

PENATAAN PENGELOLAAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) MELALUI *DYNAMIC GOVERNANCE*

Abdul Rahman dan Riani Bakri

Abstract

State Civil Apparatus Management (SCAM) is an activity to obtain quality, professional and clean ASN in realizing the implementation of public service tasks and the implementation of development for community welfare. To date, many experts have considered that the growing bureaucracy in Indonesia is a complicated, slow, inefficient and swollen bureaucracy. Dynamic governance can be used as a solution by: First, the government can explore the values and traditions that are local wisdoms. Second, the government can also learn from best practices in other countries, which can be learned and copied, to be developed in the bureaucracy in Indonesia. Likewise, the regional government can also learn from experiences and successes that have been carried out by other local governments, to be used as references to be adopted and developed in the areas where we are located. Third, change the paradigm and the wrong mindset of public service providers, which encourages a slow bureaucracy in Indonesia.

Keywords: *And dynamic governance; Bureaucracy; State Civil Apparatus Management*

A. PENDAHULUAN

Dalam ketentuan undang-undang, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan¹. Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan keseluruhan sumber daya manusia yang bertugas menjalankan roda pemerintahan baik dari level pemerintahan tertinggi sampai ke level pemerintahan terendah, biasanya disebut sumber daya aparatur atau disepadankan dengan istilah aparatur negara atau aparatur pemerintahan².

memegang kekuasaan Yudikatif; Badan Pemeriksa Keuangan pemegang kekuasaan inspektif; selain kelembagaan aparatur di atas ada **lembaga-lembaga lainnya**, meliputi: Dewan Perwakilan Daerah; Mahkamah Konstitusi dan Bank Sentral. **Pejabat Negara** meliputi: Presiden dan Wakil Presiden; Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota MPR; Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPR; Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung pada MA dan semua Badan Peradilan; Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah; Ketua, Wakil Ketua, dan anggota BPK; Menteri-Menteri dan Pejabat Negara Setingkat Menteri, Lembaga-Lembaga Pemerintah Non Departemen, Lembaga-Lembaga Lainnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, Sekretariat Lembaga Tinggi/Tinggi Negara, TNI, Kepolisian Republik Indonesia, Perwakilan Republik Indonesia Di Luar Negeri, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota, dan pejabat negara lainnya yang ditetapkan oleh undang-undang. **Aparatur Pemerintah Pusat** meliputi: Presiden dan wakil presiden, menteri-menteri, lembaga-lembaga pemerintah non departemen, lembaga-lembaga lainnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, Sekretarian Negara, TNI, Polri, perwakilan RI di luar negeri. **Aparatur Pemerintah Daerah Provinsi**, meliputi: Gubernur/Wakil Gubernur, Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretariat DPRD, Dinas-Dinas, Lembaga Teknis Daerah (Badan, Kantor, Rumah Sakit) Provinsi. **Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten/kota** meliputi: Bupati/Walikota, Wakil Bupati/Wakil Walikota, Sekretariat Daerah Kabupaten/kota, Sekretariat DPRD Kab/kota, Dinas-Dinas, Lembaga Teknis Daerah (Badan, Kantor, Rumah Sakit) Kabupaten, kecamatan, kelurahan/desa.

¹ Ketentuan Umum Ps. 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

² Dalam UUD 1945, **Kelembagaan aparatur negara** di Indonesia terdiri dari satu lembaga tertinggi dan empat lembaga tinggi negara, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi; Presiden pemegang kekuasaan eksekutif; Dewan Perwakilan Rakyat pemegang kekuasaan Legislatif; Mahkamah Agung

Dalam arti kamus, aparatur berarti: perangkat, alat (negara, pemerintah), para pegawai negeri. Aparatur negara berarti alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari³. Sementara arti sipil berarti berkenaan dengan penduduk atau rakyat (bukan militer)⁴. Dengan demikian dapat kita rumuskan pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari.

ASN adalah istilah baru terhadap profesi PNS, pegawai pemerintah, dan aparatur negara pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Sejak 15 Januari 2014, melalui Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UUASN), pengaturan tentang kepegawaian dilakukan sedemikian rupa, baik menyangkut sistem dan substansi kepegawaian, kelembagaan, manajemen, sampai kepada pengistilahannya. Dalam tulisan ini tidak mempermasalahkan untuk dipergunakan semua istilah tersebut secara substitutif. Kata-kata aparatur dalam tulisan ini lebih berkenaan dengan subyek orang atau manusia (aparatur/pegawai, personalia/karyawan, tenaga kerja dst). Jadi dalam tulisan ini, diidentikkan karena objek yang sama yaitu manusia. Oleh karena itu, baik istilah aparatur, pegawai, karyawan, personalia, dan lain-lain, umumnya disebut Sumber Daya Manusia (SDM).

ASN merupakan SDM yang bekerja di lingkungan organisasi publik atau

organisasi pemerintahan. Di lingkungan organisasi publik, terutama pada bidang pemerintahan, ASN lebih populer disebut sebagai ‘aparatur’ atau ‘pegawai’. Sedangkan kata “personalia, karyawan, pekerja atau tenaga kerja, buruh”, umumnya populer dilingkungan organisasi profit atau swasta. Aparatur umumnya ditujukan kepada badan pemerintahan, instansi pemerintah, pegawai negeri, alat negara. Oleh karena itu, pada tulisan banyak menggunakan kata aparatur, pegawai, sumber daya manusia dan kepegawaian.

B. MANAJEMEN APARATUR SIPIL NEGARA (MASN)

Terminologi manajemen telah dibahas oleh banyak ahli dalam banyak literature yang disimpulkan oleh penulis sebagai segala kegiatan yang terorganisasi secara sistematis dengan mempergunakan sumber daya organisasi dan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Kemudian pemahaman awal tentang ASN berdasarkan pembahasan di atas, ASN merupakan profesi kepegawaian, baik sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bertanggung jawab mengelola urusan pemerintahan. Maka, esensi MASN adalah pengelolaan pegawai ASN secara sistematis untuk menghasilkan pegawai ASN yang professional, bersih dan berkualitas.

Untuk memperoleh definisi manajemen ASN secara komprehensif, baiknya kita membandingkan kembali teori-teori tentang manajemen kepegawaian maupun manajemen sumber daya manusia dari berbagai literatur, sehingga secara filosofis dapat kita menarik makna dan merumuskan definisi manajemen ASN tersebut berdasarkan cara pandang kita masing-masing.

³ Depdiknas, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 60

⁴ *Idem*, hlm 1073

Handouts Kursus Internasional Personel Management yang dikutip Mokhammad Syuhadhak *personnel management* atau manajemen kepegawaian adalah “*a responsibility of all those who manage people, as well as being a description of the work of those who are employed as specialists. It is that part of management which is concerned with people at work and with their relationships within the enterprise. It applies not only to industry and commerce but to all fields of employment*”⁵. (suatu tanggung jawab dari mereka yang mengelola pegawai, yang juga berarti merupakan suatu deskripsi pekerjaan dari mereka yang ditugasi sebagai spesialis-spesialis kepegawaian. Manajemen personalia adalah bagian dari manajemen yang berhubungan dengan pegawai di dalam bekerja dan dengan hubungannya di dalam perusahaan tersebut. Manajemen personalia tidak hanya berhubungan dengan sektor industri atau perdagangan, tetapi juga seluruh bidang ketenagakerjaan). Pendapat tersebut tidak memberikan porsi berbeda antara manajemen kepegawaian dengan manajemen personalia. Keduanya memiliki objek yang sama yaitu berhubungan dengan pegawai. Personalia adalah kegiatan yang berkaitan dengan personalia, pegawai, atau tenaga kerja, sedangkan kepegawaian adalah ihkwal yang berkaitan dengan kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan pegawai negeri. Dengan demikian maka istilah kepegawaian lebih lazim dipergunakan dalam kalangan pemerintah, sedangkan istilah personalia lebih dikenal dalam kalangan swasta.

Handari Nawawi menghimpun berbagai pengertian manajemen sumber

daya manusia yang kemungkinan besar hasil analisis dari banyak sumber, yaitu:

1. Manajemen SDM adalah proses pendayagunaan bantuan orang lain secara manusiawi, agar memberikan kontribusi terbaik dalam pencapaian tujuan organisasi (publik).
2. Manajemen SDM adalah kemampuan mendayagunakan dan memperlakukan orang lain secara manusiawi, agar terintegrasi dengan sumber daya lainnya, dalam mewujudkan organisasi nonprofit yang sehat/baik dan mampu mengembangkan eksistensinya sesuai kondisi lingkungan yang terus berubah.
3. Manajemen SDM adalah usaha mewujudkan organisasi publik yang eksistensinya dibutuhkan oleh masyarakat, melalui perencanaan dan tindakan pemberian pelayanan umum (*public service*) dan pelaksanaan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, yang berfokus pada peningkatan kemampuan kerja pelaksanaannya secara berkelanjutan berdasarkan etika dan tanggung jawab sosial yang tinggi dalam bekerja⁶.

Ketiga pengertian manajemen sumber daya manusia di atas menunjukkan bahwa konsep utamanya adalah pemberdayaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki organisasi publik, agar memberikan kontribusi yang terbaik bagi perwujudan eksistensinya melalui peningkatan keterampilan/ keahliannya dalam melaksanakan tugas pemberian pelayanan umum (*public service*) dan pelaksanaan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat.

⁵ Syukhadak, Mukhammad, *Administrasi Kepegawaian Negara Teori dan Praktik Penyelenggaraannya di Indonesia*. PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996, hlm. 4

⁶ Nawawi, Handari, *Manajemen Strategik Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan Dengan Ilustrasi Di Bidang Pendidikan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 281

Selanjutnya Amstrong membahas pengertian manajemen kepegawaian meliputi: (1) *Obtaining, developing and motivating the human resources required by the organization to achieve its objectives*; (2) *developing an organization structure and climate and evolving a management style which will promote cooperation and commitment throughout the organization*, (3) *making the best use of the skills and capacities of all those employed in the organization*, (4) *ensuring that the organization meets its social and legal responsibilities towards its employees, with particular regard to the conditions of employment and quality of working life provided for them*⁷.

Berdasarkan penjelasan dari para ahli di atas, dapat ditarik simpulan bahwa Manajemen ASN adalah kegiatan untuk memperoleh sumber daya ASN yang berkualitas, profesional dan bersih dalam mewujudkan penyelenggaraan tugas pelayanan umum (*public service*) dan pelaksanaan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan kesimpulan tersebut ASN merupakan kunci utama reformasi birokrasi agar dapat menampilkan kemampuan pelayanan yang optimal dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Namun sampai dengan saat ini potret buram PNS masih saja melekat pada benak masyarakat Indonesia, bahwa PNS di Indonesia memiliki tingkat profesionalisme yang rendah, kemampuan pelayanan yang belum optimal, tingginya penyalahgunaan wewenang (korupsi), tingkat kesejahteraan yang rendah dan tidak terkait dengan tingkat pendidikan, prestasi, produktivitas

dan disiplin pegawai⁸. Kondisi ini berdampak pada rendahnya kinerja PNS dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam melayani masyarakat.

Sejarah mencatat bahwa peran yang dimainkan oleh negara telah bergeser seiring dengan perkembangan waktu. Pada awalnya, kehadiran negara adalah untuk melindungi warganya dari "*homo homini lupus, bellum omnium contra omnes*", yakni mencegah manusia agar tidak berubah menjadi serigala yang menerkam manusia lainnya, serta mencegah berlakunya hukum "yang kuat menguasai yang lemah". Pada tahap berikutnya, kehadiran negara adalah untuk "*keeping law and order*" sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman. Selanjutnya peran negara meluas dengan tambahan peran untuk meningkatkan kesejahteraan warga (*welfare state*)⁹.

Dengan demikian, di negara-negara yang menganut *welfare state*, negara harus melayani masyarakatnya dengan memberikan pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, perumahan dan pelayanan sosial lainnya. Sisa-sisa gagasan *welfare state* sampai sekarang masih banyak dipertahankan dan ada kecenderungan di negara-negara Barat memperkuat peranannya dalam memberikan pelayanan publik tersebut. anggaran yang disediakan oleh negara untuk mensejahterakan masyarakatnya semakin ditingkatkan. Orang memiliki akses untuk pendidikan dengan gratis, pelayanan kesehatan disediakan oleh negara dengan kualitas yang sangat bagus. Transportasi publik yang nyaman dan terjangkau oleh masyarakat juga menjadi perhatian serius

⁷ Syukhadak, Mukhamad, *Administrasi Kepegawaian Negara Teori dan Praktik Penyelenggaraannya di Indonesia*. PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996, hlm. 4

⁸ Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm.130

⁹ Oentarto dalam Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, "Governance Reform ...", Op.Cit, hlm.166

oleh pemerintah. Sehingga dapat mencapai tujuan negara meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sebaliknya, apa yang terjadi dengan pelayanan publik di Indonesia merupakan sebuah potret yang buram. Apa yang salah dengan pengelolaan PNS sehingga mereka kurang peka terhadap perubahan, lamban dan tidak produktif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Mengapa permasalahan PNS tersebut selalu muncul? Apa yang salah sehingga problem tersebut berlarut-larut?

C. SEJARAH PERKEMBANGAN KELEMBAGAAN MANAJEMEN PNS

Semenjak kemerdekaan diproklamasikan telah ada upaya dari pemerintah RI pada saat itu untuk mengelola kepegawaian Pemerintah RI secara lebih baik. Lembaga pemerintah pertama yang diberi tanggung jawab untuk mengelola hal itu adalah Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang dibentuk berdasarkan PP No. 11 Tahun 1948 dan berkedudukan di Yogyakarta. KUP khusus diperuntukan menangani pegawai Pemerintah RI, sedangkan pegawai yang mengabdikan pada Pemerintah Hindia Belanda dikelola oleh Djawatan Umum Urusan pegawai (DUUP) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Jenderal Hindia Belanda No.13 Tahun 1938. Pada perkembangan selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 kedua lembaga disatukan dan menjadi cikal bakal dari lahirnya lembaga yang disebut Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) di kemudian hari. Lembaga ini berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Perdana Menteri. Namun kemudian, KUP ini tidak mampu menjalankan fungsi sebagaimana

mestinya karena sejumlah faktor yang berkaitan dengan ketidakstabilan politik yang sangat tinggi pada saat itu¹⁰.

Kendati secara kelembagaan tidak terdapat lembaga pengelola PNS yang berfungsi secara efektif, pemerintah pada saat itu telah berupaya membuat kebijakan yang bertujuan untuk menertibkan dan mendayagunakan aparatur negara. Kebijakan yang dimaksud antara lain Program Penyederhanaan Organisasi Pemerintah Pusat yang dilaksanakan semasa Kabinet Wilopo (April 1952-Agustus 1953). Sedangkan semasa Kabinet Al Sastroamidjojo (Agustus 1953-Agustus 1955) membuat program yang bertujuan menyusun aparatur negara yang efisiensi serta pembagian tenaga yang rasional dengan mengusahakan perbaikan taraf kehidupan pegawai dan memberantas korupsi dalam birokrasi¹¹.

Situasi politik yang tidak kondusif bagi terciptanya aparatur negara yang sehat dan bersih ketika itu tidak meyorutkan upaya pemerintah untuk mengelola birokrasi dan manajemen PNS secara lebih profesional. Bberbagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap masalah kepegawaian dibentuk oleh pemerintah, misalnya pembentukan Panitia Organisasi Kementerian (PANOK) dan pembentukan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Kedua lembaga yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1957 ini bertugas menyempurnakan aparatur dan administrasi negara; dan kedudukannya di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri. Selain kedua lembaga, dibentuk pula Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) yang menghasilkan PP Nomor 5 Tahun 1962

¹⁰ Thoha, Miftah, *ManajemenKepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm,6

¹¹ *Idem*, hlm. 6

tentang Pokok-pokok Organisasi Aparatur Pemerintah Negara Tingkat Tertinggi. Lembaga yang sarat nilai politis sesuai kondisi pada saat itu adalah Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revolusi (KONTRAR) sebagai kelanjutan dari PARAN¹².

Periode yang mulai kondusif untuk memperbaiki kinerja aparatur negara adalah semasa Kabinet Ampera. Kebijakan yang dibuat oleh kabinet ini antara lain dengan membentuk Panitia Pembantu Presiden berlandaskan instruksi Ketua Presidium Kabinet Ampera Nomor 01/U/IN/8/1966 dan diketahui oleh Dr. Awaloedin Djamin. Panitia ini bertugas memberikan saran tentang masalah penertiban dan penyempurnaan administrasi negara dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh lembaga Administrasi Negara (LAN), Kantor Urusan Pegawai RI, dan Biro Pusat Statistik (BPS). Keberadaan panitia ini kemudian lebih diperkuat lagi dengan Keputusan Presidium Kabinet Ampera No.266 Tahun 1967 dengan nama "Tim Pembantu Presiden untuk Penertiban Aparatur dan Administrasi Pemerintah" (PAAP) yang diketuai oleh Menteri Tenaga Kerja. Tim ini bertugas membantu presiden melakukan penelitian, penertiban, dan penyempurnaan administrasi negara baik di tingkat pusat maupun daerah¹³.

Kesadaran pemerintah terhadap pentingnya aparatur negara yang bersih dan berwibawa semakin meningkat ketika Kabinet Pembangunan I menciptakan Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (MENPAN) yang dijabat pertama kali oleh H. Harsono Tjokroaminoto. Berdasarkan keppres No.19 Tahun 1968 kementerian ini bertugas membantu presiden dalam

menyempurnakan dan membersihkan aparatur negara dalam operasionalnya dibantu oleh Tim PAAP dan Sekretariat Panitia Koordinasi Efisiensi Aparatur Ekonomi Negara dan Aparatur Pemerintah sebagai unsur staf. Perubahan lain yang cukup penting semasa Kabinet Pembangunan 1 ini adalah diubahnya KUP menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) berdasarkan PP No.32 Tahun 1972. Berdasarkan PP tersebut BAKN ditetapkan sebagai sebuah lembaga pemerintah nondapartemen yang berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden; dan berfungsi menyempurnakan, memelihara, dan mengembangkan administrasi negara di bidang kepegawaian sehingga tercapai kelancaran jalannya pemerintahan¹⁴.

D. POTRET KELEMBAGAAN MANAJEMEN ASN DI INDONESIA

Sampai dengan saat ini, birokrasi pemerintahan pun tetap menjadi hal yang menarik untuk dicermati, karena kondisi dan bahkan berbagai macam isu publik (*public issues*) mengenai birokrasi yang berbau miring. Seperti dikatakan oleh ahli bahwa birokrasi di Indonesia merupakan birokrasi yang statis, dimana kurang peka terhadap perubahan lingkungan sosialnya dan cenderung resisten pada pembaharuan. Sehingga berpotensi menimbulkan mal-administrasi yang menjurus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)¹⁵. Selain itu, birokrasi di Indonesia belum mampu untuk mendorong terciptanya situasi dan kondisi yang kondusif bagi para investor untuk berinvestasi dengan cepat, nyaman, mudah

¹⁴ *Idem*, hlm.7

¹⁵ Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (Ed.). 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Gaya Media. hlm. 81-82.

¹² *Idem*, hlm.7

¹³ *Idem*, hlm.7

dan aman. Seperti yang disampaikan oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla pada sambutan yang diberikan kepada para investor Jepang saat menghadiri acara *Nikkei Forum* di Jakarta (28/01/2015). Jusuf Kalla mengakui bahwa Indonesia masih memiliki kelemahan, yaitu birokrasi dan perizinan yang panjang.¹⁶ Birokrasi yang berbelit-belit dan lambat juga sudah menjadi rahasia umum bagi kalangan investor. Birokrasi yang berbelit-belit berujung tindak korupsi yang membuat investor takut untuk masuk ke Indonesia.

Wahyudi MT Tohar, seorang peneliti dari *Transperency International Indonesia* juga mendukung pernyataan tersebut. Wahyudi menyampaikan bahwa masalah utama para investor adalah birokrasi, dimana untuk mencapai kesepakatan mereka terpaksa menggunakan 'jalan pintas' memberikan suap, karena suap disadari sebagai cara untuk mempercepat layanan publik¹⁷. Birokrasi seperti ini bisa melunturkan kepercayaan investor terhadap Indonesia.

Murtir Jeddawi menilai bahwa birokrasi yang berkembang di Indonesia adalah birokrasi yang berbelit-belit, tidak efisien dan mempunyai pegawai yang makin membengkak¹⁸. Pernyataan Jeddawi tersebut memberikan pemahaman kepada kita bahwa birokrasi yang berkembang di Indonesia selama ini kurang mempertimbangkan keseimbangan jumlah masyarakat yang akan dilayani dengan jumlah pelayan publik. Selain itu, Tavip juga mendukung pemikiran Jeddawi ini,

dimana Tavip menambahkan bahwa birokrasi juga terkesan lamban akibat banyaknya agregasi kepentingan di dalamnya, yang membuat kepercayaan masyarakat rendah¹⁹.

Wirman Safri dan Alwi melansir jumlah PNS per bulan Desember 2013 adalah sebesar 4.362.825. Dari jumlah tersebut 1.938.686 atau 44,43% adalah PNS berpendidikan S1, S2, dan S3. Dan jika diasumsikan bahwa Diploma I (DI) sampai S3 termasuk kategori pendidikan tinggi, maka terdapat 2.962.684 atau 68,01 % PNS yang telah menempuh pendidikan tinggi. Selanjutnya sebagian kecil PNS yaitu 277.745 atau 6,37% memegang jabatan struktural, sedangkan sebanyak 2.335.975 atau 53,54% adalah fungsional tertentu yang terdiri dari guru, dosen, perawat, dan lain-lain. Serta fungsional umum sebanyak 1.749.085 atau 40,09%. Wirman dan Alwi menyimpulkan bahwa jumlah PNS yang tersebut di atas adalah untuk melayani seluruh rakyat Indonesia kurang lebih 237 juta jiwa, dan yang terbesar adalah guru. Jika dibandingkan dengan Malaysia dengan jumlah penduduk sekitar 28 Juta jiwa memiliki pegawai kerajaan (pegawai negeri) 1,3 juta orang atau dibandingkan dengan Yunani dengan jumlah penduduk sekitar 10 juta jiwa dengan jumlah pegawai 1 juta orang, maka postur PNS di Indonesia tidak terlalu gemuk²⁰.

Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, No. 800-632 Tahun 2011, Nomor 141/PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan

¹⁶ "Di Depan Pengusaha Jepang, JK Akui Birokrasi RI Masih Lelet"(28/10/2015), detikfinance.com diakses tanggal 31/08/2018 pukul 21.15 WIB.

¹⁷ "Birokrasi Melunturkan Kepercayaan Investor" (17/03/2015), detik.com, diakses tanggal 31/01/2018 pukul 21.25 WIB.

¹⁸ Jeddawi, Murtir. 2010. *Karier PNS Di Persimpangan Jalan: Sebuah Refleksi Atas Kebijakan Kepegawaian di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Gallery Ilmu, hlm. 80.

¹⁹ Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (Ed.). *Op. Cit.* hlm 82.

²⁰ Wirman, Safri dan Alwi, *Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi Publik*, IPDN Press, Jatinangor, 2014, hlm. 96-98

Calon Pegawai Negeri Sipil, maka penerimaan CPNS untuk beberapa waktu ditunda. Hal ini dikarenakan Jumlah PNS pada tahun 2011 sebanyak 4.522.211 orang dengan persebaran yang tidak merata serta kualifikasi dan kompetensi yang rendah perlu dilakukan penataan kembali. Terobosan yang dibuat tahun 2012 dalam rekrutmen CPNS 2012. Meski masih manual, namun dalam penentuan kelulusan CPNS pemerintah telah mematok ambang batas atau passing grade. Selain itu, pelaksanaan test sampai tahapan pengumuman hasil ujian telah dilakukan secara obyektif, transparan, fair sehingga menghilangkan berbagai kecurangan, penyalahgunaan wewenang serta KKN²¹.

Sementara hasil kajian dari LAN tahun 2005 menunjukkan bahwa dilihat dari aspek kelembagaan, terjadi *overlapping* tupoksi antara lembaga pengelola kepegawaian di Indonesia, yaitu Kementerian PANRB, BKN dan LAN. Kondisi ini terjadi karena tidak adanya koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi (KIS) antar lembaga tersebut, sebagaimana ditulis oleh Awaloedin Djamin yang menggambarkan kegagalan reformasi birokrasi²². Apabila dicermati peraturan kebijakan yang mengatur mengenai tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga seharusnya “tidak akan ada kendala”. Tetapi mengapa dalam pelaksanaannya terjadi *overlapping* antar lembaga yang memiliki tanggung jawab terhadap pengelolaan PNS tersebut?.

Lembaga-lembaga yang memiliki tanggungjawab dalam Manajemen ASN adalah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

(PANRB); Badan Kepegawaian Negara (BKN); Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

1. Kementerian PANRB

Sebagai sebuah kementerian negara, kedudukan, tugas, fungsi, susunan organisasi dan tata kerja Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Kementerian Negara. Kementerian PANRB mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan apratur negara dan reformasi birokrasi dalam pemerintahan. Kementerian PANRB mempunyai fungsi untuk membantu Presiden dalam pendayagunaan aparatur dan melakukan pembaharuan dan reformasi birokrasi lembaga Negara untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugas, Kementerian PANRB menyelenggarakan fungsi: (1) Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang PANRB, (2) Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang PANRB, dan (3) Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Sebagai sebuah lembaga yang bertanggung jawab dalam memberdayakan aparatur sipil negara, lembaga ini tidak hanya menaungi kepegawaian, tetapi persoalan kelembagaan pemerintah dengan segala macam aspek yang berada di dalamnya. Untuk lebih jelasnya hal ini bisa dilihat dari kebijakan dan strategi pendayagunaan aparatur sipil negara yang dibuat Kementerian PANRB sebagaimana pada tabel berikut ini.

²¹ Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (Ed.). *Op. Cit.* hlm 82-83

²² Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, “Governance Reform ...”, *Op.Cit.* hlm.130

Tabel 1: Kebijakan dan Strategi Pendayagunaan Aparatur Negara²³

Kebijakan	Strategi
Rasionalisasi Kelembagaan	1. Penajaaman visi dan misi, strategi organisasi 2. Penghapusan, penggabungan, dan pengintegrasian lembaga-lembaga yang tugasnya bersesuaian 3. Korporatisasi dan privatisasi unit yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat 4. Pemantapan dan pengembangan jabatan fungsional
Penyederhanaan Ketatalaksanaan	5. Perubahan sikap dan perilaku aparatur menuju budaya kerja produktif dan transparan 6. Penyederhanaan sistem operasional prosedur tata laksana administrasi pemerintahan dan pembangunan 7. Pemanfaatan teknologi informasi menuju efisiensi pelaksanaan pekerjaan 8. Pengembangan budaya kerja aparatur menuju aparatur yang professional, bermoral dan bertanggungjawab 9. Pendayagunaan sumber daya yang dimiliki seoptimal mungkin
Penetapan sistem merit dalam manajemen ASN	10. Mengembangkan reformasi sistem kepegawaian 11. Mengubah peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian
Penerapan gaji PNS yang layak dan adil	12. Penataan kepegawaian dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah 13. Penataan kelembagaan Pembina kepegawaian
Pengembangan pelayanan prima	14. Penyempurnaan peraturan perundangan yang melandasi penyelenggaraan pelayanan diberbagai instansi pemerintah 15. Peningkatan profesionalisme aparatur pelayanan publik 16. Peningkatan mutu pelayanan masyarakat melalui kebijakan otonomi manajemen (korporatisasi)
	17. Peningkatan dan pengembangan pelayanan <i>e-Government online</i> 18. Membangun keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pelayanan publik 19. Pemberian penghargaan kepada unit pelayanan yang berhasil menjadi unit pelayanan percontohan dan pemberian sanksi kepada unit pelayanan yang kinerjanya tidak optimal
Pencegahan dan pemberantasan KKN	20. Kampanye anti KKN 21. Intensifikasi pelaksanaan investigasi audit 22. Peningkatan efektivitas penanganan pengaduan masyarakat

²³ Thoha, Miftah, *ManajemenKepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm,13-14

	<p>23. Audit atas harta PNS/pejabat negara pada lembaga-lembaga negara yang melampaui batas kewajaran, secara objektif/adil</p> <p>24. Penempatan sanksi-sanksi hukum secara tegas, profesional dan konsisten</p>
--	---

2. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Perubahan BAKN menjadi BKN pada tahun 1999 antara lain disebabkan bertambahnya jumlah PNS di Indonesia yang mencapai empat juta orang, tetapi jumlah tersebut belum diimbangi oleh kemampuan PNS yang memadai. Untuk memperbaiki kondisi PNS seperti itu diperlukan sebuah lembaga yang fungsinya tidak hanya mendata secara administratif, tetapi juga mampu mengembangkan kompetensi PNS secara lebih memadai untuk mendukung tugas-tugas pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan publik²⁴.

Keberadaan BKN semakin kuat semenjak UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ditetapkan menggantikan UU No. 8 tahun 1974 yang mengatur hal yang sama. Di dalam Pasal 34 (1) UU No. 43 Tahun 1999 secara eksplisit dijelaskan bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijakan manajemen PNS, maka dibentuklah Badan Kepegawaian Negara (BKN). Lebih lanjut dalam ayat (2) dijelaskan bahwa badan ini bertugas menyelenggarakan manajemen PNS yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijakan kesejahteraan PNS, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi

yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan daerah.

Dalam UU No. 43 tahun 1999 khususnya pada Bab III yang mengatur manajemen PNS dinyatakan bahwa untuk membantu presiden dalam merumuskan kebijakan manajemen PNS dan memberikan pertimbangan tertentu dibentuk Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Komisi ini terdiri dari dua anggota tetap yang berkedudukan sebagai Ketua dan Sekretaris Komisi, serta tiga anggota tidak tetap yang kesemuanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden²⁵. Selanjutnya dipertegas lagi bahwa yang menjadi Ketua dan Sekretaris Komisi ini secara *ex officio* menjabat sebagai Kepala dan Wakil Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Berdasarkan pasal inilah kedudukan BKN semakin strategis dalam manajemen PNS. Kendati hingga sekarang keberadaan Komisi Kepegawaian Negara tidak efektif, posisi yang menempatkan ketua dan wakilnya sebagai ketua dan sekretaris Komisi Kepegawaian Negara semakin memperkuat keberadaan lembaga ini dalam perumusan kebijakan yang menyangkut PNS di Indonesia. Bukan tidak mungkin bahwa posisi ini kemungkinan akan bertabrakan dengan lembaga lain yang juga turut bertanggung jawab dalam membuat kebijakan tentang PNS antara lain Kementerian PANRB.

²⁴ Thoha, Miftah, "Manajemen Kepegawaian ...", Op.Cit, hlm. 14

²⁵ Pasal 13 ayat 4 UU No. 43/1999

Untuk mengatasi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian PANRB dengan BKN, Presiden mengeluarkan Keppres No. 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, susunan Organisasi, dan tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Di dalam Kepres tersebut BKN bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Artinya tugas utama BKN adalah membantu pemerintah (Presiden) di bidang manajemen kepegawaian negara, yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijakan kesejahteraan PNS, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian oada lembaga pemerintah pusat dan daerah²⁶. Dalam melaksanakan tugas tersebut BKN menyelenggarakan fungsi:

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kepegawaian.
2. Penyelenggaraan koordinasi identifikasi kebutuhan pendidikan dan pelatihan, pengawasan dan pengendalian pemanfaatan pendidikan. Dan pelatihan SDM PNS.
3. Penyelenggaraan administrasi kepegawaian pejabat negara dan mantan pejabat negara
4. Penyelenggaraan administrasi dan sistem informasi kepegawaian negara dan mutasi kepegawaian antarprovinsi.
5. Penyelenggaraan koordinasi penyusunan norma, standard an prosedur mengenai mutasi, gaji,

tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum PNS Pusat dan PNS Daerah dan bidang kepegawaian lainnya.

6. Penyelenggaraan bimbingan teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian kepada instansi pemerintah.
7. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BKN
8. Fasilitasi kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi kepegawaian, dan
9. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga²⁷.

Dengan memperhatikan fungsi sebagaimana tercantum dalam Keppres tersebut, tampak bahwa fungsi BKN lebih banyak menyerupai fungsi semula ketika masih bernama BAKN. Fungsi-fungsi sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 43 Tahun 1999 dikembalikan ke Kementerian PANRB berdasarkan Keppres No. 101 Tahun 201 seperti dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian, kebijakan yang dibuat BKN dalam hal kepegawaian harus berada di bawah koordinasi Kementerian PANRB.

3. Lembaga Administrasi Negara (LAN)

Sebagaimana disebut dalam Keputusan Presiden Nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, susunan Organisasi, dan tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Lembaga Administrasi

²⁶ Lihat Pasal 34 ayat (2) UU No. 43 tahun 1999.

²⁷ Thoha, Miftah, "ManajemenKepegawaian ...", OP.Cit, hlm,14-16

Negara (LAN) mempunyai tugas atau tanggung jawab “melaksanakan tugas pemerintahan di Bidang Administrasi Negara tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”²⁸. Dari uraian tugas tersebut jelas ada perbedaan bidang tugas yang dilaksanakan oleh BKN dan LAN. BKN fokus dalam bidang manajemen kepegawaian negara, sementara LAN fokus pada bidang administrasi negara.

Fungsi dan kewenangan LAN difokuskan untuk melakukan kegiatan pengembangan sistem administrasi negara yang mencakup kegiatan penelitian dan pengembangan, pengkajian serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi ASN atau pegawai/PNS. Tinjauan peraturan tersebut menunjukkan bahwa seharusnya tidak terjadi overlapping dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan masing-masing lembaga pengelola kepegawaian asalkan dibangun koordinasi dan komunikasi yang intensif antar lembaga pengelola ASN atau PNS tersebut. Oleh Miftah Thoha, tugas LAN tersebut dimanifestasikan ke dalam sejumlah fungsi, yakni:

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional tertentu di bidang administrasi negara
2. Pengkajian kinerja kelembagaan dan sumber daya aparatur dalam rangka pembangunan administrasi negara dan peningkatan kualitas sumber daya aparatur
3. Pengkajian dan pengembangan manajemen kebijakan dan pelayanan di bidang pembangunan administrasi negara
4. Penelitian dan pengembangan administrasi pembangunan dan otomatisasi administrasi negara
5. Pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur negara
6. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas LAN
7. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi negara, dan
8. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga²⁹.

Sebagaimana tercantum dalam Keppres tersebut, LAN terutama memiliki fungsi sebagai sebuah lembaga *think-tank* melalui hasil riset dan kajian aparatur negara, sekaligus memainkan fungsi dalam pengembangan SDM aparatur sipil negara melalui pendidikan dan pelatihan. Kendati lembaga ini berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden, dan pelaksanaannya berada di bawah koordinasi Kementerian PANRB³⁰.

4. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)

Badan ini dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah tahun 1999. Badan ini mengurus administrasi kepegawaian daerah, baik kepegawaian daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Hampir sebagian besar BKD ini hanya berada di tingkat kabupaten/kota sedangkan ditingkat provinsi banyak yang masih menggunakan Biro Kepegawaian. Sesuai dengan UU tentang Pemerintahan

²⁸ Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, “Governance Reform ...”, Op.Cit, hlm.132

²⁹ Thoha, Miftah, “Manajemen Kepegawaian ...”, Op.Cit, hlm.17

³⁰ *Idem*, hlm.17

Daerah kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di kabupaten/kota. Pembentukan BKD pada umumnya didasarkan pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing. Sebelum pelaksanaan otonomi daerah, semua urusan kepegawaian berada di pemerintah pusat. Adapun yang ada di daerah hanya sebagai pelaksana administrasi kepegawaian dari kebijakan pemerintah pusat³¹.

Di samping karena faktor *overlapping* dalam pengelolaan PNS oleh lembaga pengelola, dalam aspek kebijakan juga ditemukan permasalahan-permasalahan dalam peraturan-peraturan kepegawaian yang berlaku saat ini, sebagaimana yang dilangsir oleh LAN (2005):

1. Secara substansi ada peraturan yang tidak sesuai lagi dengan kondisi yang berkembang saat ini yaitu PP No. 10 tahun 1973 tentang DP3 PNS, PP No. 15 tahun 1979 tentang DUK PNS;
2. Peraturan yang tidak konsisten dalam mengatur suatu kebijakan yaitu UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menekankan sistem prestasi kerja dalam pembinaan pegawai, tetapi dalam PP No. 12 tahun 2002 tentang Kenaikan Pangkat PNS lebih menekankan pada masa kerja 4 tahun untuk kenaikan pangkat reguler.
3. Adanya peraturan yang mengandung persepsi ganda yaitu ditemukan pada PP No. 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan PNS disebutkan dalam Pasal 14: peserta Diklatpim adalah PNS yang “akan atau lebih” menduduki jabatan struktural³².

³¹ *Idem*, hlm. 18

³² LAN dalam Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, “Governance Reform ...”, Op.Cit, hlm.132-133

Permasalahan dalam peraturan kepegawaian tersebut menyebabkan pengelolaan kepegawaian menjadi tidak maksimal. Pengelolaan kepegawaian PNS dari proses perencanaan, rekrutmen, pengembangan dan pembinaan, *reward and punishment*, remunerasi sampai pemberhentian mengindikasikan adanya berbagai permasalahan sistem pengelolaan atau manajemen kepegawaian.

E. SISTEM KEPEGAWAIAN

Sistem kepegawaian yang dirujuk oleh UU Pemerintahan Daerah menghendaki adanya manajemen kepegawaian nasional dengan menggunakan *integrated* system untuk menjaga persatuan dan kesatuan nasional dan memangkas *etnosentrisme* pegawai daerah. Berdasarkan hasil studi dari *United Nations* (1966) ada tiga sistem kepegawaian yang diterapkan oleh pemerintah daerah secara universal, yaitu:

1. *Integrated system*; suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai pengkajian dan pensiun ditentukan oleh pusat. Sistem ini umumnya dilaksanakan di negara-negara berkembang, karena ketidakmampuan daerah untuk menggaji pegawai. Di samping itu pegawai juga difungsikan sebagai alat perekat negara dan bangsa.
2. *Separated system*: suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai pengkajian dan pensiun dilaksanakan oleh setiap daerah. Umumnya sistem ini dilaksanakan di negara-negara maju, karena daerah mampu menggaji pegawainya. Di negara yang telah maju, masalah

integrasi bangsa telah selesai. Oleh karena itu, yang menjadi komitmen adalah profesionalisme pegawai dalam memberikan pelayanan publik.

3. *Unified system*: suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pensiun dilaksanakan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut³³.

Dalam UU Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen PNS Daerah, yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah. Sekalipun telah menganut *integrated system*, yang diharapkan dapat merekatkan bangsa, tetap saja *ethnosentrisme* dalam kepegawaian dapat dijumpai di mana-mana. Selain itu, kelemahan lain yang dapat dijumpai diantaranya yaitu birokrasi pemerintah provinsi dan kabupaten cenderung menggemuk³⁴, permasalahan ini akan dibahas pada sub-bab berikutnya.

F. PENATAAN PENGELOLAAN ASN

Permasalahan utama dari yang digambarkan di atas adalah ketidakjelasan pengelolaan ASN/PNS itu sendiri sehingga kebijakan-kebijakannya sangat mudah dipengaruhi oleh kepentingan politis. Sistem pengelolaan ASN yang jelas, tegas

dan transparan akan sangat membantu dalam meminimalisir pengaruh kepentingan politis. Untuk tujuan tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa diperlukan suatu perubahan sistem pengelolaan ASN yang komprehensif. Mencakup semua tahap pengelolaan kepegawaian dari perencanaan kebutuhan pegawai, rekrutmen, pengembangan, remunerasi, sampai pensiun, yaitu dengan menerapkan *competence-based human resources management*³⁵, *dynamic policy analysis* dan lain-lain. *Dynamic policy analysis* secara ringkas dikelompokkan oleh Indiahono menjadi empat, yaitu: pengenalan masalah publik-dinamis; pengembangan alternatif; penilaian dan prediksi; dan memberikan rekomendasi kebijakan³⁶.

Paradigma *Dynamic Governance*

Secara etimologis, *Dynamic Governance* merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *dynamic* (dinamis) dan *governance* (tata pemerintahan). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dinamis adalah suatu sifat atau keadaan dimana penuh semangat dan tenaga sehingga cepat bergerak dan mudah menyesuaikan diri dengan keadaan dan sebagainya.³⁷ Sedangkan tata pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta memecahkan masalah-masalah publik.³⁸ *Governance* juga dapat diartikan sebagai cara yang ditempuh pemerintah suatu negara dalam

³³ Komurotomo, Wahyudi dan Widaningrum, Ambar, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hlm.206-207

³⁴ *Idem*, hlm. 207

³⁵ Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, "Governance Reform ...", Op.Cit, hlm.134-135

³⁶ Indiahono, Dwiyanto, *Kebijakan Publik Berbasis Dinamik Policy Analysis*, Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 68

³⁷ Kbbi.web.id, diakses tanggal 31 Januari 2016 pukul 22.03 WIB.

³⁸ Jeddawi, Murtir. 2011. *Negara Hukum, Good Governance dan Korupsi di Daerah*. Yogyakarta: Total Media, hlm. 24.

menjalankan roda pemerintahan bagi tercapainya tujuan negara.³⁹ Dari kedua pengertian masing-masing kata tersebut, dapat ditarik suatu pengertian bahwa *dynamic governance* adalah suatu praktik dan mekanisme tata kelola pemerintahan yang dengan mudah dan cepat menyesuaikan diri dengan keadaan yang sedang terjadi atau berkembang.

Boon dan Geraldine merumuskan *dynamic governance* sebagai bekerjanya berbagai kebijakan, institusi dan struktur yang telah dipilih sehingga dapat beradaptasi dengan ketidakmenentuan dan perubahan lingkungan yang cepat sehingga kebijakan, institusi dan struktur tersebut tetap relevan dan efektif dalam pencapaian keinginan jangka panjang masyarakat⁴⁰. Konsep operasional *dynamic governance* adalah kemampuan pemerintah menyesuaikan kebijakan dengan perubahan lingkungan global yang cepat dan tidak menentu sehingga tujuan yang ditetapkan dapat tercapai⁴¹. Sementara itu, menurut Pramusinto, pemerintah yang dinamis adalah pemerintah yang bertindak progresif dan adaptif untuk mewujudkan hasil yang efektif bagi daerah dan masyarakat yang dipimpinnya.⁴² Selain itu, Pramusinto juga menambahkan bahwa sebuah pemerintahan dinamis memiliki tiga fase utama, yaitu perbaikan internal pemerintah, peningkatan layanan publik, dan pemerintahan yang memperhatikan kebutuhan adaptif masyarakatnya (*greater democracy*).⁴³

Pendapat para pakar di atas dapat diketahui bahwa pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*) adalah suatu tata kelola pemerintahan yang bisa memahami kebutuhan masyarakat secara progresif. Dimana mampu untuk melihat berbagai permasalahan dengan berbagai sudut pandang, sehingga dapat menemukan penanganan yang lebih efektif dan tepat sasaran pada masyarakat. Pemerintahan yang seperti inilah yang sebenarnya dibutuhkan dan diidamkan oleh masyarakat.

Dalam mewujudkan *dynamic governance* haruslah dimulai dengan melakukan suatu perubahan. Perubahan merupakan esensi dasar *dynamic governance* yang meliputi budaya organisasi dan kemampuan organisasi Pemerintah.⁴⁴ Menurut Boon dan Geraldine, dua elemen *dynamic governance* adalah:⁴⁵

1. Budaya Organisasi Pemerintah:
Integrity (integritas), *incorruptibility* (tidak dapat disuap/tidak korupsi), *meritocracy* (berdasar bakat dan kemampuan/prestasi), *market* (orientasi pasar yang berkeadilan), *pragmatism* (mudah menyesuaikan/lebih berorientasi pada pencapaian tujuan negara daripada soal ideologi), termasuk juga di dalamnya aktivitas negara (*state activism*), rencana dan tujuan jangka panjang (*long term*), kebijakan yang sesuai kehendak masyarakat (*relevance*), pertumbuhan (*growth*), stabilitas (*stability*), bijaksana (*prudence*), dan mandiri (*self-reliance*).
2. Kemampuan Organisasi Pemerintah yang dinamis:

³⁹ Syafri, Wirman. 2011. *Dynamic Governance dan Perspektif Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Diakses pada www.ipdn.ac.id tanggal 28 Januari 2016 pukul 10.15 WIB.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Humas MenpanRB.2015. *Ciri Pemerintahan dinamis*. Diakses pada www.salamedukasi.com tanggal 28/01/2018 pukul 10.55 WIB.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Syafri, Wirman. *Op.Cit.*

⁴⁵ *Ibid.*

- a. *Thinking ahead* (berpikir ke depan):
Merupakan kemampuan mengidentifikasi faktor lingkungan berpengaruh pada pelaksanaan pembangunan masa mendatang, memahmai dampaknya terhadap sosio-ekonomi masyarakat, mengidentifikasi pilihan-pilihan investasi yang memungkinkan masyarakat memanfaatkan kesempatan baru dan menghindari potensi ancama yang dapat menghambat kemajuan.
- b. *Thinking again* (mengkaji ulang):
Kemampuan meninjau kembali kebijakan, strategi dan program yang sedang berjalan. Apakah hasil yang dicapai oleh kebijakan, strategi, dan program telah memenuhi harapan banyak pihak atau perlu didisain ulang untuk mendapatkan kualitas hasil yang lebih baik.
- c. *Thinking across* (belajar dari pengalaman negara/organisasi lain):
Kemampuan mengadopsi pikiran, pendapat, ide-ide lain di luar kerangka berpikir (mindset) yang secara tradisional telah melekat dan menjadi dasar melakukan sesuatu. Dengan belajar dari pengalaman dan pemikiran orang lain dalam mengelola senuah negara atau pemerintahan akan didapat ide-ide dan pemikiran segera dalam melakukan inovasi bagi perbaikan kebijakan, strategi, dan program peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Setelah melihat dan memahami berbagai permasalahan yang telah dibahas di atas, timbul suatu pertanyaan, apa dan bagaimakah cara untuk memperbaiki atau membenahi birokrasi “lelet” yang sudah mengakar dan berkembang di Indonesia? Jawaban dari pertanyaan tersebut adalah dengan menerapkan *good governance*. Lalu bagaimana cara agar birokrasi mampu menerapkan *good governance*? Untuk mampu mencapai *good governance* maka harus melalui suatu pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*).

Dynamic governance bisa dijadikan solusi untuk birokrasi lelet dikarenakan situasi keadaan global yang tidak akan pernah sama setiap waktu, akan selalu ada perkembangan dan perubahan. Jika tata kelola pemerintahan hanya *stagnan* dan tidak mmeperbaharui diri, maka akan ketinggalan dengan negara lain dan semakin memperparah keterpurukan pembangunan. Selain itu, sifat dinamis yang dimiliki oleh pemerintahan akan membantu untuk meng-*upgrade* kemampuan untuk mengatasi berbagai permasalahan baru yang akan selalu ada.

Implementasi keberhasilan *dynamic governance* bisa dilihat dari negara Singapura. Singapura menjadi maju seperti sekarang dikarenakan menerapkan pemerintahan yang dinamis. Ada lima nilai yang mendasari *Dynamic Governance* di Singapura, yakni nilai integritas sosial, nilai meritokrasi dalam sektor pembangunan, nilai rasional, menerapkan subsidi silang sebagai aplikasi untuk memenuhi nilai stabilitas sosial, dan harmonisasi dibutuhkan bagi warga Singapura yang multi-etnis.⁴⁶ Selain itu, ada juga contoh keberhasilan *dynamic*

***Dynamic Governance* Sebagai Sebuah Solusi**

⁴⁶ *Dynamic Governance Kunci Reformasi Birokrasi*. Diakses pada www.koranindonesiast.com tanggal 29/01/2018 pukul 12.35 WIB.

governance di beberapa daerah di Indonesia

1. Pemerintah kota Bogor.

Dynamic governance yang dikembangkan adalah melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, merancang sebuah konsultasi publik dalam bentuk dialog terbuka dengan melibatkan *stakeholder* kunci seperti Organda Bogor, perguruan tinggi, wakil masyarakat dan Pemerintah Kota Bogor. Dari konsultasi publik diperoleh kesepakatan bahwa terminal akan dipindahkan bila sudah ada dukungan sistem transportasi. Keberhasilan mengatasi masalah dengan mendengarkan pendapat warga masyarakat dan *stakeholder*, sebagai aktor kunci yang terlibat dalam permasalahan.⁴⁷

2. Pemerintah Kota Surabaya

Pada kurun waktu 2002-2014, beberapa kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemkot Surabaya adalah melakukan reformasi birokrasi, perbaikan pelayanan publik, penataan kota dan penanggulangan sampah melalui program Surabaya *Green and Clean*, mengatasi kemacetan dan banjir, serta mengoptimalkan teknologi informasi dan komunikasi.⁴⁸

3. Pemerintah Kota Tarakan

Walikota Jusuf SK merujuk pembangunan Singapura sebagai *role model* pembangunan. Jusuf Sk merancang tiga program jangka Pendek (menghapus kegiatan protokoler dan seremonial yang biasa dilakukan aparatur pemerintah, mengubah budaya aparatur dari dilayani menjadi

melayani, meningkatkan kualitas pendidikan, dll.), jangka menengah (membangun infrastruktur), jangka panjang (menjadikan Tarakan kota berdaya saing ekonomi, menarik bagi investor, dan ramah lingkungan).⁴⁹

4. Kabupaten Sragen

Kabupaten Sragen berhasil menerapkan *dynamic governance* melalui konsep *e-government*. Dimana telah memiliki 13 aplikasi sistem untuk kantor pemerintah dan rumah sakit serta membangun jaringan ke 208 desa dan menyerahkan 17 izin yang bisa diurus pada tingkat kecamatan. Saat ini sudah 59 izin dan 10 non-perizinan yang di proses menggunakan *e-government*.⁵⁰

Tentunya masih banyak lagi contoh-contoh keberhasilan dari adanya *dynamic governance* yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi yang bisa menjadi rujukan. Untuk membangun *dynamic governance* dalam birokrasi pemerintah, tentu banyak cara yang dapat dilakukan. Pertama, pemerintah dapat menggali nilai-nilai dan tradisi yang dianggap baik (*local wisdoms*) dari praktik pemerintahan terdahulu kemudian mentransfernya dalam kehidupan birokrasi pemerintah sekarang ini. Kedua, pemerintah juga dapat belajar dari *best practices* yang ada di negara-negara lain, yang dapat dipelajari dan ditiru, untuk dikembangkan dalam birokrasi di Indonesia.⁵¹ Demikian juga pemerintah daerah juga dapat belajar dari pengalaman-pengalaman dan keberhasilan-keberhasilan yang telah dilakukan oleh

⁴⁷ Dwiyanto, Agus (Editor).2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press. hlm. 209-210.

⁴⁸ www.koranindonesiast.com Op. Cit.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Anita Ratnasari. Keberhasilan Kabupaten Sragen Mendepak Pola Pikir Gaptেক. Diakses pada www.kompasiana.com tanggal 06/02/2018 pukul 21.09 WIB.

⁵¹ Dwiyanto, Agus (Editor).2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press. hlm. 209-210.

pemerintah daerah yang lain, untuk dijadikan referensi untuk diadopsi dan dikembangkan di daerah tempat kita berada. Ketiga, hal yang terpenting adalah bagaimana mengubah paradigma dan *mindset* yang salah, yang mendorong terjadinya birokrasi yang lelet sebagai ulah para oknum pejabat yang melakukan tindakan yang tidak lagi sesuai aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Keempat, memperbaiki akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan negara. Kelima, mengimplementasikan revolusi mental untuk meningkatkan etika dan moral para aparatur negara. Keenam, menggunakan merit system dalam kepegawaian dan memperbaiki sistem penggajian PNS yang adil dan transparan selama bekerja maupun setelah pensiun yang dapat memenuhi standar kebutuhan yang layak. Ketujuh, membangun inovasi dan kreatifitas birokrasi untuk merespon pembaharuan di Indonesia

G. TANTANGAN-TANTANGAN MANAJEMEN ASN

Tujuan dari manajemen sumber daya manusia adalah untuk meningkatkan dukungan sumber daya manusia dalam usaha meningkatkan efektivitas organisasi dalam rangka mencapai tujuan⁵². Secara lebih operasional (dalam arti yang dapat diamati/diukur) untuk meningkatkan produktivitas pegawai, mengurangi tingkat absensi, meningkatkan loyalitas para pegawai kepada organisasi dan lain-lain. Penekanannya adalah meningkatkan kontribusi sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi, yang secara sosial dan etis dapat dipertanggungjawabkan. Ini bukanlah

pekerjaan yang mudah sebab seperti yang tersirat, tujuannya tidak hanya untuk kepentingan organisasi semata, tetapi lebih luas lagi menyangkut kepentingan masyarakat.

Untuk mewujudkan ini, Manajemen Aparatur Sipil Negara (MASN) menghadapi berbagai macam kendala yang dapat bersumber dari luar atau dari dalam organisasi itu sendiri, yang disebut tantangan-tantangan MASN. Tantangan-tantangan itu secara lebih spesifik bersumber dari: pertama, tantangan eksternal; kedua, tantangan organisasional atau internal; dan ketiga, tantangan profesional⁵³.

1. Tantangan Eksternal

Tantangan eksternal adalah keseluruhan keadaan atau perubahan-perubahan yang bersumber dari lingkungan eksternal, yang dapat menyulitkan dan menghambat usaha peningkatan fungsi sumber daya manusia untuk mendukung dan membantu organisasi mencapai tujuannya⁵⁴. Penekanannya adalah tantangan ini berasal dari perubahan-perubahan yang terjadi dengan semakin deras akibat dari perkembangan zaman. Tantangan eksternal ini dapat bersumber dari perubahan tenaga kerja, perubahan teknologi, perubahan ekonomi dan persaingan, serta perubahan pemerintahan.

Tenaga kerja dalam berbagai keadaan yang mempunyai aneka macam latar belakang budaya, nilai, usia, tingkat pendidikan dan kemampuan yang dibawa pegawai ke dalam organisasi mempunyai dampak terhadap manajemen sumber daya manusia dalam upaya mengembangkan praktik-praktik dan kebijaksanaan sumber daya manusia yang tepat.

⁵² Hariandja, T.E. Marihot, *Manajemen Sumber Daya Manusia Pengadaan, Pengembangan, Pengkompensasian, dan Peningkatan Produktivitas Pegawai*, PT.Grasindo, Jakarta, 2002, hlm. 3

⁵³ *Idem*, hlm. 3

⁵⁴ *Idem*, hlm. 27

Teknologi sebagaimana kita ketahui akan terus berubah. Artinya akan ditemukan berbagai alat yang dapat menggantikan tenaga kerja manusia yang lebih baik, efektif, efisien dan lain-lain. Pada masa yang akan datang tentu saja akan ditemukan berbagai teknologi baru yang lebih efisien dan efektif untuk melakukan pekerjaan. Temuan-temuan tersebut akan secara langsung mempengaruhi dunia kerja yaitu semakin mengecilnya kebutuhan-kebutuhan terhadap tenaga kerja yang telah tergantikan oleh mesin-mesin canggih.

Ekonomi dan persaingan yang senantiasa mengalami perubahan dapat mempengaruhi aktivitas organisasi. Tingkat inflasi yang tinggi dapat mengakibatkan pemerintah menaikkan suku bunga. Hal ini akan mengakibatkan tingginya harga barang, yang akan berakibat pada permintaan yang menurun dan mempengaruhi aktivitas organisasi, atau berdampak pada MASN dalam penyediaan tenaga kerja. Ketika permintaan terhadap produk perusahaan meningkat, perusahaan akan merekrut cukup banyak tenaga kerja. Tetapi apabila terjadi perubahan drastis, misalnya mahalnya biaya produksi, mengakibatkan terjadinya penurunan produksi sehingga berdampak pula terhadap penurunan permintaan tenaga kerja. Perubahan-perubahan dalam persaingan yang akhir-akhir ini semakin ketat sebagai akibat globalisasi menimbulkan persaingan untuk mendapatkan tenaga kerja terlatih yang terbatas jumlahnya. Hal ini mempunyai dampak langsung terhadap MASN dalam usaha menyiapkan tenaga kerja yang dibutuhkan.

Perubahan pemerintahan menyangkut keharusan memenuhi peraturan pemerintah yang dapat diubah-ubah, misalnya peraturan mengenai

ketenagakerjaan seperti peraturan Upah Minimum Rata-Rata (UMR), keharusan perusahaan mendirikan serikat buruh, tidak diperkenankannya perlakuan yang berbeda karena usia, jenis kelamin, suku, ras dan lain-lain.

2. Tantangan Organisasional

Tantangan-tantangan organisasional merupakan elemen-elemen yang berasal dari organisasi, yang dapat mempengaruhi atau berpotensi mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kegiatan-kegiatan manajemen sumber daya manusia. Elemen-elemen tersebut meliputi: tuntutan-tuntutan serikat buruh; penyediaan sistem informasi kepegawaian; tuntutan budaya organisasi; dan struktur organisasi⁵⁵. Tuntutan-tuntutan dari serikat buruh sebagai lembaga yang dibentuk oleh para pekerja, selain dapat memberikan keuntungan bagi MASN, juga merupakan tantangan yang sangat aktual. Lembaga ini mempunyai kekuatan tawar yang sangat tinggi yang pada akhirnya dapat memberikan tekanan-tekanan pada perusahaan untuk melakukan sesuatu sesuai dengan tuntutan mereka, misalnya mengenai tinggi rendahnya upah atau gaji, jam kerja, atau bahkan keputusan-keputusan mengenai siapa yang akan dipromosikan atau ditempatkan dalam jabatan tertentu.

Penyediaan sistem informasi kepegawaian berkaitan dengan: (1) apa yang menjadi tugas dan tanggungjawab setiap jabatan di dalam organisasi, (2) keahlian apa yang dimiliki oleh setiap pegawai, (3) kebutuhan sumber daya yang dibutuhkan organisasi pada masa yang akan datang, (4) bagaimana faktor-faktor eksternal mempengaruhi organisasi, (5) kecenderungan yang berkaitan dengan sistem kompensasi pada saat ini.

⁵⁵ *Idem*, hlm. 32

Keseluruhan informasi ini sangat dibutuhkan dalam berbagai aktivitas atau program-program sumber daya manusia seperti dalam perencanaan sumber daya manusia, penempatan dan lain-lain.

Budaya organisasi merupakan produk dari semua ciri-ciri organisasi, yaitu anggotanya, keberhasilannya, dan kegagalannya. Sebagaimana yang dikatkan oleh Werther dan Davis “*organization culture is the product of all the organizational features: its people, its success, and its failure*”⁵⁶. Tantangan MASN di sini adalah bagaimana menyesuaikan secara proaktif kebutuhan sumber daya manusia dan cara-cara melaksanakan tugas dari berbagai kelompok dan individu yang ada di dalam organisasi mungkin terdapat perbedaan orientasi nilai, yang dapat mengakibatkan konflik di antara mereka, misalnya konflik pribadi, yaitu kesesuaian antara apa yang diharapkan pegawai dengan kenyataan yang ada, konflik antar individu, dan konflik antarkelompok. Meskipun konflik tidak senantiasa buruk, yang menjadi permasalahannya adalah bagaimana mengelola konflik yang fungsional bagi pencapaian tujuan organisasi.

Struktur organisasi seringkali juga mengalami perubahan, misalkan dengan melakukan penyederhanaan, yang akan membawa dampak langsung terhadap MASN dalam hal berkurangnya jabatan-jabatan dalam organisasi. Dalam hal ini jalur karier di organisasi menjadi lebih sempit. Disamping struktur organisasi dapat memberikan keuntungan karena jelas *job description* dari masing-masing bagian dan unit. Juga dapat pula menimbulkan masalah-masalah seperti terjadinya proses politik yang tidak sehat, lobi-lobi, yang

dapat memunculkan masalah-masalah dalam koordinasi pencapaian tujuan organisasi.

3. Tantangan Profesional

MASN memerlukan staf manajemen aparatur sipil negara yang memiliki profesionalisme, keahlian, pengetahuan, tingkat pendidikan tertentu, dan barangkali pengalaman yang cukup. Staf MASN juga dituntut memahami operasi keseluruhan organisasi baik internal maupun eksternal. Sebab, MASN baru bisa dikatakan efektif bilamana dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap pencapaian tujuan organisasi. Supaya dapat memberikan kontribusi yang efektif, staf MASN harus memahami masalah-masalah operasi di samping memiliki keahlian khusus, meskipun fungsinya hanya sebagai pendukung.

H. SIMPULAN

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Manajemen Aparatur Sipil Negara (MASN) adalah kegiatan untuk memperoleh ASN yang berkualitas, profesional dan bersih dalam mewujudkan penyelenggaraan tugas pelayanan umum (*public service*) dan pelaksanaan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Esensinya menitikberatkan kepada hal ikhwal aktivitas Manajemen ASN yang dimulai dari perencanaan aparatur sampai ke penyaringan atau seleksi. Aktivitas MASN diselenggarakan oleh lembaga-lembaga yang memiliki tanggungjawab dalam MASN adalah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB); Badan Kepegawaian Negara (BKN); Lembaga

⁵⁶ *Idem*, hlm. 34

Administrasi Negara (LAN) dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Sampai dengan saat ini, banyak ahli yang menilai bahwa birokrasi yang berkembang di Indonesia adalah birokrasi yang berbelit-belit, tidak efisien dan mempunyai pegawai yang makin membengkak. Identifikasi permasalahan birokrasi, yaitu: Pertama, kurang berfungsinya akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara; Kedua, etika dan moral penyelenggara negara belum sepenuhnya mampu menjawab tuntutan dan fungsi yang diembannya; Ketiga, kualitas SDM yang tersedia belum mampu menjawab kebutuhan organisasi, disamping belum diterapkannya *merit sistem* dalam sistem kepegawaian kita; Keempat, sistem penggajian PNS belum dapat diwujudkan secara adil dan layak; Kelima, belum terlaksananya standar pelayanan minimal (SPM) dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga mengakibatkan akselerasi peningkatan pelayanan masyarakat menjadi lambat; Keenam, berbagai produk regulasi yang dikeluarkan pemerintah cenderung “berubah-ubah” sehingga pemerintah daerah merasakan fase transisional “terus-menerus”; Ketujuh, aparat birokrasi masih

dihadapkan pada masalah pendayagunaan dukungan teknologi informasi yang dapat menyediakan data informasi yang cepat dan akurat.

Dynamic governance bisa dijadikan solusi dengan cara: Pertama, pemerintah dapat menggali nilai-nilai dan tradisi yang dianggap baik (*local wisdoms*) dari praktik pemerintahan terdahulu kemudian mentransfernya dalam kehidupan birokrasi pemerintah sekarang ini. Kedua, pemerintah juga dapat belajar dari *best practices* yang ada di negara-negara lain, yang dapat dipelajari dan ditiru, untuk dikembangkan dalam birokrasi di Indonesia. Demikian juga pemerintah daerah juga dapat belajar dari pengalaman-pengalaman dan keberhasilan-keberhasilan yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah yang lain, untuk dijadikan referensi untuk diadopsi dan dikembangkan di daerah tempat kita berada. Ketiga, mengubah paradigma dan *mindset* yang salah dari oknum pemberi layanan publik, yang mendorong terjadinya birokrasi yang lelet di Indonesia. Adapun tantangan-tantangan Manajemen ASN adalah: pertama, tantangan eksternal; kedua, tantangan organisasional atau internal; dan ketiga, tantangan profesional.

REFERENSI

- Anonim Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- Depdiknas, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Dwiyanto, Agus (Ed.). 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Hariandja, T.E. Marihot, 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia Pengadaan, Pengembangan, Pengkompensasian, dan Peningkatan Produktivitas Pegawai*, Jakarta: PT.Grasindo
- Harsono, 2006. *Manajemen Kepegawaian*. Jatinangor: Alqaprint
- Indiahono, Dwiyanto, 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media

- Jeddawi, Murtir. 2010. *Karier PNS Di Persimpangan Jalan: Sebuah Refleksi Atas Kebijakan Kepegawaian di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Gallery Ilmu.
- Kumorotomo, Wahyudi dan Widianingrum, Ambar, 2010. *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Yogyakarta: Gava Media
- Nawawi, Hadari, 2003. *Manajemen Strategik Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan Dengan Ilustrasi Di Bidang Pendidikan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Pramusinto, Agus dan Purwanto, Erwin Agus. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta. Gava Media bekerjasama dengan MAP-UGM.
- Sinambela, Lijan Poltak dkk.2011. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Graha Ilmu
- Sumarto, Hetifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Syafri, Wirman dan Alwi. 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi Publik*. Jatinangor: IPDN Press
- Syuhadhak, Mokhammad, 1996. *Administrasi Kepegawaian Negara*. Jakarta: PT Toko Gunung Agung.
- Thoha, Miftah, 2010. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group