

PERILAKU ORGANISASIONAL APARATUR DALAM AKSELERASI PEMBANGUNAN DAERAH

Oleh
Djihad Hisyam
FIS UNY

Abstrak

Aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor yang perlu mendapat perhatian dalam rangka pembangunan daerah. Mereka adalah sumber daya yang harus diperdayakan dalam kapasitasnya untuk membangun suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa untuk akselerasi pembangunan diperlukan perilaku organisasional dari aparatur yang mendukung pada tujuan tersebut. Sehingga bentuk-bentuk penyelewengan negara dan berbagai penyakit birokrasi perlu direduksi dan dihindari. Sebagai bentuk antisipasinya perlu mengupayakan berbagai strategi.

Salah satu usaha yang dilakukan adalah melakukan penyesuaian-penyesuaian dan perubahan perilaku yang mengarah pada pencapaian *good goverment*. Dalam hal ini faktor pemimpin mempunyai pengaruh yang besar untuk melakukan pembangunan bangsa.

Kata kunci: pembangunan, perilaku organisasional.

Pendahuluan

Pembangunan menjadi kata kunci bagi suatu negara yang ingin meningkatkan kesejahteraan warganya. Berbagai paradigma pembangunan sudah diperkenalkan untuk diimplementasikan dalam mendorong percepatan pembangunan, diantaranya melalui pendekatan: pembangunan partisipatif, pemberdayaan sumber daya daerah, *new public menagement*, *capacity building*, melalui *buttom up planning*, dll. Dalam

upaya akselerasi pembangunan daerah, pemerintah juga telah memberi keleluasaan kepada masing-masing daerah dapat memberdayakan sumber daya yang dimilikinya untuk pembangunan daerahnya. Dengan diberlakukan Undang Undang Otonomi daerah maka pemda harus menggali potensi daerahnya dengan didukung oleh aparatur pemerintah yang profesional.

Balah satu agen pembangunan adalah aparaturnya sebagai abdi masyarakat bukan abdi negara untuk mewujudkan pemerintahan yang berwibawa. Pembangunan akan berhasil kalau dalam pemerintahan, seluruh perilaku organisasional para aparaturnya mempunyai komitmen untuk bekerja secara profesional menuju pada tujuan negara yang dicita-citakan. Sehingga berbagai penyakit birokrasi, penyelewengan terhadap negara dapat diantisipasi dan dihilangkan. Beberapa jumlah uang negara yang semestinya dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pembangunan beralih alokasinya untuk kepentingan pribadi/kelompok sehingga negara banyak dirugikan. Seperti apa yang disampaikan oleh Koentjoroningrat dalam Modul SAKIP (2004) bahwa bangsa Indonesia mempunyai beberapa mentalitet negatif yang tidak mendukung pembangunan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang modern, termasuk pembangunan aparaturnya. Mentalitet tersebut adalah menerabas (potong kompas), yang berarti ingin cepat selesai dan mentalitet merendahkan mutu, yang artinya asal jadi tanpa memperhitungkan kualitas. Korupsi yang terjadi di Indonesia menunjukkan jumlah yang tidak sedikit dibandingkan dengan negara lain. Menurut Dhoekah Latief dalam pidatonya pada dies Natalis FIS 2005 disampaikan bahwa tahun 2003 Indonesia men-

duduki peringkat 122 dari 133 negara. Hal tersebut menjadi keprihatinan bagi bangsa yang sedang membangun.

Untuk menepis/mengurangi penyelewengan perilaku dan mengupayakan agar aparaturnya mempunyai tanggung jawab dalam pembangunan maka perlu menekankan bagaimana seharusnya aparaturnya berperilaku dalam organisasinya agar mengarah pada tanggung jawab dan kesadaran dalam ikut memberi kontribusi dalam pembangunan, terutama pembangunan daerah di mana mereka bekerja. Dalam hal ini faktor kepemimpinan daerah baik level kepemimpinan di jajaran eksekutif, legislatif maupun yudikatif sangat berpengaruh terhadap akselerasi pembangunan di daerahnya. Semboyan yang berbunyi: "Ing ngarso sung tulodo, ing madyo mangun karso, tut wuri handayani" perlu menjadi slogan yang perlu dihidupkan kembali dalam proses kepemimpinan daerah. Karena sangat diperlukan keteladanan dari pimpinan untuk mengarahkan anak buahnya, diperlukan kreativitas dalam membangun dan menggerakkan bawahan serta diperlukan pengawasan kepada bawahan dalam menyertai mereka ketika bekerja. Pengaruh faktor leadership dalam keberhasilan perilaku seperti yang dikemukakan oleh Hersey, Blanchard, Johnson (1996): " *In any situation in which someone is trying to influence the*

behavior of another individual or group leadership is occurring leadership. Any times an individual is attempting to influence the behavior of some ones else, that individual is potential leader and the person subjectto the influence attempt is the potential follower, no metter whether that person is the boss, a colleague (associate), a subordinatses, a friend, a relative or a group"

Dari bahasan di atas yang menjadi kunci untuk mengarah pada perilaku yang mendukung tujuan adalah bagaimana perilaku organisasional yang dilakukan seluruh jajaran aparatur dari level pimpinan sampai aparatur yang berada pada tingkat bawah sekalipun. Ada beberapa persoalan penting untuk mengupayakan perilaku organisasional aparatur dalam rangka pembangunan. Menurut O'Donovan (2001) aspek-aspek tersebut meliputi: *organizational culture, understanding myself as a manager, performance Apraisal, management development and individual, the managenient of change*. Untuk mencapai ideologis birokrasi maka persoalan di atas perlu diketengahkan dalam membahas persoalan peningkatan pembangunan.

Permasalahan Perilaku Organisa-sional Aparatur Pemerintah

Manusia sebagai subyek pembangunan dan sekaligus menjadi

obyek pembangunan harus disadari oleh semua warga negara. Sebagai subyek pembangunan artinya siapa yang melaksanakan pembangunan dan siapa yang bertanggung jawab terhadap kemajuan bangsa tidak lain adalah manusia. Sebagai obyek pembangunan artinya untuk siapa keberhasilan pembangunan tersebut akan dirasakan, tidak lain adalah manusia itu sendiri. Dari fungsi ganda tersebut sebenarnya tanggungjawab negara ada dipundak warga negara. Artinya setiap warga negara mempunyai kesadaran sejauh mana kontribusi yang dapat ia berikan pada negara, yang itu semua akhirnya akan kembali pada kesejahteraan manusia sebagai warga negara. Sehingga eksistensi manusia sangat diharapkan dalam keberdayaannya dan kapasitaasnya untuk melaksanakan akselerasi pembangunan daerahnya.

Aparatur pemerintah yaitu warga negara yang bekerja pada instansi pemerintah. Ia diangkat oleh negara untuk menjalankan pemerintahan, mewakili negara untuk memberikan pelayanan publik. Dalam proses keterlibatannya pada pelayanan publik, aparatur pemerintah diharapkan mampu melakukan pekerjaan sebagaimana telah diamanatkan. Amanat tersebut harus dilaksanakan dan nantinya dipertanggungjawabkan baik kepada publik maupun pada yang Maha Kuasa atau Tuhannya. Kesadaran untuk

hal tersebut perlu dihembuskan pada perilaku sehari-hari. Format pertanggungjawaban aparatur, biasanya menggunakan alat kontrol, yang dikenal dengan DP3 (Daftar Penilaian Prestasi Pegawai), yang selama ini masih dipakai untuk mengevaluasi kinerja aparatur pemerintah. Adapun indikator penilaian meliputi: a) ketelitian, b) prestasi kerja, c) tanggung jawab d) ketaatan, e) kejujuran, f) kerjasama, g) prakarsa, h) kepemimpinan. Dalam pelaksanaannya untuk menilai indikator tersebut belum mempunyai standar kriteria yang jelas. Secara kualitas nampaknya perlu dilakukan evaluasi kembali mengingat penilaian yang selama ini dilakukan nampaknya hanya formalitas. Oleh karena itu agar kinerja aparatur benar-benar terukur maka perlu membuat format baru dalam penilaian.

Tuntutan masyarakat terhadap aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa semakin santer. Hal tersebut sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat dan pengaruh global. Untuk itu pemerintah seharusnya merespon tuntutan tersebut dengan melakukan upaya perubahan dan peningkatan kualitas menuju pada pemerintahan yang lebih baik. Dalam perkembangan selanjutnya penilaian lembaga pemerintah yang akhir-akhir ini didengungkan dikenal dengan SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), namun untuk pengembang-

an penilaian perilaku aparaturnya secara spesifik nampaknya belum ada.

Sesungguhnya format DP3 tersebut cakupan indikatornya sudah dapat mengukur, namun ada beberapa kelemahan, antara lain belum mempunyai aturan dalam menentukan alat ukurnya. Misalnya saja, aspek-aspek yang diukur melalui DP3 secara teknis oleh atasan langsung berdasar pada pandangan pimpinan, kriterianya berdasar persepsi pimpinan. Apa yang nampak oleh pimpinan itulah sebagai nilai akhir. Sehingga faktor subyektifitas sangat menonjol dan kadang menjadi dominan. Aktivitas tersebut akan mendorong bawahan melakukan pekerjaan hanya faktor pimpinan. Secara psikologis menimbulkan budaya asal bapak senang atau bekerja dengan moral bukan otonom tetapi karena faktor atasan. Yang lebih riskan lagi nampaknya penilaian didasarkan pada faktor senioritas atau lamanya bekerja. Sehingga mereka yang mempunyai lama kerja lebih panjang akan mendapatkan nilai lebih bagus daripada mereka yang masih junior. Jelas hal tersebut tidak berazaskan pada faktor prestasi. Budaya ini akan menumbuhkan ketidak profesional aparatur pemerintah dalam bekerja

Untuk menumbuhkembangkan aparatur pemerintah yang profesional maka salah satu yang menjadi perhatian adalah faktor perilakunya. Bagaimana perilaku tersebut selaras dengan tujuan yang diharapkan oleh

pemerintah. Perilaku, menurut Hersey, Blanchard, Johnson (1996) merupakan fungsi dari *performance, situation* atau $B=f(P, S)$. *Situational variables* terdiri dari: 1) *such as followers, time, and job demands, interacting with personal attributes,* 2) *of the leader, such as directive experience or communication skills, result in leader behavior: such as a directive style of leadership, to influence organizational effectiveness* 3) *which is also influenced by other situational variables.* Dari pendapat di atas jelas bahwa perilaku organisasional aparatur pemerintah dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor tersebut perlu dianalisis keberadaannya ketika terjadi upaya melakukan perubahan dalam organisasi.

Menurut Kode Etika bagi Petugas Administrasi Negara, seperti dijelaskan oleh The Liang Gie (1998), antara lain secara substansi PNS harus: 1) ada kejujuran, 2) pelayanan prima kepada masyarakat: hormat, sopan, penuh perhatian dan tanggap 3) bekerja dengan keahlian, sikap tidak memihak, efisiensi dan berdaya guna, dll. Untuk dapat mengimplementasikan itu semua maka harus ada komitmen yang dalam dan bahwa nilai-nilai tersebut harus menyatu dalam proses bekerja sehari-hari. Dapat terjadi pula bahwa kondisi aparatur pemerintah yang tidak melakukan salah satu aspek dari kode etik dikarenakan banyak waktu luang yang tidak dimanfaatkan untuk

bekerja. Artinya terjadi perbandingan yang tidak seimbang antara volume kerja dengan jumlah kerja. Untuk itu dalam hal pengalokasian job diskripsi kepada para pegawai, pimpinan tidak saja melihat pada kemampuan pegawai namun dianalisis sampai pada tingkat kesulitan dan lama penyelesaian pekerjaannya. Pimpinan harus memantau sampai pada implementasinya di lapangan. Dengan demikian akan segera diketahui permasalahan-permasalahan yang terjadi dan dicari solusinya.

Penilaian berdasar SAKIP, yang baru-baru ini dilakukan, yang implementasinya belum merata perlu dilakukan terobosan baru dalam mekanisme penilaian yang lebih mudah. Sehingga akan lebih mudah dalam melakukan penilaian. Pada dasarnya SAKIP merupakan bentuk pertanggungjawaban aparatur pemerintah yang berusaha untuk mendekati ketepatan, kejelasan, dan nyata sebagai upaya untuk terselenggaranya *good governance*. Prinsip-prinsip *good government* dalam pemerintahan, seperti dirumuskan oleh UNDP 1997 dalam Modul SAKIP (2004) bahwa untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik maka berbagai karakteristiknya adalah:

1. *Interaction*, yakni melibatkan tiga mitra besar: pemerintah, swasta dan masyarakat madani dalam pengelolaan sumber daya ekonomi, sosial dan politik,

2. *Communication*, yang di dalamnya terdapat beberapa sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil,
 3. *Self Enforcing Process* (proses penguatan diri) antara lain dengan memberikan kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat dan memberikan kesempatan untuk kreativitas dan stabilitas untuk berbagai pemerintahan yang baik.
 4. *Dynamic* (dinamis), yakni keseimbangan berbagai unsur kekuatan yang kompleks yang membuahakan persatuan, harmoni, dan kerjasama untuk menumbuhkan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan serta kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat madani.
 5. *Dynamic Intordependency*, yakni adanya saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar dan masyarakat madani.
- Merespon apa yang menjadi utopia good goverment maka aparatur pemerintah hendaknya menghayati dan mempelajari apa yang menjadi tujuan pemerintah daerahnya, atau misi dan visinya. Dari itu kemudian diejawantahkan pada usaha menyesuaikan perilaku dalam organisasional pemerintahannya. Bekerja yang tidak didasari oleh tujuan

yang akan dicapai nampaknya tidak memberikan semangat dan tentu saja hal ini akan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, yang mempengaruhi perilaku aparatur. Dalam melakukan penyesuaian maupun perubahan mengacu pada organisasi bisnis, seperti yang dikemukakan oleh Kolb, Et, al (1995) yakni dengan melakukan proses pembelajaran. Dalam proses pembelajaran melalui tahapan-tahapan yakni: 1) *concrete experience is followed by*, 2) *observation and reflection, which lead to*, 3) *the formation of abstract concepts and generalization, which lead to*, 4) *hypotheses to be tested in future action, which in turn lead to new experiences*. Melalui tahapan di atas, apa yang direncanakan untuk disesuaikan/dirubah terhadap nilai-nilai maupun perilaku sangat diperhitungkan berdasarkan data/diagnosis yang benar sehingga tujuannya dapat tepat dan optimal.

Dalam proses pembelajaran pada para pegawai maka faktor pimpinan sangat berperan. Dalam melakukan perubahan, inovasi tergantung pada pimpinannya. Salah satu hambatan dalam melakukan hal tersebut adalah faktor hierarkhi dalam organisasi. Pegawai bawahan yang mempunyai ide bagus, kadang terhambat adanya hierarkhi, yakni beberapa atasan, yang masing-masing atasan (pimpinan) tersebut mempunyai kekuatan untuk melakukan penolakan. Hambatan dalam

melakukan perubahan juga tergantung pada pimpinan. Kalau pimpinan tidak mempunyai inisiatif untuk melakukan perubahan maka perilaku bawahan juga akan statis. Aspek penting yang perlu diperhatikan, ketika pimpinan akan melakukan perubahan maka faktor perubahan tersebut harus jelas-jelas diperlukan oleh semua pihak dalam organisasi dan tujuan perubahan harus jelas. Apabila hal tersebut sudah jelas maka pekerjaan selanjutnya adalah melakukan proses perubahan dengan berbagai teknis. Misalnya saja dengan melakukan sosialisasi dan aplikasi.

Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999 dan Keputusan Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah memberikan legalitas untuk melakukan penilaian terhadap kinerja aparatur pemerintah, yang di dalamnya adalah perilaku organisasional, yang dikenal LAKIP. Untuk menghasilkan LAKIP menggunakan pedoman sistem yaitu SAKIP. SAKIP pada dasarnya adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi. Yermias T. Keban (2004) menjelaskan Akuntabilitas Kinerja diukur melalui dua pendekatan yaitu: pendekatan perilaku dan pendekatan hasil. Pendekatan perilaku yakni mempelajari perilaku yang berkaitan langsung

dengan pelaksanaan tugas aparatur. Pendekatan ini mengamati apakah perilaku aparatur dalam melakukan pekerjaan mampu memberikan hasil tertentu. Pendekatan ini menekankan pada *quality of task* yang menuju pada *oriented behavior*. Adanya perubahan perilaku, metode dan teknik melakukan pekerjaan merupakan penilaian kinerja. Teknik pengukuran dalam pendekatan tersebut dapat melalui BARS (*behaviorally anchored rating scales*), BOS (*Behavioral observation scales*) atau OM-B (*organizational behavior modification*).

Pendekatan hasil berarti bahwa apakah hasil yang diperoleh, secara kualitas telah sesuai dengan tuntutan dari pihak yang membutuhkan dan telah ditrisbusikan secara proporsional. Indikator dalam pendekatan hasil ditunjukkan sejauhmana seseorang memberikan kontribusi pada efektivitas organisasinya. Penguruannya dapat melalui produktivitas kerja maupun dengan pendekatan MBO (*Management by Objectif*).

Penutup

Aparatur negara sebagai abdi masyarakat harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk bekerja secara profesional karena mereka sebagai *change agent* dalam pembangunan. Pembangunan akan berhasil salah satunya ditentukan oleh perilaku organisasional aparatur ne-

gara dalam melakukan tugas sehari-hari di kantor. Untuk mewujudkan perilaku aparatur dalam organisasi pemerintahan yang bersih dan berwibawa perlu memahami fungsi dan peran sebagai aparatur pemerintah. Faktor kepemimpinan sangat dominan dalam meningkatkan profesionalitas aparatur. Dalam mengusahakan penyesuaian-penyesuaian perilaku menuju pada perilaku yang diharapkan dalam organisasi maka bawahan harus mempunyai kejelasan terhadap perubahan itu sendiri dan tujuannya harus jelas. Penilaian terhadap perilaku aparatur merupakan input pada penilaian instansi, yang dikenal dengan SAKIP. Pendekatan dalam penilaian tersebut dapat diterapkan melalui pendekatan perilaku dan pendekatan hasil.

Daftar Pustaka:

- Dochak Latief, 2005. Dalam makalah *"Membangun Sumber Daya Insani Yang Cordas, Arif dan Bermoral"*. Yogyakarta: FIS UNY.
- Hersey .Paul, et.al, 1996. *Management of Organizational Behavior*. California: Prentice Hall.
- Kolb A. David, 1995. *Organizational Behavior*. New Jersey : Prentice Hall International. Inc.
- Modul, 2004. *Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: LAN
- The Liang Gie, 1998. *Kode Etika Bagi Petugas Pemerintahan*. Yogyakarta: Pubib.
- Yeremias T. Keban, 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Jogjakarta: Gava Media.

Bidata Penulis

Djihad Hisyam adalah staf pengajar di Program Studi Pendidikan Administrasi Perkantoran di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. Menamatkan Studi S1 dan S2 pada Universitas Negeri Yogyakarta