bahwa pegawai negeri sipil berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah, dan sebagai abdi masyarakat pegawai negeri sipil harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeimbangan antara material dan spiritual. Dilihat dari tujuan pembangunan nasional tersebut, terasa betapa berat tanggung jawab bangsa, negara dan pemerintah di dalam mengisi cita-cita kemerdekaan itu, tidak saja harus mewujudkan pembangunan di bidang materil tetapi juga harus melaksanakan pembangunan di bidang spiritual. Negara Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum modern yang di sebut juga *welfarestate*, menghendaki agar pemerintah tidak hanya bertanggung jawab di dalam memelihara ketertiban umum, tetapi juga harus ikut bertanggung jawab di dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Tentang *welfare state*, **E.Utrecht** (Rozali Abdulah:21) mengatakan:

pemerintah suatu welfarastate diberi tugas menyelenggarakan kepentingan umum, seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah, dan sebagainya. Banyak kepentingan yang dahulu diselenggarakan oleh partikelir (usaha swasta), sekarang diselenggarakan pada pemerintah, karena kepentingan-kepentingan itu telah menjadi kepentingan umum

Jadi di dalam negara Republik Indonesia, pemerintah terlibat langsung di dalam usaha-usaha pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Keterlibatan pemerintah dalam usaha pembangunan tersebut dilaksanakan melalui aparatnya, dalam hal ini pegawai negeri sipil.

Menurut **Prof. Dr. Mr. Prajudi Admosudirjo**(Rozali Abdulah:21), tugas aparatu negara Indonesia terdiri dari :

- a. Perencanaan (planning);
- b. Pengaturan (regeling);
- c. Tata pemerintahan (bestuur);
- d. Kepolisian (polisi);
- e. Penyelesaian perselisihan secara administratif (administrative rechtspleging);
- f. Tata Usaha Negara;
- g. Pembangunan;
- h. Penyelenggaraan usaha-usaha negara (perusahaan –perusahaan negara).

Disimpulkan dari apa yang dikemukakan **Prof. Dr. Mr. Prajudi Admosudirjo** tugas-tugas aparatur cukup berat yang didalamnya juga termasuk tugas pembangunan. Dalam hal ini di butuhkan pegawai negeri yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar RI 1945, negara dan pemerintah serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat berdayaguna, berhasilguna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, dan abdi masyarakat.

Manajemen kepegawaian adalah mempelajari dan mengembangkan berbagai jalan agar manusia bisa diintegrasikan secara efektif ke dalam berbagai organisasi yang diperlukan oleh masyarakat.Organisasi merupakan suatu alat sosial dan teknologi yang terlalu luas dan kompleks untuk dilaksanakan oleh satu orang.Usaha untuk mengintegrasikan manusia dan organisasi telah menjadi makin sulit dengan adanya perubahan dalam masyarakat sendiri. Persoalan-persoalan yang dihadapi akan semakin sulit

karena terjadinya perubahan-perubahan di dalam komposisi angkatan kerja, nilai-nilai/pandangan-pandangan hidup dari pegawai, permintaan dari para pemimpin organisasi, dan permintaan dari masyarakat. Perubahan-perubahan disebabkan oleh; meningkatnya tingkat pendidikan, tumbuhnya tenaga kerja wanita, masuknya tenaga kerja asing. Dengan demikian orang yang menangani bidang kepegawaian harus bekerja di tengah 3 (tiga) kekuatan utama, yaitu organisasi yang menginginkan pegawai yang cakap yang terampil, kebutuhan organisasi dan pegawai yang harus di penuhi, dan kebutuhan masyarakat luas agar sumber daya manusia terlindungi.

Manajemen kepegawaian dapat dirumuskan antara lain sebagai berikut:

- a. Merupakan terjemahan dari istilah Personnel Management
- b. Sebagai proses mengembangkan, menerapkan dan menilai kebijaksanaan, prosedur-prosedur, metode-metode, program-program yang berhubungan dengan individu dalam organisasi.
- c. Perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan dari pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian dan pemeliharaan tenaga kerja dengan maksud untuk membantu mencapai tujuan organisasi, individu dan masyarakat.
- d. Seni dan ilmu perencanaan, pelaksanaan dan pengontrolan tenaga kerja untuk tercapainya tujuan yang ditentukan terlebih dahulu dengan adanya kepuasan hati pada diri para pekerja dengan tujuan daya guan dan kerjasama.
- e. Suatu proses penggunaan alat peralatan, uang, waktu, metode, dan sistem yang didasarkan pada prinsiptertentu, untuk usaha pencapaian tujuan yang telah di tentukan dengan daya dan hasil sebesar-besarnya.

Manajemen kepegawaian dalah tugas untuk melaksanakan dan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang ditentukan administrasi dengan titik berat pada : perencanaan dan pengadaan tenaga kerja (pegawai)

menurut formasi, menggerakkan dan mengarahkan serta membina tenaga kerja, memungkinkan prestasi kerja yang maksimal (D.A.Sumantri:14-16).

Manajemen kepegawaian atau manajemen Aparatur Sipil Negara dalam Pasal 1 angka lima (5) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ialah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Jumlah Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan adalah berdasarkan beban kerja yang dipikulkan pada suatu organisasi. Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong. Faktor-faktor yang mempengaruhi penetapan formasi adalah jenis, sifat, dan beban kerja yang dibebankan pada sesuatu organisasi serta jenjang dan jumlah pangkat, dan jabatan yang tersedia dalam suatu organisasi serta jenjang dan jumlah pangkat, dan jabatan yang tersedia dalam suatu organisasi selain daripada itu perlu pula diperhatikan tentang prinsip-prinsip pelaksanaan pekerjaan dan alat yang tersedia. Manajemen kepegawaian adalah adalah perpaduan kata manajemen dan kepegawaian, oleh karenanya untuk mendefinisikan perlu diartikan masing-masing. **Sondang P. Siagian** mengemukakan bahwa manajemen adalah kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan orang

lain.Kepegawaian dimaksud adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan pegawai.

2.Formasi Pegawai Negeri Sipil

Warga negara masa kini dalam setiap negara pada dasarnya adalah pegawai, bekerja pada suatu lembaga, dan memandang lembaga sebagai tempat kesempatan kerja.Bekerja dan pekerjaan adalah dua bentuk dari satu kata, keduanya saling bergantung dan berkaitan. Bekerja itu merupakan aktivitas sosial yang memberikan isi dan makna pada diri manusia, kerja juga merupakan aktivitas dasar yang paling penting bagi individu, karena memberikan kesenangan dan arti tersendiri bagi kehidupan, khususnya bagi orang yang sehat jasmani dan rohaninya. Kerja juga bisa memberikan status sosial kepada seseorang sekaligus mengikatnya dengan pribadi lain, karena setiap individu harus bekerjasama dengan orang lain. Situasi bekerja dalam masyarakat modern yang sangat kompleks di masa sekarang ini senantiasa membutuhkan kerja sama dan kerja kooperatif. Orang yang bekerja di sebut tenaga kerja, tenaga kerja yang bekerja pada organisasi formil di sebut pegawai.Pegawai ialah orang-orang yang telah memenuhi persyaratan tertentu, diangkat dan ditempatkan/ditugaskan atau diperkerjakan dalam jajaran organisasi formil untuk melaksanakan suatu pekerjaan dan atas prestasi/hasil kerjanya di berikan imbalan jasa (gaji).Organisasi formil dalam

merekrut pegawai perlu menetapkan jumlah formasi dalam merekrut pegawai baru Demikian juga dalam organisasi negara.

Formasi Pegawai Negeri Sipil menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil adalah Formasi Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut dengan formasi adalah jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu. Formasi Pegawai Negeri Sipil secara nasional terdiri dari : Formasi Pegawai Negeri Sipil Pusat, dan Formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah. Formasi Pegawai Negeri Sipil Pusat untuk masing-masing satuan organisasi Pemerintah Pusat setiap tahun anggaran ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara setelah mendapat pertimbangan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara. Formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah untuk masing-masing satuan organisasi Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota setiap tahun anggaran ditetapkan oleh Kepala Daerah masing-masing setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara, berdasarkan pertimbangan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Organisasi adalah alat untuk mencapai suatu tujuan, oleh sebab itu organisasi harus disesuaikan dengan tugas pokok. Tugas pokok dapat berkembang dari waktu ke waktu, maka jumlah pegawai negeri sipil yang diperlukan haruslah disesuaikan dengan perkembangan tugas pokok. Penetapan formasi pegawai negeri sipil diperlukan terlebih dahulu analisa kebutuhan pegawai negeri sipil dan untuk dapat melakukan analisa kebutuhan dimaksud, perlu menganalisa jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan oleh suatu Instansi. Analisa kebutuhan pegawai negeri sipil adalah suatu proses analisa secara logis dan teratur dari segala dasar/ factor-faktor yang ditentukan untuk dapat menentukan jumlah dan susunan pangkat serta kualitas pegawai negeri sipil yang diperlukan oleh satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugasnya secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan. Formasi adalah penentuan kebutuhan pegawai, masalah penentuan pegawai tidaklah hanya menyakut satu unit organisasi administrasi negara tetapi mengenai berbagai unit organisasi administrasi negara. Oleh karena itu dalam penentuan formasi harus diikuti oleh suatu analisa jabatan. Analisa jabatan (*job analysis*) merupakan suatu proses untuk mempelajari dan mengumpulkan berbagai informasi yang berhubungan dengan berbagai operasi dan kewajiban jabatan. Dengan demikian analisa jabatan akan mencoba mengupas suatu jabatan, dengan member jawaban atas pertanyaan tentang apa yang harus dilakukan,

bagaimana menjalankannya, mengapa pekerjaan itu harus dilakukan. Hasil dari analisa jabatan adalah deskripsi jabatan dan spesifikasi jabatan.

Formasi suatu instansi ditetapkan untuk jangka waktu tertentu atau pada waktu tertentu menurut kebutuhan, dan disusun berdasarkan:

- a. Jenis pekerjaan;
- b. Sifat pekerjaan;
- c. Perkiraan beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang pegawai negeri sipil dalam jangka waktu tertentu;
- d. Prinsip pelaksanaan pekerjaan;
- e. Jenjang dan jumlah pangkat dan jabatan yang tersedia dalam satuan organisasi yang bersangkutan;
- f. Peralatan yang tersedia;
- g. Kemampuan keuangan negara.

3. Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Pengadaan pegawai negeri sipil Sipil berdasarkan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan jabatan administrasi dan/atau jabatan fungsional dalam suatu instansi pemerintah. Pengadaan pegawai negeri sipil lebih lanjut diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang kosong.

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil mempunyai fungsi , yaitu :

- a. Perencanaan Sumber Daya Manusia

Badan Kepegawaian Negara (BKN) sebagai lembaga pemerintah yang bertanggungjawab di bidang manajemen kepegawaian negara mengemban

fungsi sebagai perumus kebijakan di bidang kepegawaian, diharapkan dapat mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil agar dapat melaksanakan tugas secara berdaya guna dan berhasil guna melalui suatu sistem rekrutmen yang dapat memenuhi tuntutan kebutuhan kualitas SDM-PNS. Rekrutmen pegawai yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah, belum mampu mengungkap kompetensi SDM-PNS sesuai dengan kebutuhan. Proses prosedur rekrutmen Pegawai Negeri Sipil selama ini menurut opini yang berkembang di masyarakat, cenderung diwarnai oleh praktik-praktik kolusi, daerahisme, sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas SDM-PNS. Kualitas SDM-PNS, antara lain ditentukan oleh rekrutmen yang merupakan proses aktivitas mencari dan menemukan SDM-PNS yang memiliki motivasi, kemampuan, keahlian dan pengetahuan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas jabatannya. Secara organisatoris rekrutmen sebagai perencanaan Sumber Daya Manusia harus terprogram secara komprehensif untuk dapat memprediksi kebutuhan baik kuantitas maupun kualitas serta perencanaan yang profesional. Secara teoritis, banyak metode dan teknik seleksi untuk mengevaluasi pelamar sesuai jabatan yang lowong dalam organisasi. Fenomena yang berkembang di jajaran birokrasi pemerintah, menunjukkan bahwa SDM-PNS saat ini belum memiliki kualitas yang sebanding dengan tuntutan perubahan pada fungsi serta

teknologi. Demikian juga, distribusi SDM-PNS belum seimbang. Sehubungan dengan itu diperlukan langkah-langkah perbaikan untuk merespon tuntutan masyarakat terhadap profesionalisme SDM-PNS. Berangkat dari kondisi tersebut dan sejalan dengan semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap profesionalisme PNS.

b. Analisis Jabatan

Dalam penempatan PNS pada jabatan yang tepat dalam susunan organisasi, terlebih dahulu harus diketahui mengenai informasi tentang tugas fungsi dan beban kerja organisasi tersebut. Informasi tersebut hanya dapat diketahui melalui hasil analisis jabatan. Analisis jabatan adalah proses untuk menguraikan data dan informasi tentang jabatan yang kesemuanya itu diperlukan sebagai bahan penyusunan formasi pegawai, meliputi jumlah dan kualitas yang dibutuhkan. Analisis jabatan bertujuan untuk mengetahui data/informasi guna menetapkan : (a) kuantitas dan kualitas PNS yang diperlukan dalam suatu organisasi; (b) pengembangan kompetensi PNS melalui pendidikan dan pelatihan; (c) evaluasi jabatan; (d) penilaian pelaksanaan pekerjaan; (e) promosi dan/atau pemindahan; serta (f) pengembangan kinerja organisasi. Dengan diperolehnya data dan informasi hasil analisis jabatan diharapkan perencanaan kepegawaian dapat dilaksanakan secara efektif. Efektif tidaknya suatu organisasi sangat tergantung pada kemampuan SDM yang ada di dalamnya. Kapasitas SDM

yang ada dalam suatu organisasi lah yang akan mampu mengarahkan organisasi pada pencapaian tujuan. Keberadaan SDM yang kapabel tentu tidak terlepas dari upaya untuk mendapatkan SDM yang kapabel tersebut. Salah satu langkah mendasar yang harus dilakukan oleh setiap organisasi, untuk mendapatkan SDM yang tepat jumlah dan tepat kualitas adalah analisis jabatan. Pengabaian terhadap analisis jabatan akan membuat organisasi mengalami kerugian. Kerugian yang dimaksud dalam hal ini tidak hanya berupa efisiensi anggaran, akan tetapi juga pada kualitas layanan yang diberikan.

c. Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil

Rekrutmen adalah serangkaian proses dalam penerimaan anggota baru dalam suatu organisasi khususnya dalam organisasi pemerintahan.. Keberadaan rekrutmen diharapkan agar organisasi pemerintahan memperoleh tenaga kerja yang berkualitas. Hal ini dilakukan untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik.

d. Seleksi, Orientasi, dan Pengakatan

Kegiatan seleksi tidak hanya merupakan proses pemilihan pegawai dari sekian banyak pelamar yang dijangar melalui proses perekrutan, tetapi juga proses pemilihan calon pegawai terhadap organisasi yang akan dimasuki. Pegawai yang telah lolos seleksi akan diprioritaskan untuk mengikuti kegiatan orientasi sebelum yang bersangkutan ditempatkan dan mulai

bekerja. Orientasi sangat penting terutama bagi pegawai baru. Hal ini dikarenakan apa yang diperoleh pertama kali seseorang memasuki dunia kerja akan berkesan lama, dan ini akan mempengaruhi pegawai tersebut. Orientasi merupakan upaya untuk mensosialisasikan nilai-nilai organisasi, pekerjaan, dan rekan-rekan pada pegawai baru, yang dilakukan melalui sebuah program formal maupun informal. Bagi pegawai lama yang akan menduduki jabatan baru, orientasi juga perlu. Mereka dapat belajar terlebih dahulu tanggung jawab yang akan dikerjakannya.

Setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi pegawai negeri sipil, namun harus dilaksanakan menurut prosedur sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan peraturan yang berlaku, yaitu :

- a. Harus mengajukan lamaran;
- b. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh ketentuan peraturan yang berlaku;
- c. Menempuh masa percobaan dalam waktu yang ditentukan, dengan status calon pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Pejabat yang berwenang dalam pengadaan pegawai negeri sipil harus mengumumkan pengadaan pegawai negeri sipil seluas-luasnya melalui surat-surat kabar atau media lainnya yang tersedia dan mungkin digunakan. Dengan cara ini pengadaan pegawai negeri sipil diketahui oleh umum. Dengan

demikian disamping memberi kesempatan kepada sebanyak mungkin warga negara Indonesia untuk mengajukan lamaran, juga memungkinkan Instansi yang bersangkutan untuk memilih tenaga yang dipandang cakap dalam melaksanakan tugasnya.

Pembinaan pegawai negeri sipil menganut sistem karier dengan sistem prestasi kerja. Sistem ini, haruslah terwujud dalam cara-cara pengadaan pegawai negeri sipil. Syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar untuk menjadi pegawai negeri sipil adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- c. Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
- d. Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
- e. Tidak berkedudukan sebagai Calon/Pegawai Negeri;
- f. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan;
- g. Berkelakuan baik;
- h. Sehat jasmani dan rohani;
- i. Bersedia ditempatkan di Seluruh wilayah Negara Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh Pemerintah; dan
- j. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.



Prosedur pengangkatan pegawai negeri sipil ditempuh melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS.

a. Tahap perencanaan

Perencanaan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang mengenai hal-hal yang akan dikerjakan di masa akan datang dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Perencanaan merupakan fungsi organik pertama karena tanpa adanya rencana, tidak ada dasar untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam rangka mencapai tujuan. Dalam mencari perencanaan yang baik, diperlukan penelitian sebagai awal proses dalam menganalisa situasi yang ada berupa data dan fakta relevan guna menunjang pelaksanaan administrasi, khususnya dalam pelaksanaan fungsi manajemen kepegawaian.

Perencanaan adalah unsur yang mengawali seluruh kegiatan administrasi kepegawaian. Kegiatan perencanaan meliputi pula kebutuhan dana yang dibutuhkan sehingga pada akhirnya diperoleh gambaran menyeluruh tentang kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun-tahun mendatang.

Perencanaan pegawai dapat didefinisikan sebagai proses penentuan kebutuhan pegawai pada masa yang akan datang berdasarkan perubahan-

perubahan yang terjadi dan persediaan tenaga kerja yang ada. Perencanaan pegawai merupakan bagian penting dari dan sebagai kontributor pada proses perencanaan strategis karena membantu organisasi dalam menentukan sumber-sumber yang diperlukan dan membantu menentukan apa yang benar-benar dapat dicapai dengan sumber-sumber yang tersedia. Perencanaan pegawai yang baik akan memperbaiki pemanfaatan pegawai, menyesuaikan aktivitas pegawai dan kebutuhan di masa depan secara efisien, meningkatkan efisiensi dalam merekrut pegawai baru serta melengkapi informasi tentang kepegawaian yang dapat membantu kegiatan kepegawaian dan unit organisasi lainnya. Melalui perencanaan dapat diketahui kekurangan dibanding kebutuhan sehingga dapat dilakukan perekrutan pegawai baru, promosi, dan transfer secara proaktif sehingga tidak mengganggu kegiatan organisasi.

b. Pengumuman lowongan

Pengumuman lowongan merupakan suatu kegiatan guna memberikan pemberitahuan tentang pengadaan pegawai negeri sipil kepada masyarakat umum. Pengumuman tersebut melalui media-media komunikasi dan media-media lainya guna memberikan kesempatan kepada masyarakat umum yang telah memenuhi syarat-syarat untuk mendaftar menjadi pegawai negeri sipil.

c. Pelamaran

Guna memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, maka setiap penerimaan pegawai baru harus diumumkan secara luas. Pengumuman tersebut harus memuat hal-hal sebagai berikut: jumlah dan jenis lowongan yang tersedia, syarat yang harus dipenuhi oleh pelamar, alamat tempat lamaran ditujukan, batas waktu pengajuan lamaran, dan lain-lain yang dianggap perlu. Syarat lamaran harus dilengkapi dengan lampiran sebagai berikut (Rozali Abdulah : 29-30) :

- 1) Daftar riwayat hidup;
- 2) Salinan atau fotokopi surat tanda tamat belajar/ijazah yang disahkan oleh pejabat yang berwajib;
- 3) Surat keterangan kelakuan baik dari kepolisian setempat;
- 4) Surat keterangan kesehatan dari dokter, baik dari dokter pemerintah maupun dokter swasta;
- 5) Surat pernyataan pelamar, bahwa tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungan dengan jabatannya;
- 6) Surat pernyataan pelamar, bahwa tidak pernah terlibat dalam gerakan yang menentang Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah;
- 7) Surat pernyataan pelamar, bahwa tidak pernah diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta;
- 8) Surat pernyataan pelamar, bahwa ia tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri atau calon pegawai negeri;
- 9) Surat pernyataan pelamar, bahwa bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia atau di negara lain yang ditentukan oleh Pemerintah;
- 10) Pas foto ukuran dan jumlah yang ditentukan;

- 11) Salinan sah surat keputusan tentang pengalaman bekerja bagi pelamar yang telah memunyai pengalaman bekerja. Apabila surat keputusan yang dimaksud hilang, maka sebagai gantinya dapat dibuat surat keterangan dari dua orang saksi bekas teman sejawat yang disahkan oleh pejabat yang berwenang;
- 12) Surat keterangan lainnya yang diminta dalam pengumuman;
- 13) Surat lamaran beserta lampiran dibuat menurut jumlah rangkap sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

d. Seleksi

Kegiatan seleksi tidak hanya merupakan proses pemilihan pegawai dari sekian banyak pelamar yang dijangkau melalui proses perekrutan, tetapi juga proses pemilihan calon pegawai terhadap organisasi yang akan dimasuki. Pegawai yang telah lolos seleksi akan diprioritaskan untuk mengikuti kegiatan orientasi sebelum yang bersangkutan ditempatkan dan mulai bekerja. Orientasi sangat penting terutama bagi pegawai baru. Hal ini dikarenakan apa yang diperoleh pertama kali seseorang memasuki dunia kerja akan berkesan lama, dan ini akan mempengaruhi pegawai tersebut. Penyelenggaraan seleksi pengadaan pegawai negeri sipil oleh instansi pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetisi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Penyelenggaraan seleksi pegawai negeri sipil terdiri dari 3 (tiga) tahap meliputi seleksi administratif, seleksi kompetisi dasar, dan seleksi kompetisi bidang.

Seleksi administratif dilakukan dengan meneliti syarat-syarat yang telah ditentukan dalam pengumuman, dengan menjabarkan meneliti semua

lampiran yang ada. Bagi calon yang lulus dalam penyaringan administrasi ini dalam arti telah memenuhi semua syarat-syarat yang ditentukan dalam pengumuman, dapat mengikuti seleksi tahap dua yaitu seleksi kompetisi dasar. Seleksi kompetisi dasar diselenggarakan oleh panitia ujian yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, pada waktu dan tempat yang sudah ditentukan dan telah diberitahukan kepada peserta kompetisi dasar, baik melalui surat maupun melalui pengumuman. Materi-materi seleksi kompetisi dasar disusun sedemikian rupa, sehingga betul-betul dapat mengukur kecakapan dan keterampilan para calon. Seleksi selanjutnya berkaitan dengan seleksi kompetisi bidang. Seleksi kompetisi bidang yaitu pengetahuan yang bersifat teknik yang dibutuhkan oleh instansi yang bersangkutan sesuai dengan tugas instansi itu masing-masing.

e. Masa percobaan

Peserta yang lolos seleksi pengadaan pegawai negeri sipil di angkat menjadi calon pegawai negeri sipil. Pengangkatan calon PNS ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian. Peserta yang lolos seleksi pengadaan pegawai negeri sipil wajib menjalani masa percobaan.

Masa percobaan bagi calon PNS dilaksanakan dalam jangka waktu selama 1 (satu) tahun. Masa percobaan bagi calon PNS dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas

moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebanggaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetisi bidang.

f. Pengangkatan menjadi pegawai negeri sipil

Pengangkatan pegawai adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak yang memberikan suatu penetapan kepada seseorang yang diangkat kedalam suatu kedudukan yang tunduk pada suatu kumpulan ketentuan-ketentuan baik yang termuat dalam pelbagai peraturan perundang-undang yang ada maupun yang akan diadakan atau ketentuan-ketentuan yang merupakan kelaziman. Jadi pengangkatan pegawai adalah pengangkatan seorang warga negara menjadi pegawai negeri sipil dan menempatkannya dalam jabatan yang diatur dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Dalam pengangkatan pegawai dikenal beberapa sistem antara lain yaitu : sistem patronage, sistem karir, dan sistem merit (D.A.Sumantri.SH : 1988 : 58-60).

1) Sistem *patronage*

Sistem patronage adalah sistem pengangkatan yang berdasarkan atas hubungan yang baik antara golongan yang berkuasa dengan orang yang diangkat. Sistem ini terbagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu sistem spoils dan

sistem nepotisme. Sistem spoils adalah sistem pengangkatan pegawai berdasarkan kawan-kawan separtai atau segolongan. Kawan-kawan separtai atau segolongan ini merupakan syarat mutlak. Sistem spoils ini digunakan oleh negara Amerika Serikat yaitu apabila terjadi kemenangan suatu partai dalam pemilihan umum terhadap partai yang sedang berkuasa dalam pemerintah, maka dengan sendirinya pejabat-pejabat/pegawai-pegawainya akan mengundurkan diri, dan jabatan-jabatan beserta fasilitas yang diperoleh sebelum pemilihan umum itu akan berlaku dan merupakan hak bagi pengikut partai yang menang. Sistem nepotisme adalah sistem pengangkatan pegawai yang bukan saja didasarkan atas hubungan kawan, tetapi didasarkan juga atas hubungan keluarga, suku dan sebagainya antar penguasa dan calon yang akan diangkat. Sistem ini biasanya digunakan di negara-negara Eropa. Jadi pada pengangkatan menurut sistem ini diutamakan anggota keluarga, kerabat, atau saudara-saudaranya untuk diberi kesempatan memegang jabatan yang dianggap penting. Dalam kedua sistem tersebut terdapat kelemahan-kelemahan yang menimbulkan kerugian-kerugian yaitu kemungkinan besar orang-orang yang diangkat tidak cakap dalam bidang yang diperlukan; oleh karena hanya mementingkan partai, golongan, teman atau keluarga, maka tertutuplah kesempatan kerja bagi masyarakat luas; kemungkinan terjadi kekacauan-kekacauan di dalam daerah atau negara itu seperti halnya : penculikan,

pembunuhan, perampokan, dan sebagainya. Oleh karena itu sistem tersebut tidak dapat digunakan di Indonesia, karena tidak cocok dengan keadaannya.

2) Sistem karier

Sistem karier adalah suatu sistem kepegawaian, dimana pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangannya lebih lanjut, masa kerja, kesetiaan, pengabdian, dan syarat-syarat obyektif lainnya juga menentukan. Dalam pengertian tersebut dikehendaki agar bagi calon pegawai negeri sipil maupun pegawai negeri sipil yang bekerja selalu diberi kesempatan untuk menambah kemampuan kerja keterampilan, pengetahuan untuk mengembangkan prestasi kerjanya dan mereka diberi kesempatan pula untuk mencapai pangkat setinggi-tingginya. Dengan demikian pegawai-pegawai tersebut diberikan kesempatan untuk lebih maju dan mendapatkan tempat (kedudukan) yang lebih tinggi.

3) Sistem merit

Sistem merit atau disebut sistem prestasi kerja ialah suatu sistem kepegawaian, dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki suatu jabatan atau untuk naik pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi

yang dicapai oleh pegawai yang diangkat. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi dibuktikan secara nyata. Jadi sistem ini menghendaki pengangkatan pegawai berdasarkan kualitas seseorang calon yang diangkat. Kualitas ini didasarkan atas kecakapan, bakat, kesehatan disamping ketentuan-ketentuan yang masih ditentukan dengan adanya ujian yang diadakan oleh karena untuk pengangkatan diperlukan adanya kecakapan dan kemampuan, maka perlu diadakan ujian untuk membuktikannya. Dengan sistem ini ada keuntungannya, antara lain : membuka kesempatan bagi masyarakat luas yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, terlepas dari penilaian golongan lingkungan keluarga dan sebagainya; dapat memperoleh pegawai yang cakap dan mampu serta setia; memberikan dorongan kepada pegawai untuk mencapai pangkat dan kedudukan setinggi-tingginya. Oleh karena itu, maka sistem karier dan sistem merit tersebut dipergunakan di Indonesia.

Pengangkatan calon pegawai negeri sipil harus memenuhi persyaratan yaitu lulus pendidikan dan pelatihan dan sehat jasmani dan rohani. Calon pegawai negeri sipil yang telah memenuhi persyaratan tersebut diangkat menjadi pegawai negeri sipil oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Birokrasi dan Manajemen Pemerintahan

Birokrasi yang dalam bahasa Inggris disebut *bureaucracy* berasal dari kata *bureau* (berarti meja) dan *cratin* (berarti kekuasaan), maksudnya kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja. Di Indonesia, birokrasi cenderung diartikan berbelit-belit. Kendati sebenarnya, bila orang-orang di belakang meja itu disiplin, terampil, taat pada tugas dan tidak membedakan tugas, maka hal yang tersebut tidak akan terjadi. Menurut **Weber**, birokrasi adalah metode organisasi terbaik dengan spesialisasi tugas. Birokrasi tetap akan diperlukan di kantor-kantor pemerintah, terutama di negara-negara berkembang yang harus di pacu dengan kedisiplinan. Selama ini banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi, yaitu bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, yaitu : kerja yang ketat pada peraturan (*rule*); tugas yang khusus (*spesialisasi*); kaku dan sederhana (*zakelijk*); penyelenggara yang resmi (*formal*); pengaturan dari atas ke bawah (*hierarkis*); berdasarkan logika (*rasional*); tersentralistis (*otoritas*); taat dan patuh (*obedience*); tidak melanggar aturan (*discipline*); terstruktur (*sistematis*); tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Bagi negara-negara yang berkembang lambat, kesukuaan masih dipertahankan, birokrasi masih sangat diperlukan. Tetapi bagi negara-negara yang kehidupannya moderat, kesadaran lingkungan tinggi serta membutuhkan pendemokrasian lebih mapan, menginginkan *balance* berupa kelonggaran birokrasi. Para pakar birokrasi semula merumuskan pendapatnya karena melihat masih banyaknya organisasi yang bekerja secara sembrono. Misalnya tanpa pembagian tugas, tidak ada aturan hukum, terlalu pandang bulu terhadap keluarganya, tradisional, primordial, irasional, dan tidak logis dalam mengambil keputusan, kurang bertanggung jawab, tidak disiplin, serta tidak sistematis dalam perumusan kebijakan. Tetapi kemudian pada organisasi yang mencoba menjalankan birokrasi yang dimodifikasi sesuai dengan budaya setempat, maka lahirlah bentuk paling ekstrem dari birokrasi tersebut yaitu kekakuan yang sentralistis. Para tenaga kerja diperlukan sebagai robot yang terikat pada ruang dan waktu. Sementara itu, para pemikir ditingkat atas melulu hanya mengandalkan logika tanpa perasaan. Kendati seharusnya antara logika, etika dan bahkan estetika saling berdialektika.

Prinsip *balance* diperlukan untuk menyeimbangkan birokrasi itu sendiri dengan kebijaksanaan. Namun birokrasi tersebut tetap diselenggarakan dengan memperharikan ketentuan sebagai berikut: tugas yang satu dengan tugas yang lain harus dapat dikoordinasikan sesama rekan sekerja; terkadang perlu kebijaksanaan diluar peraturan yang telah berjalan dan ditetapkan

semula secara bersama; adanya kiat (seni/cara) untuk menyelenggarakan sesuatu yang mungkin berkonotasi rasa irasional; bawahan tetap harus diberi wewenang untuk dapat memberikan saran yang produktif (seperti telaah staf) lengkap dengan analisis dan solusinya; pembagian tugas hendaknya lebih desentralisasi demokratis.

1. Karakteristik dan Perilaku Birokrasi

Ada beberapa karakteristik dan perilaku birokrat yang akhir-akhir ini menjadi masalah dalam pemerintahan, seperti : budaya feodalistik masih terasa, kebiasaan menunggu petunjuk pengarah, loyalitas kepada individu bukan kepada tugas organisasi, belum berorientasi pada prestasi, keinginan untuk melayani masih rendah, belum ditopang teknologi secara menyeluruh, budaya ekonomi biaya tinggi, dan jumlah pegawai negeri relatif banyak banyak tetapi kurang bermutu dan asal jadi.

Pengaruh budaya feodalistik yaitu hubungan antara bawahan terhadap atasan, akan memunculkan pengkultusan. Itu sebabnya, setiap kegiatan menjadi sah bila dianggap sudah mendapat restu dari atas atau dari pusat kekuasaan pemerintah. Dalam seleksi kenaikan pangkat dan jabatan atau penerimaan pegawai, yang berlaku adalah penerimaan dan pengangkatan pegawai sesuai dengan selera pemimpin. Dengan demikian terjadi primordialisme yang nepotisme, bukan berdasarkan prestasi kerja. Begitu

pula dalam pelayanan, mereka yang didahulukan dalam pelayanan pembuatan SIM, KTP, IMB, dan lain-lain adalah mereka yang bersedia memberi uang lebih. Ekseksnya sudah barang tentu mereka yang tidak memiliki uang atau dana lebih, tersendat-sendat urusannya.

Sebagian negara berkembang belum ditopang teknologi. Jadi, timbul keinginan untuk meniru pemakaian barang-barang teknologi canggih bukan untuk memperlancar urusan, melainkan untuk keagahan. Contohnya computer, faksimile, dan lain-lain. Bila pada masyarakat Jepang orientasinya adalah pada pengabdian yang ditunjukkan pada kesuksesan kelompok (tim). Sehingga bila ada seseorang yang mempecundangi maka dikhawatirkan organisasi merasa malu, lalu yang bersangkutan mengundurkan diri. Tetapi dalam masyarakat Indonesia loyalitas pengabdian hanya pada atasan. Itulah sebabnya, bila atasan tidak masuk kantor maka bawahan juga tidak masuk kantor. Pada gilirannya para pejabat pemerintah dapat memanfaatkan kedudukannya untuk mengumpulkan kekayaan pribadi, sepanjang atasan tidak menghalanginya, dan apabila bersalah tidak berkenan mundur.

2. Organisasi Pemerintahan

Definisi tentang organisasi dari beberapa pakar mengandung keidentikan yang sama, beberapa pendapat para pakar mengenai organisasi

antara lain: **James D. Mooney (1954)**, organisasi adalah segala bentuk perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama. **John D. Millet (1954)**, organisasi adalah sebagai kerangka struktur di mana pekerjaan dari beberapa orang di selenggarakan untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. **Herbert A.Simon (1958)**, organisasi adalah sebagai pola komunikasi yang lengkap dan hubungan lain di dalam suatu kelompok orang-orang. **Dwight Waldo (1955)**, organisasi adalah sebagai suatu struktur dari kewenangan-kewenangan dan kebiasaan-kebiasaan dalam hubungan antar orang-orang pada suatu sistem administrasi (Inu Kencana, 2003: 113-114).

Definisi-definisi tersebut dapat di simpulkan bahwa organisasi merupakan wadah atau tempat terselenggaranya administrasi, didalamnya terjadi hubungan antar individu maupun kelompok, baik dalam organisasi itu sendiri maupun keluar organisasi, terjadi kerja sama dan pembagian tugas dalam organisasi tersebut, berlangsung proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing.

Ada dua jenis organisasi secara global di semua negara, yaitu organisasi pemerintah dan organisasi nonpemerintah (baik swasta yang bernuansa dagang maupun nondagang). Khusus untuk organisasi pemerintah merupakan syarat utama suatu negara di samping wilayah, penduduk, dan

pengakuan. Organisasi pemerintah berbeda dengan organisasi manapun di dunia, karena ada tiga hal penting yang dimilikinya sebagai wewenangnya, yaitu sebagai berikut (Inu Kencana, 2003: 114):

- a. Bila organisasi lain tidak diperkenankan lain tidak diperkenankan membunuh orang dan bahkan dapat dituntut maka organisasi pemerintah diperbolehkan, biasanya disebut dengan hukuman mati.
- b. Bila organisasi lain tidak diperkenankan mengurung orang walaupun dalam waktu yang sangat singkat maka organisasi pemerintah diperbolehkan, biasanya disebut dengan penjara atau lembaga permasyarakatan.
- c. Bila organisasi lain tidak diperkenankan memungut uang dengan paksa tanpa alasan yang jelas karena pemberian jasa tertentu maka organisasi pemerintah diperbolehkan, biasanya disebut dengan pajak.

Kewenangan tersebut diatas diberikan karena pemerintah di harapkan akan mengatur ketertiban di setiap negara. Oleh karena itu, pemerintah tidak diharapkan zalim, itulah sebabnya ada pihak kekuatan lain menjadi pengawasnya yang berasal dari wakil rakyat.

3.Sumber Daya Manusia Indonesia

Bila sebuah kantor yang besar membutuhkan beberapa orang pegawai baru, biasanya mereka menyebarluaskan kebutuhan tersebut di berbagai media massa, dengan persyaratan yang dibutuhkan. Angkaan kerja harus memenuhi syarat baik syarat fisik maupun syarat rohani. Dalam penyeleksian administrasi saja sudah di cari mana yang berasal dari perguruan tinggi terbaik atau mana yang dari perguruan tinggi swasta. Sang calon dicari mana yang menduduki ranking teratas, kemudian setelah itu diseleksi pengalamannya, keterampilannya, itikad baiknya, gaji yang di minta, serta moralitas peserta. Berikutnya barulah dilangsungkan test tertulis, wawancara, psikotes, kesehatan, untuk mengetahui tingkat kecerdasan intelektual, tingkat keterampilan seni bekerja, dan tingkat kebaikan moral. Dengan begitu bukan hanya inteligensia tetapi juga diketahui kadar emosional dan spiritual peserta.

Para calon pegawai pun diberikan *training*, kursus, dan berbagai macam jenis lainnya untuk mematangkan pengetahuannya di bidang yang akan dikerjakannya setelah bertugas nanti. Begitulah seharusnya penerimaan pegawai pemerintah. Hanya saja kenyataan jauh panggang dari api. Karena banyak yang diterima adalah karena ikatan saudara dengan pejabat personalia, karena pemberian sesuatu dari calon pekerja, sehingga kolusi seperti ini di Indonesia tidak lagi menjadi rahasia umum.

4. Pelayanan Pemerintahan

Fitzsmmons (1982) mengatakan bahwa rasa puas orang yang memerlukan pelayanan bisa diartikan dengan memperbandingkan bagaimana pandangan antara pelayanan yang diterima dengan harapan pelayanan yang diharapkan. Jadi, pelayanan pemerintah, rasa puas masyarakat terpenuhi apabila yang diberikan oleh pemerintah kepada sesuai dengan apa yang mereka harapkan. Ketika masyarakat menghendaki pembuatan kartu tanda penduduk, izin mengemudi, izin mendirikan bangunan, dan lain-lain dikerjakan dalam waktu yang singkat, dengan biaya relatif murah serta mutu yang baik. Jadi, bila yang mereka terima adalah pembuatannya yang berlarut-larut, biaya yang dikeluarkan cukup tinggi dan tidak transparan, serta kemudian mutu izin tersebut buruk, tidak bisa di baca, salah tanggal dan nama, atau keliru lokasi maka masyarakat tidak puas.

Sehinnga, dengan penjelasan di atas pelayanan terdiri dari tiga unsure pokok, yaitu (1). biayanya relatif harus lebih rendah, (2).waktu untuk mengerjakan relatif cepat, dan (3). mutu yang diberikan relatif lebih bagus.

5. Manajemen Pemerintahan

Secara etimologi manajemen (dalam bahasa Inggris ditulis dengan *management*) berasal dari kata *manus* (berarti tangan) dan *agree* (berarti melakukan) yang setelah digabungkan berarti mengurus, atau *managiere* (bahasa latin) yang berarti melatih. **Menurut Frederick W. Taylor (1947)** ilmu manajemen dapat diterjemahkan sebagai ilmu pengetahuan yang mandiri yang sebenarnya akan anda kerjakan, selanjutnya mengkaji apakah sesuatu itu dikerjakan dengan cara terbaik serta termudah. **John D. Millet (1954)**, manajemen adalah proses kepemimpinan dan pemberian arah terhadap pekerjaan yang terorganisasi dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan yang dikendaki (Inu Kencana, 2003 : 117-118).

Berhubungan dengan manajemen, pada garis besarnya manajemen adalah kemampuan mengurus organisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Fungsi manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, pengkoordinasian, pelaporan, pembiayaan, pengaturan, pengarahan, pendorongan, dan pengomandoan. Sementara itu dalam manajemen pemerintahan harus mempunyai kekuatan untuk menjaga rakyatnya. Itulah sebabnya,

manajemen pemerintahan juga mengelolah kejaksanaan (untuk menutut), kepolisian (untuk menertibkan), militer (untuk mengamankan), hakim (untuk memutuskan), dan penjara (untuk mengurung) yang bersifat pemaksaan. Selanjutnya, agar mendapat legitimasi dari rakyat banyak diperlukan pemilihan umum untuk memilih para manajer pemerintahan tersebut disatu pihak. Selain itu, diperlukan pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang akan membuat peraturan dan mengawasi jalannya roda manajemen pemerintahan.

Para manajer pemerintah selain benar dalam pemaksaan kehendak diharuskan juga baik dalam pelayanan, dengan demikian terjadi dialektika antara logika pemerintahan dengan etika pemerintahan. Bahkan kalau perlu manajer pemerintahan juga mendialektikakannya dengan seni memerintah sebagai estetika pemerintahan itu sendiri. Untuk itu manajemen pemerintahan harus membuat peraturan yang baik dan benar secara seimbang. Maksudnya, setiap manajer pemerintahan memiliki intelektual dan kecerdasan yang tinggi dalam ilmu pemerintahan, memiliki moral yang tinggi srta memiliki seni yang tinggi. Oleh karena itu, dalam manajemen pemerintahan lahir suatu kebijakan yang tepat untuk berbagai persoalan pemerintahan seperti korupsi, kolusi, nepotisme, dan

berbagai persoalan yang selama ini ada dalam manajemen pemerintahan.

C. Landasan Teori

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *The legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi bersifat *self government* atau *the counditionof living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self suffiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi (Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat : 109). Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi, yaitu penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemeritahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik/ Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan

pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Sarundajang

(<http://aoskuswandi.blogspot.co.id/2009/04/penyelenggaraan-otonomi-daerah.html>, tgl diunduh 17/12/2015) mengartikan otonomi daerah sebagai hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah; dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya; daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain. Berkaitan dengan pengertian otonomi ini **Bagir Manan** (<http://christdhawie.blogspot.co.id/2010/03/pengertian-otonomi-sistem-otonomi-dan.html>, tgl diunduh 17-12-2015) mengatakan untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan (kebebasan dalam menjalankan pemerintah di daerah) dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai suatu demokratisasi, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikaitkan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan

yang merdeka. Menurut Noer Fauzi, penerapan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperhatikan cirri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat diterima dan produktif dalam memilih kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat.

Otonomi daerah, berdasarkan uraian pendapat para ahli dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan otonomi daerah mempunyai ciri atau batasan sebagai berikut: pemerintahan daerah berdiri sendiri; melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan oleh pemerintah daerah sendiri; melakukan pengaturan, pengurusan dari hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya melalui peraturan yang dibuat sendiri; peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan di atasnya.

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan Kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, hubungan yang di idealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah

provinsi dengan pemerintah daerah Kabupaten dan kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Namun demikian fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya. Pengertian masing-masing asas tersebut secara garis besar, yaitu : asas dekonsentrasi artinya pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya; asas desentralisasi artinya penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya; asas tugas pembantuan artinya tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Negara merupakan suatu organisasi yang memiliki tujuan. Dalam konteks Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang mengidentifikasi bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menganut *welfare state* bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Dengan demikian kegiatan di samping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan hukum yang berlaku sebagai aturan penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Demi terciptanya tujuan negara sebagaimana tercantum

dalam UUD 1945 maka negara telah melakukan berbagai upaya. Salah satu upaya adalah melalui beberapa perubahan sistem pemerintahan yang selama ini dijalankan dan melalui berbagai kegiatan pembangunan, khususnya di daerah. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai kawasan otonom, daerah harus memiliki kewenangan dan tanggungjawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Desentralisasi adalah instrument pencapaian tujuan negara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis. Untuk itu, harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah tujuan politik, yaitu memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional; dan tujuan administrasi yaitu memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien, dan ekonomis. Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Ukuran

keberhasilan adalah terwujudnya kehidupan baik dan adil dalam hal pendapatan dan terciptanya rasa aman. Salah satu aspek penting adalah pemberdayaan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan serta penyelenggaran pelayanan publik.

2. Teori Kepegawaian

Pegawai negeri sipil dalam kedudukan dan peranan dalam setiap organisasi pemerintahan sangat menentukan, sebab pegawai negeri sipil merupakan tulang punggung dalam melaksanakan pembangunan nasional. Pegawai negeri mempunyai peran amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagian dari aparatur negara).

Kesempurnaan pegawai negeri juga didukung dengan kebijakan manajemen kepegawaian. Analisa kebijakan manajemen kepegawaian didasari pada analisa aspek manusia dan analisa kebijakan. Analisa aspek manusia dibagi atas kepentingan manusia dalam organisasi dan teori

kebutuhan manusia. Hal pertama yang dilakukan dalam menganalisis kebijakan manajemen kepegawaian adalah manusia sebagai pelaksana dari tugas negara dalam kapasitasnya sebagai pegawai negeri sipil. Tujuannya untuk menggambarkan karakteristik manusia yang ditinjau dari factor-faktor yang mempengaruhinya. Hal ini untuk mengetahui sosok pegawai negeri sipil didasarkan pada kebutuhan dan kepentingan manusia didalamnya.

Pegawai dalam prosesnya memiliki perilaku awal yang dibentuk oleh lingkungan maupun pendidikannya. Perilaku dasar tersebut dapat berbeda dengan perilaku yang diinginkan oleh organisasi, dimana pegawai harus tunduk pada aturan-aturan yang berlaku di dalam organisasi sehingga dapat diarahkan pada tujuannya. Sehubungan dengan itu terhadap calon-calon yang baru diterima, diadakan latihan atau orientasi singkat mengenai aturan-aturan yang berlaku maupun latihan kerja.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam suatu organisasi bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dan organisasi. Kepentingan pada umumnya terbatas pada kepentingan memperoleh gaji guna memenuhi kebutuhannya dan hal ini pun masih dipengaruhi oleh kepentingan lain berupa: keserasian arahan kerja dari pimpinan organisasi, kesempatan mengembangkan diri sampai dengan adanya jaminan di hari tua. Perlakuan organisasi terhadap pegawai dapat dibagi menjadi dua

bentuk, yaitu perlakuan terhadap staf atau pegawai tetap; perlakuan terhadap pegawai yang berstatus harian atau bulanan. Staf organisasi dianggap sebagai bagian dari administrasi, sehingga mendapat perlakuan yang berbeda dengan pegawai harian atau bulanan. Pada pegawai staf organisasi memberikan jaminan kesejahteraan yang memadai dalam arti memperhatikan pengembangan karir; gaji yang berkeadilan; sarana perumahan, transportasi, dan sebagainya. Pada pegawai staf organisasi mengharapkan adanya loyalitas sehingga terhindar adanya pergantian personalia yang dapat mengganggu jalannya organisasi. Pada umumnya perbedaan kepentingan dalam lingkungan pegawai negeri sipil lebih berorientasi pada kebutuhan manusia yang dijelaskan pada teori kebutuhan manusia (Burhanudin, 1986 : 342-343).

Teori kebutuhan manusia dipengaruhi oleh berbagai kebutuhan manusia. Secara umum, tinjauan dari segi sosial ekonomis mengenai pegawai merupakan suatu kesatuan yang kompleks. Pegawai atau tenaga kerja disebut sebagai *human resources* adalah manusia dalam usia kerja yang mampu menyelenggarakan pekerjaan fisik ataupun mental. Hubungan manusia hendaknya dilihat dari segi objek dan tujuan, yaitu manusia insani yang menjadi tujuan daripada segala usaha, usaha yang dilakukan pula oleh manusia sebagai subjek atau pelaksanaannya. Manusia merupakan faktor atau sumber produksi yang berkewajiban memberikan hasil karyanya

Berdasarkan pembahasan fungsi pegawai dalam konteks kepegawaian, hal ini berkenaan dengan *personnel administration*. *Personel* diartikan sebagai golongan masyarakat yang penghidupannya dilakukan dengan bekerja dalam kesatuan organisatorisnya yang salah satunya merupakan kesatuan kerja pemerintah. *Administration* yang dimaksudkan adalah tata pelaksanaan dengan keterangan bahwa di dalamnya terdapat *organization, management, dan realisasinya*. Tata administrasi kepegawaian dalam hubungannya dengan *personnel administration* berarti tata yang menunjukkan *organization dan management*; administrasi yang memberikan pengertian di samping pengertian *administratie* dalam bahasa Belanda juga dalam rangka pembinaan *organization dan management*, sehingga meliputi pengertian usaha, hukum dan prosedur; pegawai yang mencakup pegawai negeri sipil (Sri Hartini, 1994 : 165-166). Analisis mengenai aspek manusia dapat digambarkan terdapat suatu relevansi antara kebutuhan dengan kinerja para pegawai. Hubungan ini meliputi kecenderungan pegawai untuk melaksanakan pekerjaan berdasarkan kebutuhan manusia secara umum. Faktor motivasi yang timbul untuk memberikan prestasi, dipengaruhi oleh hukum tertulis yang membatasi setiap kepentingan dan adanya input berupa kontraprestasi yang sepadan terhadap pekerjaan yang dikerjakannya. Peraturan merefleksikan pembatasan terhadap aktivitas, baik secara moril maupun dari sudut pandang

hukum. Kebijakan dalam menempatkan substansi yang ideal dalam kode etik dan sumpah/janji pengangkatan PNS merupakan penjabaran dari maksud dan tujuan dalam organisasi guna pencapaian misinya. Dalam skala yang lebih luas merupakan refleksi dari tujuan negara menuju kesejahteraan masyarakat melalui administrasi kepegawaian (Sri Hartini, 1994 : 166-169).

Kajian kedua adalah mengenai aspek hukum kebijakan sebagai hasil dari konsepsi manajemen kepegawaian di Indonesia. Reformasi dimaksudkan adalah adanya pembaharuan dan penyesuaian untuk membentuk kembali pada maksud semula diadakannya birokrasi pemerintahan, didefinisikan berbagai kalangan melalui berbagai *angle*, berkonotasi mencapai kebaikan birokrasi pemerintah di negara demokratis yang betul-betul bekerja sesempurna mungkin, berorientasi pada kepentingan publik dengan menerapkan manajemen yang semakin modern (Faisal Tamin, 2004 : 74). Berikut ini adalah analisis yang telah diinventarisir sejak dikeluarkannya peraturan dan kebijakan dalam manajemen kepegawaian meliputi (Sri Hartini, 1994 : 173-175):

- a. Komunitas dan konsistensi terhadap visi dan misi organisasi masih rendah. Permasalahan berada pada tidak adanya persamaan ide dari masing-masing pihak dan didukung dengan kurangnya faktor sosialisasi ide sehingga tujuan organisasi yang ingin dicapai tidak dapat terealisasi.
- b. Sering terjadi penyimpangan dan kesalahan dalam kebijakan publik yang berdampak pada masyarakat. Hal ini didasarkan pada saat proses pembuatan kebijakan publik yang masih belum dapat mewadahi

kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara riil. Penyebabnya adalah kurang tanggap dan responsive terhadap lingkungan sekitar sehingga tidak dapat memetakan kepentingan yang dapat langsung berguna bagi masyarakat.

- c. Pelaksanaan kebijakan jauh berbeda dari yang diharapkan. Hal ini merupakan eksekusi dari kurangnya fungsi control dan evaluasi dalam struktur kepegawaian.
- d. Terjadinya arogansi pejabat dan penyalahgunaan kekuasaan. Dasarnya adalah budaya feodal yang mengakibatkan timbulnya sifat ego pada diri seorang pemimpin, karenanya diperlukan pembinaan dan pemahaman terhadap para pejabat dalam bentuk pendidikan dan latihan melalui manajemen kepegawaian.
- e. Pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab aparatur saat ini belum seimbang. Hal ini merupakan permasalahan dalam konsep pembagian kerja, karenanya dituntut keseimbangan dalam hak dan kewajiban yang berbasis kinerja.
- f. Dalam praktik di lapangan sulit dibedakan antara ikhlas, dan tidak ikhlas, jujur dan tidak jujur. Permasalahan ini menyangkut pemahaman para pegawai terhadap etika dan moralitas, karenanya terdapat bentuk diklat prajabatan dan dalam jabatan yang bukan hanya sekedar formalitas, tetapi mengevaluasi etika dan moralitas masing-masing peserta dengan studi kasus dan analisis sosial dilapangan.
- g. Pejabat yang KKN akan menyebabkan KKN meluas pada pegawai, dunia usaha, dan masyarakat. Hal ini menimbulkan konsekuensi terhadap perlunya perubahan fungsi kontrol yang tidak hanya *top down* tetapi fungsi kontrol secara *bottom up* dan karenanya diperlukan sebuah peraturan dan sanksi yang tegas dan menutup kemungkinan timbulnya unsur-unsur kedekatan psikologis antara dua pihak tersebut.
- h. Banyak aparatur yang integritas, loyalitas, dan profesionalitasnya rendah. Karenanya diperlukan mekanisme evaluasi yang tegas dengan memberhentikan pegawai yang dirasa hanya membebani kas negara tanpa adanya kontraprestasi yang sepadan.
- i. Belum adanya parameter yang jelas untuk mengukur kinerja pegawai dan tindak lanjut penilainya. Hal ini akan dapat terealisasi jika adanya penelitian berkala mengenai parameter kinerja dan hal ini akan mereformasi manajemen kepegawaian.
- j. Kepekaan terhadap keluhan masyarakat dinilai masih rendah.
- k. Sistem rekrutmen yang masih kurang transparan. Diperlukannya mekanisme kontrol masyarakat independen dalam perekrutan melalui sistem yang dibangun antara pemerintah dan masyarakat.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran, diperlukan strategi kebijakan berupa:

- a. Penataan struktur organisasi dengan prinsip rasional dan realistis sesuai dengan kebutuhan daerah;
- b. Penataan ruang aparatur pemerintah daerah sesuai dengan penataan struktur organisasi dan perangkat kelembagaan daerah;
- c. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui pelayanan prima;
- d. Peningkatan kualitas dan profesionalisme sumber daya aparatur pemerintah untuk mendukung perwujudan pemerintahan yang baik dan bebas dari KKN;
- e. Peningkatan pembangunan administrasi pemerintahan dan pembangunan yang mampu mendukung penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan;
- f. Pengembangan sistem program dan anggaran serta pengendalian pembangunan;
- g. Peningkatan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk mendukung pemerintahan yang bersih;
- h. Peningkatan sarana dan prasarana pemerintah daerah.

3. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat dan daerah serta dilingkungan BUMN/BUMD sebagai penyelenggara negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (publik) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Secara umum hakikat dari pelayanan publik adalah sebagai berikut (Suman, 2009 : 4-5) :

- a. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi/lembaga pemerintahan dibidang pelayanan.
- b. Mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisiensikan sistem dan tatalaksana pelaksanaan pelayanan publik sehingga hasilnya lebih berdaya guna untuk masyarakat.
- c. Mendorong tumbuhnya kreativitas, inovasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

- d. Menjadi fasilitator bagi publik dalam konteks penyelesaian persoalan masyarakat yang berkaitan dengan pemerintahan.

Ada beberapa hal yang menjadi unsur-unsur dasar sebagai asas pelayanan publik, sebagai berikut:

- a. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak (dalam hal ini antara pemerintah dengan masyarakat), sehingga dalam pelaksanaannya tidak menyisahkan masalah.
- b. Peraturan atau sistem pelayanan publik harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, harus sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan tetap mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi. Karena masyarakat yang menjadi objek dari pelayanan maka masyarakat harus memiliki andil (partisipasi) dalam setiap perumusan kebijakan dan juga dalam proses implementasinya.
- c. Produk pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan (pemerintah) kepada penerima layanan (rakyat) harus benar-benar sesuai dengan harapan publik, memuaskan, berkualitas, dalam suasana yang nyaman serta memiliki kepastian hukum sehingga dikemudian hari rakyat tidak berada dalam posisi dikorbankan.
- d. Apabila jenis pelayanan yang diberikan oleh lembaga pemerintahan ternyata mahal oleh karena beberapa alasan mendasar, maka pemerintah harus memberikan peluang kepada masyarakat untuk mencari alternatif pelayanan diluar pemerintahan dan bahkan masyarakat diberi kesempatan untuk menyelenggarakan asalkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Parameter utama keberhasilan pelayanan publik adalah sejauh mana tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang mereka terima dari pemberian layanan yang dalam hal ini adalah pemerintah. Sekilas tampak subjektif namun yang kita lihat adalah realitas betapa masyarakat sangat berharap adanya pelayanan yang maksimal bagi segala kebutuhan mereka. Seringkali kita mendengar keluhan masyarakat terhadap pelayanan

yang diterima dan akhirnya melahirkan kesan bahwa pelayanan publik cenderung dijalankan dengan setengah hati.

Keluhan masyarakat terhadap birokrasi sebagai pemberi layanan antara lain sebagai berikut lamban; kaku, pasif dan penuh dengan unsur yang formalitas namun tidak esensial; kurang peka, kurang responsive, sehingga proses pelayanan berlangsung tanpa komunikasi dan interaksi; kurang profesional; terkesan mengedepankan kekuasaan ketimbang pelayanan; pilih kasih dalam memberi pelayanan, seringkali pemberi layanan melihat masyarakat dari penampilan fisik dan status sosial.

Proses pelayanan publik menghadapi banyak tantangan, hambatan dan gangguan. Untuk mencari solusi terbaik dari tantangan ini, terlebih dahulu harus kita pahami bagaimana tantangan tersebut secara jelas (Suman, 2009 : 13-14).

- a. Hubungan komunikasi antara pemberi layanan dengan masyarakat sebagai penerima layanan. Seringkali komunikasi antara kedua pihak ini terhambat mungkin disebabkan karena perangkat atau sistem yang tidak memadai atau hubungan antara kedua pihak yang tidak harmonis.
- b. Kuantitas pemberi layanan. Secara jumlah aparatur birokrasi seringkali tidak mampu mengimbangi jumlah masyarakat yang memerlukan pelayanan. Jumlah aparatur masih terbatas sementara jumlah masyarakat yang memerlukan cenderung meningkat. Selain itu adalah masalah kualitas atau SDM aparatur birokrasi yang belum sepenuhnya memenuhi syarat sebagai sumber daya profesional.
- c. Infrastruktur pelayanan yang tidak memadai. Kualitas dan kuantitas pemberi pelayanan tidak banyak berarti apabila tidak ditunjang oleh sarana dan prasarana pelayanan.

- d. Mekanisme pelayanan yang umumnya masih terlalu procedural, rumit dan tidak praktis. Sehingga dalam meminimalisasi kendala pelayanan maka harus dibuat mekanisme yang sangat praktis dan mudah.
- e. Penerapan teknologi yang belum merata maksimal sehingga peluang percepatan pelayanan dan modernisasi pelayanan mengalami hambatan besar.

Pelayanan publik yang baik harus berawal dari niat yang baik pula. Apabila sudah diawali dengan itikad pelayanan yang baik dan tulus maka pasti akan menghasilkan implementasi pelayanan publik yang memenuhi harapan masyarakat. Sehingga kepercayaan publik akan kembali pulih dan citra birokrasi pun menjadi baik. Kinerja birokrasi yang baik pasti akan memperkuat rasa optimisme tersebut akan mengantarkan kita kepada kemajuan di segala sektor.