

**PENGARUH BUDAYA ORGANISASI  
TERHADAP PERILAKU PEJABAT PUBLIK:  
STUDI PADA PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT**

**Dr. Dede Mariana**

**ABSTRAK.** Banyaknya ketidakpuasan dan komplain masyarakat atas kinerja pejabat publik di dalam memberikan pelayanan publik (*public service*) selama ini mengindikasikan kurangnya kesadaran para pejabat publik terhadap nilai-nilai, norma-norma, falsafah kerja, serta orientasi kerja. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah kasus yang terjadi yang mengindikasikan penyimpangan perilaku di kalangan pejabat publik, misalnya kasus *kavling gate*, korupsi, dan sejenisnya. Padahal dalam konteks masyarakat yang *patrimonial*, perilaku pemimpin menjadi contoh yang diteladani masyarakat. Karena itu, menarik untuk diteliti mengenai kondisi budaya organisasi dan perilaku pejabat publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat, serta seberapa besar pengaruh budaya organisasi terhadap perilaku pejabat publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini menggunakan kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pengambilan sampel menggunakan teknik sampling berstratifikasi dengan ukuran sampel sebesar 180 responden, yang didistribusikan secara proporsional kepada pejabat publik Eselon I/b sampai dengan IV/a. Informan kunci dipilih secara purposif dari pejabat publik yang menduduki jabatan Sekretaris Daerah, Kepala Dinas/Badan/Biro/Bagian/Subbagian. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan menggunakan angket, studi kepustakaan dan dokumentasi, observasi partisipatif, dan wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Budaya Organisasi berpengaruh terhadap Perilaku Pejabat Publik secara signifikan. Hal ini berarti bahwa, kondisi budaya organisasi pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dibentuk oleh nilai-nilai dan norma kolektif yang cenderung konservatif dan tidak adaptif terhadap nilai-nilai baru yang berasal dari luar lingkungan birokrasi. Akibatnya, perilaku pejabat publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat cenderung mengarah pada perilaku yang tidak diharapkan, sebagaimana diindikasikan dari banyaknya perilaku yang mengarah pada ritualisme, kejahatan kerah putih, penyuapan, dan menerima suap (*kickbacks*). Kondisi ini terbentuk dipengaruhi oleh faktor-faktor nilai dan norma kolektif yang membentuk budaya organisasi serta faktor-faktor kontrol sosial dan situasi anomie yang menentukan perilaku pejabat publik.

Kata kunci: budaya organisasi, perilaku pejabat publik

**THE ORGANIZATION CULTURAL EFFECT ON THE BEHAVIOUR OF THE  
PUBLIC OFFICERS :  
A CASE STUDY ON THE WEST JAVA PROVINCE GOVERNMENT**

**ABSTRACT.** The increasing amount of public dissatisfactions and complaints toward public officers' performance in public service indicating the lack of awareness among public officers toward values, norms, work philosophy, and performance orientation. This tendency is indicated by several cases of behavioural deviation among public officers, such as the case of kavling gate, corruption, etc. Whereas, in patrimonialistic society, the leader's behaviour is an example for society. Due to that assumption, it is interesting to study the condition of organizational culture and public officers' behaviour in Government Province of West Java, and how significant the influence of organizational culture is to public officers' behaviour in Government Province of West Java. This research used the combination of quantitative and qualitative research design. Sampling is determined stratified random sampling with sample size as many as 180 respondents, which distributed proportionally based on Eselon, from I/b to IV/a. Key informen selected purposively from public officers from the level of Local Secretary (Sekretaris Daerah), Head of Local Department/Agency/Bureau/Division/Subdivision (Kepala Dinas/Badan/Biro/Bagian/Subbagian). To collect data, technique used in this research is through anquet, literature and documentation study, participants observation, and indepth interview. The result shown that organizational culture significantly influenced the public officers behaviour. This means that, organizational culture in Government Province of West Java is formed by values and collective norms which tend to be conservative and unadaptable to new values from outer part of bureaucracy. Public officers' behaviour in Government Province of West Java tends toward unexpected behaviour, such as ritualism, white collar crime, bribery, and kickbacks accepting. These conditions formed due to several factors, such as value and collective norms that formed organizational culture and factors of social control and anomic situation that determined public officers behaviour. There is significant influence from organization to public officers' behaviour, as indicated by conservative and compromistic organization culture that tends to ignore public officers' unexpected behaviour.

Keywords: organizational culture, public officers behaviour

**PENDAHULUAN**

Studi mengenai budaya organisasi bukanlah hal baru khususnya dalam kajian-kajian administrasi publik atau manajemen (Smircich, 1983; Ndraha, 1997; Stoner, 1982; Robbin, 1990; Dessler, 1992; Schein, 1992; Kotter dan Heskett, 1998; Geert Hofstede, 1984; 1991; Anthony F. Buono dan James L. Bowditch, 1989; Luthans, 1992; Miller, 1984). Hasil studi-studi tersebut umumnya digunakan untuk

pengembangan organisasi privat atau peningkatan kinerja pegawai dalam suatu organisasi. Kajian budaya organisasi yang dipusatkan pada organisasi publik, seperti dalam organisasi birokrasi pemerintah, belum sebanyak kajian budaya organisasi untuk organisasi privat. Organisasi publik, seperti organisasi pemerintah, umumnya terikat pada norma-norma administratif dan birokratis yang menyebabkannya kurang fleksibel dalam mengikuti dinamika perkembangan zaman. Padahal, kajian mengenai budaya organisasi pada organisasi pemerintah dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk mendorong perubahan organisasi yang lebih adaptif dengan kebutuhan masyarakat dan tuntutan perkembangan zaman yang semakin dinamis.

Kedudukan Provinsi Jawa Barat yang berdekatan dengan Ibukota Negara, kerap kali mengalami ketegangan dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai akibat dari tarik menariknya kepentingan pusat di satu sisi dengan kepentingan daerah pada sisi lain. Di samping itu, Jawa Barat pun merupakan suatu wilayah Provinsi di Pulau Jawa yang paling padat penduduknya dan paling tinggi tingkat industrialisasinya (80% industri Nasional ada di Jawa Barat; BPS, 2005). Kondisi ini mengundang tingginya pendatang (migran) ke wilayah ini dan tingginya tingkat pengkotaan (urbanisasi). Kedua hal tersebut mempercepat perubahan sosial sehingga mendorong terciptanya suatu sistem sosial dan budaya yang khas dan memunculkan situasi anomie. Provinsi Jawa Barat juga merupakan provinsi di Indonesia yang pertama kali memiliki Rencana Strategis, yang di dalamnya memuat visi dan misi Jawa Barat 2010 dan penerapan ukuran keberhasilan pembangunan dengan menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*/IPM-HDI). Renstra tersebut menggunakan pendekatan manajemen strategis yang memerlukan perubahan budaya organisasi di dalam implementasinya.

Budaya organisasi yang kuat menjadi penting artinya, terlebih lagi mengingat kecenderungan perkembangan global yang ditandai oleh persaingan yang semakin kompetitif, tuntutan akan kemandirian, saling ketergantungan, serta keberanian untuk bersikap dan bertindak berlandaskan nilai-nilai universal. Dalam konteks itu, keterkaitan budaya organisasi terhadap perilaku pejabat publik yang mungkin dihasilkannya, baik berupa perilaku prestatif maupun nonprestatif, perlu pengujian secara empirik. Perilaku pejabat publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang bersifat nonprestatif atau tidak berorientasi pada kinerja, antara lain tergambar dari data penanganan kasus-kasus pelanggaran yang tersimpan di Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat. Data tersebut menunjukkan, selama periode 2003 – 2006 tercatat 27 (dua puluh tujuh) kasus pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat publik. Sebanyak 7 (tujuh) orang telah diberhentikan sesuai dengan ketentuan PP No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS, 1 (satu) orang dikenai sanksi penundaan kenaikan pangkat, 1 (satu) orang dikenai sanksi penundaan kenaikan gaji berkala, 5 (lima) orang dikenai sanksi penundaan gaji berkala dan kenaikan pangkat, serta 13 (tiga belas) orang masih dalam proses penanganan. Sekalipun secara kuantitatif jumlah kasus pelanggaran yang terjadi

selama 3 tahun tersebut tidak terlampau banyak, tetapi jika dilihat dari jumlah pelaku ternyata cukup banyak pejabat publik di Jawa Barat yang melakukan pelanggaran disiplin PNS. Ditilik dari jenis hukumannya, dapat diartikan bahwa jenis pelanggaran yang dilakukan cukup berat. Kondisi ini mengindikasikan masih lemahnya kedisiplinan di kalangan pejabat publik.

Indikasi perilaku nonprestatif dari pejabat publik pada Pemerintahan Provinsi Jawa Barat juga terjadi di kalangan elit yang memegang jabatan-jabatan tinggi dalam struktur birokrasi. Kasus *kavling gate* yang diduga melibatkan para anggota DPRD Provinsi Jawa Barat periode 1999-2004, Gubernur, dan Sekretaris Daerah; atau kasus dugaan korupsi *mark-up* pengadaan barang yang diduga melibatkan Gubernur<sup>1</sup>, misalnya, menjadi contoh aktual kasus perilaku pejabat publik yang bersifat nonprestatif. Kasus lain yang terkait dengan pelayanan publik, misalnya, indikasi korupsi dalam pengelolaan sampah di Kota Bandung, Kota Cimahi, dan Kabupaten Bandung, yang menyebabkan permasalahan sampah sulit tertangani, bahkan sampai "memakan" korban jiwa (*Bujet*, 2005; *Pikiran Rakyat*, 2006). Berbagai kasus tersebut mengindikasikan bahwa penyimpangan perilaku pun terjadi di kalangan elit bahkan pemimpin pemerintahan daerah, padahal dalam konteks masyarakat yang *patrimonial*, seperti halnya masyarakat Indonesia dan Jawa Barat khususnya, perilaku pemimpin menjadi contoh yang diteladani masyarakat.

Permasalahan di atas menjadi alasan yang mendasari pentingnya dilakukan studi mengenai pengaruh budaya organisasi terhadap perilaku pejabat publik, khususnya pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Tulisan berikut ini akan mengupas kondisi riil budaya organisasi dan perilaku pejabat publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat, kemudian mengidentifikasi faktor-faktor apa yang membentuk budaya organisasi dan perilaku pejabat publik tersebut sebagai bahan analisis untuk merumuskan rekomendasi bagi perbaikan budaya organisasi dan perilaku pejabat publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

### **Budaya Organisasi dan Perilaku Pejabat Publik: Tinjauan Konseptual**

Dalam perspektif sosio-antropologis, konsep perilaku berkaitan dengan konsep mekanisme kontrol sosial (Parson, 1951:250). Makna perilaku, *pertama*, kecenderungan aktor untuk bertingkah laku bertentangan dengan pola-pola norma yang telah dilembagakan, sementara mekanisme kontrol sosial prosesnya ditentukan aktor. *Kedua*, dalam konteks sistem interaksi, perilaku terdiri dari perilaku yang diharapkan, artinya sesuai dengan norma dan perilaku yang tidak diharapkan, yaitu kecenderungan satu bagian atau lebih sekumpulan aktor untuk bertingkah laku yang mengganggu keseimbangan dalam proses interaksi, dalam kondisi statis ataupun dinamis.

Kecenderungan perilaku yang tidak diharapkan yang dilakukan oleh individu dalam berinteraksi selanjutnya akan ditentukan oleh kuat atau lemahnya proses-

---

<sup>1</sup> Harian Umum *Pikiran Rakyat*, 7 Juli 2006, halaman 1.

proses pelebagaan norma dan aturan yang berlaku dalam sistem tersebut. Norma hukum merupakan salah satu tipe dari aturan yang diharapkan dapat mencegah perilaku yang tidak diharapkan. Penyimpangan dan konformitas memiliki arti yang saling berbeda, namun merupakan variasi dari dimensi yang sama, karena itu memahami dua konsep tersebut haruslah secara komprehensif.

Perilaku yang tidak diharapkan atau disebut juga sebagai penyimpangan, dapat dilakukan oleh individu ataupun kelompok di dalam konteks kehidupan bersama (kolektivitas) akan sangat mengganggu keseimbangan sistem sosial kolektif tersebut. Perubahan sosial yang cepat dalam masyarakat modern kerap kali mendorong terciptanya situasi anomie dalam masyarakat yaitu suatu situasi ketidakjelasan atau longgarnya kontrol sosial berupa aturan dan norma bersama yang berlaku dan menjadi acuan bertindak bagi aktor dalam suatu sistem sosial. Situasi ini pun biasanya diikuti dengan menurunnya solidaritas organik. Perilaku pejabat publik dapat dijelaskan dari perspektif Durkheimian ini dengan menggunakan konsep anomie. Gejala perilaku yang tidak diharapkan dari pejabat publik muncul dari ketiadaan atau longgarnya pengaturan bagi tujuan dan aspirasi individu. Dalam kondisi yang normal dan stabil keinginan individu dijamin oleh norma-norma yang sesuai yang didukung oleh prinsip-prinsip moral yang umum. Norma-norma pengatur ini menjamin bahwa keinginan individu dan aspirasinya pada umumnya sebanding dengan alat-alat yang tersedia. Karena itu, individu berjuang untuk menerima imbalan yang sesuai seperti yang diharapkannya. Kalau norma-norma pengatur ini tidak berdaya lagi, maka akibatnya adalah keinginan individu tidak dapat dipenuhi lagi; keinginan ini lalu meledak di luar kemungkinan untuk mencapainya, dan individu itu terus-menerus mengalami frustrasi.

Perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan terjadi dalam sistem sosial yang mengurus kepentingan publik, dalam hal ini organisasi publik atau biasa dikenal dengan pemerintah. Dalam penelitian ini, organisasi publik atau pemerintah tersebut diartikan sebagai birokrasi pemerintah daerah. Perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan merupakan salah satu tindakan sosial yang sifatnya kolektif dan tergolong ke dalam "*white-collar crime*" sebagai hasil dari proses interaksi sosial. Istilah ini mencakup berbagai tipe kejahatan, seperti penggelapan pajak, penjualan ilegal, penipuan asuransi, pembuatan dan penjualan produk berbahaya dan merusak lingkungan hidup. Perbedaan antara kejahatan kerah putih dengan jenis kejahatan lain terletak pada penggunaan kekuasaan, di mana pelaku kejahatan kerah putih menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya, misalnya ketika menerima suap untuk membuat kebijakan tertentu, suap (*kickbacks*), penggelapan, manipulasi standar harga, dll.

Organisasi itu sendiri adalah fenomena yang menghasilkan kebudayaan. Organisasi dipandang sebagai instrumen sosial yang menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa, dan sebagai hasil sampingan (*by product*) juga menghasilkan barang-kebudayaan yang unik seperti ritual, legenda, dan upacara. Walaupun organisasi itu sendiri berada dalam konteks kebudayaan yang lebih luas, namun penekanan para peneliti adalah pada kualitas sosio-kultural yang berkembang

dalam organisasi. Dengan demikian, setiap organisasi apa pun orientasi, sifat, dan bentuknya, organisasi publik maupun organisasi privat, dapat dipastikan memiliki budaya organisasi. Ciri pokok konsep tentang budaya (Garna, 1998:4) ialah: "bahwa kebudayaan sebagai perangkat pikir dan tingkah laku itu ditrasformasikan dari satu kelompok kepada kelompok masyarakat lain, dari satu generasi kepada generasi lainnya."

Turner (1994:11) memandang penting akan peran budaya organisasi dalam konteks organisasi dan manajemen, ia menyatakan bahwa: ... *an organization's corporate culture are a key responsibility of leaders, as well as a vital tool for management if it is to encourage high performance and maintain shareholder value.* Menurut Kotter dan Heskett (1998:5), "budaya dalam sebuah organisasi dapat diamati dari dua hal, pertama, nilai yang dianut bersama. Kedua, norma dan perilaku kelompok." Nilai (*value*), sifatnya tidak tampak dan sulit berubah (*establish and latent*). Nilai merupakan keyakinan dan tujuan penting yang dimiliki bersama oleh kebanyakan orang dalam kelompok, yang cenderung membentuk perilaku kelompok, dan sering bertahan lama, bahkan walaupun sudah terjadi perubahan dalam anggota kelompok. Sedangkan norma dan perilaku kelompok, sifatnya relatif (*relative*) dan mawujud (*manifest*). Norma dan perilaku merupakan cara bertindak yang sudah lazim atau sudah meresap yang ditemukan dalam satu kelompok dan bertahan karena anggota kelompok cenderung berperilaku dengan cara mengajarkan praktik-praktik ini, juga nilai-nilai yang mereka terapkan kepada para anggota baru, dengan memberi imbalan kepada mereka yang menyesuaikan dirinya dan menghukum yang tidak menyesuaikan diri.

Budaya dan masyarakat (pendukung budaya tersebut) melahirkan budaya organisasi di satu sisi, dan di sisi yang lain memproduksi kontrol sosial. Situasi anomie, dapat mendorong perilaku menyimpang di satu sisi, dan mempengaruhi nilai-nilai kolektif dan norma perilaku kelompok di sisi lain. Perilaku yang tidak diharapkan sangat mungkin muncul dalam situasi anomie. Situasi anomie, yaitu suatu situasi ketiadaan atau longgarnya pengaturan bagi tujuan dan aspirasi individu. Dalam situasi yang normal dan stabil, keinginan individu dijamin oleh norma-norma yang sesuai dan didukung oleh prinsip-prinsip moral yang umum. Apabila norma-norma pengatur ini tidak berdaya lagi, akibatnya keinginan individu tidak dapat dipenuhi, dan jika terus menerus kondisinya seperti itu maka individu akan mengalami frustrasi. Meningkatnya frustrasi akibat keinginan yang tidak terpenuhi akan mendorong perilaku yang tidak diharapkan, termasuk juga yang terjadi dalam lingkup perilaku pejabat publik.

### **Metode Penelitian**

Desain penelitian ini menggunakan kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif (Creswell, 1994; Branen, 1999). Metode kuantitatif digunakan sebagai metode utama dalam penelitian ini, metode kualitatif menjadi pendukung untuk membantu memberikan penjelasan yang lebih komprehensif tentang hasil analisis data kuantitatif.

Operasionalnya, metode kuantitatif dilakukan dalam bentuk survei, dengan menggunakan kuesioner berupa angket sebagai alat pengumpul data utama mengingat kedua variabel penelitian merupakan variabel kuantitatif dengan skala pengukuran yang bersifat ordinal, yang ditunjukkan oleh tingkatan-tingkatan, yang ditunjukkan oleh bobot angka atau skor tertentu (Singarimbun, 1989). Operasionalisasi dari metode kualitatif yang digunakan peneliti, antara lain dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap beberapa informan kunci yang dianggap menguasai data dan informasi hal ihwal yang berkaitan dengan pokok masalah penelitian dalam hal ini berkaitan dengan Budaya Organisasi yang berlaku pada lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Analisis mengenai kondisi eksisting budaya organisasi dan perilaku pejabat publik dilakukan dengan mengolah angket yang disebarkan pada 180 responden yang dipilih berdasarkan teknik sampling berstratifikasi. Angket ini didistribusikan secara proporsional kepada pejabat publik Eselon I/b sampai dengan IV/a. Informan kunci dipilih secara purposif dari pejabat publik yang menduduki jabatan Sekretaris Daerah, Kepala Dinas/Badan/ Biro/Bagian/Subbagian. Selain angket, data juga dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dokumentasi, observasi partisipatif, dan wawancara mendalam. Untuk menguji hipotesis digunakan skema LISREL atau model persamaan struktural (*Structural Equation Modeling*).

### **Budaya Organisasi dan Perilaku Pejabat Publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat: Tinjauan Empirik**

Secara teoretis, budaya organisasi terbentuk dari nilai dan norma yang dianut dan dikembangkan oleh para anggota organisasi. Pelembagaan nilai-nilai organisasi dapat berupa penerimaan nilai-nilai baru, penyesuaian (adaptasi) nilai nilai lama dengan nilai baru, atau sebaliknya organisasi pun dapat mempertahankan ide lama yang baik. Dalam kasus Pemerintah Provinsi Jawa Barat, sebagian besar responden ternyata memberikan jawaban yang mengarah pada pola budaya organisasi konservatif, di mana nilai-nilai yang lama dipertahankan dengan kuat sementara nilai-nilai baru agak sulit diterima karena ada kekhawatiran di level pimpinan tingkat atas dan menengah, bahwa masuknya nilai-nilai baru tersebut dapat mengganggu keharmonisan organisasi.

Kecenderungan ini tampak dari budaya kerja yang lebih berorientasi pada peraturan (juklak dan juknis) dibandingkan pada visi dan misi. Hasil pengolahan data angket menunjukkan bahwa aparat merasa sudah cukup puas bila mereka mampu bekerja sesuai dengan peraturan tanpa merasa perlu memikirkan hasil (*output*) dan dampak (*outcome*) dari pekerjaan mereka terhadap kepentingan masyarakat sebagai *customer*. Sikap jujur dalam bekerja juga tampaknya belum menjadi nilai yang terlembagakan dalam organisasi. Hal ini diindikasikan dari jawaban mayoritas responden (36,67%) yang menyatakan ragu-ragu, namun 33,89% responden menyatakan setuju bahwa unit organisasi mengharuskan sikap jujur dalam menangani pekerjaan. Lemahnya pelembagaan nilai-nilai profesionalisme dalam pekerjaan juga terindikasi dari penilaian responden

mengenai tuntutan unit organisasi agar pegawainya bekerja keras dalam menyelesaikan pekerjaan. Rutinitas dalam melaksanakan tugas menjadi salahsatu penyebab rendahnya kesadaran pegawai untuk bersikap profesional dalam bekerja. Demikian pula ketiadaan sistem *reward and punishment* yang konkret menjadi penyebab kurangnya motivasi pegawai untuk bekerja secara profesional.

Keberlanjutan sistem yang diterapkan dalam birokrasi menjadi salahsatu alat yang digunakan untuk mempertahankan keuntungan kelompok-kelompok tertentu dalam birokrasi. Secara konseptual, faktor utama yang menentukan dalam pembentukan budaya organisasi adalah kepemimpinan (Schein, 1985). Menurut Schein, budaya organisasi khususnya yang menyangkut nilai-nilai individual mengenai motivasi, kreativitas, dan inovasi dapat dikembangkan bila ada kepastian mengenai *reward and punishment*, yang hanya dapat difasilitasi oleh adanya figur kepemimpinan yang kuat. Sebaliknya, budaya organisasi akan melemah manakala figur pemimpin tidak mampu menumbuhkan dan melembagakan nilai-nilai organisasi yang baik, sehingga norma perilaku kolektif yang muncul dari para anggota organisasi adalah perilaku yang tidak diharapkan.

Dalam kasus budaya organisasi pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat, peran pemimpin sebagai figur pemersatu tampaknya belum benar-benar optimal. Dalam posisi ini, seharusnya pemimpin dapat melembagakan mekanisme atau sistem perilaku yang didasarkan pada norma-norma, nilai-nilai, atau proses (tata kerja) yang disepakati bersama. Norma, nilai, dan proses ini bukan hanya terlembaga dalam diri individu anggota organisasi, tapi juga dalam unit kerja di mana individu-individu tersebut berada. Masih adanya responden yang tidak mengetahui tugas pokok dan fungsi unit kerjanya, apalagi unit kerja yang lain, mengindikasikan bahwa nilai, norma, dan tata kerja belum terlembaga secara sistemik.

Rokeach (1973:5) menyatakan bahwa nilai adalah keyakinan yang bertahan lama mengenai pedoman perilaku yang khusus atau eksistensi keadaan akhir (*end state existence*) yang secara personal atau secara sosial lebih baik untuk melawan atau bertentangan dengan pedoman atau eksistensi keadaan akhir yang lain. Rokeach (1973:6) berkeyakinan bahwa nilai merupakan representasi kognitif kebutuhan manusia di satu sisi dan tuntutan masyarakat di sisi lain. Norma aparat birokrasi yang didasarkan pada prinsip-prinsip birokrasi ini secara garis besar terdiri dari 3 (tiga) nilai, yaitu profesionalisme; efisiensi; dan efektivitas. Sedangkan norma masyarakat setempat merupakan keseluruhan nilai yang menjadi pegangan hidup masyarakat tersebut, seperti nilai adat, agama, dan lain-lain. Perpaduan antara norma-norma kedua belah pihak inilah yang dapat dikatakan sebagai etika birokrasi yang ideal. Artinya, etika birokrasi tersebut dapat diterima sebagai pedoman dalam pelaksanaan fungsi-fungsi birokrasi pemerintahan, yang meliputi pengaturan, pelayanan, dan pemberdayaan. Dengan etika birokrasi tersebut, para aparat birokrasi merasa mempunyai beban moral kalau tidak mampu melaksanakan fungsi-fungsinya.

Hal tersebut berarti bahwa perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan sebenarnya dapat dibatasi bahkan diatasi bila ada budaya masyarakat yang



mampu mengekang perilaku yang tidak diharapkan tersebut. Budaya masyarakat dapat berperan sebagai kontrol sosial terhadap perilaku yang tidak diharapkan, misalnya melalui pelembagaan budaya kritik terhadap aparat birokrasi pemerintah atau melalui berbagai lembaga kemasyarakatan yang dapat berperan dalam melakukan pemantauan terhadap kinerja birokrasi pemerintahan.

Kondisi ideal tersebut bisa jadi tidak berpengaruh banyak untuk meminimalkan perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan karena situasi anomik yang berkembang lebih kuat mempengaruhi perilaku pejabat publik. Keterikatan secara lembaga (*esprit de corps*) memang terbangun dengan relatif kuat, sebagaimana ditegaskan dari jawaban-jawaban responden bahwa mereka mengetahui adanya penyimpangan perilaku dalam organisasinya, namun tidak adanya laporan atau tindak lanjut terhadap penyimpangan-penyimpangan tersebut mengindikasikan lemahnya keterikatan terhadap budaya organisasi yang ingin diwujudkan, seperti terlembaganya kedisiplinan, kejujuran, penghormatan terhadap profesi, dll.

### **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Budaya Organisasi dan Perilaku Pejabat Publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat**

Kultur hubungan kerja patron-klien yang sangat kental akibat pola hubungan paternalistik dan pola tanggungjawab memusat ke atas serta pembatasan kreasi dan inovasi telah menciptakan personil organisasi yang pragmatis, realistik, dan kompromistis dalam berbagai kegiatan organisasi. Atasan selalu memberikan instruksi yang indoktrinatif tanpa ada mekanisme dialogis dengan bawahan, sehingga menempatkan bawahan sebagai 'robot' tanpa digali daya kreasi dan inovasinya.

Gambaran lingkungan kerja tersebut, mendorong kompetisi tidak sehat antar bawahan untuk merebut hati dan menyenangkan atasan. Prestasi bawahan dan kenaikan pangkat/golongan/jabatan bawahan sangat ditentukan oleh penilaian subyektif atasan, dan bukan pada standar kompetensi jabatan yang dipenuhi oleh bawahan. Di dalam konteks tersebut, secara institusional, instrumen penilaian pegawai hanya menggunakan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) sebagaimana berlaku pula di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada umumnya. Instrumen tersebut cenderung berorientasi ke atas, kurang mencerminkan kinerja pegawai yang sebenarnya. Pemerintah Provinsi Jawa Barat pernah mencoba untuk mengadopsi model *balance scorecard* untuk menilai kinerja pegawai, tetapi baru tahap studi, sementara untuk implementasinya mengalami penundaan dengan alasan menunggu peraturan dari pemerintah pusat dan 'kultur pegawai yang belum siap' (wawancara dengan Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Barat, 2003).

Persaingan yang ketat untuk memperebutkan jabatan dan untuk dekat dengan pimpinan, dalam hal ini Gubernur/Wakil Gubernur dan Sekretaris Daerah menjadikan pejabat publik di bawah Sekretaris Daerah berlomba untuk mendapat jabatan di lingkungan Sekretariat Daerah. Sebaliknya pejabat publik yang

berprestasi, inovatif, tetapi dekat dengan pimpinan akan digunjingkan pula sebagai penjiilat.

Dengan demikian, salah satu kelemahan dalam organisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah tidak ada *team work*. Apabila seorang pejabat publik berprestasi dan memiliki gagasan terobosan, kerap kali ia akan dibiarkan sendirian oleh kolega teman sejawatnya. Kondisi seperti ini, berakibat apabila pejabat publik tersebut berpindah jabatan (rotasi dan mutasi) bahkan pensiun, maka program dan kegiatan yang telah digagas dan dirintisnya akan berakhir pula. Tidak ada keberlanjutan di dalam program dan kegiatan. Program dan kegiatan dipersepsikan melekat pada diri seseorang (aktor), bukan pada sistem.

Penguasaan dan penjiwaan aparat birokrasi terhadap visi dan misi Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat juga masih sangat memprihatinkan. Dengan demikian dapat dipahami apabila aparat Pemerintah Provinsi Jawa Barat tidak mampu membuat kegiatan yang mendukung pencapaian visi, misi dan kebijakan yang ditetapkan Gubernur. Hal tersebut disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain, sosialisasi dan internalisasi yang kurang, metode/cara sosialisasi yang masih monologis dan bukan dialogis, tidak adanya teladan atasan dalam menerapkan visi dan misi, serta mentalitas/moralitas aparat yang sudah mengalami kejumudan, sehingga tidak peduli terhadap visi dan misi organisasi.

Pola kerja yang masih memakai slogan 'Asal Bapak Senang (ABS)' dan menekankan pada loyalitas buta dari bawahan kepada atasan cenderung mengarah pada perilaku negatif pejabat untuk melakukan tindakan penyimpangan yang berlanjut pada arah Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN). Hal tersebut ditunjukkan oleh berbagai program dan kegiatan yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, mulai dari proses perencanaan anggaran, proses pengadaan barang dan jasa (proses penawaran kegiatan), proses pelaksanaan kegiatan, dan proses pemeriksaan kegiatan.

Dengan demikian, sikap dan perilaku aparat Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada umumnya menerima praktik korupsi asal semua mendapat bagian. Apabila ada pejabat atau pimpinan proyek atau pimpinan pelaksana atau pemegang kas tertentu yang mengambil semua, ia akan mendapat kritik. Jadi pada akhirnya korupsi dilakukan dan dinikmati oleh semua. Hanya ada yang memiliki inisiatif dari awal, ada yang menerima lebih besar dan ditentukan targetnya, ada yang menerima hanya remah-remah dan terlibat untuk memenuhi tertib administrasi. Seorang pejabat akan dengan mudah mengatakan bahwa semua PNS adalah pencuri, karena dirinya sendiri melakukan pencurian tersebut dan mendorong stafnya untuk menjadi pencuri asal dia mendapat bagian.

Perilaku tersebut telah menjadi perilaku kolektif dilandasi dengan kesadaran kolektif, sehingga mengarah pada korupsi kolektif. Apabila pemeriksa melakukan pemeriksaan, maka timbul solidaritas kolektif untuk kepentingan keamanan kolektif. Kecenderungan inilah yang kemudian dikenal dengan sebutan "korupsi berjamaah", dengan bagian atau jatah dana korupsi sesuai pangkat dan jabatannya masing-masing.

Dari deskripsi realitas empiris tersebut, dapat dikatakan bahwa pola pikir, pola tindak dan pola perilaku yang terdapat dalam organisasi sangat mempengaruhi pembentukan budaya organisasi. Pola pikir, pola tindak, dan pola perilaku yang profesional dan prosedural akan melahirkan budaya organisasi yang akuntabel dan fleksibel, sedangkan pola pikir, pola tindak, dan pola perilaku yang menyimpang dan menyalahi aturan akan melahirkan budaya organisasi yang lemah, tertutup dan kaku.

Budaya organisasi sangat ditentukan oleh aksi dan interaksi para pelaku organisasi. Aturan, sistem, kebijakan, dan kelembagaan organisasi merupakan representasi atau cerminan dari nilai, norma, dan proses kerja dalam balutan budaya organisasi. Aturan, sistem, kebijakan, dan kelembagaan organisasi berada di atas permukaan (super struktur), sedangkan nilai, norma dan proses kerja berada di bawah permukaan (sub struktur). Sub struktur menentukan superstruktur. Dengan demikian, upaya untuk mengubah budaya organisasi harus memperhatikan aspek nilai, norma, dan proses kerja dalam organisasi. Upaya mengubah budaya organisasi dengan hanya menyentuh aspek aturan, sistem, kebijakan dan kelembagaan, tanpa merevitalisasi nilai, norma, dan proses kerja akan mengalami kesia-siaan. Karena seideal apapun perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*) dibuat, tanpa disertai oleh ketersediaan sumberdaya aparatur (*humanware*) yang memiliki modal moral-mental (*mentality and morality capital*), yang terjadi hanyalah praktek "mensiasati" peraturan, sehingga melahirkan budaya organisasi yang stagnan. Jika hal ini terjadi, maka strategi kebudayaan dengan cara restorasi budaya mutlak dilakukan.

Strategi budaya ini terutama diarahkan untuk membangun kepercayaan dalam hubungan kerja. Ikatan emosional antar bawahan dengan atasan masih belum kuat untuk dijadikan sebagai modal kepercayaan (*trust capital*) dalam menjalankan organisasi sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Masih terdapat perbedaan persepsi tentang tugas, fungsi dan *job description* masing-masing aparat dalam setiap unit kerja. Nilai, norma dan proses kerja belum mengakar dan menjiwai aparat birokrasi, sehingga ketika aturan sudah ditetapkan pun, mereka akan enggan mengerjakannya dengan sepenuh hati. Hanya ketika diperintahkan atasan dan ditunggu atasan saja mereka akan bekerja giat. Sebagai contoh, pemahaman yang lemah terhadap aturan dan sistem organisasi adalah kebiasaan pejabat untuk hidup dibiayai dari uang kantor mulai dari membangun rumah, membayar tagihan kartu kredit, atau membeli tiket kereta untuk keperluan pribadi atau untuk menyalurkan hobby-nya seperti *off road, fishing* (memancing) atau bermain golf.

Krisis ekonomi tidak memiliki pengaruh yang berarti terhadap pengadaan peralatan kantor dan pengadaan kendaraan bermotor pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Hampir setiap unit kerja membeli perangkat komputer setiap tahun dengan alasan perlu mengikuti perkembangan teknologi. Demikian pula pembelian kendaraan dinas untuk eselon tertentu. Penggunaan kertas atau material lain sangat boros. Pemborosan tersebut tidak dirasakan karena material dengan mudah

didapatkan untuk unit kerja tertentu. Tidak ada upaya untuk efisiensi. Bahkan untuk kepentingan pribadi pun peralatan dinas digunakan atau dibawa ke rumah.

Batas usia pensiun (BUP) yang ditetapkan pada usia 56 tahun untuk eselon II, belum dapat dijalankan karena Keputusan Gubernur yang mengatur tentang hal tersebut mendapat respon negatif. Keputusan Gubernur tersebut mengalami revisi pada masa persiapan penunjukan Sekretaris Daerah (2003). Karena usia calon Sekretaris Daerah (Eselon I) lebih dari 56 tahun, Keputusan Gubernur direvisi khusus untuk Sekretaris Daerah, tetapi Eselon II menjadi ikut direvisi, sehingga upaya untuk menetapkan batas usia pensiun tidak berhasil. Kondisi tersebut menyebabkan regenerasi pimpinan di Pemerintah Provinsi Jawa Barat menjadi terhambat.

Deskripsi terhadap karakter organisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebagaimana diuraikan di atas menggambarkan situasi anomali yang berlangsung dalam tubuh birokrasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang pada akhirnya menciptakan "pembiasaan" terhadap perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan. Rasa memiliki (*sense of belonging*) aparat terhadap organisasi dan rasa peduli (*sense of care*) aparat terhadap tugas dan fungsinya yang kurang, menyebabkan ketulusan, keikhlasan dan kepatuhan dalam bekerja menjadi tidak ada, sehingga mempengaruhi kinerja organisasi. Dalam konteks tersebut, budaya organisasi berkembang secara negatif yakni bawahan hanya akan bekerja atas perintah atasan. Bawahan mengalami keterbatasan dalam mengambil terobosan berupa inovasi dan kreativitas dalam bekerja. Pola hubungan atasan – bawahan yang kaku dan rigid menyebabkan organisasi tidak fleksibel dalam menjalankan suatu kegiatan dan tidak adaptif dalam menerima dan mengadopsi perubahan yang terjadi di lingkungan global.

Kontrol sosial yang seyogianya dapat menjadi pembatas terhadap perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan pun tampaknya belum berperan optimal. Ketertutupan dalam tubuh birokrasi yang dilindungi oleh adagium "rahasia jabatan" atau "rahasia negara" menjadi kendala bagi kelompok-kelompok di luar birokrasi untuk memantau atau mengawasi kinerja birokrasi. Secara konseptual, pengawasan terhadap pemerintah dapat dilakukan secara formal dan informal, baik eksternal maupun internal. Pengawasan formal-eksternal dilakukan oleh DPRD yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, termasuk dalam hal penggunaan anggaran daerah, sementara bila telah terjadi penyimpangan yang mengarah pada kriminalitas, pengawasan juga dapat dilakukan oleh aparat kepolisian. Pengawasan informal-eksternal dapat dilakukan oleh *civil society* melalui berbagai lembaga swadaya masyarakat, media massa, bahkan akademisi. Pengawasan formal-internal dilakukan oleh Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) dan instansi vertikal pusat, seperti Badan Pengawasan Keuangan (BPK), BPKP, Inspektorat Jenderal (Irjen) untuk pengawasan administratif. Sementara pengawasan informal-internal dilakukan oleh pimpinan unit kerja yang bersangkutan.

Berbagai mekanisme pengawasan tersebut secara rutin telah dilaksanakan. Demikian pula berbagai penyimpangan yang ditemukan telah ditindaklanjuti sesuai dengan prosedur. Namun, pada praktiknya, mekanisme pengawasan ini tidak dapat mengatasi berbagai perilaku menyimpang yang selama ini dilakukan aparat. Sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap kegiatan yang dikerjasamakan antara Pemerintah Daerah dengan pihak ketiga selalu ada *kickbacks*, namun hal ini tidak pernah terungkap dalam pengawasan karena secara administratif hal tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Penyelesaian terhadap berbagai "temuan" hasil pemeriksaan kegiatan juga bervariasi, tergantung pada kemampuan negosiasi antara aparat yang diperiksa dengan pemeriksa. Mekanisme kontrol pun menjadi sia-sia karena berujung pada perilaku yang tidak diharapkan (penyuapan atau kejahatan kerah putih).

Kontrol sosial yang dilakukan berbagai kelompok masyarakat pun pada praktiknya tidak banyak berpengaruh dalam meminimalkan situasi anomie. Keterbatasan informasi, ketergantungan institusi pada bantuan dana pemerintah, dan pola hubungan kolusif menjadi penyebab belum optimalnya kontrol sosial. *Outsourcing* tenaga ahli dari lingkungan akademisi atau praktisi dapat menjadi alternatif untuk menghubungkan antara dunia birokrasi pemerintah dengan dunia di luarnya (pelaku usaha dan kelompok masyarakat), sehingga ada saling mengerti dan kepercayaan di antara kelompok-kelompok yang berbeda ini. Dalam jangka pendek, *outsourcing* dapat mulai mengikis perilaku ritualisme dalam budaya kerja aparat birokrasi yang selama ini terjebak dalam rutinitas dan formalitas aturan juklak dan juknis. Namun, upaya ini baru mulai dilakukan melalui penggantian Kepala Bapeda Jawa Barat (Februari 2007), sehingga belum dapat diprediksi apakah upaya ini dapat berdampak positif terhadap budaya organisasi maupun perilaku pejabat publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

## **PENUTUP**

Proses pengambilan keputusan para pejabat yang dianggap masih elitis dan kurang memperhatikan aspirasi dari tingkat bawah merupakan cerminan budaya organisasi belum disepakati dan diterima oleh semua pihak, baik atasan maupun bawahan. Akhirnya, yang muncul adalah pandangan negatif bahwa keputusan tersebut hanya menguntungkan para pejabat dan tidak memperhatikan eksistensi bawahan.

Pemberian mekanisme *reward* dan *punishment* belum dilaksanakan dengan tegas di lingkungan birokrasi, sehingga bawahan tidak ada motivasi dalam bekerja secara giat. Bawahan yang memiliki prestasi kerja tinggi kurang diperhatikan oleh atasan, sedangkan bawahan yang malas, tidak berprestasi dan bahkan melanggar aturan dibiarkan begitu saja. Akhirnya, bawahan mengalami ketidakpercayaan dengan atasan, sehingga terjadi kondisi krisis kepemimpinan.

Sosok pimpinan yang seharusnya menjadi teladan yang baik bagi bawahannya tidak muncul dan tidak tercermin dalam perilaku para pejabat publik. Justru yang terjadi adalah perilaku atau praktik-praktik yang mengarah pada KKN yang pada

akhirnya meracuni bawahan, sehingga tercipta pola kolaborasi atasan – bawahan dalam melakukan penyimpangan terhadap aturan dan saling menutupi. Konsistensi seorang pimpinan dalam menjalankan organisasi pemerintahan di unit kerjanya masing-masing sangat diperlukan. Namun demikian, masih terdapat perilaku pejabat yang *mencla-mencle* alias *plin-plan*, sehingga membingungkan bawahan. Ketidakpastian pimpinan dalam bersikap dan memerintah membuat bawahan sulit menjabarkan kemauan dan kebijakan atasan, sehingga bawahan seringkali salah dalam menjalankan kebijakan dimaksud.

Kondisi kepemimpinan yang demikian sangat dipengaruhi oleh budaya organisasi yang berkembang di birokrasi Provinsi Jawa Barat. Sosialisasi nilai, norma, dan tata kerja seorang pemimpin tidak dapat dipahami oleh bawahan, sehingga tercipta ketidakpastian kerja. Pimpinan tidak mampu mensosialisasikan, menginternalisasikan, dan melembagakan nilai organisasi yang dijadikan sebagai pegangan bersama. Kepemimpinan di unit-unit kerja Provinsi Jawa Barat tidak mampu memberikan gambaran ideal masa depan organisasi, sehingga bawahan bekerja tanpa rencana jangka panjang yang jelas. Akibatnya, pekerjaan yang dikerjakan hanya seketika itu saja, tanpa memperhatikan dampaknya ke depan bagi organisasi.

Dengan demikian, gaya kepemimpinan seseorang dalam sebuah organisasi akan ditentukan oleh faktor budaya organisasi. Faktor struktur organisasi juga mempengaruhi meskipun jika dibandingkan, akan terlihat bahwa faktor budaya organisasi yang lebih dominan. Karena itu, seorang pimpinan pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat harus mampu mentransformasikan nilai, norma dan tata kerja organisasi dalam mekanisme formal dan informal. Ada baiknya apabila diakomodasi dan dimodifikasi antara nilai organisasi yang bersifat universal dengan nilai-nilai budaya Sunda yang berkaitan dengan organisasi, sehingga kearifan tradisional yang berasal dari kandungan lokal mampu diramu dalam organisasi pemerintahan sesuai dengan karakteristik dan kondisi wilayah Jawa Barat.

Dalam lingkup Pemerintah Provinsi Jawa Barat, kepemimpinan masih sangat dipengaruhi oleh figur dibandingkan sistem, sehingga dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi belum terlembagakan dalam organisasi birokrasi tersebut, sehingga berakibat pada masih banyaknya perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan dibandingkan perilaku profesional yang diharapkan dari birokrasi modern. Padahal, kepemimpinan yang kuat dapat mendorong proses pelebagaan norma dan aturan yang berlaku dalam organisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Selain itu, budaya dan masyarakat cenderung apatis dan non partisipatif akan melahirkan budaya organisasi yang konservatif, dan di sisi yang lain memproduksi kontrol sosial yang lemah. Dampaknya, birokrasi cenderung bekerja untuk kepentingannya sendiri dan tidak peka pada kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, dalam organisasi publik, seperti pemerintahan Provinsi Jawa Barat diperlukan pemimpin yang menguasai ilmu dan manajemen pemerintahan di samping berani dalam menegakkan kebenaran, jujur, transparan, bertanggungjawab dan mampu memberi teladan bagi bawahannya serta dapat

dipercaya. Keberhasilan pemimpin dinilai berdasarkan peningkatan atau kemampuannya mendorong terciptanya kreatifitas dan produktifitas organisasi yang dipimpinnya. Dalam organisasi, pemimpin dapat melakukan tindakan – tindakan sebagai berikut : (1) *Top management* menjadi *Agent of Change*. Secara terus menerus memberikan motivasi dan semangat terhadap perubahan yang hendak dituju; (2) Manajemen partisipatif. Mengurangi hambatan komunikasi antar level jabatan; (3) Konsisten menerapkan *reward and punishment* yang tegas. Menekankan bahwa tidak ada tempat bagi mereka yang tidak berprestasi; (4) Dekat dengan bawahan dan adanya keteladanan; (5) Kemampuan membuat orang untuk bertanggung jawab; (6) Membangun organisasi pembelajaran untuk meningkatkan kemampuan SDM baik melalui pendidikan formal ataupun latihan guna meningkatkan profesionalitas serta mamacu motivasi berprestasi dengan sistem kompetisi yang *fair*.

Selain pengembangan kapasitas kepemimpinan, upaya memperbaiki budaya organisasi dan perilaku pejabat publik perlu ditunjang dengan upaya sistemik untuk melembagakan perubahan-perubahan tersebut, sehingga tidak tergantung pada figur pemimpin. Langkah-langkah pelembagaan sistemik tersebut, antara lain mencakup: *pertama*, penerapan kode etik pejabat publik sebagai pedoman/acuan bagi para pejabat publik, yang berisi aturan-aturan, norma-norma, moral, yang mencakup kewajiban yang harus dilakukan dan larangan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat publik. Di samping itu juga nilai-nilai kebanggaan dan hal-hal yang tercela serta memalukan bagi pejabat publik.

*Kedua*, standarisasi dan formalisasi tugas pejabat publik yang mencakup seluruh bagian atau fungsi yang terdapat di masing-masing SKPD. Standarisasi dan formalisasi tugas tersebut mencakup hal-hal yang mendasar tentang uji kelayakan (*fit and propper test*), sistem penilaian kinerja, sistem penghargaan dan penghukuman, kepemimpinan dan pendelegasian wewenang.

*Ketiga*, pelembagaan sistem uji kelayakan (*fit and propper test*) sebagai syarat utama bagi penempatan para calon pejabat publik, yang dilakukan oleh tim independen dan bertanggung jawab serta bebas KKN. Bagi peserta uji kelayakan diwajibkan membuat visi dan misinya serta implementasinya, upaya-upaya pemberdayaan sumber daya yang ada serta langkah-langkah mengeliminir atau mencegah terjadinya penyimpangan/KKN. Bagi bagian yang diberi kewenangan untuk menunjuk atau menentukan peserta uji kelayakan maupun tim penguji harus mempunyai standar dan syarat tertentu yang harus dimilikinya agar dapat bekerja secara efektif dan obyektif serta bertanggung jawab penuh atas penilaian dan keputusan yang dikeluarkan.

*Keempat*, penerapan sistem penilaian kinerja pejabat publik yang disesuaikan dengan standarisasi dan formalisasi tugas pejabat publik dengan maksud untuk mendorong produktifitas dalam pelaksanaan tugas – tugas aparatur lainnya. Bagi yang diberi kewenangan untuk menilai harus mempunyai standar dan syarat tertentu agar dapat bekerja secara efektif dan obyektif serta bertanggungjawab

penuh atas penilaian dan keputusan yang dikeluarkan. Disinilah pentingnya peran Baperjakat dalam menilai kinerja pejabat publik.

*Kelima*, optimalisasi sistem penghargaan dan hukuman sebagai wujud pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas pejabat publik untuk memberikan penghargaan bagi yang berprestasi yang dapat memotivasi aparatur lainnya serta dapat menumbuhkan kembangkan produktivitas. Dan bagi aparatur yang melakukan penyimpangan harus bertanggungjawab dan dikenai hukuman sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

*Keenam*, perubahan pola pikir (*mindset*) pejabat publik. Pemerintah daerah perlu membuat *tools* dalam bentuk sistem dan mekanisme untuk membangun kebiasaan budaya organisasi prestatif melalui standar operasional prosedur. Langkah-langkah operasional dalam merubah struktur dan kultur organisasi untuk mendorong perilaku pejabat publik yang profesional dan prosedural menjadi sebuah keharusan dan keniscayaan. Program pendidikan dan pelatihan yang dilakukan secara rutin sangat strategis dilakukan sebagai sarana internalisasi dan sosialisasi nilai-nilai, norma-norma dan tata kerja organisasi dari atasan kepada bawahan sehingga terbentuk penyamaan persepsi dan terbangun kesepakatan tentang budaya organisasi yang akan dijadikan sebagai landasan dalam melakukan kegiatan sesuai tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Materi-materi dalam pendidikan dan pelatihan juga harus diperkaya dengan memasukkan materi mengenai nilai-nilai intelektual, emosional, dan spiritual (IQ, EQ, SQ) dalam modul pelatihan sehingga tercipta aparatur yang sempurna untuk mentransformasikan kemampuannya dalam *job description* yang telah ditetapkan.

*Ketujuh*, Melakukan strategi *outsourcing* untuk mengisi jabatan eselon I dan II. Untuk menciptakan iklim kompetitif secara sehat pengisian jabatan publik eselon I dan II pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebaiknya dilakukan secara terbuka dengan strategi *outsourcing* sehingga dimungkinkan pengisiannya oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi syarat jabatan dari luar lingkungan Pemprov. Rekrutmen melalui *fit and proper test* yang dilakukan oleh insititusi independen yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Brannen, Julia. 2002. *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Terjemahan: H. Nuktah Arfawie Kurde, dkk. Yoryakarta: Pustaka Pelajar.

Cherrington, David. J. 1989. *Organizational Behaviour: The Management of Individual and Organizational Performance*. Massachusetts: Allyn and Bacon, Needham Heights.

Cohen, Albert K., 1968. *Deviant Behavior*, dalam Sills, David L (ed.) *International Encyclopedia of Social Sciences*, Volume 3 dan 4. New York: The Macmillan Company & The Free Press.



Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*. UK-New Delhi-California: Sage Publication

Denison, Daniel R. 1990. *Corporate Culture and Organizational Effectiveness*. New York : John Wiley and Son.

Deal, Terrence E. and Allan A. Kennedy. 1982. *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.

Denhardt, Robert B. 2000. *Theories of Public Organization*. Third Edition, Orlando: Harcourt Brace College Publisher.

Garna, Judistira K. 2000. *Metoda Penelitian Sosial: Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Primaco Akademika.

\_\_\_\_\_. 1998. *Budaya Usaha dan Perusahaan, business and corporate culture*. Bandung: PPs Unpad.

George, Jennifer M. and Gareth R. Jones. 2002. *Organizational Behavior*. Third Edition. New Jersey: Prentice Hall International , Inc.

Gibson, James L., dkk. *Organisasi: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jilid I-II, terjemahan: Nunuk Ardiani, Jakarta: Binarupa Aksara.

Hamid, Edy Suandy dan Muhammad Sayuti (ed). 1999. *Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia*. Jakarta: Aditya Widya.

Hofstede, Geert. 1994. *Culture and Organization*. London: Harper Collin Bussines.

Hofstede, Geert and Gert Jan Hofstede. 2005. *Cultures and Organizations, Software of the Mind., Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*. New York: McGraw-Hill.

Indonesian Corruption Watch. 2002. *KKN Orde Baru dan Pasca Orde Baru, Kasus: KKN di Propinsi Jawa Barat 1999-2001*. Jakarta: ICW. Terbatas.

George, James L. dan Gareth R. Jones. 2002. *Organizational Behavior*. New Jersey : Prentice-Hall International.

Klitgaard, Robert. 2001. *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kotter, John P. dan James L. Heskett. 1998. *Dampak Budaya Perusahaan Terhadap Kinerja*, Alih bahasa oleh Benyamin Molan, dari Corporate Culture and Performance, Jakarta: Pearson Education Asia Pte. Ltd. Dan PT. Prenhallindo.

Luthans, Fred. 1995. *Organizational Behaviour*. Seventh Edition, Singapore: Mc. Graw Hill Book, Co.

Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Budaya Organisasi*, Jakarta: Rineka Cipta.

Robbins, Stephen P. 2001. *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall International , Inc.

Rokeach, Milton. 1973. *The Nature of Human Values*. New York: The Free Press A Division of Macmillan Publishing Co., Inc.

Saefullah, A. Djadja. 1993. "Pendekatan Kuantitatif dan Kualitatif dalam Penelitian Lapangan: Khususnya dalam Studi Kependudukan", dalam *Jurnal Media FISIP Universitas Padjadjaran*, Edisi IV – 1993.

Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership*, Second Edition, New York: Maxwell Macmillan International Publishing Groups.

Steinberg, Sheldon S. dan David T. Austen. 1999. *Government, Ethics, and Managers. (Penyelewan Aparat Pemerintahan)*. Edisi Terjemahan. Bandung : Remaja Rosdakarya.

Singer, Milton. 1968. The Concept of Culture, dalam David L Sills (ed.), *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Volume 3 and 4, New York: The Macmillan Company & The Free Press.

Smircich, L. 1983. Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28, 339-358.

Spiro, Melford E.. 1968. Culture and Personality, dalam David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Volume 3 and 4, New York: The Macmillan Company & The Free Press.

West Java Corruption Watch. 2002. *Catatan KKN di Propinsi Jawa Barat 1999-2001*. Bandung: WJCW. Terbatas.

Kompas, 28 Mei 2004.

Bujet, Edisi 05/III/Juli-Agustus 2005.

Pikiran Rakyat, 7 Juli 2006

Tempo, 19 Mei 2006.

\_\_\_\_\_, 1 September 2006.

Media Indonesia, 28 Agustus 2006.