

URGENSI PUBLIC SERVICE MOTIVATION DALAM MEWUJUDKAN PELAYANAN PUBLIK YANG PRIMA

Syamsir

*Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang
Jl. Prof. Hamka, Air Tawar Padang
E-mail: syamsirsaili@yahoo.com*

Muhamad Ali Embi

*Fakulti Kerajaan, Undang-undang, dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia
Kampus UUM, Sintok, Kedah-Darul Aman
E-mail: ali@uum.edu.my*

ABSTRAK

Pada hakikatnya PNS adalah orang-orang pilihan dan pengemban tugas dan tanggungjawab untuk memberikan pelayanan publik yang prima kepada semua warga negara. Namun dalam kenyataannya banyak indikasi bahwa sebahagian besar PNS tidak mampu memberikan pelayanan yang prima tersebut kepada warga negara secara optimal. Diasumsikan bahwa hal ini antara lain erat kaitannya dengan motivasi yang rendah/buruk untuk memberikan pelayanan publik pada saat mereka direkrut dan diseleksi menjadi PNS bahkan setelah menjadi PNS. Makalah ini mencoba untuk mendiskusikan persoalan ini berdasarkan perspektif teori *Public Service Motivation* dalam konteks PNS di Indonesia dan memberikan alternatif untuk mengatasi masalah “penyakit” PNS tersebut di atas dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang prima di kalangan PNS pada masa yang akan datang. Uraian dalam makalah ini dibuat berdasarkan studi literature dan analisis berbagai hasil kajian para peneliti pada berbagai instansi pemerintah di Barat. *Public Service Motivation* (PSM) sering didefinisikan sebagai kecenderungan seorang individu dalam merespons motif yang biasanya terdapat dan menjadi ciri khas lembaga dan organisasi publik. Teori PSM bisa memainkan peranan penting, secara teori dan praktis, dalam manajemen pelayanan publik. Teori ini mengesankan bahwa pekerjaan publik seharusnya dipandang sebagai pemenuhan panggilan jiwa dan tidak hanya sekedar melakukan pekerjaan semata-mata.

Kata Kunci: Pegawai Negeri Sipil, Motivasi Pelayanan Publik, Kualitas Pelayanan Publik, Pelayanan Prima

1. PENDAHULUAN

Dalam pasal 27 ayat 2 UUD RI 1945 telah dimanatkan bahawa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. 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 diinginkannya sesuai dengan kemampuannya masing-masing.

Salah satu pekerjaan yang menjadi sasaran dan keinginan warga negara itu adalah pekerjaan sebagai PNS. Namun pekerjaan sebagai PNS bukanlah pekerjaan yang ringan untuk diemban. Ia merupakan pekerjaan yang penuh tantangan, tugas yang penuh tanggungjawab kepada masyarakat dan negara, serta tidak bisa dilakukan dengan setengah hati. Artinya orang-orang yang memiliki mentalitas kerja yang rendah atau buruk sebaiknya tidak usah bercita-cita menjadi PNS.

Salah satu mentalitas kerja yang kurang baik dan masih menggejala di kalangan masyarakat

(angkatan kerja) Indonesia menurut Andi Hamzah (1990) antara lain adalah keinginan bekerja instansi-instansi publik, sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan enggan bekerja di sektor produktif, seperti sektor swasta atau wiraswasta. Keinginan bekerja di instansi-instansi publik (PNS) ini sebenarnya tidaklah jelek. Hanya saja menjadi persoalan sekarang adalah bahawa kebanyakan orang menjadi pegawai publik (PNS) di Indonesia lebih sering dilandasi oleh orientasi dan mentalitas yang tidak benar – hanya sekedar ingin hidup senang, dalam artian bisa kerja ringan dan santai tapi mendapatkan gaji rutin, tunjangan, pensiunan, dan fasilitas lainnya secara gratis.

Menurut Fanani (2005), tingginya angka pengangguran di Indonesia 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 *prestige*

mereka dibandingkan dengan profesi lainnya. Sehingga selama ini terlihat bahwa motivasi untuk menjadi PNS di kalangan masyarakat Indonesia sangat tinggi. Dari tahun ke tahun selalu terjadi peningkatan jumlah pelamar yang signifikan dalam memperebutkan peluang untuk menjadi PNS.

Selain persoalan mentalitas kerja yang kurang baik, persoalan lain yang juga menggejala di kalangan para pekerja di Indonesia, terutama PNS, adalah persoalan rendahnya 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 dan diseleksi 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 yang prima di kalangan PNS, terutama dalam rangka menunjang *best practice* dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana tema dalam simposium nasional ini.

2. PERMASALAHAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KALANGAN PNS (BIROKRASI) DI INDONESIA

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di kalangan PNS atau birokrasi di Indonesia selama ini sudah sangat sering dilakukan. Namun sayangnya upaya perbaikan kualitas pelayanan publik tersebut tampaknya belum mengalami perubahan dan peningkatan yang begitu berarti, baik perbaikan terhadap inefektifitas dan maupun inefisiensi administrasi. Menurut Abdul Wahab (1999), pada kebanyakan kasus di sektor pemerintahan, karakter pelayanannya cenderung terlalu birokratik dan bersifat monopolistik. Kondisi ini jelas menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik 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).

Di satu sisi, kualitas pelayanan publik dari aparatur birokrasi pemerintahan (PNS), baik di pusat ataupun di daerah, akhir-akhir ini memang terlihat jauh lebih baik bila 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 terlihat di berbagai instansi.

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 pelayanan publik di Indonesia menempati peringkat ke 31 dari 38 negara yang disurvei. Peringkat kualitas pelayanan publik 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 pelayanan publik di Indonesia juga pernah diungkapkan oleh hasil penelitian mengenai 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 awal mulanya reformasi birokrasi dicanangkan di Indonesia. Menurut penelitian itu 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; Soebhan, 2006). Disamping itu menurut Siagian (1994), rendahnya kualitas pelayanan publik dari aparat birokrasi di Indonesia antara lain disebabkan oleh merajalelanya *spoil system* dalam penerimaan, pengangkatan, penempatan, dan promosi pegawai.

Rendah dan buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia juga dikemukakan oleh Sutopo & Adi Suryanto (2003). 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 memosisikan 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) 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. Keadaan seperti ini diakui pula oleh Menteri Negara Pendayagunaan

Aparatur Negara yang menyatakan bahwa 55 persen dari total jumlah PNS di Indonesia mempunyai prestasi kerja yang buruk dan berkualitas rendah (Harian Kompas, 12 Januari 2007).

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 pelayanan publik 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 yang prima kelihatannya semakin jauh dari harapan masyarakat.

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

Permasalahan 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.

Walaupun 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, yaitu: 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 inilah 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*. 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*, 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 berarti 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 bersifat 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.

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 menjadikan 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 sebagainya 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 memandang 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.

4. URGENSI MOTIVASI PELAYANAN PUBLIK DALAM MEWUJUDKAN PELAYANAN PUBLIK YANG PRIMA

Eko Prasajo (2006) mengemukakan 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 tanggung-jawabnya (*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 kerjanya nantinya pada saat mereka telah menjadi PNS. Artinya, orang yang ingin menjadi PNS karena didorong 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.

Disamping 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.

Keadaan yang sama juga dikemukakan oleh Ismanto (2006), Muslimin B. Putra (2006), dan Somi Awan (2006). 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 kualitas pelayanan publik dan kinerja aparatur birokrasi. Bagaimana mungkin keinginan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik dan 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) 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.

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.

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 memosisikan 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 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. Kalaupun 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) 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. Kalaupun 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 tidak lah 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).

5. PENUTUP

Dari penjelasan pada uraian terdahulu dapat dipahami bahwa rendahnya kualitas 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 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 kesenjangan antara harapan masyarakat akan kualitas 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 Urgensi *Public Service Motivation* dalam Mewujudkan Pelayanan Publik yang Prima 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 diharapkan dapat menjadi salah satu alternatif dan pertimbangan pemikiran dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik yang prima seiring dengan dilakukannya perbaikan dalam sistem rekrutmen dan seleksi CPNS yang diharapkan lebih memperhatikan dan mempertimbangkan persoalan motivasi pelayanan publik yang dimiliki oleh CPNS dengan mengembangkan instrumen khusus dalam rekrutmen dan seleksi CPNS. Disamping itu pembinaan motivasi pelayanan publik di kalangan PNS yang sudah ada juga terus ditingkatkan di masa depan, antara lain dengan mengembangkan *assessment tools* khusus dalam rangka memantau, mengontrol, dan membina motivasi pelayanan publik di kalangan PNS, seperti model *mystery shopping* yang sering digunakan dalam instansi-instansi swasta.

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. 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.
- 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 Multivariate 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 Prasojjo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. 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 Prasojjo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. 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.
- Prasojjo, Eko. 2006. "Reformasi Rekrutmen PNS di Indonesia" dalam Eko Prasojjo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Jakarta: Piramedia
- Putra, Muslimin B. 2006. "Politisasi dalam Rekrutmen CPNS" dalam Eko Prasojjo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Jakarta: Piramedia
- Rainey, Hal. G. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*. 2nd ed. San Fransisco, 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 Prasojjo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. 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 Prasojjo, et.al. 2006. *Mengurai Benang Kusut Birokrasi: Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Editor: Fajar Nursahid. Jakarta: Piramedia
- Tim Litbang Media Group. 2007. "Motivasi Menjadi Pengusaha Sangat Rendah" dalam *Media Indonesia*, edisi Rabu 2 Mei, 2007 hal. 20

Biodata Penulis

Syamsir, lahir di Jambi 1 April 1963. Menyelesaikan S1 pada Jurusan PMP/KN FPIPS IKIP Padang tahun 1988. Memperoleh gelar Magister Sains pada Program Sosiologi-Antropologi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung 2000. Saat ini sedang melanjutkan Studi S3 (Ph.D.) dalam bidang Manajemen Publik, Universiti Utara Malaysia sejak tahun 2007. Sejak tahun 1989 dosen pada FIS UNP Padang.

Muhamad Ali bin Embi, lahir di Sungai Gelugor, Pulau Pinang, Malaysia pada Juli 1968. Menyelesaikan *Undergraduate* (S1) dan memperoleh gelar BPA pada UUM di Universiti Utara Malaysia tahun 1992. Menamatkan *Master Degree* (MPA) pada

University of Southern California, USA pada tahun 1995. Memperoleh *Ph.D* pada University Sains Malaya pada tahun 2004. Saat ini adalah Profesor Madya bidang *Public Management* pada Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Kajian Antara Bangsa, Universiti Utara Malaysia., Sintok Kedah Darul Aman, Malaysia.