

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pelayanan Publik

2.1.1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuanperaturan perundang-undangan.

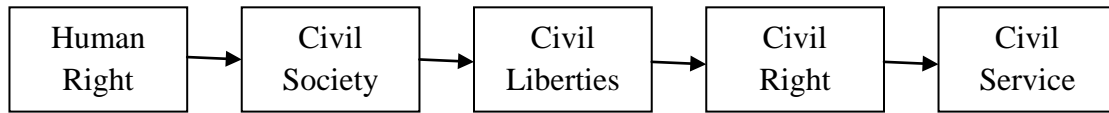
Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik terdapat pengertian Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, Penyelenggara pelayanan publik atau Penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan

pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik (Hardiyansyah, 2011:25).

2.1.2. Jasa Publik dan Pelayanan Publik

Dalam kajian Ilmu Pemerintahan Baru (*kybernologi*), konsep pelayanan dibedakan secara tegas menjadi dua macam, yaitu : jasa publik dan layanan publik. Menurut Ndraha (2003) bahwa: “*Jasa publik* adalah produk yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak, seperti air minum, jalan raya, listrik, telkom; proses produksinya disebut pelayanan publik”. Sedangkan *layanan publik* adalah hak, kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang, lepas dari suatu kewajiban. Sebagai contoh bayi dalam kandungan ibunya wajib dilindungi oleh pemerintah, walaupun sang bayi tidak (belum) dibebani suatu kewajiban. Tatkala ia lahir pemerintah wajib mengakui kehadirannya melalui pemberian akte kelahiran, tanpa diminta-minta dan seharusnya tanpa bayar.

Jasa publik identik dengan pelayanan publik atau pelayanan umum, dan merupakan tanggung jawab pemerintah, pada tingkat kemampuan masyarakat yang cukup, pelayanan tersebut dapat diprivatisasi. Layanan publik adalah layanan perorangan atau individu yang menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhi, melindunginya atas dasar “*civil right*” yang dimiliki oleh setiap warga negara, oleh karena itu tidak boleh diprivatisasi. Asal usul layanan publik bersumber dari hak azasi manusia, yang digambarkan urutannya sebagai berikut :



Sumber: Ndraha (2003)

Gambar 2.1. Asal Usul Layanan Publik (*Civil Service*)

Layanan publik dapat diartikan sebagai organisasi dan juga sebagai pelayanan (pelayanan publik). Finer dalam Ndraha (2003) menyatakan *Civil Service* sebagai organisasi pemerintahan, yaitu : “*a professional body of officials, permanent, paid, and skilled*”. Sedangkan sebagai badan, *Civil Service* menyelenggarakan pelayanan yang karena sifatnya tidak dapat dipenuhi oleh pasar atau lembaga privat, misalnya lapangan kerja, kesehatan, pendidikan, jalan raya, transportasi. Dengan demikian ia tidak membedakan secara jelas antara *publik service* dan *civil service*.

Finer dalam Ndraha (2003) mengemukakan karakteristik pelayanan publik yaitu :

1. *The urgency of State Service* (pentingnya pelayanan terhadap warga negara)
2. *Large-scale Organization* (didasarkan pada kebijakan publik pada tingkat makro)
3. *Monopoly and No Price* (dimonopoli oleh negara dan tidak-jual beli dalam arti pasar, biaya tidak dibebankan kepada konsumen, tidak diprivatisasi). Finer berpendapat demikian berdasarkan anggapan bahwa pelayanan civil merupakan bagian pelayanan publik.
4. *Equality of Treatment* (perlakuan yang sama terhadap tiap konsumen)
5. *Limited Enterprice* (aktor dan aktris pelayanan civil bukanlah pedagang pengusaha yang menuntut imbalan dari konsumen, juga tidak boleh bertindak untuk kepentingan pribadi, juga bukan sinterklas)
6. *Public Accountability* (pertanggungjawaban kepada publik)
7. “*Establishment*” or *Hierarchy* (civil service) terbentuk sebagai sebuah body)
8. *Grading of Its Members* (pengelompokan dan klasifikasi civil service)
9. *Directness of Government* (pelayanan yang dikendalikan langsung oleh pemerintah, seringkali teras kaku, oleh sebab itu, aktor dan aktris pemerintahan harus kreatif dan arif)

10. *Lack of Ruthlessness* (pelayanan yang tulus dalam suasana kebersamaan)
 11. *Anonymity and Impartiality* (tidak bersifat pribadi dan tidak memihak).

Dari penjelasan tersebut, ciri-ciri umum (persamaan) jasa publik dan layanan publik sambil dilengkapi sesuai dengan kondisi Indonesia, sebagaimana ditampilkan pada Tabel 2.1.

Selanjutnya Ndraha (2003) juga membedakan layanan publik sebagai berikut :
 “Layanan publik dapat dibedakan menjadi layanan publik guna memenuhi hak bawaan (azasi) manusia dan layanan publik guna memenuhi hak derivatif, hak berian, atau hak sebagai hukum yang menyangkut diri seseorang”. Sedangkan pada bagian lain dikemukakan bahwa provider layanan publik adalah setiap unit kerja publik, baik yang terdapat jajaran dieksekutif, legislatif, yudikatif, maupun lainnya. Bahkan unit kerja lain yang secara organisasional berada di luar pemerintahan tetapi karena tugasnya berkaitan dengan urusan publik. Lebih lanjut Ndraha (2003) mengungkapkan bahwa: ”Layanan publik adalah layanan yang menjadi kewajiban (bukan wewenang) negara. Pemerintah berkewajiban memberi layanan, artinya ia tidak boleh menolak melakukannya dengan alasan apapun”.

Tabel 2.1. Jasa Publik dan Layanan Publik

	Jasa Publik	Layanan Publik
1. Dasar	Pasal 33 UUD 1945 Pilihan masyarakat yang bersangkutan	<i>Human right, civil right, constitutional right, convention</i>
2. Status	Kewenangan Pemerintah : a. Monopoli pemerintah tetapi dapat diprivatisasikan b. Tarif serendah-rendahnya, tidak cari laba c. Sasarannya masyarakat	Kewajiban Pemerintah tidak dapat diprivatisasi, monopoli pemerintah

3. Sifat	<ul style="list-style-type: none"> a. <i>Consumer</i> menyesuaikan diri dengan <i>provider</i>. b. Bisa dipindahtangankan c. Mudah didapat pada saat diperlukan d. Mutu setinggi mungkin 	<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak dijualbelikan (<i>no price</i>), pertimbangan kemanusiaan b. Sasarannya tiap individu manusia, lepas dari kewarganegarannya c. <i>Provider</i> menyesuaikan diri dengan kondisi <i>consumer</i> d. Tidak bisa dipindahtangankan e. Harus siap pada saat diperlukan, seefektif mungkin
4. Provider	<ul style="list-style-type: none"> a. Badan-badan hukum b. Bersumber pada pemakaian <i>public goods</i> oleh <i>consumer</i> 	<ul style="list-style-type: none"> a. Hanya pemerintah b. Bersumber pada <i>action</i> dan <i>acting</i> sang aktor.

Sumber : Ndraha (2003).

Layanan publik merupakan hak dasar dari warga negara dan haknya pemerintah yang memproduksi dan mendistribusikannya. Setiap manusia baik warga negara sendiri maupun warga negara asing, berhak atas layanan publik tanpa dikaitkan dengan suatu kewajiban finansial apapun. Layanan publik adalah layanan perorangan atau individu, yang menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhi, melindungi atas dasar “*civil right*” yang dimiliki oleh setiap warga negara karena itu tidak dapat diprivatisasi. Jasa publik identik dengan pelayanan publik (*public service*) merupakan tanggung jawab pemerintah. Pada tingkat kemampuan masyarakat yang cukup pelayanan tersebut dapat diprivatisasikan di bawah kontrol legislatif.

Dengan demikian layanan publik adalah proses layanan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat diluar urusan militer dan ibadah. Pemerintah adalah lembaga yang memproduksi, mendistribusikan atau memberikan

alat pemenuhan kebutuhan rakyat yang berupa layanan publik. Secara eksplisit dapat dikatakan bahwa pemberian pelayanan publik merupakan jenis pelayanan yang dimonopoli oleh pemerintah. Hal ini dapat dipahami mengingat pelayanan publik merupakan bagian dari fungsi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.1.3. Dimensi Pelayanan Publik

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dapat dukur setelah masyarakat menerima dan merasakan pelayanan dan membandingkan dengan harapan sebelumnya. Oleh karena itu dalam pelayanan publik, pelayanan yang berkualitas merupakan salah satu aspek yang mendapat perhatian dari pemerintah, guna memberikan kepuasan kepada rakyat. Apalagi pelayanan publik bila dilihat dari keberadaannya merupakan hak dasar dari warga negara dan hanya pemerintah yang memproduksi dan mendistribusikannya. Menurut Ndraha (2003) bahwa: "Setiap manusia baik warga negara sendiri maupun warga negara asing, berhak atas pelayanan publik tanpa dibebani atau tanpa dikaitkan dengan suatu kewajiban finansial apapun". Oleh karena itu, pelayanan publik disebut *no price*. Pelayanan publik 100% dibayar melalui pendapatan negara, yaitu hasil pengelolaan SDA, pajak dan sebagainya. Sedangkan dibagian lain Ndraha mengatakan bahwa keterlibatan pemerintah dalam pelayanan publik dikarenakan pelayanan publik tidak dijual belikan, dimonopoli oleh badan-badan publik (pemerintah, negara) dan tidak boleh

diprivatisasikan (diswastakan). Setiap badan publik berfungsi memproduksi dan mendistribusikan pelayanan publik pada saat diperlukan.

Namun secara spesifik aspek-aspek yang harus diperhatikan dalam mengupayakan penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas. Menurut Ndraha (2002) bahwa: "Jasa pelayanan atau pelayanan publik dipandang sebagai deviden yang wajib didistribusikan kepada rakyat oleh pemerintah dengan semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh dan semakin adil". Tekanan kepada aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan dalam pelayanan *public* (publik) tersebut berkaitan dengan sifat monopoli dari pelayanan publik dimana masyarakat tidak memiliki pilihan untuk mengharapkan pelayanan yang sama pada institusi lain di luar pemerintah.

Pelayanan publik yang berkualitas bukan hanya mengacu pada pelayanan itu semata, juga menekankan pada proses penyelenggaraan atau pendistribusian pelayanan itu sendiri hingga ke tangan masyarakat sebagai konsumen. Aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan menjadi alat untuk mengukur pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini berarti, pemerintah melalui aparat dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat harus memperhatikan aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan.

Lebih lanjut yang merupakan dimensi pelayanan publik dalam penelitian ini adalah kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan. Pelayanan publik yang berkualitas yang diterima oleh masyarakat selama ini dari aparat pemerintahan dilihat dari dimensi-dimensi tersebut. Pengukuran terhadap pelayanan, sepenuhnya berada

pada masyarakat yang secara langsung berhadapan dengan aparat pemerintahan yang memberi pelayanan.

2.1.3.1. Dimensi kecepatan

Kecepatan menyangkut produk layanan dan perilaku, dalam arti masyarakat memperoleh apa yang diinginkan dengan cepat, dan tidak membutuhkan waktu yang relatif lama. Aparat yang memberikan pelayanan publik harus mempunyai kesiapan merealisasikan kebutuhan masyarakat, tidak ada alasan menunda atau memperlambat pemberian pelayanan, kapanpun masyarakat membutuhkan pelayanan publik pada saat itu pula aparat telah *stand by* untuk melayani.

Pelayanan sebagai aktivitas yang berlangsung berurutan dapat diukur dari segi penggunaan waktu. Sehingga kecepatan dari suatu pelayanan yang rutin dapat diambil waktu rata-rata yang diperlukan menyelesaikan suatu rangkaian kegiatan (proses) dan menjadi standar. Littlefield, dkk dalam Moenir (2002) menyatakan bahwa: “Standar waktu dapat ditetapkan pada waktu dilakukan pengukuran kerja, karena memang dalam pengukuran kerja termasuk pengukuran waktu yang diperlukan untuk penyelesaian tahap pekerjaan”.

Dengan standar waktu maka dapat diketahui cepat atau lambatnya pelayanan yang dapat diselesaikan dalam kurun waktu tertentu, sehingga dapat ditentukan tingkat produktivitas kerja, prioritas pekerjaan, pengaturan beban kerja dan mengantisipasi keadaan serta perencanaan selanjutnya. Pada dasarnya proses pelayanan harus cepat, dan lebih cepat lebih baik.

Pada dasarnya proses pelayanan secara *administrative* (surat-menyurat) harus cepat dan lebih cepat lebih baik. Sebagaimana dinyatakan oleh Moenir (2002) bahwa: Proses penanganan surat keluar harus cepat, hari itu diterima petugas, hari itu juga harus sudah dikirim ke alamat yang bersangkutan, karena kalau tidak cepat akibatnya data berganda yaitu: surat tertumpuk, kemungkinan hilang atau terselip, penanganan masalah menjadi terlambat.

Proses penanganan suatu pekerjaan baik pada tahap-tahap pekerjaan tertentu maupun keseluruhan sangat bervariasi dari segi waktu, artinya ada singkat (cepat) ada pula yang memakan waktu lama (jam, hari, bulan bahkan tahun) tergantung permasalahan dan cara memprosesnya. Pelayanan sebagai proses terdiri dari beberapa perbuatan aktivitas yang dapat diperhitungkan, direncanakan dan ditetapkan standar waktunya. Untuk mengetahui waktu diperlukan dalam proses suatu tugas atau pekerjaan (surat-menyurat, Kartu Tanda Penduduk, akte kelahiran dan sebagainya) perlu pengamatan berulang-ulang. Oleh karena itu, melayani berarti aparat berperilaku secara cepat dalam memberikan pelayanan, dan masyarakat tidak berlama-lama menunggu untuk memperoleh pelayanan. Namun demikian aparat harus menyesuaikannya dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku. Kecepatan dalam hal ini tidak identik dengan pelanggaran terhadap mekanisme dan prosedur yang berlaku, serta bukan pula sebagai pembenaran terhadap praktek-praktek percaloan yang sering dikeluhkan.

2.1.3.2. Dimensi ketepatan

Ketepatan sebagai dimensi pelayanan publik berkaitan dengan kewajiban dan pemenuhan janji, tujuan yang ingin dicapai, sasaran atau obyek yang menjadi fokus perhatian, keinginan atau kepentingan yang ingin diperoleh, prosedur yang dilalui, maupun waktu yang dibutuhkan dalam pelayanan. Menurut Ndraha (2000) bahwa: “Lembaga yang disebut pemerintah terbentuk berdasarkan komitmen dan bila dilihat dari sudut pandang ini maka pemerintahan adalah proses penepatan janji”.

Selanjutnya menurut Ndraha (2002) bahwa: “Janji wajib dipenuhi (penuh, total, lengkap, sempurna), ditepati (tepat persis) dan ditunaikan (tunai, bukan hutang, sebab *the stomach doesn't wait*)”. Dalam Bahasa Belanda *prestatie* (prestasi) berarti penunaian, pelunasan. Seseorang disebut berprestasi jika ia berhasil menepati janji; jika tidak, ia dianggap *wanprestatie*. Jika ia berprestasi ia bisa mendapat *tegenprestatie* (imbalan) atau *contraprestatie*. Jika pemerintahan dianggap sebagai proses penepatan atau penunaian janji, maka konsep *prestatie* dapat digunakan sebagai instrumen evaluasi kinerja pemerintahan.

Ketepatan dalam pelayanan publik berarti pelayanan yang diberikan oleh aparat kepada masyarakat harus persis sesuai dengan janji. Hal ini dapat dilihat melalui produk dan proses pelayanan. Dari sisi produk, maka pelayanan yang tersedia mesti sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Misalnya kalau masyarakat membutuhkan perizinan, maka aparat pemerintahan wajib menerbitkan izin tersebut. Dilihat dari sisi proses maka pelayanan harus memenuhi standar yang ada. Aspek ini

terkait erat dengan jadwal, tempat, prosedur, persyaratan, dan pembiayaan sesuatu pelayanan.

2.1.3.3. Dimensi kemudahan

Pada umumnya masyarakat menginginkan agar pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah dekat dengannya sehingga mudah diperoleh. Keinginan dekat dengan pelayanan sangat berkaitan dengan masalah distribusi, yaitu bagaimana pemerintah berupaya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat tanpa melewati jenjang-jenjang yang melelahkan, dengan biaya yang semurah mungkin.

Penyediaan pelayanan yang mudah dan biaya yang diminta sesuai tarif dan tidak ada biaya tambahan merupakan salah satu bentuk pelayanan yang harus mendapat prioritas utama. Gasperz (2001) menyatakan bahwa: "Pelanggan selalu mengharapkan biaya pelayanan yang lebih murah, selain pelayanan yang semakin cepat dan lebih baik".

Penyediaan fasilitas dan informasi pelayanan yang dengan mudah dapat diakses akan menimbulkan persepsi yang positif bagi pelanggan terhadap pelayanan yang disediakan. Menurut Kotler dan Amstrong (2012) bahwa: "Persepsi ini akan menjadi penilaian menyeluruh dari pelanggan atas keunggulan suatu pelayanan".

2.1.3.4. Dimensi keadilan

Rasyid (2002) mengemukakan bahwa, "Dalam fungsi pelayanan pemerintah terkandung tujuan untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat". Pernyataan ini

menegaskan seyogianya setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil dari pemerintah berdasarkan nilai-nilai etika dan hukum yang berlaku. Dalam hal pelayanan publik kepada setiap warga masyarakat, rasa keadilan lebih diutamakan karena merupakan salah satu bagian hak azasinya.

Dengan demikian setiap orang merasa dilindungi dan dipenuhi haknya untuk memperoleh pelayanan. Hal ini sesuai yang dinyatakan oleh Ichsan (1986) bahwa: "Pemerintah harus mendasarkan pelayanan yang sama dan merata tanpa melihat ekonomis pelayanan itu". Pemerintah harus melakukan *consistency of statement* dalam melakukan pelayanan tanpa memandang siapa, dimana dan bilamana sekalipun pelayanan tidak mendatangkan keuntungan atau manfaat. Rasa keadilan yang mudah tersentuh dalam kehidupan masyarakat sehari-hari sejauh mana pelayanan publik diterima oleh masyarakat secara menyeluruh tanpa memandang asal usul, strata sosial dan ekonomi masyarakat yang dilayaninya.

Hal ini dapat dilihat melalui kegiatan operasional pelayanan seperti siapa yang datang lebih dahulu akan dilayani lebih dahulu juga, dan tegaknya budaya antri diloket pelayanan tanpa ada perantara, semua dilayani dengan prosedur yang sama tanpa kecuali. Dalam kondisi demikian, berarti prinsip keadilan dan persamaan hak bagi semua orang dalam masyarakat untuk mendapatkan pelayanan sudah terpenuhi dengan baik. Kegagalan memberikan pelayanan secara adil kepada masyarakat dapat dianggap sebagai tindakan diskriminatif dan dalam jangka panjang berakibat pada meningkatnya kecemburuan sosial dan terganggunya integritas sosial.

2.2. Manajemen Kepegawaian

2.2.1. Pengertian Manajemen Kepegawaian

Manajemen kepegawaian adalah proses pengelolaan pegawai mulai rekrutmen sampai dengan PHK agar pegawai memberikan kontribusi yang besar kepada lembaga dalam mencapai tujuan individu lembaga masyarakat. Tujuan manajemen kepegawaian adalah untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Tujuan yang telah ditentukan ini tidak lain adalah tujuan lembaga atau badan usaha. Tujuan ini berupa suatu hasil, produk, ataupun produksi. Oleh karena itu, tujuan ini disebut juga tujuan yang berorientasi kepada hasil (production oriented). Kegiatan-kegiatan manajemen kepegawaian antara lain:

- 1) Pengadaan sumber daya manusia, rekrutmen dan seleksi, orientasi dan penempatan pegawai.
 - 2) Pengembangan sumber daya manusia; kesejahteraan pegawai, konseling, pelatihan/pendidikan, mutasi, rotasi, promosi, pemindahan, pelibatan dalam kegiatan, dan sebagainya.
 - 3) Pemanfaatan pegawai, motivasi, pemberhentian, pemensiunan
- Manajemen Kepegawaian adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan dan pembinaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan baik tujuan-tujuan individu maupun organisasi.

Untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang secara garis besar telah ditentukan oleh administrator dengan menitikberatkan pada usaha-usaha :

- 1) Mendapatkan pegawai yang cakap sesuai dengan kebutuhan organisasi.

- 2) Menggerakkan pegawai untuk tercapainya tujuan organisasi.
- 3) Memelihara dan mengembangkan kecepatan serta kemampuan pegawai untuk mendapatkan prestasi kerja yang sebaik-baiknya.

Dapat disimpulkan bahwa manajemen kepegawaian adalah segala aktivitas yang berkenaan dengan pemberdayaan sumber daya pegawai dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya dengan adanya manajemen kepegawaian yang diselenggarakan oleh Bagian Kepegawaian, pemberdayaan Pegawai Negeri Sipil secara efektif dan efisien dapat terwujud dan mampu menghasilkan pegawai dalam kualitas dan kuantitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka manajemen kepegawaian yang dalam pelaksanaannya harus dipenuhi syarat-syarat sebagai suatu ciri yang seharusnya ada dalam melaksanakan aktivitas-aktivitas bidang kepegawaian sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan manajemen kepegawaian harus dilandasi suatu manajemen yang berdasarkan ilmiah, yaitu mengandung unsur-unsur manajemen dalam pelaksanaannya.
- 2) Pembinaan pegawai diarahkan ke produktifitas kerja yang dapat menimbulkan efektifitas dan efisiensi kerja.
- 3) Pembinaan efektifitas dan efisiensi kerja ke arah pengaturan dan pengusahaan secara maksimal dilakukan dengan jalan memberikan pendidikan dan latihan kerja. Hal ini dilakukan baik pada permulaan maupun dalam rangka tugasnya untuk pemupukan dan perkembangan technical skill dan mangerial skill untuk mewujudkan mental equipment rasa kesatuan dan keutuhan. Dimana perlu

diadakan pembinaan kesejahteraan sosial para pegawai dan keluarga serta jaminan keamanan bekerja dengan baik selama bekerja maupun sebelumnya.

- 4) Penempatan pegawai berdasarkan prinsip 'The right man on the right place'. Dengan adanya prinsip tersebut diharapkan Bagian Kepegawaian dapat menciptakan suasana kerja yang mendukung bagi para pegawai untuk mengembangkan kemampuan mereka.
- 5) Pengambilan tindakan disiplin terhadap pegawai yang tidak menjalankan tugasnya sebagaimana mestinya, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 6) Bagi masing-masing pegawai diusahakan adanya pemeliharaan kesehatan fisik dan mental.
- 7) Menciptakan dan memelihara hubungan yang baik antara atasan dan bawahan, maupun antara para pegawai di lingkungan unit kerja mereka.

Kata manajemen merupakan perkembangan dari pengertian administrasi. Kata administrasi mengandung arti melayani, pimpinan, atau memimpin yang akhirnya berarti manajemen. Sementara manajemen itu sendiri merupakan inti dari administrasi, sehingga pembicaraan masalah manajemen sekaligus juga membicarakan masalah administrasi (Satoto Sukamto, 2004:10).

Menurut Frederick W. Taylor "*The art of management is defined as knowing exactly what you want to do, and then seeing that they do it in the best and cheapest way*" (maksudnya ilmu manajemen itu dapat diterjemahkan sebagai ilmu pengetahuan

yang mandiri yang sebenarnya akan anda kerjakan, selanjutnya mengkaji apakah sesuatu itu dikerjakan dengan cara terbaik serta mudah) (H. Inu Kencana Syafie, 2004:117-118).

Menurut George Terry *“Management is a distinct process consisting of planing, organizing, actuating, and controlling performance to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources”*(maksudnya manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan yang yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber lainnya).

2.2.2. Ruang Lingkup Manajemen Kepegawaian

Manajemen kepegawaian meliputi kegiatan pengangkatan dan seleksi, pengembangan yang meliputi latihan jabatan, promosi, dan pemberhentian. Batasan manajemen kepegawaian sebagai perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan terhadap pengadaan, pembinaan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan dan pemberhentia. Dalam batasan ini terdapat dua fungsi pokok yaitu:

- 1) Fungsi manajemen meliputi: perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan.
- 2) Fungsi operatif kepegawaian meliputi: pengadaan, pembinaan/ pengembangan, kompensasi, perawatan/pemeliharaan, dan pemberhentian

Dalam bidang manajemen kepegawaian meliputi perencanaan, pengaturan, pengarahan, dan pengendalian dari kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, penggajian, dan integrasi tenaga kerja pegawai dalam suatu organisasi tertentu (Tedi Sudrajat, 2008:28).

Manajemen kepegawaian meliputi kegiatan-kegiatan:

- 1) Pengadaan dan seleksi tenaga kerja/pegawai, yang diketahui dari rangkaian kegiatan tentang pengadaan, seleksi, dan pengangkatan melalui ujian calon pelamar menjadi pegawai.
- 2) Penempatan dan penunjukan, diketahui melalui rangkaian ditempatkannya calon pegawai pada jabatan atau fungsi tertentu yang telah ditetapkan.
- 3) Pengembangan, yang diketahui dari segenap proses latihan baik sebelum maupun sesudah menduduki jabatan dikaitkan promosi pegawai.
- 4) Pemberhentian, yang diketahui melalui proses diberhentikannya tenaga kerja/pegawai baik sebelum masanya maupun sudah saatnya (Satoto Sukanto, 2004:13).

Manajemen kepegawaian adalah perpaduan kata manajemen dan kepegawaian, oleh karenanya untuk mendefinisikan perlu diartikan masing-masing. Sondang P. Siagian mengemukakan bahwa manajemen adalah kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain (Sondang P. Siagian, 1996:10). Fungsi-fungsi manajemen

merupakan kerangka dasar dari peran kegiatan manajerial secara universal. Fungsi manajemen dikategorikan sebagai berikut:

- 1) Perencanaan
- 2) Pengorganisasian
- 3) Pemberian motivasi, yang terbagi dalam;
 - a. Pengisian Staf
 - b. Mengarahkan
- 4) Pengawasan
- 5) Penilaian

2.2.3. Manajemen Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014

U No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menyatakan bahwa untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib bertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit. Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan

penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Penerapan sistem merit (merit system) yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal/diklatpim, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (merit system) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku (UU No. 5 Tahun 2014). Berdasarkan ketentuan UU No.5 Tahun 2014 bahwa Manajemen PNS meliputi:

- 1) Penyusunan dan penetapan kebutuhan

Setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Berdasarkan penyusunan kebutuhan Menteri menetapkan kebutuhan jumlah dan

jenis jabatan PNS secara nasional. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan penetapan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

2) Pengadaan

Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah. Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri. Pengadaan PNS dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS.

3) Pangkat dan jabatan

PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada Instansi Pemerintah. Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai. Setiap jabatan tertentu dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja. PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja.

4) Pengembangan karier

Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah. Pengembangan karier PNS dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas. Integritas diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerja sama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara. Moralitas diukur dari penerapan dan pengamalan nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan.

5) Pola karier

Untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan perlu disusun pola karier PNS yang terintegrasi secara nasional. Setiap Instansi Pemerintah menyusun pola karier PNS secara khusus sesuai dengan kebutuhan berdasarkan pola karier nasional.

6) Promosi

Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi. Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat

Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah.

7) Mutasi

Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Mutasi PNS antarkabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN. Mutasi PNS antarkabupaten/kota antarprovinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN. Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN. Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN. Mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.

8) Penilaian kinerja

Penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS. Penilaian kinerja PNS dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Hasil penilaian kinerja PNS digunakan untuk menjamin objektivitas dalam pengembangan PNS, dan

dijadikan sebagai persyaratan dalam pengangkatan jabatan dan kenaikan pangkat, pemberian tunjangan dan sanksi, mutasi, dan promosi, serta untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan. PNS yang penilaian kinerjanya tidak mencapai target kinerja dikenakan sanksi administrasi sampai dengan pemberhentian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9) Penggajian dan tunjangan

Pemerintah wajib membayar gaji dan tunjangan yang adil dan layak kepada PNS serta menjamin kesejahteraan PNS yang dibayarkan sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaan dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. Gaji dan tunjangan PNS yang bekerja pada pemerintah pusat dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara. Gaji dan tunjangan PNS yang bekerja pada pemerintahan daerah dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.

10) Penghargaan

PNS yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya dapat diberikan penghargaan. Penghargaan yang dimaksud dapat berupa pemberian:

- a. tanda kehormatan
- b. kenaikan pangkat istimewa
- c. kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi dan/atau
- d. kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan.

11) Disiplin

Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS. Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin. PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin.

12) Pemberhentian

PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana. PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat. PNS diberhentikan dengan hormat karena:

- a. meninggal dunia
- b. atas permintaan sendiri
- c. mencapai batas usia pensiun
- d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini atau
- e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.

13) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua

PNS yang berhenti bekerja berhak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. PNS diberikan jaminan pensiun apabila:

- a. meninggal dunia
- b. atas permintaan sendiri dengan usia dan masa kerja tertentu
- c. mencapai batas usia pensiun
- d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini atau
- e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.

Jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua PNS diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS. Sumber pembiayaan jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan.

14) Perlindungan

Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:

- a. jaminan kesehatan;
- b. jaminan kecelakaan kerja;
- c. jaminan kematian; dan
- d. bantuan hukum.

2.3. Kerangka Konseptual

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dimunculkan dari pengaruh manajemen kepegawaian terhadap pelayanan publik.

Manajemen kepegawaian adalah proses pengelolaan pegawai mulai rekrutmen sampai dengan PHK agar pegawai memberikan kontribusi yang besar kepada lembaga dalam mencapai tujuan individu lembaga masyarakat. Dalam UU No.5 Thn 2014, Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan.

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Hardiyansyah, 2011: 25). Sebuah organisasi terdiri dari individu-individu yang memiliki corak betingkah dan tata kerja yang berbeda. Maka berdasarkan hal tersebut kinerja akan dapat dicapai jika instansi memberikan respon positif khususnya dalam mendukung operasional instansi. (Siagian, 2001:23)

2.4. Hipotesis

Sehubungan dengan permasalahan yang disebutkan pada latar belakang masalah maka adapun hipotesis yang diajukan adalah:

H₁ : Terdapat pengaruh manajemen kepegawaian terhadap pelayanan publik di Dinas

Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan

