

Analisis Faktor-Faktor Penunjang dan Penghambat Kinerja Birokrasi Sekretariat daerah Kabupaten Kepulauan Talaud

Alden Laloma

***Abstracts:** This study moved from the indication of poor performance on the bureaucratic apparatus of the Regional Secretariat Talaud Islands. This condition is thought to be related to cultural factors and paternalistic leadership as a factor in the performance improvement pengambat. Thus, this study seeks to answer these problems in addition to simultaneously aims to assess and understand the performance of the bureaucratic apparatus adapted to the duties and functions in line with the achievement of the vision, mission and goals of the organization as well as to identify and analyze whether the leadership and culture are factors supporting or inhibiting the achievement of performance bureaucracy at the Regional Secretariat Talaud Islands. The results of the data analysis showed that the application of leadership and organizational culture at the Regional Secretariat Talaud Islands cendering paternalistic still characterized by a significant degree of dependence of the subordinates (employees) to the supervisor (leader), however, the pattern of visionary and transformative leadership and organizational culture modern began to appear in the process of implementation of the tasks and functions of the organization.*

***Keywords:** Leadership, Culture, Performance, Bureaucratic, Apparatus*

Proses pembangunan nasional yang berlangsung dewasa ini sedang mengalami pergeseran dari bingkai sistem otoriter ke sistem demokrasi. Hal ini menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi sorotan yang tajam, terutama dalam aspek transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas. Dalam konteks ini, penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan pemerintahan menjadi suatu tuntutan utama, oleh karena masyarakat mulai kritis dalam memonitor dan mengevaluasi manfaat serta nilai yang diperoleh atas pelayanan dari instansi pemerintah. pengukuran keberhasilan maupun kegagalan instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit dilakukan secara obyektif, disebabkan oleh karena belum diterapkannya sistem pengukuran kinerja, yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan secara obyektif dan terukur dari pelaksanaan program-program disuatu instansi pemerintah.

Menurut Rue dan Byars (1981) dalam Keban (1995) bahwa kinerja (*performance*) itu sendiri dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau "*degree of accomplishment*" atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya.

Analisis terhadap kinerja birokrasi publik menjadi sangat penting dan memiliki nilai yang amat strategis. Informasi mengenai kinerja aparatur dan faktor-faktor yang ikut berpengaruh, baik sebagai faktor penghambat ataupun

Alden laloma adalah Dosen Program Studi Administrasi Negara Fisip Unsrat

pendukung pencapaian kinerja aparatur sangat penting untuk diketahui, sehingga pengukuran kinerja aparat hendaknya dapat diterjemahkan sebagai suatu kegiatan evaluasi untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Oleh karena itu evaluasi kinerja merupakan analisis interpretasi keberhasilan dan kegagalan pencapaian kinerja.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan, akuntabilitas dan responsivitas. Dwiyanto (1999) mengemukakan beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu : Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, Akuntabilitas.

Kumorotomo (1996) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain : Efisiensi, Efektivitas, Keadilan, Daya Tanggap. Disamping itu, Selim dan Woodward (1992) dalam Keban (1995) melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektivitas dan persamaan pelayanan. Dalam konteks ini, *aspek ekonomi* diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya yang seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. *Efisiensi kinerja* pelayanan publik juga dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik (*proporsional*) antara *input* pelayanan dengan *output* pelayanan. Demikian pula, *aspek efektivitas* kinerja pelayanan ialah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan atau target pelayanan yang telah ditentukan. *Prinsip keadilan* dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.

Sementara itu, Zeithmal, Parasuraman, dan Berry (1990) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, seperti seragam dan aksesoris serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

Birokrasi, sebagaimana organisasi lainnya tidak lepas dari pengaruh lingkungan budaya, dalam aktivitasnya juga terlibat secara intensif melalui pola-pola interaksi yang terbentuk di dalamnya dengan sistem nilai dan budaya lokal. Budaya birokrasi berkembang disuatu daerah tertentu tidak dapat dilepaskan dari pola budaya lingkungan sosial yang melingkupinya. Sehubungan dengan itu, Dwiyanto (2002) mengemukakan bahwa “Budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi yang dinamakan birokrasi. Setiap aspek dalam kehidupan organisasi birokrasi selalu bersinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat”.

Menurut Elashmawi dan Harris dalam Prawirosentono (1999) mengatakan bahwa berbagai bangsa di dunia ini mempunyai budaya yang berbeda satu sama lain.

Berdasarkan perbedaan budaya mengakibatkan perbedaan dalam perilaku (*behavior*) dan sikap (*attitude*) dalam kegiatan organisasi, baik organisasi perusahaan, rumah sakit, partai politik, organisasi militer, organisasi gereja dan sebagainya. Perbedaan bangsa karena geografis tempat tinggal asal juga faktor lain yang menyebabkan perbedaan. Perbedaan perilaku ini berakibat pada perbedaan hasil dalam “*job performance* “ (kinerja tugas) sebagai akibat dari perbedaan perilaku (*behavior*) dan akibat perbedaan budaya asal. Padahal budaya asal dipengaruhi juga oleh lingkungan geografis dimana mereka hidup atau berasal.

Secara umum perbedaan perilaku dan sikap manusia terhadap kinerja dalam organisasi dapat diterangkan sebagai berikut : (1) Perbedaan geografis dari sumber daya manusia dimana mereka tumbuh menyebabkan sikap budaya yang berbeda dalam melaksanakan kegiatan dalam suatu organisasi; (2) Perbedaan budaya tercermin dalam perbedaan perilaku (*behavior*) dan sikap (*attitude*) dalam melaksanakan kegiatan dalam berbagai organisasi, baik organisasi perusahaan maupun organisasi keagamaan, sehingga menghasilkan tingkat kinerja yang berbeda pula.

Disisi lain, kepemimpinan adalah fenomena yang terdapat dalam setiap komunitas, karena dimana manusia berinteraksi, maka disana timbul fenomena kepemimpinan, mulai dari interaksi dalam kelompok yang paling primitif sampai ke yang paling maju, mulai dari kelompok yang paling terkecil sampai ke organisasi yang paling besar. Faktor kepemimpinan dalam suatu organisasi menjadi sangat penting manakala individu/anggota organisasi memiliki dinamika yang tinggi dalam aktivitasnya disamping perubahan terus menerus yang didorong oleh kemajuan teknologi. Kata kunci dari fenomena ini adalah kemampuan untuk mempengaruhi anggota organisasi sehingga mereka dengan segala kesungguhan berusaha untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu organisasi akan berhasil atau bahkan gagal sebagian besar ditentukan oleh faktor kepemimpinan.

Pamudji (1993) menyebutkan bahwa “Kepemimpinan mempunyai sifat universal dan dapat merupakan gejala kelompok atau gejala sosial. Dikatakan bersifat universal karena selalu ditemukan dan diperlukan dalam setiap kegiatan atau usaha bersama. Artinya setiap kegiatan atau usaha bersama selalu memerlukan pemimpin dan kepemimpinan, baik kegiatan atau usaha tersebut melibatkan dua, tiga orang maupun melibatkan sepuluh, seratus bahkan seribu orang; baik kegiatan atau usaha tersebut bercorak sederhana maupun bercorak kompleks dan luar biasa besarnya. Dikatakan merupakan gejala kelompok atau gejala sosial oleh karena pemimpin dan kepemimpinan itu hanya dapat dirasakan dan nampak apabila terdapat sekelompok orang-orang yang melakukan usaha bersama atau dengan perkataan lain terdapat suatu kehidupan sosial”.

Senada dengan pendapat Pamudji (1993), Ordway Tead, (Sugandha; 1995, 133), mendefinisikan kepemimpinan sebagai “Kegiatan mempengaruhi orang lain untuk bekerjasama mencapai tujuan yang diinginkan”. Lebih lanjut, Koontz, Harold dan O’Donnel (1984) mengemukakan bahwa “Kepemimpinan sebagai pengaruh, seni atau proses mempengaruhi orang, sehingga mereka berusaha dengan sukarela dan antusias ke arah tercapainya sasaran-sasaran kelompok”. Harsey dan Blanchard dalam (Thoha; 2001) menyebutkan bahwa kepemimpinan yang dipertautkan dalam situasi tertentu memfokuskan pada perilaku pemimpin dengan memperhatikan hubungan antara pemimpin dan bawahan, yakni : 1). Gaya dasar kepemimpinan (Perilaku mengarahkan, Perilaku mendukung), 2). Perilaku gaya

dasar pengambilan keputusan (Instruksi, Konsultasi, Partisipasi, dan Delegasi); 3). Tingkat kematangan pengikut (Mau, Mampu).

Melalui penerapan sistem politik sentralistik dan hegemonik, negara cenderung telah mengembangkan model kebijakan dan sistem birokrasi pemerintahan yang mengarah pada penyeragaman di hampir semua aspek kebijakan. Dalam kondisi demikian, variasi-variasi dan keanekaragaman budaya lokal yang mewarnai sistem birokrasi di berbagai daerah menjadi hilang. Varian lokal dalam birokrasi berubah menjadi keseragaman budaya dengan ciri terjadinya sentralisasi kebijakan, pengambilan keputusan, ritual, etos kerja, sampai model hubungan birokrasi dengan masyarakatnya.

Sejalan dengan pemahaman diatas, Setiono (2000 : 100) mengemukakan bahwa ada beberapa kendala yang berkaitan dengan kultur dan tradisi yang dapat dijadikan variabel pengukuran masyarakat dalam kinerja birokrasi. Mentalitas pegawai adalah keadaan mental, (pikiran/ rohani/batin/jiwa), watak, tabiat atau metode berpikir yang dimiliki aparat yang mempengaruhi pola kerja melalui hubungannya dengan lingkungan dimana ia bekerja. Pola tindak, pola pikir aparat dalam melaksanakan pekerjaan ditempat di mana ia bekerja, dapat mendorong aparat birokrasi bekerja secara optimal.

Penilaian kinerja aparatur merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan organisasi dalam mencapai misinya. Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud sebagai organisasi publik yang memiliki tugas pokok dan fungsi koordinasi dan memberikan pelayanan administrasi memerlukan informasi mengenai kinerja aparatur yang ada di dalam organisasi, sehingga dapat dilakukan penilaian seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi dapat memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Terbatasnya informasi mengenai kinerja aparatur terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting dan hal ini menunjukkan ketidak seriusan pemerintah untuk menjadikan kinerja sebagai agenda kebijakan yang penting, sehingga tidak jarang ditemukan dalam perekrutan suatu jabatan yang didasarkan pada pertimbangan *like and dislike* pimpinan serta masih melekatnya budaya paternalisme.

Secara mental setiap aparat birokrasi, masih ditemukan adanya tradisi dan tata pergaulan yang bersifat paternalisme, misalnya dihadapan pimpinan dinas, seorang aparat bawahan sulit untuk menunjukkan penolakannya atas suatu ide atau gagasan pimpinan. Penolakan atas ide pimpinan secara terbuka dapat berarti membuka konflik antara pimpinan dan bawahannya. Disamping itu, kendala yang dihadapi dalam rangka peningkatan profesionalisme aparatur adalah inovasi dan kreativitas aparat birokrasi masih relatif rendah. Hal ini dapat ditunjukkan pada kondisi riil yang ada yakni manakala pimpinan melakukan tugas (dinas) luar, maka ada anggapan bahwa tugas dan tanggungjawab yang ada pada bawahan dapat ditunda pelaksanaannya atau dengan kata lain bawahan selalu menunggu pimpinan kembali untuk meminta petunjuk kepada pimpinan terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sehingga pelaksanaan tugas bawahan senantiasa harus dalam pengawasan langsung pimpinan. Pada tataran inilah dirasakan faktor kepemimpinan dan budaya sangat berpengaruh terhadap kinerja aparat birokrasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan visi, misi dan tujuan organisasi.

METODE PENELITIAN

Sesuai dengan fokus penelitian yaitu kinerja aparat pemerintah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud, maka penelitian ini lebih memungkinkan apabila tingkat ekplanasi menggunakan penelitian deskriptif. Schlegel dalam Sugiyono (1992) mengatakan bahwa penelitian deskriptif bertujuan untuk mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta dengan jelas dan teliti. Penelitian ini hanya mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis (Singarimbun dan Effendi,1995).

Jenis data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan terdiri

dari (1) Dokumentasi; (2) Wawancara; (3) Observasi. Yang menjadi informan penelitian sebanyak 22 orang, yang mengetahui dan memahami informasi yang berkaitan dengan kinerja aparat birokrasi dan faktor-faktor yang mungkin merupakan penghambat ataupun pendorong kinerja aparat birokrasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Data Variabel Kinerja Aparatur

Kinerja aparatur pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud diamati melalui 3 (tiga) indikator, yaitu, efektivitas, kualitas layanan dan responsivitas, di mana setiap indikator dioperasionalkan ke dalam 4 (empat) pertanyaan, sehingga dengan demikian total pertanyaan untuk mengidentifikasi kinerja aparatur sebanyak (3 x 4) atau 12 pertanyaan. Sesuai dengan kategorisasi yang telah ditetapkan tentang penyajian tabel distribusi frekuensi yang pengolahannya didasarkan pada hasil tabulasi data seperti yang tercantum dalam tabel matriks tabulasi data hasil penelitian, maka selanjutnya dapat disajikan rekapitulasi tanggapan responden terhadap pencapaian kinerja aparatur pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan kota, sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

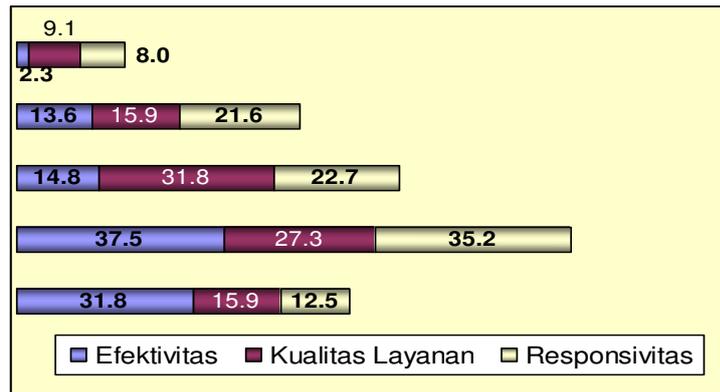
Tabel 1. Distribusi Frekuensi Tanggapan Responden Tentang Kinerja Aparatur Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud

No.	Kategori	Kelas Interval	Frekuensi	
			(f)	(%)
1	Rendah	37 - 40	8	36.4
2	Sedang	41 - 44	11	50.0
3	Tinggi	45 - 47	3	13.6
	Jumlah		22	100.0

Dari 22 informan/responden yang dimintai pendapatnya tentang pencapaian kinerja aparatur pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud, ternyata sebesar 50% menilai "sedang" atau cukup memadai, 36,4% menilai rendah (kurang) dan sekitar 13,6% menilai tinggi (sangat memadai) capaian kinerja aparatur pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud.

Berdasarkan data Tabel 1, dapat diinterpretasikan bahwa secara umum tanggapan informan/responden terhadap capaian kinerja aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud yang terdiri dari 3 indikator, yakni

efektivitas, kualitas layanan dan responsivitas termasuk tingkat kategori cukup baik atau cukup memadai, frekuensi terbanyak (11 orang) atau 50% dari 22 informan/responden berada pada kelas interval 41 – 44. Selain itu, skor tertinggi yang dapat dijangkau oleh jawaban informan sebesar 912 atau 69,1% dari total skor diharapkan yakni sebesar 1320. Ini berarti bahwa masih menyisahkan sekitar 30,9% dari kriteria kinerja aparatur yang belum dipenuhi. Sedangkan penilaian terhadap pencapaian masing-masing indikator kinerja aparatur, yakni efektivitas, kualitas layanan dan responsivitas dari keseluruhan jawaban informn/responden, sebagaimana tercantum dalam Gambar 1.



Gambar 1
Proporsi Tanggapan Responden Tentang Capaian Kinerja Aparatur

Distribusi data pada Gambar 1 memperlihatkan kecenderungan tanggapan responden yang cukup bervariasi terhadap kinerja aparatur pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud yang diamati dari masing-masing indikatornya. (a) Dari 22 responden yang dimintai pendapatnya tentang capaian kinerja aparatur dilihat dari indikator efektivitas, ternyata sekitar 37,5% memberi skor 4 atau “efektif”, 31,8% memberi skor 5 (sangat efektif), dan yang paling rendah adalah responden memberi skor 1 (sangat tidak efektif) hanya sebesar 2,3%; (b) Dari 22 responden yang dimintai tanggapannya mengenai kualitas layanan sebagai bagian dari kinerja aparatur, ternyata sekitar 31,8% responden memberi skor 3 (cukup puas), 15,9% menyatakan “sangat puas” (skor 5) dan hanya sekitar 9,1% memberi skor 1 atau “sangat tidak puas” atas pelayanan yang diberikan aparatur; (c) Dari 22 responden yang ditanyai mengenai responsivitas pegawai sebagai salah satu indikator kinerja aparatur, ternyata sebesar 35,2% memberi skor 4 atau “responsif”, 12,5% menyatakan sangat responsif atau memberi skor 5, dan hanya sekitar 8% memberi skor 1 (sangat tidak responsif) dalam melaksanakan tugas dan fungsi termasuk memberikan pelayanan kepada yang membutuhkan pelayanan. Berdasarkan hasil-hasil analisis data tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa secara umum, pencapaian kinerja aparatur pada kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud terindikasi cukup tinggi atau memadai.

B. Deskripsi Data Variabel Kepemimpinan

Sebagaimana varabel sebelumnya, maka variabel kepemimpinan diamati melalui 3 indikator pokok (dimensi), masing-masing : pengaruh, motivasi dan

komunikasi. Indikator pengaruh dan motivasi dioperasionalkan masing-masing sebanyak 3 indikator, yang kemudian dijabarkan masing-masing sebanyak 3 butir pertanyaan, sementara indikator komunikasi dioperasionalkan sebanyak 2 indikator.yang kemudian dijawabarkan sebanyak 2 butir pertanyaan. Dengan demikian total butir pertanyaan untuk mengamati variabel kepemimpinan sebanyak 8 butir pertanyaan. Berdasarkan hasil pengumpulan data terhadap 22 responden/informan, setelah dianalisis diperoleh gambaran tentang penerapan kepemimpinan pada kantor Sekretariat Kabupaten Kepulauan Talaud, sebagaimana tertuang dalam Tabel 2.

Tabel 2. Distribusi Frekuensi Tanggapan Responden Tentang Variabel Kepemimpinan Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud

No.	Kategori	Kelas Interval	Frekuensi	
			(f)	(%)
1	Rendah	18 - 22	8	36.4
2	Sedang	23 - 27	11	50.0
3	Tinggi	28 - 32	3	13.6
Jumlah			22	100.0

Distribusi data pada Tabel 2 memberikan gambaran bahwa dari 22 informan/responden yang dimintai pendapatnya tentang penerapan kepemimpinan pada kantor Sekretariat Kabupaten Kepulauan Talaud, ternyata separuh atau 50% dari mereka menilai "sedang" atau moderat, 36,4% terkategori "rendah", dan hanya 13,6% menilai "tinggi" penerapan kepemimpinan, seperti faktor pengaruh, motivasi dan komunikasi dalam melaksanakan tugas dan fungsi organisasi.

C. Deskripsi Data Variabel Budaya

Variabel budaya diamati melalui 2 aspek lingkungan, yakni : lingkungan internal pegawai dan lingkungan eksternal pegawai. Lingkungan internal dioperasionalkan sebanyak 3 indikator, yang kemudian dijabarkan sebanyak 4 butir pertanyaan, sementara aspek lingkungan eksternal pegawai dioperasionalkan sebanyak 2 indikator.yang kemudian dijawabarkan sebanyak 4 butir pertanyaan. Dengan demikian total butir pertanyaan untuk mengamati variabel budaya organisasi sebanyak 8 butir pertanyaan.

Berdasarkan hasil pengumpulan data terhadap 22 responden/informan, setelah dianalisis diperoleh gambaran tentang penerapan budaya organisasi pada kantor Sekretariat Kabupaten Kepulauan Talaud, sebagaimana pada Tabel 3.

Tabel 3. Distribusi Frekuensi Tanggapan Responden Tentang Variabel Budaya Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud

No.	Kategori	Kelas Interval	Frekuensi	
			(f)	(%)
1	Rendah	16 - 22	12	54.5
2	Sedang	23 - 29	7	31.8
3	Tinggi	30 - 35	3	13.6
Jumlah			22	100.0

Data pada Tabel 3, menunjukkan bahwa sebaran skor variabel budaya organisasi beada pada kelas interval antara 16 – 22 dengan frekuensi sebanyak 12

responden atau $\pm 54.5\%$ dari 22 responden. Hal ini mengindikasikan bahwa lebih dari setengah responden mengatakan bahwa skor variabel budaya organisasi berada pada kategori “rendah”. Disamping itu, jumlah skor tertinggi yang dapat dijangkau oleh jawaban informan/responden sebesar 516 atau hanya sekitar 58,64% dari total skor yang diharapkan yakni sebesar 880. Ini berarti bahwa masih menyisahkan sekitar 41.36% dari kriteria budaya organisasi yang belum dipenuhi.

Dilihat dari variasi data pada Tabel 3., dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa, masih sekitar 54,5% pegawai (termasuk para pimpinan) menerapkan budaya paternalistik, sementara ada sekitar 31,7% bersifat ambivalen, artinya kadang kala menerapkan budaya paternalistik, namun pada kesempatan yang lain mereka menerapkan budaya organisasi yang lebih berorientasi pada aspek hasil dan mutu serta dipadukan dengan budaya yang berpola organis-adaptif, sedangkan sekitar 51,7% telah melakukan transformasi budaya dari paternalistik ke budaya organisasi yang berorientasi pada aspek hasil dan aspek mutu (Hidayat dan Sucherly, 1986), serta dipadukan dengan budaya organisasi/birokrasi modern dengan pola organis-adaptif yang memiliki ciri-ciri seperti : terbuka terhadap gagasan inovatif, peka terhadap perubahan-perubahan lingkungannya, penekanan pada produktivitas, profesionalisme pelayanan dan peningkatan sumberdaya aparatnya (Moeljarto, 2001).

D. Kepemimpinan dan Budaya Sebagai Faktor Pendukung maupun Penghambat Kinerja Aparatur

Bertolak dari hasil analisis data sebelumnya, diketahui bahwa penerapan kepemimpinan dan budaya organisasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud menurut sebagian responden/informan cenderung menerapkan kepemimpinan dan budaya dengan ciri paternalistik yang diindikasikan dengan masih besarnya sifat ketergantungan dari bawahan kepada atasan, terutama dalam hal pengambilan keputusan. Kondisi ini dapat mematikan kreativitas dan inisiatif pegawai yang menjadi salah satu faktor penghambat dalam proses peningkatan kinerja aparatur itu sendiri.

Realitas ini dibenarkan oleh beberapa informan Sekretaris Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud dengan mengatakan bahwa “masih ada ketergantungan bawahan terhadap atasan apalagi dalam hal mengambil keputusan”, namun di sisi lain, menurutnya atasan tetap memberi contoh atau keteladanan dalam hal disiplin kerja dan menumbuhkan sikap saling menghargai serta memotivasi bawahan untuk bekerja secara profesional melalui pemberian izin dan tugas untuk studi lanjut dalam rangka meningkatkan kinerja aparatur.” (Hasil wawancara, Juni 2009). Hal ini berarti kepemimpinan berperan sebagai faktor pendukung atau pendorong pencapaian kinerja aparatur.

Pada bagian lain, penerapan budaya organisasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud cenderung paternalistik, walaupun sebagian telah melakukan transformasi atau perubahan/pembaharuan orientasi budaya dari budaya paternalistik ke budaya organisasi/birokrasi modern yang lebih berorientasi pada keterbukaan (transparansi), menghargai gagasan-gagasan

inovatif, penekanan pada produktivitas, responsivitas tinggi, profesionalisme dalam melakukan pelayanan melalui peningkatan sumber daya aparatur.

Selain kedua faktor tersebut menurut informan Sekretaris Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud bahwa salah satu faktor yang dapat mendorong atau menghambat kinerja aparatur adalah faktor kesejahteraan pegawai. Artinya bahwa dengan tingkat kesejahteraan PNS yang memadai diharapkan PNS dapat terfokus dalam tugas dan pekerjaannya sebagai PNS dan tidak terpengaruh oleh pikiran untuk mencari tambahan penghasilan yang mengakibatkan terbengkalainya tugas PNS, atau terhindarnya penyimpangan dalam penyalagunaan keuangan negara.

Peningkatan kesejahteraan pegawai merupakan salah satu aspek dari fungsi motivasi oleh pemimpin. Oleh karena itu sangat disadari oleh pimpinan dilingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud sehingga untuk meningkatkan kinerja aparatur, pemerintah telah melakukan langkah-langkah kebijakan berupa pemberian penghasilan tambahan bagi pegawai sehingga diharapkan nantinya akan menjadi faktor pendukung atau pendorong peningkatan kinerja aparatur itu sendiri.

Pada waktu revolusi desentralisasi di Indonesia dicanangkan, pemerintah Daerah umumnya menghadapi berbagai masalah mendasar antara lain keterbatasan kualitas sumber daya aparatur, kelemahan manajemen di semua sektor dan lini, ketertinggalan teknologi, kelangkaan sumber dana. Salah satu strategi penting untuk memperkuat pemerintah daerah adalah dengan meningkatkan kualitas manajemennya – termasuk manajemen kerjanya.

Berbagai langkah konkrit pada tataran kebijakan yang telah diambil antara lain : (1) Dikeluarkannya Inpres Nomor 7 Tahun 1999 sebagai langkah awal menuju manajemen kinerja. Melalui Inpres ini setiap instansi pemerintah dituntut untuk mempertanggungjawabkan kerjanya tidak hanya pada tahap keluaran (*output*) seperti selama ini terjadi, melainkan sampai kepada nilai guna, dampak serta manfaat dari penggunaan dana publik; (2) Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, dikemukakan perlunya bakal calon Kepala Daerah menyampaikan visi, misi dan rencana strategisnya. Visi Kepala Daerah tersebut menjadi agenda kerja yang akan dijalankan selama masa jabatannya. Perpaduan antara visi Kepala Daerah dan visi Perangkat Daerah menjadi visi pemerintah daerah; (3) Dikeluarkannya Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, mendorong Pemerintah Daerah mulai menggunakan anggaran berbasis kinerja, yang berbeda dengan anggaran daerah bersifat konvensional. Melalui anggaran berbasis kinerja, dituntut adanya transparansi penggunaan dana-dana publik, yang seharusnya memang kembali lagi kepada kepentingan publik.

Meskipun secara kebijakan telah ada ketentuan yang mengharuskan pemerintah daerah secara bertahap mulai menggunakan manajemen kinerja, akan tetapi karena kemampuan sumber daya aparatur maupun pembiayaan masing-masing daerah bervariasi, maka kecepatan perubahan juga tidak merata. Hambatan lainnya datang dari birokrasi yang secara kultural banyak yang belum siap untuk berubah. Dalam hal ini memang diperlukan kepemimpinan visioner dari Kepala Daerah yang tidak jemu-jemunya menawarkan perubahan. Tetapi hambatan yang terbesar adalah apabila Kepala Daerah tidak tahu apa yang akan dikerjakan atau bahkan tidak mau tahu dengan adanya perubahan, karena inisiatif penggunaan manajemen kinerja memang harus datang dari Kepala Daerah.

Dilingkungan pemerintah daerah, khususnya pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud mulai melakukan pembenahan kearah manajemen kinerja, dengan malakukan penataan mengenai penyusunan anggaran berbasis kinerja. Hal ini dimaksudkan agar antara factor kepemimpinan dan budaya birokrasi difokuskan untuk mendukung peningkatan kinerja aparatur yang pada gilirannya akan bermuara pada peningkatan kinerja organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud secara keseluruhan.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil-hasil analisis data sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan : (1) Penerapan kepemimpinan dan budaya organisasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Talaud masih cenderung paternalistik yang dicirikan dengan tingkat ketergantungan yang cukup signifikan dari bawahan terhadap atasan. Namun demikian, pola kepemimpinan yang visioner dan transformatif serta budaya organisasi modern mulai nampak dalam proses pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi; (2) Secara umum, kepemimpinan dan budaya organisasi merupakan faktor pendukung ketika pemimpin menjalankan perannya sebagai pemberi motivasi dan menjalin komunikasi dua arah dengan bawahan serta menerapkan budaya organisasi modern yang bercirikan keterbukaan (transparansi), menghargai gagasan-gagasan inovatif, penekanan pada produktivitas, responsivitas tinggi, profesionalisme dalam melakukan pelayanan melalui peningkatan sumber daya aparatur, namun demikian kepemimpinan dan budaya organisasi dapat menjadi penghambat pencapaian kinerja aparatur, ketika pemimpin lebih berorientasi pada kepemimpinan dan budaya paternalistik.

B. Saran

Mengacu pada hasil temuan dalam penelitian ini maka dapat disarankan : (1) Kinerja aparatur lebih dioptimalkan lagi melalui peningkatan intensitas kegiatan yang mengarah pada transformasi budaya organisasi dari budaya paternalistik ke budaya birokrasi modern yang lebih kondusif untuk meningkatkan semangat dan kegairahan kerja pegawai melalui penciptaan iklim komunikasi dua arah yang harmonis, baik secara formal maupun informal antara atasan dengan bawahan, antar atasan dan antar bawahan; (2) Upaya meningkatkan kinerja aparatur dapat dilakukan melalui pengembangan sumber daya aparatur dengan cara mengikutsertakan pegawai dalam kegiatan pendidikan dan pelatihan tertentu yang sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing; (3) Peningkatan kesejahteraan perlu dilakukan untuk mendorong peningkatan kinerja aparatur.

DAFTAR PUSTAKA

- Bogman, Robert dan Steven J. Taylor, 1993, *Kualitatif Dasar-dasar Penelitian*, (Diterjemahkan oleh A. Khozin Afandi), Usaha Nasional, Surabaya.
- David Keith dan Newstrom.J.W, Terjemahan Arif Dharma ; *Perilaku Dalam Organisasi*, Erlangga, Jakarta.

- Dwiyanto, Agus, 1999, *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Makalah Seminar Kinerja Organisasi Sektor Publik Kebijakan dan Persiapannya, Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisipol UGM, Yogyakarta.
- , 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta.
- Keban, T. Yeremia, 1998, *Cara Pengukuran Variabel Penelitian*, UGM Yogyakarta.
- Koontz, Harold J and Cyril O'Donnel, 1984. *Management*. Eighth Edition. McGraw-Hill, Kogakusha, Ltd.
- Lenvine, Charles H., 1990, *Public Administration : Challenges, Choices, Consequences*, Scott Foreman/Little Brown Higher Education : Glenview, Illianos.
- Moleong, Lexy J., 1999, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung.
- Pamudji S. 1993, *Kepemimpinan Pemerintahan di Idonesia*, Bumi Aksara, Bandung.
- Priyodarminto Soegeng (1994) ; *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Jakarta, Paradnya Parmita.
- Robins, Terjemahan Hadyana Pudjatmoko, (1996) ; *Perilaku Organisasi*, Jakarta, Prenhallindo.
- Setiono, Budi, 2000, *Jaring Birokrasi, Tinjauan dari aspek Politik dan Administrasi*, PT. Gugus Press, Jakarta.
- Singarimbun, M, dan S. Effendi, 1995. *Methode Penelitian Survey*, Cetakan II, Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia,
- Steers, Richard M. Terjemahan Yamin Magdalena (1997) ; *Efektivitas Organisasi*, Jakarta, Erlangga.
- Sugiyono, 1992, *Methode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
- Sujarwa, (2000), *Manusia Dan Fenomena Budaya*, Yogyakarta, Universitas Ahmad Dahlan.
- Susilo L Nining (2000) ; *Reformasi Pembangunan*, Jakarta, MEP UI.
- Prawirosentono, S., 1999, *Kebijakan Kinerja Karyawan*, BPFE Yogyakarta.
- Thoha, Miftha, 2001, *Pemimpin Dan kepemimpinan*, Raja Gravindo Persada, Jakarta.
- , 2002, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar Dan Aplikasinya*
- Utomo, Warsito dan Zaenal Abidin, 2000, *Hand Out Analisis Organisasi Publik*, Program Magister Administrasi Publik, UGM Yogyakarta.
- Zeithmal, Valarie A., Parasuraman, A., and Leonard L. Berry, 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectation*. Edisi Bahasa Indonesia. Jakarta : IIP.