

2 KINERJA BIROKRASI PEMERINTAH KOTA PEKANBARU (SUATU TINJAUAN DARI PERSPEKTIF “TEORI BUDAYA ORGANISASI”)

Oleh

Kasmirudin

Staf Pengajar Prodi Administrasi Niaga FISIP Universitas Riau

Abstract: *The success of a government organization to realize the achievement of quality public services can not be separated from the employee's performance contribution in implementing the government duty which still based on traditional bureaucratic system which is “structural functional approach” which seems that the success of government bureaucracy determined by the ability to create kind of rules and working procedures resolutely and clarity, so that even atmosphere and well-regulated organization will be created. A phenomenon in Pekanbaru Government still seems that local government bureaucracy is not effective enough in order to improve the public services quality due to lack of organization culture value implementation level in carry out the functions and duties of government. This fact would cause the government bureaucracy still staunch to the bureaucracy authority-oriented values, thus ignoring all of society needs and demands which lead the organization to chaos condition. Achieving an effective Government bureaucracy can be done by strengthening the implementation of organizational cultural values among local government employees in order to improve a high level of public services performance.*

Key words: *performance of government bureaucracy, organization culture value, public services quality*

PENDAHULUAN

KESUKSESAN suatu organisasi pemerintah mewujudkan pencapaian kualitas pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari kontribusi kinerja karyawan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Karyawan adalah petugas *front liner* yang berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna pelayanan, yang sudah dipersiapkan untuk melaksanakan semua kebijakan atau keputusan tentang penyelenggaraan tugas pemerintahan. Sehebat apapun kebijakan atau perencanaan kerja tidak berarti secara signifikan bilamana tidak didukung oleh perilaku “produktif” karyawan. Bagi masyarakat yang dilayani akan selalu menilai kinerja birokrasi dari keberhasilan petugas *front liner* memberikan pelayanan kepada masyarakat, berkualitas atau tidak pelayanan yang disajikan ditentukan kualitas kerja petugas. Perilaku karyawan sebagai fungsi dari kinerja pegawai, menekankan birokrasi pemerintah harus mempertimbangkan perilaku pegawai dalam pembuatan dan

pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

Gagasan pemikiran yang mengatakan pentingnya seorang pimpinan (manajer) suatu organisasi memperhatikan dan mempertimbangkan aspek perilaku karyawan dalam perumusan kebijakan atau perencanaan kerja sesungguhnya lebih disebabkan logika prosedural yang menjadi landasan kebijakan pimpinan, yakni bahwa penentuan kriteria penilaian keberhasilan birokrasi ditentukan atas kinerja bawahan (Robbins; 2005). Siapapun dan pada level berapa pun, pimpinan-pimpinan unit struktur birokrasi diharapkan dapat memahami dan mempengaruhi perilaku bawahan untuk mengarahkan kepada perilaku "lebih baik" agar kinerja birokrasi yang dipimpinnya berhasil meningkatkan efektivitas. Dengan demikian tingkat efektivitas birokrasi pemerintah berkaitan erat dengan prestasi bawahan, artinya semakin tinggi prestasi bawahan maka semakin tinggi kinerja organisasi. Kegagalan pimpinan unit struktur birokrasi mengarahkan perilaku pegawai telah menyebabkan muncul berbagai perilaku karyawan yang "kurang baik" seperti malas, tidak disiplin, kurang kreatif, dan berperilaku KKN, menyebabkan kinerja karyawan tidak produktif sehingga pada akhirnya mempengaruhi efektivitas kinerja birokrasi.

Menurut teori ilmu perilaku "*psycologi*" menjelaskan bahwa faktor yang menentukan perilaku adalah sikap, yaitu pernyataan atau pertimbangan evaluatif mengenai suatu objek, orang atau pe-

ristiwa. Sikap mencerminkan bagaimana seseorang merasakan sesuatu, ketika seseorang mengatakan "suka pekerjaan ini" bermakna orang itu mengungkapkan sikap terhadap pekerjaan itu (Robbins; 2003). Jika seorang pegawai merasakan senang dengan pekerjaan yang diberikan, pegawai tersebut menilai positif terhadap pekerjaan tersebut, tetapi jika pegawai merasakan pekerjaan itu tidak menyenangkan dalam dirinya maka akan muncul sikap negatif terhadap pekerjaan tersebut seperti; malas, tidak disiplin, tidak puas atau tidak memiliki komitmen terhadap pekerjaannya. Sikap yang seperti apa diperlihatkan seseorang terhadap pekerjaan ditentukan faktor nilai-nilai yang diyakini seseorang dalam melaksanakan pekerjaan. Jika seorang pegawai berkeyakinan bahwa tidak hadir tepat waktu adalah sesuatu yang tidak mengganggu kinerja, maka pegawai tersebut bersikap rendah terhadap pekerjaan atau komitmen pegawai terhadap pekerjaan rendah sehingga memunculkan perilaku tidak disiplin atau kemangkiran (Fredrick Herzberg dalam Gibson, dkk, 1999). Keberhasilan pimpinan merubah perilaku karyawan hanya dapat dilakukan melalui perubahan terhadap nilai-nilai yang diyakini "keliru" tersebut serta sikap karyawan terhadap pekerjaan.

Jika kita menelusuri ke belakang bagaimana proses penyelenggaraan tugas pemerintahan yang dilaksanakan selama ini, mungkin dapat dipahami bahwa sikap dan perilaku pegawai yang masih dianggap kurang memperhatikan aspek kualitas

pelayanan kepada masyarakat disebabkan penerapan sistem birokrasi yang kurang relevan dengan kondisi perkembangan kehidupan masyarakat. Sistem penyelenggaraan tugas pemerintahan lebih mendasarkan pada sistem birokrasi tradisional dari aliran Weberian, sebagian besar pakar administrasi publik menyebutkan dengan "pendekatan struktural fungsional". Aliran ini berpandangan bahwa keberhasilan birokrasi menyelenggarakan tugas pemerintahan ditentukan kemampuan birokrasi menciptakan ketegasan dan kejelasan aturan-aturan dan prosedur kerja dalam pelaksanaan tugas-tugas yang dilakukan, sehingga tercipta suasana ketertiban dan keteraturan organisasi.

Penerapan pendekatan ini menempatkan posisi pemerintah lebih dominan dibanding masyarakat (*civil society*) dan memunculkan sikap perilaku dilayani bukan melayani masyarakat, peraturan atau prosedur dibuat untuk mempermudah birokrasi menyelenggarakan tugas pelayanan bukan mempermudah masyarakat mendapatkan pelayanan. Sesungguhnya pendekatan ini hanya efektif diterapkan pada kondisi lingkungan masyarakat yang dilayani bersifat stabil, tetapi bilamana lingkungan organisasi sudah berubah maka pendekatan ini tidak efektif diberlakukan karena dianggap tidak responsif terhadap berbagai kebutuhan dan tuntutan masyarakat (Semnas "Reformasi Pendidikan Tinggi Ilmu Administrasi; Malang: 2007 dan Osborne dan Gaebler: 1992) Peru-

bahan lingkungan masyarakat sudah tergambar dari perubahan lingkungan global dan reformasi birokrasi ke arah mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pendekatan struktural fungsional yang masih dijadikan kerangka dasar pelaksanaan pelayanan publik sudah tidak sesuai dengan perubahan yang terjadi pada lingkungan masyarakat, sikap dan perilaku aparatur birokrat menempatkan posisi lebih *berkuasa* dan menekankan aspek prosedur atau peraturan kerja dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, telah melahirkan budaya birokrasi yang tidak kondusif diantaranya sikap tidak kreatif, kaku dan tidak transparan atau berorientasi pada proses bukan hasil. Perilaku pegawai seperti ini dilahirkan dari nilai-nilai yang dipersepsikan dari sistem birokrasi tradisional dan hanya tepat bilamana diterapkan pada lingkungan masyarakat yang stabil tetapi ketika lingkungan masyarakat sudah berubah maka berarti sistem birokrasi pemerintahan harus juga mengalami perubahan. Nilai-nilai yang dilahirkan dari pendekatan itu sudah tidak relevan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat, sehingga dianggap sikap atau perilaku pegawai birokrat tidak sesuai dengan perubahan kehidupan masyarakat. Oleh karenanya, perubahan sistem birokratisasi harus direformasi ke arah *birokrasi modern* dan disesuaikan dengan lingkungan organisasi agar nilai-nilai yang dilahirkan dari birokrasi tersebut sesuai dengan apa yang ingin diwujudkan dalam

proses penyelenggaraan tugas pelayanan publik. Nilai-nilai seperti yang mungkin relevan dikembangkan dalam birokrasi modern, ini tergantung dari arah perubahan yang ingin dicapai dalam era otonomi daerah, yaitu kreatif, mandiri, responsif, terbuka, akuntabiliti, menghargai prestasi atau empati terhadap permasalahan masyarakat dan nilai-nilai yang dibutuhkan sebagai suatu negara demokrasi.

Ketika semua nilai-nilai yang diperlukan dalam penerapan otonomi daerah tidak diterapkan secara merata dikalangan karyawan, tentu saja dapat menyebabkan birokrasi pemerintah masih tetap mempertahankan nilai-nilai yang berorientasi pada kekuasaan birokrasi, sehingga mengabaikan aspek kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Lemahnya penerapan nilai-nilai budaya kreatif dan produktif dikalangan karyawan menyebabkan kemungkinan munculnya perilaku yang tidak homogen dan tidak konsisten, dan pada akhirnya dapat menyebabkan kondisi organisasi menjadi kacau-balau. Secara teoritis, kondisi ini mengakibatkan kebijakan atau prosedur dan peraturan yang dibuat pemerintah lebih banyak mempertimbangkan aspek kepentingan birokrasi, seperti kemudahan melakukan pelayanan publik sehingga seringkali terjadi perubahan terhadap kebijakan yang telah dibuat.

Dari latar belakang pemikiran yang diuraikan di atas, saya mencoba menarik suatu penjelasan teoritis bahwa masih kurang efektifnya kinerja birokrasi pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan

kualitas pelayanan publik disebabkan lemahnya penerapan nilai-nilai budaya organisasi dalam menyelenggarakan fungsi dan tugas pemerintahan. Pertanyaan yang muncul dari penjelasan teoritik ini adalah bagaimana pemerintah memperkuat penerapan nilai-nilai budaya organisasi di kalangan karyawan pemerintah daerah agar dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik.

Berdasarkan rangkuman dari berbagai sumber dapat dijelaskan beberapa permasalahan yang menunjukkan kinerja birokrasi pemerintah kota belum efektif meningkatkan kinerja penyelenggaraan fungsi pelayanan publik di Kota Pekanbaru, diantaranya;

- Masih rendahnya kreativitas karyawan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, terlihat dari beberapa pelanggaran disiplin pegawai, kegairahan dan motivasi kerja yang masih rendah dan kurang memberikan perhatian kepada masyarakat sebagai pelanggan.
- Kaku dan kurang transparansi dalam menyelenggarakan pelayanan publik, terlihat masih adanya pemberlakuan aturan dan prosedur kerja yang tidak jelas atau lemahnya penerapan nilai-nilai budaya birokrasi yang baik – sesuai dengan perubahan tuntutan dan kebutuhan masyarakat pada era reformasi birokrasi, yakni kreatif, fleksibel, responsif dan profesional. Pemerintah kota sepertinya lebih cenderung menekankan penggunaan

peraturan dan prosedur serta pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan pelayanan yang dilakukan pegawai. Bagi pegawai yang melanggar ketentuan-ketentuan yang ditetapkan pemerintah kota telah diberi sanksi administratif atau pemecatan, suasana kerja terkesan formal dan hampir tidak ada tanda-tanda peluang situasi konflik, semua pegawai selalu diharapkan untuk mematuhi aturan-aturan sebagai arah pedoman perilaku dalam melaksanakan tugas pelayanan.

- Penggunaan formalitas seperti yang dilakukan pemerintah kota terhadap pelaksanaan tugas pegawai masih kurang efektif untuk merubah dan menanamkan sikap dan perilaku pegawai yang dikehendaki pada era otonomi dan reformasi ini dikarenakan perubahan perilaku pegawai hanya terjadi secara relatif, artinya perilaku pegawai lebih ditentukan kuat atau tidak pengawasan yang dilakukan pimpinan. Padahal birokrasi pemerintah kota adalah suatu organisasi publik yang dibangun dan dikembangkan untuk memberikan pelayanan secara kontinu kepada masyarakat bukan bersifat tentatif atau tujuan jangka pendek. Oleh karena itu, diharapkan pimpinan birokrasi pemerintah kota menerapkan dan mengembangkan nilai-nilai budaya kepada semua pegawai agar perubahan perilaku didasarkan atas kesesuaian nilai tersebut dengan kepentingan pegawai sehingga perubahan perilaku

sudah bersifat permanen bahkan dalam situasi budaya yang kuat tidak atau kurang diperlukan fungsi formalisasi dan kontrol dalam birokrasi.

PEMBAHASAN

Budaya Organisasi Birokrasi Pemerintah

Dalam beberapa literatur pemarkaian istilah *corporate culture* biasa diganti dengan istilah *organization culture*. Beberapa definisi budaya organisasi dikemukakan oleh para ahli. Djokosantoso (2003: 17-18) menyatakan bahwa budaya korporat atau budaya manajemen atau juga dikenal dengan istilah budaya kerja merupakan nilai-nilai dominan yang disebar luaskan di dalam organisasi dan diacu sebagai filosofi kerja karyawan. Edgar H. Schein mendefinisikan bahwa budaya organisasi merupakan suatu pola asumsi dasar yang dimiliki bersama yang didapat oleh suatu kelompok ketika memecahkan masalah penyesuaian eksternal dan integrasi internal, telah berhasil baik untuk dianggap sah dan karena itu ingin diajarkan kepada anggota baru sebagai cara yang tepat untuk menerima, berpikir, dan merasa berhubungan dengan masalah tersebut. (Organizational Culture and Leadership; 1985) Robbins (1998: 248) mendefinisikan budaya organisasi (*organizational culture*) sebagai suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi yang lain.

Dari beberapa pengertian budaya organisasi yang dikemukakan diatas jelas menunjukkan bahwa pemahaman budaya organisasi lebih ditekankan kepada *sistem nilai* yang akan diajarkan dan diterapkan kepada semua pegawai. System nilai ini diyakini bersama semua karyawan untuk diterapkan serta dikembangkan secara kontinyu guna memecahkan masalah-masalah adaptasi eksternal dan masalah integrasi internal, serta dapat dijadikan acuan berperilaku dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Lebih lanjut, Robbins (2003; 244-255) menyatakan bahwa sebuah sistem pemaknaan bersama dibentuk oleh war-ganya yang sekaligus menjadi pembeda dengan organisasi lain. Sistem pemaknaan bersama inilah disebut seperangkat karakter kunci dari nilai-nilai organisasi

Sesungguhnya, budaya organisasi merupakan nilai dan keyakinan bersama yang mendasari identitas suatu organisasi, dan keduanya memainkan peranan penting dalam mempengaruhi etika berperilaku (Kreiner & Kinici; Perilaku Organisasi; 2003). Nilai-nilai yang terdapat dalam budaya organisasi atau birokrasi merupakan nilai-nilai yang dianut dan dihayati bersama oleh para individu pegawai (pimpinan atau non pimpinan) dalam organisasi. Nilai dan keyakinan yang dimiliki bersama tersebut dapat merumuskan perilaku yang baik dan perilaku yang tidak baik dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat. Jika semua pegawai memiliki konsep nilai dan keyakinan yang sama maka hal ini

dapat membangun persepsi atau inter-prestasi yang sama pada semua pegawai terhadap arti penting pekerjaan sebagai aparatur pemerintah. Selanjutnya hal ini dapat menimbulkan suatu sikap dan perilaku yang hampir seragam dari birokrasi dalam memberikan pelayanan.

Kinerja Organisasi Birokrasi Pemerintah

Kinerja organisasi atau kinerja perusahaan merupakan indikator tingkatan prestasi yang dapat dicapai dan mencerminkan keberhasilan manajer mencapai tujuan organisasi. Kinerja merupakan hasil yang dicapai dari perilaku anggota organisasi (Gibson, 1998: 179). Kinerja organisasi merupakan hasil yang diinginkan organisasi dari perilaku orang-orang di dalamnya. Kinerja organisasi secara substantive merupakan tanggung jawab setiap individu karyawan yang bekerja dalam organisasi, artinya bilamana bilamana setiap individu bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat dan memberikan kontribusi terbaik terhadap organisasi, maka kinerja organisasi secara keseluruhan akan berjalan baik (Mahmudi, 2005). Dengan demikian, kinerja organisasi merupakan refleksi dari kinerja individu karyawan. Sejalan dengan pikiran ini, Steve Maccaulay dan Sarah Cook (1977; 122), mengungkapkan bahwa mengelola kinerja dalam organisasi, seorang pimpinan perlu memanfaatkan dan memfokuskan diri pada kinerja karyawan yang diarahkan untuk melayani pelanggan.

Sesungguhnya tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan adalah melayani dan mengatur berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat, yaitu tugas pelayanan yang lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada kepuasan atau *power* yang melekat pada posisi jabatan birokrasi (Miftah Thoha; 1995; 4). Fungsi pelayanan publik yang melekat pada birokrasi pemerintahan adalah fungsi yang selalu berkaitan dengan kepentingan umum dan bukan dimaksudkan untuk orang perorangan. Bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang mana kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan hidup orang banyak/masyarakat itu.

Arah yang diharapkan dari kinerja individu karyawan birokrasi lebih berorientasi pada peningkatan kepuasan masyarakat. Seperti yang disarankan dari pemikiran David Osborne dan Ted Gaebler (1992; 191) bahwa untuk terciptanya pemerintahan *interpreneurship*, maka pemerintahan lebih berorientasi pada pelanggan bukan kepada birokrasi. Untuk terciptanya suatu organisasi birokrasi yang mampu memuaskan kebutuhan pelanggan ditentukan oleh *kemampuan pemimpin memberikan inspirasi dan tuntunan, dan menanamkan komitmen secara terus-menerus untuk memuaskan semua kebutuhan pelanggan*. Beberapa tugas

dan usaha yang perlu dilakukan untuk mewujudkan kepemimpinan yang berorientasi pelanggan adalah;

1. Menuntun dan mengarahkan semua kegiatan untuk kebutuhan pelanggan.
2. Mengambil inisiatif dan merealisasikannya.
3. Menjadi sumber motivasi dan panutan bagi orang lain (Steve Macaulay dan Sarah Cook; 1997; 9).

Untuk meningkatkan kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan tugas pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat, menurut H.A.S Munir (2001, 44-45) aparatur pemerintah perlu mewujudkan pelayanan yang didambakan setiap anggota masyarakat, yaitu;

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan pelayanan, cepat tanpa hambatan yang dibuat-buat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan.
4. Pelayanan yang jujur

Ditinjau dari beberapa pemikiran diatas, jelas menunjukkan bahwa kualitas pelayanan merupakan peningkatan kinerja birokrasi terhadap pelayanan yang bernilai tinggi atau prima melalui kepuasan masyarakat. Oleh karena itu, diharapkan karyawan atau aparatur pemerintah melaksanakan beberapa kegiatan berikut;

1. Meningkatkan kualitas dan produktivitas sumber daya aparatur untuk melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan masyarakat.

2. Mendorong usaha ke arah terciptanya system dan prosedur pelayanan yang efektif sehingga pelayanan yang diberikan efektif dan efisien.
3. Memotivasi tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan peningkatan pelayanan.

Penerapan Budaya Organisasi Pemko Pekanbaru

Sesungguhnya, budaya organisasi merupakan nilai dan keyakinan bersama yang mendasari identitas suatu organisasi, dan keduanya memainkan peranan penting dalam mempengaruhi etika berperilaku. Nilai-nilai yang terdapat dalam budaya organisasi atau birokrasi merupakan nilai-nilai yang dianut dan dihayati bersama oleh para individu pegawai (pimpinan atau non pimpinan) dalam organisasi. Nilai dan keyakinan tersebut dapat merumuskan perilaku yang baik dan perilaku yang tidak baik dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat. Jika semua pegawai memiliki konsep nilai dan keyakinan yang sama maka hal ini dapat membangun persepsi atau interpretasi yang sama pada semua pegawai terhadap arti penting pekerjaan sebagai aparatur pemerintah. Selanjutnya hal ini dapat menimbulkan suatu sikap dan perilaku yang hampir seragam dari birokrasi dalam memberikan pelayanan.

Penerapan nilai-nilai budaya organisasi dalam rangka meningkatkan

kinerja birokrasi ditentukan oleh sejauhmana kekuatan penerapan nilai-nilai budaya tersebut dalam organisasi, apakah budaya kuat atau lemah. Robbins (2003: 248-250) menyatakan bahwa *Budaya kuat* merupakan nilai inti yang dirasakan bersama oleh mayoritas anggota organisasi, seperti menghargai prestasi atau mementingkan kepuasan pelayanan kepada masyarakat. Semakin banyak yang menerima nilai-nilai inti dan menyetujui jajaran tingkat kepentingan atau semakin merasa terikat kepada nilai inti, maka semakin kuatlah budaya organisasi tersebut. *Budaya yang kuat berperan untuk meningkatkan konsistensi perilaku, sehingga berfungsi sebagai pengganti formalisasi.* Ketika nilai-nilai yang disepakati tersebut diterapkan oleh semua karyawan maka perilaku karyawan menjadi konsisten dan homogen, yang pada akhirnya menciptakan kepuasan kerja karyawan. Jika nilai-nilai inti tersebut diterapkan di kalangan karyawan *budaya yang lemah* akan menunjukkan bahwa organisasi mempunyai anggota yang tidak memiliki pengalaman yang diterima bersama sehingga tidak tercipta pengertian yang sama, cenderung terjadi kemangkiran kerja atau *turn over* yang konstan. Biasanya organisasi yang mempunyai budaya "lemah" tidak terdapat konsistensi perilaku karyawan.

Mungkin kita perlu mempertanyakan apakah penerapan nilai-nilai budaya birokrasi dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan Kota Pekanbaru berada

pada indikasi kuat atau lemah. Kinerja karyawan dalam proses penyelenggaraan tugas pelayanan memerlukan suatu keterikatan yang kuat dari pegawai birokrasi terhadap nilai-nilai yang disepekat bersama, yakni nilai yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (masyarakat), bilamana penerapan nilai-nilai tersebut lemah, maka akan menghasilkan perilaku yang tidak konsisten dalam organisasi sehingga menyebabkan komitmen pegawai terhadap pelaksanaan tugas pelayanan rendah, mereka kurang memiliki rasa kepuasan kerja dan loyalitas terhadap organisasi. Pimpinan birokrasi pemerintah kota harus dapat memainkan peran sebagai pembina perilaku pegawai yang diarahkan terciptanya suatu birokrasi yang memiliki budaya organisasi yang kuat, diharapkan kekuatan nilai tersebut dapat membangun dan membangkitkan kepuasan, konsistensi perilaku, loyalitas dan komitmen pegawai terhadap pelaksanaan tugas secara lebih baik dan bertanggung jawab. Jika loyalitas, konsistensi dan komitmen perilaku pegawai sudah tercipta secara signifikan dalam jangka panjang akan menghasilkan kinerja atau produktivitas kerja pegawai yang tinggi.

Dari hasil penelitian Kotter dan Heskett dapat digunakan untuk menjelaskan bahwa rendahnya kinerja birokrasi pemerintah Kota Pekanbaru meningkatkan kualitas pelayanan publik disebabkan lemahnya penerapan nilai-nilai budaya organisasi, sehingga mengakibatkan tingkat kemampuan birokrasi

untuk mengambil langkah-langkah atau tindakan cepat masih rendah, pelaksanaan fungsi tugas birokrasi kurang terkoordinasi dalam melayani kebutuhan masyarakat atau pelanggan, perilaku pegawai kurang berjalan sesuai dengan ketentuan dalam birokrasi (Corporate Culture dan Performance; 1997). Penerapan nilai-nilai budaya tersebut menurut Robbins (1998; 248) merupakan sebuah sistem pemaknaan bersama dibentuk oleh anggota organisasi yang mencakup seperangkat karakter kunci dari nilai-nilai organisasi. Kuat atau lemahnya penerapan nilai-nilai organisasi merupakan hasil penilaian karakteristik nilai-nilai, yang mencakup (1) Inovasi dan keberanian mengambil risiko; (2) Perhatian terhadap detail; (3) Berorientasi kepada hasil; (4) Berorientasi kepada manusia; (5) Berorientasi; (6) Agresifitas; (7) Stabilitas.

PENUTUP

Kekuatan suatu budaya sangat tergantung pada karakteristik budaya yang dirumuskan Robbins. Penjelasan secara teoritis terhadap lemahnya penerapan budaya organisasi pada birokrasi Pemko Pekanbaru:

1. Masih lemah penerapan nilai-nilai Inovasi dan keberanian mengambil risiko (*innovation and risk taking*). Birokrasi Pemko Pekanbaru kurang memberikan dorongan kepada karyawan agar memiliki sikap kreatif dan inovatif serta keberanian mengambil resiko dalam penyelenggaraan tugas-

tugas pelayanan publik. Karakter ini terlihat dari kurangnya organisasi menghargai tindakan-tindakan karyawan yang berani mengambil risiko untuk mengembangkan ide-ide baru yang kreatif. Sehingga lemahnya nilai ini menyebabkan kreatifitas karyawan masih rendah.

2. Lemahnya penerapan nilai-nilai yang memberikan perhatian terhadap rincian (*attention to detail*). Birokrasi Pemko Pekanbaru kurang memberikan perhatian penting kepada karyawan agar selalu memperlihatkan kecermatan, analisis dan perhatian kepada rincian tugas pelayanan public. Sehingga menyebabkan karyawan Pemko mengabaikan aspek prosedur dan disiplin kerja, dan pada akhirnya mengabaikan kualitas pelayanan.
3. Masih lemahnya nilai yang berorientasi kepada hasil (*outcome orientation*). Pihak Birokrasi kurang memusatkan perhatian kepada hasil tetapi lebih memperhatikan persoalan teknik dan proses yang digunakan untuk meraih hasil tersebut. Lemahnya nilai ini menyebabkan karyawan lebih mementingkan prosedur pelayanan dibandingkan dengan kualitas pelayanan itu sendiri, akibatnya pelayanan kemungkinan tidak diberikan kepada masyarakat bilamana tidak melengkapi syarat-syarat atau prosedur mendapatkan pelayanan.
4. Masih lemahnya keputusan birokrasi yang berorientasi kepada manusia (*people orientation*). Pimpinan birokrasi kurang memperhitungkan berbagai efek dari hasil-hasil yang telah dicapai dalam penyelenggaraan pelayanan, terlihat kurangnya memberikan dorongan kepada karyawan yang menjalankan fungsi dan tugas pelayanan secara kreatif dan kurang memberikan penghargaan kepada karyawan yang berhasil menjalankan ide-ide yang kreatif. Lemahnya penerapan nilai ini menyebabkan karyawan Pemko kurang bergairah dan kurang bersemangat menjalankan tugas-tugas pelayanan publik.
5. Masih lemahnya nilai kerja yang berorientasi tim (*team orientation*). Birokrasi kurang menerapkan kegiatan organisasi yang diorganisir dalam bentuk tim kerja tetapi lebih cenderung hanya pada individu-individu untuk mendukung kerjasama. Penerapan dalam organisasi terminal penumpang umum antara lain: dukungan manajemen pada karyawan untuk bekerja sama dalam satu tim, dukungan manajemen untuk menjaga hubungan dengan rekan kerja di anggota tim lain;
6. Masih lemah penerapan nilai agresifitas (*aggressiveness*). Birokrasi belum optimal mendorong karyawan untuk menerapkan nilai-nilai kompetitif dalam menjalankan tugas dan fungsi pelayanan publik, guna meningkatkan produktivitas kerja pegawai. Kondisi ini tidak mampu membangkitkan semangat untuk berprestasi dikalangan pegawai.

7. Masih rendahnya penerapan dimensi nilai stabilitas (*stability*) dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan. Kegiatan-kegiatan Birokrasi yang dilaksanakan kurang memperhatikan aspek *status quo* sehingga seringkali kemungkinan munculnya konflik dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik.

Beberapa issue yang perlu dipertimbangkan pemerintah kota guna menciptakan dan mempertahankan nilai-nilai budaya birokrasi dalam penyelenggaraan tugas pelayanan kepada masyarakat, yaitu:

1. Proses rekrutmen pegawai harus dijadikan instrumen untuk menilai apakah karakter, sifat dan sikap calon pegawai tidak bertentangan dengan tatanan nilai budaya yang dikembangkan pemerintah kota Pekanbaru. Jika tidak sesuai bahkan akan mengacau nilai-nilai budaya yang sudah disepakati maka diputuskan ditolak, demikian sebaliknya jika sesuai diterima sebagai pegawai pemerintah kota.
2. Sosialisasi. Meskipun birokrasi telah melakukan proses rekrutmen dan seleksi pegawai dengan baik, bukan berarti sepenuhnya karyawan baru tersebut terindoktrinasi dalam budaya organisasi. Mungkin yang lebih penting, dikarenakan mereka tidak mengenal baik terhadap nilai budaya birokrasi

pemerintah Kota Pekanbaru, kemungkinan besar karyawan baru berpotensi mengganggu kepercayaan dan kebiasaan yang ada. Oleh karena itu, birokrasi sebagai suatu organisasi ingin membantu pegawai baru tersebut untuk menyesuaikan diri dengan budaya birokrasinya.

3. Mengembangkan simbol-simbol yang mencerminkan suatu nilai-nilai birokrasi yang disepakati dan sesuai dengan tujuan birokrasi; cara berpakaian yang baik, cara penataan ruang kantor, cara menghargai prestasi orang, sikap-sikap yang memalukan dan tidak terpuji dalam birokrasi dsb.
4. Memasukkan nilai-nilai budaya Melayu "islami" sebagai budaya lokal kedalam nilai-nilai budaya yang sesuai dengan tujuan birokrasi, diantaranya meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat adalah perbuatan yang terpuji bagi Allah, mengabaikan kepentingan masyarakat adalah perbuatan dosa.
5. Gaya kepemimpinan seorang pimpinan birokrasi dapat dijadikan sebagai pedoman atau norma perilaku bagi karyawan, bagaimana berbicara, bertindak, berperilaku atau berpenampilan dalam organisasi. Nilai-nilai yang baik berkembang secara terus menerus dikarenakan didukung dan diimplementasikan oleh pimpinan dalam bentuk perilaku sehari-hari.

DAFTAR BACAAN

- David Osborne dan Ted Gaebler, "*Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*", Terjemahan, 1992.
- Djekosantoso Moeljono, "*Budaya Korporat dan Keunggulan Korporasi*", PT. ElexMedia Koputindo, Jakarta, 2003.
- Editor Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, "*Peran Budaya Organisasi dalam Unjuk Kerja Perusahaan*", Depok, 2004.
- Gibson dkk, "*Organisasi dan Management : (Perilaku, Struktur dan Proses)*", terjemahan, Erlangga, 1992 "hal.201 – 228.
- H.A.S Moenir, "*Manajemen Pelayanan Umum*", Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2001.
- John P. Kotter dan James L. Heskett, "*Corporate Culture and Performance*", terjemahan, PT Prenhallindo, Jakarta, 1992.
- Kreitner dan Kinicki, "*Perilaku Organisasi*", terjemahan, Salemba empat, Jakarta, 2000.
- Mahmudi, "*Manajemen Kinerja Sektor Publik*", UPP AMP YKPN, Yogyakarta, tahun 2005.
- Makmuri Muchlas, "*Perilaku Organisasi*" UGM Press, Yogyakarta, 2005, hal.276 – 299.
- Stephen P Robbins : "*Perilaku Organisasi*", terjemahan Jilid I, PT. INDEKS Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003. Hal.3 – 32.
- Steve Macaulay dan Sarah Cook ;1997