

## PERUBAHAN BUDAYA PUBLIC SERVICE ORGANIZATIONS (PSOs) DALAM MENINGKATKAN KINERJA LAYANAN PUBLIK

Amirul Mustofa\*

### ABSTRACT

Some important aspects of the changes in organizational culture, at least coherently will be discussed in this paper. Among the important aspects are: values, attitudes, behavior, organizational culture, corporate culture. A number of components into the aspirations and establish a culture of public service organizations. Then used as input in improving the effectiveness of bureaucratic performance.

The main purpose of the establishment of an organizational culture within the organization to include all members of the organization can understand, comply with and implement the system-defined organizational culture. Further than that when the organizations or PSOs have agreed a standard system of organizational culture and formed from a number of values that representatif, so if a problem appears in based organizations, it strived to be resolved by referring to the cultural values of the organization in question.

Benefits and functions of organizational culture is to help overcome the problems originating from internal and external organizations. The way that you can use to implement the organization's culture is to promote the vision, mission, strategy and organization, and performance goals to be achieved to the external environment (external stakeholders). While the internal organization that organizational culture needs to be socialized to all employees and associated components. Some important material in the socialization include the following: criteria for employees, the determination of work standards and incentives (rewards) and punishment

***Key words:*** *values, attitudes, behavior, organizational culture, corporate culture*

**\*Staf Pengajar Administrasi Publik, Universitas Dr. Soetomo Surabaya**

### PENDAHULUAN

Ketika kita mendiskusikan nilai, sikap dan perilaku dalam perubahan budaya organisasi pemerintah (birokrasi) dalam upaya untuk meningkatkan layanan publik pada organisasi layanan publik, maka nilai-nilai sebagai pembentuk budaya diakui sebagai komponen inisiatif penting untuk perubahan. Pengidentifikasian nilai-nilai dalam budaya organisasi dalam konteks perubahan merujuk pada nilai, sikap dan perilaku individu yang bisa direspon organisasi untuk melakukan perubahan. Termasuk inisiatif untuk pengimplementasian perubahan organisasi yang akan dilakukan secara bertahap.

Agenda perubahan dimaksud adalah perubahan struktur dan penyesuaian strategi organisasi. Termasuk komponen yang tidak substansial (*intangible*) dari organisasi yang diasumsikan berpengaruh dan fasilitas organisasi untuk dipahami secara komprehensif. Karena semua komponen tersebut diasumsikan dominan mempengaruhi keberhasilan inisiatif perubahan. Diskursus tentang perubahan organisasi berusaha untuk menginvestigasi faktor determinan seperti: karakter, nilai, dan dimensi layanan publik dan organisasi layanan publik yang berkeinginan melakukan perubahan organisasi.

Beberapa aspek penting dalam perubahan budaya organisasi, paling tidak secara runtut akan menjadi bahan diskusi dalam paper ini. Diantara aspek penting tersebut adalah: nilai, sikap, perilaku, budaya organisasi, *corporate culture*. Sejumlah komponen menjadi aspirasi dan

membentuk budaya organisasi layanan publik. Selanjutnya digunakan sebagai masukan dalam meningkatkan efektivitas kinerja birokrasi.

### **NILAI, SIKAP, DAN PERILAKU**

Beberapa pakar perilaku sepakat bahwa nilai (*value*) dalam organisasi menentukan bentuk sikap individu dalam organisasi. Selanjutnya sikap (*attitude*) dapat dibatasi sebagai kesiapsiagaan mental. Dipelajari dan diaorganisasi melalui pengalaman. Mempunyai pengaruh tertentu atas cara tanggap seseorang terhadap orang lain, obyek dan situasi yang berhubungan dengannya. (Gibson dkk, 1987). Selain itu, ditegaskan juga bahwa sikap menjadi faktor penentu perilaku, karena sikap berhubungan dengan persepsi, kepribadian, dan motivasi.

Sementara, Marten Fishbein dan Icek Ajzen mendefinisikan sikap sebagai kecenderungan merespon sesuatu secara konsisten untuk mendukung atau tidak mendukung dengan memperhatikan suatu obyek tertentu. (Fishbein & Ajzen dalam Kreitner & Kinicki, 2000). Pendapat senada diungkapkan oleh Berkowitz (1972), juga Edwards (1957). Namun mereka lebih menekankan pada derajat afek positif dan afek negatif yang dikaitkan dengan obyek psikologis.

Menurut pandangan M.J. Rosenberg yang dikutip Gibson mengasumsikan bahwa orang mempunyai sikap yang terseruktur dan tersusun dari komponen afektif dan kognitif. Dengan demikian pertalian antara kedua komponen ini mengakibatkan perubahan satu komponen yang akan diikuti dan menggerakkan komponen lainnya. Bila perubahan satu komponen tidak sesuai atau melampaui batas toleransi akan berakibat pada ketidakstabilan. Ketidakstabilan dapat dikoreksi dengan: (1) pengingkaran dari pesan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi sikap, (2) pemecahan atau fragmentasi sikap, dan (3) penerimaan ketidak konsistenan sehingga terbentuk sikap baru.

Dalam hubungannya dengan perilaku dan nilai, sikap dapat mempengaruhi perilaku yang diarahkan pada obyek, orang, dan atau situasi tertentu. Sementara nilai dapat mewakili keyakinan yang dapat mempengaruhi perilaku pada setiap situasi. Dengan demikian, sikap dan nilai sering kali berada dalam keserasian, dalam hubungannya dengan perilaku.

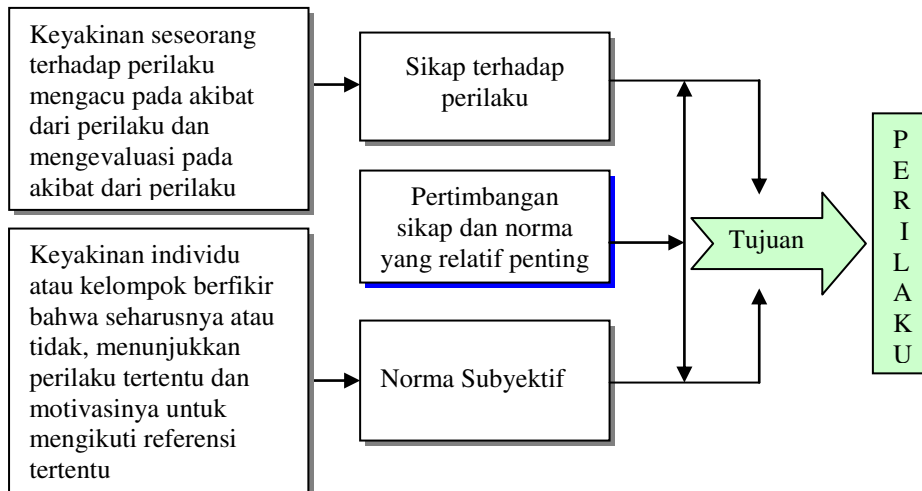
Lebih dari itu dikatakan bahwa komponen afeksi, kognisi dan perilaku menentukan sikap. Sebaliknya sikap menentukan afeksi, kognisi, dan perilaku. Batasan ketiga komponen ini adalah (1) Afeksi : komponen emosional atau perasaan dari sikap yang dipelajari dari orang tua, guru, dan teman dalam kelompok. (2) Kognisi : komponen sikap yang terdiri atas persepsi, pendapat, dan keyakinan seseorang. Hal ini menunjukkan proses berfikir seseorang dengan penekanan khusus pada rasionalitas dan logika. Satu hal yang penting dalam komponen kognisi adalah keyakinan evaluatif yang dimiliki seseorang yang diwujudkan dalam penilaian baik atau tidak baik terhadap suatu obyek. (3) Perilaku : komponen sikap yang berhubungan dengan kecenderungan seseorang untuk bertindak terhadap orang lain dengan cara agresif, ramah, hangat, bermusuhan, apatis dan lainnya.

Terkait dengan komponen sikap, Saifuddin Azwar memberikan penjelasan yang sedikit berbeda. Dimana secara struktur sikap terdiri dari tiga komponen yaitu: komponen kognitif (*cognitive*), komponen afektif (*affective*), dan komponen konatif (*conative*). Komponen kognitif berupa apa yang dipercayai oleh subyek pemilik sikap, komponen afektif berhubungan dengan perasaan yang menyangkut aspek emosional, dan komponen konatif berhubungan dengan aspek kecenderungan berperilaku tertentu sesuai dengan sikap yang dimiliki subyek.

Berdasarkan batasan sikap yang diketengahkan Saifuddin tersebut nampak bahwa ketiga komponen pembentuk sikap menjadi satu akumulasi aktivitas dalam diri individu atau dengan kata lain sebagai psikomotorik untuk melakukan suatu aktivitas. Dengan demikian sikap menjadi cikal bakal sekaligus penggerak seseorang untuk berperilaku baik positif maupun negatif.

Telaah lebih rinci dalam konteks ini, bisa dikatakan bahwa sebenarnya posisi sikap dan perilaku kalau diilustrasikan secara matrik, keduanya berada dalam satu garis kontinum, walaupun kadang juga ditemukan penyimpangan yang tidak searah. Untuk memahami hubungan kedua konsep ini Ajzen dan Fishbein (1980) sebagai seorang ahli perilaku memerikan hubungan sikap dan perilaku sebagaimana tertera pada Gambar 1.

**Gambar 1**  
**Sebuah Model Hubungan Keyakinan Dan Sikap Terhadap Perilaku**



Sumber : Icek Ajzen & Martin Fishbein, 1980. *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*, Prentice-Hall, Upper Saddle, New York

Pada bagan itu tujuan dari seorang individu untuk terikat dalam suatu perilaku tertentu merupakan cara memprediksi yang terbaik untuk menjelaskan perilakunya. Variabel penting lain untuk mendiskripsikan bagan 1 tersebut, adalah :

- Pengaruh Keyakinan pada Sikap. Keyakinan seseorang merupakan representasi mental lingkungan yang relevan, lengkap dengan hubungan sebab akibat yang dimungkinkan ada. Keyakinan merupakan hasil dari pengamatan langsung dan hasil dari kesimpulan dari hubungan yang dipelajari sebelumnya. Sebagai suatu misal, kita menyatakan ada rekan kerja tertawa berarti dia dipastikan bahagia. Dalam pengertian kekuatan hubungan antara keyakinan dengan sikap, keyakinan tidak mempunyai pengaruh yang sama terhadap sikap. Informasi penelitian menunjukkan bahwa sikap didasarkan pada keyakinan yang dominan atau penting yang dapat berubah bersamaan dengan diterimanya informasi yang relevan. Sebagai misal kita percaya terhadap perilaku politisi korupsi kalau bersamaan dengan itu ada informasi yang menunjukkan dari media bahwa pada hari itu politisi dinyatakan oleh pengadilan untuk menjalani hukuman.

Pada bagan 1 tersebut jelas bahwa seorang individu akan memiliki sikap positif terhadap suatu perilaku pada saat seorang individu tersebut percaya bahwa perilakunya berhubungan positif terhadap tujuan yang positif. Sebaliknya perilaku seorang individu tersebut akan bernsignifikasi negatif, apabila mereka percaya kalau perilakunya berhubungan dengan tujuan yang negatif.

- Pengaruh Keyakinan pada norma-norma subyektif. Norma-norma subyektif dalam konteks ini ditafsirkan sebagai norma sosial yang diyakini oleh individu dan menjadi idiologi individu, sehingga norma tersebut dapat menekan individu untuk menampilkan perilaku tertentu. Ajzen & Fishbein (1980) dalam konteks ini menyatakan bahwa norma-norma yang subyektif juga merupakan fungsi dari keyakinan, tetapi keyakinan dari suatu jenis yang berbeda, katakanlah keyakinan orang bahwa individu atau kelompok tertentu berfikir bahwa ia seharusnya atau tidak seharusnya menampilkan perilaku. Selanjutnya bahwa norma subyektif berpengaruh kuat dan positif terhadap tujuan perilaku dari orang – orang yang peka terhadap pendapat model peran yang dihargai.

## **BUDAYA ORGANISASI DAN CORPORATE CULTURE**

Beberapa aspek dalam kehidupan organisasi, dari tujuan material, aksi – aksi, persepsi, dan moral akan memproduksi sebuah budaya. Investigasi menunjukkan bahwa budaya organisasi pada umumnya terbentuk dari beberapa budaya, satu budaya yang kuat, multi budaya, dan atau budaya yang berlawanan. Selanjutnya, disepakati bahwa kesemua budaya tersebut akan membentuk *Corporate culture* (sub-budaya organisasi secara keseluruhan). Bagi

organisasi *corporate culture*, dapat digunakan untuk *manage* perubahan dalam organisasi, yang pada akhirnya hasil perubahan tersebut menjadi budaya organisasi.

Corporate culture didefinisikan sebagai kombinasi (*amalgam*) dari *sharing* kepercayaan, nilai-nilai, asumsi, pengertian yang signifikan, mitos-mitos, ritual-ritual, dan symbol-symbol yang disepakati dalam suatu organisasi dan yang berbeda setiap organisasi (Green, 1988). Aspek penting yang dapat diambil dari definisi ini adalah bahwa sikap perilaku merupakan bagian dari budaya yang eksis di dalam aspek non material seperti norma-norma dalam organisasi. Atau budaya organisasi menjadi dasar asumsi seseorang dalam organisasi dan itu merupakan manifestasi dari nilai-nilai dan perilaku dalam organisasi (Schein, 1985).

Sementara itu, Budaya organisasi dibatasi sebagai *sharing* dari ide-ide, kebiasaan, asumsi, harapan, filosofi, tradisi, norma – norma, nilai – nilai dan pemahaman yang menjadi arahan diterminan perilaku kelompok (O’Toole’s, 1985). Pengertian ini jelas bahwa format budaya organisasi dibentuk berdasar dari *corporate culture* dan budaya dalam organisasi yang eksis. Sementara, Green (1988), Peter & Waterman (1982), Deal & Kennedy (1982) percaya bahwa budaya organisasi eksis dari aspek intangible (insubstansial) dari suatu organisasi.

Budaya organisasi menjadi aspek penting dalam perubahan manajemen, khususnya dalam mengembangkan institusi pemerintah, penataan struktur administrasi politik pemerintah, mendeskripsikan sistem, tujuan, sasaran, dan keterbatasan karakteristik yang ingin dicapai aktivitas publik (Veenswijk & Hakvoort, 2002). Karena itu, budaya menjadi kritis bila diabaikan ketika mengintroduksi perubahan program. Inisiatif perubahan menjadi “stuck” (macet) bila budaya tidak dipahami dengan baik (Lawson & Ventriss, 1992). Perubahan organisasi akan berdampak dan berefek kecil ketika budaya organisasi tidak dijadikan bagian dari strategi perubahan (Patrickson & Bamber, 1995).

Di dalam literatur pengembangan organisasi, budaya organisasi dikonseptualisasikan sebagai kunci untuk membuka potensi dan meraih keuntungan organisasi. Beberapa pakar sepakat bahwa budaya organisasi dianggap sebagai alat yang powerful untuk meningkatkan produktivitas organisasi (Kopelman et al., 1990); improvisasi kinerja organisasi (Schwartz & Davis, 1998; Wilkins & Ouschi, 1983); dan meningkatkan efektivitas organisasi (Weiner, 1988). Selain itu, Langan-Fox & Tan (1997) menjelaskan bahwa budaya organisasi dapat mengimprovisasi performa ekonomi, meningkatkan komitmen pekerja, dan keuntungan kompetitif (*competitive advantage*) dari organisasi, yang pada akhirnya prospek keuntungan finansial dan bisnis akan dicapai.

Pada sektor publik, budaya menjadi dimensi kekuatan dalam politik dan aktivitas publik. Faktor lingkungan dan budaya berhubungan dengan proses organisasi, struktur organisasi, prinsip-prinsip dan sistem kewenangan (Hood, 1995). Perubahan organisasi dan perubahan budaya keduanya menjadi potensi yang vehicles untuk meningkatkan performa dan efektivitas organisasi (Lawson & Ventriss, 1992; Schein, 1985), dan budaya penting untuk merekonstruksi kategori analisis perubahan layanan publik.

### **PERSPEKTIF DAN DIMENSI PERUBAHAN BUDAYA BIROKRASI**

Schein (1985) percaya bahwa format budaya dalam organisasi atau birokrasi terbentuk dari anggota dan keinginan eksistensi organisasi yang ditetapkan secara abstrak dalam level konsep, ideal dan asumsi-asumsi. Bate (1994) sepakat dengan Schein bahwa terdapat tiga level framework untuk mendeskripsikan pengertian dan proses sebuah budaya yang menjadi standar budaya organisasi, yakni: aspek struktur, budaya dan organisasi itu sendiri.

Untuk memahami lebih jelas tentang perubahan budaya dalam organisasi Martin (1992) menggunakan tiga perspektif.

- a. *The Integration perspective*. Perspektif ini menjelaskan beberapa aspek budaya organisasi yang *korehen dan sharing* dengan mayoritas pegawai di beberapa bagian organisasi;
- b. *The defferentiation perspective*. Perspektif ini mempunyai cara pandang yang berbeda di tiap bagian dan kontekstualitasnya dalam organisasi. Tegasnya, pendekatan ini berusaha lebih mendalam untuk memahami sub-budaya di bagian tertentu dalam organisasi; dan
- c. *The fragmentation perspective*. Perspektif ini percaya bahwa budaya tidak dapat diidentifikasi secara definitif dalam organisasi. Asumsi yang menjadi dasar dalam perspektif ini adalah bahwa *ambiguity and humanities* (ketidakpastian dan kemanusiaan) menjadi dasar kehidupan organisasi.

Ketiga perspektif ini menurut Martin (1992) memiliki cara yang berbeda dalam implementasinya. Untuk perspektif *Integration* dan *Differentiation*, lebih fokus pada konsis pada tujuan yang ingin dicapai oleh pembuat keputusan dan idiologi solidaritas sebagai prinsip mayoritas sebuah proses perubahan. Sedangkan perspektif *Fragmentation*, menyajikan perubahan yang terorganisasi dari multi sumber dan konflik. Jadi dalam perspektif ini lebih memahami secara jeli pada interaksi pegawai dalam organisasi, khususnya pada pegawai yang secara tradisional tidak memiliki suara.

Untuk melaksanakan perubahan dalam organisasi atau birokrasi, menurut Langan, Fox & Tan (1997) bahwa terdapat empat fitur budaya penting untuk budaya organisasi. *Pertama*, budaya dipertimbangkan secara konstan dan atau menolak sebuah perubahan; *Kedua*, budaya organisasi dibentuk oleh anggota organisasi ketimbang proses dan konstruk budaya yang berkembang; *Ketiga*, anggota organisasi lebih memahami apa itu budaya dan apa artinya; dan *Keempat*, budaya dalam organisasi lebih didasarkan pada sharing pengertian dengan anggota organisasi.

Selanjutnya, Patrickson & Bamber (1995) berkeyakinan bahwa untuk melakukan perubahan budaya dalam organisasi perlu menetapkan 7 fitur penting sebagai agenda perubahan, diantaranya:

- a. Visi strategi yang jelas;
- b. Komitmen dari manajer senior;
- c. Simbolik kepemimpinan;
- d. Dukungan sistem yang baik dengan strategi baru;
- e. Komitmen pimpinan yang baik untuk melakukan perubahan;
- f. Pandangan yang terpecah – pecah harus dihilangkan; dan
- g. Komunikasi dengan stakeholders harus konstan.

Sementara Gilmore et al. (1997) dalam suatu proses perubahan mereka mengidentifikasi empat kunci perubahan dalam program perubahan sekaligus sebagai sasaran perubahan, yakni:

- a. Otoritas ambivalensi: contohnya menjadikan pegawai menjadi berdaya (*empowerment*);
- b. Polarisasi citra (*image*); semua lembaran harus baru dan progresif, dan semua lembaran lama adalah harus ditinggalkan;
- c. Tidak adanya kesejahteraan dan tanggung jawab; tidak adanya kejelasan hirarki manajemen dari atas sampai ke bawah harus ditata ulang dan dirubah; dan
- d. Perilaku yang tidak sesuai; sebagai contoh, bahwa *statement* pemberdayaan perlu dikemas dalam hirarkhis.

Detert et al. (2000) mengidentifikasi delapan dimensi hubungan antara budaya organisasi dan perubahan, yakni:

- a. Kebenaran dan rasionalitas menjadi dasar dalam organisasi. Seluruh anggota organisasi harus mengakui data sebagai bahan untuk perubahan;
- b. Waktu dan prospek waktu. Waktu berimplikasi pada perencanaan dan perubahan strategi manajemen;
- c. Motivasi. Apakah orang-orang yang dimotivasi dari dalam atau dari luar organisasi? atau orang yang menerima perubahan akan diberi hadiah dan tidak menerima akan diberi hukuman.
- d. Stabilitas lawan perubahan /inovasi/ pertumbuhan personal. Beberapa anggota organisasi terbuka akan adanya perubahan, tetapi sebagian yang berda di lingkungan yang stabil, takut dengan perubahan.
- e. Orientasi pada pekerjaan, tugas, dan pendukung pekerjaan. Beberapa organisasi layanan publik lebih konsen pada tugas yang akan dicapai secara komplit, ketimbang ada nilai tambah tetapi tidak komprehensif.
- f. Isolasi lawan kolaborasi. Pada pekerjaan tertentu pegawai secara mandiri untuk menyelesaikan pekerjaan, tetapi pada pekerjaan lain lebih mengutamakan kolaborasi pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan.
- g. Ide-ide pengawasan, koordinasi, dan responsibilitas. Kontrol yang ketat menggambarkan formalitas prosedur, dan keputusan yang tersentralisasi. Pada saat kontrol yang longgar lebih mengutamakan sharing kekuasaan dan fleksibel dalam membuat keputusan. Kedua model ini berdampak lain pada setiap pekerjaan yang akan diselesaikan dalam organisasi.

h. Ide-ide orientasi dan fokus internal-eksternal. Dalam dimensi ini kontrol menjadi penting bagi institusi kontrol termasuk lingkungan menjadi pertimbangan utama. Kontrol internal dalam organisasi dilakukan oleh teknisi, ilmuwan, kaum profesional atau staf dan kontrol eksternal dilakukan oleh konsultan, tim ahli, customer atau competitors.

Detert et al. (2000) dalam formatnya lebih sepakat kalau terdapat perbedaan harapan pada tiap anggota organisasi, di dalam pengidentifikasian budaya yang dominan. Karena itu, bahwa pengidentifikasian satu budaya saja pada satu organisasi tidak bisa digunakan untuk menggeneralisasi kesimpulan untuk diterapkan pada organisasi yang skopenya lebih luas.

### **PERUBAHAN BUDAYA ORGANISASI DALAM MENINGKATKAN KINERJA LAYANAN PUBLIK**

Salah satu rumusan diskusi dikatakan bahwa ada perbedaan model layanan publik dan akuntabilitasnya antara institusi pemerintah dengan bisnis. Walaupun pada suatu saat pemerintah akan mengembangkan layanan publik seperti institusi bisnis dan sektor non-profit, tetapi akan dibuat beda dengan bisnis. Model layanan bisnis yang bisa Diterapkan di sektor publik berdasarkan pengalaman Waterfield (1997), misalnya : pengetahuan keuangan; pengurangan provisi layanan; pencetaan obligasi untuk warganegara.

Geva-May (2002) telah mengidentifikasi beberapa perbedaan level dan manifestasinya dari budaya layanan publik termasuk: budaya sosial-politik, budaya birokrasi, budaya organisasi layanan sipil, dan budaya akuntabilitas lokal yang beroperasi berbeda pada dampak program dan kebijakan. Pada level institusi, budaya sosial-politik mempunyai pengaruh pada keputusan pemerintah dan implementasinya.

Dalam hubungannya dengan birokrasi, budaya dipertimbangkan sebagai orientasi birokrasi yang netral atau membantu pegawai dalam mencapai kinerja. Di dalam organisasi layanan sipil, budaya mempengaruhi model layanan yang cukup dominan sampai pada layanan terkecil. Akuntabilitas lokal juga mempunyai pengaruh pada perluasan akan keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas. Secara konsepsi, budaya organisasi didefinisikan dengan budaya yang terbentuk dari hasil *sharing* seluruh anggota yang bersumber dari: ide-ide, asumsi, kepercayaan, nilai-nilai, norma-norma, dan tradisi dalam suatu organisasi tertentu. Batasan yang senada dengan ini diantaranya adalah *organizational culture is the set of assumption, belief, values, and norm that is shared among its members* (Davis & Newstrom, 1989). Begitu juga John R. Schermerhorn dan James G. Hunt mengatakan bahwa *organizational culture is the system of shared beliefs and values that develops within an organization and guides the behavior of members* (Schermerhorn & Hunt 1991).

Dari pengertian ini kemudian kalau dikontekstualisasikan dengan budaya organisasi dalam organisasi publik (*public service organizations / PSOs*), maka budaya organisasi merupakan tatanan budaya yang bersumber dari nilai, kepercayaan, tradisi, filosofi yang ditentukan dan disepakati bersama STAKEHOLDERS. Stakeholders dalam hal ini minimal pemerintah (birokrasi-legislatif, dan yudikatif), masyarakat, perbankan, pers, dan Non-Government Organization serta lembaga lain yang terkait dengan pemerintah. Dengan demikian, budaya organisasi dari PSOs harus mencerminkan kepentingan representatif dari stakeholders.

Lingkup budaya organisasi dalam PSOs dalam kaitan ini tentunya lebih luas karakteristiknya ketimbang budaya organisasi perusahaan. Karena itu kalau diamati dan dikaji bahwa proses pembentukan budaya organisasi dalam PSOs dibutuhkan waktu lebih lama, dan biaya yang tinggi. Apabila budaya organisasi ini sudah melembaga dalam organisasi PSOs, maka untuk melakukan perubahan tidak semudah seperti dalam organisasi bisnis atau perusahaan.

Selanjutnya tujuan utama dibentuknya budaya organisasi dalam organisasi diantaranya adalah agar seluruh anggota organisasi dapat memahami, mematuhi dan melaksanakan sistem budaya organisasi yang ditentukan. Lebih jauh dari itu ketika dalam organisasi atau PSOs telah disepakati sistem budaya organisasi yang baku dan terbentuk dari sejumlah nilai yang representatif, maka apabila suatu saat muncul problem dalam organisasi, maka diupayakan untuk diselesaikan dengan berpedoman pada nilai budaya organisasi yang dimaksud.

Manfaat dan fungsi budaya organisasi adalah untuk membantu mengatasi problematika yang bersumber dari internal dan eksternal organisasi. Cara yang dapat digunakan untuk

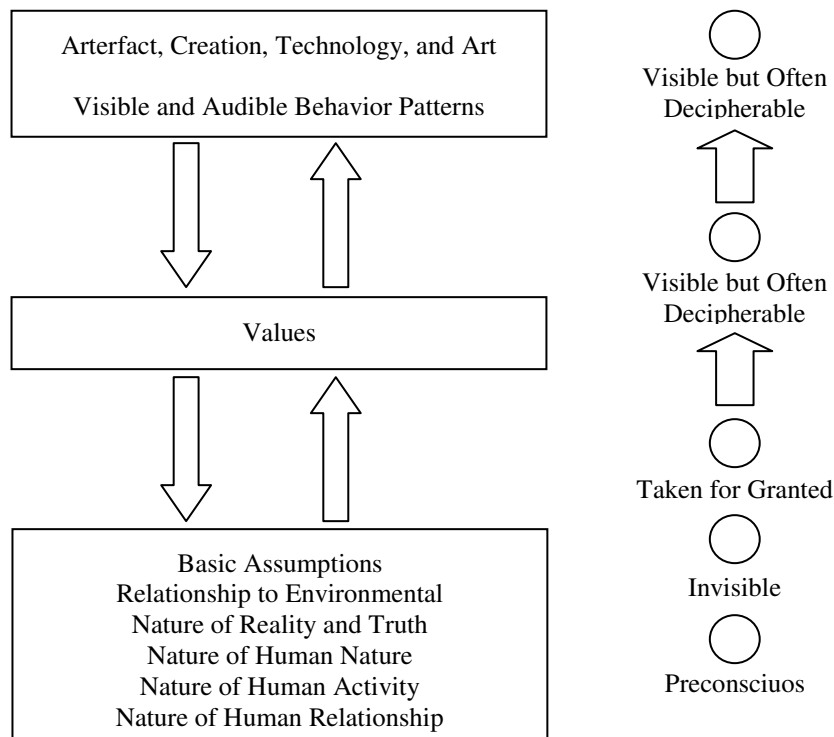
mengimplementasikan budaya organisasi tersebut adalah dengan mensosialisasikan visi, misi, strategi, dan tujuan organisasi beserta kinerja yang ingin dicapai ke lingkungan eksternal (*external stakeholders*). Sedangkan secara intern organisasi bahwa budaya organisasi perlu disosialisasikan kepada pegawai dan semua komponen yang terkait. Beberapa materi penting dalam sosialisasi diantaranya adalah: kriteria karyawan, penentuan standar kerja dan insentif (*rewards*) dan hukuman (*punishment*)

Sosialisasi ini menurut penulis penting, karena budaya dalam organisasi layanan publik ditemukan adanya perbedaan konsepsi dengan perubahan. Ketika diimplementasikan perubahan tersebut ditemukan kesulitan karena kekuatan budaya dalam birokrasi. Claver et al. (1999) berargumen bahwa ada aspek negatif yang kuat dari budaya birokrasi seperti: konformis yang berlebihan, otoritas yang terlalu tinggi dan tidak menyenangkan; hasil keinerjanya yang pasif, terlalu mekanis dan kurang ide-ide baru. Komponen budaya perubahan di dalam layanan publik bersignifikansi dengan kebutuhan untuk menghitung budaya spesifik dari layanan publik, tetapi pada suatu saat akan dimengerti dan dikembangkan dari sub-budaya.

Sosialisasi budaya organisasi dalam organisasi perlu dilakukan kepada seluruh komponen terkait dengan organisasi. Proses ini harus dilakukan ke seluruh rangkaian kegiatan manajemen sumberdaya manusia. Proses sosialisasi yang dimaksud menurut Luthans (1989) adalah dalam rangkaian *selection of entry-level personnel, placement on the job, job mastery, measuring and rewarding performance, adherence to important values, reinforcing the stories and folkove, recognition and promotion* (Luthan 1989).

Dengan demikian, kalau berkeinginan untuk melaksanakan perubahan-perubahan akan budaya organisasi, seorang analis diharapkan menganalisis semua rangkaian kegiatan manajemen sumberdaya manusia dimaksud, paling tidak menganalisis sejumlah persoalan pada tiga level tingkatan seperti yang dikatakan oleh Schein dalam Hamdes & Turner (1994) yakni: *observable culture, shared value, dan common assumptions*. Komponen pada ketiga tingkatan tersebut dapat diilustrasikan pada gambar 2 sebagai berikut:

**Gambar 2**  
**Tiga Tingkatan Budaya Organisasi**



Sumber : Edgar H. Schein dikutip C. Hampden & Tuner, 1994.

Melalui gambar 2 tersebut diskripsinya adalah analisis budaya organisasi meliputi komponen:

- a. budaya organisasi yang tampak (*observable culture*) yang meliputi fakta-fakta seni, ciptaan / kreasi, dan bentuk perilaku yang tampak dan dapat didengar;
- b. nilai-nilai hasil sharing yang berkontribusi (*shared values*); dan
- c. asumsi-asumsi umum (*common assumption*), yang meliputi asumsi dasar, hubungan dengan lingkungan, kenyataan dan kebenaran, aktivitas manusia dalam hubungan antar manusia dalam organisasi.

Di dalam organisasi PSOs, budaya organisasi yang perlu dikembangkan adalah budaya yang menjadi orientasi kegiatan organisasi PSOs. Saat ini nilai-nilai yang perlu dikembangkan adalah nilai-nilai demokratisasi dan peningkatan kinerja organisasi publik. Paling tidak budaya organisasi PSOs adalah budaya yang mencerminkan nilai-nilai layanan publik yang berkualitas dari sisi: *responsibility, accountability, productivity, dan responsiveness* (Levine, 1990).

Untuk mengembangkan dan melakukan perubahan budaya organisasi pada organisasi PSOs, selain mempertimbangkan nilai-nilai layanan publik yang berkualitas, juga mempertimbangkan beberapa nilai organisasi, yang menurut Luthan (1989) dan Robbin (1998), dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- a. Falsafah manajemen;
- b. Peraturan yang berlaku;
- c. Iklim organisasi;
- d. Inisiatif dan identitas individu;
- e. Perilaku individu yang nampak;
- f. Norma – norma yang berlaku dan atau dominan dalam organisasi;
- g. Pengarahan dan dukungan manajemen;
- h. Integrasi kerja dan Pengawasan kerja;
- i. Sistem penghargaan kerja;
- j. Toleransi terhadap resiko dan konflik; dan
- k. Sistem komunikasi.

Hubungan antara budaya organisasi, stakeholders dan efektivitas organisasi dalam suatu organisasi diupayakan untuk dapat tercapai secara signifikan, termasuk dalam kaitannya dengan perstasi kerja dan pola kepemimpinan. Berdasarkan hasil riset dari Schein (1992) disimpulkan bahwa ada hubungan yang signifikan dan positif antara budaya organisasi dengan kepemimpinan. Sementara itu perilaku kepemimpinan berkaitan dengan pola dan sistem kerja dalam bentuk penghargaan, yang pada akhirnya berpengaruh pada kinerja pegawai secara keseluruhan.

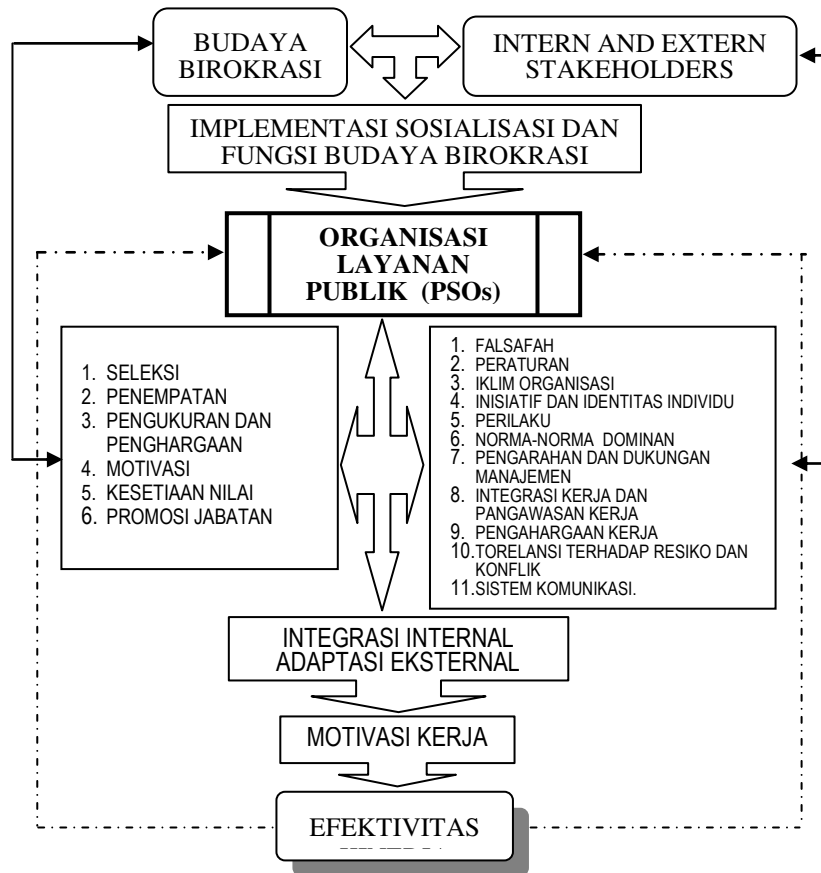
Selanjutnya kalau budaya organisasi dijadikan pedoman untuk motivasi kerja pegawai, maka budaya organisasi terkait dengan alat untuk memacu kinerja organisasi lebih efesien dan efektif. Bagaimanapun juga bahwa orientasi kerja atau motivasi kerja berhubungan positif dengan prestasi kerja. McClelland (1961), Murray (1957), Miller & Gordon (1970) merumuskan bahwa ada hubungan yang positif antara prestasi kerja dengan pencapaian kerja.

Untuk lebih jelasnya alur perubahan dalam organisasi PSOs dan hubungan antara budaya birokrasi dengan efektivitas kinerja birokrasi dapat diilustrasikan seperti pada bagan 3. Pada bagan 3 di atas jelas bahwa adanya budaya organisasi birokrasi beserta komponen di dalamnya dengan prestasi kerja pegawai. Bagi organisasi PSOs atau birokrasi, nilai-nilai yang dituangkan dalam budaya organisasi diupayakan sedemikian rupa isinya mencerminkan nilai-nilai kepentingan dari stakeholders baik intern maupun ekstern.

Pada implemetasi budaya organisasi bila terjadi ketidak cocokan antara perilaku pegawai dengan budaya yang ditentukan, maka perlu adanya perubahan-perubahan ke arah yang lebih tepat. Perubahan yang dimaksud mencakup sejumlah rangkaian aktivitas manajemen sumberdaya manusia mulai dari : seleksi, penempatan, pendidikan dan latihan, dan penghargaan. Selain itu perubahan budaya birokrasi harus dilakukan secara kontinyu dan periodik dengan mempertimbangkan perkembangan kondisi sosial, ekonomi, informasi dan sejumlah tuntutan demokratisasi baik dari dalam maupun dari luar birokrasi.



**Gambar 3**  
**Budaya Organisasi Layanan Publik (Birokrasi) Dan**  
**Efektivitas Kinerja Birokrasi**



## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Sosialisasi budaya organisasi dalam organisasi perlu dilakukan kepada seluruh komponen terkait dengan organisasi. Proses ini harus dilakukan ke seluruh rangkaian kegiatan manajemen sumberdaya manusia.

Perubahan budaya birokrasi harus dilakukan secara kontinyu dan periodik dengan mempertimbangkan perkembangan kondisi sosial, ekonomi, informasi dan sejumlah tuntutan demokratisasi baik dari dalam maupun dari luar birokrasi.

Manfaat dan fungsi dari budaya organisasi adalah membantu mengatasi masalah yang timbul dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal) organisasi. Cara yang dapat digunakan untuk menerapkan budaya organisasi adalah dengan mensosialisasikan visi, misi, strategi organisasi, dan kinerja yang ingin dicapai bagi stakeholder eksternal. Disamping itu, budaya organisasi secara internal yang harus disosialisasikan pada semua karyawan meliputi beberapa kriteris, yaitu: kriteria pegawai, tujuan dari standar kerja, insentif dan hukuman.

### Saran

Pada implemetasi budaya organisasi bila terjadi ketidak cocokan antara perilaku pegawai dengan budaya yang ditentukan, maka perlu adanya perubahan-perubahan ke arah yang lebih tepat. Perubahan yang dimaksud mencakup sejumlah rangkaian aktivitas manajemen

sumberdaya manusia mulai dari : seleksi, penempatan, pendidikan dan latihan, dan penghargaan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Davidson, Jeff. 2005. *The Complete Ideal's Guides Change Management*, terjemahan, Predana Media, Jakarta.
- Davis, Keith, dan Newstrom, W. John. 1989. *Human Behavior At Work: Organizational Behavior*, New York, McGraw Hill International.
- Gibson L. Jemes, Ivancevich, M. John, and Donnelly, H. James. 1987. *Organisasi: Perilaku-Struktur-Proses*, Diterjemahkan Agus Dharma, Erlangga, Jakarta.
- Hersey, Paul, dan Blanchard, Ken. 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*, Diterjemahkan Agus Dharma, Erlangga, Jakarta.
- Icek Ajzen dan Martin Fishbein. 1980. *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*, Pretice-Hall, Upper Saddle, New York.
- Levine, Charles, H. ae al. 1990. *Public Administration : Challenges, Choices, Consequences*, Foresman and Company, Scott.
- Luthan, Fred. 2002. *Organizational Behavior*, McGraw - Hill Book Company.
- Mc Clellad, David. 1961. *The Achieving Society*, New Jersey, Vanonstrand Company.
- Miller and Gordon, W. Alport. 1970. *Sociocultural Origins of Achievment*, New York, Wadswort Publishing Company.
- Robbins, B. Stphen. 1998. *Organizational Behavior: Prentice-Hall of India Privata Limited*, New Delhi.
- Schein H., Edgar. 1992. *An Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Yossy Bass Publiser.