

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### **A. Latar Belakang Masalah.**

Akhir-akhir ini pengukuran kinerja telah berkembang menjadi agenda dalam sektor publik dan merupakan inti reformasi dalam bidang manajemen disejumlah negara (Whittaker, 2002 dalam Lucas, 2004). Pada akhir dekade 1998, Indonesia mengalami krisis moneter yang membuat kondisi ekonomi mengalami kemunduran. Kondisi tersebut kemudian memaksa Indonesia yang diprakarsai oleh gerakan mahasiswa dan kaum intelektual untuk melakukan perubahan menyeluruh baik dari struktur pemerintahan dan kebijakan yang dibuat. Salah satu agenda yang diusung adalah memerangi korupsi, kolusi dan nepotisme yang terjadi di tubuh pemerintahan. Sebagai langkah awal dari perubahan tersebut yaitu diselenggarakannya Pemilu secara langsung guna membentuk pemerintahan yang bersih serta memajukan dan memperbaiki kinerja pemerintahan yang selama ini dianggap masih kurang.

Hampir tujuh tahun agenda reformasi telah digulirkan, namun perubahan yang terjadi masih belum maksimal. Salah satu penyebabnya adalah mentalitas dan kualitas aparatur negara yang belum siap untuk ikut mendukung mempercepat pulihnya kondisi negara. Buruknya kinerja aparatur negara juga dapat ditunjukkan dengan pernyataan Menteri Negara

Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN), Faisal Tamin, yang melakukan sidak dan menemukan bahwa masih banyak Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak pernah masuk kerja alias bolos tanpa adanya keterangan dan alasan yang jelas serta profesionalisme pegawai negeri masih rendah dengan adanya beberapa pegawai yang masih menitip absen bahkan untuk satu minggu kedepan (Pikiran Rakyat, 2002).

Pernyataan serupa H. Sukawi Sutarip Walikota Semarang yang melakukan inspeksi mendadak, Senin (1/12) cukup mengejutkannya karena pada hari pertama setelah libur dan cuti bersama sejak Sabtu (22/11) sampai Minggu (30/11) ternyata membuat banyak pegawai Pemkot yang malas untuk masuk kerja (Suara Merdeka, 2003). Tindakan-tindakan serupa juga terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Jadwal kerja di lingkungan eks Kanwil Depdiknas DIY tercatat Senin sampai Kamis, mulai pukul 07.30-14.30, hari Jumat pukul 07.30-11.30 dan pada hari Sabtu 07.30-13.00. Meski demikian karyawan lebih memilih pulang ke rumah lebih awal yakni sekitar pukul 12.00 mereka biasanya sudah tidak ada di kantor (Bernas, 2003). Selain itu, kinerja pelayanan publik di Indonesia, berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, Indonesia berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks *competitiveness* paling rendah diantara 100 negara yang paling kompetitif di dunia (Cullen dan Cushman dalam Dwiyanto Agas dkk, 2002). Dari pernyataan-pernyataan di atas maka dapat dilihat bahwa kualitas perilaku aparatur pemerintahan cenderung bersifat negatif dan merugikan negara.

Perubahan lingkungan organisasi akan membawa dampak perubahan pada strategi organisasi. Sebagaimana telah diketahui bahwa perubahan strategi organisasi akan semakin mengarahkan pimpinan untuk memperjelas ke arah mana visi dan misi bidang sumber daya manusia akan dibawa. Dalam pengertian bahwa sumber daya manusia merupakan bagian tidak terpisahkan dari organisasi. Karena perubahan ini menyangkut banyak aspek dan tuntutan yang harus dicapai maka perlu dilakukan pengembangan kualitas pelaksanaan sumber daya manusia. Pengembangan kualitas sumber daya manusia biasanya dilakukan melalui kegiatan investasi sumber daya manusia. Perlu diketahui bahwa dengan adanya investasi sumber daya manusia maka pola strategi sumber daya manusia akan berubah dan menuntut perubahan tipe kompetensi pada tipe tugas berbeda yang akan berdampak pada perubahan peran sumber daya manusia (Schuller dan Jackson, 1996).

Dalam merespon perubahan itu setiap organisasi dihadapkan pada serangkaian tantangan seperti, peningkatan efektivitas, efisiensi, produktivitas, kemampuan kompetensi, penyesuaian dengan perubahan lingkungan dan upaya secara terus-menerus menjaga kesesuaian antar dimensi-dimensi organisasi tetap sehat dan tangguh di tengah lingkungan yang terus mengalami perubahan (Wendell dkk, 1994 dalam Lucas, 2004). Wayne pada tahun 1991 (dalam Schuller dan Jackson, 1996), menambahkan bahwa berbagai pengaruh perubahan yang terjadi menuntut organisasi untuk membuka diri terhadap tuntutan perubahan dan berupaya menyusun strategi dan kebijakan yang selaras dengan perubahan lingkungan bisnis akan bergantung pada

kemampuan organisasi dalam menghadapi dan menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan. Artinya organisasi mampu menyusun tujuan, strategi dan kebijakan yang dapat mengatasi setiap perubahan yang terjadi.

Keberhasilan penyusunan tujuan, strategi, dan kebijakan organisasi akan didukung lebih banyak fungsi manajerial yang ada (Dutton dan Jackson, 1987 dalam Lucas, 2004). Tujuan merupakan hal terpenting dalam sebuah organisasi karena tujuan merupakan langkah awal organisasi dalam menentukan masa depannya. Apapun bentuk, sifat dan ukuran organisasi selalu diarahkan pada pencapaian tujuan organisasi (*organizational effectiveness*) yang telah ditetapkan, dan keberhasilan organisasi ini pada dasarnya merupakan akumulasi dan agregat usaha-usaha sekaligus keberhasilan individu-individu (*individual effectiveness*) dalam organisasi itu sendiri (Gibson, 1985 dalam Lukas, 2004).

Dengan demikian dapat diungkapkan bahwa performa individu merupakan determinan terhadap performa organisasi. Oleh karena itu dapat diterima bahwa berbagai upaya dan pendekatan telah dikembangkan untuk menciptakan dan mengoptimalkan performa individu, baik oleh praktisi maupun teoritis, baik yang bersifat terapan (*applied*) maupun teori (*theoretical*), baik ditinjau dari perspektif mikro (*micro*) maupun perspektif makro (*macro*). Dapat ditegaskan bahwa pendekatan apa pun salah satu tekanan yang senantiasa diembannya adalah pada permasalahan bagaimana mengarahkan perilaku individu pada pencapaian tujuan organisasi (Lucas, 2004).

Individu dalam memasuki lingkungan barunya yakni organisasi akan membawa beberapa unsur yang telah membentuk karakteristiknya antara lain kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan. Namun demikian lingkungan barunya pun memiliki karakteristik sendiri yang berupa keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, pekerjaan-pekerjaan, tugas-tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem penggajian (*reward system*), sistem pengendalian dan lain sebagainya. Kemudian dalam proses pencapaian tujuan organisasi, kedua karakteristik ini melakukan interaksi dan akan membentuk suatu perilaku individu dalam organisasi (Lucas, 2004).

Dalam perkembangannya perilaku dan performa individu juga ditentukan oleh variabel psikologis seperti persepsi, sikap, kepribadian dan motivasi (Lucas, 2004). Individu dalam memasuki lingkungan kerja tetap membawa faktor-faktor pribadinya tersebut, dan oleh karena itu pimpinan hendaknya memberikan perhatian, dan memahami masing-masing faktor pribadi yang dimiliki tiap-tiap individu dalam organisasi, dengan tetap *concern* dan *commit* terhadap faktor-faktor psikologis tersebut, tentunya kemudian segala persepsi, sikap, perilaku dan motivasi diarahkan pada pencapaian tujuan organisasi (Lucas, 2004).

Penelitian tentang perilaku individu dalam organisasi telah banyak dilakukan, diantaranya adalah *organizational citizenship behavior* sebagai salah satu bentuk perilaku individu yang berkaitan erat dengan kinerja serta yang dapat mendukung tercapainya tujuan organisasi. Organ tahun 1988 (dalam Ferry, 2005), mendefenisikan *organizational citizenship behavior*

sebagai perilaku individu yang mempunyai kebebasan untuk memilih yang secara tidak langsung atau secara eksplisit diakui oleh sistem *reward* dan memberi kontribusi pada keefektifan dan keefisienan fungsi organisasi. *Organizational citizenship behavior* menurut Podsakoff (1997), adalah perilaku individu yang mempunyai kebebasan untuk memilih yang secara tidak langsung atau eksplisit diakui dengan sistem *reward* secara formal dan memberi kontribusi terhadap keefektifan organisasi. Dari dua pengertian tentang *organizational citizenship behavior* diatas dapat ditarik sebuah persamaan pengertian tentang *organizational citizenship behavior* yaitu, kontribusi pekerja "diatas dan lebih" dari diskripsi kerja yang dilakukan secara sukarela yang secara formal tidak diakui oleh sistem *reward*, dan memberikan kontribusi pada keefektifan dan keefisienan organisasi.

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, dapat diketahui bahwa *organizational citizenship behavior* lebih menekankan pada perilaku lebih yang dilakukan oleh anggota organisasi. Perilaku ini muncul karena perasaan sebagai "anggota" organisasi yang merasa puas apabila dapat melakukan "sesuatu yang lebih" kepada organisasi. "Perasaan sebagai anggota" dan "puas" bila melakukan "sesuatu yang lebih" hanya terjadi bila anggota memiliki perasaan yang positif terhadap organisasinya. Eisenberger dkk (1990), mengemukakan bahwa perilaku ini berkembang sejalan dengan seberapa besar perhatian organisasi pada tingkat kesejahteraan karyawan dan penghargaan organisasi terhadap dukungan organisasional kepada kualitas kehidupan kerja mereka sehingga akan menimbulkan rasa "hutang budi"

dalam diri mereka sehingga mereka memiliki kewajiban untuk membayarnya. Studi Shore dan Wayne (1993), menemukan bahwa persepsi dukungan organisasional menjadi prediktor dari *organizational citizenship behavior* dan berpengaruh positif dengan kinerja dan *organizational citizenship behavior*. Pekerja yang merasa bahwa dirinya didukung oleh organisasi akan memberikan timbal balik (*feed back*) dan menurunkan ketidakseimbangan dalam hubungan tersebut dengan terlibat dalam perilaku *citizenship*. Persepsi dukungan organisasional ini datang dari pendekatan tradisional komitmen anggota terhadap organisasi (Wayne, 1993).

Persepsi kualitas interaksi atasan-bawahan juga diyakini sebagai prediktor *organizational citizenship behavior*. Miner tahun 1988 (dalam Ferry, 2005), mengemukakan bahwa interaksi atasan-bawahan yang berkualitas tinggi akan memberikan dampak seperti meningkatnya kepuasan kerja, produktivitas dan kinerja karyawan. Riggio pada tahun 1990 (dalam Ferry, 2005), menyatakan bahwa apabila interaksi atasan-bawahan berkualitas tinggi maka seorang atasan akan berpandangan positif terhadap bawahannya sehingga bawahannya akan merasakan bahwa atasannya banyak memberikan dukungan dan motivasi. Hal ini meningkatkan rasa percaya dan hormat bawahan pada atasannya sehingga mereka termotivasi untuk melakukan “lebih dari” yang diharapkan oleh atasan mereka.

Faktor lain yang dapat mempengaruhi *organizational citizenship behavior* adalah persepsi karyawan terhadap iklim organisasi. Iklim organisasi dapat mempengaruhi perilaku manusia berdasarkan pada pendapat yang

dikeluarkan oleh Letwin dan Stringer tahun 1968 (dalam Rianda, 2005), yang menyatakan bahwa perilaku manusia merupakan hasil interaksi individu itu sendiri dengan lingkungannya atau iklim disekitarnya. Jadi lingkungan disini dianggap penting dalam menentukan perilaku individu, yang mana individu memberi makna terhadap lingkungannya kemudian menentukan perilaku yang tepat. Individu yang mempunyai persepsi positif terhadap iklim organisasi akan mengembangkan segala perilaku yang lebih baik dalam bekerja antara lain bersikap menolong, berpartisipasi aktif, memberikan pelayanan ekstra pada konsumen, mau menggunakan waktu kerjanya dengan efektif, bertoleransi terhadap hal-hal yang kurang dari harapan dan dengan sukarela mau menjaga dan melindungi aset-aset perusahaan. Begitu juga sebaliknya, individu yang mempunyai persepsi negatif terhadap iklim organisasi akan mengembangkan perilaku buruk yang berdampak negatif bagi organisasi.

Penelitian ini *me-review* atau mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Ferry (2005), tentang *organizational citizenship behavior* karyawan ditinjau dari persepsi terhadap kualitas interaksi atasan-bawahan dan persepsi terhadap dukungan organisasional serta memodifikasinya dengan menambahkan variabel persepsi iklim organisasi dari penelitian yang dilakukan oleh Rianda (2005), tentang *organizational citizenship behavior* karyawan ditinjau dari persepsi terhadap iklim organisasi, masa kerja dan jenis kelamin. Peneliti kemudian mencoba untuk mengangkat judul ***“Organizational Citizenship Behavior Karyawan Ditinjau dari Persepsi Kualitas Interaksi Atasan-Bawahan, Persepsi Dukungan Organisasional,***



**dan Persepsi Iklim Organisasi**". Sebagaimana yang telah diuraikan pada awal latar belakang masalah yang telah membahas tentang kinerja aparatur negara yang dipandang masih kurang, maka penelitian ini akan mencoba mengetahui seberapa besar pengaruh persepsi kualitas interaksi atasan-bawahan, persepsi dukungan organisasional dan persepsi iklim organisasi pada *organizational citizenship behavior* karyawan di Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.

#### **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian di atas, disamping menguji kembali pengaruh persepsi kualitas interaksi atasan-bawahan, persepsi dukungan organisasional, dan persepsi iklim organisasi pada *organizational citizenship behavior* karyawan, masalah yang akan diteliti kemudian dapat dirumuskan dalam bentuk pernyataan sebagai berikut;

1. Apakah persepsi kualitas interaksi atasan-bawahan, persepsi dukungan organisasional dan persepsi iklim organisasi secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu?.
2. Apakah persepsi kualitas interaksi atasan-bawahan, berpengaruh signifikan terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu?.

3. Apakah persepsi dukungan organisasional berpengaruh signifikan terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu?.
4. Apakah persepsi iklim organisasi berpengaruh signifikan terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu?.

### C. Tujuan Penelitian.

Sesuai dengan rumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan antara lain sebagai berikut;

1. Untuk menganalisis pengaruh persepsi kualitas interaksi atasan-bawahan, persepsi dukungan organisasional dan persepsi iklim organisasi secara bersama terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.
2. Untuk menganalisis pengaruh persepsi kualitas interaksi atasan-bawahan terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.
3. Untuk menganalisis pengaruh persepsi dukungan organisasional terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.
4. Untuk menganalisis pengaruh persepsi iklim organisasi terhadap *organizational citizenship behavior* karyawan di lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bengkulu.

#### **D. Manfaat Penelitian.**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan *organizational citizenship behavior*. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan praktis untuk organisasi terutama Sekretariat Daerah Kota Bengkulu dalam mengelola sumber daya manusia.