

BUDAYA ORGANISASI DAN INOVASI PELAYANAN: Menyimak Pengalaman dari Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam, Sumatera Barat

Yudiantarti Safitri

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,
Telp. (022) 7790044, Fax. (022) 7790055, e-mail: yudiantarti_safitri@yahoo.com

Organizational Culture and Service Innovation: (Experience From Some Sub Districts in Agam Regency, West Sumatera)

An organization's culture is something that created, transformed, or cared for by members of the organization. Whereas innovation can be explained as a process in which economic and social values are combined to form a science which is developed and implemented in order to increase a product, process, or new service. An innovation to an organization cannot be separated from the organization's ability to learn. An organization's culture needs to keep developing in order to create innovation which leads to increased performance in local government. Regency districts have developed many innovations to public service. The public service innovation that has been developed is a perfect collaboration between local governments (that tried to develop organizational cultures) and local citizens (who honor the local culture.) Positive combinations of organizational cultures and local cultures are able to create a public service innovation for sub district in Agam regency governmental area

Keywords: Organizational Culture, Service Innovation, Kecamatan/District, Regional Government of Agam

"The real difference between success and failure in an organization can very often be traced to the question of how well the organization brings out the great energies and talents of people (Thomas Watson Jr-IBM)".

A. PENDAHULUAN

Mengoptimalkan energi dan talenta yang dimiliki oleh pemerintah daerah, tampaknya mulai diaplikasikan oleh kecamatan-kecamatan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam. Kesuksesan yang dicapai dalam memberikan pelayanan kecamatan beberapa tahun terakhir ini tidak lepas dari besarnya energi yang diberikan oleh para pimpinan dan orang-orang bertalenta yang berada di ujung tombak pelayanan di kecamatan pada khususnya dan Pemerintah Kabupaten pada umumnya. Budaya dan inovasi organisasi terus dikembangkan untuk mencapai kinerja yang semakin meningkat di jajaran Pemerintah Kabupaten Agam.

Kabupaten Agam adalah sebuah kabupaten yang terletak di provinsi Sumatera Barat. Kabupaten Agam memiliki wilayah seluas 2.232.30 km² dan penduduknya berjumlah sekitar 500.000 jiwa. Sistem pemerintahan di Kabupaten Agam terbagi dalam 16 Kecamatan dan 82 Nagari serta 467 Jorong, dengan ibukota terletak di Lubuk Basung.

Berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya di Indonesia, Sumatera Barat memiliki Nagari serta Jorong di wilayahnya yang bisa dikatakan sama dengan Desa dan Kelurahan di wilayah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat. Sedangkan Jorong atau dengan nama lain yang setingkat dan

terdapat dalam Nagari adalah bagian dari wilayah Nagari. (Lihat Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari).

Kuatnya pengaruh budaya lokal Sumatera Barat memberikan dampak positif terhadap budaya organisasi birokrasi di Kabupaten Agam, sehingga jalannya pemerintahan daerah mengikuti norma-norma yang berlaku. Budaya organisasi tersebut pada akhirnya memberikan pengaruh signifikan terhadap pemberian pelayanan di tingkat kecamatan.

Tulisan ini bermaksud membahas budaya organisasi dan inovasi pelayanan kecamatan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam. Pembahasan akan diawali dengan pengertian budaya organisasi dan inovasi secara umum. Dilanjutkan dengan pembahasan tentang pengaruh budaya organisasi dan inovasi terhadap kinerja organisasi. Pada bagian berikutnya diulas budaya organisasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam, dan inovasi pelayanan kecamatan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam. Tulisan ini akan ditutup dengan kesimpulan.

B. BUDAYA ORGANISASI

Budaya organisasi merupakan salah satu tema yang menarik bagi banyak disiplin ilmu, mulai dari ranah sosiologi, antropologi, ilmu manajemen, hingga ilmu perilaku organisasi. Karena luasnya studi budaya organisasi maka cakupan definisi budaya organisasi merunut dan sangat tergantung dari masing-masing disiplin. John S. Cowings (1999) dalam sebuah makalahnya "*organizational culture*" mengidentifikasi bahwasanya terdapat dua kubu yang memaknai eksistensi budaya organisasi.

Kubu pertama memandang budaya sebagai sesuatu yang implicit dalam

kehidupan sosial. Budaya merupakan sesuatu yang terjadi secara alamiah karena para individu mentransformasi diri mereka ke dalam kelompok-kelompok sosial sebagai komunitas, suku, maupun bangsa. Kubu kedua mewakili pandangan bahwa budaya adalah produk sosial yang eksplisit yang muncul dari interaksi sosial yang langsung maupun tidak langsung memiliki konsekuensi terhadap perilaku yang bisa diamati. Menurut Cowings (1999) pandangan kubu kedua dinilai paling relevan dengan analisis dan evaluasi mengenai budaya organisasi dan strategi perubahan budaya dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi.

Schein (2004) mendefinisikan budaya kelompok (organisasi) sebagai "*a pattern of shared basic assumptions that group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and therefore to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel relation to those problems*". Definisi ini mengandung tiga karakteristik budaya organisasi yang paling penting, yaitu pertama, budaya organisasi diberikan kepada pegawai baru melalui proses sosialisasi; kedua, budaya organisasi mempengaruhi perilaku manusia ditempat kerja; dan ketiga budaya organisasi berlaku pada dua tingkat yang berbeda. Masing-masing tingkat bervariasi dalam kaitannya dengan pandangan ke luar dan kemampuan bertahan terhadap perubahan. Budaya organisasi merupakan wujud anggapan yang dimiliki, diterima secara implisit oleh kelompok dan menentukan bagaimana kelompok tersebut merasakan, memikirkan, dan bereaksi terhadap lingkungan yang beranekaragam.

Menurut Edgar Schein (2004), budaya organisasi merupakan level yang lebih dalam dari asumsi-asumsi dan keyakinan dasar yang dipelajari untuk merespon masalah-masalah kelompok untuk bertahan di dalam lingkungan eksternalnya maupun dalam upaya

memecahkan masalah-masalah internalnya; asumsi dan keyakinan dasar dibagi oleh anggota kelompok organisasi; asumsi dan keyakinan dasar tersebut berjalan dengan tidak disadari.

Budaya menurut Schein (2004) terdiri atas tiga tingkatan, yaitu: *behavior and artifacts, values*, dan *assumptions and beliefs*. Tingkat yang paling dapat dilihat adalah perilaku dan artifak (*behavior and artifact*). *Behavior and artifact* adalah tingkat budaya yang dapat diamati dan berisi pola-pola perilaku manifestasi budaya keluar, misalnya tingkat penggunaan teknologi dan penataan ruang kerja. Artifak dan perilaku juga memberitahukan kepada kita mengenai apa yang dilakukan dan mengapa sesuatu tidak dilakukan oleh sebuah kelompok. Tingkat berikutnya dalam budaya adalah nilai (*values*) yaitu sesuatu yang mendasari dan menentukan perilaku tertentu. Kemudian level terdalam dari budaya adalah level asumsi dan keyakinan. Asumsi dan keyakinan dasar akan dapat tumbuh berkembang menjadi nilai.

Konsep budaya organisasi seperti yang dikemukakan oleh Schein (2004) juga mengandung tiga dimensi utama, yaitu:

1. Budaya organisasi menjadikan organisasi bertahan dan mampu beradaptasi terhadap pengaruh lingkungan eksternal. Untuk dimensi ini, organisasi memiliki lima elemen penting, yaitu *mission and strategy, goals, means, measurement and correction*.
2. Dimensi kemampuan mengelola integrasi internal. Untuk mengelola integrasi internal dengan baik, ada enam elemen penting bagi organisasi, yaitu menciptakan kesamaan bahasa dan kategori konsep; mendefinisikan batas-batas kelompok dan kriteria keluar masuknya anggota kelompok; distribusi kekuasaan dan status; pengembangan norma-norma

keintiman, pertemanan dan kecintaan; mendefinisikan dan menerapkan penghargaan dan sanksi dan menjelaskan *ideology* dan agama yang tidak dapat dijelaskan.

3. Dimensi realitas, kepercayaan, waktu dan ruang. Enam faktor penting berhubungan dengan dimensi ketiga ini adalah alam realitas dan kebenaran, alam waktu, alam ruang, alam kehidupan manusia, alam aktivitas manusia, dan alam hubungan antar manusia.

Pandangan mengenai budaya organisasi juga muncul dari John P. Kotter dan James L. Heskett. Kotter dan Heskett (1997) menyatakan bahwa terdapat dua tingkatan dalam budaya, yaitu tingkatan budaya yang tidak tampak dan sulit berubah serta tingkatan budaya yang tampak dan mudah berubah. Tingkatan budaya yang tidak tampak merupakan nilai yang dianut bersama oleh orang-orang dalam kelompok dan cenderung bertahan sepanjang waktu bahkan meskipun anggota kelompok sudah berubah. Sedangkan pada tingkatan yang terlihat budaya menggambarkan pola atau gaya perilaku suatu organisasi sehingga karyawan-karyawan baru secara otomatis terdorong untuk mengikuti perilaku sejawatnya.

Budaya yang tidak tampak dan sulit berubah tersebut tidak selamanya buruk, sebagai contoh misalnya perhatian para pimpinan terhadap kesejahteraan pegawai. Hal demikian tidak akan mudah berubah sekalipun manajer yang ada telah diganti atau contoh lainnya adalah memberikan penghormatan (*reward*) kepada senior atau pegawai yang telah lama bekerja. Budaya demikian disebut sebagai budaya yang baik, asalkan tetap dijalankan sesuai dengan sistem yang ada dan relevan dengan kondisi organisasi. Namun demikian tetap perlu dicatat bahwa perubahan-perubahan harus terus dilakukan agar organisasi dapat maju dan

berkembang sejalan dengan perkembangan jaman.

Budaya organisasi sedikit banyak dipengaruhi oleh lingkungan dimana organisasi berada. Budaya dimaksud mencakup siapa kami, apa yang kita percaya, dan apa yang kita lakukan. Karena baik dan buruknya kinerja pegawai bisa dilihat dari budaya suatu organisasi, maka tidak mengherankan jika budaya organisasi dikatakan sangat berpengaruh terhadap kinerja pegawai.

Budaya organisasi adalah sesuatu yang diciptakan, dipelihara atau ditransformasikan oleh orang-orang di dalam organisasi. Sementara itu, budaya organisasi, sebagian juga diciptakan dan dipelihara oleh pemimpin pada *executive level*, karena mereka merupakan sumber pokok untuk membangkitkan *ideology*, artikulasi nilai inti dan spesifikasi norma-norma organisasi (Cowings, 1999). Menurut Faozan (2005), sejalan dengan perkembangan perubahan yang terjadi di tanah air, seperti misalnya otonomi daerah, penataan kelembagaan pemda, anggaran berbasis kinerja dan hal-hal lain terkait dengan *good governance*, maka pimpinan strategik (*strategic leaders*) memiliki segudang tantangan tambahan. Para pimpinan tersebut dituntut mampu menciptakan cara dan peluang untuk menanamkan dibenak para bawahannya suatu cara-cara pandang baru mengenai eksistensi dan kapabilitas mereka dalam rangka mengantisipasi perubahan (Cowings, 1999).

C. INOVASI ORGANISASI

Inovasi menjadi terminologi yang sangat penting ketika kita memasuki *knowledge era*. Inovasi telah menjadi suatu kebutuhan bagi setiap organisasi –publik, privat, dan pemerintah-- yang ingin melanjutkan keberlangsungan perkembangannya. *The Conference Board of Canada* (2002) mendefinisikan inovasi

sebagai suatu proses melalui mana nilai ekonomi dan social dipadukan dari pengetahuan yang dimiliki, dikembangkan, dan diimplementasikan untuk menghasilkan produk, proses, dan pelayanan baru yang ditingkatkan.

Inovasi telah menggantikan konsep *survive* secara total, karena terminologi “bertahan hidup” telah usang dalam situasi turbulensi dan perubahan yang serba cepat. Terminologi inovasi bukan lagi hanya untuk manajemen tingkat menengah atau puncak, tetapi setiap orang di dalam organisasi bertanggung jawab untuk inovasi personal, tim dan organisasi (Clemmer, 2001a). Sejalan dengan pemikiran tersebut, Senge (1990) mengatakan:

“It is no longer sufficient to have one person learning for the organization, a Ford or a Sloan or a Watson. It’s just not possible any longer to ‘figure out’ from the top, and have everyone else following the orders of the ‘grand strategist.’ The organizations that will truly excel in the future will be the organizations that will truly tap people’s commitment and capacity to learn at all levels in an organization”.

Senge (1998) dalam papernya “*The Practice of Innovation*”, merujuk pendapat Peter Drucker mengenai 3 (tiga) bahan baku dari disiplin inovasi (*discipline of innovation*), yaitu misi (*mission*), visi (*vision*), dan penilaian hasil (*assessment*). Meskipun bahan baku tersebut tampak sederhana, tetapi dalam prakteknya bukanlah sesuatu yang mudah dilakukan. Hal ini dapat diketahui dari banyaknya organisasi yang belum mampu menciptakan inovasi secara berkelanjutan atau bahkan seringkali gagal mewujudkan hal tersebut.

Clemmer (2001) berargumentasi bahwa agar dapat melakukan inovasi secara berkelanjutan, terdapat empat langkah yang dalam prakteknya harus dijalankan. Dua langkah pertama tergantung pada keahlian orang-orang atau kepemimpinan. Langkah ketiga dan keempat tergantung pada disiplin sistem

dan proses manajemen. Keempat langkah tersebut yaitu:

- 1) *Exploration- a broad, open search for strategic partnership, unresolve problems, latent or unmet needs, new markets and customers segments that potentially fit the organization's Context and Focus (vision, values, and purpose) as well as core competencies.*
- 2) *Experimentation- pilots, clumsy tries, and "mucking around" to test the potential opportunity for viability and to learn what would be needed to make it successful.*
- 3) *Development- major resources are now committed to fully developing or refining the few new products, services, or businesses that are clearly ready to be capitalized on.*
- 4) *Integration- the new product, service, or business enters the organization's mainstream.*

Dari uraian di atas, sangat jelas bahwa inovasi sebuah organisasi tidak bisa lepas dari kemampuan organisasi dalam belajar. Oleh karena itu, pembelajaran di dalam organisasi atau penciptaan pengetahuan organisasi menjadi pokok bahasan yang semakin dominan dan semakin terkait erat dengan inovasi organisasi.

Sehubungan dengan hal dimaksud, sangat jelas kiranya bahwa untuk menjadi intitusi pemerintah yang inovatif perlu melakukan perubahan budaya besar-besaran yang mampu menghalau habis budaya-budaya konvensional yang tidak kondusif (Faozan, 2003). Jalan utama yang perlu dikembangkan adalah membangun proses pembelajaran organisasi atau penciptaan pengetahuan organisasi sebagai basis perdana dan utama membangun inovasi organisasi menuju keunggulan daya saing.

Dari berbagai literatur yang ada menyebutkan bahwa pada umumnya tanggungjawab mengenai pembelajaran

organisasi menyebar keseluruh penjuror organisasi. Faozan (2003) menegaskan bahwa peranan pucuk pimpinan adalah untuk mendukung (*enabling*) pembelajaran organisasi ketimbang mengatur atau mengontrol hal ini secara langsung.

Dapat dibuktikan bahwa semua literatur yang membahas topik kepemimpinan (*leadership*) -teori, perilaku dan pengembangan organisasi, ilmu administrasi dan manajemen, sosiologi dan sebagainya- mengatakan bahwa kepemimpinan memegang peranan penting bagi maju-mundurnya sebuah organisasi. Senge (1996) mengatakan:

"Truly innovative, adaptive companies recognize that healthy leadership ecology requires three kind of leaders: local line leaders..., internal networkers..., and executive leaders. All three have essential role to play. Without the initiative of local line leaders, no change effort will get very far. Without internal networkers, innovative practices rarely spread. Without executive leadership, the overall corporate climate will continually thwart basic innovation".

Kini sudah saatnya para pimpinan instansi pemerintah -para pejabat di jajaran pemerintah pusat dan daerah- menyadari bahwa dalam satu dekade terakhir, ilmu-ilmu yang selama ini hanya dioptimalkan oleh sektor bisnis telah merambah ke dalam sektor publik atau pemerintah. Namun sayangnya, sebagian besar para pimpinan yang telah menerima materi berharga dalam diklat kepemimpinan, menganggap bahwa hal itu hanya perlu diketahui dan dipelajari hanya pada saat diklat berlangsung, tetapi Senge (1996) menegaskan *"of course, real learning begins when you leave school"*.

D. BUDAYA, INOVASI, DAN KINERJA ORGANISASI

Menurut Sudarmanto (2009), pergeseran dalam memandang sumber daya manusia (SDM) telah terjadi dalam

Tabel 1
Perubahan Paradigma MSDM

PARADIGMA LAMA	PARADIGMA BARU
<p><u>Pola Kerja</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Reaktif dan hanya bersifat administrative operasional untuk urusan perekrutan, administrasi gaji, klaim kesehatan, izin cuti, membuat jadwal pelatihan ➤ Hubungan bersifat top down, komunikasi satu arah, termasuk antara atasan dan bawahan ➤ Lebih mengutamakan produktivitas daripada iklim kerja yang nyaman 	<p><u>Pola Kerja</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Proaktif, strategis, mensupport jalannya perusahaan/organisasi (semua divisi), menerjemahkan arah visi/bisnis perusahaan/organisasi dan CEO sesuai kapasitas HRD. Divisi HRD menjadi <i>agent of change</i> ➤ Hubungan bersifat mitra (<i>linkage</i>) ➤ Menjadi moderator antara CEO dan karyawan, ada keterbukaan komunikasi lewat media/forum di perusahaan/organisasi ➤ Iklim kerja yang harmonis agar produktivitas karyawan meningkat
<p><u>Perekrutan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Standar dan tradisional. Dilakukan jika karyawan dianggap kurang, tanpa melihat arah bisnis perusahaan. Lebih baik mencari calon karyawan berdasarkan pengetahuan dan pengalaman 	<p><u>Perekrutan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Disesuaikan visi dan misi perusahaan, maupun keputusan manajemen
<p><u>Training & Career Development</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mengadakan pelatihan standar sesuai divisi perusahaan ➤ Analisis pemberian pelatihan berdasarkan kompetensi karyawan hanya merupakan tanggung jawab divisi HRD 	<p><u>Training & Career Development</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Agenda disesuaikan dengan arah bisnis perusahaan yang bersifat <i>ongoing</i> ➤ Pemberian pelatihan sesuai kompetensi dan potensi pengembangan karyawan (<i>past-present-future</i>) ➤ Dengan <i>performance management system</i>, setiap <i>line manager</i> di divisi ikut bertanggung jawab menilai kinerja karyawan (HRD hanya <i>mensupport</i>)
<p><u>Compensation & Benefit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Struktur gaji disesuaikan dengan kemampuan perusahaan (<i>top down</i>) 	<p><u>Compensation & Benefit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Membuat struktur gaji sesuai titik tengah antara kemampuan perusahaan dan keinginan karyawan (<i>fairness</i>)

Sumber: Warta Ekonomi (Juli 2005), Perbandingan Perubahan Paradigma Manajemen SDM (dalam Sudarmanto, 2009)

kurun waktu lebih dari satu decade terakhir. Pada awalnya, sumber daya manusia tak lebih dari faktor produksi yang lain, sementara kini sumber daya

manusia dipandang sebagai faktor strategis dan sangat menentukan dalam merealisasikan visi dan misi organisasi dibanding dengan faktor yang lain.

Dewasa ini SDM sudah dianggap sebagai asset bagi organisasi walaupun masih ada beberapa organisasi yang masih menganggap SDM sebagai beban sehingga organisasi tidak melakukan perencanaan yang baik bagi SDM di dalam organisasinya. Mencermati kondisi seperti itu, oleh karenanya sebuah organisasi harus menjalankan manajemen SDM secara komprehensif dan matang (lihat **Tabel 1. Perubahan Paradigma MSDM**).

Pergeseran paradigma MSDM dimaksud semestinya membawa dampak positif bagi budaya organisasi. Budaya organisasi tumbuh dari kebiasaan orang-orang di dalam organisasi tersebut dan akhirnya menjadi suatu budaya. Perubahan paradigma MSDM dapat merubah budaya organisasi khususnya di instansi pemerintah.

Pendekatan pelatihan dan pengembangan (*training and development*) -- dalam konteks system kinerja organisasi-- digunakan sebagai upaya mengembangkan *new knowledges, skills, attitudes, and behaviors*. Dengan pendekatan ini diharapkan para anggota organisasi mampu memiliki dan mengaplikasikan *new knowledges, skills, attitudes, and behaviors* sesuai dengan kebutuhan organisasi. Akumulasi dari pelatihan dan pengembangan tersebut akan menghasilkan *new behaviors and new cultures* bagi organisasi yang bersangkutan.

Dalam bidang *training and development* dikenal empat level hasil pembelajaran, yaitu *knowledges, skills, attitudes, dan behaviors*. Proses pembelajaran itu sendiri, menurut Tobin (1996) melalui beberapa langkah yang disebutnya sebagai "*the four stages of learning*". Langkah pertama adalah dengan cara menyaring data yang memiliki relevansi dengan organisasi, kerja organisasi maupun tujuan organisasi.

Tahap kedua, adalah dengan melakukan pencarian informasi yang

relevan dan mampu menambah nilai pada kerja organisasi dan kerja pegawai. Hal itulah yang dalam langkah ketiga disebut sebagai *knowledge*, yaitu informasi yang relevan dan diaplikasikan dalam pekerjaan.

Tahap ketiga mengandung arti bahwa suatu pengetahuan dikatakan telah diperoleh hanya jika informasi yang telah diperoleh diaplikasikan dan mampu menambah nilai pada pekerjaan mereka. Tahap terakhir pembelajaran adalah mengembangkan kebijaksanaan (*wisdom*), menambah pengalaman dan intuisi pada basis pengetahuan.

Tujuan paling akhir *training and development* adalah menghasilkan perilaku pegawai yang mengarah pada tercapainya kinerja tinggi. Meskipun hal ini dipahami sebagai sesuatu yang tidak mudah untuk dicapai, tetapi setiap organisasi pemerintah harus tetap mengupayakan hal itu dapat terwujud. Ini penting untuk diperhatikan agar upaya *training and development* yang dilaksanakan mampu menghasilkan kinerja optimal. Sehubungan dengan hal itu, maka setiap organisasi pemerintah harus mampu merancang perencanaan *training and development* secara komprehensif dan terpadu yang merujuk dan visi dan misi yang dicanangkan organisasinya.

Fakta menunjukkan bahwa *training and development* yang direncanakan dan dilaksanakan tanpa mengacu pada visi dan misi organisasi tidak mampu berkontribusi pada kinerja organisasi secara maksimal. Paradigma *training and development* maupun *learning* mengalami pergeseran, dari individu dan kelompok menuju pada dimensi ontologi yang lebih besar yaitu skala organisasional.

E. BUDAYA ORGANISASI DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN AGAM

Kabupaten Agam mempunyai

sejarah yang panjang dan kompleks, baik di bidang Pemerintahan maupun di bidang adat istiadat. Diawali dari Kerajaan Minangkabau pada pertengahan abad ke-17, dimana rakyat Minangkabau telah memanggul senjata untuk berontak melawan penjajahan Belanda. Pemerintahan Minangkabau yang disebut Ranah Minang, dimana Kabupaten Agam tempo dulu, selain Sumatera Barat juga termasuk daerah Limo Koto Kampar (Bangkinang) yang sekarang termasuk Propinsi Riau, Daerah Kabupaten Kerinci (Sungai Penuh) sekarang termasuk Propinsi Jambi dan sebagian daerah Tapanuli Selatan (Koto Napan) yang sekarang secara administrasi berada di Propinsi Sumatera Utara Pemerintah adat mencakup Luhak dan Rantau, dimana Pemerintah wilayah Luhak terdiri dari Luhak Tanah Datar, Luhak Lima Puluah dan Luhak Agam.

Komisariat Pemerintahan Republik Indonesia di Sumatera yang berkedudukan di Bukittinggi mengeluarkan peraturan tentang pembentukan daerah Otonom Kabupaten di Sumatera Tengah yang terdiri dari 11 Kabupaten yang salah satunya Kabupaten Singgalang Pasaman dengan ibukotanya Bukittinggi yang meliputi kewedanaan Agam Tuo, Padang Panjang, Maninjau, Lubuk Sikaping dan Kewedanaan Talu(kecuali Nagari Tiku, Sasak dan Katiagan).

Dalam masa Pemerintahan Belanda, Luhak Agam dirubah statusnya menjadi Afdeling Agam yang terdiri dari Onder Afdeling Distrik Agam Tuo, Onder Afdeling Distrik Maninjau dan Onder Afdeling Distrik Talu.

Pada permulaan Kemerdekaan RI tahun 1945 bekas daerah Afdeling Agam dirubah menjadi Kabupaten Agam yang terdiri dari tiga kewedanaan, masing-masing Kewedanaan Agam Tuo, Kewedanaan Maninjau dan Kewedanaan Talu. Dengan Surat Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah No. 171 Tahun 1949, daerah Kabupaten Agam diperkecil

dimana Kewedanaan Talu dimasukkan ke daerah Kabupaten Pasaman, sedangkan beberapa nagari di sekitar Kota Bukittinggi dialihkan ke dalam lingkungan administrasi Kotamadya Bukittinggi. Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah tersebut dikukuhkan dengan Undang-undang No. 12 Tahun 1956 tentang pembentukan Daerah Tingkat II dlam lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, sehingga daerah ini menjadi Daerah Tingkat II Kabupaten Agam

Pada tanggal 19 Juli 1993 secara de facto, ibukota Kabupaten Agam telah berada di Lubuk Basung yang dikuatkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP Nomor 8 Tahun 1998).

Semboyan yang dipilih oleh Kabupaten Agam adalah "TALI TIGO SAPILIN" yang artinya penggambaran jalinan yang teguh antara Adat, Agama dan Pemerintah. Dari semboyan ini dapat kita lihat bagaimana jalannya pemerintahan di Kabupaten Agam yang harus selalu sejalan dengan adat dan agama.

Dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat, Bupati Kabupaten Agam memberikan kepercayaan berupa kewenangan kepada Kecamatan, tidak menyia-nyikan kepercayaan yang diberikan oleh Bupati Agam Kecamatan berusaha memperbaiki pelayanan-pelayanan yang telah dilimpahkan kewenangannya kepada Kecamatan. Dengan adanya kewenangan yang baru Kecamatan mulai membenahi system yang sudah ada, Kecamatan mencoba melatih aparatur yang ada di Kecamatan selama 3 hari berturut-turut dengan mendatangkan ahli di bidang pelayanan.

Pelatihan ini ditekankan pada pemberian pelayanan bagaimana yang baik, baik itu secara teknis maupun secara manajemen. Tidak mudah merubah system pelayanan yang sudah terbentuk sebelumnya apalagi merubah paradigma

berpikir para aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, masyarakat merupakan yang dilayani dan bukanlah bawahan para aparatur. Akhirnya setelah melalui proses yang panjang, lama-kelamaan paradigma berpikir para aparatur sudah mulai berubah, mereka bisa melayani masyarakat dengan baik. Budaya kerja di Kabupaten Agam ini dapat dibentuk dan dirubah atas kemauan dan komitmen dari para pimpinan serta para pegawai yang ada dilingkungan pemerintahan.

Tidak hanya berhenti pada perbaikan di internal Kecamatan, Kecamatan mulai berpikir untuk memberikan kemudahan-kemudahan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan. Sehingga di beberapa Kecamatan di Kabupaten Agam berupaya untuk melakukan inovasi-inovasi dan kreativitas dari para Camat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini disambut baik oleh masyarakat setempat dan para pemuka Agama serta Wali Nagari dan juga Kepala jorong, untuk memajukan kesejahteraan masyarakat semua pihak saling bantu membantu agar tercapai tujuan yang diinginkan.

Dari hasil wawancara juga didapat informasi dari tokoh masyarakat yang ada, menurut salah seorang tokoh masyarakat disana setiap ada program akan dibahas terlebih dulu, dikumpulkan terlebih dahulu tokoh masyarakat, kader posyandu dan aparat yang langsung berhubungan dengan masyarakat dikumpulkan. Dari sinilah kemudian masyarakat diminta pendapatnya mengenai suatu program yang perlu diluncurkan. Setiap ada program yang dibuat, disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat, baru program dilaksanakan. Misalkan seluruh Nagari harus menggunakan internet, setelah semua nagari menggunakan internet, bagaimana masyarakat bisa mengenal internet, agar pelayanan bisa online, pengaduan bisa online, dari pengaduan masyarakat tersebut kemudian

akan ditindaklanjuti, keluhan-keluhan masyarakat seperti kenyamanan kantor Kecamatan akan dicari jalan keluarnya serta bagaimana pembiayaannya. Wali Nagari dan masyarakat saling gotong royong, mengumpulkan uang per nagari untuk bisa ikut serta dalam pembiayaan.

Masyarakat sudah diberdayakan dengan baik di sini (ref. Kecamatan Ampek Angkek), mereka sudah ikut berpartisipasi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sebagai contoh dalam pengelolaan zakat sudah dikelola secara baik oleh masyarakat yang melibatkan tokoh-tokoh masyarakat setempat. Contohnya para Petani yang tidak mampu membeli peralatan seperti membeli bajak, traktor dan lain-lain akan diberikan zakat oleh pengelola zakat dan itu akan dikontrol, ada badan kontrol zakat (BAZ) Jika masih miskin berarti penerima zakat dinilai tidak produktif. Dari segi agama, ada yang namanya Wirid KK Miskin, warga yang mendapatkan zakat tadi (baik yang produktif maupun tidak produktif) akan dikumpulkan di masjid di masing-masing Nagari kemudian diberikan ceramah dari sisi agama.

Upaya-upaya tersebut diharapkan dapat mengubah pola pikir mereka sehingga mereka mau produktif dan bisa berkembang. Selain itu, dengan diberikannya nasihat dari segi agama mereka akan terpacu untuk bekerja (hal ini juga dibicarakan dengan ninik mamaknya terlebih dahulu, sehingga selain diberikan nasihat dari segi agama ninik mamak juga akan berperan serta agar masyarakatnya dapat berkembang, karena masyarakat disini masih menghormati nilai-nilai budaya yang ada)¹. Dilakukan Pendataan masyarakat yang kurang mampu termasuk janda atau duda dan dilihat berapa yang produktif dan berapa yang tidak produktif. Dari pendataan tersebut dibuat program "arisan janda duda ngumpul",

¹ Ninik mamak merupakan pemuka adat (yang dituakan di Nagari)

untuk mengurangi janda dan duda di kampung. Program pengajian Ibu-ibu PKK, Lansia, Janda yang dikelola oleh kecamatan. Kecamatan, Kepala Nagari, Kepala Jorong serta masyarakat dan tokoh masyarakat saling membantu disini.

Secara tidak langsung apa yang dilakukan di Kabupaten Agam khususnya di Kecamatan Ampek Angkek masih memegang budaya yang sudah lama dan turun temurun dipakai disana. Ini merupakan budaya yang tidak tampak dan sulit berubah seperti yang disampaikan oleh Kotter dan Haskett (1997) bahwa budaya yang “tidak tampak dan sulit berubah” ini merupakan nilai yang dianut bersama oleh orang-orang dalam kelompok dan cenderung bertahan sepanjang waktu bahkan meskipun anggota kelompok sudah berubah. Budaya untuk saling bermusyawarah, menghormati ninik mamak (walaupun tokoh masyarakat telah memberikan masukan/nasihat kepada masyarakatnya tetap diserahkan kembali kepada ninik mamaknya untuk menghormati keputusan beliau).

F. INOVASI PELAYANAN KECAMATAN DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN AGAM

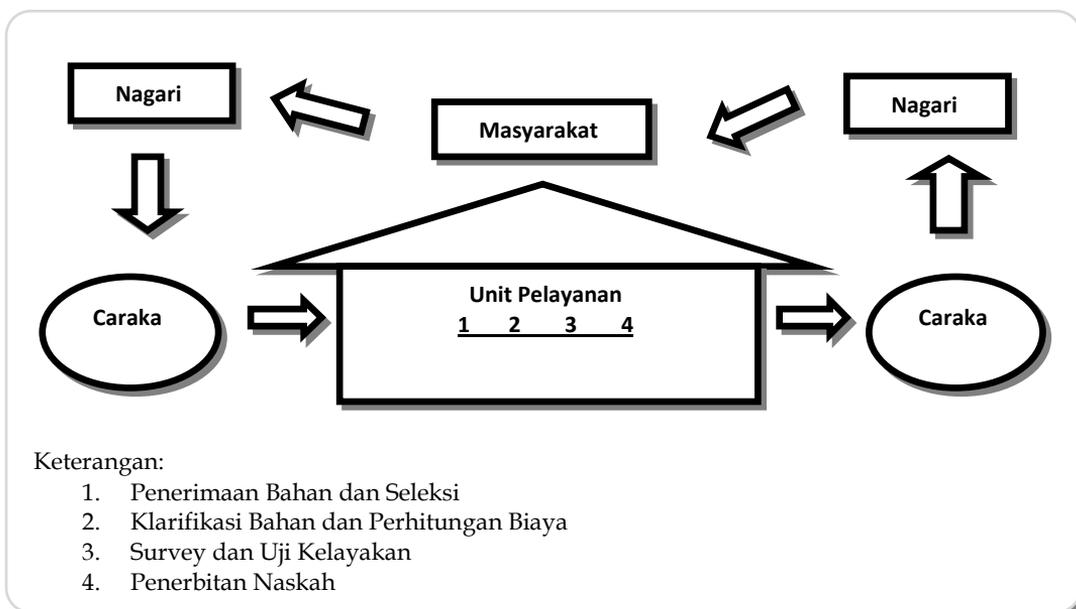
Setiap Kecamatan memiliki wilayah yang berbeda-beda dengan potensi daerah yang berbeda-beda pula, contohnya Kecamatan Lubuk Basung dengan bentuk wilayah permukaan lahan pada umumnya daratan dan sebagian berbukit dan bergelombang dengan ketinggian diatas permukaan laut 102 M dan suhu udara rata-rata 28 derajat celcius dan Luas daerah Kecamatan Lubuk Basung mencapai luas 33.266 Ha.

Kecamatan Lubuk Basung mempunyai lima Nagari dan 26 jorong. Dengan letak Kecamatan yang tidak

berdekatan dengan penduduk Kecamatan Lubuk Basung pada umumnya maka Camat Lubuk Basung mengambil inisiatif untuk melakukan inovasi jemput bola dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Program ini diberi nama dengan Pelayanan Terpadu Keliling Kecamatan, bekerjasama dengan Dinas-dinas lain yang akan memberikan penyuluhan. Dalam rangka memperlancar kegiatan ini, Kecamatan Lubuk Basung berkoordinasi dengan Nagari dan Jorong yang ada. Program ini berjalan 2 minggu sekali.

Berbeda dengan Kecamatan Lubuk Basung, Kecamatan Ampek Angkek mempunyai system yang berbeda dalam upaya memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakatnya. Pada saat sebelumnya, masyarakat yang ingin mengurus surat-surat atau izin-izin serta menyampaikan keluhan, diharuskan datang ke kantor Kecamatan. Dengan system online sekarang ini, masyarakat tidak perlu lagi datang ke Kecamatan.

Dalam struktur pelayanan di Kecamatan terdapat “Caraka” yang tugasnya menjemput dan mengantarkan seluruh urusan masyarakat. Dengan demikian petugas Nagari tidak perlu menangani ke kantor camat atau masyarakat yang datang langsung ke kantor. Pada setiap harinya, Caraka turun ke lapangan mengelilingi seluruh desa mulai dari jam 8 sampai 10. Salah satu hal yang menguntungkan adalah kondisi geografis, dimana desa-desa di kecamatan Ampek Angkek saling berdekatan. Seorang caraka dapat menyelesaikan tugasnya (mengelilingi 7 Nagari) dalam waktu satu hari kerja. Untuk mengevaluasi kinerja dari Kecamatan, Kecamatan Ampek Angkek ini juga melaksanakan pengaduan masyarakat dalam rangka peningkatan pelayanan yang dilaksanakan setiap 6 bulan sekali.



Sumber: Brosur Mekanisme Pelayanan di Kecamatan Ampek Angkek

Gambar 1
Mekanisme Pelayanan di Kecamatan Ampek Angkek

Selain di Kecamatan Lubuk Basung dan Ampek Angkek ada beberapa Kecamatan lain yang melakukan inovasi-inovasi melalui program-program dari Kecamatan itu sendiri, diantaranya adalah Kecamatan Canduang. Program-program Kecamatan Canduang di Tahun 2010 antara lain :

1. Canduang Media Center
2. Gempita yaitu lembaga pengembangan siswa berprestasi → yang merupakan persatuan guru-guru
3. Gebyar BMT, Baitul Mal Tamil (di setiap nagari memiliki BMT Syariah)²
4. Canduang Organik 2010 (untuk mengatasi kelangkaan pupuk, sementara sebagian besar penduduk

² BMT syariah ini merupakan program pemerintah daerah berupa bantuan pemberian kredit kepada masyarakat yang tidak mampu, dana ini didapat dari pemerintah daerah dan juga dari masyarakat yang merantau (perantau) yang dananya dikelola oleh masyarakat (zakat, infaq dan shodaqoh).

mata pencahariannya adalah petani dan peternak, maka kecamatan mencanangkan program ini yaitu pemanfaatan organik ternak untuk pupuk)

5. Di kecamatan canduang, sudah ada SD berstandar internasional.
6. Gemar Zakat (dengan mendirikan posko lembaga pengelolaan zakat.)
7. Program pengentasan kemiskinan berbasis masjid
8. Merapi 2010 (kegiatan festival pertunjukan seni islami di tahun 2010.)
Dalam pelaksanaan kegiatan itu, sumber pembiayaan adalah swadaya dari sponsor, dana dari masyarakat perantau dan tokoh masyarakat.

Dalam menjalankan pekerjaan ini tidak sedikit hambatan yang didapat dilapangan diantaranya adalah :

1. Anggaran
Kegiatan-kegiatan sering tidak ada dana. Petugas-petugas yang ke lapangan adalah tenaga sukarela dan

tidak di gaji oleh pemerintah, sehingga terkadang perlu ada “kreatifitas” dalam pengaturan anggaran.

2. Sarana prasarana
Sarana yang ada di kantor Kecamatan masih kekurangan, terlebih untuk computer dan laptop. Untuk laptop sendiri masih di Kecamatan Lubuk Basung sangat dibutuhkan dikarenakan pekerjaannya *mobile* (pelayanan terpadu keliling) karena akan lebih memudahkan petugas jika ada laptop dibandingkan harus membawa computer kantor.
3. Personil
Petugas pelayanan di kecamatan masih kurang. Ujung tombak pelayanan di Kecamatan adalah tenaga sukarela, yang masih belum diangkat sebagai pegawai daerah.

Akan tetapi hal ini tidak menghambat para pegawai Kecamatan dalam menjalankan tugasnya, karena amanat yang telah diberikan pimpinan serta bantuan-bantuan dari masyarakat dan komitmen dari setiap individunya sampai sekarang pelayanan serta koordinasi dapat berjalan dengan baik. Walaupun demikian hambatan-hambatan yang ada, sebisa mungkin dapat diminimalisasi agar tidak menjadi beban khususnya di Kecamatan dalam menjalankan pekerjaannya.

Budaya yang “tampak dan mudah berubah” adalah inovasi dan kreatifitas yang dilakukan para Camat. Hal ini sejalan dengan pandangan Kotter dan Haskett (1997) yang menyatakan bahwa pada tingkatan yang dapat dilihat, suatu budaya menggambarkan pola atau gaya perilaku suatu organisasi. Dengan demikian karyawan-karyawan baru secara otomatis terdorong untuk mengikuti perilaku sejawatnya. Disini para camat melihat teman sejawatnya melakukan perubahan-perubahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga merekapun (camat-camat yang lain) terdorong untuk

bisa melakukan perubahan-perubahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

G. PENUTUP

Dengan budaya kerja yang baik akan mampu menciptakan inovasi-inovasi di tubuh pemerintah daerah. Kesemua itu ditujukan untuk tercapainya *good governance*. Lembaga Administrasi Negara (2007) mengingatkan bahwa dalam masyarakat modern dewasa ini, telah terjadi perubahan tatanan sosial yang sangat cepat, dimana lembaga-lembaga masyarakat (*civil society*) makin menguat dan semakin banyak lembaga-lembaga Private (*private sector*) yang memasuki wilayah yang selama ini dikenal sebagai domain public. Ketiga actor ini (pemerintah, *civil society*, *private sector*) saling berkolaborasi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pengaruh budaya terhadap pengembangan pemerintahan sudah dapat kita lihat dari contoh Kabupaten Sumatera Barat diatas, dengan dukungan dari semua pihak dan dengan budaya yang baik berpengaruh positif pula dalam berjalannya pemerintahan. Pengaruh budaya lokal terhadap jalannya suatu pemerintahan daerah tidak selamanya buruk. Selama budaya lokal dapat dimanfaatkan dengan baik, maka akan tercipta pemerintahan daerah yang baik pula.

REFERENSI

- Clemmer, J. 2001a. *Pathways to Performance: A Guide to Transforming yourself, Your Team, and Your Organization*. http://www.clemmer-group.com/excerpts/io_pathways2.shtml
- Clemmer, J. 2001b. *A Processes for Continuous innovation and Controlled Chaos is Built on a Service Ethic*.

- http://www.clemmergroup.com/excerpts/propcess_chaos.shtml
- Cowings, John S. 1999. *Organizational Culture* dalam (<http://www.mdu.edu/inss/book/book%20%20199%20Leadership%20and%20Decision-making%20-%20Feb%2099/pt4ch16.html>)
- Faozan, Haris. 2003. *Mendobrak Budaya Lama Organisasi Birokrasi: Menanamkan Budaya Baru Berbasis Kinerja*. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara.
- _____. 2005. *Penguatan Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Pemerintah*. Majalah Manajemen Pembangunan No. 51/III/Tahun XIV.
- Kotter, John P. dan James L.Heskett. 1997. *Corporate Culture and Performance: Dampak Budaya Perusahaan Terhadap Kinerja*, Dialihbahasakan oleh Benyamin Molan. Jakarta: Prenhallindo.
- Lembaga Administrasi Negara. 2007. *Penerapan Good Governance di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari
- Schein, Edgar H. 2004. *Organizational Culture and Leadership (3rd ed)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Senge, Peter M., 1996. *The Ecology of Leadership*, In *Leader to Leader*, 2 (Fall 1996):18-23.
<<http://www.pfdf.org/leaderbooks/121/fall96/senge.html>>
- _____. 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday, New York.
- _____. 1998. *The Practice of Innovation*. In *Leader to Leader*, 9 (Summer 1998), halaman 16-22.
<<http://www.pfdf.org/leaderbooks/121/summer98/senge.html>>
- Sudarmanto. 2009. *Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM: Teori, Dimensi Pengukuran, dan Implementasi dalam Organisasi*. Yogyakarta ; Pustaka Pelajar
- The Conference Board of Canada, Innovation Challenge Paper #1 May 2002, *"The Road to Global Best: Leadership, Innovation and Corporate Culture*.
- Tobin, Daniel. R. 1996. *Transformational Learning: Renewing Your Company Through Knowledge and Skills*, New York: John Wiley