



KEPEMIMPINAN DAN KINERJA **ORGANISASI:** MENGGALI POTENSI ADMINISTRASI PUBLIK

PENULIS:

ABDUL KOLIK —

KEPEMIMPINAN DAN KINERJA ORGANISASI: MENGGAJI POTENSI ADMINISTRASI PUBLIK

**Penulis:
Abdul Kolik**



**Penerbit:
PT INTENSE Mojokerto Bintang Sembilan**
Jawa Timur – Indonesia

Kepemimpinan dan Kinerja Organisasi: Menggali Potensi Administrasi Publik

Penulis:

Abdul Kolik

Editor: Gianto

Desain Sampul: PT INTENSE Mojokerto Bintang Sembilan

Mojokerto: PT INTENSE Mojokerto Bintang Sembilan, 2023

viii+137, 15 x 23 cm

Copy Right @ 2023 PT INTENSE Mojokerto Bintang Sembilan

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

All right reserved

Cetakan Pertama: Desember 2023

ISBN: 978-623-89389-2-6

Diterbitkan dan dicetak oleh:

PT INTENSE Mojokerto Bintang Sembilan

Jl. Masjid An-Nasuuha Dsn. Wonokoyo 01/02 Ds Kertosari

Kec. Kutorejo Kab. Mojokerto, Jawa Timur – Indonesia

e-mail: *intensindonesia59@gmail.com*

Telp./Hp: 081330489267

Sanksi Pelanggaran Pasal 72:

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2001 Tentang:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan karunia-Nya yang telah memungkinkan kami untuk menyelesaikan buku ini. Dalam karya ini, kami berupaya menyajikan sebuah kajian yang komprehensif mengenai paradigma administrasi publik, dengan penekanan pada beberapa elemen kunci, yaitu birokrasi, budaya organisasi, kepemimpinan, dan kinerja organisasi.

Administrasi publik memiliki peran yang sangat vital dalam pembangunan masyarakat dan negara. Dalam konteks ini, pemahaman tentang paradigma administrasi publik menjadi hal yang mendasar. Buku ini diawali dengan eksplorasi konsep dan prinsip dasar administrasi publik yang mendasari struktur dan fungsi organisasi pemerintahan. Kami menyoroti pentingnya reformasi birokrasi sebagai respons terhadap dinamika sosial dan ekonomi yang terus berkembang, serta bagaimana transformasi dari birokrasi mekanis menuju pendekatan yang lebih humanis dan ideal dapat menciptakan lingkungan kerja yang lebih produktif dan responsif.

Selanjutnya, kami membahas hakikat budaya dan dimensi-dimensinya dalam konteks organisasi. Budaya organisasi bukan hanya sekadar nilai-nilai dan norma, tetapi juga mencerminkan identitas suatu organisasi. Dalam bab ini, kami mengeksplorasi berbagai tingkatan dan ruang lingkup budaya organisasi, serta bagaimana budaya yang kuat dapat menjadi fondasi bagi kinerja yang optimal. Keterkaitan antara budaya organisasi dan kinerja juga akan kami bahas, dengan penekanan pada bagaimana

budaya yang positif dapat mendorong keterlibatan dan motivasi karyawan.

Di bagian selanjutnya, kami mengupas kepemimpinan sebagai salah satu faktor kunci dalam manajemen organisasi. Kepemimpinan tidak hanya dilihat sebagai posisi, tetapi juga sebagai proses dan seni dalam memengaruhi dan menginspirasi orang lain. Kami percaya bahwa pemimpin yang efektif dapat membentuk budaya organisasi yang sehat dan mendukung pencapaian tujuan bersama.

Kinerja organisasi merupakan topik sentral yang kami angkat di bab terakhir. Dalam era akuntabilitas yang semakin meningkat, penting bagi organisasi untuk menetapkan indikator kinerja yang jelas dan relevan. Kami membahas berbagai aspek yang mempengaruhi kinerja, termasuk orientasi kinerja organisasi, budaya kinerja dalam pelayanan publik, dan pentingnya pengembangan sumber daya manusia. Uraian tentang job description dan bagaimana hal itu berkontribusi terhadap efektivitas organisasi menjadi bagian tak terpisahkan dari pembahasan ini.

Kami berharap buku ini tidak hanya menjadi referensi yang bermanfaat bagi para akademisi dan praktisi di bidang administrasi publik dan manajemen organisasi, tetapi juga dapat memicu diskusi dan pemikiran kritis mengenai tantangan dan peluang yang ada. Setiap bab dirancang untuk memberikan wawasan yang mendalam, dan kami berharap pembaca dapat menemukan inspirasi serta solusi dari berbagai permasalahan yang dihadapi dalam praktik sehari-hari.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam penyusunan buku ini. Kritik dan saran yang membangun sangat kami harapkan untuk perbaikan dan

pengembangan di masa yang akan datang. Semoga buku ini bermanfaat dan memberikan kontribusi positif bagi pengembangan administrasi publik dan organisasi.

Selamat membaca!

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Penulis

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
DEWAN REDAKSI	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vii
 BAB 1 PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK	 1
 BAB 2 PERSPEKTIF BIROKRASI DALAM ORGANISASI	 15
1. Reformasi Birokrasi	17
2. Birokrasi Mekanis Dikembangkan ke Humanis	19
3. Birokrasi Ideal	20
 BAB 3 BUDAYA DAN BUDAYA ORGANISASI	 43
1. Hakikat Budaya	43
2. Tingkatan dan Dimensi Budaya	53
3. Ruang Lingkup Budaya Organisasi	59
 BAB 4 KETERKAITAN BUDAYA ORGANISASI DENGAN KINERJA ORGANISASI	 65
1. Budaya Organisasi yang Kuat	65
2. Fungsi Budaya Organisasi dan Kepemimpinan	70
3. Beberapa Tipe Budaya Organisasi	73
 BAB 5 KEPEMIMPINAN	 75
1. Kepemimpinan sebagai Proses	83
2. Kepemimpinan sebagai Seni	84
 BAB 6 KINERJA ORGANISASI	 93
1. Hakikat Kinerja	93

2. Penetapan Indikator Akuntabilitas Kinerja Pemerintah	97
3. Orientasi Kinerja Organisasi	102
4. Budaya Kinerja dalam Organisasi Pelayanan	117
5. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi	120
6. Uraian Pekerjaan (<i>Job Description</i>)	123
7. Pengembangan Sumber Daya Manusia	126

DAFTAR PUSTAKA



BAB 1

PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Di Amerika Serikat, negara yang telah maju dan diklaim sebagai negara asal disiplin ilmu administrasi publik, istilah ini tidak ditemukan di dalam konstitusinya, karena penjelmaan dari keseluruhan kegiatan pelaksanaan dari apa yang telah ditentukan dalam konstitusi sebagai keputusan strategis sebagai tujuan, sedangkan administrasi publik merupakan implementasi dari apa yang telah diputuskan melalui petunjuk teknis pelaksanaan.¹ Administrasi publik yang semula dianggap sebagai konsep eksklusif yang berfokus kepada masalah efisiensi dan efektivitas telah bergeser menjadi konsep yang multi disipliner. Administrasi publik tidak saja berfokus kepada efisiensi tetapi lebih luas lagi seperti isu demokrasi, pemberdayaan, *affirmative action*, dsb.

¹ Yermias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, Dan Isu* (Yogyakarta: Gava Media, 2008), hal. 1

Menurut Kuhn bahwa perkembangan suatu disiplin ilmu dapat ditelusuri dari perubahan paradigmanya.² Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Apabila suatu cara pandang tertentu mendapat tantangan dari luar atau mengalami krisis (*anomalies*), kepercayaan terhadap cara pandang tersebut menjadi luntur, dan cara pandang yang demikian menjadi kurang berwibawa. Rakhmat mengungkapkan bahwa perkembangan paradigma administrasi publik telah banyak dikemukakan oleh para ahli administrasi seperti Henry yang mengelompokkan ke dalam lima paradigma yaitu: (1) dikotomi antara politik dan administrasi 1900-1929, (2) prinsip-prinsip administrasi 1927-1937, (3) administrasi negara sebagai ilmu politik 1950-1970, (4) administrasi negara sebagai ilmu administrasi 1956-1970 dan (5) administrasi negara sebagai administrasi negara 1970.³

Karya penting yang memperkuat pandangan dikotomi antara administrasi dan politik adalah dikemukakan oleh Frank J. Goodnow (1900) dan Leonard D White. Goodnow menegaskan bahwa terdapat dua fungsi yang berbeda dalam pemerintahan. Pertama, politik yaitu fungsi menyangkut pembuatan kebijakan atau ekspresi dari kehendak negara. Dan administrasi yaitu fungsi yang terkait

² Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Ed. 2 (Chicago: University of Chicago Press, 1970), hal. 90

³ Rakhmat, *Teori Administrasi dan Manajemen Publik* (Jakarta: Pustaka Arif, 2009), hal. 45

dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.⁴ Perbedaan ini didasarkan pada pemisahan kekuasaan. Cabang legislatif dibantu oleh kemampuan interpretatif dari cabang kekuasaan judisial, bertugas menjalankan kehendak negara. Sedangkan cabang kekuasaan eksekutif bertugas untuk mengadministrasikan kebijakan tersebut secara imparial dan non diskriminatif.

Pemisahan administrasi publik dari ilmu politik menjadi semakin kokoh dengan kontribusi dari prinsip-prinsip saintifik dalam administrasi. Pada masa itu beberapa pemikiran saintifik manajemen seperti yang dipublikasikan oleh Frederick Taylor (1912) dan Frederick Henry Fayol (1916) berjudul *Administration Industrielle et Général* sangat berpengaruh dalam perkembangan administrasi publik saat itu. Pengaruh pemikiran manajemen saintifik tersebut diperkuat dengan karya Luther Gullick dan Lyndall Urwick yang berjudul *Papers on the science of administration* (1937). Kedua penulis tersebut, hampir sama dengan Fayol dan Taylor berkeyakinan bahwa terdapat prinsip-prinsip universal yang dapat diterapkan dalam mengelola di setiap organisasi baik pemerintah, perusahaan, organisasi sosial dsb. Prinsip tersebut adalah *planning, organising, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*.

Frederickson juga membagi perkembangan administrasi negara dalam enam model yaitu, (1) birokrasi klasik, (2) birokrasi neoklasik, (3) kelembagaan, (4) hubungan kemanusiaan, (5) pilihan publik, dan (6)

⁴ Frank J. Goodnow dan Leonard D. White, *Politics and Administration* (New York: Macmillan, 1900), hal. 10 - 11

administrasi negara baru.⁵ Didukung oleh pendapat Tjokroamidjojo yang mengungkapkan lima pendekatan, yaitu (1) administrasi negara klasik, (2) manajemen, (3) perilaku, (4) komparatif, dan (5) administrasi pembangunan.⁶ Mustopadidjaja mengelompokkan menjadi empat paradigma, yaitu (1) paradigma struktural fungsional, (2) paradigma perilaku, (3) paradigma sistematis dan (4) paradigma kebijakan publik.⁷

Menurut Henry yang dikutip Yermias T. Keban, ada dua kategori disiplin yang dapat mengungkapkan lima paradigma dalam administrasi publik yang diuraikan berikut ini:

1. Paradigma pertama (1900-1926) dikenal sebagai paradigma dikotomi antara politik dan administrasi negara. Goodnow mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya terhadap kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas

⁵ H. George Frederickson, *New Public Administration* (Alabama: The University of Alabama Press, 1980), hal. 32

⁶ Bintoro Tjokroamidjojo, *Studi Pembangunan Administrasi publik dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Penerapan* (Jakarta: Lembaga Administrasi publik, 1987), hal. 22

⁷ Mustopadidjaja, *Paradigma-Paradigma Pembangunan* (Jakarta: Lembaga Administrasi publik Republik Indonesia, 2002) hal.3-4

mengekspresi kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma tersebut adalah administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomis dari government bureaucracy. Jadi dalam paradigma ini lokus lebih ditekankan daripada fokusnya.

2. Paradigma kedua (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Tokoh-tokoh terkenal dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick dan Urwick yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam akronim yang disebut POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting*) yang dapat diterapkan dimana saja, atau bersifat universal. Sedangkan lokus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku dimana saja

termasuk organisasi pemerintah. Jadi dalam paradigma ini, fokus lebih ditekankan daripada lokusnya.⁸

3. Paradigma ketiga (1950-1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu politik. Morstein-Marx seorang editor buku “*Elements of Public Administration*” mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak konsistennya, administrasi negara adalah bagian dari ilmu politik, hanya saja berbeda titik beratnya. Ilmu politik berfokus pada proses penyusunan kebijakan kekuatan sosial politik di luar birokrasi, administrasi negara berfokus pada penyusunan kebijakan dalam tubuh birokrasi, tetapi tidak terlepas dari sistem politik yang berlaku.
4. Paradigma keempat (1956-1970), paradigma ini menganggap bahwa ilmu administrasi negara sebagai bagian ilmu politik, perlu dikembangkan lebih lanjut dua aspek yang harmonis yakni pengembangan ilmu administrasi secara murni berdasarkan psikologi sosial, aspek lain mengenai seluk beluk kebijakan publik.
5. Paradigma kelima (1970–sekarang) paradigma ini merupakan pembaharuan terhadap paradigma-paradigma sebelumnya. Ilmu administrasi negara tidak

⁸ Yeremias T. Keban, *Enam...*, hal. 59

terbatas pada kajian-kajian ilmiah maupun kebijakan, tetapi juga berinteraksi dengan berbagai ilmu lainnya. Fokus administrasi negara mencakup teori - teori organisasi, analisis kebijakan publik, teknik-teknik administrasi dan manajemen modern, berbagai persoalan kebutuhan serta aspirasi masyarakat.

Administrasi negara bersifat lebih kompleks, menyangkut penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam arti yang luas. Denhardt dan Denhardt membagi paradigma administrasi negara atas tiga kelompok besar, yaitu paradigma *The Old Public Administration (OPA)*, *The New Public Management (NPM)* dan *The New Public Service (NPS)*. Menurut Denhardt dan Denhardt paradigma OPA dan NPM kurang relevan dalam mengakses persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (inappropriate) dengan administrasi negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai NPS. Teori yang mendasari munculnya NPS dari *New Public Management*, mengartikulasikan berbagai teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Dilihat dari berbagai aspek, seperti kepentingan publik, tanggung jawab birokrasi, peran pemerintah dan akuntabilitas, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma NPS memiliki perbedaan karakteristik dengan OPA dan NPM.⁹

⁹ Denhardt, J.V., dan Denhardt, R.B., *The New Public Service*, (New York: M.E. Sharpe, 2003), hal. 55

Pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif yang menganut teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga tanpa membedakan asal-usul, suku, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Artinya, setiap warga negara diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik dalam menerima layanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme. Perdebatan antara “Old” *Public Management*” dan “New” *Public Management*” mendorong pendekatan baru yang memandang administrasi publik sebagai *governance*. Fokus utama bukan lagi pada pemerintah (*government*) sebagai sebuah institusi yang diberikan kewenangan untuk mengatur masyarakat dan menjadi penyedia utama pelayanan publik melainkan lebih pada proses. *Governance* merupakan proses pemecahan masalah publik yang melibatkan instrumen hukum, kebijakan, kemitraan pemerintah dengan swasta maupun pemberdayaan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan secara efektif dan efisien. Implikasi dari pendekatan ini adalah:

1. Kaburnya batasan konsep pemerintah sebagai lembaga yang eksklusif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai bentuk penguatan gagasan demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah diharapkan mampu mendorong partisipasi swasta dan

masyarakat dalam memecahkan masalah masalah publik. Dalam konteks ini, konsep kunci pemerintahan telah bergeser dari konsep pemerintah sebagai ruler atau penguasa kepada konsep pemerintah sebagai pemberdaya (*enabler*). Demikian halnya gambaran proses pemerintahan yang bersifat hirarkis dan eksklusif bergeser kepada proses interaksi dalam sistem jejaring (*network*) dan kemitraan.

2. Menguatnya pendekatan *multidisipliner* dalam studi ilmu administrasi publik. Mengaburnya batasan lembaga pemerintah yang tidak lagi bersifat eksklusif, membawa implikasi dalam dimensi keilmuan. Studi administrasi public semakin bersifat multidipliner dengan kontribusi terutama dari disiplin ilmu politik, manajemen dan hukum. Ilmu politik memberikan pemahaman terhadap konteks operasional administrasi publik, sedangkan manajemen dan hukum memperkuat pemahaman atas sarana bertindak dari para manajer publik.
3. Menguatnya gagasan bahwa manajemen publik adalah sebuah profesi. Pemahaman bahwa penyelenggaraan pemerintahan merupakan proses pemecahan masalah menuntut kemampuan konseptual dan teknis. Hal ini menciptakan kebutuhan untuk memperkuat profesionalisme tidak saja bagi para manajer publik tetapi juga para pimpinan organisasi swasta dan masyarakat yang menjalankan kerjasama dengan insitusi

pemerintah. Menurut perspektif teoretik manajemen publik, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public management*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*)¹⁰ seperti pada Tabel 2.1. Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga Negara.

Tabel 2.1. Perkembangan Teori Administrasi Publik

Aspek	Old Public Administration	New Public Administration	New Public Service
Dasar Teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan public.	Kepentingan public adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan.	Kepentingan public mewakili agregasi dari kepentingan individu.	Kepentingan public adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
Kepada siapa birokrasi public harus	Klien (<i>clients</i>) dan pemilih.	Pelanggan (<i>customers</i>).	Warga negara (<i>citizens</i>).

¹⁰ Denhardt, J.V., dan Denhardt, R.B., *The...*, hal. 58

bertanggung jawab?			
Peran pemerintah.	Pengayuh (rowing).	Mengarahkan (steering).	Menegoisaskan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas.
Akuntabilitas	Menurut hirarki administrative.	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (customers).	Multi aspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar professional, kepentingan warga negara.

Sumber: Diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000: 28-29.

Kepentingan publik dalam model NPS dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peran

pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kelompok komunitas yang ada. Birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara sebagai rangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.

Denhardt dan Denhardt mencoba membagi paradigma administrasi Negara atas tiga kelompok besar, yaitu paradigma *The Old Public Administration (OPA)*, *The New Public Management (NPM)* dan *The New Public Service (NPS)*. Menurut Denhardt dan Denhardt paradigma OPA dan NPM kurang relevan dalam mengaddress persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai NPS. Dilihat dari teori yang mendasari munculnya NPS, nampak bahwa NPS mencoba mengartikulasikan berbagai teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma NPS memiliki perbedaan karakteristik dengan OPA dan NPM. Denhardt dan Denhardt juga merumuskan prinsip NPS yang memiliki *diferensiasi* dengan prinsip OPA dan NPM. NPS mengajak pemerintah untuk:

1. Melayani masyarakat sebagai warga negara, bukan pelanggan; melalui pajak yang mereka bayarkan, maka

warga negara adalah pemilik sah (*legitimate*) negara bukan pelanggan.

2. Memenuhi kepentingan publik; kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. Negara tidak boleh melempar tanggung jawabnya kepada pihak lain dalam memenuhi kepentingan publik.
3. Mengutamakan warga negara di atas kewirausahaan; kewirausahaan itu penting, tetapi warga negara berada di atas segala-galanya.
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis; pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan persoalan publik.
5. Menyadari kompleksitas akuntabilitas; pertanggung-jawaban merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode yang tepat.
6. Melayani bukan mengarahkan; fungsi utama pemerintah adalah melayani warga negara bukan mengarahkan.
7. Mengutamakan kepentingan masyarakat bukan produktivitas; kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas.

Dasar teoretis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik harus

responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Dengan demikian, karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.



BAB 2

PERSPEKTIF BIROKRASI DALAM ORGANISASI

Berbagai patologi birokrasi di Indonesia akibat interaksi bukan hanya struktur pemerintahan dan birokrasi publik bahkan berbagai penyakit birokrasi juga muncul karena lingkungan birokrasi, baik politik, ekonomi dan budaya, kurang kondusif bagi terwujudnya kinerja birokrasi yang baik. Sistem politik yang kurang mampu menjalankan fungsi kontrol secara proporsional, konstitusi yang memberikan kewenangan terlalu besar kepada presiden, dan masih lemahnya kapasitas masyarakat melakukan kontrol terhadap perilaku birokrasi turut memberikan kontribusi terhadap berkembangnya berbagai penyakit birokrasi di Indonesia.

Birokrasi merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dan birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian, maka tugas birokrasi adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan merealisasikan setiap kebijakan pemerintah untuk mencapai kepentingan

masyarakat.¹ Birokrasi sebagaimana layaknya organisasi lainnya dari waktu ke waktu akan berubah dan mengikuti perkembangan yang terjadi di lingkungannya. Perubahan menuntut pengorbanan yang sangat besar. Tidak banyak pemerintahan yang secara spontan dapat mengadakan perubahan sesuai dengan keinginan dari masyarakatnya.

Era sekarang ini sangat membutuhkan kemampuan atau kompetensi teknis dalam menyelenggarakan manajemen pemerintahan. Masyarakat sudah demikian maju dan memberikan pengawasan secara langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan di samping kualitas pelayanan yang mereka butuhkan dari waktu ke waktu yang semakin kompleks, dengan durasi waktu yang cepat, tepat dan berkualitas. Dibutuhkan unsur pendukung yang kuat dan dapat melaksanakan berbagai fungsi dalam manajemen pemerintahan sampai di kelurahan.

Birokrasi masih berperan sebagai arena pertemuan antara pihak yang memiliki kepentingan timbale-balik, yaitu penguasa dan aparat birokrasi yang berburu renten dan warga yang membutuhkan hak dan pelayanan istimewa, proyek dan pekerjaan dari pemerintah. Untuk mencegah hal tersebut reformasi birokrasi menjadi sebuah keharusan. Rancang-bangun reformasi birokrasi harus disegerakan untuk menciptakan birokrasi yang profesional.

¹ Albrow Martin dalam Jurnal Ali Abdul Wakhid, *Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia*. Jurnal TAPIS Vol.7 No.13 Juli-Desember 2011: hlm 130-131 diakses melalui <http://ejournalv3.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/100> pada 10 April 2017

1. Reformasi Birokrasi

Birokrasi menuntut reformasi dalam berbagai dimensi yaitu:

a. Kelembagaan

Reformasi diharapkan menghasilkan kelembagaan yang ramping dan *flat*, tidak banyak jenjang *hirarkis* dan struktur organisasi lebih dominan diisi pemegang jabatan fungsional dari pada jabatan struktural. Organisasi ramping struktur dan banyak/kaya fungsi, efisien, dan efektif organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas (*structure follows strategy*), organisasi efisien dan efektif, rasional, dan

proporsional, *flat* atau datar, ramping, pembidangan sesuai beban dan sifat tugas, *span of control* yang ideal, bersifat jejaring (*small organization but large networking*), banyak diisi jabatan-jabatan fungsional (mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugas), dan menerapkan strategi organisasi pembelajaran (*learning organization*) yang cepat beradaptasi dengan terhadap perubahan.

b. Ketatalaksanaan

Reformasi diharapkan menghasilkan ketatalaksanaan yang ringkas, simpel, mudah dan akurat melalui optimalisasi penggunaan teknologi TI dan Komunikasi, serta memiliki kantor dan sarana serta prasarana kerja yang memadai. Penyempurnaan ketatalaksanaan diarahkan untuk menghasilkan proses bisnis yang transparan dan akuntabel serta mempunyai kinerja yang cepat dan ringkas. Ketatalaksanaan aparatur pemerintah disederhanakan,

ditandai oleh mekanisme, sistem, prosedur, dan tata kerja yang tertib, efisien, dan efektif, melalui pengaturan ketatalaksanaan yang sederhana: standar operasi, sistem, prosedur, mekanisme, tata kerja, hubungan kerja dan prosedur pada proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian, proses korporatisasi dan privatisasi, pengelolaan sarana dan prasarana kerja, penerapan perkantoran elektronik dan pemanfaatan teknologi informasi (*e-government*), dan apresiasi kearsipan, juga penataan birokrasi yang efisien, efektif, transparan, akuntabel, hemat, disiplin, dan penerapan pola hidup sederhana, efisiensi kinerja aparatur dan peningkatan budaya kerja, terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien (dalam administrasi pemerintahan maupun pelayanan kepada masyarakat), sistem kearsipan yang andal (tepat guna, tepat sasaran, tepat waktu, efektif dan efisien), otomatisasi administrasi perkantoran, dan sistem manajemen yang efisien dan efektif.

c. Sumber daya manusia

Reformasi birokrasi diharapkan menghasilkan sumber daya PNS yang bersih (bebas dari KKN) sesuai kebutuhan organisasi baik segi kuantitas maupun kualitas (profesional, kompeten, beretika, berkinerja tinggi dan sejahtera). SDM yang ingin dibangun adalah PNS yang profesional, netral, dan sejahtera, manajemen kepegawaian modern, PNS yang profesional, netral, sejahtera, berdayaguna, berhasilguna, produktif, transparan, bersih dan bebas KKN untuk melayani dan memberdayakan masyarakat, jumlah dan

komposisi pegawai yang ideal (sesuai dengan tugas, fungsi dan beban kerja yang ada di masing-masing instansi pemerintah), penerapan sistem merit dalam manajemen PNS, klasifikasi jabatan, standar kompetensi, sistem diklat yang mantap, standar kinerja, penyusunan pola karier PNS, pola karir terbuka, PNS sebagai perekat dan pemersatu bangsa, membangun sistem manajemen kepegawaian unified berbasis kinerja, dan dukungan pengembangan database kepegawaian, sistem informasi manajemen kepegawaian, sistem remunerasi yang layak dan adil, menuju manajemen modern.

2. Birokrasi Mekanis Dikembangkan ke Humanis

Weber mengharapkan birokrasi yang mekanis menjadi organisasi yang mampu meningkatkan efisiensi dan rasionalitas kegiatan pemerintahan, dan membangun birokrasi yang netral serta mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil. Penerapan model birokrasi Weber dalam pemerintahan sudah lama berkembang dengan berbagai kelebihan dan kekurangannya termasuk dianggap terlalu berbelit, kaku dan prosedur tidak efisien, keragaman lingkungan pemerintahan menuntut model birokrasi yang berbeda-beda. Weber mengakui bahwa model yang digagasnya memiliki banyak kelemahan dan kekurangan jika tidak diantisipasi dengan baik dan dapat merugikan masyarakat.

- a. Terlalu menyederhanakan struktur sosial kemasyarakatan walaupun sangat tidak diinginkan tetapi cenderung menjauhi dunia ideal Weber (kasta, agama, etnis, dll).

- b. Karakteristik formalisme birokrasi, seringkali dikendalikan oleh hubungan informal akibatnya putusan yang diambil sah tetapi bertentangan dengan keadilan.
- c. Potensi dehumanisasi tidak fleksibel dan terlalu prosedural.
- d. Tidak tumbuhnya rasa memiliki di kalangan birokrat, hanya sebagai pelayan jenuh menghadapi pekerjaan.
- e. Tidak sensitif merespon perubahan.

Weber memiliki potensi untuk meningkatkan efisiensi birokrasi pemerintahan. Pada sisi lain dapat memiliki efek yang dapat merugikan kinerja birokrasi, diagnosis yang seksama dan dapat meningkatkan efisiensi organisasi. Birokratisasi atau debirokratisasi, ketika masih positif sebaiknya dipertahankan, namun jika debirokratisasi memiliki efek negatif terhadap efisiensi maka sebaiknya debirokratisasi dilakukan atau situasional dalam penerapan, tergantung lingkungan untuk mendapatkan titik optimal. Manusia sebagai bagian dari organisasi tidak bias dipisahkan dalam segala keterbatasannya baik secara fisik maupun psikologis.

3. Birokrasi Ideal

Birokrasi ideal pada masa yang akan datang di antaranya adalah birokrasi yang mampu mengikuti paradigma baru. Adapun cirinya adalah:

- 1. Terjadi pembagian yang jelas antara pejabat politik dengan birokrasi karier sehingga tujuan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sinergis.

2. Birokrasi mampu membebaskan diri dari praktek KKN sehingga terwujud birokrasi yang bersih dan berwibawa. Terdapat beberapa teori yang menjelaskan dan sekaligus menjadi model dalam membentuk institusi birokrasi di berbagai negara. Di antara teori tersebut, setidaknya ada 4 (empat) yang menonjol, yaitu:

- a. Teori *Rational – Administrative Model*

Teori ini dikembangkan oleh Max Weber, yang menyatakan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Dalam teori ini, birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan, dan efisien. Hal tersebut didasarkan pada keyakinan bahwa dalam kehidupan masyarakat modern, birokrasi diperlukan dalam menunjang kegiatan pembangunan ekonomi, politik, dan budaya. Penciptaan birokrasi rasional menurut Weber, juga tidak terlepas dari tuntutan demokratisasi yang mensyaratkan diimplementasikan law enforcement dan legalisme formal dalam tugas-tugas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, birokrasi harus diciptakan sebagai sebuah organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki sistem kerja yang terorganisasi dengan baik.

- b. Teori *Power – Block Model*

Teori berdasarkan pada pemikiran bahwa birokrasi adalah merupakan alat penghalang (*block*) rakyat dalam

melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat pembendung kekuasaan rakyat (yang diwakili politisi) memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme. Meskipun Marx tidak membuat pemikiran yang sistematis tentang birokrasi yang mengkategorikan birokrasi terbuka, birokrasi tertutup, dan birokrasi campuran, sebagaimana yang dilakukan oleh Weber, akan tetapi pemikirannya juga banyak yang menyinggung tentang eksistensi birokrasi, oleh Marx birokrasi dipandang sebagai sebuah fenomena yang memiliki keterkaitan erat dengan proses dialektika kelas sosial antara si kaya dengan si miskin. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud mekanisme pertahanan dan organ dari kaum bourgeois untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapital.

Birokrasi adalah alat penindas bagi kaum yang lemah (miskin) dan hanya membela kepentingan orang kaya. Pemikiran tersebut diikuti oleh berbagai pemikir neo-Marxist, seperti Ralph Miliband yang menemukan fenomena dimana pada banyak negara, birokrat senior sering menentang dan memblokir atau acuh terhadap inisiatif radikal yang mengandung nilai kerakyatan (sosialisme) dari para menteri dan politisi dari partai berhaluan sosialis. Birokrat juga tidak segan-segan menjadi agen kaum kaya untuk menekan dan mengeksploitasi kaum miskin misalnya ketika mereka melakukan pengusiran orang-orang lemah untuk proyek-proyek investasi, membuat peraturan ketenagakerjaan yang menguntungkan pengusaha,

menghambat aktivitas organisasi kelompok buruh atau petani, dan sebagainya. Menurutnya meskipun secara formal birokrat harus memiliki netralitas politik, mereka memiliki kesamaan pendidikan dan latar belakang sosial dengan kelompok bourgeois (para pengusaha, pelaku industri, dan pemilik modal pada umumnya), sehingga sebagai akibatnya mereka memiliki kesamaan ide, cara pandang, prasangka, dan kepentingan yang sama dengan para pemilik modal itu.

Miliband meyakini bahwa faktor penting yang menjadikan birokrasi menjadi alat kaum Borjuis adalah karena adanya hubungan yang begitu dekat di antara mereka. Kaum kaya bisa menawarkan banyak hal kepada birokrat, memberikan upeti, merekrut mereka ketika pensiun, atau juga mengajak mereka bergabung dalam klub-klub jet set. Pada sisi lain, birokrat juga bisa memberikan penawaran yang menggiurkan bagi kalangan pengusaha, regulasi yang ramah bagi kepentingan mereka, program investasi yang dikemas dengan nama “Pembangunan”, pengerjaan proyek-proyek melalui tender, dan juga proteksi kegiatan usaha.

Terhadap situasi seperti ini, para pemikir sosialis seperti Trotsky menyarankan agar dilakukan apa yang dinamakan “revolusi politik”, dimana birokrasi harus diubah sebagai alat rakyat kaum proletariat yang dapat dikomando oleh para politisi, dan dijauhkan dari keintiman hubungan dengan para pengusaha/pemilik kapital. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi

sedikit mungkin kekuasaan birokrasi dan memperketat pengawasan oleh politisi sebagai wakil rakyat.

c. Teori *Bureaucratic Oversupply Model*

Teori ini berbasis pada pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini sungguhpun telah muncul pada tahun 1970-an, misalnya melalui pemikiran William Niskanen sebagai respon terhadap teori birokrasi Weber maupun teori Marx, akan tetapi teori ini baru menguat dua dekade terakhir seiring dengan munculnya pemerintahan neo-liberal di beberapa negara seperti Amerika, Inggris, Australia, Kanada, dan Selandia Baru. Teori ini juga banyak dibahas, ketika berbagai pemikiran baru tentang pemerintah seperti konsep *reinventing government*, *new public management*, *public choice theory*, *managerialism*, dan sebagainya yang muncul di tahun 1990-an.

Teori *bureaucratic oversupply* ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar (*too large*) terlalu mencampuri urusan rakyat (*too intervence*), dan mengkonsumsi terlalu banyak sumber daya (*consuming too many scarce resources*). Menurut Anthony Downs, birokrat terlepas dari citra sebagai pelayan masyarakat adalah orang yang memiliki motivasi yang berkaitan dengan pengembangan karier dan pemenuhan kebutuhan pribadi. Lebih lanjut Down mengatakan *bureaucratic officials, like other agents in society, are significantly though not solely –motivated by their own self – interest*,

oleh karenanya mereka cenderung untuk membesarkan institusi mereka agar mempermudah pekerjaan dan tanggung jawab, memperbanyak anggaran, dan memiliki kewenangan sebanyak mungkin.

Dengan terlaksananya hal tersebut, birokrat dapat mengamankan pekerjaan, memperluas proyek karir, meningkatkan pendapatan, serta memperbesar kekuasaan dan *prestise*. Dampaknya adalah, birokrasi cenderung untuk melakukan hal-hal yang justru bertentangan dengan keinginan publik, melakukan pemborosan, inefisiensi, dan *mis-management*. Oleh karenanya para pemikir dalam teori ini, menuntut agar kapasitas birokrasi diperkecil (dengan adanya semboyan *less government*), dengan cara jumlah aparatur birokrasi dikurangi, dan peranan yang selama ini mereka lakukan hendaknya didelegasikan kepada sektor swasta (*private sector*) dan mekanisme pasar (*market mechanism*). Bahkan dalam tingkatan yang ekstrem, muncul pula pemikiran reduksi peran birokrasi sampai ke titik nol seperti disampaikan Rhodes dengan konsep “kepemerintahan tanpa pemerintah” atau *governance without government*. Lembaga birokrasi dibentuk sekecil mungkin, dan tugasnya cukup menjadi katalisator (*steering*) dan tidak perlu melakukan intervensi apapun pada pola-pola hubungan sosial yang ada dalam masyarakat. Akibat teori ini, beberapa negara liberal melakukan program pengurangan pegawai, privatisasi, kontrak pekerjaan (*contracting out*), maupun devolusi kewenangan pemerintah kepada pihak swasta,

asosiasi sipil atau juga LSM (NonGovernment Organization).

d. Teori *new public service model*

New public service model merupakan bentuk antithesa terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt, birokrasi bagaimanapun memiliki peran dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta, sehingga peranannya tidak mungkin dapat digantikan oleh pasar. Corak manajemen dan lingkungan kerja birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam market mechanism sehingga memaksakan prinsip-prinsip manajemen swasta ke dalam institusi birokrasi justru dapat berakibat kontra produktif terhadap kinerja birokrasi itu sendiri.²

Birokrasi tidak bisa dinilai baik atau buruk hanya semata-mata karena organisasi mereka yang besar, anggaran yang banyak, atau struktur yang kompleks, karena hal itu boleh saja terjadi sepanjang rakyat menginginkannya. Baik buruknya birokrasi bukanlah pada persoalan apakah memenuhi standar nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Dalam kaitan ini, teori *new public service* memandang bahwa jika corak kerja birokrasi ditentukan semata-mata oleh nilai-nilai pasar, maka esensi kedaulatan rakyat akan

² Denhardt, J.V., dan Denhardt, R.B., *The...*

hilang, dan berganti dengan kedaulatan uang karena akumulasi modal adalah alat penentu kebijakan pada mekanisme pasar. Birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayanan publik, melainkan menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik.

Konsep NPS yang diajukan oleh Denhardt dan Denhardt dengan nilai-nilai neoliberalisme NPM tidak hilang secara otomatis. Ketika pemerintah melayani masyarakat sebagai warga negara misalnya aspek privatisasi bisa saja tetap berlangsung asalkan atas nama melayani kepentingan warga negara bukan pelanggan. Misalnya, sektor pendidikan dapat diprivatisasi asalkan pelaksana pendidikan tetap melayani masyarakat sebagai warga negara bukan pelanggan. Prinsip-prinsip NPS belum tentu bisa diaplikasikan pada semua tempat, situasi dan kondisi. Administrasi negara sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan (ideologi, politik, hukum, ekonomi, militer, sosial dan budaya), sehingga suatu paradigma yang sukses di suatu tempat belum tentu berhasil diterapkan pada tempat yang lain. Prinsip-prinsip NPS masih terlalu abstrak dan perlu dikonkritkan lagi.

Prinsip dasar NPS barangkali bisa diterima semua pihak, namun bagaimana prinsip ini bisa diimplementasikan sangat bergantung pada aspek lingkungan. Lagi pula, NPS terlalu mensimplifikasikan peran pemerintah pada aspek pelayanan publik. Padahal, urusan pemerintah tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menyelenggarakan pelayanan

publik, tetapi juga menyangkut bagaimana melakukan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di negara-negara maju seperti di Amerika Serikat, Inggris dan Selandia Baru yang tidak lagi berkuat pada upaya percepatan pembangunan (*development acceleration*) dan peningkatan pertumbuhan ekonomi karena negara-negara tersebut relatif sudah stabil, maka pelayanan publik menjadi program prioritas yang strategis. Namun, bagi negara-negara berkembang, pelayanan publik bisa jadi belum menjadi agenda prioritas karena masih berupaya mengejar pertumbuhan dan meningkatkan pembangunan.

Eksistensi pemerintah secara ideal seharusnya mensejahterakan warga Negara sebagai salah satu unsur Negara. Sistem tata kelola pemerintahan yang dianut bangsa ini mengindikasikan sesuatu yang wajib dilakukan negara demi kepentingan warga negara. Dasar ideologi memberikan peluang yang besar dalam pelayanan dan kesejahteraan bagi kepentingan publik. Dalam arti bahwa landasan ideology pelayanan publik tersebut memiliki harapan baru bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, sebab era reformasi tata pemerintahan saat ini, bagi warga Negara dianggap masih banyak hal-hal yang bukan dikehendaki oleh nilai-nilai warga" tetapi lebih berorientasi pada kepentingan dan keuntungan birokrasi pemerintah.

Beberapa permasalahan tentang ketidakpuasan kinerja pemerintah, keinginan dan harapan-harapannya

tidak didengar, hak-haknya dipasung, aspek dan peluang publiknya dihambat, adanya dominasi hak rakyat, berisi keras kepada rakyat, bertindak represif dan lupa bahwa kedaulatan ini adalah milik rakyat, bahkan pilihan untuk kebutuhan-kebutuhan publik dan suara demokrasi yang substantif telah ditinggalkan atau diabaikan begitu saja bagi pejabat. Padahal mereka para pejabat publik ada, karena adanya rakyat yang memiliki hak suara sebagai instrumen penting dalam memulai wacana pemerintah ke depan. Secara praksis pemerintah dalam pelayanan publik harus memerhatikan ide brilian yang digagas oleh paradigma *the new public services* karena membawa pesan moral sebagaimana tuntutan masyarakat kontemporer dewasa ini.

Gagasan Denhardt & Denhardt tentang pelayanan publik baru, menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel. Karena bagi paradigma ini; (1) nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan; (2) nilai-nilai tersebut memberi energi kepada pegawai pemerintah atau pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur, dan bertanggungjawab. Oleh karenanya pegawai pemerintah atau aparat birokrat harus senantiasa melakukan rekonstruksi dan membangun jejaring yang erat dengan masyarakat atau warganya.

Pemerintah perlu mengubah pendekatan kepada masyarakat dari suka memberi perintah dan mengajari masyarakat menjadi mau mendengarkan apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat, bahkan dari suka mengarahkan dan memaksa masyarakat menjadi mau merespon dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat. Karena dalam paradigma *the new public service* dengan menggunakan teori demokrasi ini beranggapan bahwa tugas-tugas pemerintah untuk memberdayakan rakyat dan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat pula. Hal ini dimaksudkan bahwa para penyelenggara negara harus mendengar kebutuhan dan kemauan warga negara (*citizens*). Pelayanan publik yang dipraktekkan dengan situasi yang kreatif, dimana warga negara dan pejabat publik dapat bekerja sama mempertimbangkan tentang penentuan dan implementasi dari birokrasi publik, yang berorientasi pada aktivitas administrasi dan aktivitas warga negara. Meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan, terhadap *the New Public Service (NPS)* dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan.

Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif, yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan.

Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau mengatur pada konsep administrasi lama dari pada mengarahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan konsep NPS. Standar pelayanan publik yang partisipatif, transparan dan akuntabel.

Keberhasilan dalam penerapan konsep standar dan kualitas pelayanan publik yang minimal memerlukan dimensi yang mampu mempertimbangkan realitas. Ada sepuluh dimensi untuk mengukur keberhasilan tersebut; (1) *Tangible*; yang menekankan pada penyediaan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi. (2) *Reability* adalah kemampuan unit pelayanan untuk menciptakan yang dijanjikan dengan tepat. (3) *Responsiveness*; kemauan untuk membantu para *provider* untuk bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan. (4) *Competence*; tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan. (5) *Courtesy*; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan pelanggan serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi. (6) *Credibility*; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat. (7) *Security*; jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin dan bebas dari bahaya dan resiko. (8) *Acces*; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan. (9) *Communication*; kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara keinginan, atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat. (10)

Understanding the customer; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Sepuluh konsep ini mempertegas bagaimana model manajemen penyediaan standarisasi pelayanan publik dalam mengelola sektor-sektor publik yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Suksesnya sebuah penyelenggaraan pelayanan publik secara ideal menetapkan (1) Tujuan; para pejabat publik harus mengetahui apa yang menjadi gagasan pokok, tujuan tersebut harus mengakar secara mendalam dari tindakan sehari-hari dan perencanaan jangka panjang organisasi yang bersangkutan, para penyelenggara pelayanan publik sepanjang waktu harus mencontohi visi dan misi para *street level bureaucracy* dikendalikan untuk melakukan hal tersebut. (2) Karakter; bila penyelenggara pelayanan memiliki perasaan yang kuat tentang siapa mereka dan apa yang terpenting. Karakter organisasi diturunkan dari kesepakatan kepercayaan yang kuat, dikomunikasikan secara internal dan eksternal melalui aktivitas terpusat secara prinsip. Aparat birokrat sebagai pelayanan memancarkan integritas, kepercayaan kepedulian, keterbukaan, dan secara krusial sebuah hasrat untuk belajar. (3) Keputusan; organisasi yang melakukan segala sesuatu, pencapaian atas tujuan dan mendemonstrasikan karakter melalui penggunaan aturan yang luas atas perangkat manajemen.

Organisasi yang memiliki inovasi di dalam sebuah era yang tidak pernah berhenti melakukan perubahan, mewujudkan bahwa perangkat dan teknik yang mereka kerjakan bermakna dalam memiliki batas akhir. Kerjasama

kelompok merupakan elemen yang esensial. Mewujudkan standar pelayanan publik yang partisipatif kesamaan hak, keterbukaan dan akuntabel sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 memerlukan pernyataan kedua pihak baik lembaga pemerintahan maupun warga negara. Artinya untuk dapat melaksanakan standar pelayanan publik tersebut, para *provider* dan *user*, harus membuat kesepakatan secara demokratis atau dengan sistem (*citizen charter*), yang berorientasi visi dan misi pelayanan, standar yang berlaku (mulai dari jadwal, lamanya pelayanan, alur pelayanan, hak dan kewajiban *provider* dan *user*, sanksi-sanksi bagi *provider* dan *user*, serta saran, kritik, dan metode keluhan yang disampaikan *user* kepada *provider*).

Paradigma *the new public service* yang diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa penekanannya pada partisipasi warga negara dalam merumuskan program-program layanan publik yang berpihak pada kebutuhan warga negara, memiliki hak yang sama, memberi ruang bagi partisipasi publik dan transparansi para penyedia layanan dalam menghadapi warga negara akuntabilitas sesuai dengan program, dan implementasi yang dijalankan lembaga birokrasi selama ini. Paradigma pelayanan publik minimal yang harus diterapkan *provider* kepada *user* adalah akumulasi berbagai program yang berorientasi pada pilihan sekaligus suara publik sebagai cerminan dari perjuangan yang digalakkan pemerintah menuju paradigma pelayanan publik yang mau mendengar suara warga negara sebagai bahan pertimbangan dalam memutuskan setiap kebijakan pelayanan publik.

Birokrasi publik (*public bureaucracy*) merupakan birokrasi dalam organisasi formal yang memproses *public goods*. Sedangkan birokrasi pemerintahan didefinisikan sebagai struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa *public* dan layanan *civil* tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan lingkungan. Pemerintah selaku *provider* harus mengantar dan menyerahkan produk itu sampai di tangan dan di hati konsumen pada saat dibutuhkan. Supaya harapan itu menjadi kenyataan konsumen harus disiapkan dan diberdayakan. Agar birokrasi mampu memberdayakan konsumen produk-produk pemerintahan sehingga konsumen mampu mendapat sebesar-besarnya maka pemerintahan harus mampu menjadi *responsiveness* birokrasi.

Kemampuan birokrasi ditandai dengan kemampuan pengaruh-mempengaruhi antara birokrasi dan lingkungannya (*consumer*). Sehingga birokrasi bukan sebagai *pathology* karena ketidakberdayaannya dalam mengontrol perkembangan lingkungan. Namun demikian kekurangan yang ada, birokrasi selalu dimanfaatkan oleh penguasa politik untuk kepentingannya. Netralitas birokrasi selalu menjadi wacana menarik di kalangan pemikir ilmu sosial sejak dulu. Misalnya polemik antara Karl Marx dan Hegel. Hegel menghendaki kenetralan birokrasi, birokrasi sebagai perantara antara masyarakat yang terdiri atas kaum profesi dan pengusaha dengan negara dan masyarakat.³

³ G.W.F. Hegel, *Filsafat Sejarah* (Jogjakarta: Panta Rhei Books, 2003), hal. 31

Sedangkan Karl Marx mengatakan bahwa birokrasi tidak dapat netral dan hanya memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan.⁴

Weber membuat delapan proposisi tentang birokrasi, salah satunya adalah “administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern”. Berdasarkan proposisi Weber ini, dapat diketahui bahwa budaya tulis menjadi ciri utama birokrasi. Sesuai prinsip impersonal dari birokrasi, budaya tulis merupakan perwujudan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan tugas sehari-hari. Dengan dokumentasi secara tertulis, juga akan memperjelas tanggung jawab setiap eselon organisasi dalam menjalankan fungsinya. Kentalnya budaya lisan di kalangan birokrasi merupakan salah satu bentuk patologi birokrasi. Patologi birokrasi semacam ini sangat berbahaya jika membiarkan mengendap terlalu lama.

Budaya lisan akan menjadi senjata utama untuk menghindari tanggung jawab, jika ada permasalahan yang harus dihadapi. Budaya lisan ini pula yang memiliki andil besar mengamankan eksistensi “biang koruptor” yang sebenarnya dengan mengorbankan koruptor kelas teri. Berkat budaya lisan, bukti terjadinya tindak pidana

⁴ Karl Marx dalam Jurnal Muhammad Kambali, Pemikiran Karl Marx Tentang Struktur Masyarakat (Dialektika Infrastruktur dan Suprastruktur). Jurnal AL-IQTISHOD: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ekonomi Islam Vol.8 No.2 Juli 2020: hlm 72 diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/332489-pemikiran-karl-marx-tentang-struktur-mas-fb1b694e.pdf> pada 10 April 2021

korupsi pun sulit untuk ditemukan, bagaikan mencari jarum di tengah tumpukan jerami.

Dwiyanto (2003) memberikan asumsi bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Para aparatur negara atau birokrat masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan secara empirik di era reformasi ini tampak sekali kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) di kalangan birokrat lebih berani dan transparan. Kualitas layanan publik juga diperparah oleh suatu kenyataan bahwa birokrasi sering mengedepankan fungsi lain daripada fungsi layanan publik.

Menurut Warsito (2003), fungsi pemerintahan sering di kedepankan karena syarat untuk memperlihatkan kekuasaan dan kewenangan. Fungsi pembangunan juga sering lebih diprioritaskan, karena tersangkut dengan proyek-proyek yang lebih bertitik pada tekanan *distribution of income* daripada sekedar *a discrete package* atau *specific finite task* yaag seharusnya menggunakan organisasi proyeksi dengan manajemen profesional.

Sedangkan fungsi pemberdayaan atau *empowering* sering juga dikedepankan sebagai wahana kegiatan untuk memperpanjang masa kerja. Budaya lisan dalam birokrasi tidak selamanya berkonotasi negatif. Dalam kondisi normal, sepanjang sesuai dengan kode etik birokrasi, budaya lisan masih dapat ditoleransi. Budaya lisan mestinya diposisikan sebagai katalisator untuk mempercepat tercapainya

efektivitas dan efisiensi birokrasi. Budaya lisan sangat relevan untuk mengurangi kekakuan dari birokrasi yang bersumber pada kekakuan standar dan prosedur kerja. Budaya lisan yang profesional, orientasi birokrasi yang kaku, formal, hierarki, impersonal, dan rasional dapat berubah menjadi lebih manusiawi. Hal ini penting dilakukan untuk mencegah terjadinya sikap, yang oleh Blau dan Page disebut dengan “ritualis”. Ritualis yakni sikap birokrasi yang memperkembangkan standar dan prosedur tatakerja dan memerinci kewenangan secara detail, kemudian dijadikan sesuatu yang rutin dan dilaksanakan secara ketat. Sikap ritualis yang menghendaki kebijakan administratif yang di luar prosedur, walaupun dapat memberikan solusi.

Tahun 1998 adalah pintu gerbang reformasi Indonesia. Reformasi ini dimaknai sebagai reformasi yang menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya. Reformasi birokrasi menjadi isu yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi dikarenakan birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multidimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan KKN. Tetapi, pemerintahan pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintahan Indonesia selama ini. Adapun ciri-ciri birokrasi menurut Weber adalah:

1. Berbagai aktifitas reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi yang didistribusikan dengan suatu cara yang baku sebagai kewajiban-kewajiban resmi.
2. Organisasi kantor-kantor mengikuti prinsip hirarki, yaitu setiap kantor yang lebih rendah berada di bawah kontrol dan pengawasan kantor yang lebih tinggi.
3. Operasi-operasi birokratis diselenggarakan melalui suatu sistem kaidah- kaidah abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan kaidah-kaidah ini terhadap kasus-kasus spesifik.
4. Pejabat yang ideal menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistis tanpa kebencian dan kegairahan, dan karenanya tanpa antusiasme atau afeksi.⁵

Birokrasi pemerintahan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah pejabat. Di dalamnya terdapat yurisdiksi, yaitu setiap pejabat memiliki *official duties*. Mereka bekerja pada tatanan hierarki dengan kompetensinya masing-masing. Hegel berpendapat birokrasi adalah medium yang dapat dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan *partikular* dan kepentingan *general* (umum).

⁵ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive* (Los Angeles: University of California Press, 1914), hal. 50

Di sisi lain Karl Marx memandang birokrasi dalam kerangka perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme. Walaupun Karl Marx dapat menerima pemikiran Hegel, tetapi Karl Marx berpendapat bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya pada kelas-kelas sosial lainnya. Birokrasi memihak kepada *partikular* yang mendominasi tersebut. Karakteristik utama struktur birokrasi menurut Weber adalah:

1. Spesialisasi. Aktivitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (*official eduties*). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya.
2. Organisasi yang hierarkis. Organisasi kantor mengikuti prinsip hierarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hierarki administrasi bertanggung jawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan. Agar dapat membebaskan tanggung jawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/ kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai

hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan.

3. Sistem aturan (*system of rules*). Operasi dilaksanakan berdasarkan system aturan yang ditata secara konsisten. Sistem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan di antara mereka. Hal ini tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dari tugas-tugas yang sifatnya rutin hingga tugas-tugas yang sulit.
4. *Impersonality*. Idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi “*sine ira studio*” tanpa rasa benci atas pekerjaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi pemerintah dilakukan tanpa intervensi (dicampuri) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. Impersonal detachment menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.

5. Struktur karier. Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Karyawan dalam organisasi birokratik didasarkan pada kualifikasi teknik dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*) di antara anggota organisasi.
6. Efisiensi. Administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi diyakini mampu mencapai tingkat efisiensi paling tinggi. Birokrasi memecahkan masalah organisasi, yaitu memaksimalkan efisiensi. Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah dihadapkan pada tantangan untuk meningkatkan efisien dan profesionalisme birokrasinya. Hal ini sangat penting dilakukan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan lingkungan yang akan terjadi. Untuk mengefisienkan dan memprofesionalkan birokrasi, pemerintah daerah perlu memperbaiki mekanisme rekrutmen pegawai, meninjau kembali metode pendidikan dan pelatihan pegawai, memperbaiki *reward and punishment system*, meningkatkan gaji dan kesejahteraan pegawai, serta mengubah kultur organisasi.⁶

⁶ Max Weber, *Economy...*



BAB 3

BUDAYA DAN BUDAYA ORGANISASI

1. Hakikat Budaya

Menurut Krech sebagaimana dikutip oleh Moeliono, Budaya adalah pola semua susunan yang dipakai masyarakat sebagai cara tradisional dalam pemecahan masalah mereka.¹ Budaya sebagai cara tradisional selalu diuji ketangguhannya oleh perubahan masa. Ketangguhan budaya dilihat dari kemampuannya mengikat komunitasnya tetap *survive* menghadapi perubahan. Menurut Peursen sebagaimana dikutip oleh Moeliono, budaya adalah strategi untuk bertahan hidup dan menang.² Indikator “bertahan hidup dan menang” menyeleksi lahirnya suatu komunitas yang maju atau terbelakang.

Menurut Suparlan, setiap golongan suku bangsa atau etnik mempunyai seperangkat kebudayaan yang melekat pada identitas suku bangsa atau etnik tersebut, yang

¹ Moeliono Djokosantoso, *Budaya Organisasi Dalam Tantangan* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2005), hal. 9

² Moeliono Djokosantoso, *Budaya...*, hal. 72

sewaktu-waktu bila diperlukan dapat diaktifkan sebagai simbol-simbol untuk identifikasi dan menunjukkan adanya batas-batas sosial dengan golongan suku bangsa atau etnik lainnya dalam interaksi.³ Kebudayaan merupakan adat istiadat yang menyangkut nilai-nilai, norma-norma, dan kebiasaan-kebiasaan dalam hidup sehari-hari yang dianut oleh sekelompok orang dan berfungsi sebagai pedoman tingkah laku.

Ada tujuh unsur kebudayaan yang dapat dianggap sebagai kultural universal, yaitu: (1) peralatan dan perlengkapan hidup manusia (pakaian, perumahan, alat-alat rumah tangga, senjata, alat-alat produksi, transpor dan sebagainya), (2) mata pencaharian hidup dan sistem-sistem ekonomi (pertanian, peternakan, sistem produksi, sistem distribusi dan sebagainya), (3) sistem kemasyarakatan (sistem kekerabatan, organisasi politik, sistem hukum, sistem perkawinan), (4) bahasa (lisan maupun tulisan), (5) kesenian (seni rupa, seni suara, seni gerak dan sebagainya), (6) sistem pengetahuan, dan (7) religi (sistem kepercayaan).⁴

Kebudayaan adalah konteks di mana manusia berelasi satu dengan yang lain. Budaya adalah konteks mengatur relasi itu sendiri sehingga manusia saling menopang, bergotong-royong untuk menciptakan suatu sistem masyarakat yang penuh dengan cinta kasih. Suatu sistem

³ Parsudi Suparlan, *Struktur Sosial: A. Wijaya (Eds). Individu, Keluarga Dan Masyarakat* (Jakarta: Presindo, 1986), hal. 114

⁴ C. Kluckhohn, *Universal Categories of Culture. Antropology Today* (Chicago: University Press, 1953)

masyarakat yang saling mendukung. Salah satu definisi budaya adalah suatu tatanan nilai/adat istiadat, yang mengatur kehidupan. Tapi, antara satu kelompok masyarakat dengan kelompok lain, budayanya bisa berbeda, karena budaya sangat berkaitan dengan pengalaman hidup suku itu, dan hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan seperti letak geografis, dan sebagainya.

Budaya yang tinggi akan menghasilkan nilai hidup yang tinggi. Nilai merupakan sesuatu yang abstrak sehingga sulit untuk dirumuskan ke dalam suatu pengertian yang memuaskan. Beberapa ahli merumuskan pengertian nilai dari beberapa perspektif yakni perspektif antropologis, filsafat dan psikologis. Secara antropologis Kluckhohn mengemukakan nilai merupakan suatu konsepsi yang secara eksplisit dapat membedakan individu atau kelompok, karena memberi ciri khas baik individu maupun kelompok.⁵ Secara filosofis, Spranger (1978) menyamakan nilai dengan perhatian hidup yang erat kaitannya dengan kebudayaan karena kebudayaan dipandang sebagai sistem nilai, kebudayaan merupakan kumpulan nilai yang tersusun menurut struktur tertentu. Nilai hidup adalah salah satu penentu kepribadian, karena merupakan sesuatu yang menjadi tujuan atau cita-cita yang berusaha diwujudkan, dihayati, dan didukung individu.⁶ Menurut Spranger corak sikap hidup seseorang ditentukan oleh nilai hidup yang

⁵ C. Kluckhohn, *Universal...*

⁶ E. Spranger, *The Type on Man The Psychology and Etnich of Personality* (Hall (Saale): Max Niemeyer Verlag, 1928)

dominan, yaitu nilai hidup yang dianggap individu sebagai nilai tertinggi atau nilai hidup yang paling bernilai.

Pengertian nilai dari perspektif psikologis dikemukakan Munn bahwa nilai merupakan aspek kepribadian, sesuatu yang dipandang baik, berguna atau penting dan diberi bobot tertinggi oleh seseorang. Nilai sosial adalah nilai yang dianut oleh suatu masyarakat, mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk oleh masyarakat. Sebagai contoh, orang menganggap bahwa menolong itu memiliki nilai baik. Nilai sosial sebagai suatu perbuatan atau tindakan yang oleh masyarakat dianggap baik. Nilai sosial dalam setiap masyarakat tidak selalu sama, karena nilai pada masyarakat tertentu dianggap baik tapi dapat dianggap tidak baik pada masyarakat lain.

Orang akan memandang segala sesuatu dengan kacamata nilai hidup yang dihargainya paling tinggi atau dominan itu, sehingga nilai hidup yang lain yang berasal dari pengertian kebudayaan secara luas, akan diwarnai juga oleh nilai hidup yang dominan itu. Spranger (1978) menggolongkan adanya enam lapangan nilai, yaitu: (1) lapangan nilai yang bersangkutan dengan manusia sebagai individu, meliputi lapangan pengetahuan, lapangan ekonomi, lapangan kesenian, dan lapangan keagamaan, dan (2) lapangan nilai yang bersangkutan dengan manusia sebagai anggota masyarakat, yaitu: lapangan kemasyarakatan, dan lapangan politik.⁷

⁷ E. Spranger, *The...*

Pengertian nilai dari perspektif psikologis dikemukakan Munn bahwa nilai merupakan aspek kepribadian, sesuatu yang dipandang baik, berguna atau penting dan diberi bobot tertinggi oleh seseorang. Seorang individu mungkin memiliki nilai-nilai yang berbeda, bahkan bertentangan dengan individu-individu lain dalam masyarakatnya. Nilai yang dianut oleh seorang individu dan berbeda dengan nilai yang dianut oleh sebagian besar anggota masyarakat dapat disebut sebagai nilai individual. Sedangkan nilai-nilai yang dianut oleh sebagian besar anggota masyarakat disebut nilai sosial.

Berdasarkan uraian tersebut, nilai dapat diartikan sebagai sesuatu yang dianggap baik, berguna atau penting, dan diberi bobot tertinggi oleh individu atau kelompok dan menjadi referensi dalam bersikap serta berperilaku dalam hidupnya. Nilai dibagi menjadi tiga kelompok yaitu:

1. Nilai material artinya segala sesuatu yang berguna bagi manusia.
2. Nilai vital artinya segala sesuatu yang berguna bagi manusia untuk dapat melakukan aktivitas atau kegiatan.
3. Nilai kerohanian artinya segala sesuatu yang berguna bagi rohani manusia.

Nilai kerohanian ini dibagi menjadi empat macam yaitu; (1) nilai kebenaran/keyakinan yaitu nilai yang bersumber dari akal manusia, (2) nilai keindahan yaitu nilai yang bersumber dari unsur rasa manusia (perasaan atau estetika), (3) nilai moral/kebaikan yaitu nilai yang bersumber dari unsur kehendak atau kemauan (karsa, etika), dan (4) nilai religius yaitu nilai yang bersumber dari

keyakinan atau kepercayaan manusia, merupakan nilai kebutuhan kerohanian yang tinggi dan mutlak.

Secara umum nilai sosial dalam masyarakat mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Nilai berfungsi sebagai petunjuk arah. Nilai berfungsi sebagai pemersatu yang dapat mengumpulkan orang banyak dalam kesatuan atau kelompok tertentu atau masyarakat.
2. Nilai sosial berfungsi sebagai pengawasan dengan daya tekan dan pengikat tertentu.
3. Nilai berfungsi sebagai benteng perlindungan.
4. Nilai berfungsi sebagai alat pendorong atau motivator

Kalau nilai merupakan pandangan tentang baik buruknya sesuatu, maka norma merupakan ukuran yang digunakan oleh masyarakat, apakah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang merupakan tindakan yang wajar dan dapat diterima karena sesuai dengan harapan sebagian besar warga masyarakat atau merupakan tindakan yang menyimpang karena tidak sesuai dengan harapan sebagian besar warga masyarakat.

Norma sosial dapat diartikan sebagai petunjuk hidup yang berisi larangan maupun perintah, yang membedakan nilai dan norma adalah nilai merupakan sesuatu yang baik, diinginkan, dicita-citakan dan dipentingkan oleh masyarakat. Sedangkan norma adalah kaidah atau pedoman, aturan berperilaku untuk mewujudkan keinginan dan cita-cita tersebut, atau boleh dikatakan nilai adalah pola

yang diinginkan sedangkan norma adalah pedoman atau cara-cara untuk mencapai nilai tersebut.

Di dalam masyarakat yang terus berkembang, nilai senantiasa ikut berubah. Pergeseran nilai dalam banyak hal juga akan mempengaruhi kebiasaan-kebiasaan ataupun tata kelakuan yang berlaku dalam masyarakat. Di wilayah pedesaan, sejak berbagai siaran dan tayangan televisi swasta mulai dikenal, perlahan-lahan terlihat bahwa di dalam masyarakat itu mulai terjadi pergeseran nilai, misalnya tentang kesopanan. Tayangan-tayangan yang didominasi oleh sinetron-sinetron mutakhir, acapkali memperlihatkan artis-artis yang berpakaian relatif terbuka, sedikit banyak menyebabkan batas-batas toleransi masyarakat menjadi semakin longgar.

Berbagai kalangan semakin permisif terhadap kaum remaja yang pada mulanya berpakaian normal, menjadi ikut latah berpakaian minim dan terkesan makin berani. Model rambut panjang kehitaman yang dulu menjadi kebanggaan gadis-gadis desa, mungkin sekarang telah dianggap sebagai simbol ketertinggalan. Sebagai gantinya, yang sekarang dianggap *trendy* dan sesuai dengan konteks zaman sekarang (*modern*) adalah model rambut pendek dengan warna pirang atau kecoklat-coklatan. Jadi berubahnya nilai akan berpengaruh terhadap norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

Dilihat dari tingkat sanksi atau kekuatan mengikatnya terdapat:

1. Tata cara atau *usage*. Tata cara (*usage*); merupakan norma dengan sanksi yang sangat ringan terhadap

pelanggarnya, misalnya aturan memegang garpu atau sendok ketika makan, cara memegang gelas ketika minum. Pelanggaran atas norma ini hanya dinyatakan tidak sopan.

2. Kebiasaan (*folkways*); merupakan cara-cara bertindak yang digemari oleh masyarakat sehingga dilakukan berulang-ulang oleh banyak orang. Misalnya mengucapkan salam ketika bertemu, membungkukkan badan sebagai tanda penghormatan kepada orang yang lebih tua.
3. Tata kelakuan (*mores*). Tata kelakuan merupakan norma yang bersumber kepada filsafat, ajaran agama atau ideologi yang dianut oleh masyarakat. Pelanggarnya disebut jahat. Contoh: larangan berzina, berjudi, minum minuman keras, penggunaan napza, mencuri.
4. Adat (*customs*). Adat merupakan norma yang tidak tertulis namun sangat kuat mengikat, apabila adat menjadi tertulis ia menjadi hukum adat.
5. Hukum (*law*). Hukum merupakan norma berupa aturan tertulis, ketentuan sanksi terhadap siapa saja yang melanggar dirumuskan secara tegas. Berbeda dengan norma-norma yang lain, pelaksanaan norma hukum didukung oleh adanya aparat, sehingga memungkinkan pelaksanaan yang tegas.

Di samping lima macam norma yang telah disebutkan itu, dalam masyarakat masih terdapat satu jenis lagi yang mengatur tentang tindakan-tindakan yang berkaitan dengan estetika atau keindahan, seperti pakaian, musik, arsitektur rumah, interior mobil, dan sebagainya. Norma

jenis ini disebut *mode* atau *fashion*. *Fashion* dapat berada pada tingkat *usage*, *folkways*, *mores*, *kostum*, bahkan *law*.

Norma sosial dalam masyarakat dibedakan menurut aspek-aspek tertentu tetapi saling berhubungan antara satu aspek dengan aspek yang lainnya. Pembagian itu adalah sebagai berikut:

1. Norma agama. Norma agama berasal dari Tuhan, pelanggarannya disebut dosa. Norma agama adalah peraturan sosial yang sifatnya mutlak sebagaimana penafsirannya dan tidak dapat ditawar-tawar atau diubah ukurannya karena berasal dari Tuhan. Contoh: Melakukan sembahyang kepada Tuhan, tidak berbohong, tidak boleh mencuri, dan lain sebagainya.
2. Norma kesusilaan. Norma kesusilaan adalah peraturan sosial yang berasal dari hati nurani yang menghasilkan akhlak, sehingga seseorang dapat membedakan apa yang dianggap baik dan apa pula yang dianggap buruk. Pelanggaran terhadap norma ini berakibat sanksi pengucilan secara fisik (dipenjara, diusir) ataupun batin (dijauhi). Contoh: Orang yang berhubungan intim di tempat umum akan dicap tidak susila, melecehkan wanita atau lakilaki di depan orang.
3. Norma kesopanan. Norma kesopanan adalah peraturan sosial yang mengarah pada hal-hal yang berkenaan dengan bagaimana seseorang harus bertingkah laku yang wajar dalam kehidupan bermasyarakat. Contoh: Tidak meludah di sembarang tempat, memberi atau menerima sesuatu dengan tangan kanan, tidak kencing di sembarang tempat.

4. Norma kebiasaan. Norma kebiasaan adalah sekumpulan peraturan sosial yang berisi petunjuk atau peraturan yang dibuat secara sadar atau tidak tentang perilaku yang diulang-ulang sehingga perilaku tersebut menjadi kebiasaan individu. Pelanggaran terhadap norma ini berakibat celaan, kritik, sampai pengucilan secara batin.

Hofstede menurunkan konsep budaya dari program mental yang dibedakan dalam tiga tingkatan yaitu: (1) tingkat universal, yaitu program mental yang dimiliki oleh seluruh manusia.⁸ Tingkatan ini, program mental seluruhnya melekat pada diri manusia, (2) tingkat *collective*, yaitu program mental yang dimiliki oleh beberapa, tidak seluruh manusia. Pada tingkatan ini program mental khusus pada kelompok atau kategori dan dapat dipelajari. (3) tingkat individual, yaitu program mental yang unik yang dimiliki oleh hanya seorang, dua orang tidak akan memiliki program mental yang persis sama. Program mental sebagian kecil melekat pada diri manusia, dan lainnya dapat dipelajari dari masyarakat, organisasi atau kelompok lain.

Dalam ilmu sosial, pada umumnya tidak dapat dilakukan pengukuran suatu konstruk secara langsung, sehingga paling tidak harus digunakan dua pengukuran yang berbeda. Program mental ini oleh Hofstede dijelaskan dengan dua konstruk yaitu *value* (nilai) dan *culture* (budaya). Nilai didefinisikan sebagai suatu tendensi yang luas untuk menunjukkan *state of affairs* tertentu atas

⁸ Geert Hofstede, *Culture's Consequences, International Differences In Work Related Values* (London: Sage Publications, 1980), hal. 27

lainnya, yang pengukurannya menggunakan *belief*, *attitudes*, dan *personality*. Sedangkan culture didefinisikan oleh Hofstede sebagai program mental yang berpola pikiran (*thinking*), perasaan (*feeling*), dan tindakan (*action*) atau disebut dengan “*software of the mind*”.⁹

Pemrograman ini dimulai dari lingkungan keluarga, kemudian dilanjutkan dengan lingkungan tetangga, sekolah, kelompok remaja, lingkungan kerja, dan lingkungan masyarakat. Artinya kebudayaan adalah suatu sistem nilai yang dianut oleh suatu lingkungan, baik lingkungan keluarga, lingkungan sekolah, lingkungan kerja, sampai pada lingkungan masyarakat luas. Pemrograman mental atau budaya ini dikembangkan melalui suatu sistem nilai yang berkembang dalam masyarakat, kemudian sistem nilai ini akan menjadi norma-norma sosial yang mempengaruhi perilaku sosial.

2. Tingkatan dan dimensi budaya

Mengacu pada tingkatan program mental tersebut Hofstede menurunkan budaya dari tingkatan yang kedua (*collective*) sehingga budaya adalah sesuatu yang dapat dipelajari bukan merupakan suatu gen tetapi diturunkan dari lingkungan sosial, organisasi ataupun kelompok lain. Budaya ini dibedakan antara sifat manusia dan dari kepribadian individu. Sifat manusia adalah segala yang dimiliki oleh manusia misalnya sifat cinta, sedih, sifat membutuhkan orang lain, dan sebagainya, ekspresi sifat ini dipengaruhi oleh budaya yang dianut pada masyarakat

⁹ Geert Hofstede, *Cultures and Organizations, Intercultural Cooperation And Its Important For Survival* (London: Harper Collin Business, 1991), hal. 4

tersebut. Sedangkan kepribadian (*personality*) seorang individu adalah seperangkat program mental personal yang unik yang tidak dapat dibagikan dengan orang lain. Hofstede mengkategorikan lapisan budaya untuk mengelompokkan kebiasaan orang sesuai dengan lingkungannya:

1. Tingkatan nasional (*national level*), berdasarkan suatu negara.
2. Tingkatan daerah (*regional*), dan/atau suku (*ethnic*), dan atau agama (*religion*), dan atau bahasa (*linguistic*).
3. Tingkatan perbedaan jenis kelamin (*gender*).
4. Tingkatan generasi, misalnya orang tua dengan anak-anak.
5. Tingkatan sosial, dihubungkan dengan pendidikan, dan pekerjaan atau profesi.
6. Tingkatan organisasi.¹⁰

Budaya berdasarkan tingkatan tersebut, dalam kenyataannya sering terjadi ketidakharmonisan, misalnya adanya konflik dalam tingkatan-tingkatan jender dalam budaya organisasi, konflik antara tingkatan-tingkatan generasi dalam budaya daerah. Seperti yang dinyatakan oleh Hofstede bahwa budaya adalah daerah program mental yang mempengaruhi cara berfikir dan perilaku manusia, secara kolektif program mental sekelompok orang dalam suatu negara disebut dengan kebudayaan nasional.¹¹

¹⁰ Geert Hofstede, *Cultures...*, hal. 10

¹¹ Geert Hofstede, *Cultures...*

Beberapa teori yang mendasari penemuan dimensi budaya Hofstede, antara lain Kluckhohn's menjelaskan tentang dimensi budaya dalam 10 "Primary Message Systems" yaitu: *interaction, association (with others), subsistence, isexuality, teritoriality, temporality, learning, play, defense, dan exploitation*.¹² Sedangkan Parsons dan Shils mengklasifikasikan multimensional dalam "General Theory of Action". Parsons dan Shils menyatakan bahwa seluruh tindakan manusia ditentukan oleh lima variabel, yaitu: (1) *Affectivity versus affectivity neutrality*, (2) *Selforientation versus Collectivity-orientation*, (3) *Universalism versus particularism*, (4) *Ascription versus achievement*, (5) *Specificity versus Diffuseness*.¹³

Berdasarkan hasil penelitiannya Kluckhohn dan Strodtbeck menemukan bahwa masyarakat dibedakan dalam orientasi nilai sebagai berikut: (1) Suatu evaluasi sifat manusia, (2) Hubungan manusia dengan lingkungannya, (3) Orientasi pada aktivitas, dan (4) Hubungan antar manusia.¹⁴

Berdasarkan analisis faktor, Hofstede secara empiris menemukan ada lima dimensi program mental, yaitu:

1. Perbedaan kekuasaan (*power distance*), merupakan dimensi budaya yang menunjukkan adanya ketidaksejajaran (*inequality*) bagi anggota yang tidak

¹² C. Kluckhohn, *Universal Categories of Culture*. Antropology Today (Chicago: University Press, 1953)

¹³ T. Parsons, & Shils, *Toward a general theory of action* (Cambridge: Harvard University Press, 1951)

¹⁴ C.L. Kluckhohn, & F.L. Strodtbeck, *Variations in Value Orientations* (Evanston, IL: Row, Peterson and Company, 1961)

mempunyai kekuatan dalam suatu institusi (keluarga, sekolah, dan masyarakat) atau organisasi (tempat bekerja). Perbedaan kekuasaan ini berbeda-beda tergantung dari tingkatan sosial, tingkat pendidikan, dan jabatan. Misalnya politisi dapat menyukai status dan kekuasaan, pebisnis menyukai kesejahteraan dan kekuasaan, dan sebagainya. Ketidak sejajaran ini dapat terjadi dalam masyarakat (perbedaan dalam karakteristik mental dan fisik, status sosial, kesejahteraan, kekuasaan, aturan, hukum, dan hak), keluarga, sekolah, dan ditempat kerja/organisasi (nampak pada struktur organisasi dan hubungan antara *boss-subordinate*).

2. Norma perbedaan kekuasaan, norma perbedaan kekuasaan berkaitan dengan (1) tingkat ketidaksejajaran yang diinginkan atau tidak diinginkan, (2) tingkat ketergantungan dan kesaling tergantung dalam masyarakat. Nilai tentang ketidak sejajaran ini melekat pada nilai tentang kekuasaan yang dipraktekkan dalam masyarakat. Perbedaan nilai yang dianut menyebabkan perbedaan dalam mengartikan sesuatu yang ada. French dan Raven (1959) mengklasifikasikan dasar kekuatan social dalam 5 tipe, yaitu: *reward power*, *coercive power*, *legitimate power* (didasarkan pada aturan/hukum), *referent power* (didasarkan pada kharisma seseorang) dan *expert power*. Adanya perbedaan kekuasaan ini mempunyai konsekuensi pada sistem politik, kehidupan beragama, ideologi, dan pada organisasi.

Ukuran-ukuran yang digunakan oleh *Hosftede* dalam mengukur tingkat perbedaan kekuasaan adalah: (1) Luasnya geografis (makin luas makin rendah tingkat perbedaan kekuasaan), (2) Besarnya populasi (makin besar makin tinggi tingkat perbedaan kekuasaan), (3) Kesejahteraan (makin sejahtera makin rendah tingkat perbedaan kekuasaan). Tingkat kesejahteraan yang tinggi diwakili dengan ukuran-ukuran: kurangnya pertanian tradisional, teknologi lebih modern, lebih banyak kehidupan urban, mobilitas sosial lebih banyak, sistem pendidikan lebih baik, dan lebih banyak masyarakat tingkat menengah.

3. Pengelakan terhadap ketidak pastian (*uncertainty avoidance*), merupakan dimensi budaya yang menunjukkan sifat masyarakat dalam menghadapi lingkungan budaya yang tidak terstruktur, tidak jelas, dan tidak dapat diramalkan. Masyarakat dapat melakukan pengelakan terhadap ketidak pastian ini dengan teknologi, hukum, dan agama. Teknologi digunakan untuk membantu dalam mempertahankan diri dari ketidak-pastian yang disebabkan oleh sifat alam, hukum digunakan untuk membantu dalam mempertahankan diri dari ketidak pastian atas perilaku orang lain, sedangkan agama digunakan untuk menerima ketidak pastian yang tidak dapat dipertahankan oleh diri manusia sendiri. Ketidakpastian dalam suatu organisasi berkaitan dengan konsep dari lingkungan yang selalu dikaitkan dengan sesuatu yang diluar kendali perusahaan.

Teori-teori yang berkaitan dengan ketidak pastian yang sering digunakan dalam organisasi adalah: (1) Teori pengambilan keputusan dalam kondisi tidak pasti, (2) Teori *Kontijensi*, (3) Teori perilaku strategis. Dalam organisasi pengelakan ketidak pastian ini dilakukan dengan teknologi, aturan, dan tatacara (ritual). Teknologi digunakan untuk menciptakan prediksi jangka pendek sebagai pencapaian hasil. Sedangkan aturan dan tatacara digunakan untuk mengurangi ketidak pastian akibat tidak dapat diprediksinya perilaku dari anggota organisasi. Ukuran-ukuran yang digunakan dalam mengukur tingkat pengelakan kepastian adalah: (1) Orientasi aturan, (2) Stabilitas pekerja, dan (3) Stress.

4. Individualitas versus kolektivitas merupakan dimensi kebudayaan yang menunjukkan adanya sikap yang memandang kepentingan pribadi dan keluarga sebagai kepentingan utama ataukah sebagai kepentingan bersama di dalam suatu kelompok. Dimensi ini juga dapat terjadi di masyarakat, dan organisasi. Dalam organisasi yang masyarakatnya mempunyai dimensi *Collectivism* memerlukan ketergantungan emosional yang lebih besar dibandingkan dengan masyarakat yang memiliki dimensi *Individualism*. Beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat individualisme diantaranya adalah: tingkat pendidikan, sejarah organisasi, besarnya organisasi, teknologi yang digunakan dalam organisasi, dan subkultur yang dianut oleh organisasi yang bersangkutan

5. *Maskulinitas vs femininitas*, merupakan dimensi kebudayaan yang menunjukkan bahwa dalam tiap masyarakat terdapat peran yang berbeda-beda tergantung perbedaan jenis para anggotanya. Pada masyarakat *maskulin*, menganggap pria harus lebih berambisi, suka bersaing, dan berani menyatakan pendapatnya, dan cenderung berusaha mencapai keberhasilan material. Dalam masyarakat *feminin*, kaum pria diharapkan untuk lebih memperhatikan kualitas kehidupan dibandingkan dengan keberhasilan materialitas. Lebih jauh dijelaskan bahwa masyarakat dari sudut pandang maskulinitas adalah masyarakat yang lebih menggambarkan sifat kelakilian, sedangkan masyarakat femininitas lebih menggambarkan sifat kewanitaan, sehingga sudut pandangnya bukan dari sudut jenis kelamin.¹⁵

3. Ruang lingkup budaya organisasi

Dalam skala organisasi, didapati istilah budaya organisasi. Budaya organisasi menurut Mangkunegara (2005: 113), adalah: Seperangkat asumsi atau sistem keyakinan, nilai-nilai dan norma yang dikembangkan dalam organisasi yang dijadikan pedoman tingkah laku bagi anggota-anggotanya untuk mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal.¹⁶

¹⁵ Geert Hofstede, *Culture's Consequences, International Differences In Work Related Values* (London: Sage Publications, 1980)

¹⁶ A.A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber daya Manusia Perusahaan* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), hal. 113

Lebih rinci dijelaskan oleh Renyowijoyo bahwa budaya organisasi berperan sebagai; (1) perekat, (2) pembentuk *sense of bilonging* dan *sense of identity*, (3) *core organizational values*, dan (4) alat efektivitas. Pengertian ini memberikan kesan bahwa budaya organisasi selain menjadi pemersatu langkah juga dipersiapkan untuk dapat menerima perubahan sepanjang menjadi tuntutan kondisi organisasi.¹⁷

Sebagai akibat dari nilai yang sudah mentradisi (membudaya) adalah organisasi itu sulit berubah. Dikatakan Levin dan Gottlieb bahwa, “*most organization change efforts require some degree of culture shift*” (mengubah sebuah organisasi diperlukan pergeseran budaya beberapa derajat). Budaya organisasi itu didasarkan pada suatu konsep bangunan pada tiga tingkatan, yaitu: Tingkatan asumsi dasar (*Basic Assumption*), kemudian tingkatan nilai (*Value*), dan tingkatan *artifact* yaitu sesuatu yang ditinggalkan.¹⁸ Tingkatan asumsi dasar itu merupakan hubungan manusia dengan apa yang ada dilingkungannya, alam, tumbuh-tumbuhan, binatang, manusia, hubungan itu sendiri, dalam hal ini, asumsi dasar bisa diartikan suatu philosophy, keyakinan, yaitu suatu yang tidak bisa dilihat oleh mata tapi ditanggung bahwa itu ada. Tingkatan yang berikutnya *value*, *Value* berhubungan dengan perbuatan

¹⁷ Renyowijoyo Muindro, *Akuntansi Sektor Publik: Organisasi Non Laba* (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2007), hal. 128

¹⁸ Ira Levin dan Jonathan Z. Gottlieb, *Realigning Organization Culture for Optimal Performance: Six Principles & Eight Practices*. *Organization Development Journal* Vol. 27. Number 4. 2009, hlm. 45

atau tingkah laku, bisa diukur (dites) dengan adanya perubahan-perubahan atau dengan melalui konsensus sosial. Sedangkan *artifact* adalah sesuatu yang bisa dilihat tetapi sulit untuk ditirukan, bisa dalam bentuk teknologi, seni, atau sesuatu yang bisa didengar.¹⁹

Budaya organisasi itu merupakan bentuk keyakinan, nilai, cara yang bisa dipelajari untuk mengatasi dan hidup dalam organisasi, budaya organisasi itu cenderung untuk diwujudkan oleh anggota organisasi.²⁰ Penggunaan istilah budaya organisasi dengan mengacu pada budaya yang berlaku dalam perusahaan, karena pada umumnya perusahaan itu dalam bentuk organisasi, yaitu kerja sama antara beberapa orang yang membentuk kelompok atau satuan kerja sama tersendiri.

Budaya organisasi dapat didefinisikan sebagai perangkat sistem nilai-nilai (*values*), keyakinan-keyakinan (*beliefs*) asumsi-asumsi (*assumptions*) atau norma-norma yang telah lama berlaku, disepakati dan diikuti oleh para anggota suatu organisasi sebagai pedoman perilaku dan pemecahan masalah-masalah organisasi. Budaya organisasi yaitu seperangkat nilai-nilai atau norma-norma yang telah relatif lama berlakunya, dianut bersama oleh para anggota organisasi (karyawan) sebagai norma perilaku dalam menyelesaikan masalah-masalah organisasi. Dalam budaya organisasi terjadi sosialisasi nilai-nilai dan menginternalisasi dalam diri para anggota menjiwai orang-perorang di dalam

¹⁹ Edgar. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 2 nd edition, (San francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992), hal. 14

²⁰ A. Brown, *Organizational Culture* (Singapore: Prentice Hall, 1998), hal. 34

organisasi. Artinya budaya organisasi merupakan jiwa organisasi dan jiwa para anggota organisasi.²¹

Budaya organisasi merupakan suatu kekuatan sosial yang tidak tampak, yang tidak menggerakkan orang-orang dalam suatu organisasi untuk melakukan aktivitas kerja. Secara tidak sadar tiap-tiap orang didalam suatu organisasi mempelajari budaya yang berlaku di dalam organisasinya. Apalagi bila ia sebagai orang baru supaya dapat diterima oleh lingkungan tempat bekerja, ia berusaha mempelajari apa yang dilarang dan diwajibkan, apa yang baik dan buruk, apa yang benar dan salah, dan apa yang harus dilakukan dan tidak boleh dilakukan didalam organisasi tempat bekerja itu.

Jadi, budaya organisasi mensosialisasikan dan menginternalisasi pada para anggota. Budaya organisasi (*organization culture*) telah diketengahkan sebagai nilai-nilai prinsip-prinsip, tradisi, dan cara-cara bekerja yang dianut bersama oleh para anggota organisasi, nilai-nilai dan praktik-praktik yang dianut bersama (*shared*) ini telah berkembang pesat seiring dengan perkembangan zaman dan sangat mempengaruhi bagaimana sebuah organisasi dijalankan. Dengan demikian budaya menyiratkan tiga hal. Pertama, budaya organisasi adalah sebuah persepsi, bukan sesuatu yang dapat disentuh atau dilihat secara fisik, namun para karyawan menerima dan memahaminya melalui apa yang mereka alami dalam organisasi. Kedua, budaya

²¹ Kilmann Dkk, *Gaining Control of The Corporate Culture*, (San Fransisco: Josey-Bass Publishers, 1988)

organisasi bersifat *deskriptif*, yaitu berkenan dengan bagaimana para anggota menerima dan mengartikan budaya tersebut, terlepas dari apakah mereka menyukainya atau tidak. Terakhir, meskipun para individu di dalam organisasi yang juga berbeda, mereka cenderung mengartikan dan mengutarakan budaya organisasi dengan cara yang sama. Inilah aspek penerimaan dan penganutan bersama (*sharad*) yang disebutkan sebelumnya.

Berbagai kajian telah mengungkapkan bahwa ada tujuan dimensi yang menjabarkan budaya sebuah organisasi. Masing-masing yang dari ketujuh dimensi tersebut, memiliki kisaran mulai dari rendah hingga tinggi, yang diartikan sebagai “hal yang sangat tidak lumrah dalam organisasi” (tinggi). Menjabarkan sebuah organisasi dengan menggunakan ketujuh dimensi ini dapat menampilkan gambaran komposit menyangkut budaya organisasi dalam organisasi tersebut. Dalam banyak organisasi, salah satu dimensi budaya seringkali diberi penekanan yang lebih kuat dibandingkan dimensi-dimensi lainnya, pada prinsipnya membentuk kepribadian organisasi yang bersangkutan serta cara bekerja para anggotanya.

Mengacu pada pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi disepakati secara bersama dan dijunjung tinggi oleh anggotanya dalam aktivitas organisasi. Bahwa bila dirasa perlu sebuah perubahan, maka secara bersama pula harus menjadi kesepakatan. Keperluan untuk suatu perubahan, dibutuhkan *political will* dari penggerak utama yaitu pemimpin organisasi.



BAB 4

KETERKAITAN BUDAYA ORGANISASI DENGAN KINERJA ORGANISASI

1. Budaya organisasi yang kuat

Budaya organisasi yang kuat mendukung tujuan-tujuan organisasi, sebaliknya yang lemah atau negatif menghambat atau bertentangan dengan tujuan-tujuan organisasi. Dalam suatu organisasi yang budaya organisasinya kuat, nilai-nilai bersama dipahami secara mendalam, dianut, dan diperjuangkan oleh sebagian besar para anggota organisasi. Budaya yang kuat dan positif sangat berpengaruh terhadap perilaku dan efektivitas kinerja organisasi.¹ Robbins menjelaskan bahwa budaya organisasi itu merupakan suatu sistem nilai yang dipegang dan dilakukan oleh anggota organisasi, sehingga hal yang sedemikian tersebut bisa membedakan organisasi tersebut dengan organisasi lainnya.² Sistem nilai tersebut dibangun

¹ T.E Deal and A.A. Kennedy, *Organizational Culture: The Rites and Rituals of Organization life* (Addicson-Wesley, 1982)

² Robbins dan Judge, *Perilaku Organisasi*, Edisi 12, (Jakarta: Salemba Empat, 2011), hal. 64

oleh 7 karakteristik sebagai sari (*essence*) dari budaya organisasi, 7 karakteristik adalah:

1. Inovasi dan pengambilan risiko (*Innovation and risk taking*). Tingkatan dimana para karyawan terdorong untuk berinovasi dan mengambil risiko.
2. Perhatian yang rinci (*Attention to detail*). Suatu tingkatan dimana para karyawan diharapkan memperlihatkan kecermatan (*precision*), analisis dan perhatian kepada rincian.
3. Orientasi hasil (*Outcome orientation*). Tingkatan dimana manajemen memusatkan perhatian pada hasil, bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil.
4. Orientasi pada manusia (*People orientation*). Suatu tingkatan dimana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang anggota organisasi itu.
5. Orientasi tim (*Team orientation*). Suatu tingkatan dimana kegiatan kerja diorganisir di sekitar tim-tim, bukannya individu – individu.
6. Keagresifan (*Aggressiveness*). Suatu tingkatan dimana orang-orang (anggota organisasi) itu memiliki sifat agresif dan kompetitif dan bukannya santai – santai.
7. Stabilitas (*Stability*). Suatu tingkatan dimana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo daripada pertumbuhan.

Semua organisasi memiliki budaya, namun tidak semua budaya organisasi sama kuatnya dalam mempengaruhi perilaku dan tindakan para karyawan. Budaya yang kuat (*strong culture*) yaitu budaya yang menanamkan nilai-nilai utama secara kokoh dan diterima secara luas di kalangan para karyawan, memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap perilaku para karyawan dibandingkan dengan budaya yang lemah.

Semakin tinggi tingkat penerimaan para karyawan terhadap nilai-nilai pokok organisasi dan semakin besar komitmen mereka pada nilai-nilai tersebut semakin kuat budaya organisasi. Kebanyakan organisasi memiliki budaya yang cukup kuat hingga sangat kuat, ada kesepakatan yang cukup mantap di antara para anggota organisasi tentang apa yang dianggap penting, tentang bagaimana perilaku karyawan yang baik, tentang apa yang dibutuhkan untuk maju. Semakin kuat budaya organisasi, semakin dalam pengaruhnya terhadap cara para manajer menjalankan fungsi-fungsi perencanaan, penataan, kepemimpinan, dan pengendalian.

Penting bagi sebuah organisasi untuk memiliki budaya yang kuat, karena jika sebuah organisasi memiliki budaya kuat para karyawan akan memberikan kesetiaan yang lebih besar ketimbang para karyawan dalam organisasi yang memiliki budaya yang lemah. Dari sebuah penelitian juga terungkap bahwa budaya organisasi yang kuat cenderung memperlihatkan hubungan dengan kinerja organisasi yang baik, dan tidak sulit untuk memahami hal ini. Bila nilai-nilai pokok organisasi dapat dipahami secara jelas dan diterima

secara luas, para karyawan akan mengetahui apa yang harus di kerjakan dan apa yang diharapkan dari diri mereka, sehingga mereka selalu dapat bertindak dengan cepat untuk mengatasi berbagai permasalahan. Akan tetapi, budaya kuat juga memiliki satu kelemahan budaya organisasi yang kuat cenderung menghambat para karyawan untuk berani mencoba cara-cara baru, terutama dibutuhkan dalam menghadapi situasi yang berubah cepat.

Setelah budaya organisasi tercipta, praktik-praktik tertentu dalam organisasi dapat membantu mempertahankannya. Para karyawan beradaptasi dengan budaya organisasi melalui sosialisasi, yaitu sebuah proses yang membantu para karyawan memahami cara-cara organisasi menjalankan berbagai pekerjaan. Di sisi lain, manajemen puncak atau pimpinan dalam sebuah organisasi juga mewarnai budaya organisasi yang berlaku bagi para karyawannya.

Pengambilan keputusan tentang budaya kerja yang menguatkan kondisi organisasi tetap mengacu pada pencapaian tujuan organisasi, sangat berpengaruh dalam peningkatan kinerja karyawan. Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task-oriented*) juga menyebabkan pegawai menjadi tidak termotivasi untuk menciptakan hasil yang nyata dan kualitas pelayanan publik yang prima. Formalitas dalam rincian tugas organisasi menuntut keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat salah dan cenderung menyelesaikan pekerjaan-pekerjaannya sesuai dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis),

walaupun keadaan yang ditemui dalam kenyataan sangat jauh berbeda dengan peraturan-peraturan teknis tersebut. Budaya organisasi tersebut dapat mempengaruhi perilaku karyawan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam organisasi, sehingga budaya organisasi yang kuat dapat mengoptimalkan tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Robbins, (2010:65) membedakan antara budaya yang kuat dan budaya yang lemah dalam sebuah organisasi. Seperti yang terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2.2. Perbedaan antara budaya kuat dan budaya lemah

No.	Budaya Kuat	Budaya Lemah
1.	Nilai-nilai diterima secara luas.	Nilai-nilai hanya dianut oleh segolongan orang saja di dalam organisasi biasanya kalangan manajemen puncak.
2.	Budaya memberikan pesan yang konsisten kepada para karyawan mengenai apa yang dipandang berharga dan penting.	Budaya memberikan pesan yang paling bertolak belakang mengenai apa yang dipandang berharga dan penting.
3.	Para karyawan sangat mengidentikkan jati diri mereka dengan budaya organisasi.	Para karyawan tidak begitu peduli dengan identitas budaya organisasi mereka.

4.	Terdapat kaitan yang erat diantara penerimaan nilai-nilai dan perilaku para anggota organisasi.	Tidak ada kaitan yang kuat diantara nilai-nilai dan perilaku para anggota organisasi.
----	---	---

2. Fungsi budaya organisasi dan kepemimpinan

Budaya organisasi melakukan sejumlah fungsi untuk mengatasi permasalahan anggota organisasi untuk beradaptasi dengan lingkungan eksternalnya yaitu dengan memperkuat pemahaman anggota organisasi, kemampuan untuk merealisasi, terhadap misi dan strategi, tujuan, cara, ukuran, dan evaluasi. Budaya juga berfungsi untuk mengatasi permasalahan integrasi internal dengan meningkatkan pemahaman dan kemampuan anggota organisasi untuk berbahasa, berkomunikasi, kesepakatan atau konsensus internal, kekuasaan dan aturannya, hubungan anggota organisasi (karyawan), serta imbalan dan sanksi.³

Budaya diciptakan oleh pemimpin-pemimpinnya. Pemimpin-pemimpin diciptakan oleh budaya. Berdasar pada perspektif teori, budaya itu muncul melalui tiga proses, yaitu: (1) *Socio Dynamic Theory*; (2) *Leadership theory*; dan (3) *Organizational Learning*.⁴ Seorang pemimpin memiliki peran menentukan program kegiatan yang didasarkan pada asumsi dasar organisasi, atau konsep

³ Edgar. H. Schein, *Organizational...*, hal. 52-66

⁴ Edgar. H. Schein, *Organizational...*, hal. 148-183

manajemen yang digunakan seperti yang dikatakan oleh Six Sigma.⁵ Bila perilaku bawahan sesuai dengan program yang telah digariskan oleh pimpinan maka nilai yang diperolehnya adalah tinggi, dan sebaliknya bila perilaku individu dalam organisasi jauh dari kebenaran sebagaimana yang dituangkan dalam program kerja oleh pemimpin, maka di situ nilainya rendah.

Dengan demikian budaya diciptakan oleh pemimpinnya.⁶ Fenomena ini bisa dikatakan mirip dengan fase pertumbuhan organisasi yang dikemukakan oleh Greiner, khususnya pada fase pertumbuhan yang kedua dimana suatu organisasi itu tumbuh atas dasar petunjuk (*direction*) dari seorang pemimpin yang telah disepakati oleh organisasi tersebut. Fenomena bisa berbalik, artinya bisa jadi pemimpin diciptakan oleh budaya organisasi manakala pemimpin tersebut lahir sebagai penerus (*succession*) sedangkan budaya organisasi telah mengakar dan telah menjadi bagian dari kehidupan organisasi tersebut.⁷ Suatu contoh dalam organisasi pemerintahan, suatu negara lahir dengan bangunan fondasi Undang-undang Dasar dan Falsafah hidup bernegara dimana Undang-Undang Dasar dan Falsafah hidup bernegara tersebut merupakan asumsi dasar dari budaya organisasi pemerintahan tersebut. Lahirnya seorang pemimpin baru sebagai generasi penerus pimpinan sebelumnya, akan

⁵ Jane Erwin, and PC. Douglas, *it's not difficult to change company culture*, Proquest, UMI, CD-ROM: *Business Journal*, 1996

⁶ Edgar. H. Schein, *Organizational...*

⁷ Larry E. Greiner, *Evolution and Revolution as Organization Grow* (Chicago: Harvard Business Review, 1972), hal 37-46,

melanjutkan asumsi dasar tersebut sehingga pemimpin baru sebagai penerus berpegang dan melestarikan asumsi dasar dari budaya organisasi, maka pemimpin baru tersebut dapat dikatakan terciptakan oleh budaya organisasi.

Pemikiran ini telah dibuktikan oleh Kuchinks (1999) di dalam penelitiannya menemukan bahwa adanya perbedaan dalam dimensi kepemimpinan transformasional khususnya pada kharisma dan motivasi inspirasional. Pekerja di AS memiliki jiwa kepemimpinan yang lebih besar pada variabel yang fokus pada visi, masa depan yang diharapkan, optimisme dan antusiasisme dalam usaha pencapaian hasil. Sedangkan di Jerman, para pekerja kurang mempunyai kharisma dan inisiatif.

Namun dalam hal kepemimpinan transaksional ditemukan tidak ada perbedaan. Beberapa nilai budaya dapat pula memprediksi gaya kepemimpinan, tetapi hanya menjelaskan perbedaan dalam porsi yang kecil. Hal ini menerangkan bahwa nilai-nilai budaya memiliki pengaruh kecil pada kepemimpinan. Bila kita masuki ruang perkantoran suatu organisasi akan berbeda dengan kantor organisasi lain yang memiliki pemimpin yang berbeda. Fenomena yang didapatkan pada suatu organisasi (fenomena budaya organisasi), seperti: kesejukan, ketenangan, etos kerja karyawan, sikap, keramahan, integritas, team work, menggambarkan kepemimpinan dari para pemimpin tersebut. Schein menegaskan bahwa

kepemimpinan dan budaya organisasi itu bagaikan dua sisi mata uang yang sama.⁸

Penelitian yang dilakukan oleh Ritchie (2000), pada *Southeastern Division* salah satu bank komersial yang paling besar di Amerika, telah menemukan bahwa *reward* berpengaruh nyata terhadap internalisasi (budaya organisasi). Bahwa budaya organisasi berhubungan nyata dengan kepuasan kerja dan komitmen pekerjaan.

3. Beberapa tipe budaya organisasi

Menurut Sethia dan Glinow sebagaimana dikutip oleh Collins dan Mc Laughlin, berdasarkan perhatiannya terhadap orang dan perhatiannya terhadap kinerja, ada empat macam budaya organisasi (dalam Collins dan Mc Laughlin, 1996: 760-762), yaitu:

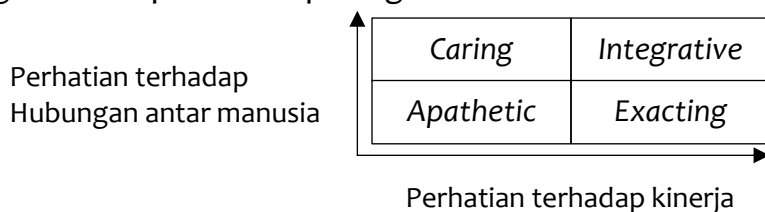
- a. *Apathetic Culture*. Dalam tipe ini perhatian anggota organisasi terhadap hubungan antara manusia maupun perhatian terhadap kinerja pelaksanaan tugas, keduanya rendah. Penghargaan diberikan terutama berdasarkan permainan politik dan pemanipulasian orang-orang lain.
- b. *Caring Culture*. Budaya organisasi tipe ini dicirikan oleh rendahnya perhatian terhadap kinerja dan tingginya perhatian terhadap hubungan antar manusia. Penghargaan lebih didasarkan atas kepaduan tim dan

⁸ Edgar. H. Schein, *Organizational...*

harmoni, dan bukan didasarkan atas kinerja pelaksanaan tugas.

- c. *Exacting Culture*. Ciri utama tipe ini adalah perhatian terhadap orang sangat rendah. Tetapi perhatian terhadap kinerja sangat tinggi. Secara ekonomis, penghargaan sangat memuaskan tetapi hukuman terhadap kegagalan yang dilakukan juga sangat berat. Dengan demikian tingkat keamanan pekerjaan menjadi sangat rendah.
- d. *Integrative Culture*. Dalam organisasi yang memiliki budaya integratif, maka perhatian terhadap orang maupun perhatian terhadap kinerja keduanya sangat tinggi.⁹

Perbedaan di antara keempat model budaya organisasi dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 2.1. Model Budaya Organisasi



BAB 5

KEPEMIMPINAN

Dimensi kepemimpinan telah lama menjadi kajian yang menarik terutama terhadap keberhasilan kepemimpinan dalam suatu organisasi. Kompetensi kepemimpinan dapat diketahui dari keberhasilan seseorang dalam kepemimpinannya bagi pencapaian tujuan organisasi. Seorang pemimpin aparatur dituntut harus mampu membawa organisasi publik yang dipimpinnya ke arah pencapaian tujuan organisasinya.

Kepemimpinan menjadi salah satu faktor kunci dalam kehidupan organisasi. Thoha menyatakan bahwa suatu organisasi akan berhasil atau bahkan gagal sebahagian besar ditentukan oleh faktor kepemimpinan. Begitu pentingnya masalah kepemimpinan ini, menjadikan pemimpin selalu menjadi fokus evaluasi mengenai keberhasilan dan kegagalan organisasi.¹

Kepemimpinan (*leadership*) menurut Ensiklopedia Umum diartikan sebagai hubungan yang erat antara seorang dan kelompok manusia karena ada kepentingan

¹ Mifftah Thoha, *Perilaku Organisasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002)

yang sama. Hubungan itu ditandai oleh tingkah laku yang tertuju dan terbimbing dari pimpinan dan yang dipimpin. Jadi dalam kepemimpinan, tentu akan melibatkan unsur pemimpin (*influencer*) yakni orang yang akan mempengaruhi tingkah laku pengikutnya (*influencee*) dalam situasi tertentu. Sedangkan Gibson, et.al mendefinisikan kepemimpinan sebagai kemampuan di dalam mempengaruhi sekelompok orang untuk bersama-sama mencapai tujuan.² Pengertian yang senada juga dikemukakan oleh Chowdhury bahwa "*Exercising leadership inevitably involves having influence. One cannot lead without influencing others*".³ Sumber dari pengaruh bisa berupa pengaruh formal yang telah ditetapkan secara organisasional sehingga seorang pemimpin mampu mempengaruhi orang lain semata-mata karena kedudukan di tingkat manajerial. Jadi kepemimpinan merupakan suatu proses dimana seseorang mempengaruhi kebiasaan orang lain ke arah penyelesaian tujuan yang spesifik, mengarah kepada *teaching organization* untuk dapat melatih dan mengembangkan *knowledge, skill, dan attitude* setiap individu dalam organisasi.

Menurut Goleman, tugas pemimpin adalah menciptakan apa yang disebutnya sebagai resonansi (*resonance*) yaitu suasana positif yang mampu membuat seluruh sumber daya manusia dalam organisasi terus

² Gibson, et al, *Organisasi dan Manajemen*, Edisi ke empat, (Jakarta: Erlangga, 1995)

³ Chowdhury, G. G. and S. Chowdhury, *Introduction to digital libraries* (London: Facet Pub, 2003)

meningkatkan diri (*committed*) dan menyumbangkan yang terbaik bagi organisasi.⁴ Sedangkan Schein menyatakan bahwa pemimpin mempunyai pengaruh yang besar terhadap keberhasilan organisasi dalam menghadapi tantangan yang muncul.⁵

Tuntutan akan kualitas dan kinerja kepemimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan mengemuka dan terus meningkat telah menjadi patron seorang pemimpin dan calon pemimpin di dalam membawa perubahan dalam organisasi, serta memotivasi anggotanya untuk mencapai tujuan organisasi. Kepemimpinan menjadi basis dalam manajemen sumber daya manusia yang diharapkan tidak saja pada aspek operasional yaitu dalam pembentukan kualitas kehidupan kerja tetapi juga pada aspek strategik yang mendasari terbentuknya kondisi kehidupan kerja tersebut.

Kepemimpinan mempunyai peranan yang besar untuk memaksimalkan organisasi bekerja menuju pencapaian tujuan yang diharapkan. Dalam kaitan ini, pengalaman dari negara-negara di Asia menunjukkan bahwa kepemimpinan pemerintahan menjadi kunci perubahan. Kemajuan negara-negara seperti Malaysia dan Singapura terutama disebabkan oleh faktor kepemimpinan para pemimpin negara tersebut.

Menurut Katz dan Kahn sebagaimana dikutip oleh Tangkilisan, menyatakan bahwa kualitas

⁴ Daniel Goleman, *Kecerdasan Emosional Untuk Mencapai Puncak Prestasi*, Alih bahasa: Alex Tri Kantjono Widodo, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2002)

⁵ Edgar. H. Schein, *Organizational...*

kepemimpinan dalam berbagai bentuk memperlihatkan perbedaan antara organisasi yang mampu mencapai tujuan dan yang tidak. Pemimpin yang cerdas bukanlah suatu jaminan untuk memimpin suatu organisasi yang efektif dan efisien, karena seorang pemimpin selain memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk memimpin juga dituntut untuk berperilaku sebagai panutan bagi bawahannya.⁶

Arie de Gaus (Sanapiah, 2006) mengemukakan bahwa organisasi yang bisa bertahan lebih dari seratus tahun dan menunjukkan prestasi yang outstanding adalah organisasi yang dipimpin oleh pemimpin yang *teach by example*. Dalam konteks organisasi publik, kepemimpinan lebih merupakan “kepemimpinan formal” dalam arti pemimpin merupakan orang yang diangkat dan dikukuhkan untuk menduduki jabatan tertentu. Akuntabilitas (*accountability*) menjadi penting sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kedudukan atau kepemimpinannya dan “pertanggung jawaban sosial”. Akuntabilitas tersebut mengandung makna keharusan/ kemampuan untuk menjelaskan dan menjawab segala hal yang menyangkut langkah dan proses yang dilakukan serta mempertanggungjawabkan atas kinerjanya. Sehingga dalam rangka mewujudkan kinerja maksimal, kepemimpinan aparatur harus didasarkan pada kredibilitas yang dibentuk atas dasar profesionalitas dan kejujuran. Kejujuran dalam kepemimpinan merupakan akar dan modal dari terhindarnya tindakan-tindakan yang bertentangan dengan norma-norma kehidupan sosial dan

⁶ Hessel N.S. Tangkilisan, *Manajemen Publik* (Jakarta: PT. Grasindo, 2005)

bernegara, baik yang dilakukan oleh para pemimpin itu sendiri maupun para pengikutnya. Di sinilah letak pentingnya kepemimpinan dalam upaya peningkatan kualitas pengawasan karena dalam proses pengawasan apalagi pengawasan keuangan negara dan daerah membutuhkan tidak hanya pengetahuan dan keterampilan akan substansi pengawasan tetapi yang lebih penting adalah aspek kejujuran.

Dalam perspektif pelayanan publik, pemimpin harus mampu membawa organisasi publik memberikan pelayanan prima. Karena pada hakikatnya dibentuknya organisasi publik adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tangkilisan mengatakan bahwa organisasi publik dikatakan efektif apabila dalam realita pelaksanaannya birokrasi dapat berfungsi melayani sesuai dengan kebutuhan masyarakat (*client*), artinya tidak ada hambatan (*sekat*) yang terjadi dalam pelayanan tersebut, cepat dan tepat dalam memberikan pelayanan, serta mampu memecahkan fenomena yang menonjol akibat adanya perubahan sosial yang sangat cepat dari faktor eksternal.⁷ Efektivitas organisasi publik tersebut merupakan produk dari sebuah sistem yang salah (*unsur*) adalah sumber daya manusia aparatur. Sebagai bagian dari suatu sistem, meningkatnya profesionalitas sumber daya manusia aparatur tidaklah otomatis kinerja organisasi publik akan meningkat. Sehingga manakala sumber daya manusia aparatur telah profesional, namun tidak didukung oleh sub-sub system lainnya seperti kelembagaan,

⁷ Hessel N.S. Tangkilisan, *Manajemen...*

ketatalaksanaan, sarana dan prasarana yang memadai, niscaya kinerja organisasi publik yang bersangkutan tidak akan bisa mencapai tingkat kinerja yang optimal.

Meskipun demikian, sumber daya manusia yang profesional menjadi faktor determinan dan sekaligus menjadikan sub sistem lain menjadi baik, dan pada akhirnya kinerja organisasi publik menjadi baik pula. Berarti kesuksesan suatu organisasi sangat tergantung pada kinerja sumber daya manusianya yaitu para pegawai dalam berbagai strata suatu piramida organisasi, yang pada dasarnya para pegawai tersebut bekerja membutuhkan pemimpin yang memimpin mereka dalam bekerja. Karena itu, kepemimpinan sebagai bagian dari sub sistem sumber daya manusia sangat menentukan berjalannya keseluruhan sub-sub sistem yang terintegratif dan saling berkaitan menjadi sistem yang mampu menggerakkan roda organisasi secara efektif dan efisien. Tanpa kepemimpinan yang baik, akan sulit bagi organisasi publik untuk mencapai tujuannya, yaitu memenuhi tuntutan pelaksanaan tugas dan fungsinya yang strategis dalam pelayanan publik.

Salah satu unsur vital dalam sebuah organisasi adalah kepemimpinan. Menurut Robbins (dalam Sanapiah, 2008: 77) kepemimpinan didefinisikan sebagai kemampuan mempengaruhi kelompok menuju pencapaian sasaran. Dari hasil penelitian Sanapiah (2008: 75) ditemukan bahwa kepemimpinan memiliki kontribusi lebih besar terhadap efektivitas organisasi. Pemimpin dalam organisasi harus menyadari bahwa tanggung jawabnya sangat besar dan penting. Dengan menyadari posisinya, seorang pemimpin

memiliki arah dan tujuan yang jelas akan kemana gerbong organisasi akan dibawa. Menurut Wirawan (dalam Matondang, 2008: 6), disebutkan bahwa: Ada 8 hal menjalani peranan sebagai seorang pemimpin; (1) memberdayakan pengikut (*empowering followers*), (2) membelajarkan organisasi secara terusmenerus, (3) menciptakan visi, (4) mengembangkan budaya organisasi, (5) menciptakan sinergi, (6) menciptakan perubahan, (7) memotivasi pengikut, dan (8) menjadi tokoh, simbol sosial di luar organisasi.

Poin ke-4 menekankan pemimpin harus mampu mengembangkan budaya organisasi. Buwono (2009: 1) mengatakan bahwa transformasi merupakan tugas pimpinan puncak, karena berkaitan dengan perubahan *mindset* dan perilaku yang berkaitan dengan determinan budaya. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan/pengembangan organisasi sangat ditentukan pemimpinnya.

Kepemimpinan menempati posisi strategis, sehingga dibutuhkan pemimpin yang berfungsi sebagai lokomotif organisasi. Mengambil peran seperti ini, pemimpin harus memiliki kecerdasan lebih dari bawahannya. Lebih luas dan jelas dikatakan oleh Matondang bahwa, membangun kesatuan, kerjasama, kesepakatan di antara umat manusia perlu pemimpin yang memiliki multi kecerdasan, dan untuk memenuhinya adalah dengan pendidikan. Pendidikan telah

membuktikan mampu berperan luar biasa dalam membangun sumber daya manusia.⁸

Secara umum istilah kepemimpinan memiliki banyak batasan pengertian, dimana pengertian yang diajukan begitu beragam menurut pendapat para ahli, dan kecenderungan para ahli mendefinisikan kepemimpinan itu berdasarkan perspektifperspektif individual dan dari sudut pandang atau fenomena yang paling menarik perhatian mereka. Sehingga Stogdill seperti dikutip Yukl menyimpulkan bahwa “terdapat hampir sama banyaknya definisi tentang kepemimpinan dengan jumlah orang yang telah mencoba mendefinisikan konsep tersebut”.⁹

Perbaikan organisasi dan manajemen publik yang menjadi intinya adalah kepemimpinan aparatur pemerintah. Banyak pendapat mengenai karakteristik atau sifat kepemimpinan temuan kajian atau praktek administrasi publik, tetapi pada pokoknya temuan itu adalah (1) memiliki kharisma yang terpercaya, (2) memiliki visi, misi dan strategi yang jelas, (3) keberanian mengambil resiko dan bertanggung jawab, (4) peka terhadap tantangan lingkungan internal dan eksternal, (5) siap menjawab dan memenuhi kebutuhan obyektif dari pengikut, (6) berperilaku andalan, adaptif dan tidak konvensional, (7) tidak puas hanya sebagai kepala tetapi juga puas sebagai pemimpin, (8) pencipta budaya organisasi dan tetap kreatif

⁸ M.H. Matondang, *Kepemimpinan Budaya Organesasi dan Manajemen Strategik*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hal. 3

⁹ Yukl A. Gary, *Kepemimpinan Dalam Organisasi* (Jakarta: Prenhallindo, 1998), hal. 2

dan inovatif, (9) tetap menjaga stabilitas organisasi namun menerima fleksibilitas untuk membina kemajuan dan etos kerja, (10) berjiwa transparan, kritis obyektif, konsultatif dan konstruktif, (11) selalu mengembangkan kepemimpinan visioner, dan menerapkan self leadership and super leadership, (12) berpikiran strategik dan bersiap menerima tantangan dan perubahan, dan (13) membudayakan kepemimpinan konsultatif dan partisipatif melalui usaha pengembangan dan motivasi terhadap bawahan, dan (14) mempertahankan prinsip keharmonisan antara kepentingan organisasi dengan kepentingan karyawan atau pegawai.¹⁰

Namun dari pelbagai definisi yang telah disusun oleh banyak ahli tersebut, pada umumnya hanya terbagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu memandang kepemimpinan sebagai proses dan kepemimpinan sebagai seni.

1. Kepemimpinan sebagai Proses

Kepemimpinan adalah suatu proses yang kompleks dimana seseorang mempengaruhi orang-orang lain untuk menunaikan suatu misi, tugas, atau tujuan dan mengarahkan organisasi yang membuatnya lebih kohesif dan koheren. Mereka yang memegang jabatan sebagai pemimpin menerapkan seluruh atribut kepemimpinannya (keyakinan, nilai-nilai, etika, karakter, pengetahuan, dan ketrampilan). Seorang pemimpin berbeda dari majikan, dan berbeda dari manajer. Seorang pemimpin menjadikan orang-orang ingin mencapai tujuan dan sasaran yang tinggi,

¹⁰ Syamsu Yusuf LN., *Psikologi Perkembangan Anak Dan Remaja* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007)

sedangkan seorang majikan menyuruh orang-orang untuk menunaikan suatu tugas atau mencapai tujuan. Seorang pemimpin melakukan hal-hal yang berhubungan dengan kebenaran, seorang manajer melakukan hal-hal dengan benar (*Leaders do right things, managers do everything right*).¹¹

Menurut J. Robert Clinton (1987) bahwa kepemimpinan adalah suatu proses terencana yang dinamis melalui suatu periode waktu dalam situasi yang di dalamnya pemimpin menggunakan perilaku (pola/gaya) kepemimpinan yang khusus dan sarana serta prasarana kepemimpinan (sumber-sumber) untuk memimpin (menggerakkan/mempengaruhi) bawahan (pengikut-pengikut) guna melaksanakan tugas/pekerjaan (menyelesaikan tugas) ke arah (dalam upaya pencapaian) tujuan yang menguntungkan (membawa keuntungan timbal balik) bagi pemimpin dan bawahan serta lingkungan sosial dimana mereka ada/hidup.

2. Kepemimpinan sebagai seni

Definisi tentang kepemimpinan sebagai seni oleh Petrus (2008) dapat diuraikan berikut ini.

- a. Kepemimpinan ialah seni bekerja (tahu, mau, dan aktif bekerja) bersama dan melalui orang lain.

¹¹ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 2

- b. Kepemimpinan ialah seni pemenuhan kebutuhan orang yang dipimpin dalam melaksanakan pekerjaan mencapai tujuan bersama.
- c. Kepemimpinan ialah seni penggalangan yang diwujudkan melalui kemampuan memadukan gagasan, orang, benda, waktu, dan iman, untuk (melaksanakan pekerjaan/tugas) mencapai sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.
- d. Kepemimpinan ialah seni mempengaruhi dan menggerakkan orang untuk bekerja secara terkoordinasi dimana setiap orang bergerak mengerjakan pekerjaannya serta menyelesaikan tugasnya dengan baik berdasarkan program yang telah dicanangkan dalam kinerja keorganisasian secara menyeluruh.
- e. Kepemimpinan ialah seni merangkum dan menyampaikan perintah, yang olehnya orang yang dipimpin tergerak dan bergerak melaksanakan tanggung jawab yang dipercayakan kepadanya.
- f. Kepemimpinan ialah seni membuat peta keinginan tentang masa depan organisasi, dan kemampuan menerjemahkan peta tersebut menjadi suatu kerangka keinginan yang nyata, serta kekuatan atau kuasa menggunakan segala sumber untuk melaksanakan peta tersebut menjadi produk yang berdaya guna.

- g. Kepemimpinan ialah seni mendayagunakan sumber-sumber daya: manusia, alam, teknologi, infrastruktur, dan sebagainya dalam upaya memertahankan optimalisasi kerja yang tinggi, sehingga menciptakan hasil yang bernilai lebih yang semakin besar yang membawa sukses kerja dalam organisasi.

Dalam membangun hubungan, seorang pemimpin perlu menumbuhkan karakteristik dan atribut-atribut yang meliputi (Kuczmarski dan Kuczmarski, 1995): (1) *listen actively*, (2) *emphatic*, (3) *attitude is positive and optimistic*, (4) *delivers on promises and commitment*, (5) *energy level high*, (6) *recognize self-doubts and vulnerability*, (7) *sensitivity to others, values, and potential*.

Kepemimpinan merupakan fenomena sosial yang berarti bahwa praktek kepemimpinan dipengaruhi nilai-nilai (*value driven*). Dalam pelayanan publik, nilainilai yang mendasari seorang pemimpin transformasional bertindak adalah *customer satisfaction* dan perjuangan pada nilai sosial yang menjadi tanggung jawab negara.

Sebagai konsekuensinya, pengembangan berbagai sistem pelayanan publik diarahkan pada pemberian pelayanan yang mudah, murah, tepat dan sederhana. Dampak dari fenomena sosial tidak hanya pada nilai yang dianut, namun juga seorang pemimpin yang transformasional haruslah percaya kepada orang lain dan berani memberikan tantangan dan tanggung jawab pada orang lain (*empowerment*). Seorang pemimpin harus mampu menumbuhkan kreativitas dan tidak mematikan

berbagai strategi yang dikembangkan bawahan berdasarkan kompetensi teknis yang mereka kuasai. Salah satu kompetensi seorang pemimpin adalah bisa mempengaruhi, namun bukan pengaruh yang bersifat *coercive* atau pemaksaan. Pengaruh yang dimaksud adalah pengaruh yang mengandung konsekuensi/keuntungan bagi organisasi dan stakeholdernya. Pengaruh yang bersifat sukarela sangat penting untuk dilakukan dengan keuntungan antara lain:

1. Meningkatkan kapasitas transaksional yang akhirnya tercipta *truly citizen centered*. Jika masyarakat percaya maka mereka akan berpartisipasi aktif terhadap berbagai kegiatan pemerintah. Hubungan yang bersifat '*mutualisme*' ini akan berdampak positif pada kinerja pemerintah dan partisipasi masyarakat, pemerintah memfokuskan kegiatannya pada tuntutan dan permasalahan publik dan masyarakat memberikan dukungan (*financial* dan *moril*) akan kegiatan tersebut.
2. Pemerintah yang dapat diandalkan dan dapat dipercaya dapat membangun masyarakat yang saling memerhatikan (*care*). Artinya menginformasikan permasalahan yang dihadapi pada jalur resmi pemerintah sehingga tidak gampang dimanipulasi dan dimanfaatkan pihak lain.

Untuk mendapatkan suatu pengaruh yang positif dari kepercayaan masyarakat bukan hal yang mudah. Apalagi kita masih menghadapi persoalan yang berkaitan dengan

kebutuhan dasar masyarakat. Beberapa catatan perubahan persepsi yang harus dilakukan organisasi publik untuk mendapatkan kepercayaan atau *trust* dari masyarakat antara lain:

1. Menghilangkan persepsi bahwa kualitas pelayanan publik selalu kalah dan di bawah kualitas pelayanan sektor swasta. Cara yang dapat ditempuh adalah dengan mengenalkan suatu pelayanan yang melebihi standar pelayanan yang dilakukan swasta. Mempublikasikan prestasi pelayanan terbaik yang dilakukan pemerintah. Strategi ini penting untuk menunjukkan bahwa ada pelayanan publik yang berhasil dan sukses, karena yang biasa kita dengar adalah cerita kegagalan pelayanan publik dalam memberikan pelayanan terbaik.
2. Menempatkan organisasi pemerintah untuk selalu berada pada titik kritis kesuksesan pelayanan. Salah satu masalah umum dalam pelayanan publik adalah kelangsungan suatu kinerja pelayanan. Organisasi publik sering terlalu cepat puas dengan kinerjanya sehingga lupa untuk menjaga kualitas terbaiknya. Terkadang dengan alasan proyek, suatu pelayanan didisain dengan kualitas terbaik, namun untuk memelihara kualitas tersebut ungkapan tidak ada dana, mereka tidak mampu menjaga dan menyesuaikan pelayanan dengan perubahan lingkungan yang sangat cepat.

3. Menciptakan operasi baru dalam pelayanan publik. Strategi ini sangat penting untuk mengantisipasi perubahan tuntutan masyarakat sesuai dengan perkembangan global. Termasuk dalam strategi ini adalah pembenahan struktur internal organisasi publik dan proses pemberian pelayanan kepada masyarakat.
4. Menerapkan *four proactive tactics*. *For proactive tactics* meliputi *the stick*, *the carrot*, *marketing pull* dan *high touch push*. Strategi ini digunakan untuk menumbuhkan motivasi dalam organisasi untuk mengadopsi strategi pelayanan yang dipakai organisasi.

Pemimpin yang mampu membangun visi bersama (*shared vision*), dengan karakteristik pimpinan visioner:

1. Selalu tidak puas, seorang pemimpin yang *visioner* adalah seorang pemimpin yang selalu memiliki keinginan untuk melakukan peningkatan. Seorang pemimpin yang memertahankan metode lama sama dengan berjalan ke belakang karena metode tersebut belum tentu sesuai dengan lingkungan yang selalu berubah.
2. Mampu menciptakan standar terbaik menurut visinya, untuk mendapatkan kinerja terbaik seorang pemimpin publik harus mengembangkan suatu visi *strategik* dalam bidang pelayanan yang mencerminkan budaya, aspirasi dan nilai-nilai dalam organisasi.

3. Mampu mengorganisasi pelaksanaan pelayanan secara efektif, seorang pemimpin yang *visioner* mengetahui bahwa sebuah kebijakan yang baik, ketika kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dan mencapai tujuan yang diinginkan. Pengorganisasian ini berarti bahwa pemimpin harus mampu menggerakkan secara *top-down* dan juga struktur organisasi secara *horizontal* dengan baik.
4. Mampu memperkuat hubungan dengan masyarakat, menggunakan teknologi terbaru untuk memaksimalkan pelayanan secara online.
5. Memiliki keinginan kuat untuk selalu belajar, baik dari keberhasilan organisasi lain dalam pelayanan maupun belajar dari kesalahan yang mereka lakukan.
6. Mampu menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan, termasuk akuntabilitas dan transparansi yang bersifat *multiple government organizations*.

Kepemimpinan pada dasarnya tidak bisa berjalan sendirian. Kepemimpinan muncul karena kerja sama dengan orang lain. Tanpa orang lain, tidak ada pemimpin, kepemimpinan bukanlah upaya satu orang saja, melainkan melibatkan kerja sama tim. Tim yang handal adalah tim yang bisa bekerja sama, saling percaya, dan saling menghargai. Dalam membangun tim kerja adalah mengupayakan kesamaan visi, misi dan tujuan yang ingin dicapai dengan

terus melakukan *brainstorming* agar kesepakatan bersama dapat tercapai.

Kepemimpinan juga merupakan penggerak bagi sumber daya-sumber daya dan alat-alat yang dimiliki oleh perusahaan. Definisi kepemimpinan, menurut Terry seperti dikutip Kartono adalah aktivitas mempengaruhi orang-orang agar mereka suka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompok. Hasil tinjauan penulis-penulis lain mengungkapkan bahwa kepemimpinan adalah proses mempengaruhi aktivitas seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu.¹²

Menurut Ordway Teod dalam bukunya “*The Art of Leadership*” seperti dikutip Kartono, kepemimpinan merupakan kegiatan mempengaruhi orang-orang bekerja sama untuk mencapai tujuan yang mereka inginkan. Kepemimpinan dapat terjadi dimana saja, asalkan seseorang menunjukkan kemampuannya mempengaruhi perilaku orang lain ke arah tercapainya suatu tujuan tertentu. Sedangkan Young (dalam Kartono, 1998) mendefinisikan bahwa “*kepemimpinan adalah bentuk dominasi yang didasari atas kemampuan pribadi yang sanggup mendorong atau mengajak orang lain untuk berbuat sesuatu, berdasarkan akseptasi atau penerimaan oleh kelompoknya dan memiliki keahlian khusus yang tepat bagi situasi khusus*”.¹³

¹² Kartini Kartono, *Pemimpin...*, hal. 38

¹³ Kartini Kartono, *Pemimpin...*



BAB 6

KINERJA ORGANISASI

1. Hakikat Kinerja

Istilah kinerja telah populer digunakan dalam berbagai media massa, baik media cetak maupun media elektronik. Istilah kinerja biasanya dipergunakan untuk menjelaskan hasil kerja yang dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun organisasi sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimilikinya untuk mencapai tujuan organisasi. Istilah kinerja juga biasa diidentikkan dengan *performance*. Ilyas (2001: 66), mengemukakan bahwa kinerja dapat dilihat pada penampilan hasil kerja personil baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi. Kinerja tersebut dapat melalui penampilan individu maupun kelompok kerja personil. Penampilan hasil kerja tidak terbatas kepada personil yang memegang jabatan fungsional maupun

jabatan struktural, tetapi juga kepada keseluruhan jajaran personil di dalam organisasi.¹

Sejalan dengan hal itu, Prawirosentono (1992:2) menjelaskan lebih lanjut bahwa kinerja merupakan hasil yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan bersangkutan sesuai dengan moral dan etika.² Faktor-faktor yang perlu diketahui sehubungan dengan penilaian kinerja karyawan antara lain: (1) pengetahuan tentang pekerjaan, (2) kemampuan membuat perencanaan, (3) pengetahuan tentang standar mutu pekerjaan yang diharapkan, (4) produktivitas karyawan yang berkaitan dengan jumlah hasil pekerjaan yang dapat diselesaikan, (5) kemampuan berkomunikasi baik dengan sesama karyawan maupun dengan atasan. Istilah kinerja atau perform digunakan bila seseorang menjalankan suatu tugas atau proses dengan terampil sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang ada.

Widodo menyatakan bahwa kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya yang berorientasi pada hasil yang diharapkan.³ Sedangkan Lembaga Administrasi Negara

¹ Ilyas Y., *Kinerja, Teori, Penilaian dan Penelitian* (Jakarta: Pusat Kajian Ekonomi Masyarakat Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, 2001), hal. 66

² Suyadi Prawirosentono, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan*, Edisi 1. Cetakan Kedelapan, (Yogyakarta: BPFE, 2002), hal. 2

³ Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja* (Bayumedia Publishing, 2006), hal. 78

merumuskan kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi. Senada dengan pandangan tersebut Mangkunegara mengatakan bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.⁴

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan kinerja pegawai adalah hasil yang dicapai atau ditunjukkan oleh personil atau pegawai dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi menurut kriteria atau standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu dengan mengetahui kinerja pegawai dalam suatu organisasi, maka dapat pula diketahui tingkat keberhasilan organisasi yang dapat dijadikan ukuran peningkatan produktivitas atau kinerja pada masa yang akan datang.

Performance atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam satu organisasi sesuai dengan wewenang atau tanggung jawab masing-masing, atau kinerja adalah penampakan kemampuan seseorang dalam menghasilkan sesuatu yang tercermin dari hasil pekerjaan. Jika kinerja dapat diartikan sebagai kemampuan seseorang atau kelompok dalam menghasilkan sesuatu yang lebih baik, maka kinerja dapat

⁴ A.A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002), hal. 67

dianonimkan atau dipersamakan dengan istilah prestasi kerja.

Hasibuan mengemukakan bahwa kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu.⁵ Sejalan dengan hal itu, Musanef memberikan makna dan arti prestasi kerja yaitu kemampuan seseorang dalam usaha mencapai hasil kerja yang lebih baik atau lebih menonjol ke arah tercapainya tujuan organisasi.⁶

Prestasi kerja seorang karyawan pada dasarnya adalah hasil kerja seorang karyawan selama periode tertentu dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, misalnya standar, target/sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Kinerja pegawai adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan secara konkrit oleh seorang pegawai dalam usaha mencapai hasil kerja yang lebih baik berdasarkan target atau nilai yang berlaku dalam organisasi.

Setiap organisasi memiliki cara, kebiasaan, dan aturan dalam mencapai tujuan dan misi organisasi, termasuk cara individu hidup berinteraksi satu sama lain (bermasyarakat), dan cara individu mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam organisasi. Kehidupan tersebut

⁵ Malayu Hasibuan S.P., *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2000), hal. 5

⁶ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 1984), hal. 7

didasarkan pada keyakinan yang dimiliki, didasarkan pada falsafah hidup yang didasarkan dari hubungan manusia dengan lingkungannya. Keyakinan tersebut dijadikan sebagai asumsi dasar (*basic assumption*) yang mendasari semua program, strategi dan rencana kegiatan, atas dasar tersebut dibangun kegiatan-kegiatan (strategi jangka panjang dan strategi jangka pendek), sehingga memunculkan nilai yang tinggi manakala kegiatan yang dilakukan tidak menyalahi dari apa yang telah diprogramkan, dan begitu pula sebaliknya. Dengan kata lain bahwa organisasi memiliki budaya sesuai dengan asumsi dasar para pemimpinnya. Di sisi lain, perilaku individu yang ada dalam organisasi dalam upaya melaksanakan program kerja yang telah disepakati ataupun diembannya akan memunculkan/menciptakan kinerja mereka. Kinerja yang tinggi, ada pada individu dalam organisasi menunjukkan bahwa apa yang dilakukan oleh individu telah sesuai dengan yang diprogramkan oleh organisasi, hal ini juga sesuai dengan asumsi dasar organisasi. Dengan demikian, kinerja yang tinggi tentunya ada pada budaya organisasi yang baik.

2. Penetapan Indikator Akuntabilitas Kinerja Pemerintah

Mengetahui tingkat kemampuan kerja atau kinerja individu, sangat penting dilakukan evaluasi kinerjanya. Karena hasil evaluasi itu berguna pula untuk mengetahui tingkat pencapaian sasaran program organisasi. Berkaitan dengan hal ini, akan dikemukakan beberapa pandangan ahli/pakar sebagai berikut: Penilaian kinerja (*performance appraisal*) dalam rangka pengembangan sumber daya manusia adalah sangat penting artinya. Hal ini mengingat

bahwa dalam kehidupan organisasi setiap orang sumber daya manusia dalam organisasi ingin mendapatkan penghargaan dan perlakuan yang adil dari pimpinan organisasi yang bersangkutan.

Syafri mengemukakan bahwa penilaian kinerja merupakan proses yang dilakukan dalam mengevaluasi kinerja pekerjaan seseorang. Kemudian Irawan dkk mengemukakan bahwa dari Penilaian Prestasi Kerja (PPK) dapat dilihat kinerja organisasi yang dicerminkan oleh kinerja para pegawainya. Hasil PPK menunjukkan apakah SDM (pegawai) pada organisasi tersebut telah memenuhi target/sasaran sebagaimana yang dikehendaki organisasi, baik secara kuantitas maupun secara kualitas, bagaimana perilaku pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya, apakah cara kerja sudah efektif dan efisien, bagaimana penggunaan waktu kerja dan sebagainya.⁷

Penilaian kinerja dilakukan oleh atasan yang bersangkutan atau meminta bantuan ahli yang paham terhadap pekerjaan atau jabatan seorang pegawai administrasi yang akan dinilai atau dievaluasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Tiffin seperti dikutip Manulang, bahwa penilaian pegawai adalah sebuah penilaian sistematis daripada seorang pegawai oleh atasannya atau beberapa orang ahli lainnya yang paham akan pelaksanaan pekerjaan pegawai atau jabatan itu.⁸ Dalam pelaksanaan evaluasi

⁷ Swastha, Basu dan Irawan, *Manajemen Pemasaran Modern*, Cetakan Kelima, (Yogyakarta:Liberty, 1997)

⁸ Manullang, *Manajemen Personalia* (Jakarta: Penebar Swadaya, 1994)

perlu adanya patokan sebagai indikator/pembanding dan penilaian harus dilakukan seobjektif mungkin.

Berdasarkan pemahaman tersebut dapat dikemukakan bahwa terdapat dua syarat utama untuk melakukan penilaian kinerja, yaitu: (1) adanya kriteria kinerja yang dapat diukur secara objektif, dan (2) adanya objektivitas dalam proses evaluasi. Dalam hal ini terdapat tiga tipe kriteria penilaian kinerja yang saling berbeda, yakni: (1) penilaian kinerja berdasarkan hasil, (2) penilaian kinerja berdasarkan perilaku, dan (3) penilaian kinerja berdasarkan *judgment*.

Penilaian kinerja berdasarkan hasil yaitu, merumuskan kinerja berdasarkan pencapaian tujuan organisasi, atau mengukur hasil-hasil akhir (*end results*). Sasaran kinerja bisa ditetapkan oleh manajer atau kelompok kerja. Penilaian kinerja berdasarkan perilaku yaitu, mengukur sarana (*means*) pencapain sasaran (*goals*), dan bukannya hasil akhir (*end results*), sedangkan penilaian kinerja berdasarkan *judgment* yaitu, menilai atau mengevaluasi kinerja berdasarkan deskripsi perilaku yang spesifik, misalnya kualitas kerja, kuantitas kerja, pengetahuan, kerjasama, inisiatif, kepribadian, loyalitas, kejujuran dan lain-lain. Sebagaimana pula dikemukakan Budhi seperti dikutip Ndraha, bahwa perilaku pada waktu bekerja, seperti rajin, berdedikasi, bertanggung jawab, berhati-hati, teliti, kemauan yang kuat untuk mempelajari tugas dan

kewajibannya, suka membantu sesama karyawan, atau sebaliknya.⁹

Penetapan indikator kinerja menurut Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Lembaga Administrasi Negara (AKIP-LAN) adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan organisasi. Untuk penetapan indikator kinerja kegiatan tersebut haruslah didasarkan pada perkiraan yang realistis dan rasional, dengan memerhatikan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan serta data pendukung yang ada dalam organisasi. Indikator kinerja yang dimaksud hendaknya: (1) spesifik dan jelas, (2) dapat diukur secara objektif, (3) relevan dan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan (4) tidak bias.

Sedangkan menurut USAID, indikator kinerja tersebut harus dapat didefinisikan, bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Selain itu perlu juga ditentukan secara tepat aspek-aspek teknis dari pernyataan indikator, termasuk di dalamnya adalah definisi unit pengukuran. Artinya, indikator kinerja apa saja yang akan ditetapkan harus bersifat jelas, tepat dan dapat diukur.¹⁰

Indikator kinerja dalam Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), yaitu:

⁹ Taliziduhu Ndraha, *Pengantar Teori Pengembangan sumber Daya Manusia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1999)

¹⁰ Moeheriono, *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi: Competency Based Human Resource Management* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2009)

1. Masukan (*inputs*), yaitu ukuran tingkat pengaruh sosial ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh capaian indikator kinerja dalam suatu kegiatan.
2. Keluaran (*outputs*), yaitu kegunaan suatu keluaran (*outputs*) yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Dapat berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses atau dinikmati oleh publik.
3. Hasil (*outcomes*), yaitu segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. *Outcomes* merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk atau jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.
4. Manfaat (*benefit*), yaitu segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan nonfisik), sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan.
5. Dampak (*impacts*) yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan *output*, misalnya sumber daya manusia, dana, material, waktu, dan teknologi.

Pengukuran kinerja di sektor publik ini merupakan suatu proses penetapan indikator-indikator, target kinerja, dan pengumpulan hasil-hasil kinerja aktual untuk dievaluasi (*audit commission*) bahwa pengukuran kinerja tersebut

perlu dilakukan. Selain itu informasi kinerja juga dapat digunakan untuk mengukur kemajuan pencapaian tujuan dan target organisasi dengan membandingkan hasil kinerja serta untuk mengidentifikasi kesempatan dalam rangka peningkatan kinerja individu selanjutnya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa indikator kinerja organisasi publik dalam penelitian ini adalah: (1) Masukan, (2) Keluaran, (3) Hasil, (4) Manfaat, dan (5) Dampak.

3. Orientasi kinerja organisasi

Penerapan *desentralisasi* dan otonomi daerah hendaknya diikuti dengan penyiapan sumber daya manusia aparaturnya, serta perubahan ke sistem yang lebih *terdesentralisasi* adalah sesuatu yang tidak mudah, karena tidak hanya sekedar mengubah pemerintahan, tetapi juga mengubah sikap aparatur yang berorientasi kepada masyarakat untuk menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan daya saing daerah.

Penerapan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan, pada dasarnya merupakan bagian dari tuntutan reformasi yang berlangsung sejak tahun 1998, dimana permasalahan utama yang akan dihadapi dalam perubahan sistem pemerintahan adalah ketidaksiapan aparatur birokrasi yang akan

melaksanakan sistem, bukan hanya sekedar sistem yang baru lebih baik atau tidak dibandingkan dengan system sebelumnya .

Salah satu tugas pokok yang harus dilakukan oleh birokrasi, yakni menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan bagi masyarakat. Sebagai warga negara, setiap individu mempunyai hak yang sama untuk menerima pelayanan dari birokrasi. Namun realitasnya, hal tersebut tidak dapat terpenuhi sesuai harapan. Penyedia layanan seringkali masih cenderung bersikap memihak pada kelompok dalam masyarakat yang dianggap ‘kuat’ yakni mereka yang mampu atau memiliki posisi tawar terhadap pejabat birokrasi, seperti orang kaya. Akibatnya terjadi kesenjangan harapan (*gap*) antara birokrasi dengan warga yang seharusnya dilayaninya. Pejabat birokrasi yang seharusnya bertugas memberikan pelayanan dengan sopan, ramah, dan tidak diskriminatif, belum dapat memenuhi apa yang menjadi harapan warga pengguna pada umumnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik memang dapat dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta. Kedua bentuk penyelenggaraan pelayanan tersebut tentu saja memiliki karakteristik pelayanan yang berbeda. Pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta lebih berorientasi pada *profit*, sedangkan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah dilakukan karena adanya tanggung jawab (*responsibility*) tugas dan fungsi pemerintahan. Namun, birokrasi dapat belajar dari pengalaman swasta dalam menyelenggarakan pelayanan. Pelayanan yang

diselenggarakan oleh swasta karena berorientasi pada *profit*, menjadikan kualitas layanan sebagai tujuan atau nilai penting yang harus dijaga agar mereka tidak kehilangan pelanggan sebagai sumber keuntungan. Dengan demikian maka kinerja pemberi layanan swasta harus dapat menjaga kepercayaan dan memberikan kepuasan kepada pengguna layanan.

Pengguna layanan menjadi orientasi utama mereka, sehingga swasta dalam memberikan pelayanan dapat lebih profesional, dapat menjamin kepastian waktu dan biaya, serta dapat memberikan kepuasan, serta berupaya untuk menciptakan ikatan psikologis dengan pengguna layanan. Sebaliknya, penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi lebih berorientasi pada peraturan yang harus ditaati (*rule-driven*), kesesuaiannya dengan juklak dan juknis, daripada kepuasan warga pengguna layanan.

Pola pikir birokrasi cenderung menganggap bahwa sebaik apapun dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, tetap tidak akan merubah gaji dan pendapatannya. Profesionalisme dalam penyelenggaraan pelayanan publik bukan menjadi tujuan utama birokrasi. Mereka mau melayani hanya karena tugas dari pimpinan instansi atau karena sebagai pegawai pemerintah, bukan karena tuntutan profesionalisme kerja. Ini yang membuat keberpihakannya kepada warga pengguna layanan menjadi sangat rendah. Pejabat birokrasi akan bersikap ramah kepada warga pengguna layanan kalau ada “sesuatu” yang memberikan keuntungan atau melatarbelakanginya,

seperti hubungan pertemanan, status sosial ekonomi warga, dan sebagainya.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh PSKK-UGM tentang pelayanan publik di Indonesia, diperoleh kesimpulan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih menunjukkan adanya praktik pelayanan yang diskriminatif. Bagi warga pengguna yang kebetulan mempunyai kenalan, sebagai kerabat, saudara, orang kaya yang dapat memberikan “ucapan terima kasih”, serta mereka yang mempunyai status sosial terpandang di masyarakat, biasanya akan memperoleh “perlakuan khusus” dari birokrasi. Dalam situasi demikian, budaya antri menjadi hilang, sebaliknya budaya pelayanan ‘jalan tol’ menjadi pilihan strategis dan menjadi hal yang biasa dilakukan. Ini hanya mungkin dilakukan oleh warga pengguna yang memiliki kelebihan uang, status, dan sejenisnya yang tidak dimiliki oleh warga masyarakat biasa.¹¹

Selain masalah diskriminasi pelayanan, problem yang dihadapi oleh warga pengguna adalah sulitnya menemui pejabat birokrasi yang mempunyai otoritas pelayanan. Misalnya, bila ada warga pengguna ingin meminta pengesahan berkas persyaratan pelayanan dari pejabat, sering kali pejabat yang bersangkutan tidak berada di tempat. Hal ini membuat warga pengguna harus menghabiskan lebih banyak waktu untuk menunggu pejabat birokrasi, sehingga ketepatan waktu pelayanan tidak pernah dapat dipenuhi. Belum lagi pelayanan yang

¹¹ D Agus wiyanto dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002)

membutuhkan prosedur, persyaratan khusus untuk melampirkan gambar, dan kegiatan peninjauan lapangan, seperti halnya pada pelayanan IMBB tentu saja akan memerlukan waktu lebih lama lagi. Hasil penelitian IRDA (*Indonesia Rapid Decentralization Appraisal*) menunjukkan bahwa kesulitan-kesulitan teknis seperti ini dialami oleh warga pengguna di berbagai tempat di seluruh Indonesia. Kenyataan ini memperlihatkan bahwa kinerja pelayanan birokrasi masih belum menunjukkan adanya professionalisme seperti yang diharapkan. Peraturan yang ada seringkali tidak mudah dipahami oleh warga pengguna yang sebagian besar berpendidikan rendah, sehingga banyak terjadi miskomunikasi antara birokrasi dengan warga pengguna.

Kondisi pelayanan seperti ini merupakan konsekuensi kurang efektifnya sosialisasi kebijakan pelayanan kepada warga pengguna, di samping itu warga pengguna memang tidak dilibatkan dan tidak diajak bicara tentang masalah pelayanan. Perumusan kebijakan pelayanan, seperti penentuan biaya, waktu pelayanan, prosedur, dan sebagainya, masih dilakukan secara sepihak oleh birokrasi. Dengan demikian, warga pengguna hanya ditempatkan sebagai objek pelayanan yang dapat diperlakukan sesuai dengan kemauan pejabat birokrasi. Padahal di era reformasi ini penyelenggaraan pelayanan publik harus berada dalam koridor system pemerintahan yang baik, yakni pelibatan tiga komponen pokok pemerintah, swasta dan masyarakat (*civil society*).

Era reformasi memunculkan adanya kesadaran dari warga pengguna akan pentingnya kinerja pelayanan yang

tidak diskriminatif dan menghargai martabat serta hak pengguna layanan. Warga pengguna mulai menginginkan adanya kemudahan pelayanan, baik dalam hal persyaratan, prosedur, kepastian waktu, maupun transparansi biaya yang harus dikeluarkan. Adanya tuntutan semacam ini karena praktik pemberian pelayanan selama ini dinilai tidak transparan, kurang responsif terhadap kebutuhan pengguna, serta rendahnya akuntabilitas pelayanan.

Pelayanan publik di Indonesia juga dinilai masih belum partisipatif, artinya melibatkan warga pengguna layanan dalam merumuskan berbagai kebijakan pelayanan. Contoh, di beberapa daerah karena penyelenggaraan pelayanan publik dianggap sebagai potensi untuk menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka kenaikan tarif pelayanan di Puskesmas dinaikkan beberapa kali lipat hanya dalam waktu satu tahun. Kenaikan tarif ini dilakukan secara sepihak oleh birokrasi tanpa melibatkan warga pengguna dalam proses pengambilan keputusannya. Ini merupakan persoalan mendasar yang harus dipecahkan bersama agar tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik yang partisipatif dapat tercapai. Budaya pelayanan birokrasi seperti ini tentu saja tidak terbentuk begitu saja, melainkan melalui proses historis yang begitu panjang, yang dimulai dari masa kerajaan, masa kolonial Belanda, masa Orde Lama, masa orde baru sampai reformasi.

Pada masa kerajaan, birokrasi yang terbentuk adalah birokrasi yang memiliki ciri-ciri budaya kekuasaan, di antaranya; (1) penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi, (2) administrasi

adalah perluasaan rumah tangga istana, (3) tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi raja, dan (4) para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja.

Pada masa kolonial, terutama di bawah penjajahan Belanda kondisinya tidak jauh berbeda. Kedatangan Belanda sebagai penguasa justru melanggengkan sistem yang telah dibangun oleh sistem pemerintahan kerajaan. Pada masa kolonial system paternalistik semakin mengakar dan menjadi ‘jiwa’ sistem birokrasi di Indonesia.

Struktur birokrasi disusun secara hierarki yang dibalut dalam ‘sistem Bapakisme’ atau patrimonial. Pejabat pada hierarki bawah harus tunduk dan tidak berani bertindak jika belum memperoleh ‘restu’ atau ‘petunjuk’ dari pejabat hierarki atas. Surat-surat dinas yang berasal dari pejabat hierarki bawah selalu diakhiri dengan kata-kata manis ‘mohon arahan dan petunjuk’ dari pejabat hierarki atas. Budaya minta petunjuk ini merupakan sikap sopan (*proper behavior*) yang harus dilakukan oleh orang yang memiliki kekuasaan lebih rendah. Tidak ada rasa salah dan ‘malu’ (*inappropriate*) jika meminta petunjuk, karena sikap ini menunjukkan agar tidak melampaui kekuasaan yang berada di luar kekuasaannya.¹²

Praktik dalam birokrasi seperti ini menjadi terinternalisasi yang membuat pejabat birokrasi memposisikan dirinya sebagai elite dalam kehidupan

¹² Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Negara*, cet. keVIII (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hal. 7

masyarakat. Birokrasi memiliki kekuasaan seperti halnya yang dimiliki oleh keluarga kerajaan. Pada awal pembentukan birokrasi di Indonesia, kelompok inilah yang disebut sebagai kelompok priyayi. Kata “priyayi” menunjuk pada pejabat birokrasi yang dulu banyak berasal dari keluarga/kerabat kerajaan. Dengan demikian, pada awalnya banyak pejabat birokrasi di Indonesia dapat menduduki suatu jabatan bukan hanya karena faktor pendidikan atau kapabilitas, melainkan karena menjadi ‘*priyayi*’ yang dianggap sebagai orang berstatus sosial tinggi di masyarakat.

Birokrasi sebagaimana layaknya organisasi lainnya dari waktu ke waktu akan berubah dan mengikuti perkembangan yang terjadi di lingkungannya. Perubahan menuntut pengorbanan yang sangat besar. Tidak banyak pemerintahan yang secara spontan dapat mengadakan perubahan sesuai dengan keinginan dari masyarakatnya. Era sekarang ini sangat membutuhkan kemampuan atau kompetensi teknis dalam menyelenggarakan manajemen pemerintahan. Masyarakat sudah demikian maju dan memberikan pengawasan secara langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan, di samping kualitas pelayanan yang mereka butuhkan dari waktu ke waktu yang semakin kompleks, dengan durasi waktu yang cepat, tepat dan berkualitas. Dibutuhkan unsur pendukung yang kuat dan dapat melaksanakan berbagai fungsi dalam manajemen pemerintahan sampai di kelurahan (Ahmad, 2009).

Perubahan pola pikir seluruh aparatur pemerintah, tidak cukup hanya pada level pemerintah pusat, provinsi,

atau kabupaten kota dan kecamatan, tetapi justru sangat dibutuhkan pada tingkatan pemerintahan yang secara langsung berinteraksi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai perubahan tersebut membutuhkan pola pembinaan yang terpadu antara seluruh *stakeholder* yang terkait dengan peningkatan kemampuan aparatur pemerintah pada semua tingkatan.

a. Kerjasama

Komitmen di antara para anggota organisasi sangat diperlukan untuk saling mendukung satu sama lain dalam rangka mewujudkan visi dan misi organisasi. Ini berarti setiap anggota organisasi harus menghindari ego sektoral dan mementingkan bagian organisasinya sendiri, yang mengorbankan tujuan organisasi secara keseluruhan. Nilai-nilai dasar budaya kerja yang berkaitan erat dengan nilai luhur ini, menurut Hariandja antara lain:¹³

1. Kepemimpinan dan keteladanan. Kepemimpinan (*leadership*) berarti kesadaran diri sebagai seorang pemimpin yang ditunjukkan melalui kemampuannya untuk mempengaruhi dan menjadikan dirinya sebagai teladan, serta mampu memotivasi orang lain terutama bawahannya agar tergerak mencapai sasaran yang lebih tinggi berdasarkan nilai-nilai moral yaitu integritas, komitmen, konsistensi, profesional

¹³ Hariandja MTE, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Grasindo; 2005)

dan kemampuan komunikasi. Keteladanan adalah sikap perilaku yang dinyatakan secara sadar (misalnya perintah, cara berbicara, bertindak) maupun tidak disadari (misalnya, kebiasaan-kebiasaan, cara bersikap dan bertingkah laku) dari seorang pemimpin yang dipersepsi oleh bawahannya sebagai sesuatu yang memicu atau mendorong bawahan untuk mencontoh. Sikap kepemimpinan dan keteladanan bertujuan untuk memberikan motivasi kepada bawahan untuk mencontoh sikap dan perilaku pimpinan yang selalu berpegang teguh pada nilai-nilai moral yang tinggi.¹⁴

2. Kebersamaan dan dinamika kelompok kerja. Kebersamaan adalah suatu sikap dan perilaku sekelompok individu yang secara bersama-sama pada suatu ruang atau waktu yang sama menunjukkan tingkah laku secara spontan. Sikap kelompok individu itu untuk sementara menunjukkan kesatuan perasaan dan aksi karena dorongan bersama dan simpati yang terpusat pada objek, tuntutan, atau ide yang sama. Menurut Siagian dinamika kelompok adalah sikap dan perilaku suatu kelompok yang teratur, yang anggotanya

¹⁴ Edy Sutrisno, *Manajemen Sumber daya Manusia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)

mempunyai kepentingan dan tujuan yang sama.¹⁵ Keputusan dan pengembangan sikap kelompok disesuaikan dengan situasi yang dialami secara bersama-sama guna mengembangkan ide-ide individu/anggota kelompok ke arah yang lebih maju untuk mencapai tujuan kelompok yang telah ditentukan secara bersama. Kebersamaan yang diikuti oleh dinamika kelompok akan mendorong timbulnya inisiatif dari anggota kelompok untuk melakukan hal-hal yang diperlukan tanpa selalu harus menunggu perintah dari atasan.

3. Keteguhan dan ketegasan. Keteguhan artinya kuat dalam berpegang pada aturan, nilai moral, prinsip-prinsip manajemen. Sedangkan ketegasan artinya sifat, watak, dan tindakan yang jelas dan tidak ragu-ragu. Keteguhan dalam mempertahankan prinsip dan kebenaran akan menghindarkan seseorang dan melakukan perbuatan tercela. Dengan sikap yang teguh akan membentengi seseorang dari godaan untuk melakukan penyimpangan. Sikap tegas diperlukan untuk mendukung tegaknya aturan yang telah ditetapkan.
4. Semangat dan motivasi. Semangat adalah daya atau energi yang mendorong perilaku sampai pada

¹⁵ Sondaang Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006)

tingkatnya yang tertinggi. Motivasi lebih merujuk kepada tujuan dari perilaku yang dasarnya adalah kebutuhan dari perilaku yang bersangkutan. Orang harus memulai dengan pemenuhan kebutuhan yang paling dasar, yaitu kebutuhan fisik biologis termasuk rasa aman, sebelum meningkat ke jenjang yang lebih tinggi yaitu rasa memiliki dan harga diri, dan yang tertinggi aktualisasi diri. Semangat seseorang dalam melakukan suatu kegiatan akan dipengaruhi oleh motivasinya. Motivasi yang jelas akan mendorong timbulnya semangat untuk mewujudkan tujuan yang hendak dicapai.

b. Keserasian, Keselarasan dan Keseimbangan

Keserasian, keselarasan dan keseimbangan merupakan hal-hal yang sangat penting bagi organisasi untuk menciptakan adanya harmonisasi dalam pelaksanaan tugas-tugas. Dengan demikian semua bagian organisasi akan bekerja sesuai dengan fungsi masing-masing dengan tetap memperhatikan pencapaian hasil akhir bagi organisasi secara keseluruhan. Setiap elemen organisasi bekerja dalam rangka mencapai apa yang diinginkan dan tidak bekerja secara berkotak-kotak, melainkan dilaksanakan dengan serasi, selaras, dan seimbang satu sama lain. Nilai-nilai dasar budaya kerja menurut Wibowo, antara lain:

1. Keikhlasan dan kejujuran. Ikhlas dalam norma etika dan agama dapat diartikan rela sepenuh hati, datang

dari lubuk hati, tidak mengharapkan imbalan atau balas jasa atas suatu perbuatan, khususnya yang berdampak positif pada orang lain, dan semata-mata karena menjalankan tugas/amanah demi Allah SWT. Kejujuran adalah komponen rohani yang memantulkan berbagai sikap yang berpihak kepada kebenaran dan sikap moral yang terpuji. Jujur adalah orang yang benar dalam setiap kata, perbuatan dan keadaan batinnya. Jujur ditunjukkan oleh perilaku yang diikuti dengan sikap tanggung jawab atas sesuatu yang diperbuatnya.¹⁶

2. Kreativitas dan kepekaan (sensitivitas). Menurut Hariandja kreativitas adalah ide-ide baru secara spontan muncul dari seseorang karena suatu hal yang dianggap penting atau mendesak dalam kehidupan dan pekerjaannya.¹⁷ Ide-ide tersebut diolah menjadi suatu inovasi yang dapat diaplikasikan pada kerja individu atau organisasi yang lebih baik atau menguntungkan. Sedangkan sensitivitas adalah tanggapan atau respon seseorang atau organisasi dalam menghadapi suatu peristiwa yang mungkin menguntungkan, merugikan atau membahayakan. Tingkat kepekaan dapat berbeda-beda tergantung pada manusia dan peristiwanya. Kepekaan dapat

¹⁶ Wibowo, *Manajemen Kinerja* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)

¹⁷ Hariandja MTE, *Manajemen...*

- bersifat reaktif, tetapi juga proaktif atau kejelian mengenal peluang.
3. Rasionalitas dan kecerdasan emosi. Rasionalitas artinya berpikir cerdas, objektif, logis, sistematis, banyak terkait dengan proses ilmiah atau kemampuan intelektual. Kecerdasan memandang sesuatu dari aspek akal (rasio) yang menentukan nilai benar atau salah. Fungsi rasio terletak pada otak kiri, kemampuan logika, matematis, sistematis, sebab akibat, eksak (*intellectual Quotient/IQ*). Kecerdasan emosi memandang sesuatu dari aspek perasaan (emosi), mata hati, terletak pada otak sisi kanan, bersifat spontan, kreatif, inovatif, holistik, integratif, ruang, komunikasi kooperatif, silih asih-asah-asuh.
 4. Ketekunan dan kesabaran. Ketekunan artinya teliti, rajin mendalami sesuatu pekerjaan atau tugas yang secara konsisten dan berkelanjutan sesuai dengan komitmen yang disepakati. Sedangkan kesabaran artinya tidak emosional, tidak tergesa-gesa, asalkan tercapai tujuannya tanpa mengorbankan kepentingan orang lain. Dengan ketekunan seseorang akan dapat menguasai liku-liku tugas yang dilaksanakannya yang pada akhirnya akan menjadikannya terampil dalam bidang tersebut.
 5. Keberanian dan kearifan. Keberanian diartikan sebagai berani menanggung resiko dalam

- pembuatan keputusan dengan cepat dan tepat waktu. Dalam hal ini peran EQ sangat besar dibandingkan IQ. Kearifan merupakan landasan membentuk nilai-nilai yang bersumber dari otak sebelah kanan yang penuh nilai baik dan buruk, sehingga orang dapat memilih nilai-nilai yang paling cocok dalam manajemen untuk memecahkan berbagai masalah dan menghadapi tantangan baru dengan mengambil tindakan yang diperlukan.
6. Dedikasi dan loyalitas. Dedikasi dan loyalitas adalah sifat rela berkorban dan jiwa pengabdian terhadap instansi, bangsa, negara dan taat serta setia dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Dedikasi dan loyalitas terhadap tugas sangat diperlukan karena akan mendorong totalitas seseorang dalam menjalankan tugastugasnya. Dengan dedikasi dan loyalitas yang tinggi akan timbul semangat untuk mengabdikan bagi kepentingan yang lebih besar.
 - c. Kesejahteraan. Raymond mengungkapkan bahwa profesionalisme dan kerjasama tidak akan mencapai keserasian, keselarasan dan keseimbangan tanpa diikuti dengan suatu konsep pemahaman terhadap merit sistem yaitu memperhatikan hak dan kewajiban anggota organisasi.¹⁸ Kesejahteraan merupakan suatu hal yang

¹⁸ A Noe Raymond, R Hollenbeck, Gerhart Barry, M Wright Patrick, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Salemba Empat, 2010)

penting dalam rangka menunjang keberhasilan mewujudkan visi dan misi organisasi. Kesejahteraan tidak hanya dalam bentuk finansial, namun juga lingkungan kerja yang baik, sarana dan prasarana kerja yang memadai serta sistem penjenjangan karier yang jelas.

Nilai-nilai dasar budaya kerja yang berkaitan erat dengan nilai luhur tersebut adalah keadilan dan keterbukaan. Keadilan adalah sikap dan tindakan seorang aparatur negara yang memperlakukan orang lain sesuai dengan fungsi, peran dan tanggung jawabnya, dan memperhatikan hak dan kewajiban masyarakat. Sedangkan keterbukaan adalah sikap seorang yang selalu mengemukakan pendapatnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping bersedia menerima pendapat orang lain baik yang berkedudukannya lebih tinggi, setara atau lebih rendah.

4. Budaya kinerja dalam organisasi pelayanan

Budaya kinerja merupakan suatu situasi kerja yang memungkinkan semua karyawan dapat melaksanakan semua pekerjaan dengan cara terbaik yang dapat dilakukannya (Ivancevich, Lorenzi, Skinner & Crosby, 1997: 460). Budaya kinerja ini akan memberikan kontribusi yang besar dalam peningkatan kualitas pelayanan apabila organisasi memiliki budaya organisasi yang bertipe integratif, dan birokratbirokrat yang ada dalam organisasi itu telah mengadopsi semangat kewirausahaan.

Ada sepuluh semangat kewirausahaan yang dikembangkan oleh Osborne dan Gaebler sebagai berikut:¹⁹

- a. Mengarahkan ketimbang mengayuh;
- b. Memberi wewenang kepada Masyarakat;
- c. Menyuntikkan persaingan kedalam pemberian pelayanan;
- d. Menciptakan organisasi yang digerakkan oleh misi ketimbang oleh peraturan;
- e. Lebih berorientasi pada hasil, bukan input;
- f. Berorientasi pada pelanggan, bukan birokrasi;
- g. Berorientasi wirausaha;
- h. Bersifat antisipatif;
- i. Menciptakan desentralisasi;
- j. Berorientasi pada pasar.

Organisasi yang memiliki tiga ciri tersebut di atas (budaya kinerja, budaya organisasi bertipe integratif dan mengadopsi sepuluh semangat kewirausahaan) disebut organisasi yang memiliki budaya pelayanan. Dengan kata lain budaya pelayanan dalam organisasi, bila:

- a. Organisasi memiliki budaya kinerja
- b. Organisasi memiliki budaya organisasi bertipe integratif

¹⁹ David Osborn and Ted Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor publik* (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1996), hal. 14

- c. Orang-orang dalam organisasi memiliki sepuluh semangat kewirausahaan.

Menciptakan dan mengembangkan budaya pelayanan di kalangan pegawai negeri, pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan kebijakan seperti Keputusan Menpan No. 25 tahun 2002 tentang pedoman pengembangan budaya kerja aparatur negara, yang berisi:

- a. Komitmen dan konsistensi.
- b. Wewenang dan tanggung jawab.
- c. Keikhlasan dan kejujuran.
- d. Integritas dan profesionalisme.
- e. Kreativitas dan kepekaan.
- f. Kepemimpinan dan keteladanan.
- g. Kebersamaan dan dinamika kelompok kerja.
- h. Ketepatan dan kecepatan.
- i. Rasionalitas dan kecerdasan emosi.
- j. Keteguhan dan ketegasan.
- k. Disiplin dan keteraturan kerja.
- l. Keberanian dan kearifan.
- m. Dedikasi dan loyalitas.
- n. Semangat dan motivasi.
- o. Ketekunan dan kesabaran.
- p. Keadilan dan keterbukaan.
- q. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kemampuan sumber daya manusia yang diperlihatkan para pegawai dalam suatu unjuk kerja, memberikan output yang dikuatkan melalui budaya pelayanan yang dikembangkan oleh instansi masing-masing.

5. Faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi

Prawirosentono (2008:3) berpendapat bahwa terdapat hubungan antara kinerja perorangan (*individual performance*) dengan kinerja lembaga (*institutional performance*) atau kinerja perusahaan (*corporate performance*). Jika kinerja individual baik, maka kemungkinan besar kinerja institusi atau perusahaan baik pula. Kinerja seseorang akan baik bila ia memiliki keahlian (*skill*) yang tinggi, bersedia bekerja karena digaji atau diberi upah sesuai dengan perjanjian, dan mempunyai harapan (*expectation*) masa depan lebih baik.

Kinerja dalam orientasi hasil kinerja, dapat dinilai pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individual (kinerja individual), oleh kelompok (kinerja kelompok), oleh institusi (kinerja organisasi), dan oleh suatu program atau kebijakan (kinerja program/kebijakan). Lebih lanjut dijelaskan bahwa kinerja individual menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang ditetapkan oleh kelompok atau institusi.

Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana yang ditetapkan institusi. Kinerja institusi berkenaan dengan

sampai seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai misi atau visi institusi. Kinerja program atau kebijakan berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut (Keban 2008:210-211).

Simanjuntak (2005: 6) lebih lanjut menjelaskan bahwa dalam penyusunan struktur organisasi yang perlu diperhatikan adalah; pertama keseimbangan beban kerja sehingga tidak terjadi adanya bagian yang beban kerjanya terlalu berat, sedangkan yang lainnya beban kerjanya ringan, kedua rentang kendali (*span of control*) pengawasan.²⁰ Usman (2008:166) menjelaskan bahwa rentang kendali disebut juga dengan *span of control*, *span of outhority*, *span of attention*, dan *span of supervision* ialah jumlah bawahan yang dikendalikan.

Menurut Hersey, Blandehard dan Johson (dalam Wibowo, 2007: 100) terdapat tujuh faktor yang mempengaruhi kinerja dengan akronim ACHIEVE, yaitu: *Ability* (*knowledge* dan *skill*); *Clarity* (*understanding* *ataunrole* *perception*); *Help* (*organizational support*); *Incentive* (*motivation* atau *willingness*); *evaluation* (*coaching* dan *performance feedback*); *Validity* (*valid* dan *legal personnel practices*); *Enviromental* (*environment fit*)

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan kinerja adalah struktur organisasi yang tepat, pembagian

²⁰ Payaman J. Simanjuntak, *Manajemen dan Evaluasi Kinerja* (Jakarta: FE UI, 2005), hal. 6

wewenang dan tanggung jawab yang jelas dari para peserta atau aktor yang berkecimpung dalam organisasi tersebut. Tanggung jawab akan tugas dan disiplin dari para peserta organisasi. Semakin baik disiplin, diharapkan semakin baik kinerja organisasi. Inisiatif, kreativitas akan menjadi daya dorong dalam pencapaian kinerja organisasi dan efektivitas (Prawirosentono 2008:32)

Keban (2008:18) menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja adalah kemampuan, motivasi dan lingkungan, Wibowo (2007:77) menyatakan bahwa kemampuan pekerja yang turut mempengaruhi keberhasilan kinerja adalah kemampuan berdasarkan pada pengetahuan dan keterampilan, kompetensi yang sesuai dengan pekerjaannya, motivasi kerja, kepribadian, sikap dan perilaku.

Termasuk juga kepemimpinan dan gaya kepemimpinan, serta sumber daya lain, seperti dana, bahan, peralatan, teknologi, dan mekanisme kerja yang berlangsung dalam organisasi. Selain itu, dari faktor internal dan eksternal organisasi yaitu lingkungan kerja atau situasi kerja, kondisi hubungan antarmanusia dalam organisasi baik antara atasan dengan bawahan maupun dengan teman sekerja sebagai faktor internal organisasi.

Faktor eksternal organisasi yang turut mempengaruhi kinerja adalah fluktuasi nilai rupiah terhadap dolar Amerika, fluktuasi harga minyak dipasaran internasional, kenaikan suku bunga pada sentral Amerika, tarif bea masuk dan upah minimum.

6. Uraian pekerjaan (*job description*)

Uraian pekerjaan biasanya digunakan untuk tenaga kerja operasional, sedangkan uraian jabatan digunakan untuk tenaga kerja manajerial. Uraian pekerjaan/jabatan ini harus ditetapkan secara jelas untuk setiap jabatan, agar pejabat tersebut dapat mengetahui tugas dan tanggung jawab yang harus dilakukannya. Uraian pekerjaan akan memberikan ketegasan dan standar tugas yang harus dicapai oleh seorang pejabat yang menjabat jabatan tersebut. Uraian pekerjaan ini menjadi dasar untuk menetapkan spesifikasi pekerjaan dan evaluasi pekerjaan bagi pejabat yang menjabat jabatan itu.

Uraian pekerjaan yang kurang jelas akan mengakibatkan seorang pejabat kurang mengetahui tugas dan tanggung-jawabnya pada jabatan tersebut. Hal ini mengakibatkan pekerjaan menjadi tidak beres dan bahkan pejabat yang bersangkutan akan menjadi overacting. Disinilah letak pentingnya peranan uraian pekerjaan dalam setiap organisasi/perusahaan. Uraian pekerjaan adalah informasi tertulis yang menguraikan tugas dan tanggungjawab, kondisi pekerjaan, hubungan pekerjaan, dan aspek-aspek pekerjaan pada suatu jabatan tertentu dalam organisasi.

Uraian pekerjaan harus jelas dan persepsinya juga harus mudah untuk dipahami, serta menguraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Identifikasi pekerjaan atau jabatan yakni memberikan nama jabatannya, seperti; rektor, dekan, dosen, kabag administrasi, dll.
2. Hubungan tugas dan tanggung jawab, yakni perincian tugas dan tanggung jawab secara nyata yang diuraikan secara terpisah, agar dapat dengan jelas untuk diketahui. Rumusan hubungan hendaknya menunjukkan hubungan antara pejabat dengan orang lain baik di dalam maupun di luar organisasi.
3. Standar wewenang dan pekerjaan yakni kewenangan dan prestasi yang harus dicapai oleh setiap pejabat tersebut harus jelas.
4. Syarat kerja harus diuraikan dengan jelas seperti alat-alat, mesin-mesin, dan bahan baku yang akan dipergunakan untuk melakukan pekerjaan tersebut.
5. Ringkasan pekerjaan atau jabatan, yaitu hendaknya menguraikan bentuk umum pekerjaan dengan hanya mencantumkan fungsi-fungsi dan aktivitas utamanya.
6. Penjelasan tentang jabatan dibawah dan diatasnya, yaitu harus dijelaskan jabatan darimana si petugas dipromosikan dan ke jabatan mana si petugas akan dipromosikan. Jadi kesimpulannya adalah bahwa uraian pekerjaan haruslah diuraikan secara jelas agar pejabat yang akan menjabat jabatan tersebut dapat mengetahui tugas dan tanggung-jawab serta standar prestasi yang harus dicapainya. Uraian pekerjaan harus menjadi dasar

untuk menetapkan spesifikasi pekerjaan agar pengisian jabatan yang didasarkan pada prinsip apa dan kemudian siapa tidak menimbulkan terjadinya mismanajemen.

7. Spesifikasi pekerjaan (*job specification*). *Job specification* ini disusun berdasarkan uraian pekerjaan dengan menjawab pertanyaan “apa ciri, karakteristik, pendidikan, pengalaman dari orang yang akan melaksanakan pekerjaan tersebut baik”. Spesifikasi pekerjaan menunjukkan persyaratan orang yang akan direkrut dan menjadi dasar untuk melakukan seleksi. Spesifikasi pekerjaan adalah uraian persyaratan kualitas minimum orang yang bisa diterima agar dapat menjalankan satu jabatan dengan baik dan kompeten. Pada umumnya spesifikasi jabatan memuat ringkasan pekerjaan yang jelas dan kualitas definitif yang dibutuhkan dari pemangku jabatan itu. Spesifikasi pekerjaan memberikan uraian informasi mengenai:
 - a. Tingkat pendidikan pekerja.
 - b. Jenis kelamin pekerja.
 - c. Keadaan fisik pekerja.
 - d. Pengetahuan dan kecakapan pekerja.
 - e. Batas umur pekerja.
 - f. Menikah atau belum.
 - g. Minat pekerja.
 - h. Emosi dan temperamen pekerja.
 - i. Pengalaman pekerja.

7. Pengembangan sumber daya manusia

a. Pelatihan, Pengembangan dan Penilaian Prestasi

Pengembangan dan evaluasi karyawan (*development and evaluation*). Tenaga kerja yang bekerja pada organisasi harus menguasai pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggung-jawabnya. Untuk itu diperlukan suatu pembekalan agar tenaga kerja yang ada dapat lebih menguasai dan ahli di bidangnya masing-masing serta meningkatkan kinerja yang ada. Dengan begitu proses pengembangan dan evaluasi karyawan menjadi sangat penting mulai dari karyawan pada tingkat rendah maupun yang tinggi.

Memberikan kompensasi dan proteksi pada pegawai (*Compensation and protection*). Kompensasi adalah imbalan atas kontribusi kerja pegawai secara teratur dari organisasi atau perusahaan. Kompensasi yang tepat sangat penting dan disesuaikan dengan kondisi pasar tenaga kerja yang ada pada lingkungan eksternal. Kompensasi yang tidak sesuai dengan kondisi yang ada dapat menyebabkan masalah ketenaga kerjaan di kemudian hari atau pun dapat menimbulkan kerugian pada organisasi atau perusahaan. Proteksi juga perlu diberikan kepada pekerja agar dapat melaksanakan pekerjaannya dengan tenang sehingga kinerja dan kontribusi pekerja tersebut dapat tetap maksimal dari waktu ke waktu. Kompensasi atau imbalan yang diberikan bermacam-macam jenisnya pada semua pegawai.

Pendidikan dan pelatihan merupakan bagian penting dalam pembinaan pegawai, dimana melalui Diklat dibentuk sosok pegawai yang diinginkan. Sebelum menguraikan lebih lanjut tentang pendidikan dan pelatihan, terlebih dahulu memberikan pengertian secara terpisah tentang apa itu pendidikan dan apa itu pelatihan.

Dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, dikatakan bahwa “Pendidikan adalah usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan latihan bagi peranannya di masa yang akan datang”. Sedangkan dalam *Dictionary of Education* yang dikutip oleh Fattah dinyatakan bahwa pendidikan adalah: (1) proses seseorang mengembangkan kemampuan, sikap, dan tingkah laku lainnya didalam masyarakat tempat mereka hidup, (2) proses sosial terjadi pada orang yang dihadapkan pada pengaruh lingkungan yang terpilih dan terkontrol, sehingga mereka dapat memperoleh perkembangan kemampuan sosial dan kemampuan individu yang optimal.²¹

Pendidikan sebagai suatu proses, dimana pendidikan merupakan usaha dari manusia dewasa yang telah sadar akan kemanusiaannya dalam membimbing, melatih, mengajar dan menanamkan nilai-nilai serta dasar-dasar pandangan hidup kepada generasi muda agar nantinya menjadi manusia yang sadar dan bertanggung jawab akan tugas-tugas hidupnya sebagai manusia, sesuai dengan sifat hakiki dan ciri-ciri kemanusiannya. Dengan demikian

²¹ Nanang Fattah, *Landasan Manajemen Pendidikan* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1996), hal. 4

pendidikan berusaha mengembangkan potensi individu agar mampu berdiri sendiri. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa dengan pendidikan, individu perlu diberikan berbagai kemampuan dalam pengembangan berbagai hal. Syafri Mangkuprawira mengemukakan bahwa “pelatihan bagi karyawan merupakan proses mengajarkan pengetahuan dan keahlian tertentu serta sikap agar karyawan semakin terampil”.²² Selanjutnya Sikula seperti dikutip As’ad mengatakan bahwa *training* adalah proses pendidikan jangka pendek yang mempergunakan prosedur sistematis dan terorganisir, yang mana tenaga non manajerial mempelajari pengetahuan dan keterampilan teknis untuk tujuan-tujuan tertentu.²³ Senada dengan hal tersebut, Dessler mengatakan bahwa pelatihan pada hakekatnya adalah proses pembelajaran.²⁴ Untuk melatih karyawan, dibutuhkan pengetahuan tentang bagaimana orang belajar. Sejalan dengan pendapat tersebut, Moenir mengatakan bahwa bahwa latihan adalah suatu proses belajar yang menghendaki kemampuan konsep, sikap atau pengetahuan dari orang-orang untuk membantu mereka untuk mencapai tujuan.²⁵

Michael menggunakan istilah latihan yang digunakan di sini menunjukkan suatu proses peningkatan sikap,

²² Syafri Mangkuprawira, *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hal. 135

²³ As’ad, *Psikologi Industri* (Yogyakarta: Liberty, 1995), hal. 70

²⁴ Gary Dessler, *Manajemen Sumber Daya manusia, Human Resource Management*, Jilid 1, edisi ketujuh, (Jakarta: Prenhalindo, 1997), hal. 266

²⁵ A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), hal. 162

kemampuan dan kecakapan dari para pekerja untuk menyelenggarakan pekerja khusus. Berhubungan dengan itu pelatihan harus diorganisir dengan baik agar dapat mengantarkan satu perubahan perilaku peserta. Satu tujuan yang spesifik harus ditentukan sedini mungkin atas dasar kebutuhan individu yang dikaitkan dengan tugasnya. Menyoroti keterkaitan antara upaya pembinaan pegawai melalui pendidikan dan pelatihan dalam usaha meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil, organisasi kerja perlu mengadakan pendidikan dan latihan bagi pegawainya, karena dengan pendidikan dan latihan diharapkan dapat membantu para pegawai mampu menjangkau ketinggian yang lebih tinggi dalam susunan kepegawaian atau hirarki dan kemajuan organisasi, serta terciptanya keserasian kepentingan pegawai dan organisasi secara keseluruhan.

Lima alasan perlunya organisasi kerja mengadakan pendidikan dan latihan: (1) kebutuhan akan kenaikan hasil produksi yang memenuhi kualitas maupun kuantitas, (2) mengurangi kecelakaan di lingkungan kerja. Kecelakaan pada umumnya disebabkan oleh kelalaian orang atau pegawai, sangat jarang disebabkan oleh alat atau benda itu sendiri, (3) mengurangi pengawasan, sebab pegawai yang terlatih baik akan mampu mengawasi diri sendiri dalam pekerjaan baik dari segi kuantitas maupun segi keselamatan kerja, (4) meningkatkan stabilitas dan fleksibilitas organisasi. Artinya organisasi akan berjalan teratur dan fleksibel dalam keadaan bagaimanapun karena selalu tersedianya tenaga-tenaga kader yang terlatih baik. Penggantian orang dalam pekerjaan tidak mengganggu

kelancaran dan kestabilan organisasi, dan (5) meningkatkan moral pegawai, sebab dengan bertambahnya pengetahuan dan keahlian yang diperoleh dalam pendidikan, akan membawa akibat yang baik bagi dirinya dalam pekerjaan. Hal ini akan mendorong ia mempertinggi semangat bekerja.

Dapat dikatakan bahwa tingkat pendidikan melengkapi pribadi-pribadi seseorang dengan keterampilan dan pengetahuan dasar yang memungkinkan untuk memperbaiki kemampuan yang dimiliki dalam menghasilkan banyak barang dan jasa. Hal tersebut dapat ditelusuri dalam cakupan tujuan yang akan dicapai dengan kegiatan pendidikan dan pelatihan. Dari gambaran tentang tujuan pendidikan dan pelatihan di atas, jelas akan mengarah kepada pembentukan sosok aparatur pemerintah yang memiliki kematangan pengetahuan, keterampilan, dan sikap dalam mengemban tugas secara berdayaguna dan berhasil guna. Tentang pendidikan dan pelatihan, Ishikawa seperti dikutip Salusu mengingatkan bahwa pendidikan dan pelatihan semata-mata belumlah cukup. Mereka yang sudah mengikuti proses pelatihan itu perlu diberi kesempatan untuk menerapkan apa yang diperolehnya dan diberi dukungan penuh oleh manajemen puncak.²⁶

Dalam rangka peningkatan kinerja PNS sebagai aparatur pemerintah yang diharapkan menjadi pendorong, penggerak serta pelaksana tugas-tugas umum

²⁶ J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik Dan Organisasi Non Profit* (Jakarta: PT Grasindo, 1996), hal. 464

pemerintahan, pembangunan dan masyarakat perlu dibina secara terus menerus, sehingga mereka mampu mengemban tugas yang dipercayakan kepadanya.

b. Promosi, pemindahan dan pemisahan.

Promosi adalah sebuah jenis transfer yang meliputi penugasan kembali seorang pegawai pada sebuah posisi yang kemungkinan besar diberikan pembayaran yang lebih tinggi dan tanggung jawab, hak dan kesempatan yang lebih besar. Demosi, kadang-kadang disebut transfer ke bawah, adalah sebuah jenis transfer meliputi pemotongan pembayaran, hak dan kesempatan.

Pemisahan, disebut juga pemberhentian, bahkan sering disebut *downsizing*, adalah perpindahan sementara atau tidak definitif seorang pegawai dari daftar gaji. Umumnya adalah untuk mengurangi kelebihan beban biaya tenaga kerja dan permasalahan keuangan perusahaan semakin serius. Terminasi adalah tindakan manajemen berupa pemisahan pegawai dari organisasi karena melanggar aturan organisasi atau karena tidak menunjukkan kinerja yang cukup. Pemberhentian sukarela adalah pemisahan pegawai dari organisasi atas inisiatif organisasi atau kemauan pegawai sendiri. Pengunduran diri adalah pemisahan pegawai yang telah menyelesaikan masa kerja maksimalnya dari organisasi atau umumnya dikenal dengan istilah *pension*.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. Dalam Wakhid, Ali Abdul. (2011). "Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia". *Jurnal TAPIs*, 7(13), 130-131. Diakses melalui <http://ejournalv3.radenintan.ac.id/index.php/TAPIs/article/view/100> pada 10 April 2017.
- Anwar Prabu Mangkunegara, A.A. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Anwar Prabu Mangkunegara, A.A. (2005). *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Bintoro Tjokroamidjono. (1987). *Studi Pembangunan Administrasi Publik dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Penerapan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Publik.
- Brown, A. (1998). *Organizational Culture*. Singapore: Prentice Hall.
- Chowdhury, G. G. & Chowdhury, S. (2003). *Introduction to Digital Libraries*. London: Facet Publishing.
- Deal, T.E. & Kennedy, A.A. (1982). *Organizational Culture: The Rites and Rituals of Organization Life*. Addison-Wesley.

- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2003). *The New Public Service*. New York: M.E. Sharpe.
- Dessler, Gary. (1997). *Manajemen Sumber Daya Manusia, Human Resource Management, Jilid 1, Edisi Ketujuh*. Jakarta: Prenhalindo.
- Edgar, H. Schein. (1992). *Organizational Culture and Leadership, 2nd Edition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Erwin, Jane & Douglas, P.C. (1996). "It's Not Difficult to Change Company Culture". ProQuest, UMI, CD-ROM: Business Journal.
- Frederickson, H. George. (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Goleman, Daniel. (2002). *Kecerdasan Emosional Untuk Mencapai Puncak Prestasi*. Alih bahasa: Alex Tri Kantjono Widodo. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.
- Goodnow, Frank J. & White, Leonard D. (1900). *Politics and Administration*. New York: Macmillan.
- Greiner, Larry E. (1972). "Evolution and Revolution as Organization Grow". *Harvard Business Review*, Chicago.
- Hegel, G.W.F. (2003). *Filsafat Sejarah*. Jogjakarta: Panta Rhei Books.
- Hofstede, Geert. (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values*. London: Sage Publications.

- Hofstede, Geert. (1991). *Cultures and Organizations: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*. London: Harper Collins Business.
- Ilyas, Y. (2001). *Kinerja: Teori, Penilaian dan Penelitian*. Jakarta: Pusat Kajian Ekonomi Masyarakat Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia.
- Joko Widodo. (2006). *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Bayumedia Publishing.
- Kambali, Muhammad. (2020). "Pemikiran Karl Marx Tentang Struktur Masyarakat (Dialektika Infrastruktur dan Suprastruktur)". *Jurnal AL-IQTISHOD: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ekonomi Islam*, 8(2), 72. Diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/332489-pemikiran-karl-marx-tentang-struktur-mas-fb1b694e.pdf> pada 10 April 2021.
- Kartono, Kartini. (2008). *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kilmann, R.H. et al. (1988). *Gaining Control of The Corporate Culture*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Kluckhohn, C. & Strodtbeck, F.L. (1961). *Variations in Value Orientations*. Evanston, IL: Row, Peterson and Company.
- Kluckhohn, C. (1953). *Universal Categories of Culture*. Anthropology Today. Chicago: University Press.

- Kuhn, Thomas. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, Ed. 2. Chicago: University of Chicago Press.
- Levin, Ira & Gottlieb, Jonathan Z. (2009). "Realigning Organization Culture for Optimal Performance: Six Principles & Eight Practices". *Organization Development Journal*, 27(4).
- Matondang, M.H. (2008). *Kepemimpinan Budaya Organisasi dan Manajemen Strategik*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Moeheriono. (2009). *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi: Competency Based Human Resource Management*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Moeliono Djokosantoso. (2005). *Budaya Organisasi Dalam Tantangan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Musanef. (1984). *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Mustopadidjaja. (2002). *Paradigma-Paradigma Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Publik Republik Indonesia.
- Prawirosentono, Suyadi. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan*. Edisi 1. Cetakan Kedelapan. Yogyakarta: BPFE.
- Robbins, S.P. & Judge, T.A. (2011). *Perilaku Organisasi*, Edisi 12. Jakarta: Salemba Empat.

- Schein, E.H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*, 2nd edition. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Simanjuntak, Payaman J. (2005). *Manajemen dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: FE UI.
- Suyadi Prawirosentono. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan*. Edisi 1. Cetakan Kedelapan. Yogyakarta: BPFE.
- Tangkilisan, Hessel N.S. (2005). *Manajemen Publik*. Jakarta: PT. Grasindo.
- Thoha, Miftah. (2002). *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thoha, Miftah. (2003). *Ilmu Administrasi Negara*, cet. Ke VIII. Jakarta: Rajawali Press.
- Wibowo. (2010). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Yukl, Gary. (1998). *Kepemimpinan Dalam Organisasi*. Jakarta: Prenhallindo.
- Yusuf, Syamsu LN. (2007). *Psikologi Perkembangan Anak Dan Remaja*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Zainuddin, R., & Hasan, M. (2011). "Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia". *Jurnal TAPIs*, 7(13), 130-131.

Administrasi publik memiliki peran yang sangat vital dalam pembangunan masyarakat dan negara. Dalam konteks ini, pemahaman tentang paradigma administrasi publik menjadi hal yang mendasar. Buku ini diawali dengan eksplorasi konsep dan prinsip dasar administrasi publik yang mendasari struktur dan fungsi organisasi pemerintahan. Kami menyoroti pentingnya reformasi birokrasi sebagai respons terhadap dinamika sosial dan ekonomi yang terus berkembang, serta bagaimana transformasi dari birokrasi mekanis menuju pendekatan yang lebih humanis dan ideal dapat menciptakan lingkungan kerja yang lebih produktif dan responsif. Selanjutnya, kami membahas hakikat budaya dan dimensi-dimensinya dalam konteks organisasi. Budaya organisasi bukan hanya sekadar nilai-nilai dan norma, tetapi juga mencerminkan identitas suatu organisasi. Dalam bab ini, kami mengeksplorasi berbagai tingkatan dan ruang lingkup budaya organisasi, serta bagaimana budaya yang kuat dapat menjadi fondasi bagi kinerja yang optimal. Keterkaitan antara budaya organisasi dan kinerja juga akan kami bahas, dengan penekanan pada bagaimana budaya yang positif dapat mendorong keterlibatan dan motivasi karyawan.



Penerbit:
PT INTENSE Mojokerto Bintang Sembilan
Jl. Masjid AN-Nasuuha Dsn. Wonokoyo 01/02
Ds. Kertosari Kec. Kutorejo Kab. Mojokerto
081330489267
website: penerbit.intense-mojokerto.com

ISBN 978-623-89389-2-6

