

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Responsivitas dalam Bingkai Kinerja Pelayanan Publik**

Konsep birokrasi banyak dipublikasikan oleh banyak ahli, setelah Weber meletakkan batu pertama lahirnya organisasi formal yang bernama birokrasi. Menurut Weber sebagai organisasi formal, birokrasi mempunyai konsep yang ideal yaitu: (a) kegiatan birokrasi dilaksanakan secara teratur dengan batas-batas otoritas yang jelas, (b) ada hirarki kewenangan, (c) ada aturan yang jelas tentang perilaku, otoritas dan tanggung jawab pegawai, dan (d) pegawai diterima atas dasar merit bukan ikatan kekerabatan.

Perkembangan pemikiran manusia yang semakin maju, maka konsep birokrasi pun berkembang sejalan dengan lingkup dan permasalahan yang dihadapi oleh lingkungan sosialnya. Perspektif lain tentang birokrasi diantaranya ditemukan oleh Francis Rourke (1984), Guy Peters (1978), Nicholas Henry. Rourke mengatakan bahwa walaupun birokrasi itu pada mulanya berfungsi hanya untuk melaksanakan kebijakan politik. Oleh karenanya diperlukan dukungan politik. Dukungan politik sama pentingnya dengan melaksanakan politik.

Sementara itu Peters mengatakan bahwa salah satu kekuatan birokrasi adalah karena birokrasi mempunyai *power of decision*. Walaupun birokrasi terkenal mempunyai sebutan *red tape* dan prosedural, kalau dibandingkan dengan lembaga legislatif maka proses pengambilan keputusan dalam birokrasi tentang beberapa isu masih lebih cepat. Sedangkan Henry mengatakan bahwa suatu itu mempunyai kekuasaan yang tidak dapat disangkal lagi bahwa birokrasi itu

mempunyai kekuasaan (*power*). Dua kekuasaan yang menonjol antara lain, pertama, kekuasaan untuk tetap tinggal hidup selamanya (*Staying power*), dan kedua, kekuasaan untuk membuat keputusan (*policy making power*).

Dari pendapat tersebut diatas menggambarkan bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan dan memiliki daya untuk tetap tinggal. Karena seperti organisasi formal. Disini Etzioni (1969:78), menyatakan bahwa organisasi mempunyai ciri-ciri antara lain adalah:

1. Adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggung jawab, berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk mempertinggi tujuan khusus.
2. Adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengawasi penyelenggaraan usaha-usaha bersama dalam organisasi, dan pengawasan usaha tersebut untuk mencapai tujuan organisasi. Pusat kekuasaan ini harus menunjuk secara terus menerus pelaksanaan organisasi dan menata kembali strukturnya untuk meningkatkan efisiensi.
3. Pengaturan personil, misalnya orang-orang yang bekerja secara tidak memuaskan dapat dipindahkan dan kemudian mengangkat pegawai untuk melaksanakan tugasnya.

Hubungan antara birokrasi dengan organisasi bahwa birokrasi mempunyai tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan sebagaimana yang telah disebut dalam misi organisasi. Dalam rangka itulah maka gugatan terhadap penilaian kinerja merupakan suatu fenomena yang harus diungkapkan. Penilaian tersebut digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu (Keban, 1995).

Selanjutnya Jackson dan Morgan (1981) menyatakan bahwa kinerja pada umumnya menunjukkan tingkat tujuan yang sudah ditentukan sebelumnya yang hendak dicapai. Pendapat atau konsep tersebut kurang mengenai pada permasalahan penelitian ini, sehingga perlu memunculkan konsep lain. Konsep lain yang disampaikan oleh Rue dan Byar (1981) dalam (Keban) yang menyatakan bahwa “kinerja atau performance adalah tingkat pencapaian hasil atau tingkat the degree of accomplishment, atau kinerja merupakan tingkat pencapaian organisasi secara berkesinambungan.

Admo sudirja (1997) menyatakan bahwa kinerja juga prestasi kerja, yaitu prestasi penyelenggaraan sesuatu atau (*performance knowraill you do a piece of work for activity*). Penyelenggaraan sesuatu dalam konteks penelitian ini adalah penyelenggaraan pemerintahan. Pendapat lain yang disampaikan oleh Faustina (1995) performance adalah suatu cara mengukur konstruksi-konstruksi dari individu-individu anggota organisasi kepada organisasinya, konsep ini lebih bersifat individual, namun demikian faktor-faktor individu juga berpengaruh terhadap kinerja organisasi secara keseluruhan. Sehingga konsep yang disampaikan oleh Faustino lebih cocok untuk mendukung permasalahan penelitian, karena kinerja mempunyai pengertian tentang bagaimana, individu memberikan kontribusi pada mutu organisasi. Lebih jelas lagi setelah muncul konsep kinerja yang disampaikan oleh Bernardin dan Russel, kutipan Jones (1991) konsep kinerja adalah dampak yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama periode waktu tertentu.

Konsep lain yang dianggap lebih tepat yaitu konsep yang disampaikan oleh Peter Jaurgen dalam Steers (1985), yaitu kinerja adalah tingkat yang

menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai. Dalam pelaksanaan tugas maka akan ditampilkan cara-cara untuk menghasilkan perolehan dengan mutu aktualitas yang dicapai dengan masuk kerja.

Dari beberapa konsep maka kinerja adalah konsep utama organisasi, yang menunjukkan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan. Dalam konteks penelitian ini pengertian kinerja organisasi merupakan tingkat kemampuan, hasil-hasil, dan prestasi kerja aparat pemerintah Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi sesuai dengan visi dan misinya.

Selanjutnya Mardiasmo (2000), mengatakan, dalam mengukur kinerja digunakan indikator-indikator. Indikator kinerja didefinisikan sebagai ukuran kualitatif atau kuantitatif, yaitu yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran, tanpa indikator amka sulit untuk menilai kinerja. Sistem ukuran kinerja dipecah menjadi lima indikator yaitu: input, output, outcome, benefit, impact.

Len Vine (1990) dalam Dwiyanto (1995) mengusulkan tiga konsep yang bisa dipergunakan untuk meningkatkan kinerja birokrasi publik atau organisasi non bisnis yaitu dengan menggunakan indikator: responsiveness, responsibility dan accountability. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan konsep responsiveness (responsivitas) sebagai variabel yang akan diukur, dan berposisi sebagai variabel dependent.

## 2.2. Pengukuran Responsivitas

Dalam pelaksanaan Governance and Decentralization Survey 2002 (GDS 2002) yang diketuai oleh Agus Dwiyanto, responsivitas dijadikan salah satu ukuran untuk melihat pelayanan publik dari banyaknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan dan tindakan pemerintah dalam menanggapi keluhan tersebut, dan kepedulian pemerintah terhadap masalah kesehatan, pendidikan, maupun usaha kecil menengah (UKM). Namun demikian konsep responsivitas di sini digunakan untuk melihat pelayanan publik yang terjadi di Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara. Responsivitas juga dapat digunakan untuk melihat apakah suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil atau tidak. Meskipun penilaian responsivitas sudah berkembang pesat tetapi dalam penggunaannya belum berkembang sebagaimana yang telah terjadi di sektor swasta. Berdasarkan tradisi yang populer. Karena visi dan misi organisasi seringkali tidak tertuang secara jelas.

Dalam penelitian ini, responsivitas merupakan salah satu indikator kinerja organisasi publik yang menjadi fokus utama. Menurut Hormon (1995) responsivitas (*responsiveness*) adalah kemampuan pemerintah (organisasi) untuk mengenali kebutuhan, menyusun agenda dan prioritas, mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Disini responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan kebutuhan masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh Organisasi publik responsivitas organisasi tersebut dinilai semakin baik. Sedangkan Dilulio (1994) mengatakan bahwa responsivitas bahwa responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali

pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Organisasi yang mempunyai responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne dan Plastrik, 2000).

Namun Eran Vigoda (2000) memandang lebih jauh tentang pengertian responsivitas. Dikatakannya pendekatan sejauh yang menyangkut publik administration, responsivitas dianggap kontroversial. Studi yang mengkripsikan tentang responsivitas sebagai atau yang terbaik biasanya berkaitan dengan kejahatan sosial yang bertentangan dengan kompromi efektivitas profesional dan lebih buruk lagi dengan indikasi jalan lain yang berguna secara politik jika tidak dengan istilah korupsi (Rourke, dalam Vigode 2000).

Selanjutnya menurut Vigodo, kemampuan, merespon merusak profesionalisme jika memaksa pegawai negeri untuk memenuhi warga negara bahkan ketika tindakan itu bertentangan dengan kepentingan masyarakat umum. Untuk memenuhi kepentingan publik, pertimbangan jangka pendek dan keputusan populer adalah overemphazed selagi isu jangka panjang lain hanya menerima sedikit atau bahkan tidak sama sekali.

Dalam organisasi publik kemampuan merespon para birokrat dapat dilihat dari sektor publik internal dan eksternal terhadap organisasi (Smith 1993 dalam Vigoda). Ukuran keberhasilan internal seperti proses managerial, prosedur formal dan rutin, dari minat/kepentingan terbatas ke warganegara biasa yang juga menaruh perhatian dalam literatur manajemen. Sasaran utama mereka adalah untuk memungkinkan pemerintah pusat mengamankan kendali tertutup dari tim manajemen yang disertai. Sedangkan sektor publik eksternal berkaitan dengan informasi tentang konsekuensi dari aktivitas sektor publik, dengan demikian dapat memperbaiki pencapaian organisasi. Disini terkait dengan proses tanggung jawab (*akuntabilitas*) untuk merespon otoritas publik dari segala permintaannya, yang nantinya akan berdampak pada pengawasan internal, sehingga manajer dan pegawai negeri menjadi lebih peka terhadap tugas-tugas mereka dan sangat komitmen dengan melayani orang.

### **2.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Responsivitas Pelayanan Publik**

David (1998:10) membahas organisasi dengan mengatakan peluang dan ancaman luar pada setiap saat akan melampaui sumber daya manusia yang tersedia. Artinya kekuatan yang dimiliki akan selalu berada dalam posisi yang lebih lemah dalam menanggulangi ancaman, kemampuan dalam mengejar dan memanfaatkan peluang.

Menurut Steers (1974) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi adalah: faktor kualitas sumber daya manusia, struktur organisasi, frekuensi, pimpinan dari masyarakat, dan bentuk kepemimpinan. Jadi suatu kinerja organisasi akan baik apabila dipengaruhi oleh kelima faktor tersebut di atas.

Sedangkan Bryson (1995) berpendapat bahwa ada upaya-upaya yang relevan yang dapat dilakukan guna meningkatkan kinerja suatu organisasi, yaitu dengan memperhatikan faktor steers, faktor eksternal merupakan input, karena input merupakan aspek yang mempengaruhi kinerja organisasi, yang terdiri atas: pengawasan SDM, anggaran, sarana dan prasarana, dan budaya organisasi. Sedangkan yang dimaksud dengan faktor internal adalah hal-hal yang berkaitan dengan proses manajemen yaitu: proses perencanaan, pengorganisasian, proses pelaksanaan, proses penyelenggaraan, pengawasan dan evaluasi. Setiap aspek mempunyai aspek-aspek yang sama untuk muncul sebagai faktor dominan.

Pendapat lain disampaikan oleh Gogin mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja adalah kapasitas organisasi yang dapat memberikan kontribusi kepada keberhasilan implementasi. Kemampuan organisasi dipengaruhi oleh tiga pokok, yaitu struktur organisasi, personal (*Human Resources*) dan finansial. Tiga hal tersebut bervariasi antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Mengacu kepada teori-teori yang telah dijelaskan diatas dan dihubungkan dengan fenomena di lapangan (*Actionable Causes*), maka penelitian ini dibatasi pada variabel organisasi pemerintah di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara, sehingga tidak semua obyek penelitian diungkapkan, tetapi hanya variabel yang dianggap penting atau yang memiliki pengaruh besar engkaji permasalahan kinerja birokrasi. Adapun perhatian khusus variabel yang mempengaruhi adalah sumber daya manusia dan budaya organisasi.

### 2.3.1 Kualitas Sumber Daya Manusia

Untuk memaknai sumber daya manusia perlu dibedakan antara pengertian secara makro dan secara mikro. Pengertian secara makro adalah semua manusia sebagai penduduk atau warga negara yang ada dalam batas wilayah tertentu yang sudah memasuki usia angkatan kerja. Disamping itu sumber daya manusia secara makro berarti pula penduduk yang berada dalam masa produktif, meskipun karena berbagai sebab atau masalah masih terdapat juga yang masih belum produktif karena belum memperoleh lapangan pekerjaan yang tersedia. Sumber daya manusia dalam arti mikro adalah orang yang bekerja atau menjadi anggota suatu organisasi yang disebut personil, pegawai, karyawan, pekerja, tenaga kerja, dan lain-lain.

Handari Nawawi (2001-37.38) membedakan Pengertian SDM secara mikro dilihat dari tiga sudut:

- a. Sumber daya manusia adalah orang yang bekerja dan berfungsi sebagai Asset organisasi atau perusahaan yang dapat dihitung jumlahnya (Kuantitatif)
- b. Sumber daya manusia adalah potensi yang menjadi motor penggerak organisasi atau perusahaan.
- c. Manusia sebagai sumber daya makhluk ciptaan Tuhan YME, sebagai penggerak organisasi/perusahaan berbeda dengan sumber daya lain.

Cordoso Gomes (1972.2) membagi sumber daya manusia yaitu: akal, perasaan, keinginan, kemampuan, ketrampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karya. Satu-satunya sumber daya memiliki rasio, ras dan karsa. Semua potensi sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan

organisasi. Sedangkan Priyono Tjiptokriyanto (1982:29) menyatakan sumber daya manusia adalah untuk meningkatkan kemampuan dan ketrampilan kerja, produktivitas kerja dan dengan demikian juga meningkatkan pendapatan dan tingkat hidup.

Sementara itu Cordaso Gomes mengatakan sumber daya manusia merupakan satu-satunya yang memiliki akal fikiran, perasaan dan keinginan, kemampuan, serta ketrampilan untuk berkembang dalam karya dan daya. Demikian pula Priyono yang menyampaikan bahwa didalam diri manusia terdapat keinginan untuk meningkatkan pendapatan agar tingkat kehidupan berubah kearah yang lebih sejahtera. Sama halnya dengan pendapat Susilo Martoyo yang mengatakan sumber daya manusia merupakan alat untuk mencapai guna memperoleh keuntungan.

Pendapat-pendapat/ konsep-konsep diatas tidak sesuai untuk diterapkan dalam organisasi publik tetapi lebih pada bentuk-bentuk organisasi swasta atau yang non formal.

Dalam organisasi pemerintah, sumber daya manusia sering dinamakan sebagai aparatur, yaitu pegawai yang melaksanakan tugas (Wijaya, 1995:16). Selanjutnya Ancok (2002:165) mengatakan bahwa sumber daya manusia merupakan human resources, yaitu tenaga atau kekuatan manusia yang memiliki energi atau power dimana manusia sebagai perencana, pengendali, pengawasan maupun mengevaluasi dan memanfaatkan hasilnya.

Demikian pula pelayanan publik di Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara juga memerlukan aparat atau pegawai yang melaksanakan tugas-tugas pelayanan. Sedangkan Simamora, mengatakan bahwa sumber daya manusia

merupakan human resources, yang merujuk pada orang-orang didalam organisasi. Orang (manusia) merupakan elemen yang selalau ada disetiap organisasi. Mereka membuat tujuan, inovasi dan mencapai tujuan-tujuan organisasi (Simamora, 1992:2).

Dengan demikian maka unsur manusia sebagai aparat pemerintahan sangat diperlukan. Demikian juga aparat di birokrasi pemerintahan Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara, tidak lepas dari peran serta aparat untuk mencapai responsivitas kerjanya.

#### Pengukuran Kualitas Sumber Daya Manusia

Menurut Becker, Suselid Utrich (2001), sistem pengukuran sumber daya manusia yang efektif mempunyai 2 (dua) tujuan penting yaitu memberi petunjuk bagi pembuatan keputusan dalam organisasi dan berfungsi sebagai dasar mengevaluasi kinerja sumber daya manusia.

Konsep yang dikembangkan ditunjukkan pada peran penting sumber daya manusia pada masa yang akan datang, dimana organisasi memiliki fokus strategi untuk menciptakan kompetisi tingkat tinggi yang berkelanjutan. Hal ini untuk memaksimalkan kontribusi sumber daya manusia terhadap tujuan organisasi.

Untuk organisasi publik pengukuran tersebut sulit diterapkan, karena unsur kompetitif tidak terlihat dalam proses mencapai kinerja. Unsur kompetitif hanya terlihat pada sumber daya manusia di organisasi bisnis. Husclid, Jacson & Randal (dalam Becker, Huseclid & Ulrich, 2001), mengungkapkan bahwa manajemen sumber daya manusia yang berkualitas terdiri dari dimensi penting, yaitu (a) Manajemen sumber daya manusia Teknis, mencakup: rekrutmen,

kompensasi and benefit, (b) Manajemen sumber daya manusia yang mencakup penyampaian (*delivery*) pelayanan.

Husclid mengungkapkan bahwa kebanyakan manajene sumber daya manusia lebih memusatkan kegiatannya pada penyampaian (*delivery*) yang tradisional dan teknis daripada kegiatan sumber daya manusia yang strategik. Untuk organisasi publik kecenderungannya pada manajemen sumber daya manusia teknis dan pada penyampaian yang tradisional, sehingga kompetitif kurang begitu menonjol.

Di dalam strategi kompetisi menurut Huseld sumber daya manusia harus profesional. Profesional dalam mengelola infrastruktur, profesional dalam melakukan pelayanan, tahu persis dalam bidang-bidang tugasnya. Dengan demikian profesionalisme merupakan faktor yang dapat dipergunakan untuk mengukur sumber daya manusia. Aparatur birokrasi yang melayani kepentingan umum kebanyakan masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Komorotomo (2001:131). Menyatakan bahwa: ketentuan bahwa birokrasi punya kewajiban untuk melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi birokrasi yang melayani masyarakat tetapi justru masyarakat yang melayani birokrasi.

Sikap-sikap birokrasi yang tidak tersedia melayani masyarakat secara adil dan merata itu tampak di hampir setiap instansi negeri. Hal ini disebabkan karena sikap pandang organisasi di pemerintahan kita selalu berorientasi pada: kegiatan (*activity*) dan pertanggung jawaban formal (*Formal Accountability*). Penekanan pada hasil (*product*) atau kualitas pelayanan (*Service Quality*) sangat kurang, ditambah dengan semangat kerja yang buruk (Kumorotomo, 2001).

Gaya manajemen yang selalu berorientasi pada tugas akan membawa pengaruh tidak terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan umum. Dengan demikian maka tingkat disiplin pegawai relatif rendah. Tingkat disiplin pegawai ini dipergunakan untuk mengukur sumber daya manusia. Formalitas dalam rincian-rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformalitas dan keseragaman yang tinggi, akibatnya para pegawai jadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaannya dengan petunjuk pelaksanaan (Juklak), walaupun keadaan yang ditemuinya dalam kenyataan sangat jauh bedanya dengan peraturan-peraturan yang ada.

Dengan berpihak pada teori Maslow tentang tingkatan-tingkatan kebutuhan manusia, dalam penelitiannya Hidayat dan Suckerly, memberi skala 1 sampai 12 mengenai kebutuhan manusia. Dia menyatakan bahwa di kalangan pegawai negeri Indonesia kebutuhan rasa aman memperoleh skor tertinggi (8,31) kemudian kebutuhan sosial (6,77), kebutuhan dasar/fisiologi (6,34), aktualisasi diri (4,25) dan terakhir kebutuhan akan harga diri (4,84). Ini menunjukkan bahwa pegawai negeri pada umumnya mempunyai rasa cemas yang tinggi terhadap kegagalan dan ingin rasa aman dalam pekerjaannya. Perasaan takut gagal berlebihan membuat pegawai takut mengambil resiko takut bertindak dan tidak berani melakukan perubahan-perubahan yang membawa kebaikan pada organisasi. Dengan demikian maka kreatifitas pegawai jarang dimiliki. Faktor kreatifitas pegawai yang digunakan untuk mengukur sumber daya manusia.

### 2.3.2. Budaya Organisasi

Menurut Luthons, F. (1995), budaya dapat mempengaruhi kinerja organisasi. Dapat digambarkan bahwa orng dapat dipengaruhi dan dibentuk oleh budaya dimana mereka bertempat tinggal/hidup. Orang yang bertempat tinggal dan tumbuh hidup pada masyarakat bersifat individualistik maka ia dapat dipastikan mendapat pendidikan tentang berbagai nilai, kepercayaan-kepercayaan dan perilaku-perilaku normatif yang diharapkan oleh lingkungannya. Demikian pula apa yang terjadi pada orang hidup tumbuh berkembang pada lingkungan masyarakat sosialistik, tradisionalistik, sikularistik, paternalistik, maupun lainnya. Masyarakat mempunyai budaya sosial dan budaya sosial mempengaruhi individu-individu yang pada gilirannya pada saat individu-individu tersebut bergabung menjadi anggota organisasi maka mereka membawa budaya masing-masing ke dalam organisasi. Di dalam organisasi terjadi transaksi dan kristalisasi membentuk budaya yang lain menjadi organisasi. Dalam transaksi terjadi interaksi antar budaya masing-masing individu, masing-masing kelompok dalam sistem organisasi secara keseluruhan baik secara vertikal maupun horizontal. Dalam proses kristalisasi terjadi peleburan atau amalgamasi budaya, dan tidak seluruh budaya individu terlebur tetapi masih tersisa dari hasil transaksi. Sebagai contoh saat orang bergabung ke dalam suatu organisasi dengan membawa budaya masing-masing, maka yang terjadi ia terus menyesuaikan diri dengan berbagai norma, nilai-nilai dan kepercayaan yang berlaku dominan dalam organisasi tersebut agar ia dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

Dari pengertian diatas budaya tidak lebih dari suatu sistem nilai atau oleh Koentjaraningrat (2001:25) dinamakan sistem nilai budaya. Dikatakannya, suatu sistem nilai budaya terdiri dari konsepsi-konsepsi yang hidup dalam alam fikiran sebagian besar warga masyarakat, mengenai hal-hal yang harus mereka anggap amat bernilai dalam hidup. Karena itu, suatu sistem nilai budaya biasanya berfungsi sebagai pedoman tertinggi bagi kelakuan manusia lain yang tingkatnya lebih konkrit, seperti aturan-aturan, kasus, hukum dan norma-norma, semuanya juga berpedoman kepada sistem nilai budaya itu.

Sebagai bagaian dari adat istiadat dan wujud idiil dari kebudayaan, sistem nilai budaya seolah-olah berada diluar dan di atas diri para individu yang mejadi warga masyarakat yang bersangkutan. Para individu itu sejak kecil telah diresapi dengan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakatnya sehingga konsepsi-konsepsi itu sejak lama telah berakar dalam alam jiwa mereka. Itulah sebabnya nilai-nilai budaya tadi sukar diganti dengan nilai-nilai budaya lain dalam waktu singkat.

Kedua, adalah sikap mental, walaupun sering dikacaukan dengan istilah sistem nilai budaya, sebenarnya mempunyai arti yang sama sekali berlainan. Konsep sistem nilai budaya atau *cultural value system* itu banyak dipakai dalam ilmu-ilmu sosial, yang terutama memfokus kepada kebudayaan dan masyarakat, dan baru secara sekunder kepada manusia individu dalam masyarakat. Sebaliknya, konsep sikap mental atau attitude itu, banyak dipakai dalam ilmu psikologi, yang terutama memfokus kepada individu dan baru secara sekunder kepada kebudayaan dan masyarakat yang merupakan lingkungan dari individu. Suatu sikap adalah suatu disposisi atau keadaan mental lingkungannya (baik lingkungan manusia atau

masyarakatnya, baik lingkungan alamiahnya maupun lingkungan fisiknya). Walaupun berada di dalam diri seorang individu, sikap itu biasanya toh juga dipengaruhi oleh nilai budaya dan sering juga bersumpah kepada sistem nilai budaya.

Istilah ketiga, adalah mentalitas, bukan istilah buat suatu konsep ilmiah dengan suatu istilah sehari-hari dan biasanya diartikan sebagai keseluruhan dari isi serta kemampuan alam pikiran dan alam jiwa manusia dalam hal menanggapi lingkungannya. Pokoknya, istilah itu mengenai sistem nilai budaya maupun sikap mental dan bisa kita pakai kalau kita membicarakan kedua hal tersebut, tanpa maksud untuk secara ketat mengkhususkan terhadap salah satu dari keduanya.

Dari penjelasan tersebut diatas maka pengertian budaya dalam konteks budaya organisasi pada hematnya lebih mengarah kepada pengertian mentalitas, sehingga jika dikaitkan dengan kegiatan pembangunan seperti yang dijelaskan oleh Koentjaraningrat dalam buku *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, maka pengertian mentalitas akan muncul sejalan dengan kelambanan dalam pelaksanaan pembangunan yang disebabkan oleh mentalitas manusia Indonesia yang penuh keragu-raguan, kehidupan tanpa pedoman dan tanpa orientasi yang tegas adalah: (1) sifat mentalis yang meremehkan mutu; (2) sifat mentalis yang suka menerabas, (3) sifat tidak percaya pada diri sendiri; (4) sifat tak berdisiplin diri, dan (5) sifat mentalis yang suka mengabaikan tanggung jawab yang kokoh.

Dalam kehidupan organisasi sebagai sistem interaksi para anggota organisasi akan melahirkan istilah budaya atau mentalis organisasi. Adapun ciri-ciri budaya organisasi menurut Luthons, F. (1995) adalah:

- a. Kebiasaan sikap perilaku yang dapat diamati. Ketika anggota organisasi saling berinteraksi antara satu dengan yang lainnya, mereka menggunakan bahasa umum, teknologi dan ritual yang sama. Norma-norma, standar-standar sikap perilaku ditetapkan termasuk berbagai guideliner terhadap beberapa nilai besar suatu pekerjaan dapat dikerjakan. Nilai-nilai dominan. Ada nilai-nilai yang umum yang sengaja didorong dan yang dapat diterima dan menerapkan. Contoh seperti loyalitas tinggi, disiplin, kerja efisien dan seterusnya.

Filosofi. Kebijakan-kebijakan fundamental yang sengaja diciptakan sebagai landasan moral kerja dan credo organisasi. Contoh seperti pembeli adalah raja, we service better, seja menemani anda. Aturan-aturan main. Adanya rambu-rambu bagi setiap anggota organisasi dalam berinteraksi dapat menjalankan fungsinya dengan baik sehingga roda organisasi berjalan lancar. Terlebih bagi anggota pendatang baru maka ia harus belajar menyesuaikan diri terhadap aturan-aturan main agar dapat diterima penuh oleh kelompok-kelompok dalam organisasi.

Iklm Organisasi. Iklm Organisasi meliputi keadaan atau kondisi psikologis yang terfokuskan melalui hubungan interaksi antar anggota organisasi secara internal maupun eksternal dengan pihak luar organisasi. Karakteristik iklim organisasi dan budaya organisasi bila diamati dengan cermat mencerminkan keterkaitan yang erat walaupun tidak sama. Iklm organisasi yang merupakan sebagian karakter budaya organisasi lebih merefleksikan kondisi dinamis hubungan psikologis antar anggota organisasi, sedangkan budaya organisasi lebih merupakan sikap perilaku.

Dalam penelitian pengertian nilai budaya diartikan sebagai mentalitas yang berarti keseluruhan isi serta kemampuan fikiran dan jiwa manusia yang dapat diukur dari: kebiasaan dan sikap yang dapat diamati. Kebiasaan yang dapat diamati dalam pengertian ini berupa slogan yang terpampang dalam yang digunakan untuk menuntun berjalannya organisasi. Menurut Purwanto, dkk (2001), di Indonesia budaya organisasi tercermin dalam credo dan slogan yang nilai-nilainya dipercayai oleh organisasi pemerintah maupun swasta. Departemen Pendidikan Nasional memiliki slogan “Tut Wuri Handayani”, Kantor Pegadaian mempunyai slogan “Menyelesaikan Masalah tanpa Masalah”. Pada kenyataannya di dalam kehidupan organisasi terdapat sisi-sisi nilai budaya yang kondusif dan dapat pula berimplikasi saling berseberangan. Credo dan slogan merupakan nilai-nilai yang berusaha dibangun oleh organisasi sebagai budaya kerja yang baik dan kondusif, tetapi di lain pihak terdapat sisi-sisi nilai budaya yang berimplikasi sama sekali lain dengan maksud semula, seperti budaya paternalistik, gotong royong ataupun solidaritas.

Digambarkan oleh Rustam, E. (1990), bahwa budaya paternalistik dalam organisasi menyebabkan tumbuh suburnya kultus individu dan hilangnya krestifitas kerja yang logis. Sedangkan nilai budaya solidaritas ternyata membawa dampak negatif terhadap tumbuhnya organisasi yang ehat, seperti solidaritas kelompok maupun organisasi dapat menjurus kecenderungannya berupa menutupi kesalahan teman atau nama kelompok ataupun nama organisasi bila terjadi kesalahan dengan maksud menunjukkan solidaritas. Kultur budaya gotong royong juga dapat menjurus terjadinya penyimpangan maksud dan tujuan nilai-nilai semula yang terkandung di dalamnya.

Nilai-nilai yang dominan.

Kebudayaan biasanya sarat dengan simbolisme. Dalam setiap tindakannya seseorang selalu berpegang teguh kepada dua hal yaitu pertama, filsafat atau pandangan hidup yang religius dan mistis. Kedua, pada sikap hidup yang etis dan menjunjung tinggi moral serta derajat hidupnya. Pandangan hidup akan selalu berkaitan dengan Tuhan yang serta mistis, magis, dan segala kekuatan yang tidak tampak oleh indera manusia. (supranatural). Tiap-tiap unsur dalam kehidupan selalu dikaitkan dengan tindakan simbolis, yang biasanya banyak dipakai dan diwariskan secara turun temurun kepada generasi penerusnya (Dwiyanto, 2003).

Pada budaya kekuasaan politik tradisional terdapat keyakinan bahwa pimpinan tidak pernah bersalah atau tidak pernah mau dipersalahkan.

#### Iklm Organisasi

Karakteristik iklim organisasi dan budaya organisasi bila diamati dengan cermat mencerminkan keterkaitan yang erat walaupun tidak sama. Iklim organisasi yang merupakan sebagian karakter budaya organisasi lebih merefleksikan kondisi dinamis hubungan psikologis antar anggota organisasi, sedangkan budaya organisasi lebih merupakan sikap perilaku. Karena itu iklim organisasi menunjuk pada pola hubungan terutama antara atasan dan bawahan (Patron-Klien).

Hubungan Patron-klien digambarkan oleh Murder (1985) bahwa posisi seorang bawahan dan atasan disamakan dengan posisi hubungan antara seorang anak dengan bapaknya dalam konsep jawa. Seorang anak harus menghormati bapaknya, yang secara praktis termanifestasi dalam perasaan sungkan dan berbahasa halus (kromo) dalam berbicara dengan bapak. Hubungan antara

orangtua dengan anak merupakan hubungan superior dan inferior. Anak atau yang inferior harus menghormati (ngajeni) orang tua atau superior. Anak melayani orangtua untuk mencari perhatian, dan orangtua harus dapat memberikan perhatian atau sesuatu yang lain yang dapat menunjukkan sebuah perhatian. Sistem hidup kekeluargaan di Jawa tergambar dalam hukum adatnya, dalam tatakrama pergaulan antar sesama, dan masih berpegang pada preferensi sosial, seperti umur, pangkat, jabatan atau hal-hal yang dianggap menjadi ukuran status dalam masyarakat yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sistem birokrasi di Indonesia selama ini dibangun diatas budaya paternalisme yang lebih bersifat feodalistik. Pola interaksi dalam feodalisme biasanya dibangun berdasarkan hubungan asimetris, bukannya egalitarian, seperti adanya. Eksklusivme dalam berinteraksi dengan seseorang karena adanya perbedaan dalam hal usia, jabatan, peran, kedudukan, maupun status seseorang (Hardjowirogo, 1989). Kondisi budaya pelayanan yang demikian membawa implikasi pada terbatasnya akses setiap aparat untuk dapat menyampaikan ide-ide perubahan secara bebas kepada organisasi. Setiap aparat birokrasi, khususnya aparat birokrasi di tingkat bawah, cenderung dihindangi perasaan takut untuk menyampaikan ide perubahan kepada pimpinannya.

Ditambahkan oleh Rustam, E (1990), bahwa budaya paternalistik dalam organisasi menyebabkan tumbuh suburnya kultus individu dan hilangnya kreativitas kerja yang logis. Sedangkan nilai budaya solidaritas ternyata membawa dampak negatif terhadap tumbuhnya organisasi yang sehat, seperti solidaritas kelompok maupun organisasi dapat menjurus kecenderungannya berupa menutupi

kesalahan teman atau nama kelompok ataupun nama organisasi bila terjadi kesalahan dengan maksud menunjukkan solidaritas. Kultur budaya gotong-royong juga dapat menjurus terjadinya penyimpangan maksud dan tujuan nilai-nilai semula yang terkandung di dalamnya. (Robin, 1994: 479) mengatakan bahwa budaya organisasi merupakan: (a) Nilai-nilai dominan yang didukung oleh organisasi, (b) Falsafah yang menuntut kebijakan organisasi terhadap pegawai dan pelanggan, (c) Cara pekerjaan dilakukan di tempat itu, (d) Asumsi dan kepercayaan dasar yang terdapat diantara anggota organisasi. Semua tema sentral merujuk pada sistem pengertian yang diterima secara bersama.

