**BAB V**

**FAKTOR FAKTOR YANG MEMENUHI KEBIJAKAN DALAM**

**PENGEMBANGAN KARIR PNS**

* + - 1. **Pola kerja Birokrasi**

Berkenaan dengan praktek tata pemerintahan publik yang baik dan pemerintahan yang bersih, diperlukan adanya perubahan yang cukup mendasar dan serius dengan mereformasi tata pemerintahan yang berkenaan dengan model kelembagaan, mekanisme kerja, pola pikir dan budaya para birokrasi dari pejabat tinggi hingga pegawai bawahan dan sebagainya.

Birokrasi yang berkembang di Indonesia saat ini, di satu sisi digambarkan sebagai organisasi yang tidak efisien, berbelit-belit, penganut slogan “kalau bisa dipersulit mengapa dipermudah?”.Dari pada mencari masalah lebih baik berusaha tidak berurusan dengan birokrasi. Dari sisi lain birokrasi digambarkan sebagai organisasi dimana bisa meraih segalanya bagi siapa saja pemenang sebuah pemilihan, mulai dari uang, jabatan, dan kekuasaan. Dua gambaran yang kontradiktif, karena gambaran pertama disampaikan oleh masyarakat bawah dan gambaran kedua disampaikan oleh penguasa (*elit*). Kondisi birokrasi seperti ini tidak terlepas dari factor sejarah yang sangta panjang. Dimulai dari zaman kerajaan-kerajaan. Adanya singronisasi dan ketegasan dalam regulasi untuk memperoleh birokrasi yang baik sehingga implementasi kebijakan berjalan dengan baik, bahwa singronisasi yang dimaksud adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Singronisasi peraturan peraturan perundang-undangan menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat untuk digunakan untuk kasus tertentu, oleh karena tim penyelenggara pemerintahan daerah perlu memperhatikan berlakunya asas-asas peraturan perundangan-undangan. *Asas lex superiori derogate legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Bahwa singronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan yang menjelaskan, dan menyesuaikan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan yang lain secara hirarkis vertikal dalam menciptakan birokrasi yang baik dan menghasilkan Aparatur yang (PNS) yang professional

Ungkapan sebagaimana disampaikan di atas menunjukkan bahwa banyak terjadi ketimbangan yang terjadi dalam proses pemerintahan di daerah antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain ada pertentangan padahal sama sama undang-undang belum lagi aturan yang lebih rendah sehingga dampaknya Pejabat dalam hal ini sulit megambil keputusan dan juga berdampak tidak adil terhadap Pegawai Negeri Sipil. Singronisasi peraturan perundang-undangan adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari singronisasi adalah agar subtansi yang diatur dalam produk perundang-undang tidak tumpang tindih saling melengkapi, saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dalam operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan singronisasi perundang-undangan adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam pengembangan karir.

Singronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu :

1. Singronisasi vertikal

Dilakukan dengan melihat apakah suatu perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu (kepegawaian) tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Disampin harus memperhatikan hirarkhi peraturan perundang-unikal harus juga ddangan, dalam singronisasi vertical harus juga diperhatikan kronologis tahun,penetapan perundang-undangan.

2. Singronisasi horizontal

Dilakuan dengan melihat pada berbagai perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terlkait. Singronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang pembangunan nasional (PROPENAS), sub program pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa sasaran program ini adalah terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Dalam rangka pengharmonisasian pembulatan dan penetapan konsepsi rancangan undang-undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan ideologi Negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melengkapinya. Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang lain yang telah ada berikut peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam rancangan perundang-undangan.

Mencermati penjelasan yang disampaikan di atas dapat dikatakan bahwa perlu adanya kerja sama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mencapai singronisasi perundang-undangan dalam bidang kepegawaian bahwa supaya terjadi singkronisasi Undang-Undang dengan Peraturan Daerah Khusus tentang karir Pegawai Negeri Sipil dan menghasilkan pola kerja yang baik perlu adanya Peraturan Daerah (PERDA) Pengelolaan Karir di pemerintah daeah.

Berpijak dari uraian di atas, maka dapat penulis kemukakan bahwa implementasi kebijakan publik, dalam pengembangan karir PNS tingkat keberhasilan atau kegagalannya sangat berkaitan dengan sejumlah kepentingan-kepentingan yang terlibat dalam organisasi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980:6) mengemukakan :

*In general, the last of implementation into establish a link that allows the goals of public politics policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a "policy delivery system", I which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends. Thus, public policies—board statements of goals, objectives, and means—are translated into action programs that aim to achieve the ends stated in the policy. It is apparent, then, that a variety of programs may be developed in response to the same policy goals. Action programs themselves may be disaggregated into more specific projects to be administered. The intent of action programs and individual projects is to cause a change in the policy environment, a change that can be considered an outcome of the program.*

Menurut Grindle, secara umum, yang terakhir implementasi Dalam membangun jaringan yang memungkinkan tujuan politik kebijakan publik direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Ini melibatkan, oleh karena itu, pembentukan "sistem pengiriman kebijakan", yang berarti secara khusus dirancang dan dicapai dengan harapan tiba pada ujung tertentu. Dengan demikian, kebijakan publik mencakup pernyataan tujuan, sasaran, dan sarana-dijabarkan kedalam program aksi yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan. Dengan demikian menjadi jelas bahwa berbagai program dapat dikembangkan untuk menanggapi kebijakan dan tujuan yang sama. Program aksi itu sendiri dapat dibedakan menjadi proyek-proyek yang lebih spesifik. Tujuan program aksi dan proyek individu untuk terjadinya perubahan dalam lingkungan kebijakan, perubahan yang dapat dianggap sebagai hasil dari program. Sementara itu mengacu pada perbedaan di antara kebijakan dan program, Grindle (1980:6) menjelaskan :

*The distinction made here between policy and program implies that policy implementation is a function of program implementation and is dependent upon its outcomes. As a consequence, the study of the process of policy implementation almost necessarily involves investigation and analysis of concrete action programs that have been designed as a means of achieving broader policy goals.*

Perbedaan di antara kebijakan dan program menyiratkan bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari peiaksanaan program dan tergantung pada hasilnya. Akibatnya, studi tentang proses implementasi kebijakan hampir selalu melibatkan investigasi dan analisis program aksi yang telah dirancang sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih luas. Terhadap hal ini Grindle (1980:6) mengatakan :

*Such a clear distinction between policy and program is difficult to maintain in practice, however. It is to some degree obscured by the variety of levels at which the term "policy" is often used. A general statement that the agricultural policy of the government is to increase productivity may be translated into a policy of providing government aid to commercially oriented small farmers. This in turn may be translated into a policy of providing irrigation and transportation facilities to these individuals. Inaddition, because policy implementation is considered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs. Moreover, to say that policy implementation depends upon program implementation assumes that the programs are in fact appropriately geared to achieving the goals of the policy, an assumption not always boner out in practice.*

Menurut Grindle, perbedaan yang jelas antara kebijakan dan program sulit untuk dipertahankan dalam praktek, Hal ini untuk beberapa derajat dikaburkan oleh berbagai tingkatan di mana istilah "kebijakan" sering digunakan. Sebuah pernyataan umum bahwa kebijakan pertanian dari pemerintah adalah untuk meningkatkan produktivitas dapat diterjemahkan ke dalam kebijakan pemberian bantuan pemerintah untuk petani kecil berorientasi komersial. Hal ini pada gilirannya dapat diterjemahkan ke dalam kebijakan pemberian fasilitas irigasi dan transportasi ke orang-orang. Selain itu, karena implementasi kebijakan dianggap tergantung pada hasil program, sulit untuk memisahkan nasib kebijakan itu dengan program konstituen mereka.

Selain itu, untuk mengatakan bahwa implementasi kebijakan tergantung pada pelaksanaan program mengasumsikan bahwa program tersebut sebenarnya tepat diarahkan untuk meneapai tujuan dari kebijakan, asumsi tidak selalu benar keluar dalam praktek. Selain itu, menurut Wahab (2004:65)

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak iangsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnyaberpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Karena proses implementasi kebijakan publik termasuk dalam penyelenggaraan sistem administrasi publik, maka untuk mencapai hasil yang diharapkan setiap pelaksana program yang berperan penting dan menentukan dalam proses implementasi kebijakan perlu memahami konsep administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Ripley and Franklin (1990:4) berikut:

*Agencies charge by law with responsibility for administering programs must acquire resources needed to move ahead. The resourch. These resources include personal, equitment, land, raw material, and - above all - money. Second, agencies engage in interprestation and planning. Third, agencies must organize their activities by creating bureucratic units and routines for attacking their workload. Finally, agencies ectend benefits or restrictions to their clientele or target groups. They provide the services or payment or limits on activity or whatever else represents the tangible out of a program.*

Bila dikaitkan dengan penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah, maka pendapat Ripley and Franklin di atas menunjukkan tiga faktor yang agaknya perlu dipertimbangkan oleh satuan kerja perangkat daerah (*agencies*) dalam mengimplementasikan kebijakan. Ketiga faktor yang dimaksud adalah :

1. Bagaimana satuan kerja perangkat daerah mendapatkan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan administrasi program yang meliputi sumber daya pembiayaan, sumber daya aparatur, dan sumber daya iingkungan dirnana program tersebut dilaksanakan;

* + 1. Dukungan sumber daya agaknya sulit didayagunakan secara efektif dan efisien, bila satuan kerja perangkat tidak mampu menterjemahkan kebijakan dan program ke dalam suaiu sistem perencanaan kegiatan yang dapat mencapai sasaran secara efektif dan efisien; dan
    2. Satuan kerja perangkat daerah yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan liarus pula dapatmembatasi secara jelas kelompok sasaran pelaksanaan kegiatan, agar proses pencapaian tujuan dan hasil program dapat berlaku secara efektif dan efisien.

Era reformasi dan dampak persaingan globalisasi mendorong percepatan perubahan globalisasi mendorong percepatan perubahan perbaikan kinerja aparatur pemerintah. Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur aparatur .pemerintah dituntut bekerja lebih profesional, bermoral, bersih dan beretika dalam mendukung reformasi birokrasi dan menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan . PNS juga dituntut untuk patuh dan taat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku baik bidang kepegawaian maupun bidanglainnya, sehingga kehidupan PNS akan menjadi sorotan dalam bermasyarakat. Untuk itu seorang PNS harus bisa menjadi contoh dalam kehidupan bermasyarakat. Kesimpulan menurut penulis bahwa “ Keberhasilan tugas-tugas pemerintahan sangat di tentukan oleh kualitas PNS dan tentu adanya suatu regulasi yang mengaturnya serta perlu komitmen pemimpin yang kuat.

Untuk menghasilkan pola kerja yang bagus di pemerintah daerah dalam suatu birokrasi perlu adanya manajemen dan evaluasi tupoksi secara berjenjang dari staf sampai Sekda sehingga dapat diketahui hasil kerja dari PNS tersebut kalau berprestasi diusulkan untuk memegang jabatan yang lebih tinggi dari yang didapat sekarangnya jadi Gubernur/Bupati/Walikota tidak salah dalam mengabil keputusan dalam hal ini mengimplementasikan kebijakannya. Hal itu sebagaimana dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005) terdapat enam variabel yang memberikan pengaruh terhadap implementasi kebijakan, yakni :

1. Standard dan sasaran kebijakan, standard dan sasaran menurut harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisir. Apabila standard dan sasaran kebijakan kabur, maka akan menjadi multi interprestasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen pelaksana.

2. Sumber daya, implementasi kebijakan memerlukan sumber daya baik, sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (non human resources).

3. Hubungan antar organisasi, dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi lain agar sasaran kebijakan/program tercapai.

4. Karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi dari suatu kebijakan.

5. Kondisi sosial politik dan ekonomi yang mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan implementasi kebijakan sebagaimana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan.sebagaimana sifat opini yang ada di lingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementator yang mencakup tiga hal yang penting yaitu :

a. Respon implementator terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan.

b. Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan.

c. Intensitas disposisi implementator.

Dukungan berbagai sumberdaya kebijakan dalam proses implementasi mengenai sumberdaya (*policy resources*), Van Meter dan Van Hord (1975 : 465) menjelaskan :

*Policies furnish more than the standards and onjectives against which to judge implementation : they also make available resources which facilitate their administration. These resources may include funds or other incentives in the program that might encourage or facilitate effectiveimplementation*

Menurut Van Meter dan Van Horn, kebijakan memberikan lebih dari sekedar standar penilaian terhadap tujuan pelaksana.Kebijakan juga menghendaki penyediaan sumberdaya yang memfasilitasi admnistrasi kebijakan.Sumber daya ini mungkin termasuk dana atau insentif lainnya dalam program yang mungkin mendorong atau memfasilitasi pelaksanaan yang efektif, serta sebelumnya juga tersedia sumberdaya regulasi yang diperlukan.

Reformasi birokrasi dalam aspek yang lain diharapkan mampu menciptakan semangat kerja baru sesuai dengan tantangan dan perubahan lingkungan yang sangat tepat. Karena iti reformasi birokrasi harus mendatangkan perubahan yang fundamental di dalam semangat kerja individual yang bekerja di dalam organisasi institur pemerintahan.Semangat kerja yang dimaksud di sini adalah sebagaimana yang direflesikan oleh semangat layaknya seorang wirausaha (*entrepreneur*). Semangat kewirausahaan pada intinya berusaha melakukan rekayasa kerja dengan hasil yang optimal dengan cara yang efektif,efisien dan produktif.

Semangat kewirausahaan ini sangat perlu (bahkan harus) dialihkan ke dalam mekanisme kerja atau pola kerja pemerintahan, yang sering disebut *“entrepreneurial government.”.*Di era globalisasi yang ditandai oleh persainag ekonomi global, sikap dan tindakan bekerja harus dengan sikap kreativitas yang tinggi dan inovatif untuk menyambut bola.Ini berarti bahwa pimpinan, staf dan pegawai yang duduk di jajaran organisasi pemerintah harus proaktif dalam mengindentifikasi masalah dan memberikan jawaban yang cepat dan tepat sebagi bagian dari pelayanan kepada masyarakat luas.

Kenapa sikap kerja yang demikian diperlukan, karena sikap tersebut merupakan bagian dari usaha untuk menciptakan nilai lebih pemerintah untuk mempunyai daya saing yang tinggi. Karena itu, perlu diingat bahwa kelebihan dan keunggulan bersaing tidak dapat datang dengan sendirinya. Keunggulan bersaing tidak dapat datang dengan sendirinya.Keunggulan tersebut harus direkayasa dan diciptakan. Rekayasa ini harus dilakukan oleh pemerintah di dalam berbagai prioritas, strategi, dan kebijakan pembangunan. Di sinilah tantangan dan pentingnya kepemimpinan (*leadership)* di dalam pemerintahan, termasuk pemerintahan di daerah, yang mempunyai kemampuan inovatif untuk membuat rekayasa pembangunan.Inovatif untuk rekayasa ini hanya bisa terjadi bila didukung oleh manajemen pemerintahan yang profesional.

Profesionalisme pemerintah dalam pelayanan berbagai aspek, diharapkan akan terbentuk suatu organisasi pemerintahan yang mampu menjalankan prinsip-prinsip dasar manajemen modern. Prinsip-prinsip dasar manajemen modern menuntut para pemimpin dan operator (Manajer) organisasi, dinas, badan, lembaga, departemen, dan lain–lain tidak hanya memanfaatkan atau mendayagunakan peluang yang ada tetapi juga berkemampuan menciptakan peluang baru. Tiga hal penting yang muncul dari prinsip-prinsip dasar manajemen sebagai berikut :

1. Organisasi pemerintahan harus dijalankan secara efektif, efisien dan produktif

2. Aparatur pemerintahan harus mempunyai kemampuan inovatif dan daya saing yang tinggi dalam menjalankan organisasi pemerintahan agar lebih dinamis dan aspiratif.

3. Pimpinan organisasi harus selalu mengadakan inisiatif untuk merekayasa peluang alternatif pembangunan sehingga mampu menciptakan kondisi yang kompetitif dan kondusif demi terciptanya perdagangan dan investasis, (Frinces, 2008 : 124)

Ciri-ciri yang terdapat dalam dunia kewirausahaan bila diterapkan ke dalam suatu organisasi pemerintahan akan menggambarkan sebuah organisasi, antar lain, adalah sebagai berikut :

1. Kecil dan *cost effective* (berbiaya rendah).
2. Tingkat birokrasi yang pendek, sederhana dan luwes dalam bergerak.
3. Beroperasi secara dinamis dan dapat dirubah dalam melakukan penyesuai dengan tantangan atau tuntutan masyarakat luas.
4. Memberikan pelayanan yang memuaskan dan maksimal kepada masyarakat luas dengan pengorbankan atau biaya yang rasional dan terencana.
5. Mampu memberikan dan menciptakan nilai lebih, baik kepada organisasinya maupun kepada masyarakat luas dalam merealisasi visi,misi, dan sasaran strategis organisasi, (Z,Heflin Frinces; 2008 : 125)

Tuntutan dari persaingan global adalah adanya perubahan secara terus menerus.Hal ini memang dikarenakan lingkungan eksternal telah memaksa untuk selalu berubah.Sebab perubahan itu sendiri merupakan peluanguntuk berkiprah atau berprestasi. Yang menjadi persoalan mendasar bagi pimpinan pemerintah daerah adalah bagaimana pimpinan daerah mampu menciptakan, mendorong, dan mengembangkan pemerintah dan aparatnya yang mampu menangani dan menciptakan perubahan tersebut.

Dalam organisasi, manusia di mana sebagai penggerak jalannya organisasi dan sekaligus pelaksana tercapainya tujuan organisasi. Oleh karena itu untuk dapat menggerakan dan mengarahkan orang-orang yang menjadi sumberdaya organisasi, diatur sedikian rupa sehingga termotivasi untuk bekerja lebih berprestasi dan lebih produktif sehingga organisasi akan efisien. Berbagai cara untuk menggerakan semangat kerja mereka adalah dengan diaturnya jenjang karir yang jelas dan persyaratan-persyaratan promosi yang jelas sehingga apabila ada seorang pejabat naik pangkat atau jabatan, selalu didasarkan pada hasil penilaian yang obyektif. Hal ini untuk menghindari terjadi sukuisme, nepotisme, dan lain-lain yang sifatnya subyektif. Contoh persyaratan yang obyektif adalah latar belakang pendidikan, kecakapan kerja, senioritas, pangkat, keahlian, loyalitas, kerja sama, dan kedisiplinan. Unsur-unsur tersebut dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan seorang pejabat untuk dipromosikan. (Ngadisah dan Darmanto 2007:15).

* + - * 1. Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa : bahwa sebagaimana dimaksud oleh Van Meter dan Van horm (1975 ; 466), pada dasarnya, indikator kinerja menilai sejauhmana standar kebijakan dan tujuan yang diwujudkan. Standar dan tujuan yang rumit pada tujuan keseluruhan keputusan kebijakan. Standar dan tujuan tersebut bergerak di luar generalisasi dokumen legislatif untuk memberikan standar yang lebih spesifik untuk menilai kinerja program. Penulis menemukan tidak adanya ukuran prestasi, standard kinerja dan prestasi bagi PNS maka pimpinan sangat perlu menetapkan pemberian kesempatan yang bersifat kompetitif, sehingga dapat memotivasi Aparatur (PNS) dalam bekerja, terlebih apabila pemberian beban pekerjaan didasarkan pada kemampuan Aparatur (PNS) yang pada akhirnya dapat mendorong peningkatan kinerja pegawai. Hasil kerja pegawai pada setiap periode harus dievaluasi, sehingga dapat ditentukan kebijakan selanjutnya yang akan diambil oleh pimpinan, sehingga perlu dilakukan penilaian kinerja yang merupakan suatu cara mengukur kontribusi dari individu-individu anggota organisasi kepada organisasinya. Penilaian kinerja bertujuan untuk mereward kinerja pada periode sebelumnya dan untuk memotivasi perbaikan kinerja pada masa yang akan datang. Kondisi organisasi pemerintahan daerah dewasa ini dituntut **untuk evaluasi** mengetahui sejauhmana keberhasilan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.
  1. **Sebab inefesiensi birokrasi**

Ketidak efisiensi suatu organisasi birokrasi ditentukan oleh berbagai faktor yang berbedadan mungkin juga oleh factor yang sama, karena ditentukan oleh bentuk organisasi, keberadaan organisasi itu sendiri adalah pengaruh lingkungan di mana organisasi berada, serta pengaruh politik dan hukum, termasuk system ekonomi, Dalam perpektif yang terbatas, kita membatas, kita membatasi dari sudut pandang internal organisasi pemerintah saja dan beberapa penyebab ketidak-efisiensian organisasi pemerintah antara lain :

1. Pimpinan organisasi yang tidak tepat.
2. Ketiadaan harmonisasian hubungan kerja antara pimpinan organisasi dengan pihak politisi yang terkait dengan bidang yang digarap oleh organisasi.
3. Kurangnya motivasi kerja Pegawai Negeri Sipil.
4. Kebijakan dan system kerja yang kaku.
5. Tidak adanya prospek staf dan pimpinan untuk meningkatkan karir.
6. Budaya kerja yang tidak bagus dalam memberi pelayanan
7. PNS Terlalu lama di tempatkan dalam suatu tempat (SKPD)
8. Tidak adanya inovasi dalam bekerja.
9. Adanya monopoli dalam pemberian jasa atau pelayanan kepada publik.

Apabila kita melakukan suatu *braim st****orming*** *exerce* dalam satu tempat yang sama, apabila tempat yang berbeda kita akan melihat adanya persamaan dan perbedaan ketidak-efisienan tersebut. Bersamaan dengan itu kita akan melihat bagaimana kesepakatan akhir apa yang menjadi penyebab utama suatu organisasi birokrasi tidak efesien. Bahwa Reformasi birokrasi harus membawa dampak yang baik bagi organisasi pemerintahan daerah dan bagi PNS itu sendiri tentu tidak terlepas dari peran pemimpin apabila pemimpin dilandasi oleh wawasan kepemimpinan yang tanggung dan menguasai perkembangan global, regional dan nasional serta melakukan pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat dapar berperan serta melihat potensi yang ada di seluruh Indonesia, dan Reformasi birokrasi harus dapat membawa perubahan dalam operasionalisasi organisasi kearah yang lebih dinamis dan optimis sesuai dengan perubahan lingkungan

Penyesuaian terhadap perubahan harus dapat memberikan motivasi kepada berbagai unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan agar lebih ekstra dalam memberikan komitmennya terhadap perencanaan strategis. Di dini di perlukan kometmen bersama baik pimpinan politik maupun Legislatif dan PNS itu sendiri

Untuk mencapai tujuan strategis setiap PNS yang ada dalam organisasi perangkat daerah terutama dalam hal ini pimpinan harus mempunyai komitmen kepada perencanaan strategis organisasi perangkat daerah. Oleh karena itu di dalam organisasi harus dibangun budaya organisasi yang kondusif dan aspiratif bagi terciptanya orientasi kerja untuk mencapai hasil yang maksimal dan optimal dengan tingkat semangat kerja yang membumbung tinggi bagi setiap PNS yang ada dalam suatu organisasi perangkat daerah.

Konsep tentang pejabat merupakan dasar bagi adanya birokrasi menurut Weber, hal ini terlihat dari seringnya Weberdalam berbagai kesempatan menggunakan *Beamtenfum* (staf pegawai), sebagai suatu alternatif bagi pengertian birokrasi. Weber banyak sekali menulis tentang kedudukan pejabat dalam masyarakat modern. Bagi pejabat merupakan sebuah tipe peranan social yang makin penting. Weber mengatakan ada ciri ciri peranan yang terkait satu sama lain.

(1), Bahwa seorang mempunyai tugas-tugas khusus yang harus dilakukan.

(2), Fasilitas dan sumber yang diperlukan untuk melakukan/memenuhi tugas-tugas atau peran itu, yang diberikan oleh pohak lain, bukan oleh pelaku peran itu sendiri. Dalam keadaan seperti ini pejabat memiliki posisi yang sama dengan pejabat pabrik, tetapi pejabat memiliki ciri-ciri yang membedakan dengan pekerja pabrik, pejabat memiliki otoritas sedangkan pekerja tidak demikian. Kesamaannya adalah mereka sama-sama terikat dengan kontrak dan diangkat bukan atas dasar pilihan oleh orang banyak (masyarakat).

Dengan demikian Weber tidak memasukkan semua pejabat yang ada termasuk dalam konsep birokrasi. Ciri pokok yang menonjol dari konsep birokrasi Weber adalah ia merupakan orang yang diangkat oleh pejabat yang berwenang sebagai bukti bahwa ia diangkat adalah melalui Surat Keputusan (SK) yang bersifat menetapkan pihak yang mengangkatnya sebagai pejabat. Dalam Surat Keputusan itu sudah tertera hak-hak dan kewajibannya serta upah yang diberikan sebagai kontrak yang sudah disepakati oleh yang mengangkat dan yang diangkat, sebagai kontrak antara keduanya (Albrow;1989:31)

Walaupun Weber tidak mendefinisikan secara utuh tentang birokrasi tetapi ciri-ciri yang dikemukakan pada berbagai kesempatan dapat ditarik kesimpulan bahwa Birokrasi adalah suatu badan admnistratif tentang pejabat yang diangkat, dan membentuk hubungan kolektif bagi golongan pejabat itu sebagai suatu kelompok tertentu yang berbeda, yang pekerjaannya dan pengaruhnya dapat dilihat dalam organisasi tertentu, khususnya menurut prosdur pengangkatannya.

Berdasarkan keseluruhan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa keunggulan organisasi harus didukung oleh suatu bentuk birokrasi yang dapat memberikan pelayanan atau bantuan secara cepat,tepat, efektif dan efisien bagi kemudahan implementasi perencanaan strategis. Di era globalisasi yang penuh dengan persaingan, tantangan yang harus dihadapi setiap pimpinan politik adalah berani menanggung resiko untuk melakukan tindakan-tindakan strategis, buka saja berupaya mempertahankan keberhasilan yang diperoleh selama ini tetapi juga berusaha melakukan perubabahan-perubahan dalam rangka mengatasi persaigan dan kinerja organisasi yang semakin hari semakin kompleks sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan organisasi bersangkutan.

**Sistem Merit** Ketidak efisiensi suatu organisasi birokrasi ditentukan oleh berbagai faktor yang berbedadan mungkin juga oleh factor yang sama, karena ditentukan oleh bentuk organisasi, keberadaan organisasi itu sendiri adalah pengaruh lingkungan di mana organisasi berada, serta pengaruh politik dan hukum, termasuk system ekonomi, Dalam perpektif yang terbatas, kita membatas, kita membatasi dari sudut pandang internal organisasi pemerintah saja dan beberapa penyebab ketidak-efisiensian organisasi pemerintah antara lain :

1. Pimpinan organisasi yang tidak tepat.
2. Ketiadaan harmonisasian hubungan kerja antara pimpinan organisasi dengan pihak politisi yang terkait dengan bidang yang digarap oleh organisasi.
3. Kurangnya motivasi kerja Pegawai Negeri Sipil.
4. Kebijakan dan system kerja yang kaku.
5. Tidak adanya prospek staf dan pimpinan untuk meningkatkan karir.
6. Budaya kerja yang tidak bagus dalam memberi pelayanan
7. PNS Terlalu lama di tempatkan dalam suatu tempat (SKPD)
8. Tidak adanya inovasi dalam bekerja.
9. Adanya monopoli dalam pemberian jasa atau pelayanan kepada publik.

Apabila kita melakukan suatu *braim st****orming*** *exerce* dalam satu tempat yang sama, apabila tempat yang berbeda kita akan melihat adanya persamaan dan perbedaan ketidak-efisienan tersebut. Bersamaan dengan itu kita akan melihat bagaimana kesepakatan akhir apa yang menjadi penyebab utama suatu organisasi birokrasi tidak efesien. Bahwa Reformasi birokrasi harus membawa dampak yang baik bagi organisasi pemerintahan daerah dan bagi PNS itu sendiri tentu tidak terlepas dari peran pemimpin apabila pemimpin dilandasi oleh wawasan kepemimpinan yang tanggung dan menguasai perkembangan global, regional dan nasional serta melakukan pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat dapat berperan serta melihat potensi yang ada di daerah daerah di seluuh Indonesia. Reformasi birokrasi harus dapat membawa perubahan dalam operasionalisasi organisasi kearah yang lebih dinamis dan optimis sesuai dengan perubahan lingkungan

Penyesuaian terhadap perubahan harus dapat memberikan motivasi kepada berbagai unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan agar lebih ekstra dalam memberikan komitmennya terhadap perencanaan strategis. Di dini di perlukan kometmen bersama baik pimpinan politik maupun Legislatif dan PNS itu sendiri

* 1. **Sistem Merit Dalam Politik**

Kita mengenal system merit itu diterapkan dikalangan birokrasi. Sistem ini menekankan kepada prifesionalisme bagi pengisian-pengisi jabatan birokrasi. Penerapan system merit yaitu adanya kesesuaian antara keckapan yang dimiliki seorang PNS dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal/diklatpim, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan.

Sedangkan faktor-fakktor yang mempengaruhi penerapan system merit dalam kebijakan promosi jabatan dan komitmen pelaku. Setiap kali dibuka pendaftaran calon PNS, pelamarnya selalu membludak, ini dapat dimengerti mengingat profesi yang satu ini masih menjadi lahan yang selalu diperebutkan meski dengan gaji yang kata sebagian orang cukup pas-pasan akan tetapi dinilai memilki masa depan yang cukup terjamin. Oleh sebab itu tidak mengherankan jika setiap kali dibuka pendaftaran, orang pun berjubel dan bahkan begitu besarnya animo masyarakat untuk melamar pekerjaan ini sehingga tidak jarang berbagai masalah yang muncul baik sebelum maupun setelah pengumuman hasil tes CPNS seperti mulai dari munculnya dugaan kasus suap menyuap dalam bentuk uang pelican untuk lulus seleksi, maraknya praktik percaloan dan beradarnya surat sakti, penundaan pelaksanaan ujian seleksi selama beberapa waktu, beredarnya isu terjadinya kebocoran soal tes. Dan adanya kelulusan ganda saampai kepada persoalan munculnya masalah terjadinya LKJ (Lembar Jawaban Komputer) dan skoring.

Meskipun masalah diatas hanya terjadi dibeberapa daerah akan tetapi mekanisme penerimaan CPNS seperti itu akan berpotensi untuk menimbulkan keresahan sosial dan dapat berakibat munculnya amuk massa sebagai manifestasi dari rasa ketidakpuasan dan protes masyarakat terhadap prosedur penerimaan CPNS yang penuh dengan nuasa politik KKN. Kondisi seperti inilah yang kemudian tumbuh dan berkembang secara luas di tengah masyarakat dan menjadi salah satu memicu munculnya berbagai bentuk penyakit dan masalah lain yang di hadapi birokrasi sekarang ini antara lain: (1) Bertanbahnya birokrasi patrimonial. Dalam hal ini Promosi PNS tidak lagi didasarkan pada keahlian dan kompetensi yang dimiliki oleh individu melainkan lebih diarahkan pada hubungan kekeluargaan, ikatan darah, golongan dan lain sebagainya.

Fenomena KKN yang terjadi di negeri ini awalnya berakar pada bertahannya jenis birokrasi patrimonial, dan yang lebih parah lagi apalagi birokrasi tidak sehat itu dianggap sebagai hak monopoli semua bentuk monopoli kekuasaan baik sebagai pelaksana maupun pengontrol kegiatan pembangunan. Akibatnya tidak menutup kemungkinan terjadi transaksi kolektif di dalamnya yang melibatkan para birokrat untuk menjual kebijakan Negara, demi kepentingan pribadi, keluarga atau kelompok.

Dari pendapat diatas menurut pendapat Weber bahwa salah satu ciri birokrasi yang ideal adalah setiap pejabat sama sekali tidak diperbolehkan untuk melaksanakan tugas yang terkait jabatannya dan sumber daya instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya. Meskipun demikian harus pula disadari bahwa seiring dengan terjadinya perubahan social yang berlangsung begitu ceoat, lambat laun model birokrasi seperti ini juga ikut mengalami perubahan termasuk di dalamnya rekrutmen, mutasi pejabat structural. (2) Mentalitas fiodal, walaupun pada dasarnya misi utama birokrasi sebagai pelayan masyarakat *(Public service*), namun dalam kenyataannya seringkli birokrasi lebih berorientasi menjadi abdi Negara, oleh karena itu tidak mengherankan jika muncul pula kesan dalam masyarakat yang mengindentikkan birokrasi sebagai kerajaan pejabat dimana rakyat sangat tergantung pada pejabat bukanya pejabat yang tergantung pada rakyat. Belum lagi adanya hirarki yang cukup ketat dalam birokrasi yang mengakibatkan pola hubungan antara atasan dengan bawahan menjadi Patron-Client dan kaku sehinggatidak mengherankan jika berkembang istilah ABS (ansal bapak senang).

Akhirnya tantangan lain yang muncul dalam birokrasi adalah prosedur kerja yang tidak efisiendan efektif. Itulah sebabnya mengapa sering muncul kesan yang kurang baik terhadap kinerja birokrasi yang sering dihubungkan dengan mekanisme kerja dan kegiatan administrasiyang cenderung lamban dan berbelit-belit. Bahwa salah satu usaha yang harus dilakukan oleh birokrasi yang ada di pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kinerja PNS yang harus di terapkan adalah untuk meminimalisir segala bentuk penyimpangan adalah dengan cara menerapkan merit system.

Dari penjelasan di atas dapat penulis simpulkan bahwa birokrasi di Indonesia mengalami perkembangan dari masa kemasa, perkembangan ini mengikuti bagaimana penguasa melaksanakan kekuasaannya. Sampai saat ini bangsa Indonesia terus membenahi system birokrasi, reformasi birokrasi pun dapat tercetus dan dijalankan seiring dengan tuntutan masyarakat atas pelayanan dari birokrasi yang lebih baik. Saat ini system merit tengah dilaksanakan dengan harapan birokrasi akan lebih professional dan lebih netral karena dipegang oleh personal-personal yang sesuai dengan keahliannya dan memilki kompetensi yang tinggi karena memang direkrut dengan cara-cara professional dan pada akhirnya dengan memberlakukan system ini akan membawa perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara kearah yang lebih baik. Dan membawa Negara Indonesia dapat sejajar dengan Negara-negara lain yang mempunyai birokrasi yang baik dan professional sehingga rakyat dapat terlayani dengan baik.

**4. Peranan Peradilan Tata Usaha Negara dan KASN Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian**

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yaitu masyarakat adil dan makmur material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 pemerintah melalui aparaturnya di bidang Tata Usaha Negara diharuskan berperan positif aktif dalam segala bidang kehidupan masyarakat . Disamping itu, dalam melaksanakan tugasnya pemerintah di wajibkan untuk menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta hak dan kewajiban asasi setiap warga masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah diwajibkan untuk secara terus menerus membina, menyempurnakan serta menertibkan aparaturnya agar mampu menjadi alat yang efisien dan efektif, yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dan disertai dengan semangat dan sikap pengabdian yang tinggi selaku abdi masyarakat dan Negara.

Untuk mencapai kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat, pemerintah ikut campur tangan yang membuat suatu rencana pembangunan yang merata, yang dalam pelaksaannya pemerintah membiayai, mengawasi dan membina membangun tersebut kearah yang hendak dicapai. Oleh karena itu, maka setiap usaha pembangunan di arahkan kepada tujuan yang sama, dan setiap usaha pembangunan perseorangan yang kurang membantu dan tidak sesuai dengan program pembangunan nasional tidak diperkenankan atau sangat dibatasi.

Setiap aparatur Negara wajib dan harus mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam pelaksanaan tugasnya yang dipercaya oleh Negara selaku pelaksana peraturan perundang-undangan wajib berusaha agar setiap warga masyarakat mematuhi setiap ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal aparatur Negara harus mampu menjadi panutan bagi setiap warga Negara.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, setiap aparatur Negara harus dibina secara berdaya guna dan berhasil guna sehingga selaras dengan tujuan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, dalam arti pembangunan harus ditujukan kepada masyarakat dan bukunnya manusia untuk pembangunan. Dalam hal ini yang dibangun adalah manusia dan masyarakat. Oleh karena itu maka pelaksanaan pembinaan aparatur Negara merupakan kunci pokok untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut.

Luas dan tidaknya lapangan tugas aparatur di bidang Tata Usaha Negara tergantung dari bentuk dan system pemerintah setiap Negara. Selanjutnya bentuk dan system pemerintahan itu sangat dipengaruhi oleh idiologi yang dianut dan diterapkan dalam satu Negara yang bersangkutan. Dalam Negara dengan paham andividualistis, hak asasi perorangan atau individu sangat dihargai dan dijunjung tinggi sehingga lapangan tugas aparatur Negara sangat sempit dan hanya terbatas pada hal-hal yang menyangkut keamanan dan ketertiban pelaksanaan hak-hak individu. Dalam hai ini Negara berfungsi sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban individu dan masyarakat.

Selanjutnya tugas aparatur Negara sangat luas dan hamper-hampir tidak terbatas, dilihat dari segi arti Negara karena menurut paham ini Negara adalah satu-satunya organisasi yang mampu mewujudkan cita-cita sosialisme. Dalam hal ini Negara merupakan faktor positif dalam menyelenggarakan kesejahteraan umat manusia, dan oleh karenanya kebebasan individu sangat dibatasi dan hampir-hampir ditiadakan. Sedangkan tugas aparatur Negara dalam Negara kesejahteraan cukup luas, namun hak-hak individu masih diakui dan dihargai oleh Negara maupun banyak orang. Dalam hal ini, tugas aparatur Negara mencakup hal-hal yang menyangkut kepentingan Negara dan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan bentuk dan system pemerintahan, Undang-Undang Dasar 1945 bentuk dan sistem pemerintahan Negara kesejahteraan. Hal ini dapat diketahui baik dari pembukaan, Batang Tubuh maupun penjelasannya, yang pada dasarnya mengakui hak-hak individu namun dalam pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Dari penjelasan di atas dapatlah dikatakan, bahwa Negara Republik Indonesia sedikit banyak menganut ajaran sosialisme karena antara Negara dan individu berlaku anggapan bahwa kepentingan umum atau masyarakat lebih diutamakan dari pada kepentingan individu atau perseorangan. Di samping itu, juga di terapkan ajaran individualisme karena di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku tetap mengakui adanya hak individu atau perseorangan serta harus pula di hormati dan dihargai baik oleh pemerintah maupun individu lainnya, Dengan kata lain Indonesia sebagai Negara kesejahteraan menganut perpaduan atau penjelasan antara sosialisme dengan ajaran individualism dalam suatu keeimbangan yang harmonis. Oleh karena itu, maka tugas aparatur Negara cukup luas namun tidak seluas lapangan tugas aparatur Negara dalam Negara dengan paham sosialisme. Peran aparatur pemerintah dalam pelaksanaan admnistrasi pembangunan mengacu pada pengaruh yang diberikan oleh aparatur negara terhadap proses pelaksanaan administrasi pembangunan.

Dengan uraian di atas, jelaslah bahwa pada dasarnya tugas aparatur Negara adalah menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan guna melayani kepentingan Negara dan masyarakat. Selanjutnya dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, peraturan perundang-undangan memberikan kebebasan bertindak kepada aparatur Negara berupa 3 bentuk kewenangan, yakni

1. kewenangan atas inisiatif sendiri, kewenangan kerena delegasi dalam bidang perundang-undangan serta

2. kewenangan untuk menafsirkan sendiri ketentuan yang bersifat anumeratif.

3. Kewenangan atas insiatif sendiri merupakan kewenangan dari aparatur didalam bidang Tata Usaha Negara untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan dengan tanpa memperoleh persetujuan dari pihak yang berwenang, misalnya peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang.

Selanjutnya kewenangan karena delegasi dalam bidang peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan aparatur dalam bidang Tata Usaha Negara untuk karena delegasi dalam bidang peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan aparatur dalam bidang Tata Usaha Negara untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan kewenangan dari aparatur yang bersangkutan. Sedangkan kewenangan untuk menafsirkan sendiri ketentuan yang bersifat anumeratif merupakan kewenangan aparatur di bidang Tata Usaha Negara untuk menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang masih memerlukan penafsiran didalam pelaksanaannya.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional guna merealisasikan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang dasar 1945, segala hak dan kewajiban Negara dijalankan sepenuhnya oleh orang-orang yang disebut aparatur Negara. Sehubungan dengan hal tersebut, maka peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan untuk bertindak agar dapat mempertahankan kesetabilan dalan negeri, yakni kewenangan atas insiatif sendiri, kewenangan karena delegasi dalam perundang-undangan dan kewenangan untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan yang bersifat enumeratif.

Dengan demikian betapa luasnya lapangan kewenangan aparatur Negara yang dibebankan oleh Negara dipundaknya. Keadaan semacam ini membuka kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang sehingga merugikan kepentingan Negara dan masyarakat. Untuk menghidari kemungkinan tersebut, peraturan perundang-undangan dalam memberikan wewenang sehingga merugikan kepentingan Negara dan masyarakat. Untuk menghindari kemungkinan tersebut, peraturan perundang-undangan dalam memberikan wewenang kepada aparatur Negara selaku orang yang melaksanakan hak dan kewajiban Negara selalu dikaitkan dengan kepentingan Negara dan / atau kepentingan umum, oleh karena itu maka setiap tindakan aparatur Negara baik dalam mengeluarkan peraturan, mengeluarkan keputusan maupun dalam melaksanakan perbuatan materiil harus didasarkan pada peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan berpandangan jauh ke depan.

Dalam melaksanakan pembangunan nasional guna mencapai masyarakat adil, makmur dan sejahtera, sudah barang tentu aparatur Negara turut campur tangan dalam urusan pribadi rakyat, karena meskipun setiap individu mempunyai hak asasi, namun dihadapkan pada hak asasi masyarakat, maka hak asasi individu harus dikesampingkan demi kepentingan umum. Berdasarkan hak asasi masyarakat inilah aparatur Negara dapat mencampuri hak-hak individu, sehingga ada kalanya hak individu dilanggar. Apabila hak individu ini dilanggar untuk kepentingan umum memang masih bisa dibenarkan, akan tetapi tidak boleh dilupakan, bahwa rakyat tidak boleh terlalu dirugikan, sebab pembangunan untuk mensejahterakan rakyat.

Dalam melaksanakan perbuatannya, yakni mengelurkan keputusan, membuat peraturan serta melakukan perbuatan materiil, aparatur Negara harus memperhatikan atau berpatokan dan tidak boleh terlepas dari landasan hukum dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, sebab bila menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang berlaku, maka perbuatan tersebut justru akan merugikan kepentingan Negara dan masyarakat.

Untuk menghindari hal tersebut, maka pada dasarnya setiap perbuatan aparatur Negara dapat di nilai oleh hakim. Dalam hal ini, terhadap perbuatan pengeluarkan keputusan, wewenang menilainya ada di tangan Hakim Peradilan Perdata. Dalam melaksanakan perbuatan mengeluarkan keputusan, aparatur Negara harus memperhatikan ketentuan-ketentuan atau syarat-syarat baaik materiil maupun formil yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, “ Apabila syarat-syarat tersebut (syarat-syarat materiil dan formil) tidak dipenuhi, maka keputusan tersebut akan mengalami cacat yang dapat mengakibatkan tidak sahnya keputusan pengadilan tersebut.

Adapun syarat-syarat materiil yang bagi suatu keputusan aparatur dibidang Tata Usaha Negara, adalah sebagai berikut :

1. Dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang. Dalam hal ini, keputusan tersebut harus dikeluarkan oleh badan/pejabat Tata Usaha Negara yang mempunyai wewenang terhadap masalah yang diatur dengan keputusan tersebut. Dan apabila suatu keputusan dikeluarkan oleh badan/pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut batal mutlak dan /atau batal demi hukum.
2. Tidak boleh mengandung kekurangan yuridis, artinya didalam mengeluarkan keputusan tersebut tidak boleh adanya unsure paksaan, kekeliruan maupun penipuan.
3. Isi dan tujuan harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai dalam hal ini, setiap tindakan badan/pejabat Tata Usaha Negara yang terkandung dalam keputusan tersebut harus benar-benar terarah pada sesuatu yang telah ditentukan didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut. Sedangkan syarat-syarat formal suatu keputusan aparatur di bidang Tata Usaha Negara adalah :
4. Bentuk dan prosedur pembuatannya harus sesuai dengan bentuk dan prosedur perbuatan yang ditetapkan didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikelurkannya keputusan tersebut.
5. Harus memenuhi syarat-syarat dalam persiapan dan tata cara perbuatannya.
6. Memenuhi syarat-syarat yang berhubungan dengan pelaksanaannya

Sebagaimana telah diuraikan di muka, bahwa dalam mewujudkan tujuan Negara, aparatur Negara melaksanakan serangkaian tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum, baik antara sesama maupun aparatur Negara dengan warga masyarakat atau badan hukum. Mengingat kedudukan aparatur Negara yang berada lebih tinggi dari warga masyarakat, terlebih-lebih bila dikaitkan dengan freies ermeseen sehingga besar kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan kepentingan warga masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, secara teoritis bertindak atai freies ermessen hanya boleh digunakan oleh aparatur Negara dalam hal belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sesuatu masalah, sementara hal tersebut menghendaki penyelesaian dengan segera, atau dalam hal terhadap suatu masalah aparatur Negara diberikan kebebasan sepenuhnya untuk menyelesaikan masalah tersebut, atau dalam peraturan perundang-undangan memberikan kekuasaan

dikeluarkan oleh badan/pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut batal mutlak dan / atau batal demi hukum.

1. Tidak boleh mengandung kekurangan yuridis, artinya didalam mengeluarkan keputusan tersebut tidak boleh adanya unsur paksaan, kekeliruan ataupun penipuan.
2. Isi dan tujuan harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai. Dalam hal ini; setiap tindakan badan / pejabat tata usaha negara yang terkandung dalam keputusan tersebut harus benar-bendar terarah pada sesuatu yang telah ditentukan didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut.

Sedangkan syarat-syarat formal bagi suatu keputusan aparatur di bidang Tata Usaha Negara adalah :

1. Bentuk dan prosedur pembuatannya harus sesuai dengan bentuk dan prosedur pembuatan yang ditetapkan di dalam peraturan perundang­-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut.
2. Harus memenuhi syarat-syarat dalam persiapan dan tata cara pembuatannya.
3. Memenuhi syarat-syarat yang berhubungan dengan pelaksanaannya.

Sebagaimana telah diuraikan di muka, bahwa dalam mewujudkan tujuan negara, aparatur negara melaksanakan serangkaian tindakan-­tindakan yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum, baik antara sesama aparatur negara maupun antara aparatur negara dengan warga masyarakat atau badan hukum. Mengingat kedudukan aparatur negara yang berada lebih tinggi dari warga masyarakat, terlebih-lebih bila dikaitkan dengan freies ermessen sehingga besar kemungkinan terjadinya penyimpangan-­penyimpangan yang dapat merugikan kepentingan warga masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, secara teoritis kebebasan bertindak atau freies ermessen hanya boleh digunakan oleh aparatur negara dalam halbelum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sesuatu masalah, sementara hal tersebut menghendaki penyelesaian dengan segera, atau dalam hal terhadap suatu masalah aparatur negara diberikan kebebasan sepenuhnya untuk menyelesaikan masalah tersebut, atau dalam hat peraturan perundang-undangan memberikan kekuasaan untuk mengatur suatu masalah yang sebenarnya merupakan wewenang aparatur negara yang lebih tinggi tingkatannya

Setelah dipahami dengan benar tentang ciri-ciri khas dari hukum acara TUN yang berbeda dengan yang berlaku dalam proses perdata serta siapa-siapa saja yang dapat menjadi pihak-pihak dalam suatu proses di muka peradilan TUN, maka sebelum seorang calon penggugat mengajukan surat gugatan yang sebenarnya ia masih pertama-tama perlu memperhatikan :

1. Pasal 47 tersebut yang menentukan, bahwa pengadilan baru berwenang, memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan ; dan
2. Pasal 55 yang mengharuskan, bahwa gugatan TUN hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara (TUN)yang digugat.

Seperti yang dikatakan dalam penjelasan undang-undang, maka upaya administratif itu merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas) yang terdiri dari :

1. Prosedur keberatan ; dan
2. Prosedur banding administratif.

Dalam praktek adanya prosedur upaya administratif itu kadang kala tidak begitu saja dengan mudah dapat seketika ditemukan dalam peraturan sehri­hari yang kita baca (contohnya upaya administratif terhadap keputusan IMB), karena peraturan dasarnya masih berasal dari dan terdapat dalam peraturan zaman kolonial, sedangkan Perda-Perda yang kita baca dan kita anggap merupakan peraturan kelanjutannya tidak menyebutkan sama sekali. Karena itu dari para Hakim Tata Usaha Negara(TUN) diharapkan ketelitian dan kesaksamaan dalam menelusuri peraturan dasar dari setiap keputusan TUN yang disengketakan.

Apabila penyelesaian sengketa TUN itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan, maka prosedur tersebut dinamakan , banding administratif, sedangkan apabila menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (peraturan dasarnya). Seseorang yang terkena suatu keputusan TUN yang tidak dapat disetujui,boleh mengajukan keberatan keapda instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut, maka keberatan yang dapat diajukan kepada instansi tersebut dinamakan prosedur keberatan.

Berdasarkan dengan yang terjadi pada prosedur banding administratif, maka pengadilan TUN pada waktu memeriksa dan memutuskan suatu sengketa TUN, hanya melakukan pengujian terhadap keputusan TUN yang disengketakan itu hanya dari segi hukum saja.

Dalam bidang kepegawaian istilah keberatan disamakan dengan pengertian banding (administratif); pasal 15 dari PP No. 30 Tahun 1980 menentukan : "pegawai negeri sipil yang dijatuhi salah satu jenis hukum disiplin sebagaimana yang dimaksud dalam dalam pasal 6 ayat 3 dan 4 (hukuman disiplin jenis sedang dan berat) dapat mengajukan keberatan kepada atasan (dari) pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu 14 (empat belas) dari .... dan seterusnya". Padahal atasan (dari) pejabat yang berwenang menghukum tersebut sebenarnya melaksanakan prosedur banding administratif, karena ia menurut pasal 21 berwenang memperkuat atau mengubah hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum tersebut. Di sini instansi banding administratif itu hanya disebut dengan nama ; atasan (diri) pejabat yang berwenang menghukum menurut saluran hierarki (pasal 18).

Khusus apabila terjadi penghukuman disiplin bagi pegawai negeri golongan IV ke bawah yang berupa pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri (pasal 6 ayat 4 c) sebagai pegawai negeri dan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai pegawai negeri (pasal 6 ayat 4 d), maka pegawai yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Karena pasal 15 ayat 2 hanya menyebutkan "salah satu jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat 3 dan ayat 4 saja berarti hukurnan disiplin itu juga mungkin berupa pemberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri (pasal 6 ayat 4c) maupun pemberhentian tidak dengan hormat (pasal 6 ayat 4 d). dengan demikian walaupun seorang pegawai golongan IV kebawah itu pernah menempuh jalur keberatan (banding administratif) kepada atasan (dari) pejabat yang berwenang menghukum seperti yang dimungkinkan dalam pasal 15, tetapi karena ia dijatuhi hukuman pemberhentian tidak dengan hormat atau pemberhentian dengan hormat tidak atas pemrintaan sendiri ia masih mungkin mengajukan "keberatan" (banding administratif kedua) kepada BAPEK. Jadi untuk pegawai golongan IV ke bawah berarti ada dua `kali kemungkinan upaya administratif yang berupa banding administratif. Selanjutnya karena BAPEK itu masih merupakan. instansi pemutus perselisihan TUN yang berada dalam lingkungan pemerintah, maka baig pegawai tersebut apabila keputusan BAPEK itu masih belum memuaskan baginya ia masih dapat menggugatnya ke Pengadilan Tinggi TUN dan selanjutnya baginya juga masih terbuka prosedur kasasi dan peninjauan kembali. Alangkah sempurnanya sistem perlindungan hukum yang dapat diterpakan disini. Apabila dalam peraturan dasarnya hanya disebutkan adanya upaya administratif tanpa dijelaskan lebih lanjut apakah itu suatu prosedur keberatan atau prosedur banding administratif, maka sebaiknya gugatan diajukan saja langsung ke Pengadilan TUN.

Dalam pasal 48 W sudah ditentukan, bahwa apabila dalam peraturan dasarnya ditentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan / atau mewajibkan mengajukan surat banding administratif, maka gugatan terhadap keputusan TUN yang bersangkutan yang telah selesai secara tuntas diputus dalam upaya administratif yang bersangkutan harus langsung diajukan kepada Pengadilan tinggi TUN yang berwenang.

Lima tahun terakhir sangat sedikit gugatan kepegawaian yang yang diajukan oleh PNS yang ada di Indonesia, sedangkan masalah isi putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara menyangkut sengketa kepegawaian adalah di serahkan kepada Gubernur, Bupati/Walikota untuk melaksanakan isi putusan, kalau Gubernur, Bupati/Walikota tidak melaksakan isi putusan tersebut maka Penggugat dalam hal ini PNS mengajukan surat permohonan supaya Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena Ketua PTUN selaku pengawas supaya melaksanakan isi putusan tapi kalau sampai batas akhir Bupati/Walikota tidak melaksanakan isi putusan maka Ketua PTUN selaku pengawas bersurat kepada Presiden supaya menegur Bupati/walikota karena tidak melaksanakan isi Putusan PTUN.

Dari penjelasan di atas dapat penulis simpulkan bahwa salah satu yang menyebabkan lemahnya pelaksanaan putusan PTUN adalah karena tidak terdapatnya **lembaga eksekutorial dan kekuatan memaksadalam pelaksanaan putusan PTUN,** sehingga pelaksanaan putusan PTUN tergantung dari kesadaran dan inisiatif dari pejabat TUN. Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pasal 116 ayat (4) dan ayat (5) yaitu adanya penjatuhan sanksi bagi pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan yang tlah berkekuatan hukum tetap berupa pembayaran uang paksa (dwangsom) dan/atau sanksi admnistratif serta publikasi di media cetak. Dalam perkembangan selanjutnya dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dimana dalam pasal 116 ayat (6) disamping diatur upaya-upaya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang sebelumnya, diatur pula mengenai pelaporan ketidaktaatan pejabat TUN untuk melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi serta kepada Lembaga Perwakilan Rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Namun demikian masih banyak kendala dalam pelaksanaan upaya-upaya pemaksa tersebut baik pelaksanaan dwangsom/uang paksa maupun sanksi administratif.

Dalam proses hukum acara TUN tidak dikenal pelaksanaan serta merta dari suatu putusan akhir pengadilan. Hanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Putusan Pengadilan yang mempunyai kekutan hukum tetap adalah :

1. Putusan pengadilan tingkat Pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding lagi.
2. Putusan Pengadilan Tinggi yang sudah tidak dimintakan pemeriksaan banding lagi.
3. Putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Pelaksanaan putusan TUN dilakukan melalui surat tercatat, yang dikirim oleh Patinera Pengadilan TUN setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang pemngadili pada tingkat pertamaselambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja. Setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan tersebut dikirim dan Tergugat tidak secara suka rela melaksanakan isi putusan makaputusan TUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Masalah apa dengan tidak mempunyai kekutan hukum suatu putusan TUN telah memenuhi rasa keadilan masyarakat Banyak kasus misalnya dalam hal putusan TUN yang membongkar suatu bangunan, pada saat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan tidak sahnya putusan pejabat TUN tersebut, ternyata bangunan tersebut telah dibongkar. Dan pejabat TUN tidak mau secara sukarela menjalankan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) maka terjadi eksekusi otomatis setalah 60 (enam puluh) hari kerja. Putusan Pejabat TUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Namun dengan eksekusi otomatis ini tidak mengembalikan juga kerugian masyarakat atas telah dibongkarnya bangunan tersebut.

Sifat paksaan riir seperti penyaderaan dan penghukuman denda paksa kepada Pejabat TUN tidak dikenal dalam hukum acara TUN, oleh karenanya pelaksanaan paksaan terhadap pejabat TUN untuk melaksanakan putusan TUN merupakan kesukarelaan Pejabat TUN yang bersangkutan. Apabila paksaan ini dimungkinkan harus diingat bahwa :

1. Harta benda yang dipergunakan untuk kepentingan umum tidak dapat diletakan dalam sitaan eksekusi.
2. Memperoleh kuasa untuk melaksanakan sendiri atas beban pemerintah (pihak tereksekusi) akan merupakan hal yang bertentangan dengan asas legalitas yang mengatakan bahwa berbuat sesuatu atau memutuskan sesuatu berdasarkan hukum publik itu semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Badan atau Pejabat TUN yang diberi kewenangan atau berdasarkan ketentan Undang-Undang.
3. Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan kan berakibat pantulanyang hebat terhadap jalannya pemerintahan.
4. Pemerintahan itu selalu dianggap dapat dan mampu membayar (solvable)

Menurut sifatnya Putusan PTUN dapat berupa putusan deklaratoir yaitu yang bersifat menerangkan saja. Putusan konstitutif yaitu yang bersifat meniadakan atau menimbulkan keadaaan hukum yang baru. Putusan condemnatoir yaitu bersifat penghukuman atau berisi kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu terhadap yang kalah.

Seperti dijelaskan di atas bahwa dengan otonomi daerah memberikan dampak psikologis hubungan Presiden dengan Kepala Daerah, sehingga tidak serta merta Kepala Daerah mau mentaati perintah Presiden. Selain ikut campur tangan Presiden terhadap Pelaksanaan Putusan PTUN ini dapat menjadi kerancuan dalam pemisahan kewenangan eksekutif dan yudikatif. Kewenangan Presidenpun akan dipertaruhkan apabila Presiden sering melalukan perintah-perintah ini, karena masih sangat sulit masyarakat untuk membedakan antara peran Presiden sebagai Kepala Negara atau sebagai Kepala Pemerintahan. Selain itu dalam Undang-Undang PTUN tidak ditegaskan adanya keharusan Presiden untuk mentaati pemberitahuan dari pengadilan tersebut. Oleh karena itu ada kemungkinan Tergugat tidak mau melaksanakan putusan tersebut. Apabila hal ini terjadi, tidak ada upaya lagi terhadap Tergugat, hal inilah yang disebut eksekusi mengapung (*flooting eksecution*). Upaya lain yang dapat ditempuh adalah mengajukan gugatan pembayaran ganti rugi tersebut kepada Pengadilan Negeri.

B. **Peranan KASN Dalam Menyelesaikan Kasus Kepegawaian**

Komisi Aparatue Sipil Negara (KASN) adalah lembaga yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang professional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral seta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. KASN dibentuk berdasarkan Undang Undang Nomo 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, KASN terdiri atas tujuh anggota yang dua orang diantaranya merangkap sebagai ketua dan wakil ketua. KASN melaporkan pelaksanaan fungsi dan tugas serta wewenangnya termasukyang berkaitan dengan kebijakan dan kinerja ASN paling kurang 1 (satu) kali pada akhir tahun kepada Presiden. Adapun fungsi KASN adalah mengawasi pelaksanaan norma dasar,kode etik perilaku ASN serta penerapan sistem Merit dalam kebijakan dan manajemen ASNpada instansi pemerintah

Sedangkan tugas Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) :

* + 1. Menjaga Netralitas pegawai ASN.
    2. Melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN.
    3. Melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden.

Sedangkan wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) :

* + - 1. Mengawasi setiap tahapan proses pengisian jabatan tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi pengusulan nama calon, penetapan dan pelantikan pejabat pimpinan tinggi.
      2. Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dank ode perilaku pegawai ASN.
      3. Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dank ode perilaku pegawai ASN.
      4. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dank ode perilaku pegawai ASN.
      5. Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari instansi pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dank kode perilaku pegawai ASN.

Keanggotaan KASN menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan ketentuan sebagai berikut :

* + - * 1. Anggota Komisi Aparatur Sipil Negara terdiri dari unsur pemerintah dan/atau non pemerintah
        2. Anggota Komisi Aparatur Sipil Negara harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :
  1. Warga Negara Indonsia.
  2. Setiap dan taat kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  3. Berusia paling rendah 50 (lima puluh tahun) pada saat mendaftarkan diri sebagai calon anggota KASN.
  4. Tidak sedang menjadi anggota partai politik dan/atau tidak sedang menduduki jabatan politik.
  5. Mampu secara jasmani dan rohani untuk tugas.
  6. Memiliki kemampuan, pengalaman, dan/atau pengetahuan di bidang manajemen sumber daya manusia (SDM)
  7. Berpendidikan paling rendah strata dua (S2) di bidang admnistrasi negara, manajemen sumber daya manusia, kebijakan public, ilmu hukum, ilmu pemerintahan, dan/atau srata dua (S2) di bidang lain yang memiliki pengalaman di bidang manajemen sumber daya manusia.
  8. Tidak merangkap jabatan pemerintahan dan/atau badan hukum lainnya.
  9. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah meliki kekuatan hukum tetap.

3. Anggota KASN yang berasal dari PNS diberhentikan sementara dari jabatan ASN.

4. Anggota KASN yang berasal dari PPPK diberhentikan statusnya dari PPPK

5. Anggota KASN yang berasal dari non pegawai ASN harus mengundurkan dari sementara dari jabatan dan profesinya.

Komisi Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan tugas dan wewenang dibantu oleh asisten dan pejabat fungsional keahlian yang dibutuhkan. Asisten KASN diangkat dan diberhentikan oleh ketua KASN berdasarkan persetujuan rapat anggota KASN, asisten KASN dapat berasal PNS maupun non PNS yang memiliki kualifikasi akademik paling rendah strata dua (S2) di bidang admnistrasi negara, manajemen public,dua (2) di bidang lainnya yang berkaitan dengan manajemen sumber daya manusia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tenatng aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi salah satu pilar reformasi birokrasi, khususnya di bidang Sumber Daya Manusia (SDM). Dengan adanya Undang-Undang ini mendirong ASN untuk lebi kompetitif dan mendukung rencana pembangunan pemerintah Indonesia tidak tercebak middle incame trapped yang membuat Indonesia terus menerus menjadi miskin. Dengan berlakunya Undang Nomor 5 tahun 2014 ini mencegah politisasi birokrasi sehingga gubernur/Bupati/walikota tidak seenaknya menggunakan kewenangannya untuk memindahkan dan memberhentikan pejabat structural di lingkungan pemerintah daerah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, banyak pejabat daerah yang merasa tidak nyaman melaksanakan pekerjaan karena sering kali kehilangan jabatan tanpa ada alasan yang jelas terlebih menjelang dan pasca Pemilahan Kepala daerah (PILKADA)

Pencopotan seorang Pegawai Negeri Sipil dari jabatan structural atau penurunan jabatan seharusnya ada mekanisme yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah apakah PNS tersebut melakukan perbuatan salah atau tidak itu harus dibuktikan kebenarannya. Dalam hal ini yang perlu di perhatikan bahwa Tindakan yang dilakukan Gubernur, Bupati atau walikota dan jajarannya di bidang kepegawaian harus memperhatikan aturan-aturan kepegawaian sehingga tidak melanggar hak-hak PNS dan perlu adanya proses pembuktian untuk menentukan PNS tersebut melanggar atau tidak. Setiap terjadi mutasi di daerah terkadang ada yang dicopot dari jabatannya dari seselon II Eselon IV sampai eselon II bahkan ada yang diturunkan eselonnya, dalam penentuan jabatan structural masih ada kepentingan politik dan masih ada peran Tim sukses untuk menentukan PNS yang menduduki jabatan structural.

Dari pendapat di atas menunjukan bahwa keadaan birokrasi tersebut adalah merupakan penyakit birokrasi (patalogi birokrasi) yakni tidak paham dengan pemerintahan dan aturan secara nasional serta adanya tindakan sewenang-wenang dari pejabat politik serta tidak ada sanksi kepada pejabat politik yang melakukan tindakan yang sewenang-wenang lebih yang menyalahi aturan dalam dua minggu setelah pelantikan pejabat baru dan pejabat lama baru menerima Surat Keputusan (SK) pemberhentian dari jabatan atau penurunan dari jabatan semula. Dalam waktu 2 minggu terjadi 2 orang yang memiliki jabatan yang sama.

Kebijakan yang dilakukan pemerintahan berkaitan erat dengan kebijakan publik. Kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi pemerintahan melainkan lebih dari itu, lebih menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Karena itu tidak terlalu salah bila dikatakan kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses mengambil dan menentukan keputusan pemerintah (Sumaryadi, 2013:83).

Dalam konteks ini tentu diperlukan suatu pemahaman yang mendalam terhadap kebijakan itu sendiri.

Dye (1978 : 3) mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai " *Policy is whatever goverments choose to do or not to do".*Menurut Howlett and Ramesh (1995:4) rumusan pendapat Day ini terlalu sederhana dan tak memberi pengertian untuk memperjelas konsepsi kebijakan publik. George Edward III &Ira Sharkansky (dalam Affan Sulaeman (1998: 31) mengatakan bahwa kebijakan adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah berupa sasaran atau program-program pemerintah dan dapat ditetapkan secara jelas dalam perundang-undangan.

Sedangkan pemahaman yang lebih luas dintarakan Anderson ( 1984:4) dengan mengatakan *"In general usage, the term policy designates the behavior of some actor or set of actors, such as an official, a governmental agency, or a 'legislature, in an area of activity such as public transportation or consumer protection. Public policy also may be viewed aswhatever governments choose to do or not to do ".*

Dari pendapat Anderson itu terungkap adanya fungsi tertentu kebijakanseperti misalnya untuk melindungi konsumen. Lebih jauh Anderson ( 1984:5) menjelaskan batasan pengertian kebijakan berikut:

*One definition holds that public policy, "broadly defined," is "the relationship of a governmental unit to its environment. " Such a definition is so broad as to leave most students uncertain of its meaning; it could encompass almost anything. Another states that "public policy is whatever governments choose to do or not to do. " Roughly accurate, this definition does not adequately recognize that what governments decide to do and what they actually do may diverge. Moreover, it could be taken to include such actions as routine personnel appointments or grants of driver's liard Rose suggests that policy be considered "a long series of more-or-less related activities" and their consequences for those concerned, rather than as a discrete decision. Although somewhat ambiguous, his definition does embody the useful notion that policy is a course or pattern of activity and not simply a decision to do something.*

Kebijakan yang diutarakan di atas menunjukkan bahwa batasan pengertian kebijakan sebagai suatu keputusan yang dinyatakan secara tertulis dan berisi mengenai aturan-aturan yang menyangkut hubungan unit pemerintah dengan lingkungnnya, dan menunjukkan suatu pola kegiatan untuk yang diputuskan untuk melakukan sesuatu. LAN RI (1997: 2) menjelaskan tentang kebijakan berikut :

Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur Pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai tujuan.Kebijaksanaan dapat dibedakan sebagai *kebijakan internal* dan *Kebijakan sksternal,* tertulis dan tidak tertulis. Kebijakan internal *(kebijakan manajerial),* yaitu kebijakan yang hanya mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalamorganisasi Pemerintah sendiri.Kebijakan eksternal yaitu kebijakan yang mengikat masyarakat (*kebijakan publik).*

Suatu kebijakan publik akan menjadi lebih efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota-anggota masyarakat. Namun tidak semua kebijakan dapat diimplementasikan secata efektif bahkan kebijakan public yang gagal dilaksanakan. Gun and Hogvvood (dalam Wahab;2004:61), membagi pengertian kegagalan kebijakan (policy faiture) dalam 2 katagori, yaitu non implementation dan unsurccessful implematation) Jika implementasi kebijakan lingkungan hidup di anggap efektif, maka persoalannya adalah bagaimana memahami permasalahan implementasi kebijakan pada setiap tingkatan (Sunggono;1994;143).

Pejabat politik dalam menginplementasikan kebijakan publik harus melihat kondisi dan perundang-undangan yang berlaku sehingga membawa dampak yang baik bagi pengembangan karir Pegawai Negeri Sipil. Kehadiran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sesuai dengan perintang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 untuk mengawasi dan memastikan setiap pengisian jabatan harus sesuai dengan merit sistem dengan seleksi terbuka karena itu setiap pejabat Pembina kepegawaian (PPK) harus membentuk panitia seleksi dengan keanggotaan seperti diatur dalam Permen PANRB Nomor 13 /2014 tentang tata cara pengisi jabatan tinggi secara terbuka di lingkungan instansi pemerintah. Panitia seleksi juga wajib melaporkan dan berkoordinasi dengan KASN.

Contoh mutasi di Pemda Lombok Tengah mutasi pejabat struktural di Kabupaten Lombok Tengah ada sekitar 30 orang yang turun eselon dan di non jobkan dari jabatanyanya dari eelon II, eselon III dan eselon IV. Atas perlakuan tidak adil tersebut sebagaimana telah di kemukakan diatas alasannya, telah mengajukan pengaduan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara mengenai tindakan kewewenang-wenang dan ketidakadilan terhadap para Pegawai Negeri Sipil (7 orang PNS) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah. Tindakan tersebut setingkat terhadap permasalahan tersebut Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memanggil pemerintah kabupaten Lombok Tengah ke Jakarta yang di wakili oleh Sekretaris Daerah, Asisten III dan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lombok Tengah sedangkan PNS yang mengajukan keberatan hanya diwakili 1 orang untuk diminta keterangannya KSN. Sehingga berdasarkan hasil penelaahan, analisis, dan penyelidikan serta fungsi KSN mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik kode perilaku dan menerapan merit sistem dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah, atas permasalahan tersebut KASN merekomendasikan kepada Bupati Lombok Tengah agar :

* + 1. Pada Masa Mendatang dalam menjatuhkan hukuman disiplin baik hukuman ringan, sedang dan berat, hendaknya dilakukan dengan cara atau prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dan Peraturan BKN Nomor 21 Tahun 2010 tentang peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.
    2. Mengembalikan dan mengangkat kembali para PNS yang mengajukan keberatan (7 orang) ke jabatan stuktural dengan eselon sebagaimana semula.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 120 ayat (5), rekomendasi KASN bersifat mengikat, oleh karenanya rekomendasi atas permasalahan tersebut harus segera dilaksanakan oleh Bupati Lombok Tengah.

Sedangkan pada tanggal 31 Desember 2015 Penjabat Bupati Lombok Tengah (Ibnu Salim) bersurat kepada KASN di Jakarta tidak bisa melaksanakan isi rekomendasi KASN dengan alasan :

1. Formasi jabatan structural terhadap 7 orang PNS yang direkomendasikan untuk dikembalikan ke jabatan structural eselon semula saat ini sudah terisi.
2. Pelaksanaan tugas dan fungsi serta aktivitas kedinasan pada 7 jabatan struktural dimaksud sudah telah berjalan efektif

Dari kasus tersebut Penulis berpendapat sungguh memperhatikan nasib PNS padahal negara kita adalah negara hukum setiap orang patuh dan taat pada aturan ingin mencari keadilan atas tindakan sewenang-wenang tidak di dapat di Pengadilan Tata Usaha Negara juga keputusannya tidak ada ketegasan karena tidak ada sangsi bagi pejabat yang melanggar aturan begitu sebaliknya di KASN hampir sama tidak ada kekutan yang memaksa padahal dalam bunyi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengatakn keputusan KASN bersifat mengikat jadi di sini ada pembankangan terhadap hukum di satu sisi PNS di perintah oleh Undang-Undang harus kerja secara profesional dan disiplin untuk menjadi aparatur Sipil Negara yang baik sesuai kode etik PNS, berbakti kepada bangsa dan negara dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang baik.