**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS**

* 1. **Kajian Pustaka**

Peneliti pada bagian ini memaparkan terlebih dahulu hasil penelitian orang lain yang ada relevansinya dengan penelitian peneliti, yaitu dari penelitian :

* + 1. **Hasil Penelitian Agustian (2009)**

Penelitiannya berjudul : Pengaruh Pengawasan dan Budaya Kerja terhadap Kinerja Pegawai di Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang. Masalah pokok dalam penelitian ini adalah kinerja pegawai di Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang rendah. Hal ini diduga oleh pengawasan dan budaya kerja di Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang belum dilaksanakan secara optimal.

Metode yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu dengan mendeskripsikan masing-masing variabel serta menguji kedua variabel dengan pendekatan kuantitatif (statistik) yang selanjutnya dianalisis dan dibandingkan dengan teori serta masalah yang ada untuk diambil kesimpulan.

Hasil penelitian secara simultan pengawasan dan budaya kerja memberikan pengaruh kuat terhadap kinerja pegawai di lingkungan Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang sebesar 92,7%. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa pengawasan dan budaya kerja perlu mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh oleh Kepala Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang dalam menentukan kinerja pegawai di lingkungan Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang. Sedangkan variabel lain (ε) yang juga ikut mempengaruhi kinerja pegawai sebesar 7,3%.

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah bahwa pengawasan dan budaya kerja perlu mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh oleh Kepala Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang dalam menjalankan tugas sehingga kinerja pegawai di lingkungan Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Sumedang dapat berjalan secara optimal.

Keterkaitan hasil penelitian di atas dengan rencana penelitian peneliti ada hal yang sama yaitu budaya kerja, sedangkan variabel pengawasan sedikit berbeda dimana pengawasan yang akan diteliti oleh peneliti lebih bersifat spesifikasi, yaitu pada pengawasan melekat sedangkan variabel kinerja tidak peneliti teliti dan lokus nya berbeda. Oleh karena itu rencana penelitian peneliti ini masih bersifat orisinil.

* + 1. **Hasil Penelitian Herdianti (2010)**

Judul penelitiannya adalah : “Pengaruh Budaya Kerja dan Gaya Kepemimpian Demokrastis terhadap Kinerja Pegawai Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan pengamatan sementara bahwakinerja pegawainya masih rendah. Masalah tersebut diduga disebabkan oleh Budaya Kerja dan Gaya Kepemimpian Demokrastis yang belum dilakukan secara optimal.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode survey eksplanatif yang menguji pengaruh antara dua variabel yakni untuk menguji pengaruh Budaya Kerja dan Gaya Kepemimpian Demokrastis terhadap kinerja pegawai. Dengan cara ilmiah ini diharapkan data yang didapatkan lebih objektif *valid* dan reliabel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah dilakukan pengujian atau tes uji signifikasi terdapat pengaruh positif dan signifikan antara Budaya Kerja dan Gaya Kepemimpian Demokrastis terhadap Kinerja Pegawai Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Barat.

Hail penelitiannya dapat disimpulkan bahwa Budaya Kerja dan Gaya Kepemimpian Demokrastis di lingkungan Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Barat masih belum optimal, sehingga berdampak pula terhadap rendahnya kinerja pegawai. Untuk itu perlu ditempuh langkah-langkah dalam peningkatan Budaya Kerja dan Gaya Kepemimpian Demokrastis melalui penanganan secara komprehensif terhadap bebagai faktor yang mempengaruhi terhadap kinerja pegawai, terutama dalam menjawab tuntutan terhadap pelayanan kepada publik.

Keterkaitan dan relevansi dengan penelitian terdahulu atas rencana penelitian peneliti dijadikan sebagai referensi untuk pengembangan penelitian lebih lanjut, disamping untuk membedakan tingkat originalitas yang peneliti lakukan dilihat dari teori yang digunakan dan lokus yang berbeda.

* + 1. **Hasil Penelitian Kuswandi (2006)**

Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa perilaku birokrasi (X) berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai pada Biro Organisasi Provinsi Jawa Barat, sebesar 59,9%. Oleh karena itu hendaknya perilaku birokrasi mendapat perhatian yang serius dari Kepala Biro Organisasi Provinsi Jawa Barat agar kegiatan yang dilaksanakan oleh pegawai dapat berjalan secara efektif sehingga tujuan tercapai sesuai dengan rencana. Kuswandi dalam penelitiannya juga menemukan bahwa kinerja pegawai pada Biro Organisasi Provinsi Jawa Barat ternyata tidak hanya dipengaruhi oleh variabel perilaku birokrasi semata, tetapi ada faktor atau variabel lain yang juga ikut mempengaruhi terhadap kinerja pegawai tersebut tersebut yang dalam metode penelitian disebut sebagai epsilon (ε). Adapun faktor lain yang dimaksud adalah gaya kepemimpinan demokratis, pembangkitan motivasi dan penerapan disiplin terhadap aparatur, dengan persentase sebesar 40,1%.

Penelitiannya menyimpulkan bahwa Kinerja Pegawai di Biro Organisasi Provinsi Jawa Barat, sebaiknya menerapkan pola perilaku birokrasi yang lebih efektif guna mendukung terhadap kelancaran pelaksanaan pencapaian terhadap kinerja pegawai. Peneliti dalam hal ini mengomentari bahwa walaupun obyek yang berbeda, peneliti menganggap bahwa perilaku birokrasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan kinerja pegawai. Hal ini tentunya mendapat perhatian peneliti untuk melakukan penelitian lanjutan dalam lokus yang berbeda.

* + 1. **Hasil Penelitian Sentana (2007)**

Masalah pokok dalam penelitiannya adalah Kinerja Pegawai pada Dinas Kesehatan Kota Bandung rendah. Hal ini diduga disebabkan oleh faktor perilaku birokrasi pemerintahan yang belum dilaksanakan oleh pimpinan secara optimal. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori birokrasi pemerintahan dengan dimensi karakteristik individu dan karakteristik birokrasi. Sedangkan teori kinerja pegawai dengan dimensi kualitas kerja, kuantitas kerja, keandalan dan sikap.

Metode yang digunakan Deskriptif Analisis yaitu dengan mendeskripsikan masing-masing variabel serta menguji kedua variabel dengan pendekatan kuantitatif (statistik) yang selanjutnya dianalisis dan dibandingkan dengan teori serta masalah yang ada untuk diambil kesimpulan. Hasil penelitiannya membuktikan baik secara simultan maupun parsial bahwa perilaku birokrasi pemerintahan besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai pada Dinas Kesehatan Kota Bandung. Oleh karena itu hendaknya perilaku birokrasi pemerintahan mendapat perhatian yang serius dari Kepala Dinas Kesehatan Kota Bandung agar kinerja pegawai berjalan secara optimal sehingga tujuan organisasi tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Kesimpulan dalam penelitiannya adalah bahwa Kinerja Pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung, sebaiknya menerapkan pola perilaku birokrasi pemerintahan yang lebih efektif guna mendukung terhadap kelancaran pelaksanaan pencapaian terhadap kinerja pegawai. Dalam rangka mengantisipasi terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh oknum aparatur, Dinas Kesehatan Kota Bandung sebaiknya lebih mengintensifkan pola perilaku birokrasi pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Keterkaitan penelitian Surya Sentana dengan penelitian penulis, bahwa perilaku birokrasi mempunyai pemaknaan dan pengembangan ke arah kemajuan organisasi dalam mencapai tujuannya. Hal ini tentunya peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang perilaku birokrasi dalam lokus yang berbeda.

* + 1. **Hasil Penelitian Sutrisno (2009)**

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah efektivitas kerja organisasi di Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten dan Kota Se Wilayah Priangan Timur rendah. Kondisi tersebut diduga karena Gaya Kepemimpinan Demokratis dan Perilaku Birokrasiyang belum dilaksanakan oleh Pimpinan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten dan Kota Se-Wilayah Priangan Timur secara optimal.

Metode penelitian yang digunakan adalah *survey explanatory*, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk menguji hipotesis penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Untuk melakukan analisis data digunakan teknik statistik deskriptif yang berfungsi untuk mengelompokkan data, menggarap, menyimpulkan, memaparkan serta menyajikan hasil olahan”. Hal ini bertujuan untuk melakukan pola hubungan atau sebab akibat antara nilai suatu variabel (*variable dependen*) jika nilai variabel yang lain berhubungan dengannya (*variable independen*). Penelitian ini menggunakan analisis kuantitatif, yang dimaksudkan untuk melakukan pengujian hipotesis serta untuk melakukan interpretasi secara mendalam.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Gaya kepemimpinan demokratis dan perilaku birokrasi memberikan pengaruh yang kuat dan signifikan terhadap efektivitas kerja organisasi di Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten dan Kota se Wilayah Priangan Timur Provinsi Jawa Barat sebesar 72.6%. Artinya bahwa gaya kepemimpinan demokratis dan perilaku birokrasi perlu mendapat perhatian yang sungguh-sungguh oleh pimpinan rumah sakit agar efektivitas kerja organisasi RSUD Kabupaten dan Kota se-Wilayah Priangan Timur dapat berjalan secara optimal. Sedangkan faktor-faktor yang tidak diteliti (epsilon-nya) adalah 27.4%.

Gaya kepemimpinan demokratis yang terdiri dari karakteristik hasil keputusan bersama 14.5%, langkah-langkah efektivitas hasil diskusi 5.3%, kebebasan anggota organisasi 46.1% dan obyektivitas pemimpin dalam memberikan pujian dan kritik 8.1%, memberikan pengaruh yang kuat dan signifikan terhadap efektivitas organisasi RSUD Kabupaten dan Kota se Wilayah Priangan Timur Provinsi Jawa Barat. Dalam konteks ini karakteristik kebebasan anggota organisasi dalam menyampaikan saran, pendapat dan kritik memberikan pengaruh yang paling besar. Sedangkan karakteristik langkah-langkah aktivitas hasil diskusi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan memberikan pengaruh yang paling kecil terhadap efektivitas kerja organisasi. Sedangkan faktor-faktor lain yang tidak diteliti (epsilon-nya) adalah 26%.

Perilaku birokrasi yang diukur melalui karakteristik individu sebesar 32% dan karakteristik birokrasi 42.4% memberikan pengaruh yang kuat dan signifikan terhadap efektivitas kerja organisasi RSUD Kabupaten dan Kota se-Wilayah Priangan Timur Provinsi Jawa Barat. Karakteristik yang memberikan pengaruh besar adalah karakteristik birokrasi, dan yang paling kecil adalah karakteristik individu terhadap efektivitas kerja organisasi RSUD Kabupaten dan Kota se-Wilayah Priangan Timur Provinsi Jawa Barat. Sedangkan faktor-faktor lain yang tidak diteliti (epsilon-nya) adalah 25.6%.

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah perlu dilakukan penelitian lanjutan tentang fenomena belum optimalnya pengaruh gaya kepemimpinan demokratis dan perilaku organisasi terhadap efektivitas kerja di Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Priangan Timur, khususnya ditinjau dari perspektif ilmu administrasi publik. Fenomena tersebut diperkuat oleh adanya variabel lain yang tidak diteliti di luar dari variabel gaya kepemimpinan demokratis dan perilaku organisasi pada penelitian ini, namun mempengaruhi efektivitas kerja organisasi. Dalam penelitian ini, peneliti menyampaikan juga tentang adanya penguatan terhadap teori gaya kepemimpinan demokratis dan perilaku birokrasi dalam meningkatkan efektivitas kerja organisasi.

Tabel 2.1

Keterkaitan Antara Penelitian Terdahulu dengan Rencana Penelitian Peneliti

| **Nama** | **Teori yang Digunakan Peneliti Terdahulu** | **Teori yang Digunakan Peneliti** | **Persamaan/ Perbedaan** |
| --- | --- | --- | --- |
| Agustian (2009) | Pengawasan (Siagian, 2001), Budaya kerja (Ndraha, 1999) dan Kinerja pegawai (Sedarmayanti, 2001) | Perilaku birokrasi (Ndraha, 2009), budaya kerja (Ndraha, 2008) dan kinerja pegawai (Mangkunegara, 2005) | Perilaku birokrasi tidak ada, budaya kerja teorinya sama, dan kinerja pegawai sama teori berbeda dan lokus berbeda |
| Herdianti (2010) | Budaya kerja (Siagian, 1999) ,Gaya kepemimpinan demokratis, (Permadi, 2009) kinerja pegawai ( Sentono, 2009) | Perilaku birokrasi (Ndraha, 2009), budaya kerja (Ndraha, 2008) dan kinerja pegawai (Mangkunegara, 2005) | Perilaku birokrasi tidak ada, budaya kerja sama teori berbeda, dan kinerja pegawai sama teori berbeda dan lokus berbeda |
| Kuswandi (2006) | Gaya kepemimpinan demoratis (Riva’i, 2003), perilaku birokrasi (Thoha, 1988) dan kinerja pegawai (Sedarmayanti, 2001) | Perilaku birokrasi (Ndraha, 2009), budaya kerja (Ndraha, 2008) dan kinerja pegawai (Mangkunegara, 2005) | Perilaku birokrasi sama teori berbeda, budaya kerja tidak ada, dan kinerja pegawai sama, teori berbeda dan lokus berbeda |
| Sentana (2007) | Perilaku birokrasi (Toha, 1988) dan kinerja pegawai (Sedarmayanti, 2001) | Perilaku birokrasi (Ndraha, 2009), budaya kerja (Ndraha, 2008) dan kinerja pegawai (Mangkunegara, 2005) | Perilaku birokrasi sama teori berbeda, budaya kerja tidak ada, dan kinerja pegawai sama teori berbeda dan lokus berbeda |
| Sutrisno (2009) | Gaya kepemimpinan demokratis (Riva’i, 2003), perilaku birokrasi (Thoha, 1988) dan efektivitas kerja organisasi (Gibson et.al dalam  Adriani (1996:) | Perilaku birokrasi (Ndraha, 2009), budaya kerja (Ndraha, 2008) dan kinerja pegawai (Mangkunegara, 2005) | Perilaku birokrasi sama teori berbeda, budaya kerja tidak ada, dan kinerja pegawai tidak ada dan lokus berbeda |

Sumber : Disusun Peneliti, 2012.

Tabel di atas dapat dijelaskan bahwa hasil penelitian terdahulu memberikan apresiasi kepada penulis untuk menambah wawasan yang lebih luas dalam tatanan teoritik dan empirik. Disamping itu bahwa penelitian terdahulu tersebut ada beberapa hal yang sama adapula yang berbeda teorinya, sedangkan lokusnya berbeda. Oleh karena itu judul penelitian penulis mencerminkan originalitas dan tidak plagiat.

* + 1. **Lingkup Administrasi Publik**

Secara etimologis istilah administrasi berasal dari bahasa Inggris dari kata *Administration* yang bentuk infinitifnya adalah *to administer*. Silalahi (2002:2) menjelaskan sebagai berikut : “Dalam kata *to administer* diartikan sebagai *to manage* (mengelola) atau *direct* (menggerakkan)”. Kata Administrasi juga berasal dari bahasa Belanda dari kata *Administratie* mempunyai pengertian yang mencakup *stelselmatige verkrijging en verwerking van gegeven* (tatausaha), *bestuur* (manajemen dari kegiatan organisasi) dan *beheer* (manajemen dari sumber daya, seperti *financial,* personel, gudang). Istilah, pengertian dan hakikat administrasi di Indonesia pada mulanya berasal dari Eropa Barat atau Eropa Kontinental melalui penjajahan Belanda. Pengertian administrasi secara sempit dijelaskan oleh Mufiz yang mengutip pendapat Reksohadiprawiro dalam Silalahi (2002:6) adalah sebagai berikut :

Administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapih dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya.

Definisi para ahli tentang administrasi ini sangat banyak dan pada prinsipnya mempunyai pengertian yang sama yaitu antara lain : Kerjasama, Banyak orang, untuk mencapai tujuan bersama. Pengertian Administrasi secara luas dijelaskan oleh The Liang Gie dalam Silalahi (2002:8) yaitu sebagai berikut : “Administrasi adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu disebut administrasi”. Pengertian administrasi telah banyak dijelaskan oleh beberapa sarjana, diantaranya yaitu, Simon dalam Syafiie (2003:13) menyatakan sebagai berikut : “Administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama”. Sedangkan menurut Atmosudirdjo dalam Syafiie (2003:14) mendefinisikan mengenai administrasi sebagai berikut :

Administrasi merupakan fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi dari administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya, administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, disitu terdapat administrasi.

Administrasi Negara merupakan tempat untuk para administrator sebagai pelaksana kebijakan-kebijakan untuk melaksanakan tugas-tugas negara. Dalam kaitan ini Nigro dan Nigro dalam Syafiie (2003:25) menyatakan sebagai berikut :

1. Administrasi publik, adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan,
2. Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif. Serta hubungan diantara mereka.
3. Administrasi publik memiliki peranan yang penting dalam merumuskan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.

Administrasi publik merupakan tempat para administrator sebagai pelaksana kebijakan-kebijakan untuk melaksanakan tugas-tugas negara. Waldo dalam Admosoedarmo (1996:9) mengemukakan : “Administrasi adalah suatu daya upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi”. Dalam kaitan ini, makna yang dapat diambil dari berbagai pengertian di atas, bahwa Administrasi, Administrasi Negara (*Public Administration*) dan pembuatan (*administrator*) atau pelaksanaan (*implementasi*) kebijakan adalah merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Semua kebijakan yang muncul tiada lain karena sesuatu hal atau dalam mengatasi masalah-masalah, kesulitan-kesulitan agar sedapat mungkin dipecahkan.

Tjokroamidjojo (2001:16) yaitu ”Ditinjau dari segi perkembangan, administrasi dapat bagi atas dua bagian besar, yaitu : (1) Administrasi negara (*Public Administration*)dan (2) Administrasi niaga (*Bussiness Administration*)”*.* Secara khusus, administrasi negara terbagi ke dalam tiga unsur besar sebagaimana dikemukakan Tjokroamidjojo (2001:19) yaitu :

Unsur administrasi negara adalah (a) Administrasi Keuangan, (b) Administrasi Kepegawaian, (c) Administrasi Material dan ketiga unsur administrasi tersebut memiliki tugas yang sama yaitu bertugas untuk mendapatkan, menggunakan dan mengendalikan.

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

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 Pfiffner dan 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 servants 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 tersebut di atas menurut peneliti adalah bahwa administrasi publik pada intinya tidak lain untuk memberikan pelayan publik/masyarakat dengan sebaik-baiknya dengan didasarkan kepada aturan yang berlaku. Pendapat lain mengenai administrasi negara yaitu menurut Pfiffner dan Presthus (1975:4) bahwa ”*Public administration involves the implementation of public which has been determine by representative political bodies”.* Artinya bahwaadministrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

Pernyataan tersebut di atas menggambarkan betapa luasnya pengertian administrasi publik karena di dalamnya merupakan proses dari kebijakan-kebijakan pemerintah yang harus di jalankan kepada masyarakat. Lebih jauh Pfiffner dan Prestus (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”.* Secara global, adminstrasi publik adalah suatu proses bersangkutan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Pendapat tersebut memberikan pemaknaan bahwa administrasi publik merupakan proses untuk menjalanklan kebijakan-kebijakan pemerintah. Secara khusus administrasi negara untuk Indonesia telah didefinisikan LANRI (2000:87), yaitu :

Administrasi Negara Republik Indonesia adalah seluruh penyelenggaraan kekuasaan Pemerintah Negara Indonesia dengan memanfaatkan segala kemampuan aparatur negara serta segenap dana dan daya demi tercapainya tujuan Negara Indonesia dan terlaksananya tugas Pemerintah Republik Indonesia seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Penyelenggaraan administrasi negara tidak terlepas dari kebijakan-kebijakan negara, karena kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Dalam pelaksanannya agar kebijakan dapat berlangsung dengan efektif harus diimbangi dengan sumber-sumber yang lengkap dan tepat. Sumber–sumber tersebut tidak dapat terpisahkan satu sama lain dalam penyelenggaraan administrasi negara supaya dapat berlangsung secara efektif dan efisien.

* + 1. **Lingkup Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia**

Organisasi diibaratkan sebagai anatomi dari administrasi sedangkan manajemen sebagai fisiologinya. Organisasi menunjukkan struktur daripada administrasi sedangkan manajemen menunjukkan fungsinya. Keduanya saling bergantung dan tidak dapat dipisahkan satu daripada yang lain sebagaimana halnya anatomi dan psiologi daripada setiap organisme hidup, adalah saling bergantung dan tidak dapat dipisahkan satu daripada yang lain dalam satu ikatan yang jalin menjalin.

Secara lebih tepat organisasi menurut Waldo dalam Admosoedarmo (1996:26) “Organisasi adalah sebagai suatu struktur antar hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formil dan kebiasaan di dalam suatu sistem administrasi”. Dalam setiap sistem administrasi pastilah ada orang yang memerintah dan ada yang diperintah, di dalam rangka pelaksanaan sutu usaha tertentu atau berbagai usaha dan biasanya perintah itu ditaati. Hal ini berarti bahwa ada orang yang mempunyai wewenang yang lebih atas dari yang lainnya, dan ini ternyata dengan adanya hubungan antara memberi perintah dan mentaati perintah.

Terselenggaranya kegiatan kerjasama kelompok manusia dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama, diperlukan sarana atau alat yang dapat dijadikan wadah atau tempat terselenggaranya kegiatan tersebut, yaitu organisasi. Maksudnya agar semua tujuan bersama dapat tercapai secara efektif dan efisien. Hal ini sesuai dengan pendapat Handayaningrat (1997:42) sebagai berikut : “Organisasi adalah wadah (wahana) kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usaha mencapai tujuan”. Orang-orang bekerja sesuai dengan tempat, kewenangan dan tanggung jawab dalam suatu hirarki dan fungsinya masing-masing, yaitu tempat dan fungsinya mulai yang terendah sampai yang tertinggi. Saling bersinergi antar masing-masing anggota kelompok, karena semua berada dalam satu kesatuan dan sistem yang telah ditetapkan bersama. Selanjutnya Barnard dalam Hasibuan (2006:123) mengemukakan : “*As a system consciously coordinated activity or forces of two or more person”.* Pendapat diatas diartikan bahwa organisasi adalah suatu sistem kerja sama yang terkoordinasi secara sadar dan dilakukan oleh dua orang atau lebih. Sementara Siagian (2005:7) mendefinisikan sebagai berikut :

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

Adanya atasan dan bawahan, menunjukan adanya pembagian tugas dan hirarkhi yang jelas dalam suatu ikatan formal. Bentuk persekutuan antara dua orang, menujukan bahwa organisasi merupakan wadah untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah bersama. Jadi organisasi adalah tempat atau wadah bagi orang-orang yang mengikatkan diri sebagai kelompok, yang memiliki wewenang, tanggungjawab dan pembagian tugas yang jelas, agar mudah mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berbicara mengenai administrasi dan organisasi maka juga akan berbicara mengenai manajemen. Untuk memahami pengertian manajemen, terlebih dahulu diuraikan sedikit tentang definisi dari manajemen itu sendiri. Manajemen berasal dari kata *to manage* yang secara umum berarti mengatur, mengurus dan mengelola.

Barnard dalam Hasibuan (2006:2) mengemukakan bahwa : “Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu”*.* Sedangkan manajemen menurut Terry dalam Siagian (2005:16) sebagai berikut : *“Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling performed to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources”.* Pendapat diatas dapat diartikan bahwa manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya.

Komaruddin (2000:2) mengemukakan lebih lanjut mengenai manajemen sebagai berikut : *“Management is an integrating systematic process by which authorized individuals create, provide for, and operate an organization in the selection and accomplishment of its goals”*. Dari kutipan tersebut dapat diartikan bahwa manajemen merupakan suatu proses pengintegrasian yang sistematis yang dipergunakan oleh orang-orang yang berwenang untuk menciptakan, menyediakan, untuk mengoperasikan suatu organisasi dalam menentukan dan mencapai tujuan-tujuannya. Pokok penting yang dapat ditarik dari pendapat ini adalah adanya pengintegrasian kegiatan kedalam suatu sistematika kerja tertentu dalam rangka mencapai mencapai tujuan organisasional.

Suwatno (2002:3) memberikan pengertian terhadap konsep manajemen sebagai berikut :

1. Sesuatu ”kegiatan atau *job*” artinya kegiatan untuk mengatur, merencanakan, melaksanakan, mengawasi jalannya kegiatan, sehingga tujuan dapat tercapai dengan baik.
2. Suatu ”posisi atau jabatan” yaitu suatu kegiatan yang disediakan bagi mereka yang memenuhi syarat untuk menduduki tempat tersebut.

Pendapat tersebut memberikan arti bahwa manajemen adalah suatu keterampilan memanfaatkan sumber daya yang tersedia pada organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, Siagian (2005:3) mengemukakan : “Manajemen dapat didefinisikan sebagai suatu kemampuan atau suatu keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka kegiatan untuk pencapaian tujuan dengan cara melalui kegiatan-kegiatan orang lain”. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa manajemen adalah suatu ilmu dan seni (kiat) dalam mencapai tujuan dan sasaran organisasi dengan memanfaatkan seluruh sumber daya yang tersedia secara efektif dan efisien, melalui berbagai fungsi manajemen. Manajemen sendiri memiliki beberapa fungsi, Oey Liang Lee dalam Hasibuan (2006:3), menjelaskan fungsi manajemen adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan, penetapan tujuan, *policy*, prosedur, budget dan program dari suatu organisasi.
2. Pengorganisasian, sebagai keseluruhan aktivitas manajemen dalam mengelompokkan orang-orang serta penetapan tugas, fungsi, wewenang, serta tanggung jawab masing-masing dengan tujuan terciptanya aktivitas-aktivitas yang berdaya guna dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
3. Pengarahan, fungsi manajemen yang berhubungan dengan usaha memberi bimbingan, saran-saran, perintah-perintah, atau instruksi-instruksi kepada bawahan dalam pelaksanaan tugas masing-masing.
4. Pengkoordinasian, merupakan fungsi manajemen untuk melakukan berbagai kegiatan agar tidak terjadi kekacauan, percekcokan, kekosongan kegiatan dengan jalan menghubung-hubungkan, menyatu padukan dan menyelaraskan kegiatan.
5. Pengontrolan, sering juga disebut pengendalian adalah salah satu fungsi manajemen yang berupa mengadakan penilaian dan sekaligus mengadakan koreksi sehingga apa yang sedang dilakukan bawahan dapat diarahkan ke jalan yang benar untuk mencapai tujuan organisasi.

Fungsi-fungsi manajemen tersebut di atas merupakan usaha manajemen untuk memperoleh suatu hasil dalam kerangka kegiatan pencapaian tujuan dengan cara melalui kegiatan-kegiatan orang lain. Lebih lanjut fungsi-fungsi manajemen menurut Stoner yang dikutip oleh Handoko (2004:22), antara lain :

1. *Planning* atau perencanaan*,* yaitupenentuan serangkaian tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan. Pembatasan yang terakhir merumuskan perencaan.
2. *Organizing* atau pengororganisasian adalah kumpulan dua orang atau lebih yang bekerja sama dalam cara yang terstruktur untuk mencapai sasaran spesifik atau sejumlah sasaran.
3. *Leading* atau Memimpin adalah proses mengarahkan dan mempengaruhi aktivitas atau memotivasi pegawai yang berkaitan dengan pekerjaan dari anggota kelompok atau seluruh organisasi.

Pekerjaan leading meliputi lima kegiatan yaitu :

* Mengambil keputusan
* Mengadakan komunikasi agar ada saling pengertian antara manajer dan bawahan
* Memberi semangat, inspirasi, dan dorongan kepada bawahan supaya mereka bertindak.
* Memilih orang-orang yang menjadi anggota kelompoknya
* Serta memperbaiki pengetahuan dan sikap-sikap bawahan agar mereka terampil dalam usaha mencapai tujuan yang ditetapkan.

1. *Controlling* atau pengawasan, sering juga disebut pengendalian adalah salah satu fungsi manajemen yang berupa mengadakan penilaian, bila perlu mengadakan koreksi sehingga apa yang dilakukan bawahan dapat diarahkan ke jalan yang benar dengan maksud dengan tujuan yang telah digariskan semula.

Seluruh fungsi ini harus terpadu secara seimbang, dengan menguasai seluruh fungsi manajemen ini seorang pimpinan akan lebih efektif dalam menjalankan roda kegiatan organisasi. Fungsi *leading* memiliki aspek penting dalam kepemimpinan manajemen, memimpin organisasi dengan baik dan efektif merupakan kunci untuk menjadi seoarang pimpinan organisasi dalam memanage sumber daya manusia dalam suatu organisasi. Fayol dalam Robbins terjemahan Pasolong (2010:380) mengemukakan prinsip-prinsip administrasi sebagai berikut:

1. Pembagian pekerjaan,
2. Wewenang,
3. Disiplin,
4. Kesatuan komando,
5. Kesatuan arah,
6. Mengalahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum,
7. Pemberian upah,
8. Pemusatan,
9. Rentang kendali,
10. Tata tertib,
11. Keadilan,
12. Stabilitas pada jabatan personal,
13. Inisiatif,
14. Rasa persatuan.

Prinsip-prinsip administrasi tersebut di atas mengarahkan kepada peningkatan masalah efisiensi administrasi, karena dengan efisiensi diperkirakan akan dapat meningkatkan tujuan organisasi sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Pemahaman Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) tidak terlepas dari pengertian manajemen di mana menurut Terry dalam Winardi (1986:27) mendefinisikan bahwa : “Manajemen adalah proses pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya melalui kegiatan yang dilakukan oleh orang lain”. Sedangkan menurut Siagian (2007 : 7) bahwa : “Manajemen sebagai proses kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pemberian motivasi dan pengawasan yang dilakukan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Menurut Follett dalam Silalahi (2007 : 29) mengungkapkan bahwa :

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) adalah suatu seni untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai pekerjaan yang diperlukan, atau dengan kata lain tidak melakukan pekerjaan- pekerjaan itu sendiri.

Faktor-faktor perkembangan budaya manusia, ilmu dan teknologi telah mendorong perlunya manajemen sumber daya manusia dalam mengelola organisasi atau perusahaan. Perubahan tersebut dapat dilihat dari perubahan pandangan dan sikap manajemen terhadap SDM itu sendiri, sebagaimana yang diungkapkan Stoner dalam Sindoro (1996 : 31) bahwa :

Manajemen sumber daya manusia adalah suatu prosedur yang berkelanjutan yang bertujuan untuk memasok suatu organisasi atau perusahaan dengan orang-orang yang tepat untuk ditempatkan pada posisi dan jabatan yang tepat pada saat organisasi memerlukannya.

Upaya meningkatkan mutu tenaga kerja untuk dapat memenuhi tantangan peningkatan peran serta, efisiensi dan produktivitas dan menjadikan sumber daya manusia sebagai sumber pertumbuhan yang efektif. Semuanya berhubungan dengan pemberian bantuan dari para pegawai tersebut dapat berkembang ke tingkat kecerdasan dan pengetahuan serta kemampuan yang lebih tinggi. Selanjutnya, menurut Siagian (2007 : 23) bahwa :

MSDM berarti mengatur, mengurus SDM berdasarkan visi perusahaan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara optimum. Karenanya, MSDM juga menjadi bagian dari Ilmu Manajemen (*Management Science*) yang mengacu kepada fungsi manajemen dalam pelaksanaan proses-proses perencanaan, pengorganisasian, staffing, memimpin dan mengendalikan.

Kerangka Hukum yang mendasari mengenai fungsi-fungsi pelaksanaan Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) dalam desentralisasi administrasi termuat dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang salah satu isinya adalah :

Menyelenggarakan manajemen PNS yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan PNS, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani manajemen kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Manajemen sumber daya manusia adalah suatu proses menangani berbagai masalah pada ruang lingkup karyawan/pegawai, manajer dan tenaga kerja lainnya untuk dapat menunjang aktivitas organisasi atau perusahaan demi mencapai tujuan yang telah ditentukan. Bagian atau unit yang biasanya mengurusi SDM adalah departemen sumber daya manusia atau dalam bahasa Inggris disebut *Human Resources Development* (HRD). Flippo dalam Wahyudi (2002 : 54) mengungkapkan bahwa :

Manajemen Sumber Daya Manusia (*Human Resources Management*) adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan kegiatan pelaksanaan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat.

Manajemen Sumber Daya Manusia harus mampu mengarahkan sumber daya manusia untuk pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sehingga fungsi manajemen sumber daya manusia mempunyai tujuan menunjang tugas manajemen (perusahaan) menjalankan roda organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya.

Heidjrachman (2006 : 22) mengungkapkan bahwa pencapaian tujuan organisasi atau perusahaan dalam manajemen sumber daya manusia umumnya meliputi :

1. Memaksimalkan pendayagunaan sumber daya organisasi/ perusahaan dengan cara yang efisien dan efektif.
2. Mempersatukan dan menyelaraskan tujuan organisasi perusahaan dengan tujuan pribadi para pegawai/karyawan.
3. Memenuhi dan melayani kebutuhan masyarakat.

Manajemen Sumber Daya Manusia harus mampu mengarahkan sumber daya manusia untuk pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sehingga fungsi manajemen sumber daya manusia mempunyai tujuan menunjang tugas manajemen (perusahaan) menjalankan roda organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya, sebagaimana yang diungkapkan Siagian (2007 : 47) mengemukakan bahwa fungsi manajemen sumber daya manusia itu meliputi:

1. Perencanaan SDM
2. Analisis dan Rancang Bangun Pekerjaan
3. Rekrutmen Tenaga Kerja
4. Seleksi Pegawai
5. Penempatan Pegawai
6. Pengembangan SDM
7. Perencanaan karir
8. Penilaian Prestasi Kerja
9. Sistem Imbalan
10. Pemeliharaan hubungan dengan karyawan
11. Pemeliharaan hubungan industrial
12. Audit kepegawaian

Pengembangan sumber daya manusia akan tercipta dan menghasilkan sumber daya yang berkualitas dengan melaksanakan fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia itu tersebut. Kualitas sumber daya yang semakin meningkat sejalan dengan tantangan dalam perkembangan yang semakin cepat.

* + 1. **Lingkup Perilaku, Birokrasi dan Perilaku Birokrasi**
       1. **Lingkup Perilaku**

Perkembangan faham antroposentris semakin menempatkan manusia sebagai *focus of interest* dalam berbagai dimensi kehidupan di dunia. Oleh karena itulah kemudian konsep perilaku semakin mendapat perhatian serius dari para ahli administrasi dan manajemen seiring dengan kesadaran akan pentingnya aspek manusia bagi suatu organisasi. Konseptualisasi tentang perilaku sebenarnya telah dimulai sejak abad XX, terutama pada dekade 40-an tepatnya pasca perang dunia ke-2 tahun 1945 konsep tersebut mendapat atensi yang sangat besar dari para ahli. Salah satu bukti kuatnya atensi tersebut adalah munculnya buah karya Simon berjudul “*Admistrative behavior*” yang di dalamnya mengupas tentang pentingnya aspek manusia dalam suatu organisasi. Karya ini dianggap sebagai *landmark* dari perkembangan ilmu perilaku organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut Fishborn dalam Zamroni (1992:154) mengemukakan sebuah pengertian tentang perilaku sebagai berikut :

Perilaku adalah fungsi sikap, perilaku erat kaitannya dengan niat, sedangkan niat akan ditentukan oleh sikap dan norma subyektif. Niat seseorang untuk melakukan sesuatu ditentukan oleh dua hal, *pertama* sesuatu yang datang dari dalam dirinya yaitu sikap; *kedua* sesuatu yang datang dari luar yakni persepsi tentang pendapat orang lain terhadap dirinya dalam kaitan dengan perilaku yang diperbincangkan.

Pendapat tersebut di atas menurut pemikiran peneliti adalah bahwa perilaku merupakan aktivitas seseorang yang dapat diamati, disamping itu perilaku erat kaitannya dengan sikap daripada individu manusia itu sendiri. Konsepsi lain dikemukakan oleh Hersey dan Blanchard dalam Dharma (2003:34) bahwa : “Perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan artinya perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu”. Tentang adanya motivasi yang mempengaruhi perilaku tersebut Ndraha (2009:66) mengemukakan bahwa “perilaku dipengaruhi oleh kondisi yang datang dari lingkungan dan kepentingan yang didasari (dari dalam) oleh yang bersangkutan”.

Perilaku pada posisi lain, dapat mempengaruhi lingkungan dan sebaliknya pada kondisi tertentu lingkungan dapat mempengaruhi perilaku yang oleh Siagian (2005:174) disebut sebagai kondisi interdependensi. Berkaitan dengan hal ini, Siagian (2005:174) mengatakan bahwa :

Terdapat hubungan yang sangat erat antara perilaku dengan berbagai akibatnya. Dalam kenyataan perilaku tertentu akan semakin diperkuat atau semakin sering ditampilkan apabila bersifat positip dan menyenangkan. Merupakan hal yang wajar dalam manusia apabila dalam perjalanan hidupnya seseorang mempertahankan perilaku yang demikian. Demikian pula dengan manajemen, akan mempertahankan perilaku individu dalam organisasi itu untuk mempunyai konsekuensi positip, yang oleh para ahli ini disebut hubungan ketergantungan.

Perilaku cenderung selalu berhubungan dengan lingkungan sekitar akibat adanya aktivitas organisasi tersebut. Oleh karena itu, Atchinson dalam Siagian (2005:435) berpendapat bahwa : “Perilaku juga dapat dipandang sebagai kegiatan organisme yang dapat diamati oleh organisme lain atau oleh instrumen penelitian”. Sejalan dengan pandangan organisasi Thoha (1999:185) menandaskan bahwa “Organisasi merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu dalam usaha bekerjasama mencapai suatu tujuan tertentu”.

Perilaku pada hakikatnya merupakan fungsi interaksi antara seseorang dengan lingkungannya. Interaksi tersebut melibatkan kepribadian manusia yang kompleks dengan lingkungannya yang memiliki tatanan tertentu. Proses terjadinya perilaku, pada umumnya timbul karena rangsangan lingkungannya, sehingga perilaku manusia memiliki sifat yang berbeda. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya kemampuan, kebutuhan, cara berpikir untuk menentukan pilihan, pengalaman dan reaksi terhadap sesuatu.

Siagian (2005:5) memberi penjelasan bahwa :

Perilaku dapat diberi arti sebagai suatu tanggapan atau reaksi individu yang terwujud dan digerakkan (sikap), baik melalui anggota badan ataupun ucapan. Pola perilaku yang merupakan suatu pola perilaku hubungan definitif antara suatu stimulus dengan tanggapan yang menyebabkan organisasi berprilaku menurut cara tertentu dan seragam bilamana suatu stimulus tertentu terjadi.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa perilaku melahirkan suatu pola tertentu dari hubungan antara dorongan bertindak dengan tanggapan dari adanya tindakan atau perilaku seseorang menurut cara tertentu yang dilakukannya. Memahami perilaku manusia merupakan titik pangkal untuk dapat mengerti perilakunya dalam organisasi. Suatu pandangan yang berorientasi keistimewaan adalah jalan yang paling mudah untuk mengerti perilaku manusia, yang dalam pandangan tersebut, perilaku manusia ditentukan oleh proses masukan dan keluarannya. Hal ini berarti harus menganggap bahwa perilaku manusia adalah sebagai suatu sistem yang terbuka, bukan sesuatu yang dapat diisolasi dan manusia berintegrasi dengan lingkungannya serta hidup dalam lingkungannya.

Secara sosiologis, untuk memahami perubahan perilaku anggota suatu organisasi, tidak dapat terlepas dari suatu paradigma perilaku sosial (*social behavior*). Paradigma perilaku sosial memusatkan perhatiannya pada adanya hubungan antara individu dengan lingkungannya. Hal yang menjadi inti persoalan sosiologis pada paradigma tersebut adalah perilaku individu yang berlangsung dalam hubungan dengan lingkungannya. Hubungan tersebut mengakibatkan adanya perubahan perilaku dan perubahan terhadap lingkungan. Perubahan perilaku dibutuhkan untuk pemberdayaan organisasi guna meningkatkan kualitas dan efisiensi, serta membagi ide-ide dan belajar di antara sesama anggota organisasi. Upaya pemberdayaan menuntut perubahan peran seseorang yang diharapkan dapat membuat dan mencapai hubungan yang efektif, serta mengembangkan kemampuan para anggota organisasi itu sendiri.

Perubahan perilaku anggota suatu organisasi pun dipengaruhi oleh pola hubungan yang terjadi di dalam organisasi antara individu yang satu dengan individu yang lainnya. Keeratan hubungan dalam suatu organisasi menentukan norma organisasi tersebut dan mempengaruhi kinerja seseorang. Secara lebih jelas hal ini dikemukakan oleh Indrawijaya (1989:122), sebagai berikut :

Tingkat keeratan yang cukup tinggi akan mempengaruhi perilaku kelompok. Bilamana norma kelompok menuntut prestasi yang tinggi, maka hal tersebut akan mendorong para anggotanya untuk berprestasi tinggi. Sebaliknya, bila norma kelompok menuntut prestasi rendah, maka hal tersebut Akan membatasi dorongan seseorang untuk berprestasi tinggi.

Suatu norma kelompok yang berlaku akan memberikan bimbingan dan arah bagi perilaku anggota organisasi, atau diharapkan sebagai alat bagi para anggota organisasi agar berprilaku sesuai dengan norma yang yang sudah ditentukan dan disetujui bersama walaupun tidak semua anggota selalu bertindak dan berprilaku sesuai dengan norma tersebut. Pengaruh norma sangat menentukan perilaku seseorang yang dapat berupa penyesuaian, kompliansi dan akseptasi. Penyesuaian atau konformitas menurut Indrawijaya (1989:119) adalah : “suatu perubahan perilaku atau kepercayaan terhadap kelompok atau organisasi sebagai akibat tekanan kelompok, baik yang betul ada maupun yang dibayangkan ada”. Jadi jelaslah, bahwa manusia yang berada dalam suatu organisasi sering menyesuaikan perilakunya. Seseorang dalam penyesuaian yang bersifat kompilasi secara nyata bertindak dan berperilaku sesuai dengan norma yang berlaku, tetapi tidak sampai di hati nuraninya sendiri.

Setiap perilaku dari individu, disebabkan oleh situasi interaksi sikap yang kompleks, nilai-nilai dan variabel-variabel situasional yang rumit, seperti tekanan sosial, pilihan tingkah laku aktual, peristiwa sosial, dan sikap-sikap yang saling bertentangan yang sering menyebabkan seseorang untuk bertindak ke arah pelanggaran atas pilihan sikapnya. Hal tersebutlah yang merupakan suatu reduksi yang menyebabkan individu di dalam organisasi berperilaku. Perilaku akan ditentukan pula oleh kebutuhan dan keinginan terhadap suatu hal tertentu yang akan diusahakan untuk dapat tercapai. Dalam kajian ilmu administrasi publik, konsep ini sering disebut dengan istilah “motivasi”, sebagai dorongan dan usaha untuk memenuhi atau memuaskan suatu kebutuhan atau untuk mencapai suatu tujuan, dimana tingkah laku dimulai, diperkuat, didorong, diarahkan dan dihentikan. Pada saat ini, perilaku aparatur yang paling diharapkan adalah perilaku aparatur pemerintah yang profesional dalam mewujudkan aspirasi rakyat, sehingga akan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat kepada mereka.

* + - 1. **Lingkup Birokrasi**

Berkaitan dengan konsepsi birokrasi, penulis dapat mengemukakan bahwa terminologi birokrasi sesungguhnya berasal dari dua akar kata, yaitu : “*Bureau*” , atau “*Burra*” artinya kain kasar penutup meja, dan “*cracy*”, ruler keduanya membentuk kata “*bureaucracy*”. Berpijak dari kata tersebut, sekurang-kurangnya terdapat tiga macam arti birokrasi, yaitu : *Pertama*, birokrasi diartikan sebagai *government by bureaus* artinya pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat oleh pemegang kekuasaan, pemerintah atau atasan dalam organisasi formal baik publik maupun privat. Dengan demikian, pemerintahan birokratik adalah pemerintahan tanpa partisipasi pihak yang diperintah. *Kedua*, birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu sifat kaku, macet, berliku-liku dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa. *Ketiga*, birokrasi sebagai tipe ideal organisasi.

Konsep birokrasi ini dianggap berasal dari teori Weber dalam Siagian (2005:31) yang secara komprehensif dapat dijelaskan sebagai berikut : ”ada dua macam konsekuensi, yaitu konsekuensi yang dapat diantisipasi (*anticipated consequences*) dan konsekuensi yang tidak dapat diantisipasi (*unanticipated consequences*)”. Kedua konsekuensi ini dipengaruhi oleh dua kekuatan yaitu : pertama, karakteristik birokrasi dan kedua karakteristik individu para pejabat (warga) organisasi. Weber dalam Siagian (2005:37) berpendapat bahwa ”birokrasi dalam lingkungan tertentu, terbentuk atau dibentuk seperti mesin (*machine model*) yang pada gilirannya mengontrol kedua macam konsekuensi tersebut”. Supriatna (1996:104) mengemukakan kriteria birokrasi pusat dan lokal dari tiga aspek penting, yaitu :

1. Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat,
2. Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas,
3. Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Kriteria birokrasi seperti yang disebutkan di atas menurut peneliti erat kaitannya dengan pencapaian tujuan organisasi khususnya berkaitan dengan persoalan pelayanan kepada masyarakat atau publik. Menurut Albrow dalam Karim dan Daryanto (1996:82) dikemukakan bahwa terdapat tujuh konsep modern tentang birokrasi, yaitu :

(1) Birokrasi sebagai organisasi rasional, (2) Birokrasi sebagai in-efisiensi organisasi, (3) Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, (4) Birokrasi sebagai administrasi negara (*public*) (5) Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, (6) Birokrasi sebagai sebuah organisasi dan (7) Birokrasi sebagai masyarakat modern.

Sesuai dengan perkembangan iklim globalisasi dan demokratisasi belakangan ini, hampir dapat dipastikan tidak terdapat lagi negara yang tidak adaptif dengan sistem birokrasi, bahkan dalam batas tertentu keberhasilan pemerintahan sebagian besar ditentukan oleh kemampuan birokrasinya. Semakin berkembangnya kekuasaan pada birokrasi justru semakin dirasakan perlu adanya ketentuan yang membatasi agar wewenang pemilik kekuasaan tidak dilewati oleh birokrasi. Oleh karena itu, diadakan aturan-aturan yang menghubungkan kelompok birokrasi yang satu dengan lainnya serta aturan tentang disiplin dan kualitas personal.

Pernyataan tersebut tampaknya relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Heady dalam Supriatna (1996:100) yang mengatakan bahwa :

Birokrasi selalu dihubungkan dengan personil sebagai ‘kebijakan politik’ dan berkenaan dengan pemerintahan yang besar atau kesejahteraan rakyat. Birokrasi merupakan fenomena yang dihubungkan dengan skala organisasi yang mempunyai ciri tertentu. Birokrasi dalam istilah organisasi mempunyai ciri struktur hierarki kekuasaan, spesialisasi, dan pembagian kerja. Ciri perilaku birokrasi atau struktur merupakan hasil dari pola perilaku atau birokrasinya. Birokrasi mempunyai pencapaian tujuan.

Pendapat tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa birokrasi merupakan bentuk organisasi yang mempunyai struktur hierarki kekuasaan, spesialisasi dan pembagian kerja dilengkapi dengan adanya disiplin terhadap pegawai. Pandangan yang hampir sama dikemukakan oleh Santoso (1997:39) yang menandaskan bahwa : “Birokrasi adalah organisasi yang bersifat hierarkis yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif”. Kemudian, secara etimologis istilah pemerintah (*government*) berasal dari kata Yunani “*kubernan*” atau nakhoda kapal yang mengandung makna menatap kedepan. Sedangkan “memerintah” berarti melihat ke depan menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat. Negara memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat.

Istilah pemerintah berasal dari kata perintah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “perintah” diterjemahkan sebagai perkataan yang menyuruh melakukan sesuatu. Dengan demikian pemerintah adalah orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah. Sesuai dengan pernyataan tersebut, Ndraha (2003:6) mengemukakan bahwa :

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik untuk dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan sipil tertentu dan pemerintah wajib melayaninya.

Pernyataan tersebut di atas menurut pemikiran peneliti bahwa pemerintah dimaksudkan sebagai yang menjalankan roda organisasi birokrasi dengan berfungsi untuk melayani kepentingan publik atau masyarakat. Menurut Dharma (2003:168) bahwa : “Pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara, sedangkan pemerintahan adalah menyangkut tugas dan kewenangan”. Dengan demikian, pemerintah dalam arti luas berarti seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya menyangkut aparat eksekutif. Sementara itu pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya meliputi lembaga eksekutif saja.

Konsepsi pemerintahan menurut Ndraha (2003:5) adalah “Sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil”. Berpijak pada pandangan di atas, maka secara substansial konsepsi pemerintahan dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek, yaitu :

1. Dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.
2. Dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara,
3. Dari aspek tugas dan kewenangan negara maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

Birokrasi dalam berbagai literatur ilmu, sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang sering terkandung dalam istilah birokrasi. Menurut Warwick (1975:4) birokrasi diartikan sebagai :

1. *rational organization* (organisasi rasional) ;
2. *organizational inefficiency* (ketidakefisienan orga-nisasi);
3. *public administration* (pemerintahan oleh para pejabat);
4. *public administration* (administrasi negara);
5. *administration by official* (administrasi oleh para pejabat);
6. bentuk organisasi dengan ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki serta peraturan-peraturan; dan
7. *an essential quality of modern society* (salah satu ciri masyarakat modern yang mutlak).

Ciri-ciri organisasi yang rasional seperti yang dikemukakan di atas pada hakikatnya merupakan dasar pembentukan organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah. Tentu saja dalam perilaku organisasi sehari-hari, dapat dijumpai beberapa kritik dan kelemahan, namun pada hakikatnya semua organisasi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya adalah organisasi administrasi yang rasional. Pengertian birokrasi yang buruk selama ini, yakni sebagai organisasi yang kurang baik, lebih jelas lagi dikemukakan oleh Alfian (1991:227) yang mengatakan bahwa “suatu birokrasi organisasi adalah organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan”.

Memang banyak kritik yang dikemukakan terhadap organisasi birokrasi, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa tipe ideal organisasi yang dikemukakan oleh Weber sukar dijumpai dalam kenyataan. Pendapat demikian ada benarnya, namun beberapa prinsip pokok dalam konsep birokrasi dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan kecepatan pelayanan, keadilan, dalam arti pemberian pelayanan kepada warga masyarakat tanpa membedakan dan tanpa memperhatikan pertimbangan pribadi (*formalisitic impersonality*).

Hal ini sepertinya dalam penerimaan pegawai yang didasarkan pada prinsip rasional, dengan mempertimbangkan keahlian dan kemampuan melalui ujian atau pengalaman, semuanya dipandang dalam suatu kerangka sistem administrasi negara modern. Alfian (1991:228) dalam suatu uraian tentang birokrasi di Indonesia mengemukakan pengertian birokrasi sebagai berikut :

Birokrasi dimaksudkan sebagai orang-orang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk didalamnya para perwira tentara dan birokrasi militer.

Birokrasi yang dimaksudkan tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi yang rasional.

Lebih jauh Alfian (1991:228) mempertegas pengertian birokrasi, khususnya aparat birokrasi, dalam arti para pejabat pimpinan tingkat atas dan menengah dalam suatu struktur organisasi, baik pemerintah maupun swasta, yaitu :

Definisi yang digunakan adalah definisi birokrat sebagai orang-orang dalam kepegawaian negara yang dapat disamakan dengan jenjang “atas” atau “menengah” manajemen bisnis. Mereka merupakan bagian hirarki jabatan tersebut yang memiliki wewenang yang berasal dari kepala eksekutif, kepala negara atau jabatan yang sederajat.

La Palombara (1967:7) memberikan pengertian birokrasi, secara terbatas sebagai “birokrat” dengan menyatakan :

*More necessarily, bureaucrats are usually those play a role of managerial, charging in both central committees and individual sectors, generally it seems described in a public administrative manner to be both intermediate and top management.*

Pengertian di atas menurut pandangan peneliti berarti bahwa birokrat yang paling penting bagi kita adalah mereka yang umumnya melaksanakan peran manajerial, yang memerintahkan baik di badan-badan sentral maupun di bidang masing-masing, yang umumnya dideskripsikan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen tingkat menengah atau atas. Birokrat yang menjadi perhatian La Palombara itu, terutama adalah unsur-unsur pimpinan, yaitu para pejabat dalam organisasi pemerintahan.

Berdasarkan berbagai pengertian itu, bahwa yang dimaksud dengan birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga non departemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, seperti Provinsi, Kabupaten dan Kota serta Kecamatan, bahkan pada tingkat Kelurahan atau Desa. Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari organisasinya, Alfian (1991:229) sekurang-kurangnya membedakan dalam tiga kategori, yaitu :

1. Birokrasi pemerintah umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah.
2. Birokrasi pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain.
3. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya ialah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Termasuk dalam konsep ini ialah apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai birokrasi di lapangan (*street Level bureaucracy*), yaitu birokrasi yang menjalankan tugas dan berhubungan langsung dengan warga masyarakat.

Pelaksanaan fungsi sebagai pelayanan terhadap masyarakat tidak dapat dipisahkan dari kemampuan profesional, serta manajemen dan organisasi *capacity* *and* *capability institutional* yang beriorientasi pada pelaksanaan pembangunan secara terpadu, lancar, dan integral dengan pendekatan administratif, karena itu, birokrasi sebagai *public service* harus mampu menyeimbangkan antara kekuasaan dan tanggung jawab (*power* *and responsibility*), sehingga fungsi-fungsi yang dijalankannya memperkokoh kedudukannya. Untuk mewujudkan birokrasi yang sesuai dengan harapan sebagaimana tersebut di atas, maka birokrasi dilengkapi dengan personalia yang profesional. Profesionalisasi personalia ini juga harus ditunjang dengan struktur dan spesialisasi yang bagus serta aturan yang baik.

Selain itu, tipe ideal birokrasi yang dikemukakan Weber sangat sulit dijumpai dalam tataran realitas, karena itu, perpaduan antara faktor-faktor personal dan impersonal selain telah menjadi kebutuhan, juga akan lebih mengefektifkan pembentukan pola perilaku birokrasi yang ideal. Pada hakikatnya teori Weber itu mengandung makna bahwa pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur dalam suatu tatanan organisasi. Ciri sentral dari model birokrasi Weber adalah pembagian kerja yang sistematik. Berdasarkan teori itu, jelaslah bahwa suatu birokrasi mempunyai berbagai sifat yang sangat penting antara lain : (1) Adanya spesialisasi atau pembagian kerja; (2) Adanya hirarki yang berkembang; (3) Adanya suatu sistem dari sebuah prosedur dan aturan-aturan; (4) Adanya hubungan-hubungan kelompok yang bersifat impersonalitas; (5) Adanya promosi dan jabatan yang berdasarkan atas kecakapan.

Di Indonesia, meskipun selama ini sebenarnya semua instrumen yang dikeluarkan oleh birokrasi berupa peraturan sangatlah baik, namun pelaksanaannya Sumber Daya Manusia yang berkecimpung di sanalah yang kurang mengerti jiwa dari peraturan yang telah ditetapkan itu. Akibatnya penyelewengan terjadi dari bawah hingga atas atau dari atas hingga ke bawah. Menurut Abdullah (1979:21) ada beberapa karekteristik birokrasi yang melekat pada tubuh pemerintahan negara Indonesia.

1. Pada umumnya aparatur negara (terutama aparatur pemerintah) masih belum efisien dan efektif. Produktivitas aparat pemerintah masih rendah, termasuk keterampilan dan etos kerja Sumber Daya Manusia masih jauh ketinggalan dibandingkan dengan negara-negara tetangga yang sudah maju.
2. Masih telah dilancarkan debirokratisasi dan deregulasi, namun beberapa fungsi birokrasi, misalnya perijinan masih berbelit-belit. Hal ini dikarenakan perizinan masih dianggap lamban kekuasaan, bukan fungsi pengaturan dan pelayanan agar cepat dan adil.
3. Koordinasi, integritas dan sinkronisasai antara aparat pemerintah terutama dalam perumusan politik pemerintah (*public policy*) masih lemah. Seharusnya dalam era globalisasi dan liberalisasi mutlak adanya kebijakan (politik) pemerintah yang serasi satu sama lain.
4. Di samping korupsi dan kolusi masih terjadi pemborosan keuangan negara, karena kekuranganmampuan pejabat (pegawai negeri) dan belum berkembangnya profesionalisme secara tepat.
5. Sistem karier dengan sistem prestasi juga belum mapan, antara lain masih adanya pengangkatan eselon I departemen dari unsur Badan Usaha Milik Negara yang bukan pegawai negeri sipil.
6. Aparat pemerintah masih terlalu sentralisasi dan usaha desentralisasi baru dalam tahap uji coba, sedangkan birokrasi masih terdapat di semua tingkatan aparat pemerintah. Padahal budaya birokratis memiliki kontradiksi dengan sistem sosial industrial yang sedang kita kembangkan.
7. Jumlah pegawai negeri sipil yang besar, tidak dapat membedakan antara pegawai negeri sipil yang melaksanakan tugas pemerintahan (*government* *function*) dan bukan seperti pegawai negeri di lembaga pendidikan dan rumah sakit milik pemerintah.

Dalam kenyataan, mutu layanan birokrasi masih jauh dari harapan. Aparat pemerintahan sering mempersulit urusan dan menunda-nunda pekerjaan. Birokrasi belum berjalan sebagaimana mestinya karena banyaknya intervensi pihak lain yang tidak sesuai dengan prosedur administrasi. Birokrasi pelayanan masih berbelit-belit dari instansi pemerintah dan konotasi birokrasi dipergunakan untuk mencari keuntungan bagi diri aparat. Dan masih rendahnya kemampuan manajerial yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Proses administrasi sebagai suatu sistem yang memiliki lingkungan dimana administrasi itu berjalan dan berinteraksi. Sistem administrasi sendiri merupakan suatu subsistem dari sistem sosial yang lebih besar. Namun sistem administrasi dibatasi dalam hubungannya dengan masukan dari tujuan, sumber daya serta tuntutan yang berasal dari keluaran tindakan pengaturan serta barang dan jasa. Dalam sebuah masyarakat akan ditemukan struktur dan fungsi-fungsi dasar tertentu dan biasanya melekat pada lembaga-lembaga tertentu. Karena itu, menurut Riggs dalam Yasogama (1998:25), “perlu dibedakan antara masyarakat tradisional, transisi dan modern”. Berdasarkan fungsi yang dilakukan, struktur itu beragam adanya. Keluarga dalam masyarakat tradisional melaksanakan beberapa fungsi yang sangat luas, tidak hanya berperan sebagai reproduksi biologis, tetapi juga fungsi pendidikan, politik, ekonomi, sosial dan keagamaan.

Menurut Riggs dalam Yasogama (1998:26) dikenal adanya satu sistem sosial, yaitu : “(1) Model memencar (*diffracted*), manakala semua struktur dalam sistem itu sangat tersebar; dan (2) Model memusar (*fused*), manakala struktur dalam sistem itu sangat khusus”. Model ini muncul, bilamana satu struktur melaksanakan sejumlah besar fungsi tersebar secara fungsional, atau bilamana struktur melaksanakan fungsi khusus secara fungsional.

Salah satu ciri budaya masyarakat modern adalah bahwa struktur fungsional masyarakatnya sangat spesifik, sehingga terjadi diferensiasi-diferensiasi. Diferensiasi ini sangat membutuhkan profesionalisme. Karena itu, dalam budaya masyarakat modern yang terpenting adalah profesionalisme, sedangkan dalam masyarakat tradisional tidak dikenal adanya diferensiasi dan spesialisasi, sehingga profesionalisme yang diutamakan.

Masyarakat tradisional yang kuat dengan sistem patrimonial merupakan ciri dari sistem feodal. Sistem patrimonial seperti ini secara substansi memberikan pusat kontrol yang lebih besar kepada sistem kelahiran. Demikian juga dalam masyarakat tradisional, hubungan interpersonal sangat ditentukan oleh status, bukan oleh kontrak. Aturan perilaku cenderung bersifat lokal dengan kebiasaan-kebiasaan yang berbeda dari satu tempat ke tempat lain. Kecenderungan ini sangat berbeda dengan peran yang akan dibudayakan birokrasi impersonal, prestasi, kontraktual dan universalisitik.

Elit masyarakat tradisional kurang peka terhadap kemajuan. Pandangan mereka sering ke masa lalu dan karena itu, berusaha melindungi atau menggali norma-norma dan cara hidup nenek moyang serta menghindari hal-hal baru. Masyarakat tradisional semacam ini masih tetap ada sampai sekarang, karena masyarakat modern sekarang terdiri dari masyarakat modern, transisi dan tradisonal. Namun di antara dikotomi masyarakat tradisional dan modern ini akan terdapat karakteristik masyarakat memusat, prismatik dan memencar.

Berdasarkan pemahaman dan fenomena birokrasi itu, maka birokrasi dapat dikategorikan menjadi tiga, yakni : pertama, sebagai sesuatu yang baik atau rasional, kedua sebagai suatu penyakit (*bureaucracy-pathology*) dan ketiga, sebagai sesuatu yang netral. Birokrasi sebagai sesuatu yang baik karena birokrasi digunakan untuk mencapai tujuan dan kepentingan oleh negara dengan struktur yang diatur secara normatif-formal sehingga pencapaian tujuan dan kepentingan tersebut dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Birokrasi dikatakan sebagai sesuatu yang netral bila dikaitkan dengan birokrasi pemerintahan. Birokrasi merupakan sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal. Birokrasi menurut Blau (1987:35) terlihat kaitan antara administrasi publik dengan apa yang disebutnya birokrasi publik : “birokrasi publik memusatkan perhatiannya pada aspek administrasi yang bersifat *nondiscretionary*”*,* menyatakan bahwa birokrasi hadir di sektor publik maupun privat, sehingga birokrasipun dapat dikelompokkan menjadi birokrasi publik (yang intinya adalah birokrasi eksekutif) dan birokrasi privat”. Namun spektrum lingkungan publik itu sangat luas, berkisar dari “lapisan” yang paling *soft*  (“*amic*” dan “*ethic*” atau “*tat twam asi*”) sampai pada garis komando dalam struktur militer. Pada setiap masyarakat terdapat semua “lapisan” itu, dengan bobot atau kadar berbeda-beda. Birokrasi publik terdapat juga di dalam organisasi penyelenggara *public goods,*  baik organisasi publik maupun privat.

Birokrasi terdapat di semua bidang kehidupan dan diperlukan oleh setiap organisasi formal yang memproses *public goods* dapat disebut birokrasi publik (*Public Bureaucracy*). Birokrasi, yang dijadikan sasaran kajian ilmu politik, oleh Katz dan Danet (1973) disebut *government bureaucracy.*  Ini sama saja dengan *public bureaucracy.* Jadi pertanyaan “apa ada birokrasi yang disebut birokrasi pemerintah” belum terjawab. Seperti diketahui, pemerintahan adalah proses penyediaan jasa-publik dan layanan-*civil* bagi masyarakat dan bagi setiap orang. Karakteristik atau sifat-sifat produk yang disebut jasa-publik dan layanan-civil sedemikian rupa sehingga dalam hampir semua hal, pemerintah mau tidak mau harus menyesuaikan diri dengan kondisi masyarakat atau orang yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian di atas, birokrasi didefinisikan sebagai struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa-publik atau layanan-civil tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dari lingkungan. Pemerintah selaku *provider* harus mengantar dan menyerahkan produk itu sampai di tangan (“hati”) konsumer (pasen) pada saat dibutuhkan, dan tidak sebaliknya, dengan harapan konsumer mampu menggunakan produk tersebut sedemikian rupa sehingga manfaatnya maksimal. Supaya harapan itu menjadi kenyataan, konsumer harus disiapkan atau diberdayakan. Konsep pemberdayaan konsumer produk-produk pemerintahan itu sehingga konsumer mendapat manfaat sebesar-besarnya, merupakan salah satu konsep dasar *Kybernology.* Birokrasi dapat dipelajari sebagai *input birokratik* proses pemerintahan (sebuah paket birokrasi yang *given*) dengan segala produk atau akibat-akibatnya, dan dapat juga difahami sebagai *output* atau produk proses birokratisasi dengan berbagai faktor penyebab dan latar belakangnya.

Untuk menciptakan sosok birokrasi yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dinamika dalam melaksanakan tugas-tugas negara, merupakan model birokrasi yang dibutuhkan dalam kerangka pemerintah yang berorientasi pelayanan (*customer driven government*). Dalam usahanya melayani masyarakat pola dari atas ke bawah (*top down approach*) yang diterapkan oleh birokrasi cenderung semakin meningkat dan meluas. Bahkan otonomi desa di bidang pembangunan yang sering dikesankan sebagai cermin demokrasi tradisional asli, cenderung merosot. Pelebaran tugas pembangunan sektoral melalui jalur birokrasi yang terkendali pada tingkat kecamatan semakin meningkat.

Upaya yang perlu dilakukan untuk mengatasi persoalan itu, ialah perlunya reorientasi peran birokrasi. Pentingnya pandangan baru dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dengan mengetengahkan kebutuhan birokrasi akan inovasi yang bersifat strategis. Kecenderungan akan perubahan peran birokrasi telah memberikan nuansa baru, sehingga birokrasi mulai dirasakan pada tugas pembangunan sektoral melalui jalur birokrasi yang terkendali pada tingkat kecamatan semakin meningkat. Dalam kondisi seperti itu, sangat penting untuk memberdayakan birokrasi, sehingga birokrasi memiliki daya repson tinggi akan perkembangan dan tuntutan masyarakat akan pelayanan umum. Pemberdayaan birokrasi ditujukan memberikan sistem administrasi negara yang kondusif bagi pegawai birokrasi di lini depan yang berhadapan langsung dengan masyarakat untuk kreatif dalam menciptakan sistem pelayanan yang efisien dan efektif, baik ditinjau dari kepentingan masyarakat maupun negara.

* + - 1. **Lingkup Perilaku Birokrasi**

Menurut Thoha (1999:29) : “Perilaku manusia adalah fungsi dari interaksi antara *person* atau individu dengan lingkungannya”. Perilaku seseorang individu (aparat) terbentuk melalui proses interaksi antara individu itu sendiri dengan lingkungannya. Setiap individu mempunyai karakterisitik tersendiri, dan kemudian karakteristik akan dibawanya ketika ia memasuki suatu lingkungan tertentu, seperti organisasi atau birokrasi. Karakteristik ini berupa kemampuan kepercayaan pribadi, kebutuhan, pengalaman, dan lain sebagainya. Demikian juga organisasi sebagai lingkungan bagi individu mempunyai karakteristik tertentu, yaitu keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, pekerjaan, tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem imbalan, dan sistem pengendalian. Jika karakteristik individu dan karakteristik organisasi itu berinteraksi, maka terbentuklah perilaku individu dalam organisasi. Model umumnya dapat digambarkan sebagai berikut :

**Karakteristik**

**Individu**

* Kemampuan
* Kebutuhan
* Kepercayaan
* Pengalaman
* Pengharapan

**Perilaku**

**Birokrasi**

**Karakteristik**

**Birokrasi**

* Hirarki
* Tugas-tugas
* Wewenang
* Tanggung jawab
* Sistem Reward
* Sistem Kontrol

Sumber : Thoha, 1999.

Gambar 2.1.

Model Umum Perilaku Birokrasi

Gambar tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa karakteristik individu dan karakteristik birokrasi akan membentuk satu pola yang dinamakan dengan perilaku birokrasi. Ketiga karakteristik di atas, sangat krusial untuk mengeleminir kekhawatiran Albrow dalam Rusli dan Totok (1996:86) bahwa “Birokrasi sebagai suatu organisasi yang tidak dapat memperbaiki tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahannya”.

Hal lain seperti yang dikemukakan oleh Ndraha (2008:63) bahwa : ”Perilaku yang rasional disebut aktivitas dan aktivitas mempengaruhi, baik produktivitas maupun kualitas hidup manusia yang bersangkutan”. Aktivitas pelayanan inilah yang menjadi kajian perilaku birokrasi dalam penelitian ini. Lebih lanjut Ndraha (2009:34) mengemukakan bahwa :

Studi tentang perilaku birokrasi bermaksud mengidentifikasi cara pembentukan perilaku berbirokrasi, yaitu perilaku yang berdasarkan kesadaran akan hak dan kewajiban, kebebasan atau kewenangan dan tanggungjawab, baik pribadi maupun kelompok di dalam masyarakat.

Dalam memahami perilaku birokrasi, Winardi (1996:13) mengartikan :

Perilaku birokrasi secara logis sebagai perilaku, tindakan-tindakan, aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan suatu organisasi. Penggunaan istilah perilaku biasanya dihubungkan dengan manusia atau kelompok manusia, dan apabila perilaku dihubungkan dengan organisasi birokrasi, maka organisasi itu akan menjadi suatu lembaga yang dipersonifikasi.

Dengan demikian, perilaku pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap yang potensial dapat menjelaskan perilaku tertentu. Kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kelancaran terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah salah satunya adalah perilaku birokrasi. Cara pandang birokrasi terhadap pelayanan dan kualitasnya sangat menentukan tindakan-tindakan yang akan diambil.

Karakteristik perilaku birokrasian, ditinjau dari pendekatan administratif, lebih menekankan pada tipe birokrasi model Weber berupa *rule organization*, sedangkan pendekatan lainnya, yakni *human approach*, lebih menekankan pada hubungan antar manusia, baik secara lingkungan internal organisasi maupun lingkungan eksternal organisasi. Dengan perkataan lain, pendekatan pertama lebih menekankan pada struktur formal organisasi, sedangkan pendekatan kedua lebih pada aspek tata hubungan manusia, baik pendekatan sosial, budaya, maupun psikologi sosial, yang terdapat dalam perilaku individu dan organisasi. Pengaruh lingkungan berupa nilai sosial budaya dan sosial politik turut mewarnai perilaku birokrasi, karena kedudukan birokrasi selaku *agent of society and cultural*. Perilaku seorang pegawai merupakan fungsi dari individu (I), organisasi (O) dan variabel psikologis (P). Perilaku yang menghasilkan pekerjaan merupakan keunikan masing-masing orang, proses yang melandasinya sama bagi setiap orang, karena itu, setelah bertahun-tahun teori dan riset dikembangkan, akhirnya secara umum disepakati bahwa perilaku birokrasi menurut Gibson et. al (1997:53) adalah :

1. Perilaku timbul karena suatu sebab,
2. Perilaku diarahkan pada tujuan,
3. Perilaku yang dapat diamati (masih) dapat diukur.
4. Perilaku yang tidak langsung dapat diamati (seperti berpikir, berpersepsi) juga penting dalam mencapai tujuan
5. Perilaku bermotivasi.

Perilaku birokrasi merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi, atau perilaku birokrat = fungsi (individu dalam lingkungan organisasi). Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dari kapabilitas dan kapasitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayanan masyarakat yang secara hirarki sesuai dengan fungsi dan tanggungjawab dalam tata administrasi. Dengan demikian, mereka diharapkan dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi negara.

* + 1. **Lingkup Budaya Kerja**

Pembicaraan yang berkadar filosofis dan sosiologi akan banyak dilibatkan kalau orang membahas tentang “budaya kerja”. Namun sayang sekali bahwa tidak banyak tulisan yang membahas persoalan budaya kerja dalam birokrasi pemerintahan dengan pendekatan-pendekatan empiris. Hal ini dapat dipahami karena pembicaraan tentang budaya kerja menyangkut sistem nilai yang dianut oleh sekelompok orang. Karena itu penilaian tentang budaya kerja seringkali tidak dapat dinilai dari hal-hal yang tampak dari luar. Pembahasan yang disertai rujukan-rujukan empirik akar, sangat bermanfaat karena mempermudah pamahaman dan memperkaya khasanah evaluatif dalam menilai budaya kerja dalam suatu komunitas, terutama dalam lingkup birokrasi pemerintahan.

Budaya kerja sendiri jarang ditemukan, tetapi rujukan-­rujukan ke arah itu cukup banyak dan beragam. Garna (1996:244), mendefinisikan budaya kerja sebagai berikut :

Sejumlah nilai-nilai yang diungkapkan oleh sikap dan tindakan seseorang atau sekelompok orang, yang di dalamnya terkandung nilai-nilai moral dan pandangan tentang kerja. Budaya kerja itu adalah sesuatu yang berada di belakang derajat dari kualitas kerja, seperti kerja keras, kerja tepat waktu, jujur dan ulet dalam bekerja, berorientasi pada prestasi, kreatif dan berorientasi pada perubahan.

Budaya kerja seseorang dapat dilihat dari kualitas kerja, seperti kerja keras, tepat waktu, jujur, ulet, kreatif, berorientasi pada prestasi serta berorientasi pada masa depan. Ndraha (2003:102) mengatakan bahwa “hadiran budaya kerja antara lain produktivitas dan kualitas kerja. Sebagai dimensi budaya, budaya kerja dapat dukur dengan tinggi rendahnya, kuat (keras) atau lemah”. Seseorang yang memiliki budaya kerja yang baik juga tidak semata-mata berorientasi kepada materi atau imbalan kerja, melainkan lebih mengutamakan prestasi kerja.

Istilah budaya kerja sering dipergunakan secara bergantian dengan istilah kerja, sekalipun substansi materi yang terkandung di dalamnya adalah sama. Ravianto (1986:83) menggunakan istilah etika kerja yang secara substansial mengandung makna nilai dan norma kerja untuk menggambarkan pengertian etika kerja tersebut sebagai berikut :

Etika kerja mencerminkan salah satu dari perangkat nilai yang ada pada setiap manusia. Definisi praktis etika kerja adalah perangkat norma-norma yang mengatur perilaku di dalam hubungan dengan kerja, yang dianggap mempunyai nilai luhur.

Budaya kerja juga erat kaitannya dengan etos kerja, sebagaimana dalam Info PAN (1992:9), “Program budaya kerja diciptakan sebaga; salah satu upaya menuju ke sana, ke arah terciptanya Etika Kerja”. Berkaitan dengan itu, menurut Triguno (1997:3) bahwa :

Budaya kerja itu tidak akan muncul begitu saja, akan tetapi harus diupayakan dengan sungguh-sungguh melalui suatu proses yang terkendali dengan melibatkan semua SDM, dalam seperangkat sistem, alat-alat dan teknik pendukung. Budaya kerja merupakan kawah Candradimuka untuk merubah cara kerja lama menjadi cara kerja baru yang berorientasi untuk memuaskan pelanggan atau masyarakat.

Pandangan tersebut di atas menurut pemikiran peneliti bahwa budaya kerja merupakan satu proses untuk merubah cara kerja yang tidak efisien menjadi sangat efisien sehingga dapat mencapai tujuan organisasi sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Lebih lanjut Ndraha (2008:15) mengemukakan bahwa “budaya dan nilai kerja sebagai nilai utama, disebut budaya kerja”. Pendapat Ndraha ini menunjukkan bahwa nilai kerja sebagaimana dikemukakan oleh Garna memiliki potensi untuk dilakukan atau dibudayakan dalam kehidupan sehari-hari, yang sekaligus memberikan kejelasan tentang kaitan yang sangat erat antara budaya kerja dan etos kerja.

Budaya kerja yang identik dengan etos kerja merupakan nuansa mental yang melahirkan sikap kerja yang baik, yang menurut Paramita dalam Ndraha (2008:15) merupakan “Sekelompok pikiran dasar atau program mental yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan efisiensi kerja dan kerjasama manusia yang dimiliki oleh suatu golongan masyarakat”. Mubyarto (1996:2-3) mengaitkan lambannya keberhasilan pembangunan pedesaan dengan rendahnya budaya kerja penduduk pedesaan Menurutnya, bahwa berbagai sebutan seperti malas dan "suka berpesta" diciptakan oleh para ahli ilmu sosial dan para perencana pembangunan Indonesia. Untuk menggambarkan bagaimana rendahnya budaya kerja penduduk pedesaan. Semua itu bertujuan merubah "sikap malas" dan "hidup yang bermewah-mewah" dari penduduk pedesaan.

Seseorang yang bekerja dengan nilai-nilai budaya tidak semata-mata bekerja dalam lingkup "pagar" etika, tetapi juga harus mampu tampil prima dalam berbagai situasi, termasuk pada saat genting sekalipun. O'Hara et. al dalam Mubyarto (1996:99) mengemukakan bahwa “Pekerja global yang berpengalaman memiliki indera keenam yang membimbing mereka untuk mengetahui kapan harus mempercaya diri sendiri dalam situasi yang tidak jelas”. Dengan demikian, budaya kerja di masa depan juga diharapkan mampu mengelaborasi prinsip kerja global dengan visi dan misi yang jauh ke depan.

Pengertian aparatur menurut Widjaja (1994:22) bahwa “Kita menyadari bahwa aparatur itu adalah sebagai aparatur pemerintah, abdi negara dan abdi masyarakat. Seorang administrator adalah seorang abdi (*servant*) bukan sebagai tuan (*master*)”. Lebih jauh Zainun (1990:5) mengatakan bahwa : “Pegawai adalah kata benda berupa orang-orang yang mempunyai status tertentu karena pekerjaannya. Istilah ini berasal dari bahasa Jawa, yaitu “*gawe*” atau “kerja”.

Wursanto (1989:2) mengatakan bahwa : “Istilah pegawai juga sering disamakan dengan istilah personil, personalia, karyawan, tenaga kerja dan lain sebagainya, yaitu orang yang menyumbangkan tenaga dan jasanya dalam bentuk usaha pemerintah atapun swasta dan sebagai imbalan atas jasanya itu ia memperoleh upah atau gaji”. Sebaliknya juga ada para pakar manajemen yang tidak sependapat dengan penggunaan istilah pegawai sebagai sesuatu yang sama dengan personil, karyawan dan sebagainya. Seperti dikemukakan oleh Atmosudirdjo (1994:56) bahwa “Personil adalah setiap orang yang menjalankan salah satu pekerjaan (*job*), kewajiban (*duty*), tugas (*task*), jabatan (*position*), di dalam rumah tangga atau kerangka organisasi”. Pengertian pegawai, buruh dan karyawan adalah semua tenaga kerja yang secara yuridis tersebut kepada perusahaan untuk berprestasi sesuai dengan tugas masing-masing. Pengertian personil berarti urusan personil atau berkaitan dengan personil, pegawai, buruh, tenaga kerja dan sebagainya.

* + 1. **Budaya Kerja Aparat Pemerintah**

Hingga kini tidak banyak tulisan yang membahas masalah budaya kerja aparat pemerintah dalam. birokrasi pemerintahan, padahal budaya kerja bagi aparat pemerintah merupakan syarat penting bagi kinerja mereka, apalagi dikaitkan dengan berbagai gejolak sosial dalam lingkup reformasi yang terjadi akhir-akhir ini. Nilai-nilai budaya kerja merupakan komponen yang dapat menuntun aparat pemerintah ke arah sistem dan kinerja yang sesuai dengan eksistensinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Suatu pekerjaan yang dilandasi nilai-nilai dan etika akan lebih menunjukkan status dan identitas seseorang.

Budaya kerja aparat pemerintah mengandung pengertian bahwa budaya kerja sebagai penuntun sikap dan semangat serta moral kerja harus menjadi sistem nilai yang melekat dalam perilaku aparat pemerintah dalam setiap tugasnya. Garna

(1996:3) menjelaskan tentang keterkaitan budaya kerja dalam lingkup pemerintahan sebagai berikut :

Budaya kerja menyangkut pada sistem nilai-nilai, yaitu apa yang pantas dan yang tak pantas, suatu masyarakat, karena itu budaya kerja terkait dengan birokrasi pemerintahan, sebagaimana ditunjukkan bahwa pekerjaan administratif itu tak hanya menyangkut pekerjaan fisik tetapi juga menyangkut proses berpikir dan pengambilan keputusan seseorang pada posisinya yang tertentu itu.

Pandangan tersebut di atas adalah bahwa budaya kerja merupakan nilai atau norma-norma yang berkaitan dengan pelaksanaan kerja khususnya pada birokrasi pemerintah, dengan harapan memberikan konstribusi terhadap pencapaian tujuan. Sinungan (1995:135) bahwa : “Etika dalam hubungan kerja dapat diartikan sebagai terciptanya hubungan yang selaras, serasi dan seimbang antara pelaku dalam proses produksi ke arah peningkatan produksi dan produktivitas kerja”. Dalam lingkup kerja aparat pemerintah melekat prinsip mengabdi kepentingan masyarakat. Hal ini senada dengan pendapat Martodidjo (1998:7) yang mengemukakan bahwa : “Agar setiap pelayanan secara profesional dapat terwujud, demi terjaminnya kesejahteraan hidup masyarakat, diperlukan adanya etika profesi yang mendukungnya”. Bersamaan dengan peningkatan sikap dan pandangan profesional (ciri, semangat dan cara kerja seseorang) perlu juga dimantapkan dan ditegakkan etika (azas-azas moralitas) yang mendasari suatu profesi. Berhubung budaya kerja merupakan sehimpunan sistem nilai agama, budaya, adat istiadat serta keyakinan yang mengandung nilai-nilai dan kaidah serta moral kerja yang menyebabkan seseorang bekerja dengan kualitas yang baik, maka budaya kerja aparat pemerintah itu sendiri dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang tercakup dalam sistem nilai tersebut.

Faktor pertama yang terkait dengan pengembangan budaya kerja aparat pemerintah adalah sistem nilai budaya yang melahirkan sikap tertentu terhadap kerja. Sikap seseorang terhadap kerja banyak terkait dengan sejauh mana pemahaman dan penghayatan seseorang terhadap nilai-nilai budaya dan nilai-nilai agama yang dianutnya. Kumorotomo (1992:329) mengatakan bahwa “disamping berasal dari nilai-nilai religius, budaya kerja juga berasal dari nilai-nilai budaya serta sikap hidup suatu masyarakat”.

Budaya malu (*shame culture*) dan budaya bersalah (*guilt culture*) merupakan sistem nilai budaya yang senantiasa terpelihara dan dijunjung tinggi oleh manusia. Bertens dalam Kumorotomo (1992:87) menjelaskan budaya malu dan budaya bersalah dari sudut antropologi budaya sebagai berikut :

*Shame culture* seluruhnya ditandai oleh rasa malu dan disitu tidak dikenal rasa bersalah. Sedangkan dalam *guilt culture* terdapat rasa bersalah. Menurat pandangan ini. *Shame culture* adalah kebudayaan dimana pengertian-pengertian seperti “hormat”, “reputasi”, “nama baik”, “status”, dan “gengsi” sangat ditekankan. Sebaliknya *guilt culture*, adalah kebudayaan dimana pengertian-pengertian seperti “dosa” (*sin*), “kebersalahan” (*guilt*), dan sebagainya sangat dipentingkan.

Seseorang atau sekelompok orang yang malas bekerja seharusnya merasa malu kepada mereka yang giat bekerja. Sedangkan mereka yang lalai atau melakukan kesalahan dalam menjalankan tugasnya seharusnya merasa bersalah untuk kemudian berusaha memperbaikinya. Dalam kaitan dengan sikap, maka aspek sikap mental dan kualitas moral merupakan komponen penting yang seringkali terabaikan. Salim dalam Almasdi (1996:19) mengatakan bahwa :

Secara sederhana dapat dinyatakan bahwa mentalitas atau sikap mental itu adalah searah atau tidak searahnya perbuatan seseorang dengan hati nuraninya. Dengan kata lain, apakah seseorang itu bersikap sesuai dengan pengetahuan dan keyakinannya.

Memahami sikap mental, maka budaya kerja manusia juga dipengaruhi oleh kualitas moral yang dimiliki tiap individu tersebut. Saefullah (2007:27) mengatakan bahwa “kualitas moral merupakan penyokong (bahkan melandasi) sikap mental, berisi kebajikan yang terdiri dari: sabar, jujur, loyal, riang, sopan, hemat, rendah hati, dan sebagainya”. Munandar dalam Ravianto (1986:52) bahwa “Etika kerja menandaskan bahwa watak dan nilai dari individu-individu diungkapkan/dinyatakan dalam pekerjaan yang mereka lakukan”. Lebih lanjut Ravianto (1986:53) mengatakan :

Nilai bekerja kerjas adalah baik, akan terungkapkan dalam berbagai pola perilaku. Nilai akan terungkap melalui norma-norma, yaitu pola perilaku yang diterima sebagai pedoman/teladan, misalnya perilaku semut hitam.

Budaya kerja pada tingkat pertama, terlihat dari keuletan seseorang dalam bekerja. Mubyarto, (1996:5) memberinya pandangan mengenai keuletan sebagai berikut :

Keuletan merupakan perwujudan semangat kerja yang tinggi yang muncul karena motif hidup dan digerakkan oleh nilai-nilai hidup dan budaya yang terpelihara dan lingkup interaksi sosial. Keuletan berarti bekerja dengan sungguh-sungguh untuk mencapai sesuatu tujuan.

Orang yang memiliki keuletan dalam bekerja merasa malu dan bersalah jika malas atau lalai bekerja. Sebagian analis mengatakan bahwa sumber utama bagi budaya kerja yang baik adalah keyakinan religius, yang agaknya memang terdapat hubungan yang signifikan antara ajaran-ajaran agama dengan budaya kerja suatu masyarakat. Dalam sistem, nilai agama, terdapat sejumlah kaidah keagamaan yang menjadi acuan umatnya untuk bertindak dalam kehidupan ini. Terdapat kaitan antara perkembangan suatu masyarakat dengan sikap masyarakat itu terhadap makna kerja. Lebih lanjut Weber dalam Budiman (1995:21) menjelaskan bahwa :

Budaya sekte Protestan Kalvinis menganggap bahwa kerja keras adalah suatu keharusan total setiap orang untuk mencapai kesejahteraan spiritual, atau suatu panggilan rohani untuk mencapai kesempurnaan hidup merka, yang berakibat kehidupan ekonomi mereka melimpah ruah.

Pendapat tersebut di atas menurut pemikiran peneliti bahwa budaya berkaitan dengan persoalan dan perkembangan suatu masyarakat. Kumorotomo (1992:328), di dalam Agama Islam juga terdapat konsep-­konsep yang merupakan acuan bagi budaya. Agama Islam menggariskan *syariah* (hukum sakral) sebagai sumber aturan dalam berperilaku beserta konsep *marja’i taqlid* (sumber panutan) yang mengajarkan kesetiaan dan ketekunan. Masyarakat Hindu punya kewajiban untuk mentaati hukum *karmayoga*, suatu norma yang menyatakan bahwa bekerja sesuai dengan swadharma masing-masing merupakan inti dari *yadnya* (ibadah). Hindu dharma sebagai agama tertua yang bersumber pada wahyu Tuhan Yang Maha Esa yang terhimpun dalam kitab suci Veda memberikan motivasi untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang mempunyai makna strategis dan penting sebagai penentu keberhasilan pembangunan nasional. Dalam Agama Budha juga diajarkan Sang Budha dengan menyatakan bahwa mengubah masyarakat saja tidak mudah. Budha dharma telah memberi contoh bagaimana dengan disiplin dapat menjadi pencerahan, maka penting memasukkan disiplin dalam pembentukan bangsa untuk mencapai keinginan sosial dalam dunia modern.

Sistem nilai budaya dan agama serta sikap mental dan kualitas moral di atas jika diaplikasikan secara konsisten, niscaya setiap pegawai akan memiliki sikap dan semangat kerja yang baik sehingga mereka akan bekerja dengan penuh pengabdian kepada masyarakat. Budaya kerja aparat pemerintah juga dipengaruhi oleh disiplin kerja. Sinungan (1995:145) memberikan ciri-ciri seseorang yang memiliki disiplin, yakni :

1. Adanya hasrat yang kuat untuk melaksanakan sepenuhnya apa yang sudah menjadi norma, etik dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.
2. Adanya perilaku yang dikendalikan
3. Adanya ketaatan (*obedience*)

Ciri-ciri manusia yang mempunyai disiplin dalam bekerja tidak lain manusia tersebut memiliki norma etik dan kaidah serta dapat mengendalikan perilakunya sehingga dia dalam bekerja dapat mentaati aturan yang berlaku. Munandar mengutip pendapat Dekter dalam Ravianto (1986:56), yang mengemukakan bahwa disiplin dapat juga diartikan sebagai "ketaatan melaksanakan aturan-aturan yang diwajibkan atau diharapkan oleh masyarakat agar kehidupan di dalam masyarakat dan negara itu berjalan tertib dan lancar. Ketaatan bagi seorang pegawai merupakan salah satu komponen yang menentukan kualitas kerjanya dalam suatu organisasi pemerintahan. Menurut Siagian (2005:82-90) bahwa :

Peranan, kedudukan dan fungsi, para anggota birokrasi pemerintahan dituntut taat kepada semua ketentuan perundang-undangan yang berlaku umum. Bahkan sesungguhnya, tuntutan ketaatan itu lebih berat bagi pegawai negeri karena disamping harus taat kepada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum, mereka juga harus tunduk dan taat kepada berbagai peraturar yang berlaku khusus bagi pegawai negeri.

Pendapat tersebut di atas menurut pemikiran peneliti adalah bahwa ketaatan merupakan sikap individu terhadap aturan yang dibuat oleh institusi dan dapat menentukan terhadap kualitas kerja. Siagian (2005:82-90) mengemukakan bahwa ''agar para anggota birokrasi benar-benar menyelenggarakan fungsi dan menanamkan peranannya dengan baik, harus dihindari tindakan melanggar hukum, yaitu : penggemukan biaya, menerima sogok, ketidakjujuran, korupsi, tindakan kriminal, penipuan, kleptokrasi, kontra fiktif, sabotase, tata buku yang tidak benar dan pencurian.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil (1992:341), mengartikan ketaatan sebagai kesanggupan seorang pegawai untuk mentaati segala peraturan perundang-undangan, peraturan kedinasan yang belaku, peraturan kedinasan dari atasan yang berwenang serta sanggup tidak melanggar larangan yang ditentukan. Bagian-bagian dari ketaatan adalah :

1. Mentaati peraturan kedinasan dari atasannya.
2. Mentaati peraturan perundang-undangan yang ada.
3. Memberikan kepada masyarakat layanan sebaik-baiknya sesuai dengan bidang tugasnya.
4. Mentaati ketentuan jam kerja serta sopan santun.

Bagian-bagian ketaatan tersebut di atas tidak lain bahwa pada dasarnya seorang pegawai harus mentaati aturan yang berlaku dan dibuat oleh institusi. Budaya kerja aparat pemerintah juga dipengaruhi oleh pengetahuan yang dimiliki seorang pegawai. Menurut Siagian (2005:65) bahwa :

Upaya meningkatkan produktivitas kerja dan mutu pelayanan, yang diberikan oleh para anggota sesuatu birokrasi pemerintahan kepada masyarakat klientele-nya, harus pula dikaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan para anggota birokrasi tersebut. Artinya rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku yang difungsional, akan tetapi sangat mungkin, karena tingkat pengetahuan dan keterampilan tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban.

Tingkat pengetahuan yang memadai bagi seseorang akan memungkinkan lahirnya pikiran-pikiran yang inovatif di kalangan pegawai. Dengan kata lain Komaruddin (2000:410) bahwa : “Kualitas pengetahuan seseorang sangat menentukan munculnya jiwa inovasi, yakni semangat menuju pembaharuan sistem dan mekanisme kerja dalam rangka pencapaian tujuan organisasi secara optimal, inovasi itu lazimnya berkiblat kepada perkembangan dan kemajuan”. Lebih lanjut Komaruddin (2000:411) mengatakan bahwa “kemampuan inovatif merupakan kemampuan konseptual dan kreatif daripada kemampuan ilmiah”.

Inovasi juga mengandung kemampuan pegawai dalam suatu organisasi untuk beradaptasi dengan perubahan dan perkembangan kehidupan masyarakat. Steers dalam Jamin (1995:193) mengatakan bahwa “manajemen bertanggung jawab mengimbangi kebutuhan adaptasi dan inovasi dengan kebutuhan yang sama pentingnya akan stabilitas dan kesinambungan operasi”. Bagir (1995:218) mengemukakan bahwa : “kunci manajemen inovasi adalah kesediaan untuk berjalan selangkah demi selangkah”.

Inovasi merupakan salah satu kata kunci dalam perkembangan modernisasi sekarang ini. Nangoi (1996:49) mengemukakan bahwa "inovasi merupakan kriteria keberhasilan dalam persaingan dewasa ini". Lebih jauh Nangoi (1996:50), mengemukakan bahwa: “inovasi adalah proses penerapan gagasan baru untuk menciptakan suatu proses dan produk baru”. Akhirnya, budaya kerja aparat pemerintah dipengaruhi oleh keterampilan yang dimilikinya. Berkaitan dengan hal tersebut, Moenir (1998:117), mengatakan bahwa : “Keterampilan adalah kemampuan melaksanakan tugas/pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia”. Dengan pengertian ini dapat dijelaskan bahwa keterampilan lebih banyak menggunakan unsur anggota badan daripada unsur-unsur lain. Siagian (2005:65) mengatakan bahwa : “Pada gilirannya, tingkat pengetahuan dan keterampilan yang rendah berkaitan pula dengan berbagai aspek manajemen sumber daya manusia dalam birokrasi yang bersangkutan”.

Keterampilan juga banyak berhubungan dengan keahlian, bahkan dapat dikatakan seseorang yang terampil akan mudah menjadi ahli dalam bidang tugasnya. Robbins dalam Pasolong (2010:315) mengatakan bahwa “pekerjaan yang dilakukan orang dewasa ini makin membutuhkan tingkat keahlian tinggi yang terspesialisasi”. Dengan keterampilan dan keahlian tertentu, maka seorang pegawai akan semakin kreatif dalam bekerja. Dengan kata lain, keterampilan dan keahlian seorang pegawai akan melahirkan semangat kreativitas baginya dalam bekerja. Gibson et. al dalam Adriani (1997:75) mengemukakan bahwa : "Dapat dibuktikan bahwa orang kreatif mempunyai ego yang super dan menanggulangi masalah secara konstruktif'. Lebih lanjut dikatakannya bahwa “manajemen memandang kreativitas sebagai faktor kepribadian yang dapat dikembangkan, maka pandangan beralih kepada prosedur pengembangan inisiatif'”. Lebih jauh Gibson et. al dalam Adriani (1997:75) mengemukakan bahwa “anda dapat memandang kreativitas sebagai suatu kemungkinan terbuka bagi semua orang yaitu ekspresi kepribadian yang dapat dikembangkan”.

Kreativitas pegawai harus digali dan dikembangkan, apalagi dalam lingkungan yang tidak kondusif untuk pengembangan kreativitas. Gibson et. al dalam Adriani (1997:76) memberikan pendapat mengenai kreativitas sebagai berikut: (1) kita dilahirkan dengan suatu kualitas kreativitas tetapi masyarakat dan lembaganya mengatur dan memasyarakatkan kita ke dalam pola-pola pemikiran yang tidak kreatif; dan (2) pola-pola ini dapat dipecahkan dengan menggunakan teknik-teknik tertentu latihan (*exercise*), dan pelatihan (*training*).

Gibson et. al dalam Adriani (1997:77) mengemukakan bahwa organisasi dapat melakukan beberapa hal untuk membantu mengembangkan kreativitas, antara lain :

1. Penyanggaan (*Buffering*). Manajer dapat mencari cara untuk menyerap resiko keputusan kreatif.
2. Waktu senggang organisasi (*Organizational time-out*). Berilah orang waktu senggang dari pekerjaan untuk menangani masalah, dan biarkan mereka memikirkan masalah yang dihadapinya secara menyeluruh.
3. lnstituisi (*Instituition*). Beri kesempatan bagi ide-ide setengah matang.
4. Sikap pembaharuan (*Innovative attitude*). Doronglah setiap orang untuk memikirkan cara-cara pemecahan masalah.
5. Struktur organisasi yang inovatif. Biarkan para karyawan bertemu dan berhubungan dengan para manajer dan pembimbing.

Teknik pengembangan kreativitas pegawai tersebut mensyaratkan peran pemimpin yang bersedia menerima dan menyalurkan aspirasi pegawai bawahannya. Masalah pengetahuan dan keterampilan menjadi semakin rumit, apabila dalam birokrasi tidak terdapat program pendidikan dan pelatihan yang betul-betul dikaitkan dengan tuntutan tugas dan tantangan yang diperkirakan akan dihadapi oleh birokrasi yang bersangkutan. Dalam hal demikian, produktivitas kerja dan mutu pelayanan menjadi rendah karena para pegawai sering berbuat kesalahan. Siagian (2005:23) mengatakan bahwa berbagai konsekuensi pengetahuan dan keterampilan yang rendah itulah yang menjadi sering disoroti, yakni sebagai berikut :

Ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan, ketidak telitian, rasa puas diri, bertindak tanpa pikir, kebingungan, tindakan yang *"counter productice"*, tidak adanya kemampuan berkembang, mutu hasil pekerjaan yang rendah, kedangkalan; ketidakmampuan, belajar, ketidaktepatan tindakan, imkompetensi, ketidakcekatan, ketidakteraturan, melakukan kegiatan yang tidak relevan, sikap ragu-ragu, kurangnya imajinasi, kurangnya prakarsa, kemampuan rendah (*wediocrity*), bekerja tidak produktif, ketidakrapian, stagnasi.

Pandangan yang lebih spesifik, Marshall dalam Wibisono (1996:5) memperkenalkan budaya kerja yang baru, yakni kolaborasi. Menurutnya bahwa :

Kolaborasi adalah pergantian total cara kerja sama, memahami konsumen, dan bersikap terhadap orang lain di tempat kerja. Kolaborasi memberi stabilitas jangka panjang di tempat kerja karena ini etika kerja yang mengakui bahwa pekerjaan diselesaikan melalui karyawan, yang diinginkan karyawan perlu dinilai: perubahan-perubahan harus dimiliki oleh mereka yang melaksanakannya jika ingin sukses. Marshall juga mengatakan bahwa kolaborasi (kerjasama) adalah sebagai alternatif utama yang akan menggantikan hierarki sebagai prinsip pelaksanaan dalam memimpin dan mengatur tempat kerja abad 2l.

Budaya kerja aparat pemerintah di masa depan disamping harus menampilkan kualitas kerja yang mantap pada bidang tugasnya, juga harus memiliki kemampuan bekerjasama dengan rekan kerja atau pihak lain. Untuk mengembangkan budaya kerja pegawai diperlukan sejumlah infra struktur yang memungkinkan terciptanya iklim yang kondusif bagi setiap pegawai untuk bekerja dalam batas-batas "pagar" etika yang kokoh. Oleh karena itu, sistem nilai budaya, agama serta disiplin kerja merupakan sejumlah faktor yang harus mendapat perhatian secara serius. Disamping itu, pengetahuan dan keterampilan pegawai harus ditingkatkan sedemikian rupa melalui berbagai program pendidikan dan pelatihan serta dengan memantapkan sistem dan mekanisme rekrutmen dan seleksi serta pembinaan pegawai, pola promosi karir pegawai yang jelas dan kesejahteraan pegawai sekalipun semangat kerja pegawai yang diharapkan lahir terutama karena motif *achievement*.

Masalah rekrutmen pegawai merupakan salah satu komponen yang menentukan keberhasilan organisasi pemerintah dalam mengemban misinya. Kualitas sumber daya manusia dari setiap manusia dari setiap pegawai hanya akan berkualitas, jika diperoleh dengan sistem rekrutmen yang berkualitas pula. Dalam konteks ini, Simamora (1995:171) mengajukan beberapa hal yang diperhatikan dalam rekrutmen pegawai, yakni :

1. Terdapatnya kecocokan antara upaya rekrutmen organisasional dengan upaya pencarian kerja pelamar,
2. Terdapatnya media komunikasi yang lazim (misalnya, organisasi mengiklankan lowongan yang dibaca oleh pelamar),
3. Pelamar memandang adanya kecocokan antara karakteristik pribadinya dan persyaratan pekerjaan organisasi,
4. Pelamar mestilah termotivasi untuk melamar.

Pola rekrutmen pegawai juga tentunya harus mampu menyaring pegawai yang berkualitas baik dari segi pengetahuan, keterampilan, dengan mempertimbangkan penyesuaian lowongan jabatan yang ada. Selanjutnya dalam kaitan dengan pola rekrutmen pegawai ini, maka tahap seleksi merupakan tahap yang juga sangat menentukan. Menurut Handoko (2004:85) bahwa "proses seleksi dimulai setelah kumpulan para pelamar yang memenuhi syarat didapatkan melalui penarikan". Proses seleksi inilah yang akan menentukan apakah seseorang pelamar diterima atau tidak.

Proses seleksi tentunya ada beberapa hal yang harus dijadikan parameter. Menurut Nitisemito (1996:38) bahwa ada beberapa syarat yang harus diperhatikan dari diri pelamar, seperti : "umur, jenis kelamin, keahlian, pengalaman, pendidikan, bakat, kerjasama, tanggung jawab, interes, disiplin, inisiatif dan kreatif, fisik, kesehatan, temperamen dan kejujuran''.

Program pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu komponen yang menentukan baik buruknya kinerja pegawai. Pendidikan dan pelatihan dijelaskan oleh Ranupandojo dan Husnan (1989:77) sebagai berikut :

Pendidikan merupakan suatu kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan umum seseorang. termasuk di dalamnya peningkatan penguasaan teori dan keterampilan memutuskan berbagai persoalan-persoalan yang menyangkut pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan pelatihan membantu karyawan dalam memahami suatu pengetahuan praktis dan penerapannya. guna meningkatkan keterampilan, kecakapan dan sikap yang diperlukan oleh organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuannya.

Pendapat tersebut di atas menurut pemikiran peneliti bahwa pendidikan pelatihan pada intinya bagaimana seorang pegawai dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya sehingga akan mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Pendidikan dan Pelatihan menurut Wursanto (1989:61) mempunyai tujuan sebagai berikut :

* 1. Menambah pengetahuan;
  2. Menambah keterampilan pegawai;
  3. Mengubah dan membentuk sikap pegawai;
  4. Mengembangkan keahlian pegawai sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan lebih cepat dan efektif;
  5. Mengembangkan semangat, kemauan dan kesenangan kerja pegawai;
  6. Memperoleh pengawasan terhadap pegawai;
  7. Mempertinggi stabilitas pegawai.

Program pendidikan dan pelatihan memiliki manfaat yang penting bagi organisasi. Menurut Nitisemito (1996:54) bahwa hasil yang biasa diperoleh dari program pendidikan dan pelatihan pegawai adalah : "Pekerjaan akan dilakukan lebih cepat dan lebih baik, kerusakan dapat diperkecil, pemborosan dapat ditekan, peralatan dapat digunakan secara lebih baik, dan kecelakaan dapat diperkecil". Promosi karir pegawai juga memiliki pengaruh terhadap kinerja pegawai. Menurut Ranupandoyo dan Husnan (1989:111) bahwa promosi diartikan sebagai: “Perpindahan dari suatu jabatan ke jabatan lain yang mempunyai status dan tanggung jawab yang tinggi. Biasanya perpindahan ke jabatan yang lebih tinggi disertai dengar. peningkatan gaji/upah dan hak-hak lainnya”.

Pareek (1991:1433) mengatakan bahwa :

Promosi karier adalah penting sekali bagi organisasi dengan memperhatikan kebijakan promosinya. Jika promosi dirasakan hanya atas dasar pertimbangan pribadi dan bukan atas dasar kecakapan, kemungkinan untuk memikul tanggung jawab yang lebih tinggi, kebajikan, maka suasana umum dalam organisasi akan mengurangi motivasi kerja. Dalam suasana seperti itu, motivasi untuk bekerja secara baik-baik terbilang rendah, dan orang-orang hanya akan berusaha memenuhi kriteria dasar untuk mendapatkan promosi.

Promosi karir pegawai akan merangsang semangat kerja dan motivasi kerja pegawai. Selanjutnya tingkat kesejahteraan pegawai melalui pemberian kompensasi juga merupakan komponen yang mempengaruhi kinerja pegawai dalam suatu organisasi. Kompensasi menurut Nitisemito (1996:81) adalah : “Balas jasa yang diberikan oleh perusahaan kepada karyawannya yang dapat dinilai dengan uang dan cenderung diberikan secara tetap”. Dale dalam Hasibuan (2006:133) mendefinisikan “penilaian kinerja merupakan prosedur yang formal dilakukan di dalam organisasi untuk mengevaluasi pegawai dan sumbangan serta kepentingan bagi pegawai”. Sedangkan Handoko (2004:156-158) mengemukakan tujuan pemberian kompensasi sebagai berikut : “1) Memperoleh personalia yang *qualified*, 2) Mempertahankan para karyawan yang ada sekarang; 3) Menjamin keadilan; 4) Menghargai perilaku yang diinginkan; 5). Mengendalikan biaya-biaya; 6). Memenuhi peraturan-peraturan legal”.

Apabila penggalian dasar-dasar budaya kerja itu dilaksanakan secara konsisten, diharapkan antara para pejabat publik akan tumbuh semangat humanisme untuk bekerja keras bagi masyarakat luas dengan kesetiaan kepada negara yang utuh. Etos kerja menjadi kekuatan sipiritual bagi segala macam pekerjaan dalam birokrasi pemerintahan. Kekuatan penggerak itu bersifat otonom yang menjadi semacam “ideologi birokrasi”, sehingga segenap syarat untuk bekerja sunguh-sungguh tanpa dorongan dari luar sekalipun.

Budaya kerja aparat pemerintah juga mensyaratkan adanya sikap dan tindakan pelayanan kepada masyarakat dengan sikap empati yang tinggi. Masyarakat harus diperlakukan secara manusiawi dan ditempatkan pada posisinya sebagai "raja" yang harus dilayani dengan sikap altruistik. Sikap altruistik berarti mengutamakan kepentingan orang banyak. Johnson (1991:21) mengemukakan bahwa :

Retorika profesi yang berhubungan dengan pelayanan masyarakat dan altruistik sering disebut sebagai salah satu faktor penting yang membentuk praktek-praktek para individu profesional, tetapi hal tersebut jelas juga berfungsi sebagai legitimati terhadap keistimewaan prefesi.

Ciri lain dari profesional sejati adalah pilihan sikapnya yang selalu dilandasi oleh sikap altruistik yakni, mengutamakan kepentingan yang lebih besar (klien dan masyarakat luas) di atas kepentingan pribadi atau kelompoknya. Bila beberapa pedoman kerja untuk membangkitkan budaya kerja seperti diuraikan di atas dirangkum, maka ada dua pengertian pokok yang perlu diupayakan oleh setiap pejabat atau pegawai pemerintah yaitu pengembangan diri (*self development*) dan peningkatan diri (*self-improvement*). Pengembangan diri merupakan suatu proses pendidikan diri sendiri yang dilakukan seseorang secara mandiri, sedangkan peningkatan diri merupakan usaha untuk selalu memperbaiki perilaku sehingga sesuai dengan nilai-nilai moral dan etika yang berlaku di bidang administrasi pemerintahan.

Budaya kerja yang baik juga mensyaratkan rasa cinta kepada pekerjaan. Tebal tipisnya kecintaan kepada pekerjaan akan menentukan apakah seorang pejabat diliputi oleh semangat mengambil ataukan semangat memberi. Sudah barang tentu yang dikehendaki oleh etika adalah semangat memberi sebanyak-banyaknya kepada organisasi maupun kepada masyarakat umum. Sinungan (1995:136) mengatakan bahwa : “Oleh karena itu pada hakekatnya kerja adalah di samping untuk kebutuhan hidup, tetapi juga harus mempunyai nilai terhadap lingkungan kerja perusahaan dan masyarakat luas”. Definisi tentang budaya kerja jarang ditemukan, tetapi rujukan-rujukan kearah itu cukup banyak beragam. Menurut pandangan Kumorotomo (1992:50) adalah :

Bagi seorang pegawai negeri atau pejabat pemerintah, budaya kerja yang baik bukan saja akan menghasilkan sikap-sikap produktif seperti kerja keras, jujur, berperhitungan dan hemat, tetapi juga menciptakan mekanisme kendali diri (*inner check*) guna menghadapi berbagai persoalan dalam tugas kedinasan maupun mengatasi godaan dan iming-iming dari luar.

Budaya kerja menjadi kekuatan spirituil bagi segala macam pekerjaan dalam birokrasi pemerintahan. Kekuatan penggerak itu bersifat otonom dan menjadi semacam "ideologi birokrasi", sehingga segenap aparat akan bekerja sungguh-sungguh tanpa dorongan dari luar. Pandangan Kumorotomo sejalan dengan pendapat Anoraga (1997:29), bahwa budaya kerja adalah suatu pandangan dan sikap suatu bangsa atau satu umat terhadap kerja. Lebih lanjut menurutnya :

Kalau pandangan dan sikap itu, melihat kerja sebagai suatu hal yang luhur untuk eksistensinya manusia, maka budaya kerja itu akan tinggi. Sebaliknya kalau melihat kerja sebagai suatu hal yang tak berarti untuk kehidupan manusia, apalagi kalau sama sekali tidak ada pandangan dan sikap terhadap kerja, maka budaya kerja itu dengan sendirinya rendah. Oleh karena itu untuk menimbulkan pandangan dan sikap yang menghargai kerja sebagai sesuatu yang luhur, diperlukan dorongan atau motivasi.

Budaya kerja juga terkait erat dengan motivasi kerja, dan terdapat beberapa motif yang mendorong seseorang untuk bekerja. Seseorang yang memiliki budaya kerja yang baik tidak semata-mata berorientasi kepada materi atau imbalan kerja, melainkan lebih mengutamakan prestasi kerja. Dengan teori Mc Clelland dalam Budiman (1995:23) mengatakan bahwa :

Keinginan, kebutuhan, atau dorongan untuk berprestasi ini tidak sekedar untuk meraih imbalan material yang besar. Orang dengan *need of achievement* yang tinggi menurutnya yang memiliki kebutuhan untuk berprestasi, mengalami kepuasan bukan karena mendapatkan imbalan dari hasil kerjanya semata-mata, tetapi karena hasil kerja tersebut dianggapnya sangat baik.

Upaya pengembangan budaya kerja harus banyak terkait dengan upaya menanamkan dan mengembangkan semangat dan motivasi kerja pegawai. Istilah budaya kerja sering dipergunakan secara bergantian dengan istilah etika kerja, sekalipun substansi materi yang terkandung di dalamnya adalah sama. Ravianto (1986:83) “menggunakan istilah etika kerja yang secara substansial mengandung makna nilai dan norma kerja untuk menggambarkan pengertian etika kerja sebagai perangkat nilai yang ada pada setiap manusia terutama dalam hubungannya dengan kerja”.

Hubungannya dengan itu, terdapat beberapa hal yang harus *inheren* dalam diri seseorang yang memiliki budaya kerja yang baik, sebagaimana dikemukakan Myrdal dalam Ravianto (1986:101) bahwa ada 10 sikap kerja atau etika kerja modern yang perlu dimiliki, yakni :

(1) Efisien; (2) Rajin; (3) Rapih, teliti; (4) Tepat waktu; (5) kesederhanaan; (6) kegesitan dalam menggunakan kesempatan yang muncul; (7) bekerja, secara Energetik; (8) Sifat bersandarkan pada kekuatan sendiri; (9) Kesediaan bekerja sama; (10) berpandangan jauh ke depan.

Penelitian tentang budaya kerja dalam lingkup aparat pemerintah, tampaknya perlu dijelaskan terlebih dahulu hubungan antara budaya kerja dengan aktivitas pemerintah. Menurut Garna (1996:3) bahwa budaya kerja menyangkut pada sistem nilai-nilai yaitu :

Apa yang pantas dan yang tak pantas, suatu masyarakat, yang dalam kaitan dengan birokrasi pemerintahan, sebagaimana ditunjukkan bahwa pekerjaan administrasi itu tak hanya menyangkut pekerjaan fisik, tetapi juga menyangkut proses berpikir dan pengambilan keputusan seseorang pada posisinya yang tertentu itu.

Budaya kerja dalam penerapan khususnya aparat pemerintahan, masih belum tampak maksimal operasionalisasinya. Hal ini senada dengan pandangan, Suradinata (1997:79), bahwa “budaya kerja sebagai suatu kebutuhan belum tercermin secara utuh, para pemimpin dan pegawai seringkali lebih mendahulukan kedudukan dan penghasilan sebagai kebutuhan mereka”. Hal itu dapat diamati secara jelas dalam aktivitas kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

* + 1. **Lingkup Kinerja Pegawai**

Kinerja merupakan kemampuan pegawai dalam melaksanakan tugas kerjanya di dalam organisasi, instansi secara optimal. Kinerja pegawai merupakan kemampuan dimana individu-individu atau kelompok pegawai di dalam organisasi dalam melaksanakan kerjanya sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diharapkan atau direncanakan sebelummnya, sebagaimana diungkapkan Mangkunegara (2005:9) bahwa :

Kinerja pegawai (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kinerja SDM adalah prestasi kerja, atau hasil kerja (*output*) baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai SDM per satuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Uraian di atas, tersirat bahwa penilaian prestasi kerja merupakan usaha yang dilakukan pimpinan untuk menilai hasil kerja bawahannya. Penilaian prestasi kerja (*performance appraisal*) digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seorang pegawai melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Sehingga penilaian pegawai merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penafsiran, atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa obyek orang. Menurut Handoko (2004:235) bahwa :

Penilaian prestasi kerja (*performance appraisal*) adalah proses melalui mana organisasi-organisasi mengevaluasi atau menilai prestasi kerja karyawan. Kegiatan ini dapat memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada para karyawan tentang pelaksanaan kerja mereka.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut di atas, bahwa penilaian prestasi kerja (kinerja) adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Di samping itu, juga untuk menentukan pelatihan kerja secara tepat, memberikan tanggapan yang lebih baik di masa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam hal promosi jabatan dan penentuan imbalan. Tujuan dari penilaian prestasi kerja (kinerja) adalah untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi dari SDM organisasi. Secara spesifik, tujuan dari evaluasi kinerja sebagaimana dikemukakan Sunyoto dalam Mangkunegara (2005:10) adalah :

* 1. Meningkatkan saling pengertian antara karyawan tentang persyaratan kinerja.
  2. Mencatat dan mengakui hasil kerja seseorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu.
  3. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karir atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang.
  4. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai dengan potensinya.
  5. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khusus rencana diklat, dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang perlu diubah.

Penilaian kinerja hendaknya memberikan gambaran akurat mengenai prestasi kerja karyawan sehingga untuk mencapai tujuan ini sistem penilaian harus mempunyai hubungan dengan pekerjaan (*job related*), praktis, mempunyai standar standar dan menggunakan berbagai ukuran yang dapat diandalkan. *Job related* berarti bahwa sistem menilai perilaku-perilaku kritis yang mewujudkan keberhasilan perusahaan. Sedangkan suatu sistem disebut praktis bila dipahami atau dimengerki oleh para penilai dan karyawan. Di samping harus *job related* dan praktis, evaluasi prestasi kerja memerlukan standar-standar pelaksanaan kerja (*performance standard*) dengan mana prestasi kerja diukur. Agar efektif, standar hendaknya berhubungan dengan hasil-hasil yang diinginkan pada setiap pekerjaan. Lebih lanjut, evaluasi juga memerlukan ukuran-ukuran prestasi kerja yang dapat diandalkan (*performance measures*). Berbagai ukuran ini, agar berguna, harus mudah digunakan, reliabel dan melaporkan perilaku-perilaku kritis yang menentukan prestasi-prestasi kerja.

Mengidentifikasi setiap kriteria kinerja yang universal yang dapat diterapkan pada semua pekerjaan, adalah mungkin menentukan beberapa karakteristik yang harus dimiliki oleh kriteria apabila kriteria itu diharapkan bermanfaat bagi penilaian kinerja. Menurut Simamora (1995:362-363) karakteristiknya adalah :

1. Kriteria yang baik harus mampu diukur dengan cara-cara yang dapat dipercaya. Konsep keandalan pengukuran mempunyai dua komponen: stabilitas dan konsistensi. Stabilitas menyiratkan bahwa pengukuran kriteria yang dilaksanakan pada waktu yang berbeda haruslah mencapai hasil yang kira-kira serupa.
2. Kriteria yang baik harus mampu membedakan individu-individu sesuai dengan kinerja mereka. Salah satu tujuan penilaian kinerja adalah evaluasi kinerja anggota organisasi. Jikalau kriteria semacam itu memberikan skor yang identik kepada semua orang, maka kriteria tersebut tidak berguna untuk mendistribusikan kompensasi atas kinerja, merekomendasikan kandidat untuk promosi, ataupun menilai kebutuhan-kebutuhan pelatihan dan pengembangan.
3. Kriteria yang baik haruslah sensitif terhadap masukan dan tindakan pemegang jabatan. Karena tujuan penilaian kinerja adalah untuk menilai efektivitas individu anggota organisasi, kriteria efektivitas yang dipakai dalam sistem itu haruslah terutama di bawah kebijakan pengendalian orang yang sedang dinilai.
4. Kriteria yang baik harus dapat diterima oleh individu yang mengetahui kinerjanya sedang dinilai. Adalah penting agar orang-orang yang kinerjanya sedang diukur merasa bahwa kinerja yang sedang digunakan memberikan petunjuk yang adil dan benar tentang kinerja mereka.

Belum adanya kesamaan antara organisasi yang satu dengan organisasi lainnya dalam menentukan unsur yang harus dinilai dalam proses penilaian kinerja yang dilakukan manajemen penilai disebabkan selain terdapat perbedaan yang diharapkan dari masing-masing perusahaan, juga karena belum terdapat standar baku tentang unsur-unsur yang perlu diadakan penilaian. Pada umumnya unsur-unsur yang perlu diadakan penilaian dalam proses penilaian kinerja adalah kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. Pengertian kinerja menurut Mangkunegara (2005:67) adalah “Hasil kerja kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”. Kinerja merupakan tanggung jawab setiap individu terhadap pekerjaannya membantu mendefinisikan harapan kinerja, mengusahakan kerangka kerja bagi supervisor dan pekerja saling berkomunikasi.

Pemahaman kinerja di atas, dapat terungkap bahwa kinerja adalah perumusan tujuan, terdapatnya kerja sama, sifatnya berkelanjut, terjadi komunikasi dua arah dan terdapat umpan balik. Robbins dalam Sedarmayanti (2001:233) bahwa :

Membuat rumusan kinerja sebagai hasil perkalian antara *Effort* (usaha) dengan kemampuan dan *role perception* (pemahaman peran), dengan rumus sebagai berikut: **Kinerja = f (kemampuan x *motivasi x oportunity to perform*)**. Yang dimaksud dengan *Opportunity to Perform* adalah kesempatan untuk mencapai kinerja yang lebih tinggi bila mendapat support, bantuan atau fasilitas dari luar seperti kondisi tempat kerja, tercukupi peralatan dan perlengkapan kerja, adanya temen yang mau membantu, tercukupinya informasi yang diperlukan, adanya aturan dan prosedur kerja

Pendapat tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa kinerja merupakan tanggung jawab setiap individu terhadap pekerjaannya, membantu mendefinisikan harapan kinerja, mengusahakan kerangka kerja bagi supervisor dan pekerja saling berkomunikasi. Mangkunegara (2005:69) mengatakan bahwa : “*performance* (kinerja) seseorang merupakan Fungsi dari perkalian antara motivasi dan kemampuan/kecakapan (*ability*) dengan rumus : Kinerja = f (motivasi x kemampuan)”. Dengan pengertian bahwa bila salah satu faktor rendah, maka kinerja seseorang pasti rendah pula. Berbicara mengenai kinerja (*performance*) kiranya perlu disimpulkan terdapat 2 (dua) terminologi tentang kinerja yaitu kinerja pegawai (*individual performance*) dan kinerja organisasi (*institusional performance*) antara keduanya saling bersinergi, bahwa dapat dikatakan kinerja organisasi merupakan akumulasi dari kinerja individu yang bersangkutan.

Pimpinan organisasi sangat menyadari adanya perbedaan kinerja antara satu karyawan dengan karyawan, lainnya yang berada di bawah pengawasannya. Walaupun pegawai-pegawai bekerja pada tempat yang sama namun produktivitas mereka tidaklah sama. Secara garis besar perbedaan kinerja ini disebabkan oleh dua faktor yaitu : faktof individu dan situasi kerja. Menurut Gibson et al dalam Adriani (1997:39) ada tiga perangkat variabel yang mempengaruhi perilaku dan prestasi kerja atau kinerja, yaitu :

1. Variabel individual, terdiri dari :
2. Kemampuan dan ketrampilan: mental dan fisik
3. Latar belakang : keluarga, tingkat sosial, penggajian
4. Demografis: umur, asal-usul, jenis kelamin.
5. Variabel organisasional, terdiri dari:
6. Sumberdaya
7. Kepemimpinan
8. Imbalan
9. Struktur
10. Desain pekerjaan.
11. Variabel psikologis, terdiri dari:
    1. Persepsi
    2. Sikap
    3. Kepribadian
    4. Belajar
    5. Motivasi.

Faktor-faktor kinerja melalui tiga perangkat variabel di atas, merupakan proses evaluasi seberapa baik pegawai mengerjakan pekerjaan mereka ketika dibandingkan dengan satu set standar dan kemudian mengkomunikasikannya dengan para pegawai. Penilaian demikian ini juga disebut sebagai penilaian pegawai, evaluasi pegawai, tinjauan kinerja, evaluasi kinerja, dan penilaian hasil. Hal ini menunjukkan penggunaan penilaian kinerja yang luas untuk memberikan umpan balik dan mengidentifikasikan kekuatan dan kelemahan pegawai. Menurut Srimulyo (1999:40) ada dua variabel yang dapat mempengaruhi kinerja yaitu :

1. Variabel individual, meliputi : sikap, karakteristik, sifat-sifat fisik, minat dan motivasi, pengalaman, umur, jenis kelamin, pendidikan, serta faktor individual lainnya.
2. Variabel situasional :
3. Faktor fisik dan pekerjaan, terdiri dari; metode kerja, kondisi dan desain perlengkapan kerja, penataan ruang dan lingkungan fisik (penyinaran, temperatur, dan fentilasi)
4. Faktor sosial dan organisasi, meliputi: peraturan-peraturan organisasi, sifat organisasi, jenis latihan dan pengawasan, sistem upah dan lingkungan sosial.

Kinerja pegawai sebagai aparatur pemerintah dapat dilihat dari kuantitas dan kualitasnya. Dalam hal pelaksanaan tugasnya, yang tidak terlepas dari kinerja aparatur pemerintah secara keseluruhan yang tercermin lewat penguasaan kompetensi dan kualifikasi pegawai yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan tugasnya melalui standar penilaian kinerja yang telah ditetapkan. Sebagaimana dijelaskan Mangkunegara (2005:75) yang mengemukakan bahwa ada 4 (empat) faktor kinerja pegawai sebagai standar penilaian kinerja pegawai yaitu :

* 1. Kualitas kerja, adalah faktor kinerja yang didasarkan pada asumsi bahwa pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya memiliki komitmen agar hasil kerjanya sesuai dengan kebijakan pimpinan dengan mempertimbangkan ketepatan, ketelitian, keterampilan serta kebersihan pelaksanaan pekerjaan.
  2. Kuantitas kerja, adalah faktor kinerja yang didasarkan pada jumlah pekerjaan yang dilaksanakan pegawai baik yang menyangkut hasil dari pekerjaan rutin (*ouput rutin*) maupun hasil kerja yang bukan rutin (*non rutin/ekstra*).
  3. Keandalan adalah salah satu faktor kinerja berdasarkan asumsi bahwa pegawai dalam pelaksanaan kerjanya dengan mengikuti instruksi dari pimpinan, memperlihatkan segala kemampuan yang dimilikinya, senantiasa berinisiatif dalam menyelesaikan pekerjaan, berhati-hati dalam melaksanakan pekerjaannya serta rajin dalam melaksanakan pekerjaan.
  4. Sikap, adalah faktor kinerja yang didasarkan pada asumsi bahwa pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya senantiasa menjaga sikap baik terhadap organisasi dan sesama pegawai serta senantiasa melakukan kerjasama dalam melaksanakan pekerjaannya.

Berbagai pendapat ahli tersebut, maka sesuai dengan penelitian ini, maka kinerja karyawan dinilai oleh atasan langsung berdasarkan faktor-faktor yang telah ditentukan terlebih dahulu. Untuk lebih jelasnya tentang alur berpikir kajian pustaka *grand theory*, *middle theory* dan *operational theory* dapat dilihat pada gambar berikut :

ADMINISTRASI PUBLIK

(*PUBLIC ADMINISTRATION*)

Tjokroamidjojo 1994,

Nigro & Nigro, 1977,

Presthus, 1975,

Pfiffner et al, 1975

PERILAKU ORGANISASI

Siagian, 1997

Atmosudirjo, 1998

Thoha, 1998

PERILAKU BIROKRASI

Ndraha, 2009

Siagian, 2005

BUDAYA KERJA

Ndraha, 2008

Triguno, 1997

Garna, 1996

KINERJA PEGAWAI

Mangkunegara, 2005

Handoko, 2004

Robbins dalam Sedarmayanti, 2001

Simamora, 2004

***GRAND THEORY***

ORGANISASI DAN MSDM

White, 1968,

Terry dalam Winardi, 1996

Stoner dalam Sindoro, 1996

***MIDDLE***

***THEORY***

***OPERATIONAL THEORY***

Sumber : Diolah Peneliti, 2012.

Gambar 2.2

Alur Berpikir Kajian Pustaka

Alur berpikir kajian pustaka di atas dapat penulis jelaskan bahwa yang menjadi *grand theory* dalam penelitian ini adalah administrasi publik (*public administration*), *middle range theory* adalah organisasi, manajemen sumber daya manusia dan perilaku organisasi sedangkan yang menjadi *operational theory* adalah perilaku birokrasi, budaya kerja dan kinerja pegawai.

* 1. **Kerangka Berpikir**

Perilaku adalah fungsi sikap, perilaku erat kaitannya dengan niat, sedangkan niat akan ditentukan oleh sikap dan norma subyektif. Niat seseorang untuk melakukan sesuatu ditentukan oleh dua hal, *pertama* sesuatu yang datang dari dalam dirinya yaitu sikap; *kedua* sesuatu yang datang dari luar yakni persepsi tentang pendapat orang lain terhadap dirinya dalam kaitan dengan perilaku yang diperbincangkan.

Hersey et. al dalam Dharma (1998:34) bahwa “perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan artinya perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu”. Tentang adanya motivasi yang mempengaruhi perilaku tersebut Ndraha (2009:66) mengemukakan bahwa “perilaku dipengaruhi oleh kondisi yang datang dari lingkungan dan kepentingan yang didasari (dari dalam) oleh yang bersangkutan”. Oleh karena itu bahwa perilaku sangat dominan dipengaruhi oleh kondisi lingkungan.

Dharma (2003:34) mengemukakan bahwa “Perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan, artinya bahwa perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu”. Pandangan lain dikemukakan oleh Ndraha (2009:66) yang menandaskan bahwa “perilaku juga dipengaruhi oleh kondisi yang datang dari lingkungan dan kepentingan yang disadari (dari dalam) oleh yang bersangkutan”. Pendapat yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Zamroni (1992:154) yang mengatakan bahwa :

Perilaku merupakan fungsi sikap, perilaku erat kaitannya dengan niat, sedangkan niat akan ditentukan oleh sikap dan norma subyektif. Niat seseorang untuk melakukan sesuatu ditentukan oleh dua hal, pertama sesuatu yang datang dari dalam dirinya, yaitu sikap. Kedua, sesuatu yang datang dari luar, yakni persepsi tentang pendapat orang lain terhadap dirinya dalam kaitan dengan perilaku yang diperbincangkan.

Kemudian, berkaitan dengan birokrasi maka perilaku akan sangat berpengaruh terhadap kualitas birokrasi itu sendiri. Pernyataan tersebut sejalan dengan pandangan Rondinelli dalam Simamora (1995:52) yang mengatakan bahwa :

Kualitas birokrasi pemerintahan lokal sangat ditentukan oleh perilaku, sikap dan kultur yang kondusif, sehingga mereka responsive untuk mengambil keputusan, memiliki kepedulian dan bertanggung jawab terhadap peningkatan program pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat, terutama kelompok sasaran (penduduk miskin) yang perlu mendapat perhatian khusus.

Pendapat tersebut di atas menurut pemikiran peneliti adalah bahwa kualitas birokrasi dalam organisasi pemerintah sangat menentukan terhadap pelaksanaan proses pembangunan dan pemerintahan. Lebih jauh menurut Ndraha (2009:56) bahwa ”untuk mengukur perilaku birokrasi dalam jajaran organisasi pemerintah yaitu melalui karakteristik 1) ketaatan; 2) ketekunan kerja; 3) pertanggungjawaban; 4) kepuasan dan 5) kedisiplinan”. Karakteristik tersebut menurut pemikiran peneliti erat kaitannya dengan aktivitas pegawai/aparatur pemerintah di dalam menjalankan tugasnya. Sejalan dengan hal tersebut Ndraha (2009:56) mengatakan bahwa ”dalam lingkungan pemerintahan, perilaku birokrasi yang diperani oleh aktor mendapat pengaruh lain, yaitu karakteristik masyarakat konsumer produk-produk pemerintahan”. Lebih lanjut Ndraha (2009:35) berpendapat bahwa birokrasi pemerintahan didefinisikan sebagai “Struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa publik atau layanan-*civil* tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dari lingkungan”.

Penulis mencermati berbagai pandangan di atas, bahwa perilaku birokrasi senantiasa bersinggungan dengan berbagai aktivitas aparatur dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, secara operasional menurut Ndraha (2009:52) bahwa ”perilaku birokrasi akan mencerminkan seberapa tinggi kinerja seorang pegawai dalam menjalankan tugasnya, sehingga pada akhirnya tujuan akan tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”.

Tatanan birokrasi pemerintah perilaku birokrasi dan budaya kerja di kalangan lingkup aparat pemerintah kurang nampak dan sulit dikembangkan. Berbagai motif ekonomi dan pandangan terhadap kerja yang sangat sederhana telah menggantikan makna kerja yang luhur bagi kehidupan manusia. Padahal kerja di samping memiliki nilai ekonomi, juga harus selaras dengan nilai-nilai luhur kerja. Hal ini senada dengan pandangan Sinungan (1995:136) bahwa : “Oleh karena itu pada hakekatnya kerja adalah di samping untuk kebutuhan hidup, tetapi juga harus mempunyai nilai terhadap lingkungan kerja/perusahaan dan masyarakat luas". Menurut pandangan Kumorotomo (1992:50) bahwa :

Bagi seorang pegawai negeri atau pejabat pemerintah, budaya kerja yang baik bukan saja akan menghasilkan sikap-sikap produktif seperti kerja keras, jujur, berperhitungan dan hemat, tetapi juga menciptakan mekanisme kendali diri (*inner Check*) guna menghadapi berbagai persoalan dalam tugas kedinasan maupun mengatasi godaan dan iming-iming dari luar.

Budaya kerja menjadi kekuatan spirituil bagi segala macam pekerjaan dalam birokrasi pemerintahan. Kekuatan penggerak itu bersifat otonom dan menjadi semacam “ideologi birokrasi”, sehingga segenap aparat akan bekerja sungguh-sungguh tanpa dorongan dari luar. Pandangan Kumorotomo sejalan dengan pendapat Anoraga (1997:29), bahwa budaya kerja adalah suatu pandangan dan sikap suatu bangsa atau satu umat terhadap kerja. Lebih lanjut Anoraga (1997:29) :

Kalau pandangan dan sikap itu, melihat kerja sebagai suatu hal yang luhur untuk eksistensinya manusia, maka budaya kerja itu akan tinggi. Sebaliknya kalau melihat kerja sebagai suatu hal yang tak berarti untuk kehidupan manusia, apalagi kalau sama sekali tidak ada pandangan dan sikap terhadap kerja, maka budaya kerja itu dengan sendirinya rendah. Oleh karena itu untuk menimbulkan pandangan dan sikap yang menghargai kerja sebagai sesuatu yang luhar, diperlukan dorongan atau motivasi.

Upaya pengembangan budaya kerja harus banyak terkait dengan upaya menanamkan dan mengembangkan semangat dan motivasi kerja pegawai. Istilah budaya kerja sering dipergunakan secara bergantian dengan istilah etika kerja, sekalipun substansi materi yang terkandung di dalamnya adalah sama. Budaya kerja yang erat yang melahirkan sikap kerja yang baik, yang menurut Paramita dalam Ndraha (2009:15) bahwa budaya kerja merupakan "Sekelompok pikiran dasar atau program mental yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan efisiensi kerja dan kerjasama manusia yang dimiliki oleh suatu golongan masyarakat". Budaya memiliki nilai yang menurut Ndraha (2009:25) “baru dapat diamati atau dirasakan jika terekam atau termuat pada suatu wahana atau *vehicle* persis seperti suara pada pita, program pada disket, gambaran pada film, atau muatan pada gerobak”. Lebih jauh menurut Ndraha (2009:25), budaya kerja dalam tatanan organisasi termasuk pada birokrasi pemerintah dihimpun menjadi empat kategori atau bentuk :

(1) Raga, diukur dengan skala menarik atau tidak), (2) perilaku, diukur dengan skala Aktif atau Pasif), (3) Sikap, diukar dengan skala positif atau negatif), dan (4) dasar pendirian, diukur dengan skala kuat/teguh atau lemah/goyah).

Pendapat ini menunjukkan bahwa nilai kerja memiliki potensi untuk dilakukan atau dibudayakan dalam kehidupan sehari-hari, yang sekaligus memberikan kejelasan tentang kaitan yang sangat erat diantara budaya kerja. Hubungannya dengan itu, terdapat beberapa hal yang harus *inheren* dalam diri seseorang yang memiliki budaya kerja yang baik. Keterkaitan antara budaya kerja dengan kinerja pegawai dalam lingkup aparat pemerintah, seperti halnya dikatakan Garna (1996:3) bahwa “budaya kerja menyangkut didalamnya proses berpikir dan pengambilan keputusan seseorang pada posisi tertentu, dengan harapan agar kinerja seseorang dapat berjalan dengan efektif dan efisien sesuai dengan harapan organisasi”.

Lebih lanjut kinerja pegawai menurut Mangkunegara (2005:440-441) bahwa “pada dasarnya terbentuk dari kemampuan (*ability*) dan kemauan (*motivation*), kemampuan mengacu kepada tanggung jawab utama atau tugas kunci yang merupakan bagian dari pekerjaan seseorang”. Fokusnya kepada hasil yang diharapkan dapat dicapai seseorang dan bagaimana konstribusi mereka pencapaian target tim, departemen dan organisasi serta penegakkan nilai seseorang.

Kemauan mengacu pada kondisi fisik lingkungan kerja, kondisi sosial lingkungan kerja, dan keterpenuhan kebutuhan dasar individu. Lebih lanjut Mangkunegara (2005:75) menyatakan bahwa : “Kinerja/*performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika”. Faktor-faktor yang dijadikan untuk mengukur kinerja pegawai menurut Mangkunegara (2005:75) yaitu sebagai berikut :

* 1. Kualitas kerja, meliputi ketepatan, ketelitian, keterampilan serta kebersihan.
  2. Kuantitas kerja, meliputi ouput rutin serta non rutin atau ekstra.
  3. Keandalan atau dapat tidaknya diandalkan yakni dapat tidaknya mengikuti instruksi, kemampuan inisiatif serta kehati-hatian.
  4. Sikap, meliputi sikap terhadap lembaga/organisasi, pegawai lain, terhadap pekerjaan serta kerjasama.

Pengertian tentang faktor kinerja tersebut, memberikan pemahaman bahwa kinerja pegawai merupakan hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai atau merupakan kontribusi yang diberikan pegawai terhadap organisasi tempatnya bekerja. Faktor-faktor menjadi ukuran kinerja pegawai sesuai dengan batasannya yang peneliti lakukan dengan tujuan memiliki keragaman sesuai dengan dimensi yang diinginkan atau dianggap relevan.

Perilaku birokrasi dan budaya kerja bila dijalankan dengan baik akan melahirkan kinerja yang sesuai dengan tuntutan dan harapan organisasi. Oleh karena itu perilaku birokrasi dan budaya kerja pada akhirnya akan membentuk satu pola baik kemampuan maupun kemauan yang ada pada diri individu pegawai. Perilaku birokrasi maupun budaya kerja sama-sama memberikan konstribusi terhadap pencapaian kinerja di dalam organisasi. Lebih lanjut Ndraha (2009:66) yang menandaskan bahwa “perilaku birokrasi dan budaya kerja yang dipengaruhi oleh kondisi yang datang dari lingkungan dan kepentingan yang disadari (dari dalam) oleh yang bersangkutan dalam tatanan organisasi birokrasi, perilaku birokrasi dan budaya kerja dapat menentukan kepada pencapaian kinerja secara maksimal”.

Landasan teoritik tersebut di atas yang peneliti gunakan sebagai alat ukur untuk menganalisis persoalan di lapangan, didasarkan kepada bahwa teori-teori tersebut baik untuk variabel perilaku birokrasi dan budaya kerja maupun kinerja pegawai alat ukurnya sesuai dengan karakteristik masalah di lapangan terutama pada tatanan birokrasi pemerintah. Berdasarkan uraian kerangka berpikir di atas, maka disusun gambar pendekatan sistem penelitian sebagai berikut :

PERILAKU BIROKRASI

1. Ketaatan
2. Ketekunan Kerja
3. Pertanggungjawaban
4. Kepuasan
5. Kedisiplinan

BUDAYA KERJA

1. Raga
2. Perilaku
3. Sikap
4. Dasar Pendirian
5. Kebijakan
6. Manusia
7. Teknologi
8. Pelatihan
9. Pengembangan

KINERJA PEGAWAI

1. Responsibilitas
2. Kesopanan
3. Akses
4. Komunikasi

PROSES

*INPUT*

*OUTPUT*

Gambar 2.3

Model Kerangka Pemikiran

* 1. **Hipotesis**

Berdasarkan kerangka berpikir di atas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

* + - 1. Perilaku birokrasi, budaya kerja dan kinerja pegawai pada Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat sudah berjalan dengan baik.
      2. Perilaku birokrasi dan budaya kerja besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai pada Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat.
      3. Perilaku birokrasi diukur melalui karakteristik ketaatan, ketekunan kerja, pertanggungjawaban kepuasan dan kedisiplinan besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai pada Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat.
      4. Budaya kerja diukur melalui kategori raga, perilaku, sikap dan dasar pendirian besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai pada Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat.