

**Pusdiklat BPS RI**

Rubrik : Tulisan WI

## **Tinjauan Kasus Budaya Kerja Organisasi Pemerintah Menilik Budaya Kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

14 Juli 2015, 4:39:20 oleh adminpusdiklat

Oleh: Srisinto

Widyaiswara Pusdiklat BPS-RI

### **ABSTRAK**

Sumber daya manusia merupakan aset vital suatu organisasi karena perannya dalam implementasi strategi sangat penting yaitu sebagai subyek pelaksana dari strategi organisasi. Sumber daya manusia ini adalah orang-orang yang ada didalam organisasi yang berkaitan langsung dengan pekerjaannya didalam organisasi. Mempunyai sumber daya manusia yang tangguh, berkualitas dan profesional merupakan harapan besar suatu organisasi, bagi organisasi yang memiliki sumber daya yang handal, berkualitas, tangguh dan profesional, tentu akan dengan mudah memperoleh kinerja yang diharapkan oleh organisasi tersebut, yaitu kinerja yang optimal dan diinginkan baik oleh pegawai secara individu maupun kelompok. Begitu juga jika sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi tersebut berkualitas dan profesional maka tujuan organisasi akan dapat dengan mudah diwujudkan.

Namun apa daya kalau kondisi tersebut terjadi sebaliknya. Kita memiliki sumber daya manusia yang tidak berkualitas, tidak profesional, tidak disiplin, suka mangkir, lamban, berbelit, banyak menuntut, dan masih banyak lagi sebutan-sebutan negatif lainnya. Tentunya organisasi tersebut akan sangat merugi.

Kinerja pegawai negeri sipil (PNS) memang kerap kali mendapat sorotan dari berbagai kalangan. Bahkan, berbagai media massa hampir setiap hari memberitakan tentang buruknya kinerja PNS. Pasalnya, para PNS dinilai kurang produktif, menghamburkan uang negara, dan tidak disiplin serta beretos kerja rendah. Stigma buruk itu umumnya ditujukan kepada para PNS dihampir seluruh instansi pemerintah.

Budaya kerja yang kurang produktif seperti PNS tersebut tampaknya sulit untuk dielakkan disetiap instansi pemerintah. Pasalnya, kinerja dan disiplin pegawai hanya berorientasi pada tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi) yang ada, serta tata aturan birokrasi yang sudah baku. Untuk dapat melaksanakan pekerjaan, PNS selalu berlandaskan hanya kepada juklak dan juknis, SK, surat tugas, dan sejenisnya. Karenanya wajar jika disetiap unit dan lingkungan kerja pemerintah banyak PNS yang terkesan kurang produktif.

Banyak faktor yang mempengaruhi terhadap budaya kerja, antara lain kepemimpinan, hukum, teknologi, reward and punishment serta politik. Faktor-faktor atau unsur-unsur inilah yang berpengaruh terhadap budaya kerja dalam organisasi pemerintah dan para pelakunya yang kita sebut sebagai aparatur negara.

Kata kunci : Pegawai Negeri Sipil ( PNS ), budaya kerja, kepemimpinan, hukum, teknologi, reward and punishment dan politik.

## **A. Latar Belakang**

Upaya perubahan sistem dan struktur organisasi pemerintahan atau yang terkenal dengan nama reformasi birokrasi memang sedang dilakukan Pemerintah. Sedikitnya melalui lima regulasi yang mengakomodir semangat reformasi birokrasi, yaitu : 1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; 2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025; 3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik; 4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025; 5. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014. Untuk menghadapi hal tersebut tentu PNS harus berbenah diri agar agenda reformasi birokrasi yang telah diagendakan oleh pemerintah dapat segera terealisasi.

Masalah pegawai atau sumber daya manusia (SDM), terutama dari segi mutu ( kualitas ), merupakan salah satu kendala terbesar yang dihadapi Pemerintah saat ini. Dari segi kualitas atau mutu, Pegawai Negeri Sipil, masih perlu banyak berbenah diri, bukan hanya masalah peningkatan profesionalisme pegawai tetapi juga masalah perbaikan budaya kerjanya yang harus lebih produktif. Dari sisi kualitas pegawai negeri sipil secara orang per orang, dengan sangat mudah ditemukan fakta bahwa perubahan pola pikir negatif maupun kebiasaan buruk PNS berlangsung begitu saja. Masih banyak Pegawai Negeri Sipil yang tetap mempertahankan polapikir negatif dan kebiasaan lama yang nyata-nyata bertentangan dengan tuntutan reformasi birokrasi. Mungkin mereka sudah terlalu nyaman berada pada zona status quo sejak dahulu sehingga begitu enggan dan malas untuk berubah. Salah satu contoh kebiasaan buruk yang paling sering dilakukan Pegawai Negeri Sipil adalah dalam hal penerapan waktu masuk dan pulang kerja. Banyak pegawai negeri sipil yang sering terlambat masuk kerja dan selalu pulang lebih cepat dari jadwal jam kerja yang sudah ditetapkan. Karena kerap dilakukan dan tidak dipermasalahkan oleh Atasan maka praktik seperti itu kemudian seolah menjadi tradisi yang “diperkenankan” dan atau “dimaklumkan.

Memang kasus itu tentu lebih banyak terjadi di suatu wilayah atau daerah yang memang berada di tempat yang sulit dijangkau oleh pengawasan, karena sulitnya letak geografis dan sulitnya transportasi menuju ke wilayah tersebut. ”Kemudian beberapa contoh pola perilaku negatif Pegawai Negeri Sipil yang lain dan biasa dilakukan oleh PNS pada umumnya, yaitu: 1. Mendahulukan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok termasuk kepentingan Atasannya ketimbang kepentingan publik; 2. Adanya perilaku malas dalam mengambil inisiatif di luar peraturan; 3. Kuatnya menunggu petunjuk dari Atasannya; 4. Sikap acuh tak acuh terhadap keluhan masyarakat atau publik; 5. Lamban atau bahkan mempersulit dalam memberikan pelayanan pada publik; 6. Kurang berminat dalam mensosialisasikan berbagai peraturan kepada masyarakat dan sebagainya.

## **B. Beberapa Pengertian**

Untuk memberikan dasar pemahaman tulisan ini, penulis sampaikan beberapa pengertian ataupun definisi, antara lain :

Pegawai Negeri adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dinyatakan bahwa pegawai negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS), Anggota [Tentara Nasional Indonesia](#) (TNI) dan Anggota [Kepolisian Negara Republik Indonesia](#) (POLRI).

Lebih lanjut, Pegawai Negeri Sipil (PNS) dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri Sipil Pusat meliputi :

1. Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada [Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara](#) (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga tertinggi/Tinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan.
2. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
3. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom.
4. Pegawai Negeri Pusat Pusat yang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan, dan lain-lain.
5. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lain, seperti hakim pada pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan lain-lain.

Budaya adalah segala hal yang bersangkutan dengan akal atau segala sesuatu yang berkaitan dengan akal pikiran, nilai-nilai dan sikap mental

Kebudayaan merupakan kata majemuk dari “budi daya” sama dengan daya dari budi yang berupa cipta, rasa dan karsa (Koentjaraningrat, Ilmu Budaya Dasar, 1980).

Kerja adalah suatu aktivitas yang dilakukan seseorang yang diharapkan dapat memberikan suatu manfaat nilai tertentu yang lebih baik, lebih memuaskan kehidupannya dari pada keadaan sebelumnya

Budaya kerja merupakan falsafah yang didasari oleh pandangan hidup sebagai nilai-nilai yang menjadi sifat, kebiasaan dan kekuatan pendorong yang membudaya dalam kehidupan suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang kemudian tercermin dalam perilaku, kepercayaan, cita-cita, pendapat dan tindakan yang terwujud sebagai suatu “kerja” atau “bekerja”.

### **C. Peningkatan budaya kerja**

Beratnya tuntutan reformasi birokrasi yang dirasakan merupakan salah satu akibat belum sepenuhnya timbul kesadaran diri para insan PNS untuk merubah pola pikir dan budaya kerjanya. Kesadaran untuk berubah inilah yang merupakan kunci dari perubahan itu sendiri. Dengan kesadaran itulah seseorang akan menata ulang prioritasnya dan melakukan penyesuaian-penyesuaian untuk mengikuti perubahan ritme pekerjaan sehingga sedikit banyak pola pikir dan budaya kerja ikut berubah. Kesadaran merupakan anugerah

Tuhan Yang Maha Esa yang bergerak dari hati sanubari manusia. Oleh karena itu perlu doa dan upaya dari yang bersangkutan untuk menggerakkannya.

Peningkatan budaya kerja kearah yang lebih baik tentunya sangat diperlukan didalam organisasi pemerintah. Ada beberapa faktor atau unsur yang dapat mempengaruhi budaya kerja, antara lain :\*)

- Ø *Kepemimpinan*; Kepemimpinan memegang peran yang penting dalam suatu organisasi. Pemimpin yang dapat memberikan suri tauladan yang baik akan dicontoh oleh aparaturnya dan diharapkan organisasi tersebut akan menjadi baik pula. Demikian pula sebaliknya, bila pemimpin tidak bisa memberi contoh yang baik, maka jalannya organisasi juga akan menjadi tidak baik;
- Ø *Hukum*; merupakan dasar dari suatu organisasi untuk melakukan eksistensinya, tidak peduli apakah organisasi tersebut merupakan organisasi Negara atau organisasi masyarakat yang hanya memiliki jumlah anggota yang kecil. Dengan hukum maka bentuk organisasi tersebut menjadi jelas, dan kemudian tatanan dan jalannya organisasi juga memiliki dasar yang jelas.
- Ø *Teknologi*; merupakan unsur luar yang dipergunakan secara langsung oleh organisasi dalam beraktivitas. Dengan teknologi maka kerja organisasi akan menjadi semakin baik, dan pada akhirnya budaya organisasi juga akan berubah karena teknologi yang digunakan menghendaki hal yang demikian.
- Ø *Reward and punishment*; merupakan hal yang berpengaruh secara langsung pada aparatnya. Dengan reward yang memadai maka aparat akan tenang dalam bekerja, bahkan dengan *reward* yang jelas maka budaya-budaya baru dapat dibentuk. Demikian pula dengan *punishment* . Unsur ini merupakan penjaga bagi organisasi secara umum dan aparaturnya secara khusus untuk bekerja berdasarkan aturan yang ada. Bila aturan tersebut dilanggar maka *punishment* segera menanti. Dengan pengaturan *punishment* yang jelas, maka budaya kerja dapat dirubah.
- Ø Politik merupakan unsur yang seharusnya tidak berpengaruh pada aparaturnya Negara, tetapi ketika demokrasi mulai menjadi dasar dan dijalankan dengan konsekuen, maka sebagian dari organisasi harus bisa “diserahkan” kepada tokoh politik. Tokoh ini mungkin saja membawa perubahan pada budaya kerja bagi aparaturnya, tetapi bisa saja tidak terjadi perubahan apa-apa.

Unsur-unsur inilah yang bisa membentuk dan menjadikan perilaku individu-individu di lingkungan pegawai negeri Sipil.

Sementara itu menurut Iswandi Ananda, Msi. (staf Ahli Meneg PAN Bidang Budaya Kerja), paling tidak ada lima syarat yang harus dipenuhi dalam rangka meningkatkan budaya kerja PNS. Pertama, ada nilai yang mendukung pencapaian visi. Kedua, ada motivasi yang mampu memacu kerja seorang pegawai. Ketiga, ada ide dan strategi yang tepat. Keempat, ada tujuan bersama yang jelas. Kelima, etika kerja yang ditumbuhkan melalui sistem (meritokrasi, remunerasi, dan lain sebagainya).\*)

**Nilai.** Berbagai pihak meyakini bahwa nilai dapat menggerakkan etos seseorang. Dengannya seseorang dapat menjadi gigih, sungguh-sungguh dalam bekerja, memiliki komitmen yang tinggi, dan lain sebagainya. Banyak contoh dapat disebut di sini untuk menunjukkan bahwa nilai sangat berpengaruh bagi seseorang

dalam bekerja maupun berusaha. Keberhasilan gerakan sosialisme, kapitalisme, gender, dan termasuk keberhasilan Indonesia merdeka dari kolonialisme adalah karena bermula dari keyakinan terhadap kebenaran suatu nilai yang diperjuangkannya.

Mengapa nilai begitu berpengaruh? Penyebabnya tidak lain adalah karena pada dasarnya hampir tidak ada seorang pun yang tidak memiliki suatu makna hidup. Pekerjaannya sekarang adalah menginternalisasikan suatu nilai terhadap segenap aparatur secara sistematis. Disinilah diperlukan pemikiran cerdas, cermat serta pragmatis konseptual dalam rangka transformasi nilai dalam upaya membangun budaya kerja yang progresif.

**Motivasi.** Tanpa adanya motivasi, bekerja menjadi hampa. Efek negatifnya bekerja menjadi lambat selesai, sering meleset dari target waktu yang telah ditentukan dan tidak efektif. Pertanyaannya sekarang adalah bagaimana motivasi itu tumbuh. Orang bijak mengatakan bahwa motivasi itu ada dalam diri seseorang jika kepentingan seseorang tersebut ada didalamnya. Untuk itu, dibutuhkan kerja cerdas bagaimana mengemas kepentingan-kepentingan setiap individu secara apik tanpa mengorbankan kepentingan lain yang lebih besar. Di sinilah dibutuhkan kearifan membuat kebijakan dan menyusun program kerja sebagai acuan dalam pelaksanaan kegiatan organisasi yang mudah dimengerti, dipahami, dan dilaksanakan oleh setiap orang dalam organisasi tersebut.

**Ide dan strategi tepat.** Ide adalah gagasan tentang sesuatu hal. Sedangkan strategi adalah cara pencapaian berdasarkan pertimbangan-pertimbangan obyektif (sosial, politik, ekonomi, hukum dan lain sebagainya). Dalam hal ide dan strategi ini, satu hal yang mesti dimiliki oleh pegawai negeri adalah adanya jiwa berwirausaha atau entrepreneur. Yaitu kemampuan menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas (David Osborne: 2000; 18). Dengan modal ini para pegawai akan senantiasa mampu membaca peluang secara positif untuk menggerakkan segenap kemampuannya dalam rangka pencapaian mission organisation.

**Tujuan bersama.** Adalah mustahil sebuah misi akan tercapai kalau orang-orang yang ada di dalamnya memiliki tujuan yang berbeda. Meneg PAN Taufiq Effendi selalu mengatakan bahwa guna mencapai pada sesuatu yang dicita-citakan bersama maka harus ada kesamaan persepsi dan juga kesamaan tujuan. Dengan kesamaan ini maka seluruh energi akan tercurah pada satu titik yang menjadi cita-cita bersama tersebut. Di sinilah sebenarnya dibutuhkan komunikasi intensif, keterbukaan dan kebersamaan.

**Etika kinerja.** Dalam rangka memantapkan etika kinerja, hal mendasar yang perlu ditegaskan adalah soal job discription. Masing-masing pegawai harus memahami secara baik apa saja yang menjadi tugas pekerjaannya. Jangan sampai seorang pegawai menjadi sangat sibuk tetapi tidak mengerjakan pekerjaan pokoknya. Di sinilah tugas seorang atasan senantiasa bersangkutan. Hal lain yang harus ditegaskan juga kaitannya dengan masalah etika kerja ini adalah soal reward and punishment. Untuk menjalankan reward and punishment ini perlu dibarengi memberikan arahan-arahan pegawai yang menyangkut tugas pokok dan fungsi pegawai yang dengan kejelasan pola karier jabatan, penempatan berdasarkan keahlian, remunerasi dan meritokrasi.

\*) Diambil dari berbagai sumber

#### D. Kesimpulan

Stigma buruk tentang budaya kerja PNS yang kurang produktif sering ditujukan kepada para PNS dihampir seluruh instansi pemerintah. Salah satu permasalahan utama yang dihadapi Pemerintah dalam melaksanakan reformasi birokrasi adalah kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang bermutu ( kualitas ).

Paling tidak ada lima syarat yang harus dipenuhi dalam rangka meningkatkan budaya kerja PNS ( menurut Ismadi Ananda, Msi ). Pertama, ada nilai yang mendukung pencapaian visi. Kedua, ada motivasi yang mampu memacu kerja seorang pegawai. Ketiga, ada ide dan strategi yang tepat. Keempat, ada tujuan bersama yang jelas. Kelima, etika kerja yang ditumbuhkan melalui sistem ( meritokrasi, remunerasi, dan lain sebagainya ).

### **E. Daftar Pustaka**

- Dr. Sopiah, MM., M.Pd. 2008. *Perilaku Organisasi*. Yogyakarta. ANDI
- Sutarto. 1993. *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: UGM PRESS.
- Wan Usman. 2004. “Modul Perkuliahan S-2 KSKN, UI, “Manajemen Strategik”,.Jakarta.
- Gering, Supriyadi dan Triguno. 2001. *Budaya Kerja Organisasi Pemerintah*. Jakarta, LAN.
- Stephen P. Robbin. 1994. *Teori Organisasi*. Jakarta: Arcan
- Sunarto. 2003. *Teori Organisasi*. Yogyakarta: Amus&Mahendro Total Design
- Ndraha Taliziduhu, 2005. *Teori Budaya Organisasi*, Cetakan Pertama, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Nimran Umar, 2004. *Perilaku Organisasi*, Cetakan Ketiga, CV. Citra Media, Surabaya.
- Alam, Nur dan Harmon Harun, 2003. *Himpunan Undang-Undang Kepegawaian 2002-2003, Reformasi Administrasi Publik*, Jakarta : Rajawali Press.
- A. R. Mustopadidjaja, 1989, *Peranan Etos Kerja*, STIA - LANRI
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1982. *Administrasi dan Manajemen Umum*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Badan Diklat Departemen Dalam Negeri, 2007 : *Himpunan Materi Diklat Pengembangan Kepemimpinan Melalui Motivasi Berprestasi*.
- Bennis, Warren & Michel Mische, 1995, *The 21 Century Organization, Reinventing Thought Reengineering*, Published by Pfeifer & Company
- Coovey, Stephen R. 2007 ; *The 8<sup>th</sup> Habits, Melampaui Efektifitas*, Gramedia Jakarta
- Darsono, 2006. *Budaya Organisasi Jakarta* ; Diadit Media
- De Porter & Mike Hernarcki, 1999 ; *Quantum Learning, Membiasakan Belajar Nyaman dan Menyenangkan*, Terjemahan : Alawiyah Abdurachman Kaifa, Jakarta

Drucker, Peter , 1994; *Practice Management*, Harper & Row New-York

Hame, Gary & CK Prahalad, 1995 *Competing the Future*, penerbit Binarupa, Aksara , Jakarta

Indra Ismawan, *Learning Organization; Membangun Paradigma Baru Organisasi Pembelajaran*, PT Cakrawala, Jakarta

Kementerian PAN, 2002, *Modul Penerapan Budaya Kerja Aparatur Negara*

Kementerian PAN, 2002, *Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara*

Kementerian PAN, 2008, *Modul Penerapan Budaya Kerja Aparatur Negara Diklat Fasilitator Tata Pemerintahan Yang Baik*

Lembaga Administrasi Negara , 2006, *Modul Diklat Pra Jabatan*

Nasution, M.N. 2005, *Manajemen Mutu Terpadu*. Jakarta : Ghalia Indonesia

Ndraha, Taliziduhu, 2005, *Teori Budaya Organisasi*. Jakarta : Rineka Cipta

Ndraha, Taliziduhu, 2005, *Kybernologi beberapa konstruksi utama*. Tangerang : Sirao Credentia Center

Senge, Peter F. 2002 ; *Fields Book , The 5<sup>th</sup> Discipline , Learning Organization (Buku Pegangan Disiplin Kelima)*, Interaksara, Jakarta

Siagian, Sondang P. 2002, *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, Jakarta : Rineka Cipta

Toha, Mifthah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Pusdiklat BPS : <http://pusdiklat.bps.go.id>

Versi Online : <http://pusdiklat.bps.go.id/index.php?r=artikel/view&id=329>