

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Menurut UU Nomor 8 Tahun 1974 jo UU Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS). PNS adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam menyelenggarakan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan (Lembaga Administrasi Negara, 2006). Berdasarkan penjelasan tersebut tampak peran penting PNS dalam melayani masyarakat.

PNS berperan besar dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan pemerintahan dan terciptanya pelayanan prima kepada masyarakat. Hal ini cukup beralasan karena PNS merupakan penggerak birokrasi pemerintahan, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Selain itu, peran PNS kedepan adalah sebagai fasilitator dengan mengedepankan pelayanan publik yang baik, cepat, tepat, dan profesional (“Sumpah dan Janji PNS: Tingkatkan Kinerja dan Pelayanan”, 2012). Apabila hal itu dapat terlaksana, maka kinerja setiap instansi pemerintah akan berfungsi dengan baik.

Berdasarkan hasil penilaian laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan pusat tahun 2011 yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, didapatkan data sebagai berikut (Dewi, 2012):

Tabel 1.1
Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi

Kategori Hasil Penilaian	Jumlah	Instansi
Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi		
A (Sangat Baik)	2	Instansi
B (Baik)	17	Instansi
CC (Cukup Baik)	49	Instansi
C (Agak Kurang)	14	Instansi

Sumber: www.menpan.go.id

Data tersebut menunjukkan bahwa 76,83% instansi pemerintahan masih berada pada kategori cukup baik dan agak kurang dalam hal akuntabilitas. Hanya 23,17% instansi pemerintah yang mempunyai akuntabilitas pada kategori baik dan sangat baik. Menurut Sadjarto (2000: 138), akuntabilitas merupakan salah satu unsur pokok perwujudan *good governance* yang saat ini sedang diupayakan di Indonesia. Pemerintah diminta untuk melaporkan hasil program yang telah dilaksanakan sehingga masyarakat dapat menilai apakah pemerintah telah bekerja dengan ekonomis, efisien dan efektif.

Fakta lainnya menunjukkan masih adanya kesenjangan dengan kondisi ideal tentang peran PNS. Andrianof Chaniago selaku pengamat kebijakan publik mengatakan bahwa pemerintah harus fokus kepada perbaikan kualitas dan mutu PNS sebagai aparatur negara. Sudah menjadi rahasia umum apabila mental dan mutu aparatur negara masih kurang (Zubaidah, 2011). Hal senada juga diutarakan langsung oleh Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

(Menpan RB) Azwar Abubakar. Azwar mengatakan, banyak pegawai honorer maupun kontrak dulunya bekerja sangat rajin, tetapi ketika diangkat menjadi PNS karena pengabdianya, yang bersangkutan menjadi malas bekerja. Azwar menambahkan fenomena PNS malas hampir menghampiri semua kementerian dan lembaga negara. Dampak kinerja PNS seperti itu membuat kinerja birokrasi menjadi beban negara, dan bukan justru membantu negara membuka lapangan kerja (Putera, 2011).

Fenomena masih adanya kesenjangan antara peran PNS yang seharusnya dengan yang senyatanya, masih ditambah dengan terjadinya kasus pelanggaran disiplin PNS. Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek) mencatat terjadinya 28 kasus pelanggaran disiplin PNS yang disidangkan pada tanggal 13 Januari 2012. Kasus tersebut terdiri dari 19 pelanggaran PP 30 tahun 1980 dan PP 53 tahun 2010, serta 9 kasus pelanggaran PP 10 tahun 1983 jo PP 45 1990. Adapun beban tugas Bapek sampai 13 Januari 2012 ada 414 kasus, termasuk dua kasus baru yang masuk pada 2012. Kasus-kasus tersebut terdiri dari permintaan tanggapan atau bahan sebanyak 159 kasus, bahan telah lengkap sebanyak 60 kasus, siap sidang 90 kasus. Untuk kasus siap sidang sebanyak 77, termasuk yang sedang disidangkan. Kasus yang siap untuk sidang Bapek sebanyak 28 kasus (“414 Kasus Pelanggaran PNS Belum Disidang”, 2012).

Hal yang lebih mengejutkan disampaikan oleh wakil ketua PPATK Agus Santoso. Agus menyampaikan bahwa 50 persen PNS telah melakukan tindakan korupsi, yang disampaikannya dalam seminar nasional di Jakarta mengenai tindak pidana pencucian uang. Kabar tersebut didasarkan atas temuan yang didapatkan

oleh tim PPATK. Agus menambahkan bahwa sebanyak 50 persen PNS muda melakukan pencucian uang dengan memasukkan uang negara ke dalam rekening pribadi, bahkan terdapat 10 PNS muda golongan IIIB yang berusia 28 tahun-an yang memiliki rekening miliaran rupiah. Setiap menjelang akhir tahun, secara bersama-sama PNS di Indonesia baik dari pusat maupun daerah terutama bendahara proyek mengirimkan sebagian uang negara ke rekening istri dan anaknya serta orang tuanya (Ariansyah, 2011).

Hal serupa (pelanggaran terhadap peraturan) juga terjadi di jajaran PNS Pemerintah Provinsi Jawa Timur (Pemprov Jatim). Sebanyak 25 PNS di lingkungan Pemprov Jatim dipecat sepanjang tahun 2011. Rinciannya adalah 20 orang dipecat dengan tidak hormat, dan lima sisanya diberhentikan dengan hormat. Kepala BKD Akmal Budianto menjelaskan bahwa selama tahun 2011 terdapat 32 kasus pelanggaran yang dilakukan oleh para PNS di jajaran Pemprov Jatim. Dari 32 kasus, 7 kasus mendapatkan sanksi ringan dan teguran, sementara 25 lainnya harus diberhentikan baik secara hormat maupun tidak hormat. Sanksi ringan dan teguran diwujudkan dalam bentuk sanksi penurunan pangkat, penundaan kenaikan gaji, serta diberhentikan sementara dari jabatan yang sudah dijabatnya (“25 PNS Pemprov Dipecat Selama 2011”, 2011).

Kasus yang terjadi di jajaran PNS Pemprov Jatim ruang lingkupnya adalah seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hasil pengumpulan data awal yang dilakukan oleh peneliti di salah satu SKPD, menemukan bahwa hal serupa (pelanggaran peraturan) juga terjadi. Perlu diketahui bahwa SKPD yang dimaksud merupakan SKPD yang memiliki peran penting di lingkungan Pemprov Jatim.

PNS di SKPD ini seharusnya bisa memberikan contoh (dalam hal disiplin terhadap peraturan) bagi PNS di SKPD lainnya. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Mr.X (nama subyek sengaja disamarkan dengan alasan kerahasiaan), di institusinya juga terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh beberapa oknum PNS. Pelanggaran tersebut mulai dari tidak ikut apel pagi, tidak ada di tempat, serta pulang lebih cepat dari waktu yang seharusnya. Mr.X sendiri mempunyai jabatan strategis di institusi tempat peneliti melakukan penelitian. Demi keperluan penelitian, nama institusi tempat dilakukannya penelitian, untuk selanjutnya disebut dengan istilah 'Instansi A'.

Pelanggaran peraturan memang masih terjadi di institusi A, yang dilakukan oleh beberapa oknum PNS. Hal tersebut juga diperkuat oleh Mr.Y. Menurutnya, di instansinya jumlah PNS yang masih melakukan pelanggaran disiplin berkisar 5% dari keseluruhan jumlah PNS yang ada. Mr.Y lebih jauh menjelaskan bahwa pada tahun sebelumnya (tahun 2010) ada oknum PNS di instansinya yang melakukan pelanggaran tingkat sedang. Fakta yang juga didapat oleh peneliti di lapangan yaitu adanya oknum PNS yang tidak diketahui keberadaannya selama jam kerja, meskipun yang bersangkutan hadir di pagi hari untuk mengikuti apel. Informasi ini didapatkan dari keterangan Mr. Z yang duduk bersebelahan dengan meja kerja oknum PNS tersebut. Pada kesempatan lain, Mr. Z secara tidak langsung menambahkan bahwa informasi yang diperoleh peneliti tentang persentase oknum PNS yang melanggar sebenarnya seperti fenomena gunung es, yaitu jumlahnya lebih besar daripada data yang tercatat. Padahal seharusnya hal ini tidak boleh terjadi, terlebih lagi di instansinya, yang seharusnya bisa menjadi

contoh bagi SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) lainnya. Hal tersebut didasari oleh beberapa misi instansi A yang ada, yaitu mewujudkan penyelenggaraan manajemen Sumber Daya Aparatur yang akuntabel dan mengembangkan nilai-nilai budaya kerja dan etika pelayanan (“Misi”, 2012). Tentu saja hal ini sangat bertentangan dengan fakta yang ada di lapangan.

Terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh sebagian PNS, memberikan bukti bahwa sebagian PNS masih belum mempunyai kepatuhan terhadap otoritas. Kondisi seperti mencerminkan tidak ada atau kurangnya *authoritarian submission*. Altemeyer (1996: 6) sendiri mengartikan *authoritarian submission* sebagai suatu keadaan dimana orang tunduk atau patuh terhadap otoritas yang dipersepsikan ada dan mempunyai legitimasi di masyarakat tempatnya tinggal. Kurangnya *authoritarian submission* pada sebagian oknum PNS tersebut tercermin dari adanya pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah (PP) No.53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS. PP No.53, yang merupakan peraturan yang dibuat pihak otoritas untuk dipatuhi oleh para PNS. Hasil wawancara terhadap Mr. Z, didapatkan informasi bahwa PNS yang ada di instansinya cenderung bersikap tidak mau peduli terhadap pelanggaran yang dilakukan rekan sekerjanya. Misalnya adalah ketidakhadiran rekan kerja di kantor selama jam kerja, maka PNS yang lain cenderung tidak mau berpartisipasi dalam menegakkan aturan disiplin yang sudah ada, yaitu dengan tidak melaporkannya kepada atasan untuk ditindak. Jika menggunakan istilah Altemeyer, kondisi ini mencerminkan masih kurangnya aspek *authoritarian aggression* PNS yang ada. *Authoritarian*

aggression merupakan sikap agresif yang ditujukan kepada berbagai orang, yang dipersepsikan diberi sanksi oleh pihak otoritas yang ada (Altemeyer, 1996: 6).

Keterangan dari Mr. Z juga menyebutkan bahwa biasanya sebagian oknum PNS tidak bisa diajak bekerja sama dalam menjalankan tugas dari atasan. Padahal, saling bekerja sama dalam menjalankan tugas merupakan aturan tidak tertulis yang harus dilaksanakan oleh semua PNS (Gumelar dkk, 2005). Hal ini mencerminkan kurangnya aspek *conventionalism* pada sebagian diri pegawai. Altemeyer (2006: 27) mendefinisikan *conventionalism* sebagai suatu keadaan dimana orang mempercayai bahwa semua orang harus mengikuti norma dan adat yang sudah diakui oleh otoritas. Otoritas sendiri adalah kekuasaan yang diberikan kepada seseorang dan lembaga berdasarkan keinginan masyarakat (Eagan, 2007: 83).

Konstruk yang bisa menggambarkan aspek *authoritarian submission*, *authoritarian aggression*, dan *conventionalism* adalah *Right-Wing Authoritarianism* (RWA). RWA dijelaskan oleh Altemeyer (Millon, dkk, 2003: 509) sebagai kovariansi dari tiga sikap, yaitu *authoritarian submission*, *authoritarian aggression*, dan *conventionalism*. RWA merupakan perkembangan konstruk dari *authoritarianism* yang dikembangkan oleh Altemeyer (Leary & Hoyle, 2009). Altemeyer (1996: 10) sendiri menyebut konstruk RWA dan *authoritarianism* secara bergantian pada tulisannya yang berjudul *the authoritarian specter*. Altemeyer sendiri mengkonseptualisasikan *authoritarianism* lebih kepada secara psikologis daripada politik. *Authoritarianism* merupakan kepatuhan terhadap pihak yang dipersepsikan

mempunyai wewenang, secara khusus adalah mereka yang berada pada sistem pemerintahan yang sudah ada atau sudah berdiri (Altemeyer dalam Cottam dkk., 2004: 24).

Pada perkembangan terbaru, *authoritarianism* sendiri dipandang sebagai konstruk sikap (Leary & Hoyle, 2009: 315). Pada konteks sikap secara umum, Bennett (1999: 84) menemukan dalam penelitiannya bahwa variabel situasi mempengaruhi secara kuat terhadap pengukuran sikap, terutama partisipan asal Amerika. Hal tersebut senada dengan penelitian survey secara longitudinal yang dilakukan Garner (2005) pada salah satu akademi kepolisian regional di Amerika. Hasil penelitian Garner (2005: 56) menjelaskan bahwa terdapat perubahan sikap para kadet seiring dengan situasi yang dihadapinya dalam training intensif kepolisian.

Pada konteks *authoritarianism*, sudah ada hasil penelitian tentang konsep tersebut. Hasil penelitian Butler (2009: 49) menunjukkan bahwa seseorang yang memiliki kecenderungan *authoritarians* tinggi, lebih takut terhadap situasi yang melibatkan penyimpangan sosial. Adapun penyimpangan yang dimaksud yaitu perilaku yang memiliki potensi untuk direspon dengan ketidaksetujuan, hukuman, atau kebencian. Sebagai salah satu bentuk penyimpangan, korupsi ternyata mempunyai berhubungan dengan faktor situasi kerja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor situasi kerja memungkinkan terjadinya tindakan korupsi (Rabl, 2011; Gorta, 1998; Tanzi, 1998).

Sejumlah hasil penelitian lain juga menunjukkan adanya hubungan *authoritarianism* dengan *personal values*. McFarland & Adelson (dalam Cohrs,

dkk, 2005: 1427) menemukan *Authoritarianism* berhubungan dengan tingginya nilai-nilai *tradition, conformity*, dan *security*, serta rendahnya nilai *self-direction*. Ada temuan lain serupa yang menyatakan *Authoritarianism* berhubungan kuat dengan *alphaisms*, yaitu sikap yang menghormati otoritas tradisional dan sumber-sumber religius (Saucier, dalam Cohrs, dkk, 2005). Hasil penelitian Cohrs, dkk (2005) juga mengungkap hasil temuan yang sejalan, yaitu bahwa RWA (*authoritarianism*) berhubungan kuat dengan *conservation values* (dengan menggunakan instrumen PVQ dari Schwartz) dan sikap yang berhubungan dengan ancaman.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan sebelumnya, penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Adakah hubungan antara *situational strength* dengan *authoritarianism* pada Pegawai Negeri Sipil Instansi A?
2. Adakah hubungan antara *conservation values* dengan *authoritarianism* pada Pegawai Negeri Sipil Instansi A?
3. Adakah hubungan antara *situational strength* dan *conservation values* secara bersama-sama dengan *authoritarianism* pada Pegawai Negeri Sipil Instansi A?
4. Adakah hubungan *situational strength* dengan *authoritarianism* pada Pegawai Negeri Sipil Instansi A, apabila *conservation value* dikontrol?

5. Adakah hubungan *conservation value* dengan *authoritarianism* pada Pegawai Negeri Sipil Instansi A, apabila *situational strength* dikontrol?

1.3. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini dilakukan berdasarkan latar belakang fakta di lapangan yang menunjukkan kurangnya aspek *authoritarian submission*, *authoritarian aggression*, dan *conventionalism* pada sebagian PNS di instansi A. Ketiga aspek tersebut (*authoritarian submission*, *authoritarian aggression*, dan *conventionalism*) terangkum dalam konsep *Right-Wing Authoritarianism* (RWA) yang dijelaskan oleh Altemeyer (Millon, dkk, 2003). RWA merupakan perkembangan konstruk dari *authoritarianism* yang dikembangkan oleh Altemeyer (Leary & Hoyle, 2009). Altemeyer (2006) sendiri menyebut konstruk RWA dan *authoritarianism* secara bergantian pada tulisannya yang berjudul *the authoritarians*.

Beberapa hasil laporan sebelumnya menunjukkan adanya hubungan antara aspek situasi dengan *authoritarianism*. Laporan Tanzi (1998) tentang korupsi menunjukkan adanya peran faktor situasi dalam mendorong terjadinya korupsi. Faktor situasi tersebut secara garis besar dibagi menjadi dua, yaitu faktor yang bersifat langsung (*direct factors*) dan faktor yang bersifat tidak langsung (*indirect factors*). Faktor yang langsung antara lain: regulasi dan perizinan, perpajakan, kebijakan pengeluaran, ketentuan harga bagi barang dan jasa, kebebasan lainnya untuk memutuskan. Adapun faktor yang tidak langsung (*indirect factors*) meliputi: kualitas birokrasi, tingkat upah sektor publik, hukuman bagi koruptor,

kontrol institusi, transparansi peraturan & hukum, contoh dari pimpinan. Hal tersebut senada dengan hasil penelitian Gorta (1998) yang menjelaskan adanya beberapa kondisi kerja yang memungkinkan terjadinya tindakan korupsi. Sedangkan hasil penelitian lain melaporkan bahwa orang yang mempunyai kecenderungan *authoritarians* tinggi, lebih takut terhadap situasi yang melibatkan penyimpangan sosial (Butler, 2009). Penyimpangan yang dimaksud disini yaitu perilaku yang memiliki potensi untuk direspon dengan ketidaksetujuan, hukuman, atau kebencian. Butler (2009) sendiri menyampaikan bahwa rasa takut terhadap penyimpangan merupakan prediktor bagi *authoritarianism*.

Selain aspek kekuatan situasi, penelitian ini nantinya juga mencari tahu mengenai hubungan antara *conservation values* dengan *authoritarianism*. Hal ini dilakukan, mengingat beberapa hasil penelitian sebelumnya menunjukkan adanya hubungan antara *tradition*, *conformity*, dan *security* dengan (*authoritarianism*) RWA (McFarland & Adelson, 1996; Saucier, 2000; dalam Cohrs, dkk, 2005). Penelitian Cohrs, dkk (2005) sendiri dilakukan di Jerman dengan menggunakan skala.

Penelitian ini berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya karena penulis mencoba mencari tahu hubungan antara dua variabel independen (dalam hal ini *situational strength* dan *conservation values*) dengan *authoritarianism*. Selain itu, penelitian tentang *authoritarianism* pada konteks psikologis (dan bukan politik) selama ini hanya diteliti di luar negeri dan belum pernah diteliti di Asia, termasuk Indonesia. Penulis hanya menemukan hasil penelitian di Asia tentang

authoritarianism pada konteks politik (Caraway, 2004; Slater, 2006; Case, 2009; Rodan & Jayasuriya, 2009).

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan jawaban tentang *authoritarianism* Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan institusi A, selaku pelaksana atas kebijakan pemerintah. Persoalan *authoritarianism* tersebut ingin diketahui keterkaitannya dengan *situational strength* dan *conservation values*. Dengan kata lain, penelitian ini mencari tahu hubungan antara *situational strength* dengan *authoritarianism*, serta hubungan antara *conservation values* dengan *authoritarianism*. Penelitian ini juga mencoba mencari tahu hubungan *situational strength* dan *conservation values* secara bersama-sama dengan *authoritarianism*. Lebih spesifik lagi, peneliti juga mencari tahu hubungan antara *situational strength* dan *conservation value*, terhadap *authoritarianism* apabila salah satu variabel bebasnya dikontrol secara bergantian.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini secara garis besar bisa dibagi menjadi 2 macam, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis:

- 1.1. Memberikan kontribusi kajian literatur tentang *authoritarianism* di Indonesia dalam konteks psikologi.

1.2. Memberikan informasi tentang hubungan antara *situational strength* dan *conservation values*, dengan *authoritarianism*.

2. Manfaat praktis:

2. 1. Penelitian ini bisa dijadikan sebagai masukan tentang gambaran *conservation values* PNS di Instansi A.

2. 2. Memberikan pengetahuan tentang kekuatan situasi kerja dalam pandangan PNS Instansi A.

2. 3. Memberikan gambaran mengenai kecenderungan sikap *authoritarianism* pada PNS Instansi A.