

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tujuan dibentuknya organisasi pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, optimal dan efektif tidaknya sebuah instansi pemerintah dapat dilihat dari tercapai tidaknya tujuan pelayanan tersebut baik dari segi proses maupun produk. Ancok (2004) mengemukakan bahwa dalam situasi lingkungan di mana masyarakat semakin kritis diperlukan sumberdaya aparatur pemerintah yang mampu memberikan pelayanan prima (*service excellence*).

Berbicara mengenai pelayanan pemerintah, hingga saat ini masih banyak keluhan masyarakat seputar rendahnya kualitas pelayanan publik di berbagai bidang. Lambannya proses pembuatan KTP, IMB, sertifikasi tanah, pengawasan lingkungan hidup, permasalahan listrik, telepon, air, rumah sakit, jalan raya dan sebagainya sepertinya merupakan permasalahan klasik yang tidak menarik untuk dibicarakan namun juga terlalu jelas untuk dianggap tidak ada. Secara tidak langsung muncul stigma bahwa buruknya kualitas pelayanan tersebut tidak dapat dilepaskan dari kualitas sumberdaya manusianya, yakni Pegawai Negeri Sipil sebagai sumberdaya manusia aparatur pemerintah.

Saat ini, kualitas sebagian besar PNS dipandang masih cukup rendah. Di Kabupaten Kulon Progo misalnya, hasil inspeksi mendadak (*sidak*) yang dilakukan oleh Badan Pengawas Daerah (*Bawasda*) memberikan fakta bahwa

sebanyak 112 dari 541 PNS atau 20,7% PNS yang disidak tidak masuk kerja tanpa keterangan (KR, 26 Mei 2005). Hasil penemuan lain yang juga mengejutkan adalah bahwa salah satu oknum pejabat struktural di salah satu instansi di Kabupaten Kulon Progo jarang sekali masuk kantor (KR, 28 Mei 2005). Fenomena mangkir kerja dan keterlambatan masuk bekerja ternyata juga terjadi di kalangan Pegawai Dinas Kehutanan Propinsi DIY (Kompas, 14 April 2005).

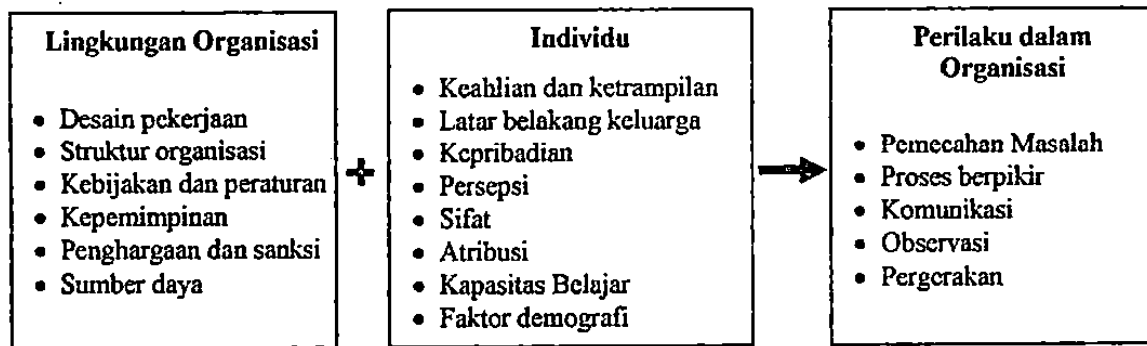
Kenyataan di lapangan menggambarkan fenomena yang tidak jauh berbeda seputar perilaku kerja para pegawai yang masuk kerja tapi tidak bekerja. Perilaku membaca koran, mengobrol, menonton TV, bermain komputer, bermain catur atau bermain kartu adalah potret nyata perilaku kerja sebagian besar PNS yang bisa disaksikan dan dibuktikan kebenarannya (Kompas, 28 April 2004). Sebagian besar PNS yang sering ijin pada jam-jam di luar jam istirahat untuk berbagai keperluan mulai dari berbelanja, menjemput anak/istri, menjenguk tetangga yang sakit, dan alasan lain yang sebenarnya kurang profesional (Kompas, 6 Juli 2003).

Disamping itu, ada juga perilaku PNS yang kurang ramah dan kurang memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Hasil pengamatan sementara penulis di lapangan menunjukkan bahwa ketika ada masyarakat yang membutuhkan pelayanan sedangkan pegawai yang melayani sudah tidak ada, maka pegawai lainnya yang masih berada di tempat jarang sekali mau melayani dan cenderung menganjurkan agar yang bersangkutan datang lagi di lain hari. Alasan yang dipakai adalah masing-masing tugas/pekerjaan sudah

ada yang menangani atau tidak tahu bagaimana cara melayaninya. Padahal yang diminta kadang-kadang masalah yang sederhana, misalnya mengambil KTP/KK yang sudah jadi atau memproses berbagai macam surat rekomendasi yang tidak memerlukan kompetensi yang tinggi.

Berbagai kondisi yang dipaparkan di atas disebabkan oleh sikap dan perilaku kerja individu dalam organisasi yang tidak efektif yang mengakibatkan terhambatnya proses pencapaian tujuan organisasi. Gibson (2003) menyebutkan bahwa perilaku individu dalam organisasi merupakan hasil interaksi antara lingkungan organisasi dan individu itu sendiri sebagaimana disajikan dalam gambar 1.1 sebagai berikut:

Gambar 1.1
Proses Pembentukan Perilaku Individu
dalam Organisasi



Perilaku prososial pegawai untuk membantu dan menjadi *volunteer* untuk tugas-tugas ekstra sangat diperlukan di kantor camat. Hal ini disebabkan antara lain karena adanya kesenjangan antara jumlah formasi pegawai dan ketersediaan pegawai. Data yang diperoleh menggambarkan bahwa kebutuhan karyawan (PNS) bagi kantor camat di Kabupaten Kulon Progo memerlukan

sebanyak 321 orang (87,7%), sehingga mengalami kekurangan sebanyak 45 orang (12,3%). Belum lagi pada tahun 2008 yang akan datang terdapat 25 orang (6,38%) yang memasuki masa pensiun, sehingga apabila tanpa ada penambahan PNS di kantor camat maka formasi yang ada hanya terisi sebanyak 80,87% atau mengalami kekurangan pegawai sebanyak 70 orang (19,13%).

Tabel 1.1
Formasi dan Bezetting PNS Kecamatan
Kabupaten Kulon Progo

No.	Kecamatan	Formasi	Bezetting	Kekurangan Pegawai
1.	Temon	30	26	-4
2.	Wates	32	27	-5
3.	Panjatan	31	27	-4
4.	Galur	31	30	-1
5.	Pengasih	30	26	-4
6.	Lendah	30	24	-6
7.	Sentolo	31	30	-1
8.	Nanggulan	30	26	-4
9.	Girimulyo	30	22	-8
10.	Kokap	30	27	-3
11.	Samigaluh	30	29	-1
12.	Kalibawang	31	27	-4
	Jumlah	366	321	-45

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah, 2007.

Akibat dari kekurangan pegawai di Kecamatan, maka untuk pengisian di masing-masing seksi juga mengalami kekurangan. Bahkan di Kecamatan Girimulyo terdapat satu seksi yang tidak memiliki kepala seksi,

yang tidak memiliki staf, hanya berisi satu orang kepala saja. Keadaan demikian sudah berlangsung selama dua tahun. Kekosongan jabatan dan personil di instansi pemerintah (baik di level kecamatan maupun kabupaten) saat ini tidak dapat begitu saja diisi. Hal ini disebabkan karena adanya penerapan *zero growth* PNS, dimana PNS yang pensiun tidak seluruhnya diganti, namun hanya sebagian saja. Sehingga tidak heran apabila pada beberapa tahun ini, penerimaan PNS hanya difokuskan pada tenaga strategis, guru honorer dan tenaga kesehatan honorer saja yang jumlahnya tidak seberapa. Dampaknya adalah pada tidak terpenuhinya formasi PNS yang pada akhirnya berdampak pada kinerja pegawai.

Kondisi tersebut di atas memerlukan upaya manajemen dalam meningkatkan efektifitas pengelolaan sumber daya manusia yang ada, yang berorientasi pada peningkatan kinerja dan komitmen pegawai. Salah satu isu penting dalam ranah pengelolaan sumber daya manusia adalah *organizational citizenship behavior* (OCB). Gibson (2003) mengemukakan bahwa *organizational citizenship behavior* (OCB) adalah perilaku karyawan yang mengerjakan pekerjaan melebihi tugas yang seharusnya tanpa mengharapkan bonus dan penghargaan. Podsakoff dan McKenzie (dalam Riggio, 2003) mengungkapkan bahwa efektivitas organisasi dapat dicapai melalui perilaku dalam organisasi yang positif, salah satunya adalah dengan OCB. Bentuk-bentuk dari OCB antara lain perlindungan terhadap organisasi dari bahaya, saran mengenai metode pengembangan organisasi tanpa mengharapkan untuk

organisasi, mempersiapkan diri untuk tanggung jawab yang lebih tinggi dalam organisasi dan mempromosikan kelebihan organisasi terhadap masyarakat luas (Riggio, 2003). Dengan demikian tanpa adanya perilaku OCB di kalangan PNS, maka sedikit banyak akan menghambat pelayanan publik.

Kepemimpinan atasan dalam organisasi diyakini memberikan kontribusi yang besar bagi terbentuknya OCB. Truckenbrodt (2000) mengemukakan bahwa seorang supervisor merupakan agen perubahan dan bertindak sebagai *role model* yang harus memberikan pengaruh positif bagi bawahan mereka. Pendapat ini diperkuat oleh ungkapan Hersey & Blanchard (Dipboye, 1994) yang mengemukakan bahwa peran pemimpin sangat penting, karena berkaitan dengan tugas mereka mempengaruhi kinerja sebagai individu anggota organisasi, untuk mencapai tujuan organisasi.

Salah satu gaya kepemimpinan yang populer dalam satu dekade terakhir adalah gaya kepemimpinan transformasional yang menekankan pada visi dan pemberdayaan individu anggota organisasi (Fu, 2000). Bass dan Avolio (1990) mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan transformasional terdiri dari empat dimensi, yakni kharismatik, motivasi inspirasional, stimulasi intelektual dan perhatian individual. Dengan gaya kepemimpinan transformasional seorang bawahan akan merasa lebih termotivasi dan didukung oleh atasannya, dan hal tersebut akan meningkatkan rasa percaya dan hormat pada atasannya sehingga bawahan akan melakukan pekerjaan yang

demikian dapat dikatakan bahwa gaya kepemimpinan transformasional akan meningkatkan *organizational citizenship behavior* karyawan.

Faktor lain yang diyakini mempengaruhi OCB adalah komitmen terhadap organisasi. Riggio (2003) menyatakan bahwa komitmen terhadap organisasi adalah sikap dan perasaan terhadap organisasi yang di dalamnya terdapat kesetiaan pada organisasi serta penerimaan akan nilai-nilai dan tujuan organisasi. Karyawan dengan komitmen terhadap organisasi yang tinggi akan memiliki keinginan untuk memberikan tenaga, loyalitas dan pengabdian serta mereka akan termotivasi untuk menghindari absensi, tetap tinggal dalam organisasi sehingga tujuan organisasi akan lebih mudah tercapai. Berkaitan dengan hal itulah maka dapat dikatakan bahwa komitmen terhadap organisasi mempunyai pengaruh terhadap terbentuknya OCB.

Hasil penelitian Kidwell, Mossholder, dan Bennett (1997) menunjukkan bahwa OCB berhubungan positif dengan kohesivitas kelompok kerja. Secara spesifik, sebagaimana ditunjukkan penelitian tersebut, kohesivitas menjadi perantara hubungan antara kepuasan kerja atau komitmen organisasi dengan OCB. Dengan demikian maka hubungan antara komitmen organisasi dengan OCB akan semakin kuat jika kohesivitas kelompok kerja meningkat.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Truckenbrodt (2000) menyatakan bahwa OCB dan model kepemimpinan *Leader-Member Exchange (LMX)* tidak berhubungan positif secara signifikan. Demikian pula antara gaya kepemimpinan *LMX* dengan komitmen tidak berhubungan secara signifikan

Hasil penelitian Syafrandika (2006) yang dilakukan dengan mengambil subyek sebanyak 150 Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu Propinsi Bengkulu menunjukkan bahwa secara serempak persepsi kualitas interaksi atasan bawahan, persepsi dukungan organisasional dan persepsi iklim organisasi berpengaruh terhadap OCB karyawan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.

Demikian pula dari hasil penelitian Dana (2007) yang dilakukan di Politeknik Kesehatan Banjarmasin dengan mengambil sampel sebanyak 137 orang karyawan menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara kepuasan kerja dengan *organizational citizenship behavior*. Terdapat hubungan positif dan signifikan antara komitmen organisasi dengan *organizational citizenship behavior*. Terdapat hubungan positif dan signifikan antara kepuasan kerja dan komitmen organisasi dengan *organizational citizenship behavior*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah kepemimpinan transformasional atasan mempengaruhi *organizational citizenship behavior* pada PNS di Kantor Camat Kabupaten Kulon Progo?
2. Apakah komitmen organisasi mempengaruhi *organizational citizenship*

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap *organizational citizenship behavior* pada PNS di lingkungan Kantor Camat Kabupaten Kulon Progo.
2. Menganalisis pengaruh komitmen organisasi terhadap *organizational citizenship behavior* pada PNS di lingkungan Kantor Camat Kabupaten Kulon Progo.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat menambah khasanah penelitian-penelitian terdahulu. Selain itu, diharapkan pula penelitian ini akan memberikan kontribusi bagi pengembangan teori yang berkaitan dengan *organizational citizenship behavior*.
2. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan SDM Aparatur di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.