

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Organisasi**

Sebelum peneliti menguraikan pengertian iklim organisasi terlebih dahulu akan diuraikan sekilas mengenai pengertian organisasi. Walaupun dalam penguraian definisi tentang organisasi itu tidak akan diutarakan secara panjang lebar, namun kiranya dapat membantu untuk dapat memantapkan keyakinan betapa pentingnya organisasi yang ideal yang dapat bekerja secara maksimal baik pada instansi pemerintah maupun swasta.

Di bawah ini akan dikemukakan beberapa pengertian mengenai organisasi menurut para pakar, diantaranya dikemukakan oleh Dwight Waldo dalam bukunya "*Pengantar Studi Publik Administration*", yang diterjemahkan oleh Selamat W. Admosoedarmo, yaitu

"Secara lebih tepat organisasi dapat didefinisikan sebagai struktur antara hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan di dalam suatu sistem administrasi." ( 1991;26 )

Sutarto dalam bukunya "*Dasar-dasar Organisasi*" memberikan pendapatnya mengenai organisasi, sebagai berikut :

Organisasi dapat dirumuskan sebagai struktur dan proses kelompok orang yang bekerjasama membagi tugas-tugasnya diantara para anggota, menetapkan hubungan-hubungan dan menyatukan aktivitas-aktivitas ke arah tujuan-tujuan bersama.

M. Manullang yang dikutip oleh Malayu Hasibuan dalam bukunya “Manajemen Dasar, Pengertian Masalah” mengemukakan pengertian organisasi sebagai berikut :

1. Organisasi dalam arti dinamis adalah suatu proses menempatkan dan pembagain pekerjaan yang akan dilakukan, pembuatan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan penempatan hubungan-hubungan antara unsur-unsur organisasi sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja seefektif mungkin untuk mencapai tujuan. Secara singkat organisasi merupakan perbuatan diferensiasi tugas-tugas.
2. Organisasi dalam arti statis adalah yang bergerak kearah tujuan bersama, dengan istilah populer adalah struktur organisasi atau bagian organisasi.

Pengertian organisasi yang dikemukakan oleh Prayudi Atmosudirdjo dalam bukunya “Administrasi Niaga (*Bussiness Administration*)” mendefinisikan organisasi, sebagai berikut : “Organisasi adalah jaringan tata cara kerjasama sekelompok orang-orang secara teratur dan kontunue untuk mencapai tujuan-tujuan bersama yang tertentu”.

Sedangkan menurut Musanef dalam bukunya “Manajemen Kepegawaian di Indonesia”, menjelaskan yang dimaksud organisasi adalah :

Organisasi adalah keseluruhan daripada unsur-unsur yang telah tersedia, baik bersifat non manusia, serta pengelompokan daripada tugas, wewenang dan tanggung jawab yang dapat digerakan sebagai suatu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Berangkat dari beberapa definisi di atas dapatlah kiranya dikemukakan ciri dari organisasi seperti yang dikemukakan oleh Soewarno Handayaniingrat, dalam bukunya “Pengantar Studi Ilmu Administrasi”, sebagai berikut :

Ciri-ciri organisasi, sebagai berikut :

- a. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal
- b. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi saling berkaitan yang merupakan kesatuan usaha atau kegiatan
- c. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan
- d. Adanya suatu tujuan

Organisasi yang maju senantiasa berkembang mengikuti perkembangan dan tuntutan yang muncul sebagai konsekuensi adanya pola interaksi yang dikembangkan pada suatu organisasi tertentu. Demikian pula halnya pada Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung, senantiasa mendorong dan terus berupaya agar para pegawainya dapat mewujudkan tujuan perusahaannya.

## **B. Peran Birokrasi dalam Administrasi Negara**

Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan politik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi mula-mula dibentuk supaya keputusan-keputusan pemerintah dapat dilaksanakan dengan sistematis melalui aparat-aparat negara. Keputusan-keputusan politik hanya akan bermanfaat bagi setiap warga negara jika pemerintah mempunyai birokrasi yang tanggap, sistematis dan efisien.

Supaya seseorang dapat bekerja secara efisien, ia harus memiliki keahlian-keahlian tertentu dan menerapkannya secara aktif dan rasional. Setiap anggota harus ahli dalam bidang keterampilan tertentu untuk dapat menjalankan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Inilah maksud dari diadakannya spesialisasi serta penerimaan pegawai yang didasarkan atas kualifikasi teknis yang

objektif . Penekanan pada penghindaran hubungan-hubungan yang bersifat pribadi dimaksudkan untuk menghilangkan hal-hal yang menjadi sumber tindakan-tindakan irasional. Namun irasional secara individual saja masih belum cukup jika masing-masing anggota sebuah organisasi dibebaskan untuk mengambil keputusan rasional secara sendiri-sendiri, pekerjaan mereka tidak mungkin dapat dikoordinasikan dan efisiensi organisasi menjadi korban.

Oleh sebab itu diperlukan disiplin guna membatasi ruang gerak bagi berbagai keputusan rasional dalam organisasi, yaitu melalui sistem peraturan dan perundang-undangan serta hirarki dalam pengawasan dan pembinaan. Melalui sistem pembagian kerja yang rasional serta disiplin yang tinggi, birokrasi diharapkan dapat menjadi penyalur, disiplin sebagai sifat birokrasi akan lebih efektif jika disertai sifat formal.

Birokrasi juga dapat digunakan sebagai alat pembaruan. Ini akan terlaksana bila tujuan-tujuan organisasi memang diarahkan kepada strategi pembaruan dan pembangunan. Untuk dapat merealisasi cita-cita pembangunan sosial ekonomi, pemerintah harus memiliki pranata-pranata yang mudah menerima inovasi-inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan.

Aparat birokrasi merupakan salah satu lembaga yang melaluinya kegiatan untuk mencapai tujuan. Kegiatan yang disebut administrasi dilaksanakan dalam sebuah organisasi raksasa yang disebut negara. Ciri-ciri dari kegiatan administrasi antara lain : spesialisasi tugas, hirarki otoritas, badan keterampilan serta peran-peran khusus.

Peter Blau dalam bukunya *Bureaucracy in Modern Societies* yang dikutip oleh Wahyudi Kumorotomo dalam bukunya *Etika Administrasi Negara*, memberikan pengertian tentang birokrasi sebagai berikut :

Birokrasi adalah organisasi yang memaksimalkan efisiensi dalam administrasi sekaligus yang menyarankan agar istilah ini digunakan secara netral untuk mengacu kepada aspek-aspek administratif dari organisasi. (1999:69)

Menurut Max Weber yang dikutip oleh Wahyudi Kumorotomo dalam bukunya *Etika Administrasi Negara*, administrasi berarti penyelenggaraan wewenang dan otoritas. Otoritas disini dapat dimiliki oleh para aparat birokrasi karena mereka telah mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui negara. Dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya konsepsi ini didasarkan atas pengangkatan aparat berdasarkan kapasitas kerja seseorang. Staf-staf dalam birokrasi dipilih berdasarkan sistem imbalan (*merit system*) sehingga mereka mampu menjadi pendukung efisiensi tugas-tugas pelayanan publik.

### **C. Pengertian Perilaku Birokrasi**

Manusia adalah pendukung utama setiap organisasi apapun bentuknya. Perilaku manusia yang berada dalam suatu kelompok atau organisasi adalah awal dari perilaku organisasi itu. Perilaku organisasi itu pada hakikatnya mendasarkan pada ilmu perilaku itu sendiri yang dikembangkan dengan pusat perhatiannya pada tingkah laku manusia pada sebuah organisasi. Kerangka dasar bidang pengetahuan ini didukung paling sedikit dua komponen yaitu individu-individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku itu.

Individu-individu yang berperilaku dalam organisasi pemerintahan atau disebut dengan aparatur, dimana aparatur selalu dihadapkan pada suatu sistem birokrasi yang mengharuskan profesionalisme dari masing-masing aparat.

Menurut Miftah Thoha dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi* (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II) mengemukakan bahwa pengertian perilaku adalah sebagai berikut:

Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungan. Ini formula psikologi dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya. (2002:184)

Penjelasan definisi di atas dapat diartikan bahwa seseorang individu dengan lingkungannya menentukan perilaku keduanya secara langsung. Individu dengan organisasi tidak jauh berbeda dengan pengertian ungkapan tersebut. Keduanya mempunyai sifat-sifat khusus atau karakteristik tersendiri dan jika kedua karakteristik ini berinteraksi maka akan menimbulkan perilaku individu dalam organisasi.

Menurut Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer yang dikutip oleh Wahyudi Kumorotomo dalam bukunya *Etika Administrasi Negara*, birokrasi dapat diartikan sebagai berikut:

Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. (1999:62)

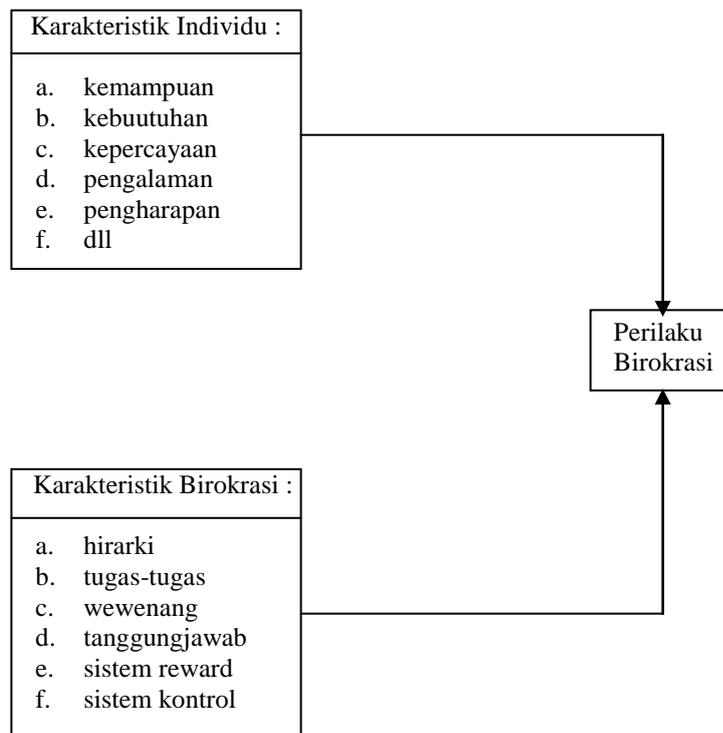
Selanjutnya peneliti mengemukakan pengertian perilaku birokrasi dari Miftah Thoha dalam bukunya *Perspektif Perilaku birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)* adalah sebagai berikut:

Perilaku Birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. (2002:184)

Penjelasan definisi di atas, memberikan gambaran mengenai bagaimana sikap dan aktifitas birokrasi yang cocok dengan lingkungannya, dengan terlebih dahulu memahami perilaku-perilaku individu dalam organisasinya, karena selama birokrasi masih ditopang oleh salah satu sosok gurunya yakni manusia dan selama manusia di dalam usahanya mencapai tujuan masih selalu berperilaku, maka suatu penamaan perilaku birokrasi bukanlah suatu usaha yang dicari-cari.

Jika karakteristik individu yang disebutkan di atas berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut maka timbulah perilaku birokrasi. Model umumnya dapat digambarkan sebagai berikut :

**Gambar 2.1**  
**Model Dari Karakteristik Individu Yang Berinteraksi Dengan**  
**Karakteristik Birokrasi**



**sumber : miftah toha, 2002;185**

Penjelasan gambar di atas, dapat diartikan bahwa individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lainnya. Ini semua karakteristik individu, dan karakteristik ini akan dibawa olehnya manakala individu tersebut akan memasuki suatu lingkungan baru, semisal birokrasi atau organisasi lain. Adapun birokrasi yang digunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik tersendiri, karakteristiknya antara lain adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas, dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung

jawab, adanya sistem penggajian tertentu, adanya sistem pengendalian dan lain sebagainya.

#### **D. Konsep Dasar Perilaku Birokrasi**

Keefektivan setiap organisasi sangat dipengaruhi oleh perilaku manusianya. Organisasi adalah sumber daya yang umum bagi semua organisasi artinya bahwa manusia merupakan unsur yang penting bagi proses berlanjutnya suatu organisasi.

Setiap organisasi merupakan keunikan persepsi, kepribadian, dan pengalaman hidup, perbedaan sikap, keyakinan dan tingkat cita-cita. Sehingga pimpinan organisasi diupayakan dapat memandang sikap pegawai atau anggota organisasi sebagai perwujudan yang unit dari seluruh faktor berperilaku itu agar terciptanya suatu kekuatan kerja dari para pegawai menuju terciptanya tujuan organisasi.

Tujuan organisasi tersebut dapat tercapai bila pemimpin organisasi dapat melaksanakan sepenuhnya konsep dasar perilaku organisasi khususnya perilaku birokrasi dalam kehidupan organisasi tersebut.

#### **E. Alat Ukur Perilaku Birokrasi.**

Pimpinan mempunyai peran yang penting dalam meningkatkan efektivitas kerja pegawai karena dalam hal ini pimpinan dituntut untuk dapat mempengaruhi perilaku orang-orang di dalam organisasi sehingga dapat terciptanya suatu sistem sosial secara keseluruhan yang dapat menunjang terhadap peningkatan efektivitas

kerja setiap pegawai yang tentunya akan menunjang terhadap peningkatan efektivitas kerja pegawai.

Beberapa karakteristik-karakteristik di atas yang dikemukakan oleh Miftah Thoha dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)*, sebagai berikut :

**Karakteristik Individu :**

1. Kemampuan : prinsip dasar kemampuan ini amat penting diketahui untuk memahami mengapa seseorang berbuat dan berperilaku berbeda dengan yang lain. Perbedaan kemampuan ini ada yang beranggapan karena disebabkan sejak lahir manusia ditakdirkan tidak sama kemampuannya. Lepas dari setuju atau tidak setuju dari perbedaan-perbedaan tersebut ternyata bahwa kemampuan seseorang dapat membedakan perilakunya. Dan perbedaan kemampuan ini dapat digunakan untuk memprediksi pelaksanaan dan hasil kerja seseorang.
2. Kebutuhan : manusia berperilaku karena didorong oleh serangkaian kebutuhan. Dengan kebutuhan ini dimaksudkan adalah beberapa pernyataan di dalam diri seseorang sebagai suatu obyek atau hasil. Kebutuhan yang sekarang mendorong seseorang, mungkin akan merupakan hal yang potensial dan mungkin juga tidak. Pemahaman kebutuhan yang berbeda dari seseorang ini amat bermanfaat untuk memahami konsep perilaku seseorang di dalam organisasi. Hal ini bisa dipergunakan untuk memprediksi dan menjelaskan perilaku yang berorientasi tujuan di dalam kerjasama organisasi.
3. Kepercayaan : kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi lewat perilakunya masing-masing. Di dalam banyak hal seseorang dihadapkan dengan sejumlah kebutuhan yang potensial harus dipenuhi lewat perilaku yang dipilihnya. Cara untuk menjelaskan bagaimana seseorang membuat pilihan diantara sejumlah besar rangkaian pilihan perilaku yang terbuka baginya, adalah dengan menggunakan penjelasan teori expectancy.
4. Pengalaman : memahami lingkungan adalah suatu proses yang aktif, dimana seseorang mencoba membuat lingkungannya itu mempunyai arti baginya.

Proses yang aktif ini melibatkan seseorang individu mengakui secara selektif aspek-aspek yang berbeda dari lingkungannya, menilai apa yang dilihatnya dalam hubungannya dengan pengalaman masa lalu dan mengevaluasi apa yang dialami itu dalam kaitannya dengan kebutuhan-kebutuhan dan nilai-nilainya.

5. Pengharapan : orang-orang jarang bertindak netral mengenai sesuatu hal yang mereka ketahui dan alami. Dan mereka cenderung untuk mengevaluasi sesuatu yang mereka alami dengan cara senang atau tidak senang. Kepuasan atau ketidakpuasan ini ditimbulkan karena adanya perbedaan dari sesuatu yang diterima dengan sesuatu yang diharapkan seharusnya diterima. Selanjutnya evaluasinya itu merupakan salah satu faktor yang teramat sulit di dalam mempengaruhi perilakunya di masa yang akan datang.
6. Banyak faktor yang menentukan sikap dan perilaku seseorang : perilaku seseorang itu ditentukan oleh banyak faktor. Adakalanya perilaku seseorang dipengaruhi oleh kemampuannya, adakala karena kebutuhannya dan ada juga yang dipengaruhi oleh pengharapan dan lingkungannya. Oleh karena banyaknya faktor yang mempengaruhi perilaku manusia, maka seringkali sesuatu organisasi akan menghadapi kesulitan di dalam menghadapi kesulitan di dalam menciptakan suatu keadaan yang memimpin kearah tercapainya efektivitas pelaksanaan kerja.

Selanjutnya peneliti akan menjelaskan daripada karakteristik birokrasi menurut Miftah Thoha dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)*, yang peneliti jadikan sebagai alat ukur sebagai berikut :

Karakteristik Birokrasi :

1. Hirarki : diterapkan prinsip-prinsip tata jenjang dalam kedinasan ( office hierarchy ) dan tingkat kewenangan. Prinsip ini mengandung makna bahwa ada tatana di tingkat atas, ada pula tatanan di tingkat bawahan. Prinsip hirarki kewenangan ini dapat dijumpai pada setiap susunan birokrasi baik di negara, organisasi, dan dalam perusahaan-perusahaan.
2. Tugas-tugas : manajemen yang modern haruslah didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis, yang

aslinya tersimpan tahan lama dan dalam bentuk yang kuat. Oleh karena itu harus ada satuan organisasi dan pegawai yang bertugas untuk itu.

3. Wewenang : harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi. Otoritas yang diberikan kepada pejabat, diperlukan untuk memperjelas tugas yang telah diserahkan kepadanya dan secara jelas memberikan batas-batas aturan tentang hal-hal yang boleh dikerjakan olehnya dan pejabat lain.
4. Tanggung jawab : spesialisasi dalam manajemen atau organisasi haruslah didukung oleh keahlian yang terlatih. Dalam spesialisasi ini pejabat yang mendukungnya haruslah seorang ahli yang terlatih.
5. Sistem Reward : pejabat menerima gaji yang teratur dan pasti. Demikian pula menerima pensiun di umurnya setelah mengundurkan diri dari jabatannya. Gaji ini janganlah dinilai sebagai upah dalam kaitannya dengan telah diselesaikannya suatu pekerjaan lalu mendapat imbalan, akan tetapi harus dikaitkan dengan status yang diselaraskan dengan jenis fungsi yang diemban, ditambah pula lamanya bertugas.
6. Sistem Kontrol : Tatanan yang ada di tingkat atas mempunyai kewenangan mengawasi dan mengendalikan tingkat bawahnya dan secara struktural untuk mempertahankan kontrol dari organisasi yang lebih besar.

Beberapa hampiran yang dapat membantu pimpinan organisasi dalam memahami perilaku manusia yang berinteraksi dengan lingkungannya, yang dikemukakan oleh Miftah Thoha dalam bukunya Perilaku Organisasi Konsep Dasara dan Aplikasinya, yaitu sebagai berikut :

1. Hampiran Kognitif : hampiran ini pada dasarnya menekankan pada peranan individu atau person. Hampiran Kognitif ini meliputi kegiatan-kegiatan mental yang sadar seperti berpikir, mengetahui, memahami dan kegiatan konsepsi mental seperti sikap, kepercayaan dan pengharapan yang kesemuanya itu merupakan faktor yang memnentukan di dalam perilaku. Teori ini dibagi ke dalam tiga hal, antara lain :

- a. Elemen Kognitif : percaya bahwa perilaku seseorang itu disebabkan adanya suatu rangsangan (stimulus), yakni suatu obyek fisik yang mempengaruhi seseorang dalam banyak cara.
  - b. Struktur Kognitif : aktivitas mengetahui dan memahami sesuatu (cognition) itu tidaklah berdiri sendiri. Aktivitas ini selalu dihubungkan dengan dan rencana disempurnakan oleh kognisi yang lain. Proses penjalinan dan tata hubungan diantara kognisi-kognisi ini membangun suatu struktur dan sistem.
  - c. Fungsi Kognisi : memberikan pengertian pada kognitif baru, menghasilkan emosi, membentuk sikap, memberikan motivasi terhadap konsekuensi perilaku.
2. Hampiran penguatan ( Reinforcement Approach ) : hukum efek menyatakan bahwa intensitas hubungan antara stimulus dan respon akan meningkat apabila hubungan itu diikuti oleh keadaan yang menyenangkan.
  3. Hampiran Psikoanalitis : hampiran ini menunjukkan bahwa perilaku manusia ini dikuasai oleh personalitasnya, hampiran ini sebenarnya bercermin atas adanya suatu pandangan konflik dari perilaku manusia ini.

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa hampiran kognitif mampu mewakili pimpinan dalam memahami perilaku individu yang berinteraksi dengan lingkungannya, karena hal tersebut menekankan pada peranan individu yang terkait dengan kegiatan konsepsi mental seperti sikap, kepercayaan dan pengharapan yang kesemuanya itu merupakan faktor yang menentukan di dalam perilaku.

## **F. Maksud, Tujuan serta Kegiatan Perilaku Birokrasi**

### **1. Maksud dan Tujuan Perilaku Birokrasi**

Seseorang memasuki suatu organisasi untuk memenuhi kebutuhannya atau kepentingannya dan pengharapannya baik sebagai pegawai perusahaan maupun sebagai pegawai pemerintahan.

Orang-orang dalam organisasi berusaha meningkatkan kemampuan, kreativitas dan pemenuhan yang lebih tinggi karena, orang-orang adalah sumber daya manusia yang paling penting dalam organisasi dan masyarakat manapun, maka pemahaman atas perilaku orang dalam birokrasi menjadi semakin penting dilakukan oleh pimpinan suatu instansi untuk dapat memutuskan hal-hal yang perlu dilakukan dan kemudian mengendalikan pegawai dengan ketat untuk memastikan pelaksanaan tugas dalam usaha menciptakan iklim organisasi dan efektivitas kerja yang tidak lain adalah tindak perilaku birokrasi.

Perilaku birokrasi dilaksanakan para pemimpin organisasi yang berusaha menciptakan iklim organisasi yang efektif, karena iklim organisasi dapat mempengaruhi perilaku dengan membentuk harapan pegawai tentang konsekuensi yang akan timbul dari berbagai tindakan, baik pimpinan maupun pegawai menginginkan iklim yang lebih menyenangkan karena maslahatnya.

## **2. Kegiatan Perilaku Birokrasi.**

Birokrasi adalah suatu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional, sehingga efektif usaha pencapaian tujuan organisasi tersebut. Birokrasi dibentuk supaya keputusan-keputusan pemerintah dapat dilaksanakan secara sistematis melalui aparat-aparat negara. Keputusan-keputusan politis hanya akan bermanfaat bagi setiap warga negara jika pemerintah mempunyai birokrasi yang tangguh, sistematis dan efisien. Karena manusia itu sendiri merupakan salah satu unsur paling penting sebagai pendukung dalam pelaksanaan kegiatan perilaku birokrasi. Kegiatan perilaku birokrasi mencakup

tiga hal yaitu perilaku individu dalam birokrasi, perilaku kelompok dan birokrasi itu sendiri dengan penjelasannya sebagai berikut :

**a. Perilaku individu dalam birokrasi**

Kinerja pegawai dipergunakan untuk melakukan penilaian secara periodik mengenai efektivitas operasional organisasi, bagian organisasi dan pegawai berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu perlu adanya pemahaman mengenai perilaku individu dalam suatu organisasi agar terciptanya manajemen yang efektif dalam rangka pencapaian tujuan organisasi tersebut.

Efektivitas kerja pegawai itu sendiri sangat dipengaruhi oleh perilaku individual. Ada empat pengaruh penting atas perilaku dan motivasi individu dalam organisasi, yaitu karakteristik individu, motivasi individu, imbalan.

Mengingat efektivitas kerja suatu organisasi tergantung pada para pegawai, maka pimpinan harus memiliki pengetahuan yang memadai tentang faktor yang menentukan kerja pegawai dan memahami konsep atau prinsip dasar mengenai sifat-sifat manusia seperti dikemukakan oleh Miftah Thoha dalam bukunya *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, sebagai berikut :

1. Manusia berbeda perilakunya, karena kemampuannya tidak sama
2. Manusia mempunyai kebutuhan yang berbeda
3. Orang berpikir masa depan, dan membuat pilihan tentang bagaimana bertindak
4. Seseorang memahami lingkungannya dalam hubungannya dengan pengalaman masa lalu dan kebutuhannya
5. Seseorang itu mempunyai reaksi-reaksi senang dan tidak senang

6. Banyak faktor yang menentukan sikap dan perilaku seseorang. (2003:36)

Motivasi dan kemampuan bekerja juga mempengaruhi efektivitas kerja pegawai, sehingga untuk memotivasi pegawai agar dapat bekerja lebih giat lagi perlu diperhatikan pemuasan pemenuhan kebutuhan kebutuhan bagi pegawai seperti yang dikemukakan oleh abraham maslow mengenai hirarki kebutuhan yang dikutip oleh Stephen P Robbins yang diterjemahkan oleh Hadyana Pujaatmaka dalam bukunya Perilaku Organisasi Konsep Kontroversi Aplikasi, adalah :

1. Faali (fsikologis) : antara lain rasa lapar, haus, perlindungan berupa pakaian dan perumahan, dan kebutuhan ragawi lainnya
2. Keamanan : antara lain keselamatan dan perlindungan terhadap kerugian fisik dan emosional
3. Sosial : mencakup kasih sayang, rasa dimiliki, diterima baik dan persahabatan
4. Penghargaan : mencakup faktor rasa hormat internal seperti harga diri, otonomi dan prestasi dan faktor hormat eksternal seperti misalnya states, pengakuan dan perhatian
5. Aktualisasi diri : dorongan untuk menjadi apa yang ia mampu menjadi, mencakup pertumbuhan, mencapai potensialnya dan pemenuhan diri.(1996:199)

Sistem imbalan dalam organisasi merupakan salah satu pengaruh kuat atas pencapaian efektivitas kerja pegawai. Kenaikan gaji dan bonus adalah aspek-aspek penting dalam imbalan, tetapi bukan satu-satunya aspek. Karena pada dasarnya efektivitas kerja pegawai itu sendiri menjamin pegawai mendapat imbalan, terutama jika jika efektivitas kerja pegawai itu mengarah kepada suatu tingkat tertentu akan mendorong tercapainya suatu keluaran yang diinginkan.

Selain itu, stress merupakan suatu ketidakseimbangan di dalam diri individu yang melaksanakan pekerjaan dengan gejala-gejala seperti tidak bisa

tidur, keringat berlebihan, gugup dan lekas marah. Stress dapat timbul karena adanya tekanan psikologis, baik yang berhubungan dengan aspek organisasi maupun yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat pribadi. Sehingga dapat dikatakan pula bahwa tekanan psikologis sangat melekat pada setiap orang dan organisasi.

### **b. Perilaku Kelompok dalam Birokrasi**

Kelompok merupakan bagian dari kehidupan manusia. Tiap hari manusia terlibat dalam aktivitas kelompok yang juga merupakan bagian dari kehidupan organisasi. Sehingga dari adanya interaksi tiap-tiap individu sebagai anggota kelompok tersebut terciptalah keakraban dalam kelompok-kelompok tersebut.

Menurut Gibson, Ivancevich dan Donnely yang dikutip oleh Agus Dharma dalam bukunya Organisasi Struktur dan Proses bahwa definisi kelompok adalah sebagai berikut :

Kelompok adalah dua karyawan atau lebih yang berinteraksi satu sama lain dalam car-cara tertentu sehingga perilaku dan atau prestasi seorang karyawan dipengaruhi oleh perilaku dan atau prestasi karyawan lainnya.

Demikian pula menurut Stephen P Robbins dalam bukunya Perilaku Organisasi Konsep Kontroversi Aplikasi, yang dapat diterjemahkan oleh Hadyana Pujaatmaka mengungkapkan pendapatnya sebagai berikut :

Kelompok adalah dua individu atau lebih yang berinteraksi dan saling bergantung yang saling bergabung untuk mencapai sasaran-sasaran atau tujuan tertentu.

Berdasarkan definisi di atas dapat dikatakan bahwa setiap perilaku perorangan atau individu akan dapat mempengaruhi terhadap efektivitas kerja,

karena adanya interaksi antar anggota kelompok tersebut, sedangkan interaksi antar anggota tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan bersama.

D. Cartwright dan A. Zander yang dikutip oleh Gibson, Ivancevich dan Donnely yang dikutip oleh Agus Dharma dalam bukunya Organisasi Perilaku Struktur dan Proses mengemukakan berbagai sumber daya tarik terhadap suatu kelompok, yaitu :

- 1) Tujuan kelompok tersebut dan tujuan anggotanya sesuai terinci secara jelas
- 2) Kelompok tersebut mempunyai pemimpin yang kharismatik.
- 3) Reputasi kelompok menunjukkan bahwa kelompok tersebut berhasil menyelesaikan tugasnya
- 4) Kelompok tersebut cukup kecil untuk memungkinkan anggota-anggota didengar pendapatnya dan dievaluasi oleh orang lain
- 5) Para anggota berdaya tarik, dimana mereka mendukung dan membantu satu sama lain untuk mengatasi hambatan dan rintangan pertumbuhan dan perkembangan pribadi.(1990:251)

Orang menjadi tertarik pada kelompok karena potensinya untuk memenuhi kebutuhan, kedekatan fisik dan daya tariknya serta pertimbangan tujuan dan kegiatan kelompok. Jadi merupakan suatu proses alamiah jika terjadinya suatu ketertarikan antara satu orang dengan orang lainnya.

### **c. Birokrasi**

Dalam rangka menunjang distribusi kemakmuran yang merata yang merupakan salah satu prasyarat bagi demokrasi negara hendaknya juga memiliki sarana yang memadai untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan rakyat yang sebenarnya. Sarana itu biasa disebut sebagai birokrasi. Birokrasi diharapkan bisa menjadi alat untuk menjembatani kebijakan-kebijakan administratif yang diambil

oleh penguasa dengan aspirasi rakyat yang dalam hal ini hendaknya dipandang sebagai pihak yang mendelegasikan wewenang kepada penguasa itu sendiri.

Birokrasi semula mempunyai arti yang baik, akan tetapi bentuk realita perbuatan birokrasi cenderung mempertunjukkan hal-hal yang negatif akibatnya kemudian orang menuding birokrasi itu jelek. Birokrasi buruk karena perilaku birokrat yang kurang memahami konsepsi yang sebenarnya, dan barangkali karena konsep personalisasi keterlaluan intervensinya.

Birokrasi dirumuskan sangat tergantung pada konteks perspektif dari seseorang yang merumuskannya. Seperti menurut Akhmad Setiawan dalam bukunya *Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, bahwa :

Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintahan di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, seperti di tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kecamatan bahkan pada tingkat Kelurahan dan Desa.(1996:16)

Sekian Banyak Rumusan mengenai birokrasi yang ada bila disimak lebih teliti maka perbedaan dan kesamaan itu terletak pada masing-masing perspektif yang dirumuskannya dan pandangan-pandangan tentang birokrasi.

Dalam kelompok teori organisasi klasik tercatat nama Max Weber yang mempersembahkan kepada dunia ini suatu teori tentang organisasi yang birokrasi. Adapun sifat-sifat yang menonjol dari konsep birokrasi dari Max Weber yang di kutip oleh Miftah Thoha dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi*, adalah sebagai berikut :

- a. Harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi.
- b. Diterapkannya prinsip tata jenjang dalam kedinasan dan tingkat kewenangan.
- c. Manajemen yang modern haruslah didasarkan pada dokumen-dokumen yang tertulis, yang aslinya tersimpan tahan lama dalam bentuk yang kuat.
- d. Spesialisasi dalam manajemen atau organisasi, haruslah didukung oleh keahlian yang terlatih.
- e. Hubungan kerja diantara orang-orang dalam organisasi didasarkan atas prinsip impersonal.(2002:75)

Lima prinsip di atas yang memberikan ilham kepada Max Weber untuk menciptakan gagasan yang dikenal dengan birokrasi yang kemudian prinsip-prinsip tersebut dapat diaplikasikan pada organisasi pemerintahan, dimana organisasi pemerintahan merupakan organisasi yang besar di dunia ini. Selain itu kita tidak bisa menghindar dari sentuhan aktivitas pemerintahan itu. Semua orang terikat dan senantiasa berhubungan dengan organisasi yang satu ini.

Dalam kaitannya dengan pemerintahan ini, ada tiga hal yang tidak boleh dilupakan mengenai otoritas, karena otoritas merupakan kata lain dari sumber legitimasi bagi pemerintahan supaya bisa operasional.

Menurut Max Weber yang dikutip oleh Miftah Thoha dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi* bahwa otoritas mencakup tiga hal, yaitu sebagai berikut :

1. Otoritas Tradisional : otoritas ini mengklaim legitimasi dalam basis keahlian dari kekuasaan mengontrol yang diwarisi dari masa lampau dan yang masih dianggap ada atau berlaku sampai saat sekarang.
2. Otoritas Kharismatik : otoritas ini sifatnya sangat personal, seseorang yang mempunyai kharismatik

memperoleh otoritas dari kualitas pribadi yang dibawanya dari lahir.

3. Otorita Legal Rasional : sifat otoritas pribadi yang secara intensif berkembang dalam situasi kharismatik dan penggunaan kekuasaan personal (personal power) di dalam sistem tradisional memberikan jalan yang longgar kepada otoritas impersonal yang bersumber pada peraturan. Sesuatu peraturan dapat dirubah secara rasional untuk mengatasi atau menjawab perubahan-perubahan yang sistematis di dalam lingkungannya. Sistem otoritas yang legal rasional dan yang impersonal ini lebih memberikan jalan yang bisa dikendalikan dibandingkan dengan kedua sistem otoritas di atas. Intisari dari sistem otoritas yang legal rasional dan impersonal dapat dijumpai dalam istilah birokrasi.(2002:82)

Pada umumnya pendapat yang dikemukakan di atas termasuk aliran pemahaman organisasi klasik. Dimana dalam konsepsi tradisional klasik yang menggunakan pendekatan sistem tertutup, paradigma organisasi lebih banyak mempertimbangkan hal-hal yang berhubungan dengan struktur seperti hierarki, wewenang, tanggung jawab, kesatuan komando, jenjang pengawasan dan sejenisnya. Maka dalam konsepsi terbuka, paradigma organisasi lebih menitikberatkan pada faktor manusianya dan cara manusia tersebut berperilaku dalam kegiatan-kegiatan organisasi yang senyatanya. Adapun perilaku orang-orang tersebut banyak ditentukan oleh faktor lingkungan dan samping faktor dirinya sendiri.

### **G. Pengertian Efektivitas Kerja**

Dalam setiap organisasi penyelesaian pekerjaan tepat pada waktunya merupakan suatu hal yang ada dalam kegiatan penyelesaian pekerjaan.

Efisiensi dan efektif merupakan landasan dari setiap organisasi dalam pencapaian tujuannya, karena apabila suatu instansi atau kantor dapat menyelesaikan suatu pekerjaan dengan efektif dan efisien maka kantor tersebut sudah memaksimalkan dari penggunaan sumber daya manusianya.

Sebelum peneliti menguraikan pengertian efektivitas kerja, maka peneliti akan terlebih dahulu menguraikan tentang Efektivitas dan Kerja.

Pengertian dari efektivitas menurut **H. Emerson**, yang dikutip oleh **Soewarno Handayani** dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen”**, menjelaskan bahwa :

“Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Jelasnya bila sasaran atau tujuan telah dicapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya adalah efektif. Jadi kalau sasaran atau tujuan itu tidak selesai sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka pekerjaan itu tidak efektif”. (1996 : 16)

Menurut Rhicard M. Streers dalam bukunya “Efektivitas Organisasi”, mengemukakan pengertian efektivitas sebagai berikut :

“Sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasarnya. Penilaian umum dengan sebanyak mungkin kriteria tunggal dan menghasilkan penilaian yang umum mengenai efektivitas organisasi”. (1985 : 46)

Menurut The Liang Gie dalam bukunya “Efisiensi kerja bagi Pembangunan negara” mengemukakan pengertian efektivitas yaitu :

“Efektivitas yaitu mengandung arti suatu efek atau akibat yang dikehendaki. Efektif adalah perbuatan yang menimbulkan akibat sebagai yang dikehendaki”. (1991 : 37)

Sedangkan Musanif dalam bukunya “ManajemenKepegawaian Indonesia”

mengemukakan pengertian efektivitas yaitu ;

Efektivitas yaitu suatu keadaan yang mengandung pengertian terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki kalau seseorang melakukan pekerjaan yaitu dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditetapkan.  
( 1992 : 37 )

Kriteria efektivitas menurut Gibson dalam bukunya “Organisasi dan Manajemen, Perilaku, Struktur dan Proses” sebagai berikut :

1. Produksi, kemampuan menghasilkan secara maksimal dari program kegiatan yang telah direncanakan. Maksudnya adalah organisasi dituntut untuk menghasilkan dan menyelesaikan seluruh kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya baik berupa barang maksudnya jasa sesuai dengan gerakannya organisasi dengan hasil sebanyak-banyaknya.
2. Efisiensi, pemanfaatan sumber daya sebagai pendukung pelaksanaan program kegiatan secara maksimal dengan hasil yang tetap optimal. Maksudnya adalah sumber daya ( manusia dalam hal ini ) sebagai modal utama dalam proses kegiatan disamping sumber daya berupa materi harus dipertimbangkan.
3. Kepuasan , kegiatan yang berhasil dilaksanakan dapat dirasakan kemanfaatannya baik secara keseluruhan. Maksudnya adalah organisasi dalam melaksanakan kegiatan harus dapat memberikan suatu manfaat dan pemenuhan kebutuhan secara batiniah ditinjau dari yang memerlukan (konsumen) ataupun kelompok dan individu dari yang dihasilkan organisasi instansi.
4. Adaptasi, kemampuan dalam menanggapi adanya perubahan sehingga sasaran pencapaian tujuan dapat berhasil. Maksudnya adalah organisasi atau instansi dalam kegiatannya tidak selalu berjalan dengan yang direncanakan dan bila terjadi dengan penyimpangan organisasi atau instansi dibentuk untuk mampu dan tanggap agar cepat menyelesaikan dengan situasi tuntutan perubahan.
5. Perkembangan, upaya penempatan hingga lebih berhasil dari rencana yang ditentukan. Maksudnya adalah organisasi atau instansi tidak hanya tertuju

apada satu sasaran saja tetapi harus mencapai hasil yang baik dari semula serta tidak mengerjakan hal-hal pokok (vital) saja tetapi pegawai mengerjakan beraneka ragam yang berkesinambungan dengan rencana yang diharapkan sebelumnya dan saling berkaitan satu sama lain. (1992 :23)

Setelah menguraikan pengertian efektivitas, maka peneliti akan mengemukakan pengertian kerja menurut Malayu S.P Hasibuan dalam bukunya “Manajemen Sumber Daya Manusia” memberikan pengertian kerja sebagai berikut

Kerja adalah pengorbanan jasa jasmani dan pikiran untuk menghasilkan barang-barang atau jasa-jasa dengan memperoleh imbalan prestasi tertentu.”( 1990 : 105 )

Sedangkan menurut Sarwoto dalam bukunya “Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen” menjelaskan pengertian kerja sebagai berikut :

Kerja adalah sejumlah rangkaian aktivitas jasmaniah dan rohaniah yang dilakukan manusia untuk mencapai tujuan tertentu dan mengandung maksud tertentu. (1990 : 128)

Menurut Sondang P. Siagian dalam bukunya “Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi” mengemukakan pengertian efektivitas kerja yaitu sebagai berikut:

Efektivitas kerja yaitu penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan, arti nya apakah pelaksanaan itu suatu tugas dinilai baik atau tidak, hal ini tergantung bilamana tugas itu diselesaikan dan tidaknya terutama menjawab pertanyaan bagaimana melaksanakannya dan berapa biaya yang dikeluarkan untuk itu. (1997 : 151)

Berdasarkan uraian itu tadi maka perlu dikemukakan tentang unsur efektivitas kerja menurut Sondang P. Siagian dalam bukunya Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi, menyebutkan sebagai berikut :

Standar Waktu yang telah ditentukan, adalah apakah pelaksanaan tugas dinilai baik atau tidak sangat

tergantung pada bilamana tugas itu diselesaikan, dan tidak terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakannya tepat waktu dan berapa biaya yang dikeluarkan.(1997 :151)

## **H. Hubungan Perilaku Birokrasi terhadap Efektivitas Kerja Pegawai**

Pada peneliti ini peneliti akan menguraikan hubungan perilaku birokrasi dengan efektivitas kerja pegawai, tetapi sebelumnya akan terlebih dahulu peneliti jelaskan lagi pengertian perilaku birokrasi dengan efektivitas kerja.

Perilaku Birokrasi menurut Miftah Thoha dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi*, mengemukakan sebagai berikut :

Perilaku Birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. (2002:184)

Sedangkan pengertian efektivitas kerja menurut Sondang P. Siagian dalam bukunya “*Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*” mengemukakan pengertian efektivitas kerja yaitu sebagai berikut:

Efektivitas kerja yaitu penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan, artinya apakah pelaksanaan itu suatu tugas dinilai baik atau tidak, hal ini tergantung bilamana tugas itu diselesaikan dan tidaknya terutama menjawab pertanyaan bagaimana melaksanakannya dan berapa biaya yang dikeluarkan untuk itu. (1997 : 151)

Setelah menguraikan pengertian perilaku birokrasi dengan efektivitas kerja maka selanjutnya peneliti akan membahas pengaruh perilaku birokrasi terhadap efektivitas kerja pegawai.

Perilaku birokrasi merupakan suatu fungsi dari interaksi antara individu dengan lingkungannya, yang dapat mempengaruhi terhadap efektivitas kerja. Di

dalam organisasi yang efektif, seorang pemimpin mempunyai kewajiban untuk dapat memahami setiap perilaku pegawai, karena hasil dari setiap perilaku birokrasi yang diharapkan adalah hasil kerja yang efektif, artinya setiap pekerjaan dapat diselesaikan sesuai dengan standar waktu yang telah ditentukan.

Sikap pemimpin dalam memotivasi pegawainya sangat mempengaruhi terhadap peningkatan efektivitas kerja pegawai, sehingga para pegawai dapat bekerja dengan semangat yang tinggi dan menimbulkan rasa tanggungjawab yang lebih besar untuk dapat menyelesaikan pekerjaan tepat pada waktunya.

Dengan demikian jelaslah bahwa perilaku birokrasi dapat mempengaruhi terhadap efektifitas kerja, dimana perilaku birokrasi yang memperhatikan dari pada karakteristik-karakteristik individu dan karakteristik birokrasi dan sikap pemimpin yang memahami dari karakteristik pegawai akan menghasilkan efektivitas kerja yang baik dimana setiap pekerjaan dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.