**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPISISI**

**2.1. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan kajian secara luas mengenai konsep dan kajian hasil penelitian terdahulu yang digunakan dalam mendukung penelitian yang dilakukan penulis, berikut mengkaji penelitian terdahulu, baik disertasi maupun jurnal-jurnal ilmiah yang ada relevansi dengan penelitian yang disusun. Selain hal tersebut di atas, konsep dan teori yang berkaitan diuraikan untuk memperkuat penelitian ini dengan disiplin ilmu administrasi publik dengan substansi penelitian yang dilakukan.

* + 1. **Hasil Penelitian Terdahulu**

1. **Hasil Penelitian Sri Wati Ginting (2013)**

Disertasi ini merupakan penelitian tentang Budaya organisasi pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga kota Cimahi. Latar belakang penelitian ini didasari fenomena bahwa nilai-nilai yang ada pada symbol belum terwujud dalam kehidupan organisasi. Kajian dalam Penelitian ini bermaksud untuk memperoleh gambaran tentang karakteristik budaya organisasi dikaitkan teori yang terdiri dari sepuluh karakteristik yaitu : Inisiatif individu, toleransi terhadap resiko, pengarahan, integrasi, dukungan manajemen, pengawasan, identitas, toleransi terhadap konflik, sistem penghargaan dan pola komunikasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yang menghasilkan data deskriptif yang diperoleh melalui observasi, studi pustaka, analisis dokumen, wawancara mendalam dengan para informan. Keabsahan data dilakukan dengan teknik trianggulasi melalui cek, ricek dan konfirmasi antara hasil observasi, analisis dokumentasi dan hasil wawancara.

Adapun lingkup informan dalam penelitian ini adalah Walikota, Kepala Disdikpora, Sub bagian program, sub bagian kepegawaian, Kepala BKD, Kepala seksi Pendidikan Dasar, Kepala Seksi Pendidikan Menengah, Dewan Pendidikan, PGRI kota Cimahi, Kepala sekolah, dan Guru.

Hasil temuan penelitian menunjukkan ada 5 karakteristik primer yang menentukan budaya organisasi pada DISDIKPORA, yaitu (1) Integrasi, (2) Toleransi terhadap konflik, (3) Identitas, (4) Kejelasan sasaran, (5) Pola Komunikasi dan lima karakteristik lainnya yang belum menjadi karakteristik budaya, sebab walaupun nilai-nilai tersebut sudah ada dalam aturan namun belum menjadi perilaku dari anggota organisasi.

Adapun nilai yang belum terimplementasi tersebut mencakup (1) inisiatif individu, (2) toleransi terhadap resiko,(3) dukungan manajemen (4) pengawasan dan (5) sistem penghargaan. Keadaan tersebut menggambarkan bahwa organisasi dalam memberikan dan menyediakan layanan pendidikan sudah terintegrasi, ada toleransi terhadap konflik, sudah ada kejelasan sasaran yang dituangkan didalam renstra, adanya rasa bangga para pegawai akan identitas mereka dan pola komunikasi yang sudah bersifat terbuka.

1. **Hasil penelitian Dewie Tri Wijayati (2010)**

Penelitian ini, yaitu tentang faktor-faktor Budaya Organisasi yang mempengaruhi Manajemen Strategik pada Organisasi Non Profit (Studi Manajemen Strategik pada Dinas Propinsi Jawa Timur) Universitas Negeri Surabaya.6

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa komitmen mempunyai pengaruh besar dalam penerapan manajemen strategik pada dinas-dinas pemerintahan Propinsi Jawa Timur. Sedangkan kekuasaan dan kepemimpinan akan mempunyai pengaruh yang positif dan berarti hanya jika dilakukan dengan kondisi-kondisi tertentu. Jika kekuasaan yang diterapkan lebih berdasarkan pada kekuasaan jabatan atau paksaan, maka pengaruh kekuasaan menjadi negatif.

Semakin besar kekuasaan jabatan dan paksaan itu diterapkan, maka penerapan manajemen strategik tidak akan berjalan dengan baik. Tetapi bila kekuasaan yang diterapkan adalah bersumber pada kekuasan *referensi* (member teladan), maka manajemen strategik akan berjalan dengan baik. Demikian pula, jika kepemimpinan yang diterapkan adalah kepemimpinan direktif (mengarahkan), maka manajemen strategik yang dijalankan kurang berhasil. Tetapi bila kepemimpinan yang diterapkan adalah kepemimpinan transformasional atau yang lebih bersifat mendorong, maka manajemen strategik akan dapat diterapkan dengan baik.

Komitmen organisasi dalam penerapan manajemen strategik sangat berpengaruh, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Namun, secara khusus dalam tahap implementasi, komitmen organisasi mempunyai peranan yang sangat menonjol.

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas dapat disarankan agar pemerintah Propinsi Jawa Timur mengutamakan keteladanan dalam kepemimpinan birokrasi serta menumbuh kembangkan budaya organisasi yang terbuka dan demokratis sehingga terdapat ruang yang cukup, terutama dalam mendorong para bawahan dalam bekerja lebih kreatif, inovatif dan produktif, begitu pula seorang pemimpin sudah tidak perlu lagi bimbang dan ragu apabila dalam melakukan upaya-upaya yang mengarah pada perbaikan layanan dan kualitas terutama kepada pelayanan publik yang bila selama ini dianggap kurang baik dan sesuai dengan strategi rganisasi yang telah dilakukan.

Strategi sistem keluhan dan saran ini juga baik dilakukan dalam strategi evaluasi. Seorang pemimpin atau birokrasi organisasi diharapkan mengunakan kekuasaannya, demi menciptakan komitmen yang kuat, dengan cara memberikan keteladanan bekerja keras dan cerdas dan pengembangan soft skill kepada bawahannya.

Berkaitan dengan tahap implementasi dalam strategi manajemen harus diprioritaskan dalam menpraktekan strategik manajemen, sehingga dengan demikian semua kebijakan dinas, kantor dan badan yang sudah disusun dalam jangka waktu tertentu berdasarkan Rencana Kerja dapat berjalan sesuai yang diharapkan dan diterima dengan baik dalam dunia sosial khususnya pada masyarakat Jawa Timur, karena sebuah strategi sangat erat hubungannya dengan masalah kepuasan dan kinerja yang berdampak kearah yang lebih baik pada semua pihak. Penelitian lebih lanjut dapat mengarah kepada sebuah model strategi manajemen pada organisasi publik dan atau organisasi bisnis dalam pengaruhnya terhadap varibel lain.

1. **Hasil penelitian Dede Mariana (2007)**

Studi ini, yaitu tentang Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Perilaku Pejabat Publik (Studi Pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat).3 Penelitian yang dilakukan Dede Mariana (2007:v), yaitu menekankan pada kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif, diketahui bahwa Budaya organisasi (BO) berpengaruh terhadap perilaku pejabat publik secara signifikan.

Diketahui pula bahwa kondisi budaya organisasi pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dibentuk oleh nilai-nilai dan norma-norma kolektif yang cenderung konservatif dan tidak adaptif terdapat nilai-nilai baru yang berasal dari luar lingkungan birokrasi. Hal ini menunjukkan perilaku yang tidak diharapkan atau dapat dimaknai sebagai kejahatan intelektual melalui bentuk pensuapan, dan cenderung membiarkan perilaku pejabat publik yang bertentangan dengan nilai dan norma yang diharapkan, sehingga kondisi budaya organisasi pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat belum ada kesepakatan antara aparatur pada berbagai level jabatan tentang nilai, norma dan proses organisasi.

Kondisi perilaku pejabat publik Pemerintah Provinsi Jawa Barat secara inheren dibentuk oleh kontrol sosial dan situasi yang dihadapi oleh aparat birokrasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Temuan ini diperkuat oleh konsep pemikiran yang dikemukakan oleh Turner, bahwa budaya organisasi terbentuk oleh nilai-nilai yang dianut dan dikembangkan oleh individu-individu anggota organisasi yang selanjutnya membentuk norma-norma kolektif.

Temuan konsep dari Parson, Merton dan Cohen mengenai konsep perilaku berkaitan dengan konsep mekanisme kontrol sosial. Sekaligus memperkuat konsep yang dikemukakan Durkheim, Jonson dan Giddens, bahwa perilaku yang tidak diharapkan sangat mungkin muncul pada situasi anomi, yaitu situasi ketiadaan atau longgarnya pengaturan bagi tujuan dan aspirasi individu.

1. **Hasil penelitian Anggraini Rahmasari (2008)**

Penelitian yang dilakukan Anggraini (2008) merupakan penelitian yang diuraikan dalam Jurnal Ilmiah Vol.2. No.2 Juni 2008 pada Universitas Bhayangkara Surabaya.4 Penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif, dengan menghasilkan beberapa temuan, yaitu antara lain, dilakukannnya capcity building, community empowernmwent, dan dikembangkannya transparansi informasi dan komunikasi publik dalam penerapan good government dan perubahan budaya organisasi di lingkungan pemerintah Kota Blitar.

Diketahui, yang menjadi pokok penelitiannya, yaitu budaya organisasi pada suatu system makna atau suatu system bersama. Hasil analisisnya bahwa system makna merupakan seperangkat karakteristik kunci yang dianggap bernilai dalam organisasi. Karakteristik yang utama dalam Budaya Organisasi dimaksud meliputi:

* + - 1. *Individual Innitiatif* (inisiatif individu), tingkat tanggungjawab, kebebasan, dan indepedensi individu.
      2. *Risk Tolerance* (Toleransi terhadap tindakan beresiko), sejauh nama para pegawai dianjurkan untuk bertindak agresif, inovatif, dan mengambil resiko.
      3. *Direction* (Arah), sejauh mana organisasi tersebut menciptakan dengan jelas sasaran dan harapan mengenai prestasi.
      4. *Integration* (integrasi), tingkat sejauhmana unit-unit organisasi didorong untuk bekerja dengan cara yang terkoordinasi.
      5. *Management Support* (dukungan dari manajemen), tingkat sejauhmana para manajer memberikan komunikasi secara jelas, bantuan, serta dukungan terhadap bawahan mereka.
      6. *Controll* (Kontrol), Jumlah peraturan dan pengawasan langsung yang digunakan untuk mengawasi dan mengandalikan perilaku pegawai.
      7. *Identity* (Identitas), tingkat sejauh mana para anggota mengidentifikasi dirinya secara keseluruhan dengan organisasinya ketimbang dengan kelompok kerja tertentu atau dengan bidang keahlian professional.
      8. *Reward system* (Sistem imbalan), tingkat sejauhmana imbalan (missal, kenaikan gaji, promosi) didasarkan atas.
      9. kriteria prestasi pegawai sebagai kebalikan dari senioritas, sikap pilih kasih dan lainnya.
      10. *Conflict tolerance* (Toleransi terhadap konflik), tingkat sejauh mana para pegawai didorong untuk mengemukakan konflik dan kritik secara terbuka.
      11. *Communication Pattern* (Pola-pola komunikasi), tingkat sejauhmana komunikas organisasi dibatasi oleh khirarki kewenangan yang formal.

Sepuluh karakteristik tersebut dijadikan alat ukur atau parameter penelitian dalam mengkaji budaya organisasi.

1. **Hasil penelitian Moch Zakaria (2015)**

Disertasi pada Program Pascasarjana tingkat Doktor pada Universitas Padjadjaran Bandung, dengan judul penelitian: Karakteristik Primer Budaya Organisasi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bandung. Penelitian ini mengungkap dan menggambarkan karakteristik primer budaya organisasi dengan menggunakan teori dari Robbin (2001).

Pendekatan dalam penelitian ini dengan menelusuri 7 (tujuh) karakteristik primer budaya organisasi, dengan tujuan memperoleh kejelasan gambaran tentang karakteristik primer budaya organisasi, yaitu: inovasi dan keberanian mengambil risiko, perhatian terhadap detil, berorientasi kepada hasil, berorientasi kepada manusia, berorientasi pada tim, agresifitas dan stabilitas pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bandung.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Dengan sumber data terdiri atas sumber data primer dan data sekunder melalui observasi, analisis dokumentasi, wawancara mendalam dan keabsahan data dilakukan dengan teknik Triangulasi melalui cek, ricek dan konfirmasi antara hasil observasi, analisis dokumentasi dengan hasil wawancara.

Hasil penelitian ini terungkap bahwa terdapat 5 (lima) karakteristik primer, yaitu 1) Inovasi dan keberanian mengambil risiko, 2) Berorientasi kepada manusia, 3) Berorientasi pada tim, 4) Agresifitas dan 5) Stabilitas, telah ada menjadi perilaku bagi anggota organisasi dan menentukan budaya organisasi pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bandung. Sedangkan pada karakteristik primer 1) Perhatian terhadap detil, dan 2) Berorientasi hasil, nampaknya masih lemah dan tidak tercermin pada sikap perilaku anggota organisasi sehingga belum bisa dikatakan menjadi karakteristik budaya organisasi. Seharusnya ke 7 (tujuh) karakteristik primer budaya organisasi tersebut harus ada bersama-sama, berkaitan kuat satu sama lainnya terintegrasi secara keseluruhan, nampak dan terlaksana dalam organisasi. Walaupun belum sepenuhnya ke 7 (tujuh) karakteristik primer budaya organisasi itu secara bersama-sama ada dan terlaksana, akan tetapi keadaan organisasi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bandung telah menggambarkan adanya inovasi dan keberanian mengambil risiko, berorientasi kepada manusia, berorientasi pada tim, agresif dan menunjukkan organisasi yang stabil.

Temuan dalam penelitian ini, yaitu untuk pencapaian tujuan organisasi tidak hanya pada karakteristik primer budaya organisasi yang harus ada secara lengkap dan terlaksana secara integral, sebab ada faktor lain yang turut menentukan pencapaian tujuan organisasi, yaitu karakter yang dibawa oleh pimpinan dan karakter yang dibawa oleh individu pegawai kedalam organisasi.

1. **Hasil Penelitian Endang Tjahjaningsih (2013)**

Jurnal internasional yang berjudul strategi meningkatkan kinerja organisasi melalui inovasi transformasi Budaya Prososial. Tujuan dari penelitian ini untuk mengembangkan pendekatan teoritis untuk melacak dan menganalisis perkembangan Inovasi Transformasi Budaya prososial untuk meningkatkan kinerja organisasi. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan untuk mengisi kesenjangan penelitian berkaitan dengan keberadaan pengusaha di industri batik adalah hal yang tidak dapat dielakkan dalam ingin meningkatkan kinerja keberhasilan organisasi dalam lingkungan bisnis yang kompetitif terkait pelaksanaan strategi inovasi.

Penelitian ini dilakukan di wilayah Pekalongan, Rembang, Sragen, Solo, dan Banjarnegara Provinsi Jawa Tengah. Ukuran sampel penelitian ini adalah 200 pemilik pemimpin/manajer dari usaha kecil dan menengah.Variabel inovasi transformasi budaya prososial diukur melalui pengembangan kreatif produk, teknik kreatif yang berbasis pada efisiensi biaya, dan tanggung jawab kepada karyawan dan masyarakat untuk mencapai peningkatan kinerja organisasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa orientasi konsumen, orientasi pemasok, kreativitas karyawan berpengaruh positif terhadap inovasi transformasi budaya prososial. Selanjutnya inovasi transformasi budaya prososial berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi. Penelitian ini didasarkan pada teori berdasarkan Sumber Daya berdasarkan dan keanekaragaman inovasi yang berarti bahwa kesuksesan perusahaan didasarkan pada karakteristik sumber daya dalam perusahaan. Keterbatasan dan implikasinya untuk studi masa depan dan implikasi manajerial juga dibahas dalam penelitian ini. Kata kunci: orientasi konsumen, orientasi supplier, kreativitas karyawan, inovasi transformasi budaya prososial, kinerja organisasi.

1. **Hasil Penelitian Eka Nurmala Sari (2012)**

Pengaruh budaya organisasi terhadap efektivitas penerapan akuntansi sektor publik serta dampaknya terhadap *good governance (studipadasatuan kerja perangkat daerah dikota medan).* Jurnal risetakuntansidanbisnis *Vol 12no. 2/ september2012.*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Efektivitas Penerapan Akuntansi Sektor Publik Serta Dampaknya Terhadap *Good Governance* Pada Satuan Perangkat Daerah (SKPD) Di Kota Medan. Penelitian ini dilakukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Medan dengan menggunakan metode sensus. Pengumpulan data dilakukan dengan menyebarkan angket kuesioner dan browshing di Website Pemerintahan Kota Medan. Analisis data dan pengujian hipotesis dilakukan dengan menggunakan *Path Analysis* (Analisis Jalur).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Budaya Organisasi berpengaruh signifikan terhadap Efektivitas Penerapan Akuntansi Sektor Publik dan besaran pengaruh termasuk kedalam kategori sedang. Efektifitas Penerapan Akuntansi Sektor Publik berpengaruh signifikan terhadap *Good Governance*. Besarnya variasi dari variabel *good governance* yang dapat dijelaskan oleh efektivitas penerap anakuntansi sektor publik adalah sebesar 23,3%, sedangkan sisanya sebesar 76,7% dijelaskan atau merupakan kontribusi variable lain tetapi tidak terdapat dalam model penelitian ini. Budaya Organisasi berpengaruh signifikan terhadap Efektivitas Penerapan efektivitas penerapan akuntansi sektor publik termasuk ke dalam kategori sedang. Budaya Organisasi berpengaruh signifikan terhadap *Good Governance* Besaran pengaruh budaya organisasi terhadap *good governance*.

Efektifitas Penerapan Akuntansi Sektor Publik berpengaruh signifikan terhadap *GoodGovernance*. Besarnya variasi dari variable *goodgovernance* yang dapat dijelaskan oleh efektivitas penerapan akuntansi sektor publik adalah sebesar 23,3%, sedangkan sisanya sebesar 76,7% dijelaskan atau merupakan kontribusi variable lain tetapi tidak terdapat dalam model penelitian ini. Pengaruh variabel ini dikategorikan sedang. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas penerapan akuntansi sektor publik kurang mampu mempengaruhi *good governance* pada SKPD yang ada di Kota Medan.

1. **Hasil Penelitian I Putu Sudana**

Jurnal Analisis Pariwisata Volume 13, Nomor 1, Tahun 2013 bidang kepariwisataan Fakultas Pariwisata Universitas Udayana. Judul penelitian dalam jurnal ini, yaitu Strategi Pengembangan Desa Wisata Ekologis Di Desa Belimbing, Kecamatan Pupuan Kabupaten Tabanan, oleh I Putu Sudana sudanaputu@yahoo.com Dosen Fakultas Pariwisata Unud.

Penelitian ini membahas dan mengkaji kekuatan dan kelemahan dan peluang dan ancaman untuk merumuskan strategi dan program pembangunan di Desa Wisata Ekologis Belimbing. Penelitian ini menggunakan kuantitatif dan kualitatif pendekatan. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam, dokumentasi dan penyebaran kuesioner kepada 75 responden yang terdiri dari birokrat, akademisi, bisnis pariwisata dan tokoh masyarakat, kemudian dianalisis dengan SWOT metode. Berdasarkan analisis SWOT diperoleh strategi ublicye yang dapat diterapkan adalah membuat produk ekowisata berkualitas, peningkatan strategi promosi melalui informasi aplikasi teknologi, pengembangan kompetensi sumber daya manusia strategi dan ekowisata pemasaran produk strategi untuk wisatawan yang menginap di villa desa Belimbing dan sekitarnya. Orang ubli yang direkomendasikan untuk meningkatkan mereka kompetensi di bidang pariwisata, operator tur dan agen perjalanan bubur aktif untuk membuat paket ekowisata yang menarik dan mempromosikan oleh teknologi kemajuan baik online dan offline.

Disimpulkan sebagai berikut. Faktor-faktor yang menjadi kekuatan dari ublic internal adalah : keindahan Danau dan Gunung Batur, kasiat air panas Toyo Bungkah bagi kesehatan, keunikan Desa Trunyan, mendaki gunung Batur dan pemandangan matahari terbit di pagi hari,tersedianya sarana akomodasi di Kawasan Pariwisata Kintamani, jumlah restoran yang memenuhi standar wisatawan cukup tersedia, tersedianya guide ubli yang memandu wisatawan dalam mendaki gunung Batur, jarak antara lokasi wisata dengan tempat tamu menginap, kemudahan transportasi dari hotel menuju tempat wisata Kintamani. Sedangkan kelemahannya adalah Belum tersedianya transportasi ubli yang nyaman dan ublic bagi wisatawan, sarana jalan menuju Desa Songan, Kedisan, Toyo Bungkah, dan adanya truk yang mengangkut galian C. 2. Faktor-faktor yang menjadi peluang adalah kondusifnya situasi keamanan Bali menjelang/pasca Pemilu legeslatif tahun 2009, dampak penurunan harga BBM, nilai tukar rupiah yang lemah, sikap masyarakat setempat terhadap pengembangan pariwisata minat khusus di Kawasan Kintamani, dukungan Lembaga Desa Adat dan Lembaga Pemberdayaan Desa Adat di Kawasan Pariwisata Kintamani. Sedangkan ancamannya adalah dicabutnya bebas visa kunjungan singkat (BVKS) oleh pemerintah tahun 2004, penggunaan teknologi informasi / internet dalam memasarkan pariwisata minat khusus yang ada di Kawasan wisata Kintamani. 3. Berdasarkan analisis Matrik Internal-Ekternal (IE), posisi Kawasan Kintamani sebagai daya tarik wisata minat khusus adalah ada pada sel I, artinya pengembangan Kawasan Kintamani sebagai Daya Tarik Wisata Minat khusus harus menerapkan grow and build strategy yaitu strategi penetrasi pasar, strategi pengembangan pasar, dan strategi pengembangan produk. Sedangkan strategi ublicye yang dapat diterapkan adalah menciptaan dan pengembangan produk wisata minat khusus yang berkualitas, strategi peningkatan promosi melalui penggunaan kemajuan teknologi informasi, strategi pembuatan paket wisata minat khusus yang meminimalkan penggunaan akses yang bersamaan dengan truk pengangkut galian C, dan strategi pembuatan paket wisata minat khusus dengan memanfaatkan sarana transportasi air di Danau Batur. 4. Strategi ublicye yang ditetapkan diatas, dapat dijabarkan dengan beberapa program yaitu (1) Penyuluhan yang berkelanjutan terhadap masyarakat tentang kualitas pelayanan dan pemahaman tentang pariwisata minat khusus bagi masyarakat setempat, (2) Melibatkan masyarakat ubli dalam setiap pelaksanaan paket minat khusus yang dibuat, (3) Mengadakan kerjasama dengan pengusaha ubli untuk meningkatkan kualitas pelayanan (pengusaha akomodasi, restoran dan daya tarik wisata) terkait dengan paket-paket minat khusus yang dibuat agar terciptanya kepuasan wisatawan yang menguntungkan secara berkelanjutan, (4) Memberikan pengalaman yang maksimal kepada wisatawan dengan melibatkan wisatawan secara aktif untuk mengenal lebih dalam tentang alam, budaya dan aktivitas penduduk ubli yang unik di daerah yang dikunjungi, (5) Mempromosikan segala potensi pariwisata yang ada di Kawasan Pariwisata Kintamani melalui website, yang diupdate secara berkesinambungan, (6) Menjual dan memasarkan paket-paket wisata minat khusus yang telah dikemas melalui ublic penjualan online, (7) Melaksanakan kegiatan menuju daya tarik wisata minat khusus di pagi hari, (8) Bekerja sama dengan organisasi pengelola boat dan pemilik jukung di sekitar Danau Batur, (9) Membuat paket-paket wisata minat khusus yang memanfaatkan keindahan danau Batur dan sekitarnya. Misalnya mengunjungi Desa Trunyan, Air Panas Toyo Bungkah, mengunjungi aktivitas kerambah ikan dan jenis aktivitas wisata lainnya yang bersifat pengembangan wisata ublicye.

Berdasarkan beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, serta dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan, selanjutnya digambarkan melalui ubli di bawah ini:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Peneliti** | **Judul Penelitian** | **Kajian Teori** | **Persamaan**  **& Perbedaan** | **Hasil Penelitian Terdahulu** |
| **1** | **Sriwati Ginting (2013)** | Budaya organisasi pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga kota Cimahi | Kajian teori dari Tan, yaitu sepuluh karakteristik : Inisiatif individu, toleransi terhadap resiko, pengarahan, integrasi, dukungan manajemen, pengawasan, identitas, toleransi terhadap konflik, ublicpenghargaan dan pola komunikasi. | Persamaan dalam variable penelitian, metode penelitian kualitatif. Perbedaannya pada objek penelitian serta focus penelitin. Penulis memfokuskan pada budaya organisasi dan pengembangan pariwisata | organisasi dalam menyediakan layanan pendidikan sudah terintegrasi, ada toleransi terhadap konflik,sudah adakejelasansasaranyangdituangkandidalamrenstra,adanya rasabanggaparapegawaiakanidentitasmerekadanpolakomunikasiyangsudah bersifat terbuka. |
| **2** | **Dewie Tri Wijayati (2010)** | Analisis Faktor-Faktor Budaya Organisasi yang mempengaruhi Manajemen Strategik pada Organisasi Non Profit (Studi Manajemen Strategik pada Dinas Propinsi Jawa Timur) Universitas Negeri Surabaya | Faktor-Faktor Budaya Organisasi yang mempengaruhi Manajemen Strategik pada Organisasi Non Profit (Studi Manajemen Strategik | Menganalisis Budaya Organisasi. Perbedaan dalam obyek penelitian, teori dan dimensi yang digunakan | Manajemen Strategik pada Organisasi Non Profit pada Dinas Propinsi Jawa Timur sangat ditentukan oleh Faktor Budaya Organisasi, diantaranya adalah nilai-nilai kebersamaan, komitment, perilaku pimpinan, perilaku sikap pegawai merupakan penguat bagi manajemen ublicy pada Organisasi Non Profit pada Dinas Propinsi Jawa Timur |
| **3** | **Dede Mariana (2007)** | Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Perilaku Pejabat Publik (Studi Pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat). | Budaya Organisasi dari teori Robbins (2001), Tan (2002:25) dan Perilaku Pejabat Publik | Membahas Budaya Organisasi  Perbedaan pada ublicy perilaku birokrasi, obyek penelitian dan metode penelitian yang menekankan pada kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif, | Budaya Organisasi Berpengaruh Terhadap Perilaku Pejabat Publik Pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Perilaku Pejabat ublic pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat terdapat penyimpangan sikap sehingga nilai-nilai kejujuran hilang dan mendorong pada sikap kolusi, korupsi dan nepotiosme, |
| **4** | **Anggraini Rahmasari (2008)** | capcity building, community empowernmwent, dan transparansi informasi dan komunikasi pulik dalam penerapan good government dan perubahan budaya organisasi di lingkungan pemerintah Kota Blitar. | Capcity building, community empowernmwent, dan transparansi informasi dan komunikasi pulik dalam penerapan good government dan perubahan budaya organisasi. Teori dari Robbins (2001) | Membahas Budaya Organisasi.  Perbedaan: pada objek penelitin, teori yang digunakan, Penelitian yang dilakukan Anggraini (2008) merupakan penelitian yang diuraikan dalam Jurnal Ilmiah Vol.2. No.2 Juni 2008 pada Universitas Bhayangkara Surabaya. | Organisasi pemerintah Kota Blitar dipengaruhi atau ditentukan oleh capcity building, community empowernment dan transparansi informasi dan komunikasi pulik dalam penerapan good government dan perubahan budaya organisasi pemerintah Kota Blitar |
| **5** | **Moch Zakaria (2015)** | Budaya Organisasi Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bandung | penelitian ini dengan menelusuri 7 (tujuh) karakteristik primer budaya organisasi, dengan tujuan memperoleh kejelasan gambaran tentang karakteristik primer budaya organisasi, yaitu: inovasi dan keberanian mengambil risiko, perhatian terhadap detil, berorientasi kepada hasil, berorientasi kepada manusia, berorientasi pada tim, agresifitas dan stabilitas | Menganalisis Budaya Organisasi. Perbedaan dalam ublicyobjek penelitian serta berbeda dalam focus penelitian | Terungkap bahwa terdapat 5 (lima) karakteristikprimer, yaitu 1) Inovasi dan keberanian mengambil risiko, 2) Berorientasi kepada manusia, 3) Berorientasi pada tim, 4) Agresifitas dan 5) Stabilitas, telah ada menjadi perilaku bagi anggota organisasi dan menentukan budaya organisasi pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bandung. Sedangkan Pada karakteristik primer 1) Perhatian terhadap detil, dan 2) Berorientasi hasil, nampaknya masih lemah dan tidak tercermin pada sikap perilaku anggota organisasi sehingga belum bisa dikatakan menjadi karakteristik budaya organisasi. |
| **6** | **Endang Tjahjaningsih (2013)** | Strategi meningkatkan kinerja organisasi melalui inovasi transformasi budaya prososial | kinerja organisasi, inovasi dan transformasi budaya prososial | Membahas Budaya Organisasi  Perbedaan pada variable kinerja dan motivasi | Penelitian ini menganalisis perkembangan Inovasi Transformasi Budaya prososial untuk meningkatkan kinerja organisasi. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan untuk mengisi kesenjangan penelitian berkaitan dengan keberadaan pengusaha di ublicy batik terkait pelaksanaan strategi inovasi. Penelitian ini dilakukan di wilayah Pekalongan, Rembang, Sragen, Solo, dan Banjarnegara Provinsi Jawa Tengah. |
| **7** | **EkaNurmalaSari**  **(2012)** | Pengaruhbudayaorganisasiterhadapefektivitas penerapanakuntansiublicublicsertadampaknya terhadap *good governance(studipadasatuan kerjaperangkatdaerahdikotamedan).* | Budaya Organisasi (Hanpuwadal, 2010) dan Efektivitas Penerapan Akuntansi ( Mardiyasmo, 2010) | Persamaan:  Meneliti Budaya Organisasi  Perbedaan:  Good governance dan Penerapan Akuntansi. | Budaya Organisasiberpengaruh signifikanterhadap Efektivitas Penerapan AkuntansiSektor Publik.  Efektifitas Penerapan Akuntansi Sektor Publik berpengaruh signifikanterhadap *Good Governance* |
| **8** | **I Putu Sudana (2013)** | Strategi Pengembangan Desa Wisata Ekologis Di Desa Belimbing, Kecamatan Pupuan Kabupaten Tabanan | membahas dan mengkaji kekuatan dan kelemahan dan peluang dan ancaman untuk merumuskan strategi dan program pembangunan di Desa Wisata Ekologis Belimbing. | Terdapat Persamaannya dalam meneliti kepariwisataan dan Strategi SWOT yang digunakan. Perbedaannya fojus kajian peneliti pada Budaya organisasi sedangkan jurnal ini pada Analisis Strtategi. | Hasilnya adalah: Strategi dan Program Pengembangan Desa Wisata Ekologis di Desa Belimbing dan Strategi Menciptakan dan Mengembangkan Pruduk Ekowisata yang Berkualitas. Strategi Meningkatkan Promosi melalui Pemanfaatan Kemajuan Teknologi Informasi. Strategi Penguatan Saluran Distribusi Pemasaran Produk Ekowisata Bagi Wisatawan yang Menginap di Vila-Vila yang ada di Desa Belimbing dan sekitarnya dan Strategi Meningkatkan Sumber Daya Manusia Pariwisata di Desa Belimbing secara Berkelanjutan |

**Tabel: 2.1.**

**Persamaan dan Perbedaan Penelitian**

* + 1. **Kajian Administrasi Publik**

Konsep administrasi publik di Indonesia dikenal administrasi negara. Administrasi negara sebagaimana didefinisikan oleh Atmosudirdjo (1995 : 28) sebagai ”kepengurusan pemerintahan pada negara sebagai organisasi modern” yang tercermin dari hal-hal berikut :

* 1. Sebagai suatu fungsi pemerintahan untuk mengurus dan menangani urusan-urusan kenegaraan (*public*) secara tertentu.
  2. Administrasi negara sebagai suatu organisasi untuk mengendalikan keadaan pemerintah negara.
  3. Administrasi negara sebagai proses penyelenggaraan berbagai macam tugas dan urusan pemerintahan secara terorganisasi, sistematis, metodis teknis.

Administrasi publik telah dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara (*public policy implementation*) yang merupakan keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dimana administrasi memiliki peran sebagai proses dan manajemen dalam organisasi yang memiliki peran dan fungsinya sebagai alat atau sarana yang memuat sumber-sumber daya organisasi yang harus bergerak dalam satu wadah, yaitu organisasi. Dalam kaitan tersebut, Atmosudirdjo (1986:46) menyebutkan bahwa “administrasi adalah penyelenggaraan bersama atau proses kerja sama antara sekelompok orang-orang secara tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dan direncanakan sebelumnya”. Pendapat dari Simon (1996:3) yaitu “*Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals*”. Sedangkan pendapat White (1994:11) yaitu “*Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or militery, large scale or small scale etc*”.

Penyelenggaraan administrasi dalam suatu organisasi harus menjadi satu kesatuan dengan penyelenggara manajemen. Penyelenggara administrasi sering disebut dengan administrator dan penyelenggara manajemen sering disebut manajer. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena administrasi memiliki peran sebagai proses dan manajemen memiliki peran sebagai alat yang harus bergerak dalam satu wadah yaitu organisasi.

Sistem kerja, prosedur kerja dan tata kerja tersebut memaknai kelancaran dalam bekerja untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Administrasi merupakan kegiatan yang sangat luas dalam penyelenggaraan negara sebagaimana dikemukakan. Manusia sebagai unsur terpenting dalam administrasi beserta keseluruhan segi dan prosesnya, maka pendekatan yang harus dilakukan dalam mempelajari ilmu administrasi adalah melalui pendekatan tingkah laku atau *behavioral approach*.

Perkembangan administrasi publik mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan tuntutan kehidupan dan perkembangan kemajuan masyarakat yang dibarengi dengan perubahan paradigma berpikir. Administrasi publik pada suatu negara banyak dipengaruhi oleh dinamika masyarakatnya, di mana keinginan masyarakat tersalur melalui sistem politik, sehingga administrasi publik dapat merasakan tantangan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang selalu berubah.

Administrasi publik (*public administration)* yang lebih dikenal di Indonesia dengan istilah administrasi negara, adalah salah satu aspek dari kegiatan pemerintah. Administrasi publik merupakan bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara administrasi publik sangat berpengaruh, tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula pada tingkat implementasi kebijakan, karena adminstrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan.

Peranan administrasi negara dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan politik serta mewujudkan rasa aman dan kesejahteraan masyarakat, melalui kegiatan yang bersifat rutin maupun pembangunan. Pemerintah memerlukan administrasi negara yang berdaya guna dan berhasil guna. Peran administrasi negara atau administrasi publik merupakan proses dalam perumusan kebijakan sebagaimana pendapat Nigro dan Nigro (1983:18) yaitu *"Public Administration has an important role formulating of public policy and thus a part of the political process".* Administrasi negara mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.

Pendapat Presthus (1975:3) administrasi negara mempunyai arti :

*Public administration may be defines as the art and science* of *design and carrying out public policy. As the scale and complex* of *government uncreased, civil sevants assumed a large role in policy making, in addition to their traditional and still mayor role of implementing polities designed by the elected master.* (Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai seni dan ilmu pengetahuan mendesain dan melaksanakan kebijakan publik.Skala dan kompleksitas dari urusan pemerintah yang semakin bertambah, asumsi pelayanan sipil merupakan pengaturan yang besar dalam pembuatan kebijakan, peran dari implementasi kebijakan untuk melengkapi kebiasaan yang didesain melalui pilihan mereka).

Pendapat di atas diasumsikan bahwa administrasi publik mempunyai peranan penting di dalam pembuatan kebijakan publik. Definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan proses dari kebijakan-kebijakan pemerintah dalam kerangka mencapai tujuan publik. Lebih jauh Pfiffner (1975:6) menjelaskan sebagai berikut :*In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policied, encompassing innumerable skills an techniques large numbers of people.*Kegiatan yang dilaksanakan administrasi publik begitu luas dan spesifik dengan harapan agar tujuan dapat berjalan secara efektif dan efesien.Secara khusus administrasi negara untuk Indonesia telah didefinisikan.

**2.1.3.Kajian Perilaku Organisasi**

Studi Perilaku organisasi adalah telaah tentang pribadi dan [dinamika kelompok](http://id.wikipedia.org/wiki/Dinamika_kelompok) dan konteks [organisasi](http://id.wikipedia.org/wiki/Organisasi), serta sifat organisasi itu sendiri. Setiap kali orang berinteraksi dalam organisasi, banyak faktor yang ikut bermain. Studi organisasi berusaha untuk memahami dan menyusun model-model dari faktor-faktor ini. Seperti halnya dengan semua ilmu sosial, perilaku organisasi berusaha untuk [mengontrol](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Mengontrol&action=edit&redlink=1), [memprediksikan](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Memprediksikan&action=edit&redlink=1), dan [menjelaskan](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Menjelaskan&action=edit&redlink=1). Namun ada sejumlah kontroversi mengenai dampak etis dari pemusatan perhatian terhadap perilaku pekerja.Karena itu, perilaku organisasi (dan studi yang berdekatan dengannya, yaitu [psikologi industri](http://id.wikipedia.org/wiki/Psikologi_industri)) kadang-kadang dituduh telah menjadi alat ilmiah bagi pihak yang berkuasa.Terlepas dari tuduhan-tuduhan itu, Perilaku Organisasi dapat memainkan peranan penting dalam [perkembangan organisasi](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Perkembangan_organisasi&action=edit&redlink=1) dan keberhasilan kerja.

Setelah [Perang Dunia I](http://id.wikipedia.org/wiki/Perang_Dunia_I), fokus dari studi organisasi bergeser kepada analisis tentang bagaimana faktor-faktor manusia dan psikologi mempengaruhi organisasi. Ini adalah transformasi yang didorong oleh penemuan tentang [dampak Hawthorne](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Dampak_Hawthorne&action=edit&redlink=1). [Gerakan hubungan antar manusia](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Gerakan_hubungan_antar_manusia&action=edit&redlink=1) ini lebih terpusat pada [tim](http://id.wikipedia.org/wiki/Tim), motivasi, dan aktualisasi tujuan-tujuan individu di dalam organisasi serta pemecahan masalah dalam organisasi. Berkaitan perilaku organisasi, Larry L. Cummings dalam Toha (2007:8) juga menekankan bahwa, “Perilaku orgaisasi adalah suatu cara berfikir, suatu cara untuk memahami persoalan-persoalan dan menjelaskan secara nyata hasil-hasil penemuan berikut tindakan-tindakan pemecaham masalah organisasi”. Pandangan lain tentang perilaku organisasi di uraikan oleh Joe Kelly dalam Toha (2007:9) seorang guru besar pada Sir George Williams University, sebagai berikut,

Perilaku organisasi dapat dirumuskan sebagai suatu system studi dari sifat suatu organisasi seperti misalnya: bagaimana organisasi dimulai, tumbuh, dan berkembang dan bagaimana pengaruhnya terhadap anggota-anggota sebagai individu, kelompok-kelompok pemilih, organisasi-organisasi lainnya dan institusi-institusi yang lebih besar.

Perilaku organisasi saat ini merupakan bidang studi yang berkembang. studi organisasi pada umumnya ditempatkan dalam sector *private*, namun semenjak perubahan dan pergeseran perkembangan ilmu maka perilaku organisasi diteliti dan ditelaah menyentuh pada organisasi publik, yaitu sektor aegara (*state sector*) atau pemerintah yang memfokuskan pada administrasi publik dalam aktivitas memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Dengan demikian, maka yang menjadi perhatian utama adalah masyarakat, manusia, demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan yang kesemuanya itu berhubungan erat dengan studi perilaku organisasi. Dalam kaitan dengan studi perilaku organisasi, Toha (2007:4-5) menyatakan,

Perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu, meliputi aspek yang ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia, demikian pula aspek yang ditimbulkan dari pengaruh manusia terhadap organisasi.

Berdasarkan uraian tentang perilaku organisasi dapat dimaknai, yaitu yang dimaksud perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu dimana antara manusia dan organisasi saling memberikan pengaruh satu sama lainnya dan mendorong pada gambaran karakteristik organisasi disamping pengaruh lain yang juga turut mempengaruhi organisai, yaitu lingkungan internal organisasi dan lingkungan eksternal organisasi. Berkaitan dengan hal ini, James L. Gibson, John. M. Ivancevich, James. H. Donelly Jr. (1986) menyebutkan bahwa yang dimaksud perilaku organisasi adalah “studi tentang perilaku manusia, sikapnya dan hasil karyanya dalam lingkungan keorganisasian”. Sedangkan Robbin (2001) bahwa,

Perilaku organisasi adalah suatu bidang studi yang menyelidiki dampak perorangan, kelompok dan struktur pada perilaku dalam organisasi dengan maksud menerapkan pengetahuan semacam itu untuk memperbaiki keefektifan organisasi.

Lingkungan prilaku organisasi. Lingkungan-lingkungan yang merupakan dimensi eksternal ini secara tidak langsung berpengaruh terhadap prilaku organisasi seperti: kondisi politik dan hukum, ekonomi, sosial, teknologi, dan kependudukan.

Kondisi politik dan hukum, yaitu berupa peraturan pemerintah mengenai bisnis dan hubungan umum antara bisnis dan pemerintah. Undang-undang dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah bisa memberikan dampak yang besar bagi kelangsungan hidup organisasi. Hasil dari perubahan dalam hukum dan regulasi seperti deregulasi industri, privatisasi organisasi dan penigkatan tekanan dalam perlindungan lingkungan. Dari sini, manajer mengambil keuntungan dari kesempatan yang diciptakan dari perubahan politik, ekonomi dan hukum secara global sebagai tantangan utama.

Dimensi ekonomi, adalah kesehatan dan vitalitas keseluruhan dari sistem ekonomi di mana organisasi beroperasi. Apabila kondisi ekonomi mengalami guncangan, maka akan berpengaruh secara langsung kepada organisasi. Faktor-faktor ekonomi yang terutama sangat penting bagi bisnis adalah pertumbuhan ekonomi secara umum, inflasi, tingkat bunga, dan tingkat penggangguran.

Dimensi sosial, ini meliputi sikap, norma, adat, gaya hidup, nilai, kebiasaan, dan karakteristik demografi masyarakat di mana organisasi berada.

Teknologi, kekuatan teknologi adalah kombinasi dari kemampuan dan peralatan yang digunakan manajer dalam desain, produksi dan distribusi barang dan jasa.Perubahan teknologi informasi juga mempengaruhi kerja alami organisasi termasuk kerja manajer didalamnya.

Kependudukan, Kekuatan demografis adalah hasil dari perubahan sikap karakterisitik dari populasi seperti umur, jenis kelamin, etnis, ras, orientasi seksual, dan kelas sosial. Perubahan ini menyarankan organisasi untuk menemukan cara untuk memotivasi dan memanfaatkan kemampuan dan pengetahuan pegawai.

Perilaku organisasi memberikan gambaran bagaimana organisasi tersebut dijalankan dengan berbagai aktivitas inti organisasi, yaitu sumber daya manusia dengan sumber-sumber daya organisasi yang dikelolanya yang diproses untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam kaitan dengan perilaku organisasi secara praktis dinyatakan oleh Toha (2007:4-5) yaitu, bahwa “tujuan praktis dari penelaahan studi perilaku orgnisasi ini adalah untuk mendeterminasi bagaimana perilaku manusia itu mempengaruhi usaha-usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi”.

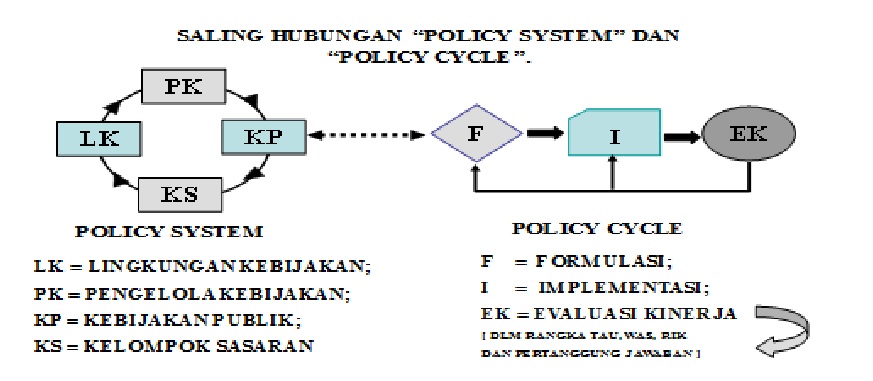
**2.1.4. Kajian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah kebijakan suatu pemerintah untuk mengatur dan mengawasi aktivitas kepentingan umum. Menurut Mustopadidjaja, cetakan kelima (2007:5) dirumuskan sebagai berikut :

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas umum pemerintahan negara dan pembangunan.

Dalam kehidupan administrasi negara, secara formal keputusan tersebut lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Kebijakan publik tidak lain adalah sebagai keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Pemahaman tentang kebijakan publik dapat dimaknai, yaitu kebijakan publik merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, apa yang menyebabkan atau apa yang mempengaruhinya, dan apa pengaruh dan dampaknya dari kebijakan publik tersebut.

Sistem kebijakan menurut Mustopadidjaja (2007:7) adalah “tatanan kelembagaan yang berperan atau merupakan wahana dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan proses kebijakan (formulasi, implementasi dan evaluasi) yang mengakomodasikan kegiatan teknis maupun sosiopolitis serta saling berhubungan atau interaksi antar empat faktor dinamik, yaitu : (i) lingkungan kebijakan, (ii) pembuat dan pelaksana kebijakan, (iii) kebijakan itu sendiri, dan (iv) kelompok sasaran kebijakan”.Interaksi dan Proses Kebijakan dapat digambarkan berikut ini :



**Gambar 2.1.**

**Interaksi Hubungan dan Interaksi Kebijakan Mustopadidjaja**

Menurut Wahab (2004 : 61) “kebijakan dalam maknanya merupakan suatu deklarasi mengenai dasar pedoman bertindak, arah tindakan dan program mengenai aktivitas tertentu atau rencana”. Sebuah aktivitas kelembagaan, hubungan antara kebijakan publik dan pemerintah sangat tertutup dan lebih tegasnya sebuah kebijakan tidak menjadi kebijakan publik sampai kebijakan tersebut diadopsi, diimplementasikan dan didukung oleh beberapa lembaga pemerintah. Jadi suatu kebijakan tidak dapat menjadi sebuah kebijakan publik apabila belum di implementasikan.

Kebijakan publik adalah suatu *Causal Loop Diagram* yang terdiri dari formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Dalam proses kebijakan selalu terdapat kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang nyata terjadi atau dapat dicapai dari implementasi atau pelaksanaan kebijakan. Proses selanjutnya kita perlu memahami hubungan antara kebijakan publik dan kebijakan negara yang pada unsurnya dapat dilihat dari fungsinya.

Tingkat administrasi adalah berbentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden untuk dapat melaksanakan suatu haluan Negara. Adapun Undang-undang adalah menjadi kewenangan legislatif. Dengan demikian dalam konsep demokrasi modern, menurut pemahaman Islamy (1994: 10) dikatakan sebagai berikut:

Kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik *(publicopinion)* juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara. Oleh karena itulah, maka kebijakan negara harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik.

Uraian di atas dapat diartikan bahwa kebijakan publik merupakan produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah , mempunyai tujuan tertentu dan ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang adil, damai dan sejahtera. Secara konseptual, kebijakan publik dipelajari oleh dua disiplin ilmu yaitu ilmu politik dan ilmu administrasi publik. Masing-masing disiplin ilmu tersebut memiliki sudut pandang yang berbeda-beda terhadap Kebijakan Publik. Hal ini dikarenakan masing-masing disiplin ilmu itu memiliki lokus dan fokus yang berbeda. Lokus ilmu politik adalah organisasi dan manajemen, sedangkan fokus ilmu administrasi negara adalah efektifitas dan efisiensi. Menurut konsep ilmu administrasi negara, kebijakan publik itu berasal dan dibuat oleh pemerintah (manajemen) sebagai fungsi dinamis dari negara (organisasi) yang ditujukan untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan.

Hubungan antara landasan Teori Umum *(Grand Theory)*, yaitu Administrasi Publik *(Public Administration)* yang memiliki keterkaitan dengan Teori Antara *(Middle Range Theory)*Perilaku Organisasi*(Organization Beviour).* Teori Antara tersebut tidak lain merupakan induk keilmuan dari teori aplikasi *(Applied Theory)* yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Budaya Organisasi.

Tinjauan mengenai budaya organisasi secara umum dimulai dari substansi konsep teori dan pemikiran budaya,organisasi, budaya organisasi dengan berbagi relevansinya dalam kajian ilmiah.

Berdasarkan kajian pustaka yang disusun peneliti, serta keterkaitan antara *Grand Theory* dengan *Midle Range Theory*, maupun keterkaitan antar variabel dalam *Applied Theory* (teori aplikasi) digambarkan dalam Gambar 2.1., sebagai berikut :

**GRAND**

**THEORY**

**MIDLE**

**RANGE THEORY**

**APLIED**

**THEORY**

**BUDAYA ORGANISASI**

**THEORY**:

Frederickson (1997)

Safritz dan Hyde (1992)

Pamudji (1986)

Denhardt, Robert B. Dan Janet V. Denhardt. 1990

**PERILAKU ORGANISASI**

**ADMINISTRASI PUBLIK**

**THEORY**:

Gibson, James L., John M.,

Toha, miftah (2007)

P. Robbins (2007)

**THEORY**:

P Robbins (2007)

Garna ( 2000)

Taliziduhu Ndraha(1997)

Susanto (1997)

Schein dalam Nurmantu (2007:3)

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

Dunn. 2000

Edwards, George C. 1980

Jones, O Charles, 1984.

Mustopadidjaja (2007)

**Gambar 2.2.**

**Landasan Teori Keseluruhan**

Budaya organisasi dipandang dari perkembangan paradigma pemikiran dapat dinyatakan termasuk kedalam paradigma New Publik Management (NPM) dan juga termasuk kedalam paradigma New Public Service (NPS). Dalam kaitan tersebut, J.V Denhard dalam New Public Service (2000) memberikan hasil pemikirannya dengan menitik beratkan pada perilaku maupun nilai manusia, mengutamakan (*public*) dalam arti masyarakat, bahkan yang paling utama, yaitu menekankan serta mengutamakan “menghargai orang (Manusia)” selaras dengan nilai-nilai budaya. Menurut J.V Denhard, New Public Service (2000), yaitu:

Melayani warga masyarakat bukan sebagai pelayan (*Service citizen no custumers*).

Mengutamakan kepentingan public (*Seek the public interest*).

Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan (*Value citizenship over entrepreneurship*)

Berfikir strategic dan bertindak demokratis (*Think strategically, act democratically*).

Melayani bahwa akuntabilitas

Pandangan Denhard dalam paradigma*New Public Service* di atas dapat dimaknai, yakni telah diketahui dalam memberikan hasil pemikirannya dengan menitik beratkan pada perilaku maupun nilai manusia. Dalam kaitan ini, pada paradigma pada masa kini bahwa administrasi publik mengutamakan kepentingan masyarakat yang dapat diyakini secara substansial mengutamakan kebutuhan manusia.

Pada hakikatnya organisasi dalam system yang dilakukan pada dasarnya diorientasikan bagi kebutuhan kepentingan manusia, dimana organisasi dalam memberikan pelayanannya mengutamakan nilai-nilai dasar yang dimiliki manusia, nilai-nilai etika, nilai moral, dan nilai-nilai demokratis.

**2.1.5.Kajian Organisasi**

Organisasi secara Etimologis Tubuh atau alat tubuh, aturan, susunan, perkumpulan dari kelompok tertentu dengan dasar ideologi yang sama. Arti Kata Organisasi Secara Terminologis Organisasi adalah kesatuan (*Entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasikan, yang bekerja atas dasar yang relative terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Gibson dalam Silalahi (1989: 121) memberikan batasan yang jelas tentang organisasi yaitu sebagai berikut, “Organisasi merupakan alat untuk mencapai tujuan, karena organisasi itu mengejar tujuan dan sasaran yang dapat dicapai secara lebih efisien dan lebih efektif dengan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama”.

Organisasi pada dasarnya memiliki karakteristik tertentu, di mana individu yang menjadi anggotanya memiliki standar yang berbeda-beda baik besarannya, strukturnya, kompleksitasnya, maupun tujuan. Sebagai wadah, organisasi relatif bersifat statis, namun demikian jika organisasi dikatakan sebagai suatu rangkaian hirarki maka organisasi merupakan suatu proses sehingga dengan demikian ia lebih bersifat dinamis. Dalam kaitan itu Siagian (1989 : 7) memberikan definisi mengenai organisasi secara lebih gamblang :

Setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut bawahan.

Pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen dapat dilihat bahwa bergerak tidaknya organisasi ke arah pencapaian tujuan sangat tergantung pada kamampuan individu dalam organisasi dalam menggerakan organisasi tersebut ke arah yang telah ditentukan. Barnard dalam Sutarto (1981:21) mengemukakan mengenai organisasi sebagai berikut:

*Organization is a system of cooperative activities of two or more persons something intangible and impersonal, largely a matter of relationships* (Organisasi adalah suatu sistem tentang aktivitas-aktivitas kerjasama dari dua orang atau lebih sesuatu yang tak berwujud dan tak bersifat pribadi, sebagian besar mengenai hubungan-hubungan).

Mooney dalam Sutarto (1981:22) mendefinisikan organisasi sebagai berikut: *Organization is the form of every human assosiation for the attainment of common purpose* (Organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk pencapaian tujuan bersama). Jelaslah, bahwa yang mewadahi dari orang-orang yang memiliki tujuan, tingkat pemahaman dan pengertian adalah “organisasi”, oleh karena itu organisasi harus digerakkan berdasarkan tingkat kemampuan masing-masing dari para anggota atau para pegawai bahkan pimpinan sekalipun. Dengan kata lain, organisasi adalah wadah dan proses interaksi antara orang-orang dalam organisasi, interaksi tersebut terjadi antara atasan dan bawahan, sesama atasan dan sesama bawahan.

Para pakar ilmu organisasi cenderung lebih menyoroti faktor manusia dalam organisasi karena maju mundurnya suatu organisasi sangat bergantung pada sifat, kemampuan, dan hubungan kerja yang menjiwai tata kehidupan dalam organisasi itu sendiri. Sehingga untuk memahami hakikat organisasi, perlu pula memahami prinsip-prinsip dan peranan manusia sebagai mahluk yang memiliki kekuatan budaya dalam organisasi.

* + 1. **Kajian Budaya Kerja Islam**

Budaya adalah segala nilai, pemikiran, serta simbol yang mempengaruhi perilaku, sikap, kepercayaan, serta kebiasaan seseorang dan masyarakat.39 Contohnya adalah budaya tepat waktu. Rasulullah SAW menjelaskan bahwa waktu adalah sesuatu yang sangat berharga yang tidak boleh diabaikan. Rasulullah SAW memberikan contoh bagaimana beliau menyikapi ketepatan waktu, kemudian diikuti oleh para sahabat beliau. Akhirnya, sahabat menyadari dan terbiasa untuk menghargai waktu.

Contoh budaya kerja yang diterapkan di institusi syari’ah adalah “SIFAT” yang merupakan singkatan dari ***Shiddiq, Istiqomah, Fathanah, Amanah,*** dan ***Tabliq***. Disamping itu tersirat dalam Al-Qur’an,

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.” (QS. An-Nisa’ : 58).

Agama Islam merupakan agama yang membawa kesejahteraan, kedamaian, menciptakan suasana sejuk dan harmonis bukan hanya di antara sesama umat manusia tetapi juga bagi seluruh makhluk Allah yang hidup di muka bumi. Karena agama Islam bersifat universal. Implementasi dari kedatangan agama Islam sebagai rahmat bagi sekalian alam ditunjukkan oleh ajaran-ajaran Islam yang bersumber dari Al-Qur’an dan Al-Hadits. Rasulullah SAW, yang mengajarkan kebahagiaan hidup di dunia dan akhirat secara seimbang. Sebagai seorang muslim, kita dituntut agar tidak hanya mementingkan akhirat saja atau duniawi saja, tetapi ditengah-tengah keduanya. Hal ini seperti firman Allah dalam Al-Qur’an (Q.S. Al-Qashash: 77, yang artinya :

Dan carilah pada apa yang Telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan bahagianmu dari (kenikmatan) duniawi dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik, kepadamu, dan janganlah kamu. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan.

Demi memperoleh kebahagiaan dunia dan akhirat secara seimbang agama Islam mengajarkan agar umatnya melakukan kerja keras baik dalam bentuk ibadah ataupun amal shaleh. Ibadah adalah merupakan perintah-perintah yang harus dilakukan oleh umat Islam yang berkaitan langsung dengan Allah SWT dan telah ditentukan secara terperinci tentang tata cara pelaksanaannya. Sedangkan amal sholeh adalah perbuatan-perbuatan baik yang dilakukan oleh umat Islam, dimana perbuatan-perbuatan tersebut berdampak positif bagi diri yang bersangkutan, bagi masyarakat, bagi bangsa dan negara serta bagi agama Islam itu sendiri. Kerja keras atau dengan kata lain yang dinamakan etos kerja merupakan syarat mutlak untuk dapat mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat, sebab dengan etos kerja yang tinggi akan menghasilkan produktivitas yang tinggi pula. Maka dari itu agama Islam memberikan perhatian yang besar terhadap kerja keras. Karena dengan kerja keras atau etos kerja kebahagiaan dunia dan akhirat dapat kita raih.

Dalam pengertian lain, etos dapat diartikan sebagai berkehendak atau berkemauan yang disertai semangat yang tinggi dalam rangka mencapai cita-cita yang positif. Hadist tentang etos kerja Islam adalah Hadist riwayat dari AsSuyuthi: ”Kerjakanlah untuk duniamu seakan-akan kamu hidup selamanya, dan kerjakanlah untuk akhiratmu seakan-akan kamu mati (esok hari)besok” ( As-Suyuthi).

Etos kerja adalah totalitas kepribadian dirinya serta caranya mengekspresikan, memandang, meyakini dan memberikan makna ada sesuatu, yang mendorong dirinya untuk bertindak dan meraih amal yang optimal (high Performance). Dengan demikian etos kerja Islam adalah akhlak dalam bekerja sesuai dengan nilai-nilai Islam sehingga dalam melaksanakannya tidak perlu lagi dipikir-pikir karena jiwanya sudah meyakini sebagai sesuatu yang baik dan benar. Dari perkataan ”etos” terambil pula perkataan ”etika” dan ”etis” yang merujuk kepada makna akhlak atau bersifat akhlaqi yaitu kualitas esensial seseorang atau suatu kelompok termasuk suatu bangsa

Dalam buku manajemen syari’ah dalam praktik karangan Dr. K.H. Didin Hafidhuddin, M.Sc. dan Hendri Tanjung, S.Si., M.M. etos dapat diartikan sebagai berkehendak atau berkemauan yang disertai semangat yang tinggi dalam rangka mencapai cita-cita yang positif. ada beberapa ciri etos kerja Islam, antara lain adalah sebagai berikut. Al-Shalah atau baik dan manfaat.

Barang siapa yang mengerjakan amal saleh, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, maka sesungguhnya akan kami berikan kepadanya kehidupan yang baik dan sesungguhnya dan sesungguhnya akan kami beri balasan kepada mereka dengan pahala yang lebih baik dari apa yang telah mereka kerjakan.”(an-Nahl:97).

Al-Itqan atau kemantapan dan *perfectnees* “Sesungguhnya Allah sangat mencintai jika seseorang melakukan suatu pekerjaan yang dilakukannya dengan itqan/sempurna (professional).” (HR Thabrani)..

Al-Mujahadah atau kerja keras yang optimal. Dan orang-orang yang berjihad untuk (mencari keridhaan) kami, benar-benar akan kami tunjukkan kepada mereka jalan-jalan kami. Dan sesungguhnya Allah benar-benar beserta orang-orang yang berbuat baik.” (al-Ankabuut:69)3

“…. dan tolong menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. Dan bertakwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah amat berat siksanya.”(Al-Maa’idah: 2). Mencermati nilai waktu. Mencermati nilai waktu yaitu dengan menggunakan waktu sebaik-baiknya dalam bekerja. Seperti dalam hadis berikut ini:

Siapkan lima sebelum (datangnya) lima. Masa hidupmu sebelum datang waktu matimu, masa sehatmu sebelum datang waktu sakitmu, masa senggangmu sebelum datang masa sibukmu, masa mudamu sebelum datang masa tuamu, dan masa kayamu sebelum datang masa miskinmu.”( HR Baihaqi dari Ibnu Abbas ).

* + 1. **Kajian Budaya Organisasi**

Urgensi yang menguatkan pentingnya budaya organisasi, dilandasi oleh pemikiran bahwa organisasi dipandang sebagai makhluk hidup (*livingsystem*) dan sebagai sebuah masyarakat dimana aspek kehidupan organisasi dan lingkungannya (*environment*) lebih mendapat perhatian ketimbang menempatkan organisasi sebagai mahkluk hidup, organisasi dianggap mengalami daur hidup, yaitu: lahir, hidup, tumbuh, berkembang, tua dan selanjutnya mati. agar supaya organisasi dapat bertahan hidup (*survival*) tumbuh dan berkembang turun temurun ke setiap generasi maka organisasi harus mampu bertahan, beradaptasi dan menyesuaikan diri untuk mampu merespon di setiap perubahan, termasuk organisasi publik (*publicorganization*) dituntut untuk dinamis, terbuka. Dengan demikian, organisasi bukan sekedar kumpulan orang-orang bekerja untuk organisasi dan semuanya, berperilaku berpikiran rasional dalam mempertahankan mengejar kebutuhan hidup baik secara individu maupun kelompok, juga ia sebagai masyarakat dengan segala atribut masing-masing. Dalam kontek ini, Turmudzi (2013:52-53) menyatakan:

Dilihat dalam perspektif, organisasi seperti pemerintah daerah, maka birokrasi pemerintah daerah sudah seharusnya mempunyai budaya organisasi tersendiri yang bisa memberikan penguatan terhadap komponen atau unit kerja di dalamnya.

Berkembangnya budaya organisasi dilingkungan birokrasi pemerintah termasuk birokrasi di daerah-daerah, sesungguhnya tanggungjawab pimpinan atau para pejabat sesuai dengan kapasitas dan unit kerja masing-masing. dalam artian, para pimpinan, pejabat, atasan harus memiliki tanggungjawab untuk mentransformasi budaya organisasi baik secara esensial, substansial dalam berbagai aktivitas organisasi ke semua lini atau unit-unit kerja yang terkait, dengan harapan, agar supaya semua sektor termasuk sumber daya manusianya (SDM) sampai terwujud mempunyai rasa memiliki terhadap organisasi (sense of belonging) dan rasa tanggungjawab (sense of responsibility). Selain itu, yang paling utama adalah bahwa budaya organisasi diharapkan dapat menjadi pedoman bagi semua elemen atau unsur-unsur organisasi dalam menjalankan aktivitasnya. Dalam kaitan ini Turmudzi (2013:54) menyatakan:

Budaya organisasi memuat makna, adalah suatu pola asumsi dasar bersama yang dipelajari oleh kelompok tertentu untuk mengatasi masalah dalam hal adaptasi eksternal dan integrasi internal, yang bterbukti dengan cukup sahih/baik, karena itu pola dasar tersebut diwariskan kepada anggota-anggota organisasi baru sebagai cara yang benar untuk mempersepsikan, memahami serta merasakan hal-hal yang berkaitan dengan masalah.

Sehubungan dengan uraian di atas bahwa budaya organisasi merupakan suatu kesepakatan bagian yang terpenting dari teori organisasi yang berpengaruh pada pencapaian kinerja organisasi secara keseluruhan. Sebagaimana diketahui, bahwa organisasi sebagai suatu sistem sosial itu berada pada ruang yang terbuka selalu berubah saling mempengaruhi didalam suatu lingkungannya dalam proses pencapaian tujuan organisasi. dengan demikian budaya organisasi menjadi hal yang penting dalam organisai dikarenakan budaya organisasi menjadi nilai-nilai, falsafah, ideology, anggapan, persepsi, keyakinan bersama, harapan, sikap perilaku, norma-norma dalam organisasi yang mampu memberikan dampak positif dan berdampak negatif terhadap dinamika jalannya organisasi. Begitu pentingnya budaya organisasi dalam membentuk integritas organisasi secara keseluruhan, baik sumber daya manusia maupun sumber-sumber organisasi lainnya yang terintegrasi didalamnya yang mendukung kedalam pencapaian tujuan organisasi. dengan demikian budaya organisasi memiliki fungsi memberikan penguatan terhadap sumber daya organisasi, baik individu, kelompok maupun organisasi. dengan karakteristik yang dimiliki organisasi maka organisasi akan efektif secara keseluruhan dalam mendukung tercapainya tujuan organisasi berkaitan dengan fungsi budaya organisasi maupun karakteristik budaya organisasi, Luthans dalam Turmudzi (2013:61) menyatakan:

Ada beberapa karakteristik budaya organisasi dalam mempelajari perilaku organisasi, sebagai berikut:

Budaya organisasi merupakan proses belajar (*Learned*).

* + - 1. Budaya organisasi merupakan milik bersama kelompok (*Shared*), bukan milik individu.
      2. Budaya organisasi diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya *Ttransgerational*)
      3. Budaya organisasi mengekspresikan sesuatu dengan menggunakan symbol (*Syimbolik*)
      4. Budaya organisasi merupakan suatu pola yang terintegrasi, jadi setiap perubahan akan mempengaruhi komponen lainnya (*Patterned*)
      5. Budaya organisasi terbentuk berdasarkan kemampuan orang untuk beradaptasi dengannya (*Adaptive*)

Karakteristik budaya yang diuraikan diatas menunjukkan betapa pentingnya untuk memahami organisasi dengan landasan memahami perilaku organisasi secara menyeluruh dan menunjukkan pentingnya melaksanakan proses kerja yang terintegrasi, dengan kebersamaan, berorientasi pada perwujudan visi, misi dan tujuan organisasi dengan sikap adaptip dengan lingkungan organisasi.Berbagai ancaman dan peluang di harapkan pada organisasi sehingga banyak organisasi yang bisa bertahan terhadap berbagai perubahan serta tantangan eksternal karena memiliki kekuatan budaya.Atau sebaliknya pula banyak pula organisasi yang hancur, karena tidak memiliki kekuatan budaya organisasinya (lemah).

Taliziduhu Ndraha(1997:4) menyatakan, bahwa “Pentingnya budaya sudah disadari baik di lingkungan politik maupun pemerintahan. Jika penguasa ingin mempertahankan status quo, menolak nilai baru atau nilai dari luar, maka alasannya tidak sesuai dengan budaya bangsa. Jika suatu instruksi sukar terlaksana, atau program tertentu gagal yang dijadikan kambing hitam adalah budaya”.

Pengertian Budaya Organisasi menuurt Robbins (1998: 572) yaitu :*… organizational culture refers to a system of shared meaning held by members that distinguishes the organization from other organizations. This system of shared meaning is, on closer analysis, a set of key characteristich that the organization value.* Lebih lanjut Robbins yang diterjemahkan oleh Jusuf Udaya (1994: 479) mengemukakan bahwa: “Budaya organisasi sebagai nilai-nilai dominan yang disebarluaskan dalam organisasi yang dijadikan filosofi kerja karyawan yang menjadi panduan bagi kebijakan organisasi dalam mengelola karyawan dan konsumen”.

Kreitner dan Kinicki Moeljono (2005: 12) mendefinisikan bahwa : “Budaya organisasi adalah perekat organisasi yang mengikat anggota organisasi melalui nilai-nilai yang ditaati, peralatan simbolik, dan cita-cita sosial yang ingin dicapai”. Pengertian Budaya Organisasi Kuat Menurut Robbin (1997):

Budaya organisasi kuat adalah budaya dimana nilai-nilai inti organisasi dipegang secara intensif dan dianut bersama secara meluas anggota organisasi. Faktor-Faktor yang Menentukan Kekuatan Budaya Organisasi

1. Kebersamaan

2. Intensitas

Dalam beberapa literatur pemakaian istilah *corporate culture* biasa diganti dengan istilah *organization culture*. Kedua istilah ini memiliki pengertian yang sama. Karena itu dalam penelitian ini kedua istilah tersebut digunakan secara bersama-sama,dan keduanya memiliki satu pengertian yang sama. Beberapa definisi budaya organisasi dikemukakan oleh para ahli. Moeljono Djokosantoso (2003: 17 dan 18) menyatakan bahwa “budaya korporat atau budaya manajemen atau juga dikenal dengan istilah budaya kerja merupakan nilai-nilai dominan yang disebar luaskan didalam organisasi dan diacu sebagai filosofi kerja karyawan”. Susanto (1997; 3) memberikan definisi budaya organisasi:

Budaya organisasi sebagai nilai-nilai yang menjadi pedoman sumber daya manusia untuk menghadapi permasalahan eksternal dan usaha penyesuaian integrasi ke dalam perusahaan sehingga masing-masing anggota organisasi harus memahami nilai-nilai yang ada dan bagaimana mereka harus bertindak atau berperilaku.

Keutamaan budaya organisasi merupakan pengendali dan arah dalam membentuk sikap dan perilaku manusia yang melibatkan diri dalam suatu kegiatan organisasi. Secara individu maupun kelompok seseorang tidak akan terlepas dengan budaya organisasi dan pada umumnya mereka akan dipengaruhi oleh keaneka ragaman sumber-sumber daya yang ada sebagai stimulus seseorang bertindak. Kartono (1994 :138); mengatakan bahwa :

Bentuk kebudayaan yang muncul pada kelompok-kelompok kerja di perusahaan-perusahaan berasal dari macam-macam sumber, antara lain : dari stratifikasi kelas sosial asal buruh-buruh/pegawai, dari sumber-sumber teknis dan jenis pekerjaan, iklim psikologis perusahaan sendiri yang diciptakan oleh majikan, para direktur dan manajer-manajer yang melatarbelakangi iklim kultur buruh-buruh dalam kelompok kecil-kecil yang informal.

Hidayat (2002); mengatakan bahwa : “ *we were all born of human beings and then grew up by social upbringing with culture environment. Since cultures always process plural nation language, tradition and relegion are indispensably diverse”.*

Molenaar (2002), Kotter dan Heskett (1992); mengatakan bahwa : “Budaya mempunyai kekuatan yang penuh, berpengaruh pada individu dan kinerjanya bahkan terhadap lingkungan kerja”.

Buchanan dan Huczyski (1997:518); mengatakan elemen-elemen budaya organisasi atau perusahaan adalah : “nilai-nilai, kepercayaan-kepercayaan, pendapat-pendapat, sikap sikap dan norma-norma”. Berbagai tindakan yang dilakukan oleh seseorang tentunya berbeda-beda dalam bentuk perilakunya. Dalam organisasi implementasi budaya dirupakan dalam bentuk perilaku artinya perilaku individu dalam organisasi akan diwarnai oleh budaya organisasi yang bersangkutan.

Arnold dan Feldman (1986:24); mengatakan bahwa : “perilaku individu berkenaan dengan tindakan yang nyata dilakukan oleh seseorang dapat diartikan bahwa dalam melakukan tindakan seseorang pasti akan tidak terlepas dari perilakunya”.

Robbins (1998; 248) mendefinisikan “budaya organisasi *(organizational culture)* sebagai suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi yang lain”. Lebih lanjut, Robbins (1998; 248) menyatakan:

Bahwa sebuah sistem pemaknaan bersama dibentuk oleh warganya yang sekaligus menjadi pembeda dengan organisasi lain. Sistem pemaknaan bersama merupakan seperangkat karakter kunci dari nilai-nilai organisasi (*"a system ofshared meaning held by members that distinguishes the organization from otherorganization. This system of shared meaning is, on closer examination, a set of keycharacteristics that the organization values*").

Suatu budaya yang kuat merupakan perangkat yang sangat bermanfaat untuk mengarahkan perilaku, karena membantu tenaga kerja untuk melakukan pekerjaan dengan lebih baik, sehingga setiap karyawan perlu memahami budaya dan bagaimana budaya tersebut terimplementasikan. Budaya organisasi *(corporate culture*) sering diartikan sebagai nilai-nilai, simbol-simbol yang dimengerti dan dipatuhi bersama, yang dimiliki suatu organisasi sehingga anggota organisasi merasa satu keluarga dan menciptakan suatu kondisi yang berbeda dengan organisasi lain. Dalam kaitan ini, Gibson, Ivancevic dan Donnelly (1996:78), menyatakan:

*Pertama*, Kultur dalam suatu organisasi membantu pekerja memberikan tanggapan atas ketidakpastian yang tidak bisa dihindari dan keruwetan dalam menyelesaikan pekerjaan.

*Kedua,* Kultur organisasi adalah cara melihat dan cara berfikir mengenai perilaku dari dan dalam organisasi, suatu perspektif untuk memahami apa yang sesungguhnya sedang terjadi. Dalam kaitan ini, kultur organisasi ditujukan pada sekumpulan pokok pikiran yang mencoba menjelaskan dan memperkirakan bagaimana organisasi dan manusia bertindak dalam lingkungan yang berbeda.

Stoner et al (1996) menyatakan budaya *(culture*) merupakan gabungan kompleks dari asumsi, tingkah laku, cerita, mitos, metafora dan berbagai ide lain yang menjadi satu untuk menentukan apa arti menjadi anggota masyarakat tertentu. Sedangkan budaya organisasi (*organizationa culture*) merupakan sejumlah pemahaman penting, seperti norma, sikap, dan keyakinan, yang dimiliki bersama oleh anggota organisasi. (Stoner et al, 1996). Menurut Schein (2004) budaya ada dalam tiga tingkat, yaitu:

1. Artifact (*Artifacts*) : hal-hal yang ada bersama untuk menentukan budaya dan mengungkapkan apa sebenarnya budaya itu kepada mereka yang memperhatikan budaya. Artifact termasuk produk, jasa, dan bahkan pola tingkah laku dari anggota sebuah organisasi.
2. Nilai-nilai yang didukung (*Espoused Values*): Alasan yang diberikan oleh sebuah organisasi untuk mendukung caranya melakukan sesuatu.
3. Asumsi Dasar (*Basic Assumption*): Keyakinan yang dianggap sudah ada oleh anggota suatu organisasi.

Luthans (2006), menyatakan budaya organisasi mempunyai sejumlah karakteristik penting. Beberapa diantaranya adalah:

1. Aturan perilaku yang diamati. Ketika anggota organisasi berinteraksi satu sama lain, mereka menggunakan bahasa, istilah, dan ritual umum yang berkaitan dengan rasa hormat dan cara berperilaku.
2. Norma. Adalah standar perilaku, mencakup pedoman mengenai seberapa banyak pekerjaan yang dilakukan, yang dalam banyak perusahaan menjadi ”jangan melakukan terlalu banyak; jangan terlalu sedikit.”
3. Nilai dominan. Organisasi mendukung dan berharap peserta membagikan nilai-nilai utama. Contohnya adalah kualitas produk tinggi, sedikit absen, dan efisiensi tinggi.
4. Filosofi. Terdapat kebijakan yang membentuk kepercayaan organisasi mengenai bagaimana karyawan dan atau pelanggan diperlakukan.
5. Aturan. Terdapat pedoman ketat berkaitan dengan pencapaian perusahaan. Pendatang baru harus mempelajari teknik dan prosedur yang ada agar diterima sebagai anggota kelompok yang berkembang.
6. Iklim Organisasi. Merupakan keseluruhan ”perasaan” yang disampaikan dengan pengaturan baru yang bersifat fisik, cara peserta berinteraksi, dan cara anggota organisasi berhubungan dengan pelanggan dan individu dari luar.
   1. **Kerangka Pemikiran**

Koentjaraningrat (2009:144) medefinisikan budaya, sebagai berikut ”Keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam kehidupan masyarakat yang dijadikan milih diri manusia dengan belajara”. Definisi budaya yang diuraikan oleh Wisler, Kluckhonhn, Davis dalam Koentjaraningrat (2009:144-45) bahwa “budaya atau kebudayaan dianggap sebagai tindakan yang harus dibiasakan oleh manusia dengan belajar (*learned behavior*)”. A.L. Kroeber dan C. Kluckohn : buku “*Culture Critical Review of concepts and definsition*i”, Ralp Linton: Kebudayaan adalah sifat sosial manusia yang turun temurun (*Man’s social Heredity*) dalam Surajiyo, (2008:34). yaitu “Kebudayaan adalah manifestasi atau penjelmaan kerja jiwa manusia dalam arti seluas-luasnya”,

Definisi budaya di atas dapat dimaknai, bahwa budaya merupakan sifat sosial manusia yang turun temurun sebagai manifestasi dari sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam kehidupan bermasyarakat termasuk dalam membuat organisasi, mengatur, menata organisasi.

Budaya organisasi sebagai suatu sistem makna bersama/persepsi yang dianut oleh anggota-anggota organisasi atau sejumlah pemahaman penting seperti norma, nilai, sikap dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh anggota organisasi atau dengan kata lain budaya organisasi merupakan pola dasar yang diterima organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan agar mampu beradaptasi dengan lingkungan dan mempersatukan anggota organisasi.

Pentingnya Budaya organisasi didasarkan pada kompleksitas dinamika organisasi yang beragam sehingga membutuhkan budaya organisasi dalam reformasi administrasi guna menopang kemajuan dan memecahkan permasalahan administrasi dalam organisasi. Dalam kaitan ini Schein dalam Nurmantu (2007:3) yakni: t*he way we do thing around here*, atau menurut Drenan (2007:3), yaki: *How thing are done around here*. Schein merumuskan, yakni: “Budaya organisasi sebagai sebuah asumsi dasar bersama terpola yang telah diterima kelompok dan yang dapat menyelesaikan masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal”. Dalam definisi ini Schein berpendapat bahwa “budaya organisasi yang telah dimiliki bersama dapat memecahkan masalah adaptasi terhadap pengaruh dari luar organisasi dan dapat mula mengintegrasikan masalah-masalah internal”.Charles Hampden-Turner dalam Ndraha (1997:44-45) menghubungkan budaya dengan kekuatan organisasional. Budaya sebagi pengganti (substitusi) formalisasi, yaitu ”*Strong culture increase behavioral consistency*,” sehingga tanpa diperintah orang melakukan tugasnya (Robbin, 1990:443) mengemukakan ciri-ciri budaya kuat dan budaya yang lemah, sebagai berikut:

**Ciri-Ciri Budaya Kuat :**

1. Anggota-anggota organisasi loyal kepada organisasi
2. Pedoman bertingkah laku bagi orang-orang di dalam perusahaan digariskan dengan jelas, dimengerti, dipatuhi dan dilaksanakan oleh orang-orang di dalam perusahaan sehingga orang-orang yang bekerja menjadi sangat kohesif.
3. Nilai-nilai yang dianut organisasi tidak hanya berhenti pada slogan, tetapi dihayati dan dinyatakan dalam tingkah laku sehari-hari secara konsisten oleh orang-orang yang bekerja dalam perusahaan.
4. Organisasi memberikan tempat khusus kepada pahlawan-pahlawan organisasi dan secara sistematis menciptakan bermacam-macam tingkat pahlawan
5. Dijumpai banyak ritual, mulai dari ritual sederhana hingga yang mewah.
6. Memiliki jaringan kulturan yang menampung cerita-cerita kehebatan para pahlawannya.

Ciri-ciri budaya organisasi lemah menurut Deal dan Kennedy

a. Mudah terbentuk kelompok-kelompok yang bertentangan satu sama lain.

b. Kesetiaan kepada kelompok melebihi kesetiaan kepada organisasi.

c. Anggota organisasi tidak segan-segan mengorbankan kepentingan organisasi untuk kepentingan kelompok atau kepentingan diri sendiri.

Budaya organisasi dalam lingkungan menjadi karakteristik utamanya. Selain itu, keeratan korelasi antara organisasi pemerintah dan budaya menunjukkan gambaran pada tingkat tanggungjawab, kebebasan, dan indepedensi mempunyai individu, sejauh nama para pegawai dianjurkan untuk bertindak agresif, inovatif, dan mengambil resiko. sejauhmana organisasi menciptakan dengan jelas sasaran dan harapan mengenai prestasi. Sejauhmana unit-unit organisasi didorong untuk bekerja dengan cara yang terkoordinasi. Bagaimana dukungan dari manajemen, kontrol, mengidentifikasi dirinya secara keseluruhan dengan organisasinya.

Pengembangan karakteristik budaya organisasi dapat dilakukan dengan perubahan yang terencana, dimulai dari pucuk pimpinan tertinggi sampai pada seluruh anggota organisasi secara transformasional, sehingga dalam organisasi secara internal dan eksternal terjadi saling pengaruhi. Dalam kaitan ini, Noe dan Mondy dalam sanusi (2009:7) mengidentifikasi ada dua variabel lingkungan yang membentuk dan mempengaruhi keefektifan budaya organisasi, yaitu:

*Pertama*, faktor-faktor yang berasal dari variabel lingkungan internal organisasi. Faktor-faktor tersebut meliputi: (1) Visi, misi, dan nilai-nilai yang ditanamkan oleh para pendahulu; (2) Nilai-nilai yang ditanamkan secara nyata oleh pimpinan lembaga; (3) komitmen, moral dan etika, serta suasana kekerabatan dari kelompok-kelompok pekerja, misalnya kelompok pemasaran, teknik, dan akuntan; (4) Gaya kepemimpinan lembaga/organisasi; dan (5) Karakteristik organisasional seperti bentuk dan aktivitas utama, otonomi, kompleksitas organisasi, system penghargaan, system komunikasi, konflik/kerja sama, serta toleransi terhadap resiko dalam proses-proses administrasi organisasi. *Kedua*, Faktor-faktor yang berasal dari lingkungan global, seperti kecenderungan perubahan globalisasi ekonomi, tuntutan hukum dan politi, tuntutan sosial, perkembangan teknologi manufaktur, transformasi teknologi informasi, dan perubahan ekologi.

Uraian diatas dapat difahami bahwa secara substantif budaya organisasi secara jelas berkaitan dengan situasi dan kondisi, dengan kata lain dinamika lingkungan menjadikan faktor yang memiliki kecenderungan untuk mempengaruhi budaya organisasi. Budaya organisasi adalah suatu sistem nilai yang diperoleh dan dikembangkan oleh organisasi dan pola kebiasaan dan falsafah dasar pendirinya, yang terbentuk menjadi aturan yang digunakan sebagai pedoman dalam berfikir dan bertindak dalam mencapai tujuan organisasi. Budaya kuat merupakan budaya dimana nilai inti organisasi itu dipegang secara mendalam dan dianut bersama secara meluas.

Robbins (2001:289) yang bukunya diterjemahkan oleh Hadiana, mengemukakan 7 (tujuh) karakteristik budaya organisasi sebagai berikut:

(1) Inovasi dan keberanian mengambil risiko (*Inovation and risk taking*), adalah sejauh mana organisasi mendorong para karyawan bersikap inovatif dan berani mengambil resiko. Selain itu bagaimana organisasi menghargai tindakan pengambilan risiko oleh karyawan dan membangkitkan ide karyawan;

(2) Perhatian terhadap detil (*Attention to detail*), adalah sejauh mana organisasi mengharapkan karyawan memperlihatkan kecermatan, analisis dan perhatian kepada rincian. Penerapan dalam organisasi terminal penumpang umum antara lain : dilakukan pencatatan jumlah arus kendaraan dan penumpang yang keluar masuk terminal, memeriksa kelengkapan adminstrasi persyaratan teknis dan baik jalan kendaraan;

(3) Berorientasi kepada hasil (*Outcome orientation*), adalah sejauh mana manajemen memusatkan perhatian pada hasil dibandingkan perhatian pada teknik dan proses yang digunakan untuk meraih hasil tersebut.

(4) Berorientasi kepada manusia (*People orientation*), adalah sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi.

(5) Berorientasi tim (*Team orientation*), adalah sejauh mana kegiatan kerja diorganisasikan sekitar tim-tim tidak hanya pada individu-individu untuk mendukung kerjasama. Penerapan dalam organisasi terminal penumpang umum antara lain: dukungan manajemen pada karyawan untuk bekerja sama dalam satu tim, dukungan manajemen untuk menjaga hubungan dengan rekan kerja di anggota tim lain;

(6) Agresifitas (*Aggressiveness*), adalah sejauh mana orang-orang dalam organisasi itu agresif dan kompetitif untuk menjalankan budaya organisasi sebaik-baiknya.

(7) Stabilitas (*Stability*), adalah sejauh mana kegiatan organisasi menekankan *status quo* sebagai kontras dari pertumbuhan.

Karakteristik tersebut di atas menggambarkan kekhasan dalam kemajemukan dari budaya organisasi, gambaran tersebut menjadi dasar sebagai komitmen, perekat pemahaman bersama (*shared*), sistem bersama bagi anggota organisasi, bagaimana urusan diselesaikan di dalamnya dan bagaimana anggota organisasi diharapkan dalam berperilaku untuk mewujudkan pencapaian tujuan.

Alasan peneliti merujuk pada teori yang dikemukakan Raobbis dan Mc Schane, yaitu: *Pertama*, adanya relevansi yang jelas dari teori yang digunakan sebagai landasan upaya pemecahan masalah yang berkaitan dengan studi ilmu administrasi publik, kebijakan publik.

*Kedua*, alasan pemilihan teori budaya organisasi yang digunakan memuat relevansi yang kuat yang berkaitan dengan nilai-nilai yang menjadi pedoman bagi sumber daya manusia dalam organisasi untuk menghadapi permasalahan dan usaha penyesuaian integrasi ke dalam organisasi sehingga harus difahami, bagaimana mereka harus bertindak atau berperilaku, bahkan budaya organisasi sebagai suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi yang lain dan mempunyai kekuatan yang penuh, berpengaruh pada individu dan kinerjanya dalam pemecahan masalah dalam lingkungan organisasi.

*Ketiga*, alasan teori yang digunakan, yaitu budaya organisasi akan mampu menciptakan anggota-anggota organisasi loyal kepada organisasi, bermanfaat menjadi pedoman bertingkah laku dalam organisasi sehingga orang-orang yang bekerja menjadi sangat kohesif, kondusif dan efektif.

*Keempat*, alasan peneliti merujuk pada teori yang digunakan, yaitu bahwa karakteristik budaya serta *subculture* organisasi yang ditetapkan memiliki keeratan hubungan antara karakteristik yang satu dengan karakteristik yang lainnya dan interdependensi dalam organisasi dan menentukan budaya organisasi dalam implementasi kebijakan Kebudayaan dan Pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cianjur dan Kabupoaten Bogor.

Berdasarkan kajian pustaka dan kerangka penelitian penelitian yang diuraikan diatas, selanjutnya digambarkan kerangka penelitian dalam pendekatan perilaku sebagai berikut:

**PROSES**

**OUTPUT**

**INPUT**

**EFEKTIF**

**Karakteristik Budaya Organisasi:**

1. Inovasi dan keberanian mengambil risiko;
2. Perhatian terhadap detil;
3. Berorientasi kepada hasil;
4. Berorientasi kepada manusia;
5. Berorientasi tim;
6. Agresifitas ;
7. Stabilitas,

**Kondisi Existing Disbudpar Kab. Cianjur dan Bogor:**

* **Prilaku Organisasi**
* **Implementasi Kebijakan Pariwisata**

Budaya Organisasi dalam implementasi kebijakan Kebudayaan dan Pariwisata **Efektif/Kuat**

**strategi**

**TIDAK EFEKTIF**

**FEEDBACK**

**Gambar: 2.3.**

**Kerangka Penelitian**

**2.3. Proposisi**

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka pemikiran seperti yang telah dikemukakan, maka proposisi penelitian ini adalah:

1. Karakteristik budaya organisasi dalam implementasi kebijakan kebudayaan dan pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bogor ditentukan oleh inovasi dan keberanian mengambil risiko; perhatian terhadap detil; berorientasi kepada hasil; berorientasi kepada manusia; berorientasi pada tim; agresifitas; dan stabilitas.
2. Strategi yang dilakukan agar budaya organisasi dalam implementasi kebijakan kebudayaan dan pariwisata pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bogor ditentukan oleh kesenjangan antara faktor internal (*Stenghts* dan *Weaknesses)* dan faktoreksternal (*Opportunities* dan *Threats).*