

Jurnal Tata Sejuta Vol. 4, No. 1, Maret 2018

# Jurnal Tata Sejuta STIA MATARAM

http://ejurnalstiamataram.ac.id P-ISSN 2442-9023, E-ISSN 2615-0670

# MODIFIKASI PERILAKU APARATUR ALA SKINNER: SUATU MODEL PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA MENUJU PROFESIONALISME BIROKRASI

Fiki Dzakiyati 1

# Universitas Diponegoro

## Info Artikel

Sejarah Artikel: Diterima: 24 Februari 2018

Disetujui: 10 Maret 2018 Dipublikasikan: 30 Maret

2018

Kata Kunci: Reformasi birokrasi, profesionalisme aparatur, operant conditioning

#### **Abstrak**

Arah kebijakan reformasi birokrasi adalah meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan perbaikan tata kelola pemerintahan. Pada kenyataannya, birokrasi di Indonesia belum bisa mewujudkan kondisi yang diinginkan. Berbagai fenomena yang terjadi seperti lambannya pelayanan publik dan birokrasi yang berbelit-belit menunjukkan ketidakprofesionalan sebuah birokrasi. mengubahnya, dibutuhkan pengelolaan SDM yang ada. Berdasarkan teori Skinner yang berasaskan psikologi behavioristik, peningkatan profesionalisme aparatur bisa dilakukan melalui modifikasi perilaku dengan menggunakan operant conditioning dengan memberikan stimulan yang berupa rasionalisasi, membentuk kultur birokrasi yang baru, peningkatan kualitas SDM dan pengawasan masyarakat.

# BEHAVIOR MODIFICATION APPARATUS ALA SKINNER: A MODEL OF HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT TOWARDS BUREAUCRATIC PROFESSIONALISM

Keywords: the reform of the bureaucracy, apparatus professionalism, operant conditioning

#### Abstract

The direction of policy reform bureaucracy is to increase the professionalism of the state apparatus and improvement of governance. In fact, bureaucracy in Indonesia have not yet been able to achieve the desired condition. Various phenomena which occurs as slow of public services and the bureaucracy that circular shows unprofessional attitude a bureaucracy. To change it, needed human resources management. Based on the theory of Skinner based on psychology behavioristik, Professionalism apparatus improvement can be done through behavior modification using operant conditioning load by providing stimulant in the form of rationalisation, formed a new bureaucracy culture, the improvement of the quality of human resources and supervision of the community.

© 2018 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mataram

<sup>&</sup>lt;sup>™</sup>Alamat korespondensi: fikidzakiyati@gmail.com

## Pendahuluan

Arah kebijakan reformasi birokrasi adalah meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan perbaikan tata kelola pemerintahan. Pada kenyataannya, birokrasi di Indonesia belum bisa mewujudkan kondisi yang diinginkan. Kasus berbelit-belitnya pembuatan e-ktp dan hanya bisa mendapatkan surat keterangan kependudukan yang harus diperpanjang tiap 6 bulan sekali, sampai pada pelayanan pendaftaran Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) baru-baru ini yang dilaksanakan dengan banyaknya keluhan warga yang tidak bisa mendaftar dikarenakan pada saat input NIK (Nomor Induk Kependudukan) dikatakan tidak sesuai dengan nomor KK (Kartu Keluarga). Bahkan hasil Survey *Political Economic Risk Consultancy* (PERC) (Kompas, 23 Maret 2016) menyebut kinerja birokrasi Indonesia merupakan yang terburuk kedua di Asia setelah India. Disisi lain, masih tampak cakupan wilayah kerja masing-masing lembaga pemerintah yang masih tumpang tindih, manajemen SDM aparatur yang belum dilaksanakan secara optimal, serta mentalitas birokrat yang dilumuri KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) adalah fenomena-fenomena yang menunjukkan ketidakprofesionalan sebuah birokrasi.

Alasan mengapa keadaan ini terjadi adalah SDM aparatur yang belum siap sepenuhnya menghadapi perubahan. Jika ditarik sejarah birokrasi Indonesia, mulai jaman kerajaan sampai orde baru, tampak bahwa birokrasi di Indonesia terbiasa akan pengkultusan individu / pimpinan. Dikarenakan pengkultusan individu tersebut, maka bawahan terbiasa bekerja dengan aturan yang diberikan pimpinan saja, kebiasaan *sendiko dawuh* dan asal bapak senang tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat yang seharusnya dilayani. SDM birokrat terbiasa bersikap sebagai pejabat yang dilayani dan bukan melayani sehingga pelayanan prima terhadap masyarakat belum bisa maksimal. Kultur organisasi masa lampau yang masih meninggalkan residu-residu ini cukup kondusif untuk melahirkan mentalitas yang buruk, seperti kurangnya rasa malu dan rasa bertanggungjawab para pegawai. Bayer et al (dalam Alfatih, 2004: 120 ) mengatakan bahwa kultur organisasi dapat menunjukkan gaya kepemimpinan, sikap pegawai, hubungan antar pribadi dan struktur organisasi.

Tidak bisa dipungkiri, SDM aparatur merupakan faktor kunci untuk suksesnya reformasi birokrasi yang telah dicanangkan oleh Pemerintah. Pelatihan dan pengembangan adalah jantung sebuah upaya berkesinambungan yang dirancang untuk meningkatkan kompetensi karyawan dan kinerja organisasi.

Pemerintah dalam mewujudkan PNS yang profesional mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS yang diharapkan semua PNS mempunyai sikap profesional dalam jabatan. Pengembangan

kompetensi sebagaimana yang tertera pada pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa pengembangan kompetensi merupakan hak bagi PNS, dengan demikian pemerintah daerah wajib untuk enyediakan sarana dan prasarana untuk pengembangan kompetensi tersebut. Dalam memenuhi kebutuhan pengembangan kompetensi sebagaimana yang diamantkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tersebut Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam mengelola manajemen aparatur sipil negara. Pemerintah daerah berkewajiban mengisi jabatan perangkat daerah dari Aparatur Sipil Negara yang dilaksanakan melalui mekanisme seleksi umum (lelang jabatan) dengan metode yang diketahui oleh umum, yang tentunya sambil menunggu petunjuk teknis dari pemerintah. dalam pengisian suatu jabatan kepala perangkat daerah sudah diamanatkan untuk diadakan standar kompetensi yang meliputi persyaratan kompetensi teknis, persyaratan kompetensi manajerial, persyaratan kompetensi sosio kultur sebagaimana yang dijelaskan pada ayat (1) pasal 233 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, selain untuk jabatan kepala perangkat daerah diberlukan juga bagi jabatan Aparatur Sipil Negara dalam jabatan administrator di bawah kepala perangkat daerah dan juga pada jabatan pengawas.

Dari kenyataan yang terjadi di lapangan, tampaknya visi reformasi birokrasi yang tertuang dalam Peraturan Presiden no. 81 tahun 2010 tentang *Grand design* Reformasi Birokrasi yang mengemukakan terwujudnya pemerintahan kelas dunia belum menunjukkan arah perkembangan yang baik. Dalam Perpres tersebut dijelaskan bahwa pemerintahan kelas dunia yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025. Sementara pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan masih perlu pembenahan secara menyeluruh.

Manajemen pemerintahan masih bersifat input, sedangkan hasil dari kinerja tersebut belum diperhatikan secara matang. Kondisi ini yang menyebabkan terjadinya ketidakefektifan kerja. Kondisi birokrasi semacam ini, jika kita runut kebelakang, mulai dari jaman kolonial, era orde lama dan orde baru sudah menjadi kebiasaan yang turun temurun. Bahkan di era reformasi sekarang ini, kebiasaan – kebiasaan negatif seperti birokrasi yang lamban, kaku, tertutup, dan koruptif masih tetap tertinggal. Dalam pandangan psikologi behavioristik, kultur birokrasi berpengaruh pada profesionalitas aparatur. Sementara yang terjadi dalam birokrasi kita,

Arah kebijakan reformasi birokrasi yang tercantum dalam Perpres nomor 81 Tahun 2010 adalah meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan perbaikan tata kelola

pemerintahan. Untuk mewujudkan itu, maka diadakanlah pelatihan dan pengembangan aparatur. Pada kenyataannya, fenomena-fenomena yang terjadi sebagaimana telah disebutkan diatas menunjukkan ketidakprofesionalan sebuah birokrasi. Terjadinya kesenjangan antara arah *grand design* reformasi birokrasi dengan kenyataan yang terjadi dalam praktek di lapangan merupakan masalah yang ingin penulis angkat dalam tulisan ini.

Pokok rumusan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana pelaksanaan pelatihan dan pengembangan aparatur dalam praktek. Dengan demikian, tujuan dari penulisan ini adalah mendeskripsikan pelaksanaan pelatihan dan pengembangan aparatur dalam praktek dan mendeskripsikan pelaksanaan pelatihan dan pengembangan aparatur sesuai dengan arah *grand design* reformasi birokrasi Indonesia.

## **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan metode deskriptif kualitatif dengan strategi penelitian studi pustaka. Dengan demikian data - data penelitan tersebut adalah data yang berasal dari buku, dokumen, artikel dan lain - lain. Dalam hal ini, penulis menggunakan studi pustaka dari buku-buku dan jurnal tentang reformasi birokrasi, buku-buku manajemen sumber daya manusia, buku-buku psikologi dan Perpres no. 81 Tahun 2010.

# Studi Kepustakaan

# Hakekat Reformasi Birokrasi

Birokrasi dirumuskan oleh Pasolong (2011:68) sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan tugas pelayanan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Sebagai lembaga pemerintah, sejarah birokrasi Indonesia tidak bisa lepas dari jaman masa kerajaan. Haryono (2015:17) menyebut bahwa pada masa kerajaan, raja dianggap paling berkuasa dan menentukan. Sehingga kebijakan-kebijakan pemerintah lebih bersifat top down. Berlanjut pada masa pemerintahan Hindia-Belanda. Pada masa itu, seseorang dapat menduduki pegawai pemerintahan harus menjalani magang kepada priyayi / atasan . pejabat. Dari magang tersebut terjadi hubungan patron – klien, dimana para pemagang akan sabar menunggu sampai diangkat menjadi pegawai,bila perlu mereka akan menjilit, cari muka sebagainya (Haryono, 2015:23). Pasca proklamasi, Birokrasi menjadi suatu organisasi yang sangat penting. Hal ini dikarenakan lembaga yang harus ada dalam membentuk negara adalah pemerintah. Pada masa orde lama ini, walaupun mengaku sebagai negara yang demokratis, namun pengkultusan individu dalam pemerintahan masih terjadi. Puncaknya saat di tetapkannya Ir. Soekarno sebaga presiden seumur hidup. Selanjutnya di

era orde baru, birokrasi memainkan peranan yang sangat sentral. Karena dominannya peran birokrasi, segala sesuatu dalam birokrasi terkesan lamban, kaku dan tertutup.

Di era reformasi, bentuk birokrasi yang dicita-citakan mulai tumbuh. Terbentuknya lembaga-lembaga semi pemerintah seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan ombudsman adalah wujud perbaikan layanan birokrasi di era reformasi.

Dalam rangka melaksanakan fungsi birokrasi secara tepat, cepat, konsisten guna mewujudkan birokrasi yang akuntabel dan baik, maka pemerintah telah merumuskan sebuah kebijakan untuk menjadi landasan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, yaitu Peraturan Presiden nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Dijelaskan dalam Perpres no. 81 Tahun 2010 tujuan reformasi birokrasi adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Dengan demikian, reformasi birokrasi pada hakekatnya adalah upaya pemerintah untuk mencapai good governance (terwujudnya tata pemerintahan yang baik). Rondinelli (dalam Keban, 2014:38) menjelaskan karakteristik good governance ini meliputi partisipasi, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equality, efektif dan efisien, accountability dan strategic vision. Harapannya adalah terwujudnya birokrasi yang bersifat melayani dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan dan sumber daya manusia. Atau dengan kata lain, reformasi birokrasi merupakan tulang punggung dalam perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perpres nomor 81 Tahun 2010 mengatakan bahwa reformasi birokrasi adalah upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik. Dijelaskan pula dalam Perpres no.81 Tahun 2010 bahwa kondisi yang diinginkan Pada tahun 2014 diharapkan sudah berhasil mencapai penguatan dalam beberapa hal yaitu: (1) penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi,dan nepotisme, (2) kualitas pelayanan publik, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, serta profesionalisme SDM aparatur yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi, transparan, (3) mampu mendorong mobilitas aparatur antardaerah, antarpusat, dan antara pusat dengan daerah, serta (4) memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Pada tahun 2019, diharapkan dapat diwujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas korupsi, kolusi, serta nepotisme. Selain itu, diharapkan pula dapat diwujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan

masyarakat, harapan bangsa Indonesia yang semakin maju dan mampu bersaing dalam dinamika global yang semakin ketat, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi semakin baik, SDM aparatur semakin profesional, serta mind-set dan culture-set yang mencerminkan integritas dan kinerja semakin tinggi.

# Pelatihan dan Pengembangan

Menurut (Hani Handoko, 2001:104) pengertian latihan dan pengembangan adalah berbeda. Latihan dimaksudkan untuk memperbaiki penguasaan berbagai ketrampilan dan teknik pelaksanaan kerja tertentu, terinci dan rutin. Sedangkan pengembangan mempunyai ruang lingkup lebih luas dalam upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan pengetahuan, kemampuan, sikap dan sifat-sifat kepribadian.

Mariot Tua (dalam Handoko, 2001), pelatihan dan pengembangan merupakan dua konsep yang sama, yaitu untuk meningkatkan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan. Tetapi dilihat dari tujuannya, umumnya kedua konsep tersebut dapat dibedakan. Pelatihan lebih ditekankan pada peningkatan kemampuan untuk melakukan pekerjaan yang spesifik pada saat ini, dan pengembangan lebih ditekankan pada peningkatan pengetahuan untuk melakukan pekerjaan pada masa yang akan datang.

Adapun Tujuan pelatihan dan pengembangan adalah sebagai berikut, (1) Meningkatkan produktivitas, (2) Meningkatkan mutu tenaga kerja, (3) Meningkatkan ketetapan dalam perencanaan SDM, (4) Meningkatkan semangat kerja, (5) Menarik dan menahan tenaga kerja yang baik, (6) Menjaga kesehatan dan keselamatan kerja, (7) Menunjang pertumbuhan pribadi.

# **Tahap-tahap Pelatihan**

Pelatihan dan pengembangan bagi organisasi harus dilakukan, ada beberapa tahap yang harus dilalui agar diperoleh hasil yang efektif, yaitu (1) Penentuan kebutuhan pelatihan (Assessing Training Needs), (2) Mendesain program pelatihan (Designing a Training Program), (3) Pelaksanaan pelatihan (Implementation of Training), (4) Evaluasi

Pengembangan karir merupakan upaya pribadi seorang pegawai untuk mencapai suatu rencana karir. Handoko (2001) pengembangan karir adalah peningkatan-peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai suatu rencana karir.

Tahap-tahap pengembangan karir adalah (1) Tahap orientasi, (2) Pelatihan pra tugas, (3) Penempatan dalam rangka pengembangan profesi, (4) Penugasan dalam rangka pemantapan profesi (5) Tahap pematangan profesi. Hasto Joko Nur Utomo dan Meilan Sugiarto (dalam Handoko, 2001) memberikan contoh 9 faktor yang berpengaruh dalam

pengembangan karir terhadap pengembangan karir individu di suatu organisasi, (1) Hubungan pegawai dan organisasi, (2) Personalia pegawai, (3) Faktor eksternal, (4) Sistem penghargaan, (5) Jumlah pegawai, (6) Ukuran organisasi, (7) Kultur organisasi, dan (8) Tipe manajemen

Dari pemaparan diatas, di ketahui bahwa kebutuhan pelatihan adalah membentuk profesionalitas aparatur. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka dibutuhkan desain pelatihan yang mampu meningkatkan keprofesionalismean aparatur. Merujuk pada faktorfaktor yang mempengaruhi pengembangan aparatur adalah faktor eksternal, kultur organisasi dan tipe manajemen, maka perlu desain pelatihan yang mampu memodifikasi faktor-faktor pengaruh tersebut sehingga berefek pada modifikasi perilaku.

# Teori Modifikasi Perilaku Skinner

Skinner adalah tokoh psikologi yang berasas psikologi behaviourisme. Skinner berpendapat (dalam Suryabrata, 2002:271) perilaku individu disebabkan dan dipengaruhi oleh variabel eksternal. Hakikat teori Skinner ini adalah teori belajar, individu memiliki tingkah laku baru, menjadi lebih terampil, bersikap dan berkrepribadian karena belajar dari lingkungannya. Lebih lanjut Wagito (2003: 23) menyatakan bahwa cara mengubah dan mengontrol tingkah laku menurut teori Skinner adalah dengan melakukan penguatan (reinforcement) atau dengan mengubah stimulus faktor lingkungan. Alwisol (2007:89) menjelaskan bahwa ada 2 (dua) bentuk pengkondisian perilaku dalam teori Skinner, yang pertama adalah Classical Conditioning, yaitu tingkah laku dipelajari dengan memanfaatkan hubungan stimulus-respon yang bersifat refleks bawaan dan yang kedua Operant Conditioning, yakni tingkah laku yang dipelajari dengan memberikan stimulus di luar kondisi biasanya.

# Pembahasan

# Pelaksanaan *Grand design* Reformasi Birokrasi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia di Indonesia

Fenomena yang telah diangkat dalam pendahuluan tulisan ini menunjukkan SDM aparatur yang belum siap sepenuhnya menghadapi perubahan. Jika ditarik sejarah birokrasi Indonesia, mulai jaman kerajaan sampai orde baru, tampak bahwa birokrasi di Indonesia terbiasa akan pengkultusan individu / pimpinan. Dikarenakan pengkultusan individu tersebut, maka bawahan terbiasa bekerja dengan aturan yang diberikan pimpinan saja, kebiasaan sendiko dawuh dan asal bapak senang tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat yang seharusnya dilayani. SDM birokrat terbiasa bersikap sebagai pejabat yang dilayani dan

bukan melayani sehingga pelayanan prima terhadap masyarakat belum bisa maksimal. Kultur organisasi masa lampau yang masih meninggalkan residu-residu ini cukup kondusif untuk melahirkan mentalitas yang buruk, seperti kurangnya rasa malu dan rasa bertanggungjawab para pegawai. Bayer et al (dalam Alfatih, 2004: 120) mengatakan bahwa kultur organisasi dapat menunjukkan gaya kepemimpinan, sikap pegawai, hubungan antar pribadi dan struktur organisasi.

Untuk mewujudkan sumber daya aparatur yang profesional, maka pemerintah mengadakan berbagai jenis pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia. Namun fenomena yang penulis dapatkan dari observasi di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa para aparat masih enggan memanfaatkan pelatihan dan pendidikan (Diklat) untuk meningkatkan kualitas dan kompetensi mereka. Terbukti saat BPSDMD (Badan Pelatihan Sumber Daya Daerah ) Provinsi Jawa Tengah selaku penanggung jawab Diklat mengadakan Diklat. Banyak OPD (Organisasi Pemerintah Daerah) yang mengirimkan peserta asal atau tidak sesuai antara materi diklat dengan ranah kerja peserta. Bahkan seringkali beberapa OPD tidak mengirim peserta. Padahal materi-materi diklat yang diadakan oleh BPSDMD Prov. Jateng berasal dari usulan-usulan OPD di tahun anggaran sebelumnya. Hal ini terjadi tidak hanya di Jawa Tengah, di Provinsi Banten juga demikian. Keengganan untuk memanfaatkan pelatihan dimungkinkan oleh banyak faktor, salah satu kemungkinan adalah tidak ada-nya biaya (sangu) untuk berangkat pelatihan, kemudian tidak ada apresiasi terhadap lulusan pelatihan-pelatihan tersebut. Atau tidak adanya tindak lanjut terhadap alumnus pelatihan.

Di sisi pengembangan karir, fenomena yang terjadi adalah maraknya talent scouting. Talent scouting merupakan ajang pencarian aparatur yang kompeten untuk menduduki jabatan- jabatan struktural seperti jabatan pengawas dan administrator. Sehingga seharusnya aparatur yang dinyatakan lulus talent scouting memiliki kemungkinan yang besar untuk naik jabatan. Namun pada kenyataannya. Talent scouting hanya sedikit memberi pengaruh pada individu untuk naik jabatan. Karena PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) adalah kepala daerah sehingga "naik jabatan" pun bernuansa politis. Yang terjadi di Pemprov Jateng adalah talent scouting dilakukan berulang-ulang, tahap pertama telah meluluskan ratusan orang, namun belum juga ditempatkan (dinaikkan jabatannya) telah dilakukan talent scouting lagi. Isu yang berhembus adalah karena belum lulusnya orangorang yang dekat dengan kepala daerah dalam talent scouting tahap pertama, sehingga diadakan talent scouting tahap kedua.

Fenomena yang bernuansa politis dalam tawar menawar jabatan ini terjadi di berbagai daerah. Maraknya kepala daerah yang tertangkap KPK dengan tuduhan suap dagang

jabatan menunjukkan bahwa pelaksanaan pengembangan karir aparatur di Indonesia belum sesuai dengan harapan.

Jika dalam pelaksanaan pelatihan dan pengembangan aparatur saja masih jauh dari yang semestinya. Maka profesionalisme birokrasi yang menjadi arah dari *grand design* reformasi birokrasipun masih jauh dari sasaran yang diharapkan.

# Teori Skinner dan Pelaksanaan Manajemen Sumber daya Manusia

Implementasi teori Skinner dalam reformasi birokrasi ini adalah meningkatkan profesionalisme aparatur melalui modifikasi perilaku dengan *operant conditioning*, yakni dengan memberikan stimulan yang berupa *reinforcement* yang terwujud dalam bentuk kebijakan baik terwujud dalam hadiah ataupun hukuman (Gerungan, 2004: 16). Hal ini sejalan dengan pendapat Tharon Greene (dalam Osborne dan Plastrik, 2001; 246) yang mengemukakan bahwa organisasi harus mengubah peraturan untuk bisa melakukan praktik baru, memunculkan cara kerja baru yang akhirnya melahirkan budaya baru.

Belajar dari negara –negara tetangga yang sudah bisa dikatakan cukup berhasil dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Mereka melakukan terobosan-terobosan dalam bidang SDM. Cina mengawali reformasi birokrasi pada masa pemerintahan Deng Xiaoping. Untuk mewujudkan reformasi birokrasi di Cina, Deng Xiaoping melakukan pemangkasan lembaga pemerintahan dari 100 lembaga menjadi 61 buah, bahkan sebanyak 30.000 kader partai yang aktif dalam birokrasi dipensiunkan dini (Budianto, 2010). Hal ini merupakan bentuk reinforcement untuk mewujudkan reformasi birokrasi yang pada awalnya tidak cepat tanggap, SDM yang pemalas, kurang berpendidikan dan terjadinya ketidakefisiensian. Reformasi Birokrasi di Korea Selatan diperkuat pada masa Presiden Kim Dae Jung yang memangkas 16 kantor, 74 biro, 136 departemen, 146 komisi pemerintah termasuk di dalamnya juga memangkas 16% pegawai negeri (Budianto, 2010). Hal ini dilakukan dengan tujuan menciptakan pemerintah yang bersih, ramping, kuat dan efisien.

Pemangkasan lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan negeri tetangga merupakan salah satu bentuk pengkondisian operan (operant conditioning) yang akan menuntut SDM aparatur bersikap kompeten jika tidak ingin kena pangkas. Disisi lain, pemensiunan pegawai besar-besaran yang dilakukan oleh negeri tetangga berdampak pada pembentukan kultur organisasi baru yang seperti diharapkan. Robins (1996: 294) mengemukakan bahwa kultur organisasi diwariskan oleh orang-orang lama kepada orang-orang baru dalam organisasi. Dengan adanya pemangkasan pegawai lama, secara otomatis kultur organisasi yang ada pada mereka pun ikut terpangkas.

Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia berbeda dengan negara tetangga. Untuk mencapai visi reformasi birokrasi yang termuat dalam *grand design* reformasi birokrasi. Indonesia menambah jumlah lembaga negara non struktural, seperti KPK, ombusdman, Komisi Informasi Publik, Komisi Penyiaran dan Komisi-komisi yang lainnya untuk mengawasi jalannya reformasi birokrasi. Alih-alih dapat mempercepat laju reformasi birokrasi, bertebarannya lembaga-lembaga negara non struktural ini justru menambah anggaran belanja negara dan sering terjadi tumpang tindih tupoksi dalam wilayah kerjanya dengan lembaga-lembaga negara struktural, seperti KPK dengan Polri, Ombusdman dengan BPK. Pada akhirnya, yang terjadi bukan visi reformasi birokrasi yang tercapai, namun ketidakprofesionalan birokrasi yang nampak.

# Profesionalisme Aparatur ala Teori Skinner

Profesionalisme aparatur merupakan arah kebijakan reformasi birokrasi yang termuat dalam Perpres nomor 81 tahun 2010. Menurut Siagian (2000:114) konsep profesionalisme dalam diri aparatur terlihat dari kreatifitas, inovasi, kompeten dan konsisten serta responsivitas. Untuk mewujudkan arah kebijakan reformasi birokrasi ini, Teori Skinner menawarkan solusi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur dengan modifikasi perilaku. Hal ini dipertegas oleh Prasojo (2008) bahwa salah satu kunci utama yang bisa mendorong terciptanya kemajuan bangsa melalui reformasi birokrasi adalah kompetensi SDM, yakni adanya SDM yang benar kompeten, konsisten, dan teruji integritasnya dalam menjalankan perubahan. Hal ini senada dengan Osborne dan Plastrik (2001: 256) yang menyatakan bahwa untuk mengubah perilaku aparat, harus mengubah budaya organisasi pemerintah, metode-metodenya, memperjelas tujuan, menciptakan konsekuensi kinerja, dan dengan menciptakan pertanggungjawaban organisasi.

Suryabrata (2002 : 269) menjelaskan bahwa teori Skinner bekerja dengan tiga asumsi dasar, yaitu: Tingkah laku itu mengikuti hukum tertentu, tingkah laku dapat diramalkan, dan tingkah laku itu dapat dikontrol. Berdasarkan teori ini, maka hal yang bisa dilakukan dalam meningkatkan profesionalisme aparatur di Indonesia adalah dengan memodifikasi perilaku melalui *operant conditioning* dengan cara: (1) Rasionalisasi, (2) Membentuk kultur birokrasi yang baru, (3) Peningkatan kualitas SDM, serta (4) Pengawasan masyarakat.

Rasionalisasi ini menyangkut rasionalisasi kelembagaan dan pegawai. Struktur organisasi birokrasi cendrerung gemuk dan efisien, sehingga seringkali terjadi tumpang tindih tupoksi antara lembaga yang satu dengan yang lainnya. Rasionalisasi pegawai agar jumlah pegawai ditiap-tiap unit kerja seimbang dengan beban kerjanya. Rasionalisasi ini

merupakan stimulan yang akan merangsang pegawai berlomba-lomba meningkatkan kinerjanya.

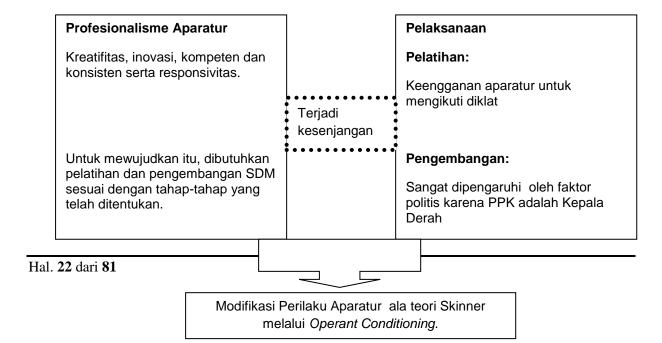
Membentuk kultur birokrasi yang baru ini berdasarkan Teori Skinner berasaskan psikologi behaviouristik yang mempercayai bahwa perilaku individu sangat dipengaruhi oleh lingkungannya. Pegawai-pegawai lama akan mewariskan kultur kerja nya pada pegawai baru, sehingga yang perlu dilakukan adalah memangkas pegawai lama yang tidak efektif kinerjanya. Tentunya hal ini dengan mempertimbangkan evaluasi kinerja pegawai tersebut.

Peningkatan kualitas SDM ini dilakukan dengan cara pendidikan dan pelatihan SDM yang sesuai dengan kebutuhan dan tupoksi pegawai tersebut. Banyaknya kasus pegawai yang enggan melaksanakan diklat dengan alasan tidak bisa meninggalkan pekerjaan karena waktu diklat yang dinilai terlalu lama (14 sampai 21 hari kerja), bisa disiasati dengan mengoptimalkan identifikasi kebutuhan diklat dan pemberian *reinforcement* pada peserta diklat. Dengan adanya rasionalisasi SDM, maka pegawai mau tidak mau harus meningkatkan kompetensinya, dan akhirnya membutuhkan pelatihan dan pendidikan.

Yang terakhir, pengawasan masyarakat. Reformasi birokrasi akan berdampak langsung dengan masyarakat, karena peran utama birokrasi adalah memberikan pelayanan pada masyarakat. Pada tataran ini, masyarakat dilibatkan langsung untuk mengawasi tahap pengembangan karir aparatur. Adanya transparansi *talent scouting* yang bisa dilihat masyarakat langsung serta diberikan ruang bagi masyarakat untuk mengungkap penyelundupan-penyelundupan dalam tahap lelang jabatan merupakan stimulus yang dapat mendorong Kepala Daerah selaku PPK untuk bekerja secara objektif dan optimal.

Modifikasi perilaku ini akan menghasilkan perilaku aparatur birokrasi yang profesional. Profesionalisme birokrasi akan mendukung arah *grand design* reformasi birokrasi yang menuju terwujudnya tata pemerintahan yang baik.

# Kesimpulan



Arah kebijakan reformasi birokrasi adalah meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan perbaikan tata kelola pemerintahan. Pada kenyataannya, birokrasi di Indonesia belum bisa mewujudkan kondisi yang diinginkan. Berbagai fenomena yang terjadi seperti lambannya pelayanan publik dan birokrasi yang berbelit-belit menunjukkan ketidakprofesionalan sebuah birokrasi. Untuk mengubahnya, dibutuhkan pengelolaan SDM yang ada salah satunya melalui pelatihan dan pengembangan SDM. Namun dalam prakteknya, Keengganan aparatur untuk mengikuti diklat dan pengembangan karir Sangat dipengaruhi oleh faktor politis karena PPK adalah Kepala Derah. Untuk menjembatani kesenjangan tersebut, penulis menawarkan bentuk modifikasi perilaku aparatur ala Skinner. Berdasarkan teori Skinner yang berasaskan psikologi behavioristik, profesionalisme aparatur bisa dilakukan melalui modifikasi perilaku dengan menggunakan operant conditioning dengan memberikan stimulan yang berupa rasionalisasi, membentuk kultur birokrasi yang baru, peningkatan kualitas SDM dan pengawasan masyarakat.

# **Daftar Pustaka**

Alfatih, A, 2004, *Memberdayakan Aparatur Pemerintah melalui Reformasi Birokrasi.* Jiana, Jurnal Ilmu administrasi Negara 2004 Vol 4 no 2. Hh 88 -98

Alwisol, 2007, Psikologi Kepribadian. UMM Press, Malang.

Budianto, F, 2010, *Belajar dari Pengalaman Reformasi Birokrasi dari Negara Tetangga*.www.wordpress.com diunduh 13 November 2017

Gerungan, WA, 2004, Psikologi Sosial, PT. Refika Aditama, Bandung.

Haryono, Y, 2016, Mental Kolonialisme, Insan Cendekia, Jakarta.

Handoko, H. 2001, Manajemen Sumber Daya Manusia, UMM Press, Malang.

Keban, YT, 2014, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, dan Isu, Penerbit Gava Media, Yogyakarta.

Osborne, D & Platrik, P, 2001, Memangkas Birokrasi. Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha, Penerbit PPN, Jakarta.

Pasolong, H, 2011, Pengantar Teori Administrasi Publik, Alfabeta, Bandung.

- Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand design* Reformasi Birokrasi 2010 2025, KemenPAN RB
- Prasojo, E, 2008. *Reformasi Birokrasi : The Irrefomable*. www.mediaindonesia.com. 28 Agustus 2008.
- Robins, S, 1996, *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi, Jilid I,* Edisi Bahasa Indonesia, Alih Bahasa: Handyana Pujaatmaka, PT. Prenhallindo, Jakarta.
- Siagian, S, 2000, Patologi Birokrasi, Galia Indonesia, Jakarta.
- Suryabrata, S, 2002, Psikologi Kepribadian, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Walgito, B, 2002, Pengantar Psikologi Umum, Penerbit Andi, Jogjakarta.
- Kompas. 23 Maret 2016. Birokrasi Indonesia terburuk kedua di Asia. www.kompas.com
- Zainuri, M, 2015, *Manajemen Sumber Daya Manusia di Pemerintahan*, LP3M Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta.