

Ide-Ide

**Untuk Pemantapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara**

Editor : Argo Pambudi

Makalah Pengantar oleh : Prof. Dr. Jusuf Irianto, M.Com
(Guru Besar Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga, Surabaya)

Diterbitkan atas kerjasama Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Universitas Negeri Yogyakarta dengan Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASIAN)



Ide-ide untuk
Pemantapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara

***Ide-ide untuk Pemantapan Jati Diri
Ilmu Administrasi Negara***

Copyright @ Capiya publishing

Cetakan pertama 1, 2011

Design Cover : Nanto

Editor : Argo Pambudi

Tata letak : Topo

Penerbit : CAPIYA PUBLISHING

Jl. Banuriyadi Kadir No. 1 Kenjeran Surabaya

Jl. Kaliurang Km 7. Jl. Flamboyan II No. 14a Yogyakarta

Email: capiya.inc@gmail.com

xviii + 554 – 17,2 x 25,0

ISBN 978-602-97348-7-6-0

ii Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun, termasuk
fotokopi, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Dicetak oleh Percetakan Kanisius Yogyakarta

Kata Pengantar Editor

Eks Ketua Penyelenggara Simposium Nasional
Ilmu Administrasi Negara
di Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011

Assalamu'alaikum w.w.

Pertama-tama Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan nikmat, rahmat dan karunia-Nya sehingga acara *Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara* pada tanggal 25 – 26 Maret 2011 lalu dapat berjalan dengan baik. Oleh karenanya hasil simposium tersebut dapat dirangkum dalam buku ini.

Pertama-tama perlu kami sampaikan bahwa penyelenggaraan acara simposium tersebut merupakan rangkaian program kerja pengurus Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta, dalam rangka memperkenalkan Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang baru saja lahir di Universitas Negeri Yogyakarta. Disamping itu bagi komunitas Ilmu Administrasi Negara – yang terdiri dari pengajar, peneliti, pemerhati, pembina Ilmu Administrasi Negara dan mahasiswa – acara simposium tersebut merupakan *ajang pergaulan* ilmiah yang memiliki keistimewaan tersendiri. Melalui simposium tersebut peserta bisa berinteraksi secara langsung, berdiskusi mempromosikan ide atau gagasan, menginformasikan hal-hal baru, dan kemudian terbuka kesempatan untuk dilanjutkan dalam bentuk interaksi yang lain. Selain itu, acara simposium tersebut juga dimanfaatkan untuk "*kulo nuwun*", Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang baru ini ingin mengintegrasikan diri ke dalam komunitas tersebut.

IDE-IDE UNTUK PEMANTAPA
Jati Diri Ilmu Administrasi Negai

Dari sisi substansi tema, simposium tersebut terbuka untuk tema apa saja, sesuai dengan minat peserta sepanjang masih berada dalam ranah ilmu Administrasi Negara dewasa ini, untuk dipresentasikan dan dibahas.

Penyelenggaraan simposium tersebut dilatarbelakangi oleh keprihatinan para pengagagas terkait dengan beberapa hal berikut ini :

1. Sudah lama dirasakan bahwa di Indonesia istilah *Administrasi Negara* banyak terabaikan, bahkan bisa dikatakan “*terlantar*”. Banyak pengertian administrasi negara dipahami secara tidak tepat benar, kurang valid atau melenceng dari apa yang dimaksudkan. Paling tidak, ada *perbedaan persepsi* dalam memahamami konsep administrasi negara di antara masyarakat awam, masyarakat ilmiah di Perguruan Tinggi, para pejabat di pemerintahan dan bahkan di kalangan rekan-rekan wartawan. Pemahaman yang tidak tepat benar ini terus berkembang dan telah menjadi salah kaprah, “mengar” dan cenderung mempengaruhi pola pikir mereka.
2. Dalam kenyataan empiris istilah *Hukum Tata Negara* dan *Peradilan Tata Usaha Negara* terasa *jauh lebih populer*. Istilah-istilah tersebut jauh lebih sering digunakan daripada istilah *Hukum Administrasi Negara*. Padahal domain dan substansi yang diatur-nya kurang lebih sama. Beberapa isu muthakhir membuktikannya.
 - a. Diajukannya *RUU Administrasi Pemerintahan* kepada DPR (Januari 2011) sebagai respon atas penegakan hukum oleh aparaturnegara yang belum berjalan dengan baik, masih maraknya kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), persoalan birokrasi yang belum efektif, dan masih jauh dari ideal untuk menghadirkan pemerintahan yang baik (*good governance*), dan sebagainya. Pertanyaannya : *Mengapa istilah Administrasi Negara tidak dipakai ? Mengapa bukan RUU Administrasi Negara* untuk menyebut aturan-aturan hukum tersebut ? Padahal RUU itu nantinya akan mengatur tugas dan kewajiban, wewenang dan tanggung-jawab aparaturnegara yang selama ini banyak di-*claim* sebagai bidang kajian Ilmu Administrasi Negara.
 - b. Dalam khasanah *Reformasi Birokrasi di Indonesia*, khususnya dalam Peraturan Menpan No : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang *Pedoman Umum Reformasi Birokrasi* beserta lampirannya, istilah *Administrasi Negara* tidak digunakan – bahkan seperti *tidak dikenal*.
 - c. Dalam dunia pers di Indonesia, pembagian atau pembedangan tulisan tidak pernah menggunakan istilah *Administrasi Negara* ini. Apakah pers tidak menganggap penting Administrasi negara sebagai bidang yang perlu diberitakan ? Kami yakin tidak, namun hanya oleh karena faktor *pemahaman istilah Administrasi Negara yang kurang komprehensif* saja. Harian Kompas – yang kami pandang sebagai media massa terbesar di Indonesia – jarang sekali menggunakan istilah ini dalam

heading yang ditampilkannya. Istilah yang sering digunakan dalam *heading* adalah : *ekonomi, politik dan hukum, pendidikan dan kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, hubungan internasional dan olah raga*. Hal ini menjadi salah satu faktor keprihatinan kami terkait dengan menurunnya popularitas pemakaian istilah Administrasi Negara ini. Media massa memiliki pengaruh besar dalam sosialisasi penggunaan istilah di masyarakat.

Beberapa bukti empiris di atas membuktikan bahwa istilah Administrasi Negara di Indonesia dewasa ini telah banyak *terlantar*.

3. Selanjutnya, puncak keprihatinan kami muncul ketika mulai beberapa tahun lalu universitas terbesar di Indonesia yang selama ini menyelenggarakan Program Studi Ilmu Administrasi Negara dan menjadi *panutan* banyak perguruan tinggi di Indonesia *telah menanggalkan trade mark Ilmu Administrasi Negara* ini dan menggantinya dengan Jurusan/Program Studi *Manajemen dan Kebijakan Publik*. Rasa-rasanya *trade mark* baru ini cenderung *mereduksi konsepsi dan eksistensi Administrasi Negara* selama ini. Perubahan nama itu cenderung *membatasi diri ke ranah yang terlampau sempit, pragmatis, teknis dan aplikatif*. Padahal program studi yang diselenggarakan tetap S-1, dan tidak berubah menjadi program profesi (D-4). Logika kami, kalau lembaga besar – yang selama ini menjadi pelopor dan panutan pengembangan Ilmu Administrasi Negara – sudah melakukan reduksi konsepsi seperti itu, maka sudah tentu akan diikuti yang lebih kecil. Akhirnya, bila mana tidak ada kepedulian yang membunsi dari komunitas administrasi negara – para ilmuwan, peneliti dan pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Negara – terhadap fenomena di atas, maka lambat laun fenomena itu akan mengancam dan akan membentuk persoalan tersendiri, berupa *hilangnya roh dan landasan filosofi* bagi eksistensi ilmu administrasi negara di Indonesia ke depan.

Demikianlah latar belakang penyelenggaraan simposium tersebut. Simposium tersebut mencoba “meluruskan” kembali atau menempatkan kembali ke *track* ideal pemanfaatan istilah Administrasi Negara yang telah tereduksi ke ranah yang terlampau sempit dan pragmatis. Kalau Nicolas Henry (1979) berhasil merumuskan paradigma-paradigma administrasi negara sampai dengan tahun 1975 maka mungkin sekarang sudah saatnya merumuskan paradigma ilmu Administrasi Negara terbaru. Mungkinkah rumusan paradigma ini muncul dari simposium tersebut ? Jawabannya mungkin saja. Paling tidak berupa gagasan baru yang mampu menginspirasi perumusan bentuk paradigma Administrasi Negara mutakhir pasca Nicolas Henry tersebut. Inilah urgensi penyusunan hasil simposium tersebut dalam sebuah buku yang lebih representatif.

Demikianlah kata pengantar buku ini. Akhir kata semoga idealisme Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara yang telah terselenggara tersebut bisa menjadi kenyataan dan bermanfaat untuk pengembangan *Ilmu Administrasi Negara ke depan*.

Wassalamu'alaikum w.w.

Yogyakarta, 5 Agustus 2011

Drs. Argo Pambudi, M.Si.

Daftar Isi

– Halaman Judul.....	i
– Kata Pengantar Editor/Eks Ketua Panitia Simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara untuk Indonesia FISE Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011	iii
– Daftar Isi.....	vii
– Makalah Pengantar : Berfikir Jernih tentang Administrasi Negara : Menuju Masyarakat Madani Oleh : <i>Prof. Dr. H. Jusuf Irianto, M.Com.</i> Guru Besar Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga, Surabaya	xi

BAGIAN I

BIDANG REFORMASI BIROKRASI DAN SUMBER DAYA MANUSIA

1. Reformasi Rekrutmen CPNS di Kabupaten Sleman, Suatu Perspektif Reformasi Administrasi Oleh : <i>Wayu Eko Yudiatmaja</i> (Universitas Andalas, Padang)	2
2. Sertifikasi Kompetensi Pejabat Struktural sebagai <i>Quality Assurance</i> Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan Oleh : <i>Agus Wahyu Adianto, S.Psi., S.E.</i> (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)	15
3. <i>Public Service Motivation</i> dan Urgensinya dalam Rekrutmen dan Seleksi CPNS Oleh : <i>Drs. Syamsir, M.Si</i> (Universitas Negeri Padang)	41
4. <i>Mystery Shopping</i> sebagai Alat Untuk Mengontrol dan Mengukur Kinerja Pegawai <i>Frontline</i> Pelayanan Publik Oleh : <i>Fajar Rezky Aprilian, S.IP & Dr. Ali Rokhman</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	58

5. Peranan Sikap Aparatur dalam Peningkatan Kepuasan Warga dengan Pelayanan Publik
Oleh : *Drs. H.Dasman Lanin, M.Pd.* (Universitas Negeri Padang) 76
6. Membangun Budaya Birokrasi Indonesia
Oleh : *Chafid Diyanto, S.Sos & Dr. Ali Rokhman*
(Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto) 91
7. Ethical Consideration in the public Service Practices A Comparative Analysis between Indonesia and Malaysia
Oleh : *Dr. Solatun Dulah Sayuti* (Academy of Malay Studies University of Malaya, Kualalumpur, Malaysia) 102
8. Aspek Budaya dan Adaptasi Birokrasi terhadap Penyimpangan
Oleh : *Dr. Rawuh Edy Priyono* (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto) 125
9. Politisasi Birokrasi Era Pilkada Langsung
Oleh : *Abdul Hamid, M.Si* (Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten) 132
10. Ketidapatutan dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI : *Perilaku Fraud*
Oleh : *Ayi Karyana, M. Si & Yuli Tirtariandi El Anshori, SIP, MAP*
(Universitas Terbuka) 146
11. Format dan Efektifitas Reformasi Birokrasi Indonesia
Oleh : *Drs. Argo Pambudi, M. Si* (Universitas Negeri Yogyakarta) 164
12. *Affirmative Action* dalam Rekrutmen Tenaga Honoror Daerah
Oleh : *Kurnia Nur Fitriana, S.I.P* (Universitas Negeri Yogyakarta) 174
13. Pelayanan Publik dan Etos Kerja Aparatur Pemerintah
Oleh : *Sugi Rahayu, M.Pd., M.Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 202
14. Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pendekatan Spritual sebagai Perspektif dalam Kerja
Oleh : *Rosidah, M.Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 210
15. Upaya Pemberantasan Korupsi dalam Birokrasi Indonesia
Oleh : *Chasidin, S.Sos dan Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.*
(MAP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto) 220

BAGIAN II

BIDANG KEBIJAKAN PUBLIK

1. Liberalisasi dalam Formulasi Kebijakan Tata Ruang Kota Wilayah
(Studi Tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian di Tepian Kota Surakarta
Suatu Perspektif Ekonomi Politik
Oleh : *Drs. Budiman Widodo, M.Si.* (STIA ASMI Solo) 232



2. Suatu Tinjauan Tentang Kebijakan Simbolisasi Agama di Sekolah Kota Padang
Oleh : *Siska Sasmita, MPA.* (Universitas Negeri Padang) 255
3. *Rent Seeking Behaviour* dalam Relasi Birokrasi dan Dunia Bisnis
Oleh : *Syamsul Ma'arif, S.IP.,M.Si.* (Jurusan Ilmu Administrasi Negara UNILA,
Lampung) 263
4. Perspektif Multidimensional dalam Kebijakan Publik
Oleh : *Dra. Sri Djoharwinarli, SU.* (FISIPOL Universitas Gadjah Mada,
Yogyakarta) 277
5. Kebijakan Pembentukan Komponen Cadangan di Indonesia
Oleh : *Suryo Wibisono, S.IP & Dr. Ali Rokhman* (MAP Universitas Jenderal
Soedirman, Purwokerto) 285
6. Negara dan Penguasaan Tanah
Oleh : *Dr. Winarti, M.Si.* (Universitas Slamet Riyadi, Surakarta) 297
7. Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dalam Perspektif Otonomi Daerah
(Tinjauan Kota Bengkulu dan Kabupaten Bengkulu Selatan)
Oleh : *Prof. Dr. H.Masyhudzulhak Djamil Mz. S.E., MM.* (STIA Bengkulu) 334
8. Kajian Evaluasi Program Kebijakan Tiga Pilar Pembangunan Kota Bengkulu
Oleh : *Dr. Nour Faroz Agus, SE., M. Si.* (STIA Bengkulu) 344
9. Menelusuri Wacana Pengelolaan Hutan oleh Negara di Pulau Jawa
Oleh : *Yanuardi, M. Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 354
10. Reformasi Perizinan di Kabupaten Solok, Sumatera Barat
Oleh : *Afriva Khaidir, MAPA, Ph.D.* (Universitas Negeri Padang) 369
11. Kebijakan Berbasis Politik Rekognisi dan Resolusi Konflik Etnik :
Kisah Sukses dari Kotawaringin Timur Kalimantan Tengah
Oleh : *Dr. Suharno, S.Pd, M.Si.* (Universitas Negeri Yogyakarta) 384

BAGIAN III

BIDANG DESENTRALISASI DAN KELEMBAGAAN LOKAL

1. Akan Diputar Ke Manakah Kedudukan Desa : Tetap sebagai Self Governing
Community, Ke Local State Government, atau Ke Daerah Otonom ?
Oleh : *Dr. Hanif Nur Choliz, M.Si.* (Universitas Terbuka) 398
2. Analisis Belanja Daerah Pasca UU No. 32 tahun 2004 dan Beberapa
Dampaknya terhadap Kinerja Pembangunan
Oleh : *Dr. Slamet Rosyadi* (MAP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto).... 418

3.	Memotret Kelembagaan Kecamatan menuju Optimalisasi Peran Kecamatan dalam Memberikan Pelayanan kepada Masyarakat (Studi pada Kecamatan Bantul dan Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul) Oleh : <i>Shafiera Amalia, SIP</i> . (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI)	439
4.	Kerjasama antar Daerah di Indonesia : Isu dan Tantangan Oleh : <i>Dr. Hardi Warsono, MPP</i> (Universitas Diponegoro, Semarang)	461
5.	Pemberdayaan Lembaga Pemerintahan Nagari melalui Pendekatan <i>Balanced Scorecard</i> Oleh : <i>Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si.</i> (Universitas Negeri Padang)	473
6.	Manajemen Bencana Alam di Jawa Tengah Oleh : <i>Dr. Dra Hartuti Purnaweni, MPA.</i> (Universitas Diponegoro, Semarang)	483
7.	Pengorganisasian Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) di Desa Kalongsawah, Kecamatan Jasing, Kabupaten Bogor Oleh : <i>Ayi Karyana, M. Si & Yuli Tirtariandi El Anshori, SIP, MAP.</i> (FISIP Universitas Terbuka)	493
8.	Mengapa Sultan harus Menjadi Gubernur ? Oleh : <i>Dr. Samodra Wibawa dan Ahmad Juary</i> (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)	515
9.	Otoritas Tradisional dan Prospeknya dalam Pemerintahan Nagari yang Partisipatif Oleh : <i>Drs. Yasril Yunus, M.Si.</i> (Universitas Negeri Padang)	531
10.	Peran Pemerintah Lokal dalam Pengurangan Resiko Bencana Oleh : <i>Putri Amal Wijayanti, S. Sos dan Dr. Slamet Rosyadi, M. Si.</i> (Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto)	541
Lampiran :		
1.	Kesimpulan Simposium Nasional Ilmuwan Administrasi Negara untuk Indonesia di Universitas Negeri Yogyakarta, 25 – 26 Maret 2011	547
2.	Naskah Deklarasi Pembentukan Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASIAN)	550

Public Service Motivation dan Urgensinya dalam Rekrutmen dan Seleksi CPNS

Oleh:

(Universitas Negeri Padang)

ABSTRACT

Basically, public servants are selected people who have tasks and duties to perform good quality of service for all citizens. In other words, they have important roles and tasks in addressing good quality services to all people in a state. But, in Indonesia, there are some indications that most of Indonesian public servants could not address the good quality services to citizens optimally. It is assumed, among other things, that this condition is correlated with their bad motivation when they were recruited and selected to be public servants formerly. This paper seeks to develop the theory of Public Service Motivation (PSM) in the context of Indonesian public servants. This paper tries to discuss this issue and gives alternatives to solve the problem in order to enhance the quality of public service in public institutions in the future. Analysis in this paper is done based on literature review and some findings of many researchers in some public institutions in the West. This paper will discuss this issue in the perspective of Public Service Motivation theories developed by many researchers in the West. Public Service Motivation (PSM) is often defined as „an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations”. The theory of Public Service Motivation can play an important role in the both theory and practice of public management. This theory suggests that public employment should be seen as fulfilling a calling/vocation and not merely performing a job.

Keywords : public servant, recruitment and selection of CS candidates, public service motivation, quality of public service

I. PENDAHULUAN

"Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan" (pasal 27 ayat 2 UUD RI 1945). Hal ini berarti bahwa setiap warga negara Indonesia yang memiliki kemampuan dan keinginan bekerja memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan sesuai dengan kemampuan dan keinginannya itu serta memperoleh imbalan atau ganjaran yang layak bagi kehidupannya. Setiap warga negara Indonesia dapat menentukan sendiri pekerjaan apapun yang mereka inginkan sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Selain itu Pasal 27 ayat 2 UUD RI 1945 tersebut juga mengisyaratkan adanya tugas negara untuk menciptakan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya. Namun tugas ini bukanlah merupakan tugas yang ringan bagi negara mengingat jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar, tingkat mutu pendidikan yang masih rendah, dan mentalitas kerja yang kurang baik. Salah satu mentalitas kerja yang kurang baik dan masih menggejala di kalangan masyarakat (angkatan kerja) Indonesia menurut Andi Hamzah (1990: 22) antara lain adalah keinginan bekerja instansi-instansi publik, sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan enggan bekerja di sektor produktif, seperti sektor swasta atau wiraswasta.

Disamping itu, menurut Fanani (2005: 8-28), tingginya angka pengangguran di Indonesia, yaitu sekitar 10,38 % dari total angkatan kerja, antara lain juga disebabkan oleh persoalan mentalitas kerja yang kurang baik dari para angkatan kerja. Sebagian rakyat Indonesia, terutama yang termasuk angkatan kerja, tidak memiliki mentalitas usahawan dan sering terbuai oleh *mitos* „enaknya menjadi PNS“. Kebanyakan mereka lebih suka menggantungkan nasib kepada pemerintah dan enggan bekerja secara mandiri. Profesi PNS sering dipandang sebagai sesuatu yang akan mampu menaikkan *prestise* mereka dibandingkan dengan profesi lainnya. Sehingga selama ini terlihat bahwa motivasi untuk menjadi PNS di kalangan masyarakat Indonesia sangat tinggi. Dari masa ke masa selalu terjadi peningkatan jumlah pelamar yang signifikan dalam memperebutkan peluang untuk menjadi PNS.

Kondisi ini nampaknya cukup relevan dengan hasil survei yang dilakukan pada tanggal 26 April 2007 oleh Tim Litbang Media Group (*Media Indonesia*, edisi Rabu 2 Mei, 2007: 20) terhadap 480 orang responden dewasa melalui wawancara berstruktur pada enam kota besar di Indonesia, yaitu Jakarta, Bandung, Yogyakarta, Surabaya, Medan, dan Makassar. Hasil survei tersebut mengungkapkan bahwa motivasi masyarakat Indonesia untuk menjadi pengusaha sangat rendah, yaitu sekitar 20 persen, dan keinginan mereka untuk menjadi PNS sangat tinggi, yaitu sekitar 70 persen. Mayoritas responden menjawab bahwa mereka lebih suka menjadi *orang upahan* atau pegawai, terutama PNS, daripada membuka usaha sendiri.

Selain persoalan mentalitas kerja yang kurang baik, persoalan lain yang juga menggejala di kalangan para pekerja di Indonesia, terutama PNS, adalah persoalan ren-

dahnya kualitas pelayanan publik oleh PNS. Persoalan rendahnya kualitas pelayanan publik ini antara lain diduga ada hubungannya dengan persoalan rendahnya motivasi pelayanan publik (*public service motivation*) di kalangan PNS yang sudah barang tentu berkorelasi pula dengan motivasi yang mereka miliki pada saat mereka melamar atau direkrut menjadi PNS. Oleh karena itu dalam tulisan ini penulis akan mencoba untuk mengupas berbagai persoalan yang menyangkut tentang "motivasi pelayanan publik (*public service motivation*) dan urgensinya dalam rekrutmen dan seleksi CPNS". Hal ini antara lain dimaksudkan untuk memberikan salah satu alternatif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik di kalangan PNS.

II. PERSOALAN KUALITAS KINERJA (PELAYANAN PUBLIK) DI KALANGAN BIROKRASI ATAU PNS

Perubahan ke arah perbaikan kualitas kinerja birokrasi atau PNS selama ini sudah sering dilakukan. Namun upaya perbaikan kualitas kinerja tersebut, baik perbaikan terhadap inefektifitas dan maupun inefisiensi administrasi, tampaknya belum mengalami perubahan dan peningkatan yang berarti meskipun sudah cukup banyak dan sering dilakukan. Menurut Abdul Wahab (1999: 7) bahwa pada kebanyakan kasus di sektor pemerintahan, karakter pelayanannya cenderung terlalu birokratik dan bersifat monopolistik. Kondisi ini jelas menunjukkan bahwa kinerja aparatur birokrasi yang baik, yang memenuhi kriteria responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas, belum terlaksana secara optimal. Padahal tugas utama dari pemerintah (aparatur birokrasi) bagi rakyatnya adalah memberikan pelayanan yang prima dalam rangka memenuhi keperluan yang diinginkan oleh masyarakat (Sutopo & Suryanto, 2003: 1).

Kinerja aparatur birokrasi pemerintahan, baik di pusat ataupun di daerah, akhir-akhir ini di satu sisi memang terlihat jauh lebih baik jika dibandingkan dengan keadaan beberapa dekade yang lalu. Namun pada sisi lain di kalangan pemerintah, terutama pemerintah daerah, masih terlihat para aparat birokrasi yang bersikap formalistik. Prosedur birokrasi yang terlalu berbelit-belit dan kadang-kadang menjengkelkan masyarakat masih sering terjadi. Penilaian tentang rendahnya kualitas kinerja birokrasi publik di Indonesia pernah diberikan oleh *World Economic Forum (WEF)* dan *International Institute for Management*. Berdasarkan laporan yang dimuat dalam *World Competitiveness Report 1995* terlihat bahwa kualitas kinerja birokrasi Indonesia menempati peringkat ke 31 dari 38 negara yang disurvei. Peringkat kualitas kinerja birokrasi Indonesia yang rendah itu menurut *Pusat Data Bisnis Indonesia* disebabkan oleh besarnya jumlah pegawai tanpa diimbangi oleh profesionalisme yang memadai (Effendi, 1996).

Rendah dan buruknya kualitas kinerja birokrasi di Indonesia juga pernah diungkapkan oleh hasil penelitian tentang ranking negara-negara Asia dalam implementasi *good governance* yang dilakukan oleh PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) dan *Price Water House Cooper* pada tahun 2001. Menurut penelitian itu birokrasi di Indonesia dinilai termasuk yang terburuk dan belum mengalami perbaikan yang berarti dibandingkan dengan keadaan pada tahun 1999. Indonesia berada pada ranking ke-89 dari 91 negara yang disurvei dalam kategori korupsi dan birokrasi. Sementara dari sisi daya saing (*competitiveness*), Indonesia menempati urutan ke-49 dari 49 negara yang disurvei (Mustopadidjaja, 2006: 66; Soebhan, 2006: 87-88). Disamping itu menurut Siagian (1994: 21), rendahnya kinerja aparat birokrasi publik di Indonesia antara lain disebabkan oleh merajalelanya *spoil system* dalam penerimaan, pengangkatan, penempatan, dan promosi pegawai.

Buruknya kinerja aparatur pemerintah di Indonesia juga dikemukakan oleh Sutopo & Adi Suryanto (2003: 61). Menurut mereka, implementasi pelayanan prima dalam pelayanan publik di Indonesia mengalami berbagai masalah. Masalah tersebut antara lain sulitnya merubah kondisi dan mental aparatur yang sudah sedemikian lama kurang memposisikan dirinya sebagai pelayan publik, tetapi lebih merasa sebagai kelompok elit masyarakat yang memainkan peran memerintah. Dalam hal ini muncul anggapan bahwa mereka harus dilayani daripada melayani. Kondisi ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Miftah Thoha (2006: 50) bahwa para pemimpin atau birokrat di Indonesia lebih menyenangi kekuasaan daripada melayani dan memperhatikan kepentingan rakyatnya. Masalah yang sering muncul adalah sikap aparatur yang kurang memiliki komitmen terhadap pelayanan kepada masyarakat dan lebih mementingkan pelayanan kepada atasan yang mungkin saja berbeda dengan kebutuhan masyarakat.

Profil birokrasi di Indonesia pada masa sekarang ini memang sangat memprihatinkan. Bahkan bukan hanya pada masa sekarang, persoalan kualitas dan kekacauan kinerja birokrasi di Indonesia sebenarnya sudah mulai terjadi semenjak zaman Soekarno menjadi Presiden. Keluhan terhadap buruknya kinerja birokrasi telah sering muncul dan menjadi perhatian serius. Bahkan dalam bahasa yang sangat ironis, mantan Presiden Megawati pernah mengibaratkan birokrasi di Indonesia sebagai birokrasi *keranjang sampah* (Nugroho, 2006: 271).

Analogi ini memang sangat menyakitkan karena dikeluhkan oleh seorang Presiden yang seharusnya dibantu oleh para birokrat yang handal dalam menjalankan tugas mengatur negara. Tapi memang begitulah kenyataannya. Hal ini antara lain ditandai oleh menurunnya kualitas pelayanan publik yang diberikan aparat birokrasi kepada masyarakat. Selain masyarakat yang telah sering memberikan *public alarm* kepada aparat birokrasi (pemerintah) agar mereka responsif terhadap keadaan demikian, kalangan pers pun sudah sangat sering mengemukakan kebobrokan aparat birokrasi dalam pelayanan publik

ini, terutama semenjak terjadinya gelombang reformasi pada tahun 1998. Namun dalam kenyataannya upaya perubahan dan perbaikan yang dilakukan oleh aparat birokrasi dan pemerintah sendiri masih terkesan sebagai upaya "setengah hati"

Gelombang reformasi yang terjadi dalam pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1998 sebenarnya telah memberikan harapan baru bagi bangsa Indonesia untuk menata sistem birokrasi pemerintahan yang lebih baik. Berbagai harapan dan tuntutan dari masyarakat akan terwujudnya kinerja yang baik dan bermutu dari para aparatur pemerintahan semakin meningkat dan muncul di mana-mana. Kondisi ini tentunya harus menjadi perhatian serius dari pemerintah. Aparatur pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, seharusnya bersikap bijaksana dengan melakukan berbagai perubahan, reorganisasi struktur, dan perbaikan kualitas dan produktivitas kinerja para aparatur pemerintah (pegawai), termasuk dalam hal sistem perencanaan kepegawaian atau sistem rekrutmen dan seleksi pegawai baru.

Namun dalam kenyataannya peluang reformasi tersebut ternyata tidak digunakan oleh pemerintah Indonesia secara optimal untuk memperbaiki citra dan paras birokrasi di Indonesia. Ketidakmampuan pemerintah Indonesia untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai, dan regulasi kepegawaian negara telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik semakin jauh dari harapan.

III. MOTIVASI PELAYANAN PUBLIK DI KALANGAN BIROKRASI ATAU PNS DALAM PERSPEKTIF TEORI PSM (*PUBLIC SERVICE MOTIVATION*)

Persoalan motivasi pelayanan publik dalam pelaksanaan pelayanan oleh birokrasi (PNS) sangatlah penting dipahami dan diperhatikan karena ia sangat menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan tugas seorang pegawai. Motivasi dalam pekerjaan pelayanan pegawai publik ini telah sering menjadi perhatian banyak peneliti karena ia berhubungan sangat erat dengan prestasi kerja seseorang atau organisasi dalam mencapai berbagai tujuannya. Permasalahan motivasi pelayanan publik (*Public Service Motivation*) ini telah sering menjadi topik kajian para peneliti di Barat dalam upaya mencari dan memahami konsep ideal bagi pelayanan publik dan dalam rangka pengembangan ilmu administrasi dan manajemen publik.

Meskipun tidak ada kesepakatan mengenai definisi *Public Service Motivation* (PSM) di kalangan para peneliti, namun untuk kepentingan pembahasan makalah ini patut diperhatikan definisi yang dikemukakan oleh Perry dan Wise (1990) dan Crewson (1997). Perry dan Wise mendefinisikan PSM sebagai kecenderungan seseorang individu merespons motif yang secara unik dan biasanya terdapat dalam institusi-institusi publik. Perry dan Wise telah melakukan beberapa penelitian terhadap para pekerja sektor publik dan para pekerja sukarela (*volunteers*) di Amerika Serikat. Motivasi itu berkenaan dengan empat dimensi,

iaitu: 1) ketertarikan terhadap pembuatan kebijakan publik (*attraction to public policy making*), 2) tanggung jawab terhadap kepentingan publik dan kewajiban sebagai warga negara (*commitment to public interest and civic duty*), 3) perasaan keharuan atau kasihan (*compassion*), dan 4) sikap pengorbanan diri (*self-sacrifice*) (Perry dan Wise, 1990). Keempat dimensi ini lah yang pada umumnya terdapat di kalangan para pegawai di berbagai institusi sektor publik. Sedangkan Crewson mengemukakan bahwa PSM adalah orientasi pelayanan seseorang individu – minus orientasi ekonomis – supaya berguna bagi masyarakat, orientasi untuk menolong orang lain, dan semangat untuk memperoleh prestasi yang bersifat intrinsik atau yang berorientasi pelayanan (*service orientation*).

Dimensi pertama menurut Perry dan Wise erat kaitannya dengan motivasi untuk mencapai prestasi yang memungkinkan seseorang individu memperoleh kepuasan batin/pribadi. Dimensi kedua erat kaitannya dengan motif atau keinginan untuk melayani kepentingan publik yang dapat berupa kepentingan individu dalam program atau pelayanan publik tertentu disebabkan adanya pendirian atau keyakinan yang tulus dan kasih sayang terhadap kepentingan sosial. Sikap kasih sayang tersebut juga erat kaitannya dengan dimensi ketiga, yaitu *compassion* (perasaan kasihan kepada orang lain). Motif ini dicirikan oleh adanya keinginan untuk menolong orang lain. Artinya, motif ini mencakupi sifat mementingkan kepentingan orang lain (*altruism*), sikap ikut merasakan perasaan orang lain (*empathy*), keyakinan moral (*moral conviction*), dan keinginan-keinginan *prosocial* lainnya. Sementara dimensi keempat, yaitu *self-sacrifice* (pengorbanan diri), mencakupi sikap kecintaan pada tanah air (*patriotism*), tanggung jawab kepada tugas (*duty*), dan kesetiaan (*loyalty*) kepada negara.

Pendapat ini juga didukung oleh Brewer et.al. (2000) yang mengungkapkan bahwa sebagian individu memiliki norma dan emosi yang kuat untuk mengabdikan pada sektor publik. Motivasi atau etika pelayanan publik ini dipandang dapat menarik individu-individu tertentu untuk mengabdikan di sektor publik dan membantu mewujudkan perilaku kerja (*work behavior*) yang konsisten dengan kepentingan publik. Sementara menurut Rainey (1997), selama lebih dari tiga dekade yang lalu beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa para pegawai di sektor publik menempatkan penilaian lebih rendah terhadap ganjaran keuangan dan menempatkan penilaian lebih tinggi terhadap sifat *altruistic* atau motif yang berkenaan dengan pelayanan publik.

Di sisi lain, Crewson (1997) menemukan bahwa para pegawai di sektor publik meletakkan nilai yang lebih tinggi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dibandingkan para pegawai di sektor swasta. Sementara Lewis dan Alonso (2001) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa terdapatnya hubungan yang positif antara motivasi pelayanan publik dan kinerja (*performance*) pegawai. Pendapat ini juga didukung oleh Houston (2000) yang menyatakan bahwa para pegawai di sektor publik memberikan penilaian yang lebih tinggi terhadap ganjaran kerja yang bersifat intrinsik dibandingkan ganjaran yang bersifat ekstrinsik. Hal ini be-

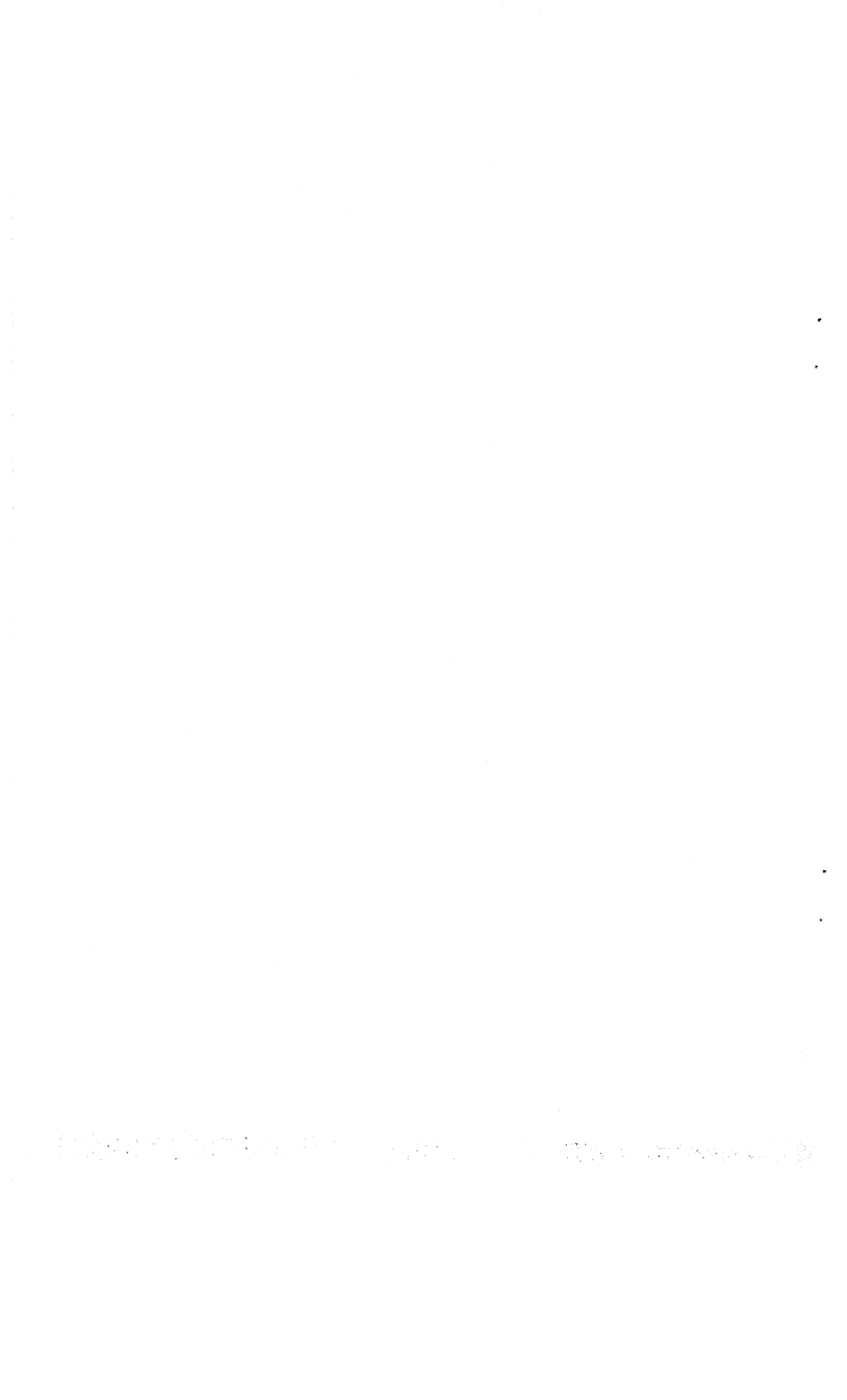
rarti bahwa para pegawai pada organisasi-organisasi publik (pemerintahan) nampaknya lebih termotivasi oleh kepedulian kepada masyarakat dan keinginan untuk memberikan pelayanan untuk kepentingan publik.

Berdasarkan beberapa teori dan hasil penelitian di atas dapat dipahami bahwa seyogyanya motivasi yang seharusnya terdapat di kalangan para pegawai publik atau PNS adalah motivasi yang lebih mementingkan kepentingan untuk mengabdikan kepada kepentingan publik atau motivasi yang berifat intrinsik, dan bukannya motivasi yang mengarah kepada perilaku yang bertentangan dengan kebutuhan dan kepentingan publik. Seorang PNS seharusnya selalu meletakkan kepentingan publik jauh berada di atas kepentingan pribadi dan seharusnya berperilaku sebagai pelayan dan bukannya minta dilayani oleh publik, sebagaimana yang lebih sering terkesan dan banyak terjadi selama ini di kalangan para birokrasi (PNS) di Indonesia.

Alasan utama yang sering mendasari berbagai kajian dan literatur tentang motivasi kerja pada sektor publik adalah bahwa karakteristik para pegawai sektor publik dan lingkungan kerja mereka diasumsikan berbeda dibandingkan karakteristik dan lingkungan kerja sektor swasta. Oleh karena itu motivasi dan suasana pekerjaan para pegawai sektor publik tentu saja berbeda dari motivasi dan suasana pekerjaan para pegawai sektor swasta.

Pada bagian lain dalam kajiannya Perry dan Wise (1990) menemukan bahwa tingkat dan tipe motivasi pelayanan publik di kalangan pegawai sektor publik memiliki hubungan yang signifikan terhadap pilihan pekerjaan (*job choice*) dan prestasi kerja (*job performance*) seorang pegawai publik, serta terhadap efektifitas organisasi dalam mencapai tujuannya. Hal ini berarti bahwa semakin tinggi tingkat PSM seorang individu maka akan semakin tinggi pula keinginannya untuk memilih pekerjaan (bekerja) pada organisasi sektor publik. Selain itu, seseorang individu yang memiliki tingkat PSM yang tinggi akan menunjukkan prestasi kerja yang berarti dalam berbagai pekerjaan yang berhubungan dengan keadilan sosial, kesetiaan kepada negara, dan program sosial kemasyarakatan. Selanjutnya keduanya juga menemukan bahwa organisasi-organisasi publik yang merekrut para pegawai yang memiliki tingkat PSM yang tinggi tidaklah terlalu tergantung kepada sistem insentif atau ganjaran keuangan untuk mendorong dan mengelola para pegawainya dalam mencapai prestasi kerja dan keberhasilan organisasinya.

Dalam penelitian lainnya Perry (2000) mengemukakan bahwa pendorong utama bagi seseorang untuk bekerja pada sektor publik adalah karena adanya berbagai kepentingan yang menarik perhatian mereka terhadap pelayanan publik. Kepentingan-kepentingan tersebut mungkin saja berbeda dari kepentingan mereka yang berkerja pada sektor swasta. Artinya, motivasi para pekerja di sektor publik lebih memandang faktor ganjaran yang bersifat non materi (non-keuangan) lebih tinggi daripada ganjaran yang bersifat materi (keuangan). Kondisi ini berbeda dengan mereka yang bekerja di sektor swasta yang men-



jadikan kepentingan utama terhadap faktor ganjaran bersifat materi (keuangan) ketimbang ganjaran non materi (non-keuangan). Motivasi pelayanan publik, menurut Perry dan Wise (1990), secara umum terkait dengan orientasi normatif seperti keinginan untuk mengabdikan kepada kepentingan publik atau keadilan sosial dan ia tidak memerlukan sistem insentif atau ganjaran yang bermanfaat untuk mendorong perilaku para pegawai publik.

Selanjutnya Crewson (1997), dengan menggunakan data dari *General Social Surveys*, *Federal Employee Attitude Surveys*, dan *the Institute of Electronic and Electrical Engineers*, menyimpulkan bahwa para pegawai di sektor publik memberikan penilaian yang lebih tinggi untuk mengabdikan kepada masyarakat dibandingkan para pegawai di sektor swasta. Pendapat ini juga disokong oleh Houston (2000) dan Crewson (1997) yang menyatakan bahwa para pegawai di sektor publik memberikan penilaian yang lebih tinggi terhadap ganjaran kerja yang bersifat intrinsik dalam bentuk pencapaian (prestasi) kerja dan harga diri ketimbang ganjaran yang bersifat ekstrinsik seperti gaji, promosi jabatan, keamanan kerja, status dan prestise. Hal ini berarti bahwa para pegawai pada organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga pemerintahan nampaknya lebih termotivasi oleh kepedulian kepada masyarakat dan keinginan untuk mengabdikan bagi kepentingan publik.

Berdasarkan beberapa hasil kajian tersebut di atas, secara umum dapat dipahami bahwa para pegawai di sektor publik seharusnya lebih mementingkan dan termotivasi oleh ganjaran intrinsik dibandingkan dengan para pegawai di sektor swasta. Para pegawai di sektor swasta lebih sering terfokus kepada motivasi untuk mendapatkan ganjaran yang bersifat ekstrinsik, seperti ganjaran dalam bentuk gaji yang tinggi, promosi jabatan, status dan prestise, dan sebagainya. Motivasi terhadap ganjaran ekstrinsik bagi pegawai di sektor publik tidak lah begitu penting dibandingkan dengan ganjaran yang bersifat intrinsik, seperti pencapaian kerja, kepuasan kerja, harga diri, dan sebagainya.

Dari uraian-uraian di atas dapat dipahami bahwa motivasi pelayanan publik yang berlaku di kalangan para pegawai publik di berbagai negara, terutama pada negara-negara maju di Barat yang menganut teori motivasi modern, lebih banyak didorong oleh keinginan untuk mendapatkan ganjaran non-materi atau ganjaran-ganjaran bersifat intrinsik lainnya, seperti keinginan mengabdikan kepada masyarakat dan negara, dan melalui dorongan atau keinginan seperti ini lah mereka akan termotivasi untuk memperoleh prestasi kerja dan kepuasan kerja dalam bentuk kepuasan batin.

Namun apabila dibandingkan dengan kondisi di Indonesia, keadaannya pada umumnya akan berbanding terbalik. Artinya, motivasi yang dimiliki oleh para pegawai publik (PNS) lebih banyak berorientasi kepada motivasi untuk mengharapkan ganjaran yang lebih bersifat ekstrinsik serta memberikan penilaian yang lebih tinggi terhadap ganjaran ekstrinsik tersebut, seperti keinginan mendapatkan gaji yang tinggi, jabatan, keamanan kerja dan jaminan hari tua yang lebih menjanjikan (dapat pensiunan), status dan prestise, dan seba-

gainya ketimbang ganjaran yang bersifat intrinsik, seperti prestasi kerja, kepuasan kerja atau kepuasan batin karena telah berhasil mengabdikan kepada publik. Dengan kata lain, motivasi para pekerja sektor publik di Indonesia kelihatannya lebih memandangi faktor ganjaran yang bersifat materi (keuangan) lebih tinggi daripada ganjaran yang bersifat non-materi (non-keuangan).

Selanjutnya orientasi para pegawai sektor publik di Indonesia dalam pemberian layanan kelihatannya mereka memberikan penilaian yang lebih rendah untuk mengabdikan kepada masyarakat dibandingkan para pegawai di sektor swasta. Artinya bahwa para pegawai pada organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga pemerintahan nampaknya lebih termotivasi oleh pemenuhan kepentingan pribadi ketimbang kepedulian kepada masyarakat dan keinginan untuk mengabdikan bagi kepentingan publik. Implikasi dari hal ini antara lain terlihat dari kurangnya pelayanan prima yang dijumpai pada sebagian besar sektor publik bila dibandingkan dengan pelayanan di sektor swasta.

IV. URGENSI MOTIVASI PELAYANAN PUBLIK DALAM PROSES REKRUTMEN DAN SELEKSI CPNS

Menurut Eko Prasjo (2006: 187-188), akar permasalahan buruknya birokrasi atau kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting. *Pertama*, persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri yang dapat dilihat dari subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem ini antara lain adalah proses rekrutmen dan seleksi pegawai. Kegagalan pemerintah untuk melakukan reformasi terkait dengan proses rekrutmen dan seleksi pegawai ini telah melahirkan para birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (*moral hazard*) dan kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*), karena proses rekrutmen dan seleksi belum dilakukan secara profesional dan masih diwarnai oleh kolusi, korupsi, dan nepotisme. *Kedua*, persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara. Hal ini dapat dilihat dari segi kekuatan eksternal yang mendorong terjadinya intervensi politik dalam proses rekrutmen dan seleksi pegawai negeri. Keinginan pihak-pihak tertentu untuk menjadikan birokrasi sebagai mesin politik juga ikut mempengaruhi sulitnya melakukan reformasi dalam rekrutmen dan seleksi PNS.

Salah satu aspek yang sangat perlu dipertimbangkan oleh aparatur pemerintahan dalam sistem perencanaan atau rekrutmen dan seleksi pegawai baru adalah aspek motivasi dari para calon pegawai untuk memasuki dunia kerja barunya sebagai PNS. Aspek motivasi menjadi PNS ini sangatlah perlu dipertimbangkan karena motivasi yang baik dan tulus dari para calon pegawai untuk menjadi PNS sebagai *aparatur negara* dan *abdi masyarakat* akan sangat menentukan tingkat kualitas dan sekaligus produktivitas kinerjanya nantinya pada saat mereka telah menjadi PNS. Artinya, orang yang ingin menjadi PNS karena dido-

rong oleh motivasi ingin mengabdikan masyarakat atau *motivasi pelayanan publik* yang tinggi tentu saja diharapkan akan lebih baik kualitas dan produktivitas kerjanya dibandingkan dengan orang yang memiliki *motivasi pelayanan publik* yang rendah atau motivasi menjadi PNS hanya karena didorong oleh motivasi ingin memperoleh kekayaan, mengharapkan kompensasi, jaminan hari tua, atau status dan prestise dalam masyarakat.

Selain itu, proses rekrutmen dan seleksi PNS selama ini cenderung diwarnai oleh ketidakseriusan dari pemerintah dan tidak mencerminkan maksud yang tulus untuk memperoleh PNS yang bermutu. Menurut Agus Dwiyanto (2004: *Kompas* 4 Desember 2004), selama ini sistem perekrutan PNS tidak jelas, tidak transparan, dan sarat dengan KKN. Selain seleksi yang tidak berbasis kompetensi, kota/kabupaten sering melakukan manipulasi kursi peluang PNS. Berdasarkan penelitiannya terungkap bahwa banyak kabupaten yang menjual kursi formasi pegawai, di antaranya dilakukan dengan cara menerapkan pensiun dini bagi guru-guru, agar pejabat bisa menjual formasi tersebut. Menurutnya pula bahwa hampir 99 persen di daerah terindikasi adanya KKN dalam proses perekrutan PNS. Disamping itu, dalam situasi krisis multidimensi yang ditandai oleh makin tingginya tingkat pengangguran dan gaji yang relatif kecil tidak menjadi penghalang motivasi mereka untuk mengejar status PNS.

Hal yang senada dikemukakan pula oleh Andi Yuliani Paris (2006:265-266), yaitu bahwa pelaksanaan seleksi calon PNS dari masa ke masa selalu saja tidak memuaskan semua pihak dan selalu mengalami kekacauan. Berbagai persoalan terjadi dimana-mana daerah yang melaksanakan ujian seleksi calon PNS tersebut, yaitu antara lain: 1) munculnya peserta fiktif dan peserta susulan, 2) adanya peserta yang tidak mengikuti ujian tapi dinyatakan lulus, 3) terjadinya pengumuman calon PNS sebanyak dua kali, 4) hasil atau skoring (ranking) ujian tidak diumumkan kepada publik, 5) pembatalan pengumuman kelulusan ujian yang terlanjur diumumkan dan diganti dengan yang baru, 6) formasi jabatan terisi oleh calon yang berkualifikasi pendidikan tidak tepat, 7) adanya peserta yang dapat ranking tertinggi tapi tidak lulus, 8) terjadinya kolusi antara pejabat, panitia, dan peserta untuk menentukan kelulusan, dan berbagai persoalan lain yang mengindikasikan adanya kekacauan dalam seleksi calon PNS.

Keadaan yang sama juga dikemukakan oleh Ismanto (2006: 110), Muslimin B. Putra (2006: 114), dan Somi Awan (2006: 120). Menurut mereka bahwa dalam kenyataan di lapangan masalah rekrutmen PNS cenderung tidak mengemukakan kemampuan personal tetapi lebih mengutamakan kekerabatan atau pertemanan (*nepotism system*). Model birokrasi patrimonial yang mengandalkan patronase, hubungan pertemanan, kekerabatan, dan kedekatan psikologis masih sering terjadi dalam paras birokrasi Indonesia masa kini, termasuk dalam hal seleksi calon PNS. Dalam setiap proses pengadaan, rekrutmen, dan seleksi calon PNS banyak dijumpai para oknum pejabat, legislatif, dan para calo yang

menitipkan sejumlah nama dan nomor ujian kepada pihak panitia agar supaya diperhatikan dan diluluskan menjadi PNS. Praktik-praktik semacam ini tentu saja dapat berdampak kepada pada semakin tidak efektifnya kinerja birokrasi.

Kondisi-kondisi yang dijelaskan di atas jelas merupakan sesuatu yang sangat ironis bila dikaitkan dengan keinginan pemerintah untuk memperbaiki kinerja aparatur birokrasi. Bagaimana mungkin keinginan untuk memperbaiki kinerja aparatur birokrasi dapat terwujud bila dalam proses seleksinya sudah diawali dengan cara-cara yang tidak patut. Bagaimana mungkin tugas sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat akan terlaksana dengan baik bila sumber daya manusia yang direkrut dan diseleksi tidak memenuhi persyaratan, baik dari segi kemampuan maupun motivasi pelayanan publik yang tinggi dan tulus.

Berdasarkan hasil studi berbagai literatur, pada dasarnya terdapat beberapa hal yang menyebabkan seseorang begitu tertarik atau termotivasi menjadi PNS di Indonesia karena ia melihat dan mengharapkan beberapa keuntungan bila seandainya ia menjadi PNS. Awangga (2005: 7) berpendapat bahwa beberapa keuntungan yang mungkin diharapkan oleh seseorang untuk menjadi PNS adalah: 1) Adanya jaminan keamanan kerja; 2) Adanya perlindungan dari PHK; 3) Adanya jenjang karir yang jelas; 4) Adanya peluang promosi jabatan; 5) Adanya peluang peningkatan sumber daya manusia; dan 6) Adanya kepastian gaji. Selain itu, menurut Adi Arifin (2006), ada beberapa alasan mengapa orang termotivasi untuk menjadi Pegawai pemerintah atau PNS, antara lain karena: 1) ingin hidup aman dan nyaman, 2) mengharapkan pensiun, 3) ingin menjadi kaya, atau 4) ingin memperoleh kebanggaan atau status sosial. Disamping itu, menurut Cecep Darmawan (2006: 155), sulitnya lapangan kerja dan pemberitaan mengenai kenaikan gaji PNS, serta banyaknya isu PHK di berbagai perusahaan sektor swasta semakin meningkatkan daya tarik masyarakat untuk berlomba-lomba menjadi PNS.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas jelaslah bahwa motivasi seseorang untuk menjadi PNS di Indonesia sangatlah beragam. Keberagaman motivasi menjadi PNS ini jelas akan berdampak pada keberagaman kualitas dan produktivitas kinerja yang ditampilkan oleh para pegawai pada saat mereka menjadi PNS nantinya. Padahal aspek motivasi terhadap suatu pekerjaan sangat penting arti dan pengaruhnya terhadap kualitas dan produktivitas kinerja. Artinya, motivasi yang tinggi dan tulus sebagai *abdi masyarakat* (pelayan publik) bagi seorang calon PNS akan sangat berpengaruh terhadap kinerjanya pada saat ia menjadi aparatur (pegawai) pemerintahan nantinya. Selanjutnya, semakin tinggi motivasi pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintahan maka kepercayaan masyarakat terhadap kinerja dan wibawa pemerintah akan semakin tinggi pula. Sebaliknya, bila motivasi pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintahan rendah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat maka kepercayaan masyarakat terhadap kinerja dan wibawa pemerintah akan semakin menurun pula.

Disamping itu, selama ini memang ada kesan bahwa upaya pemerintah dalam memperbaiki kinerja pemerintahan sejauh ini belumlah optimal dan belum sepenuhnya berdampak pada pencapaian kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang optimal. Hal ini antara lain tercermin dari masih banyaknya keluhan masyarakat terhadap mutu pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat dan seringnya muncul kritik terhadap rendahnya motivasi, semangat, kualitas kinerja pemerintah melalui berbagai media massa. Rendahnya motivasi, semangat, dan kualitas kinerja aparatur pemerintah selama ini dapat dilihat dari beberapa gejala antara lain rendahnya tingkat kehadiran pegawai; kurangnya disiplin, tanggung jawab, kerjasama para pegawai, banyaknya pegawai yang tidak berada di tempat pada saat diperlukan atau mengerjakan pekerjaan lain selain pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya; serta rendahnya tingkat keberhasilan atau prestasi dalam menjalankan tugas sesuai dengan uraian tugas yang sudah ditetapkan. Sebenarnya dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja aparatur pemerintah selama ini, pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan untuk para aparaturnya seperti melalui perbaikan kesejahteraan, peningkatan kemampuan sumber daya aparatur, perbaikan sistem promosi jabatan, penerapan aturan disiplin, dan sebagainya. Kesemua upaya ini diharapkan akan dapat menciptakan aparatur pemerintah yang bermutu, profesional, responsif, akuntabel, berdedikasi tinggi, dan bertanggung jawab terhadap tugas yang menjadi kewajibannya. Namun, tanpa adanya motivasi pelayanan publik yang tinggi dan tulus dari para aparatur dalam memposisikan diri mereka sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat yang berkewajiban memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat maka upaya dari pemerintah dimaksud tidak akan membuahkan hasil, dan motivasi pelayanan publik yang tinggi dan tulus ini tentu sudah harus dipertimbangkan semenjak seseorang direkrut dan diseleksi menjadi PNS.

Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian antara lain dijelaskan bahwa "Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan". Hal ini berarti bahwa sebagai aparatur Negara yang tersebar di semua bidang dan tingkat pemerintahan, PNS sebagai bagian dari pegawai negeri pada dasarnya memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban yang sama, yaitu sebagai abdi masyarakat yang bertugas dan berkewajiban melayani masyarakat. PNS berkewajiban mengayomi dan menumbuhkan prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta tanggap terhadap berbagai pandangan dan aspirasi yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat. Dengan demikian terlihat bahwa peran PNS sebagai aparatur Negara menjadi sangat penting dalam pelaksanaan pelayanan kepada publik (masyarakat).

Namun dalam kenyataannya terdapat indikasi bahwa kualitas kinerja aparatur pemerintah, terutama PNS, pada berbagai instansi pemerintahan belumlah maksimal dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Faktor-faktor sumber daya manusia aparatur pemerintah yang secara langsung berperan sebagai abdi masyarakat dan pelaksana pemerintahan dan pembangunan belum menunjukkan kualitas kinerja yang diharapkan secara optimal. Hal ini diduga ada kaitannya dengan lemahnya dan kurang baiknya sistem rekrutmen dan seleksi pegawai pada saat penerimaan PNS. Sistem rekrutmen dan seleksi PNS kurang memperhatikan dan menggali secara tepat dan baik persoalan motivasi seorang calon PNS dalam memasuki dunia kepegawaian. Kesalahan tujuan dan motivasi seseorang menjadi PNS diduga akan berpengaruh terhadap kinerjanya setelah ia diterima menjadi pegawai. Artinya, kinerja seseorang yang memiliki motivasi semata-mata untuk mengabdikan kepada masyarakat melalui pekerjaan sebagai PNS tentu akan lebih baik dibandingkan seseorang yang memasuki dunia PNS hanya sekedar memiliki motivasi semata-mata mencari rasa aman dalam pekerjaannya, mengharapkan pensiun, demi memperoleh status, jabatan, dan sebagainya.

Dalam perencanaan atau rekrutmen dan seleksi calon PNS selama ini, pemerintah lebih banyak mempertimbangkan kemampuan daripada kemauan atau motivasi. Padahal untuk menjadi PNS, persoalan motivasi pelayanan publik sangatlah perlu dipertimbangkan. Disamping itu, pekerjaan sebagai PNS adalah pekerjaan yang diperlukan dalam jangka waktu yang lama dan menyangkut keperluan orang banyak (publik). Hal ini berbeda dengan pekerjaan sebagai pegawai swasta yang sangat mudah terjadinya PHK dan mungkin hanya diperlukan untuk jangka waktu sementara.

Titik berat rekrutmen dan seleksi terhadap kemampuan ini dapat dilihat dari berbagai persyaratan yang sering dan pada umumnya diminta dari para calon tenaga kerja pada saat mereka direkrut, seperti pendidikan minimal, pengalaman, keahlian atau ketrampilan khusus, upah atau gaji yang ditawarkan, status perkawinan, keterangan kesehatan, dan sebagainya. Ujian seleksi yang dilakukan juga lebih banyak difokuskan pada ujian pengetahuan, sikap, kepribadian, bakat, dan ketrampilan. Walaupun dilakukan wawancara, namun selama ini ada kesan bahwa wawancara hanya dilakukan secara asal-asalan dan tidak menjurus kepada persoalan motivasi calon pegawai memasuki pekerjaan barunya. Wawancara juga kelihatannya lebih banyak terfokus pada persoalan yang menyangkut pengetahuan, sikap, kepribadian, dan ketrampilan para calon pegawai.

Kondisi ini senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Fanani (2005: 52) bahwa ujian masuk PNS pada masa sekarang ini lebih cenderung bersifat dan menjurus kepada pengujian kemampuan intelektual yang akan mengujikan berbagai varian ujian yang sifatnya akademis dan kognitif. Walaupun dilakukan ujian terhadap aspek psikologis atau kepribadian, namun biasanya aspek psikologis yang diuji hanya meliputi kepribadian, sikap kerja,

dan kepemimpinan. Artinya, persoalan tentang motivasi seorang calon PNS untuk menjadi PNS jarang digali dan dipertanyakan kepada para calon PNS. Hal ini, di satu sisi, memang dapat dimaklumi karena para peserta ujian seleksi yang cukup banyak, sementara waktu yang diperlukan dalam menggali dan menilai motivasi seseorang melalui wawancara tidaklah memungkinkan karena waktu yang sedikit dan sempit. Disamping itu, pertanyaan dalam wawancara kadang-kadang tidak begitu relevan dengan maksud wawancara. Padahal wawancara sebenarnya dapat digunakan untuk memperoleh masukan tambahan tentang diri para calon pegawai, terutama yang menyangkut persepsi, nilai-nilai yang dianut, dan kepribadian, termasuk motivasinya mereka menjadi PNS.

Selain itu, tidak jarang pula terjadi bahwa wawancara lebih terkesan subjektif karena sering diwarnai oleh persepsi, anggapan, kondisi mental, dan pengetahuan pewawancara (*interviewer*). Hal ini mungkin dapat dimengerti karena pada umumnya pewawancara bukanlah ahli jiwa (psikolog). Padahal untuk dapat menggali, mengetahui, dan menilai berbagai persoalan yang menyangkut motivasi, persepsi, kepribadian, sikap, dan aspek kejiwaan lainnya dari seseorang sebaiknya dilakukan oleh orang yang memiliki keahlian dalam ilmu kejiwaan (psikologi).

V. PENUTUP

Dari penjelasan pada uraian terdahulu dapat dipahami bahwa rendahnya kualitas kinerja pelayanan publik di kalangan aparatur pemerintahan pada berbagai instansi pemerintahan antara lain tidak terlepas dari rendahnya motivasi pelayanan publik di kalangan para aparatur (pegawai) dalam pelaksanaan tugasnya atau pekerjaan yang menjadi kewajibannya sebagai PNS. Namun patut diduga bahwa rendahnya motivasi kerja pegawai tersebut mungkin saja erat kaitannya dengan persoalan motivasi pelayanan publik yang mereka miliki pada saat mereka diseleksi dan direkrut atau pada saat mereka pertama kali memasuki pekerjaan sebagai PNS sebagaimana dikemukakan sebelumnya.

Untuk memperbaiki kualitas kinerja (*performance*) atau pelayanan publik di kalangan aparatur pemerintah, faktor sumber daya manusia sebagai pelaksananya sangatlah penting dibina dan dipersiapkan. Sumber daya manusia sangat menentukan keberhasilan kinerja dan kualitas pelayanan suatu organisasi disamping manajemen, fasilitas, atau kepemimpinan dalam organisasi yang bersangkutan. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara, khususnya PNS.

Lemah dan buruknya sistem dan pola rekrutmen dan seleksi pegawai, antara lain karena kurang diperhatikannya aspek motivasi pelayanan publik yang dimiliki calon pegawai, diduga berdampak terhadap rendahnya mutu kinerja aparat birokrasi publik di Indonesia. Rendahnya mutu kinerja aparat birokrasi ini tentu saja akan berakibat pada terwujudnya

jadi
ang
aktu
dak
da-
ahal
ang
dan
ena
ran-
sara
nilai
pek
ilian

kesenjangan antara harapan masyarakat akan pelayanan publik yang prima dengan kenyataan riil yang mereka hadapi di lapangan, karena mereka masih banyak menjumpai pelayanan aparatur yang kurang ramah, kurang bergairah, proses birokrasi yang berbelit-belit, motivasi kerja aparatur yang rendah, kemampuan aparatur yang kurang memadai, suasana pelayanan dan budaya kerja yang kurang kondusif dan sebagainya.

Tulisan singkat mengenai motivasi pelayanan publik (*public service motivation*) dan urgensinya dalam proses rekrutmen dan seleksi CPNS ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak terkait, terutama Pemerintah Daerah, dalam rangka penentuan kebijakan dan sistem atau model rekrutmen dan seleksi pegawai yang tepat dan dapat dijadikan sebagai pilihan efektif dalam penerimaan PNS agar kualitas kinerja para PNS dapat menjadi lebih baik sesuai dengan yang diharapkan. Disamping itu tulisan ini selanjutnya diharapkan dapat menjadi salah satu alternatif dalam peningkatan kualitas kinerja pelayanan publik seiring dengan dilakukannya perbaikan dalam sistem rekrutmen dan seleksi CPNS di masa depan yang diharapkan lebih memperhatikan dan mempertimbangkan persoalan motivasi pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1999. "Reformasi Pelayanan Publik: Kajian dari Perspektif Teori Governance". *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* pada Universitas Brawijaya, Malang.
- Arifin, Adi. 2006. "Kenapa Banyak Orang Ingin Jadi PNS" <http://www.adiarifin.web.id/archives/2006/02/15/kenapa-banyak-orang-ingin-jadi-pns/#more-9>
- Awan, Somi. 2006. "Kacaunya Rekrutmen CPNS Kami" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Awangga, Suryaputra N. 2005. *Kiat Sukses dan Tata Cara melamar CPNS*. Yogyakarta: Pyramid Publisher.
- Brewer, Gene A, Sally Coleman Selden, and Rex L Facer II. 2000. "Individual Conceptions of Public Service Motivation" *Public Administration Review*. May/June 2000. Vol. 60, No.3. p. 254-264.
- Crewson, P.E. 1997. Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect" *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)*. (4) p. 499-518.

s ki-
me-
gan
ke-
awai
rang
kali
ang-
itlah
asil-
atau
pe-
i ka-
wai,
esia.
lnya

- Darmawan, Cecep. 2006. "Menyoal Tes CPNS 2005" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Dwiyanto, Agus. 2004. "Calon Pegawai Negeri Sipil Vs Kemunduran Bangsa" dalam *Kompas*. Edisi Sabtu, 4 Desember 2005. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0412/04/Fokus/1415293.htm>
- Effendi, Sofian. 1996. "Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokratisasi Politik". *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Fanani, Ahmad Zainal. 2005. *Kiat-kiat Sukses Menjadi PNS*. Cetakan ke-4. Jogjakarta: DIVA Press.
- Hamzah, Andi. 1990. *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Cetakan ke-1, Jakarta: Rineka Cipta.
- Houston, David J. 2000. "Public Service Motivation: A Multivariat Test". *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)*. 10 (2000): 4: p. 713-727.
- Ismanto, Agus. 2006. "Peran Strategis Rekrutmen PNS dalam Menunjang Pelayanan Publik oleh Birokrasi" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Lewis, Gregory B. and P. Alonso. 2001. "Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector". *The American Review of Public Administration*. 31: p. 363-380.
- Mustopadidjaja AR. 2006. "Reormasi Birokrasi sebagai Syarat Pemberantasan KKN" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Nugroho, As'ad. 2006. "Pemantauan Rekrutmen CPNS" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Paris, Andi Yuliani. 2006. "Partisipasi Publik dalam Proses Pengadaan CPNS" dalam Eko Prasajo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia

- Perry, James, L. and Lois Recascino Wise. 1990. "The Motivational Bases of Public Service" *Public Administration Review* 50 (May/June): 367-373.
- _____. 2000. "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation". *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)*. April 2000. p. 471-488.
- Prasojo, Eko. 2006. "Reformasi Rekrutmen PNS di Indonesia" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Putra, Muslimin B. 2006. "Politisasi dalam Rekrutmen CPNS" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Rainey, Hal. G. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*. 2nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soebhan, Syafuan Rozi. 2006. "Model Reformasi Birokrasi di Indonesia" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Sutopo & Adi Suryanto. 2003. *Pelayanan Prima*. Cetakan ke-2. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI.
- Thoha, Miftah. 2006. "Reformasi Birokrasi Pemerintah" dalam Eko Prasojo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Cetakan I. Jakarta: Piramedia
- Tim Litbang Media Group. 2007. "Motivasi Menjadi Pengusaha Sangat Rendah" dalam *Media Indonesia*, edisi Rabu 2 Mei, 2007 hal. 20.