



Studi Hubungan antara
Karakteristik
Birokrasi dengan
Perilaku Birokrasi
Pemerintahan Kabupaten/ Kota
di Sulawesi Selatan*

Dr. Burhanuddin Abubakar, M.Si.*

Drs. Haris Faozan, M.Si.

e-mail: harisfaozan@yahoo.com

Ditulis ulang oleh Drs. Haris Faozan, M.Si. berdasarkan penelitian Dr. Burhanuddin Abubakar, M.Si. *

Dr. Burhanuddin Abubakar, M.Si. kembali ke Pangkuan Rahmatullah pada tanggal 29 Januari 2009.
Pada saat itu Beliau menjabat sebagai Kepala Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya
Aparatur, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II Lembaga Administrasi Negara
(PKP2A II LAN), Makassar.

Studi Hubungan antara Karakteristik Birokrasi dengan Perilaku Birokrasi Pemerintahan Kabupaten/ Kota di Sulawesi Selatan

Dr. Burhanuddin Abubakar, M.Si.
Drs. Haris Faozan, M.Si.



"This research aims to analyze the relation between organizational culture and bureaucratic behavior. Bureaucratic characterized from ability, work-attitude and motivation. Whereas bureaucratic behaviour pattern is classified into four forms which are otocratic behaviour, custodial behaviour, supportive behaviour, and colleagial behaviour. Firstly, otocratic behaviour is a behaviour that focused on selfishness, power, authority, loyalty, obedience, and priority to fulfil basic needs. Secondly, custodial behaviour is a behaviour that builds dependency to organization's economical resources, solidarity and interpersonal relationship. Thirdly, supportive behaviour is behaviour of a bireaucrat who gives full support to reach organizational aims and purposes. Lastly, colleagial behaviour is a behaviour which focuses on performance, interpersonal relationship and solidarity work paralelly to reach organizational purposes.

The research results that bureaucratic characters create transitional bureaucratic-behaviour. This transitional behaviour practices both, traditional pattern which contains otocratic and custodial behaviour in one side, and in the other side is modern bureaucratic-behaviour which contains supportive and colleagial behaviour."

Key words: bureaucracy, bureaucratic characters, bureaucratic behaviour, regency/ city government.



LATAR BELAKANG

Kerangka dasar perilaku organisasi didukung oleh dua komponen dasar, yaitu individu-individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku itu sendiri (Thoha, 2002:170). Duncan (1980) menegaskan bahwa determinan utama pentingnya perilaku organisasi adalah bagaimana perilaku manusia itu mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Perilaku birokrasi timbul sebagai akibat interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi. Karakteristik individual mencakup persepsi, pengambilan keputusan pribadi, pembelajaran dan motivasi (Robbins, 2003:31).

Menurut Thoha (2002) bahwa karakteristik individual meliputi kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan. Perbedaan karakteristik individu tersebut menyebabkan perbedaan perilaku mereka. Setiap individu mempunyai karakteristik yang berbeda. Mereka mempunyai nilai, kepercayaan, motivasi, dan kemampuan yang berbeda. Perbedaan tersebut menyebabkan perbedaan perilaku mereka. Namun demikian ikatan utama yang menyatukan perilaku mereka adalah tujuan organisasi. Hal ini penting mengingat perilaku mengarah kepada tujuan organisasi.

Organisasi birokrasi sebagai wadah untuk mencapai tujuan pelayanan dan perlindungan masyarakat mempunyai karakteristik adanya hirarki, tugas, wewenang, tanggungjawab, sistem reward, dan sistem kontrol (Thoha, 2002). Menurut Lubis & Martani (1987), dan Robbins (2003), karakteristik birokrasi mencakup spesialisasi, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentralisasi dan formalisasi. Dengan karakteristik yang dimilikinya, birokrasi dapat mengelola fungsi-fungsi organisasi dalam mencapai tujuannya. Oleh karena itu menurut Gibson (1989), struktur organisasi mempengaruhi perilaku manusia yang mengendalikan organisasi. Adapun Robbins (2003) menjelaskan bahwa perilaku mengarah kepada pencapaian tujuan dalam organisasi.

Salah satu fungsi birokrasi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, efektif, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal ini berarti bahwa untuk mampu melaksanakan fungsi pemerintah dengan baik, maka organisasi birokrasi harus profesional, tanggap, dan aspiratif terhadap berbagai tuntutan dan kebutuhan akan pelayanan kepada masyarakat. Seiring dengan hal tersebut, pembinaan aparatur negara (aparatur birokrasi) harus dilakukan secara terus-menerus agar dapat menjadi alat yang efisien dan efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan, menggerakkan pembangunan secara lancar dan penyelenggaraan pelayanan umum (masyarakat) dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat.

"organisasi
birokrasi
harus
profesional,
tanggap, dan
aspiratif terhadap
berbagai tuntutan
dan
kebutuhan akan
pelayanan
kepada
masyarakat"



Perilaku birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan masih berorientasi internal, lebih dominan memperhatikan kepentingan internal organisasi, kurang fokus pencapaian kinerja yang diharapkan oleh masyarakat. Oleh karena itu untuk fokus pembahasan perilaku birokrasi pemerintah daerah, pada penelitian ini diarahkan pada birokrasi yang menjalankan tugas umum pemerintahan, yaitu fungsi pengaturan dan pelayanan administratif yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat umumnya dan koordinasi perumusan kebijakan dalam rangka menciptakan keteraturan, ketertiban dan keserasian dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah.

Temuan penelitian selama ini menjelaskan bahwa perilaku birokrasi yang mementingkan diri dan kekuasaan serta orientasi jabatan struktural dipengaruhi penerapan nilai-nilai budaya Siri' yang lemah (Munadah, 2005). Nilai patron-klien mempengaruhi perilaku pejabat public yang menyimpang (Kausar A.S, 2006). Kajian lain menjelaskan, kepuasan kerja, desain pekerjaan berpengaruh terhadap kinerja pegawai yang rendah sehingga membentuk perilaku birokrasi tradisional (Parhusip, 2006).

Berdasarkan hal tersebut, ada beberapa alasan mengapa penelitian ini penting; (1) kinerja birokrasi dalam pengelolaan sektor publik belum optimal, dimana kritik dan komplain masyarakat terhadap birokrasi masih cukup signifikan pada pemerintah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan; (2) Peran birokrasi masih menonjol dan dominan dalam pengelolaan sektor publik. Oleh karena itu, ekspektasi masyarakat terhadap kinerja birokrasi cukup tinggi; (3) Salah satu aspek yang sangat menentukan kinerja birokrasi adalah aspek perilaku yang mempengaruhi baik dan buruknya penampilan birokrasi.

Saat ini perilaku birokrasi lebih dikesankan sebagai perilaku yang menyimpang dari tugas dan fungsi birokrasi sebagai perumusan kebijakan, pemberdayaan dan pelayanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan: *"perilaku birokrasi pemerintah daerah belum berorientasi pada perilaku birokrasi yang berkinerja tinggi"*

Terdapat empat pola perilaku birokrasi, Davis (1985), yaitu perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegal. Perilaku otokratik dan perilaku kustodial termasuk kategori perilaku yang tradisional dimana setiap birokrat hanya berorientasi kekuasaan, otoritas, dan kewenangan, pemenuhan kebutuhan pokok serta mengeksplorasi sumber daya ekonomi organisasi untuk diri dan kelompoknya. Perilaku suportif dan kolegal termasuk kategori perilaku birokrasi modern dimana setiap individu memberi dukungan yang tinggi terhadap pencapaian tujuan dan sasaran organisasi, serta organisasi memberi penghargaan yang tinggi pula terhadap kinerja birokrat. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan hubungan karakteristik birokrat terhadap perilaku birokrasi.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Selatan dalam rangka mengembangkan perilaku birokrasi Pemerintah yang berorientasi pelayanan kepada masyarakat. Model perilaku birokrasi yang berorientasi pelayanan adalah model

"... Temuan penelitian selama ini menjelaskan bahwa perilaku birokrasi yang mementingkan diri dan kekuasaan serta orientasi jabatan struktural dipengaruhi penerapan nilai-nilai budaya Siri' yang lemah..."



suportif dan pola perilaku kolegal. Untuk membangun perilaku suportif dan kolegal, maka dibutuhkan strategi dalam dalam peningkatan karakteristik birokrat melalui kemampuan, sikap kerja yang positif dan motivasi berprestasi, sehingga dapat membantu menciptakan perilaku birokrasi yang fokus terhadap orientasi pelanggan.

KARAKTERISTIK BIROKRAT

Manusia yang terlibat dalam suatu organisasi merupakan individu-individu yang memiliki karakteristik khas yang melekat dalam dirinya. Siagian (1997) memandang bahwa karakteristik khas yang dibawa manusia dalam organisasi inilah yang akan membentuk perilaku administrasinya. Perilaku individu yang tercermin dalam tabiat dan sifat merupakan pencerminan dari kepribadian individu. Dalam hal ini, setidaknya terdapat 4 (empat) faktor pembentuk perilaku seseorang, yaitu: (a) faktor genetik, (b) faktor pendidikan, (c) faktor lingkungan, dan (d) faktor pengalaman. Dengan hanya mempertimbangkan faktor dalam diri manusia, Supriatna (2000), mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) faktor yang membentuk tingkah laku seseorang yaitu: (a) pengamatan (persepsi), (b) sikap, (c) nilai, dan (d) motivasi. Faktor-faktor tersebut dapat membentuk efektifitas seseorang atau karyanya. Selanjutnya, efektifitas (karya), kepuasan kerja dan motivasi dipengaruhi rancangan kerja (job design) yang meliputi struktur kerja, tugas dan kewajiban.

Sejalan dengan pendapat Supriatna di atas, Bryant dan White (1989) selain mengidentifikasi faktor dari dalam diri individu juga mengungkapkan faktor lingkungan organisasi dalam model sosial-psikologis. Bryant dan White (1989), mengatakan bahwa setidaknya terdapat 8 (delapan) determinan utama penyebab perilaku manusia, yaitu: (a) nilai-nilai, (b) emosi, (c) sikap-sikap, (d) struktur sosial, (e) peran dalam organisasi, (f) teknologi, (g) peristiwa atau kejadian tertentu, dan (h) lingkungan baik berupa lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Sedangkan dalam model rasional, motivasi merupakan faktor utama yang mempengaruhi individu dalam berperilaku dalam organisasi.

Studi sistematis yang dilakukan oleh (Robbins:2003:31) menunjukkan bahwa ada enam variabel tingkat individual yang mempengaruhi perilaku individu, yaitu 1) karakteristik biologis (seperti usia, jenis kelamin, status perkawinan dan masa kerja), 2) kemampuan, 3) pembelajaran, 4) persepsi, 5) pengambilan keputusan pribadi, dan 6) motivasi. Pandangan yang senada juga dikemukakan oleh Kretner dan Kinicki (2005) dimana perilaku individu dipengaruhi oleh kepribadian, sikap, kemampuan, motivasi dan persepsi. Masih sejalan dengan itu, Thoha (2002) menambahkan aspek kepercayaan, pengalaman dan pengharapan. Karakteristik individual ini saling memberi kontribusi terhadap timbulnya perilaku seseorang. Perbedaan perilaku disebabkan perbedaan masing-masing faktor yang ada pada diri seseorang.

Berdasarkan uraian tentang karakteristik yang mempengaruhi perilaku individu, maka dapat digarisbawahi bahwa faktor pembentuk

"Manusia yang terlibat dalam suatu organisasi merupakan individu-individu yang memiliki karakteristik khas yang melekat dalam dirinya"

utama perilaku individu adalah sikap, kemampuan dan motivasi. Tiga faktor ini menjadi kunci terhadap terbentuknya perilaku individu dalam organisasi. Beberapa konsep perilaku individu seperti yang didiskusikan di atas memasukkan faktor kemampuan, sikap, dan motivasi seperti yang dikemukakan oleh Thoha (2002), Robbins (2003), Kreitner dan Kinicki (2005) serta Bryant dan White (1989).



1. KEMAMPUAN DAN KOMPETENSI BIROKRAT

Kemampuan (*ability*) merupakan sebuah sifat yang melekat pada manusia yang memungkinkan seseorang melaksanakan sesuatu tindakan atau pekerjaan mental dan fisik. Kemampuan terkait dengan kapasitas individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan (Robbins 2003), kemampuan merupakan salah satu bagian dari kompetensi (Palan 2003). Dimensi kemampuan berhubungan dengan kemampuan intelektual (merupakan kemampuan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan mental) dan kemampuan fisik (kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan, dan keterampilan serupa). Oleh karena itu kemampuan dan keterampilan merupakan kompetensi yang bersifat perangkat keras (*hard competence*) yang dapat diamati dan dapat diciptakan dalam waktu yang singkat.

Kompetensi merupakan dimensi kemampuan, keterampilan dan sikap yang dituntut bagi seseorang untuk dapat memenuhi tuntutan jabatan secara umum dapat dianggap sebagai persyaratan agar seseorang dapat melaksanakan pekerjaannya dengan profesional. Kompetensi berasal dari apa yang orang bawa pada suatu pekerjaan dalam bentuk tipe dan tingkat perilaku yang berbeda. Kompetensi dapat dibedakan dari atribut-atribut khusus, seperti misalnya pengetahuan, keterampilan dan keahlian yang dibutuhkan untuk melaksanakan berbagai tugas yang dihubungkan dengan pekerjaan. Dengan demikian, kompetensi menentukan aspek-aspek proses kinerja pekerjaan (Armstrong, 2004). Sehubungan dengan itu, menurut Palan (2003) bahwa karakteristik kompetensi meliputi pengetahuan, keterampilan, nilai, kebiasaan dan motif. Menurut Armstrong dan Murlis (1994), kompetensi merupakan atribut yang menyatakan karakter behavioral yang dapat ditunjukkan untuk membedakan para pelaku kinerja dalam suatu peranan tertentu di bawah berbagai hal seperti pencapaian, dukungan dan perhatian akan pesan.

Terdapat polarisasi dua kompetensi. Pandangan pertama, meletakkan perilaku sebagai fokus pemahaman terhadap kompetensi dengan bertumpu pada asumsi bahwa hanya perilaku yang diamati dalam latihan simulasi sebagai metode utama yang seharusnya menjadi sasaran pengukuran. Pandangan kedua, menaruh karakteristik fundamental individu sebagai titik berat dalam konsep mereka mengenai kompetensi, dengan berpijak pada pandangan bahwa perilaku manusia hanyalah pucuk permukaan sebuah gunung es. Aspek terpenting dalam kompetensi justru aspek-aspek fundamental pada diri manusia yang menjadi penentu perilaku, antara lain *motives, trait, self concept* dan nilai-nilai pribadi.

"Kemampuan dan keterampilan merupakan kompetensi yang bersifat perangkat keras (*hard competence*) yang dapat diamati dan dapat diciptakan dalam waktu yang singkat"



Adapun konsep-konsep dasar kompetensi meliputi:

- (a) Kompetensi merupakan hal-hal yang mampu dilakukan seseorang; mencakup tiga unsur yaitu (1) atribut-atribut positif pemegang jabatan, (2) jabatan dilaksanakan secara superior, (3) perilaku pemegang jabatan.
- (b) Kompetensi menghasilkan kinerja yang efektif atau superior. Ini berarti kompetensi dapat memprediksikan kinerja efektif.
- (c) Kompetensi merupakan perilaku yang didasari karakteristik fundamental. Ini berarti bahwa kompetensilah yang memfasilitasi demonstrasi perilaku yang terampil dan tepat guna sehingga dapat menghasilkan yang efektif dan superior;
- (d) Kompetensi mengandung motivasi, yang berarti bahwa level kompetensial pada kompetensi terkandung keinginan dan kemampuan untuk mendemonstrasikan kinerja efektif;
- (e) Kompetensi didasari oleh potensi intelektual. Hal ini berarti bahwa perkembangan kompetensi didukung dan dilandasi oleh potensi kecerdasan yang sifatnya melekat secara bawaan pada diri individu.

Beberapa ahli memiliki klasifikasi yang berbeda tentang kompetensi. Palan, (2003) membagi ada lima tipe karakteristik kompetensi, yaitu *knowledge, skill, self-concept and values, traits, motives*. Sebuah kompetensi merupakan *underlying characteristics* pada seorang individu yang berhubungan secara kausal dengan kinerja efektif atau superior menurut standar kriteria tertentu yang sudah ditetapkan dalam suatu jabatan atau situasi. Makna karakteristik *underlying* suatu kompetensi adalah suatu bagian kepribadian seseorang yang cukup dalam dan relatif menetap serta dapat memprediksi perilaku dalam beragam situasi dan tugas-tugas jabatan. Berhubungan secara kausal berarti sebuah kompetensi dapat menyebabkan perilaku dan kinerja. Menurut standar kinerja, kompetensi tersebut benar-benar memprediksi siapa melakukan sesuatu dengan baik atau buruk sebagaimana diukur pada sebuah kriteria atau standar spesifik.

Selanjutnya Palan (2003) juga membagi kompetensi dalam empat jenis, yaitu:

- (1) *core competencies* yaitu kompetensi inti/umum yang harus dimiliki oleh setiap orang dalam organisasi, biasanya diturunkan dari visi, misi, dan nilai-nilai organisasi;
- (2) *role competencies*, berhubungan dengan kompetensi yang akan diperankan sebagai manajerial seperti melakukan aktivitas manajerial (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan);
- (3) *Behavioral competencies* (kompetensi perilaku), berkaitan dengan tugas, atribut personal, hubungan, pelayanan; dan
- (4) *functional competencies*, berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan jabatan pekerjaan yang spesifik.

Seperti yang dijelaskan di atas bahwa kemampuan merupakan deskripsi dari kompetensi yang dimiliki yang di dalamnya terdapat pengetahuan dan keterampilan. Oleh karena itu perbedaan kemampuan dan keterampilan menyebabkan perbedaan perilaku masing-masing

“Aspek terpenting dalam kompetensi justru aspek-aspek fundamental pada diri manusia yang menjadi penentu perilaku, antara lain *motives, trait, self concept* dan nilai-nilai pribadi”

pegawai. Maka kemampuan dan keterampilan memegang peran penting dalam perilaku individu dan kinerjanya.



Formulai Keith Davids (1985) menjelaskan bahwa kemampuan timbul dari fungsi pengetahuan dengan fungsi keterampilan. Sementara itu motivasi timbul dari adanya fungsi sikap dengan situasi. Sedangkan Prestasi manusia terjadi karena fungsi kemampuan dengan motivasi. Prestasi organisasi lahir karena adanya prestasi manusia dengan sumber daya organisasi.

2. SIKAP

Sikap merupakan pernyataan atau pertimbangan evaluatif baik yang menguntungkan atau tidak menguntungkan mengenai obyek, orang atau peristiwa (Robbins, 2003:90). Sikap mencerminkan bagaimana seseorang merasakan sesuatu. Tiga Komponen utama sikap menurut S.J. Breckler (1984), yaitu: pengertian (*cognition*), keharuan (*affect*) dan perilaku (*behavior*). Dalam organisasi, sikap ini penting karena mereka mempengaruhi perilaku.

Seseorang dapat mempunyai ribuan sikap. Akan tetapi khusus yang berkaitan dengan perilaku, sikap berkaitan dengan pekerjaan. Dalam risetnya tentang sikap, P.P. Brooke (Robbins, 2003:91) menyatakan bahwa sikap selalu berhubungan dengan tiga hal utama, yaitu kepuasan kerja, keterlibatan kerja dan komitmen terhadap organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut, ada tiga dimensi utama yang akan dijelaskan mengenai sikap kerja pegawai, yaitu: sikap terhadap kepuasan kerja, sikap terhadap keterlibatan kerja, dan sikap terhadap komitmen organisasi.

a. Sikap Terhadap Kepuasan Kerja

Kepuasan kerja (*job satisfaction*) merujuk pada sikap umum seseorang individu terhadap pekerjaannya. Seseorang dengan tingkat kepuasan kerja tinggi menunjukkan sikap yang positif terhadap kerja itu. Sebaliknya seseorang yang tak puas dengan pekerjaannya menunjukkan sikap negatif terhadap pekerjaannya. Kepuasan kerja adalah kondisi kesukaan atau ketidaksukaan menurut pandangan pegawai terhadap pekerjaannya (Werther, Jr & Davis, 1986). Locke (Muchinsky, 1990) menyatakan bahwa kepuasan kerja adalah kondisi emosi bahagia atau positif sebagai hasil dari pengalaman kerja tertentu. Kepuasan kerja lebih bersifat individual dan sangat personal.

Luthans (1992) mengemukakan bahwa ada tiga dimensi penting dari kepuasan kerja yaitu kepuasan merupakan respon emosional terhadap situasi kerja; kepuasan kerja sering ditentukan oleh perolehan yang sesuai dengan harapan yang telah ditargetkan; dan kepuasan kerja menggambarkan beberapa sikap yang berkaitan.

Sejalan dengan hal tersebut, Smith, Kandall, and Hulin (Luthans, 1992) menyebutkan lima dimensi dari kepuasan kerja, yaitu kepuasan terhadap pekerjaan itu sendiri; kepuasan terhadap imbalan; kesempatan promosi untuk meningkatkan posisi pada struktur organisasi; kepuasan terhadap supervisi, yaitu kemampuan atasannya untuk memberikan

“...perbedaan kemampuan dan keterampilan menyebabkan perbedaan perilaku masing-masing pegawai”



bantuan teknis dalam memotivasi; dan kepuasan terhadap rekan sekerja, yaitu seberapa besar rekan sekerja memberikan bantuan teknis dan dorongan sosial.

Hasil penelitian Bavendam Research Incorporated (2000) menunjukkan bahwa kepuasan kerja dipengaruhi oleh enam faktor, berikut:

- (1) *opportunity*, pegawai akan puas apabila ia mempunyai tantangan pada pekerjaannya;
- (2) *stres level*, bila tingkat stres yang dirasakan tinggi, kepuasan kerja akan dirasakan rendah,
- (3) *leaderships*, pegawai akan lebih puas bila pimpinannya adalah pemimpin yang baik,
- (4) *works standards*, pegawai akan puas ketika ada penghargaan terhadap kualitas pekerjaannya,
- (5) *fair rewards*, pegawai akan merasa puas ketika jika mereka merasa mendapat penghargaan yang layak untuk tanggung jawabnya.

Dari uraian di atas dapat disarikan bahwa kepuasan kerja adalah kondisi perasaan yang menyenangkan atas suasana kerja yang meliputi kepuasan terhadap pekerjaan itu sendiri, kepuasan terhadap imbalan, kesempatan promosi untuk meningkatkan posisi pada struktur organisasi, kepuasan terhadap supervisi --yaitu kemampuan atasannya untuk memberikan bantuan teknis dalam memotivasi--, dan kepuasan terhadap rekan sekerja --yaitu seberapa besar rekan sekerja memberikan bantuan teknis dan dorongan sosial.

b. Sikap Terhadap Keterlibatan Kerja

Keterlibatan kerja (*job involvement*) adalah sejauhmana seseorang memihak pada pekerjaannya, berpartisipasi aktif di dalamnya, dan menganggap kinerjanya penting bagi harga diri. Pegawai dengan tingkat keterlibatan kerja yang tinggi dengan kuat memihak pada jenis kerja yang dilakukan dan benar-benar peduli dengan jenis kerja itu. Beberapa riset menunjukkan bahwa tingkat keterlibatan kerja yang tinggi berhubungan dengan tingkat kemangkiran yang lebih rendah dan tingkat permohonan berhenti yang lebih rendah.

c. Sikap Terhadap Komitmen Organisasi

Komitmen pada organisasi, yaitu suatu keadaan dimana seseorang pegawai memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuannya, dan berniat memelihara keanggotaanya dalam organisasi itu. Keterlibatan pegawai yang tinggi berarti pemihakan seseorang pada pekerjaannya yang khusus, komitmen pada organisasi yang tinggi berarti pemihakan pada organisasi yang memperkerjakannya.

Mowdy, Porter & Steers (Schultz & Schlutz, 1994) menyebutkan bahwa komitmen organisasi adalah sifat hubungan seorang individu

"kepuasan kerja adalah kondisi perasaan yang menyenangkan atas suasana kerja yang meliputi kepuasan terhadap pekerjaan itu sendiri, kepuasan terhadap imbalan, kesempatan promosi untuk meningkatkan posisi pada struktur organisasi kepuasan terhadap supervisi"

dengan organisasi dengan memperlihatkan ciri-ciri sebagai berikut, (1) menerima nilai-nilai dan tujuan organisasi, (2) mempunyai keinginan berbuat untuk organisasinya, (3) mempunyai keinginan yang kuat untuk tetap bersama organisasinya. Oleh karena itu Griffin & Bateman menyebutkan bahwa komitmen organisasi adalah dambaan pribadi untuk mempertahankan keanggotannya dalam organisasi, keyakinan dan penerimaan terhadap nilai dan tujuan organisasi dan kemauan secara sadar untuk mencurahkan usaha demi kepentingan organisasi.



Mayer & Allen (Jong, Price & Mueller, 1997) menjelaskan ada 3 bentuk komitmen organisasi yang keseluruhannya mempunyai implikasi terhadap kelanjutan partisipasi individu dalam organisasi, yaitu: *affective commitment*, *normative commitment*, *continuance commitment*.

- (1) *Affective commitment* merupakan suatu kelekatan psikologis terhadap organisasi. Individu bertahan di organisasi karena memang menginginkannya. Mayer (Cascio, 1991) menambahkan bahwa komitmen ini adanya keterlibatan individu terhadap organisasinya. Pegawai yang memiliki *Affective commitment* yang kuat akan mengidentifikasi diri terlibat mendalam, dan menikmati keanggotannya dalam organisasi. *Affective commitment* dipengaruhi oleh karakteristik organisasi seperti desentralisasi dalam pengambilan keputusan (Brooke, dkk, 1988). *Affective commitment* juga berkorelasi dengan kesesuaian harapan antara pegawai dengan imbalan yang diberikan organisasi (keterlibatan kerja).
- (2) *Normative commitment* menurut Mayer dan Allen (Irving, 1996) ditunjukkan dengan perasaan wajib untuk tetap bertahan dalam organisasi. Pegawai yang memiliki *normative commitment* yang tinggi akan bertahan dalam organisasi karena merasa harus melakukan hal tersebut. *Normative commitment* dapat berkembang akibat investasi organisasi pada pegawainya, melalui pelatihan, subsidi kualiah, sosialisasi pengalaman yang menekankan pada nilai loyalitas.
- (3) *Continuance commitment* merupakan komitmen organisasi yang rasional. Komitmen ini berkaitan dengan dengan biaya jika ia keluar dari organisasi. Pegawai mempunyai *continuance commitment* tinggi akan bertahan dalam organisasi karena membutuhkannya. Stebbins (dalam Irving, 1996) menyatakan bahwa *continuance commitment* adalah kesadaran akan ketidakmungkinan memilih identitas sosial lain ataupun alternatif tingkah laku yang lain karena adanya ancaman akan kerugian.

Dengan demikian komitmen organisasi dapat disimpulkan sebagai hubungan antara pegawai dengan organisasi, yang diwujudkan melalui keinginan untuk mempertahankan diri keanggotannya organisasi, menerima nilai dan tujuan organisasi serta bersedia untuk berusaha keras demi tercapainya tujuan dan keberlangsungan organisasi.

"Keterlibatan pegawai yang tinggi berarti pemihakan seseorang pada pekerjaannya yang khusus, komitmen pada organisasi yang tinggi berarti pemihakan pada organisasi yang memperkerjakannya"



3. MOTIVASI

Setiap orang memiliki motivasi, yaitu dorongan dari dalam dirinya yang tercermin dalam perilakunya. Timbulnya dorongan itu disebabkan oleh adanya insentif (rangsangan) atau stimulus yang harus diraih untuk memenuhi kebutuhannya. Motivasi merupakan faktor determinan penting dalam mempengaruhi perilaku seseorang. Perbedaan motivasi menyebabkan perbedaan perilaku. Motivasi merupakan faktor-faktor dasar yang turut menentukan kinerja seseorang. Oleh sebab itu dikatakan bahwa motivasi merupakan kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi yang dikondisikan oleh kemampuan dan upaya itu dalam memenuhi beberapa kebutuhan individual (Robbin, 2003:208). Meskipun seseorang memiliki motivasi tinggi untuk memenuhi kebutuhannya, akan tetapi jika kemampuannya kurang, maka kontribusi terhadap kinerja dan perilakunya akan lebih kecil, sehingga motivasi tidak dapat berdiri sendiri dalam mengelola dan meningkatkan kinerja seseorang dan organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut, sejumlah ahli mengelompokkan teori motivasi berdasarkan kategori, yaitu motivasi berdasarkan kebutuhan; motivasi berdasarkan proses; teori penetapan sasaran; teori modifikasi perilaku; teori X dan Y dan, teori memotivasi melalui pekerjaan (Sigit, 2003:45; Robbins, 2003; Thoha, 2002).

Teori hirarki kebutuhan dari Maslow menjelaskan ada 5 hirarki kebutuhan manusia. Maslow menghipotesiskan bahwa ada lima kebutuhan di dalam diri manusia secara berjenjang yaitu psikologis, keamanan, sosial, penghargaan dan aktualisasi diri. Kebutuhan ini berjenjang, begitu kebutuhan dibawahnya terpuaskan, kebutuhan berikutnya menjadi dominan. Teori ini mengatakan bahwa meskipun tidak ada kebutuhan yang pernah dipenuhi secara lengkap, suatu kebutuhan yang dipuaskan secara cukup banyak tidak lagi memotivasi. Maslow memisahkan kelima kebutuhan itu sebagai tingkat tinggi dan tingkat rendah. Kebutuhan psikologis dan kebutuhan akan keamanan digambarkan sebagai kebutuhan tingkat rendah dan kebutuhan sosial, kebutuhan akan penghargaan dan kebutuhan aktualisasi diri sebagai kebutuhan tingkat tinggi. Perbedaan antara kedua tingkat itu didasarkan alasan bahwa kebutuhan tingkat tinggi secara internal (dalam diri orang), sedangkan kebutuhan tingkat rendah dipenuhi secara eksternal.

Penyerdeharaan teori hirarki kebutuhan Maslow, dilakukan oleh Frederick Herzberg, yang membagi kebutuhan manusia menjadi dua, yaitu faktor intrinsik dan faktor eksterinsik. Faktor intrinsik disebut juga faktor motivator, yaitu faktor kepuasan kerja yang berhubungan dengan prestasi, pengakuan, kerja, tanggung jawab, pertumbuhan. Sedangkan faktor ekstrinsik adalah faktor yang berasal dari organisasi yang berfungsi memelihara kepuasan, seperti misalnya kebijakan, kondisi kerja, gaji, hubungan dengan rekan kerja, hubungan dengan bawahan, status dan keamanan.

Menurut Herzberg, faktor yang menimbulkan kepuasan kerja terpisah dan berbeda dari faktor-faktor yang menimbulkan ketidakpuasan kerja. Oleh karena itu manajer yang berusaha menghilangkan faktor-faktor yang menciptakan ketidakpuasan kerja dapat membawa ketentraman, tetapi

"motivasi merupakan kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi yang dikondisikan oleh kemampuan dan upaya itu dalam memenuhi beberapa kebutuhan individu."

belum tentu termotivasi. Pandangan yang masih senada pula dikemukakan oleh McClelland. Menurut McClelland ada tiga kebutuhan manusia yang mendasar, yaitu kebutuhan berprestasi (*achievement*), kebutuhan kekuasaan (*need power*), kebutuhan afiliasi (*affiliation*).



Penelitian yang dilakukan oleh McClelland menjelaskan bahwa peraih prestasi tinggi membedakan diri mereka dari orang lain. Mereka mencari situasi dimana mereka dapat menerima tanggung jawab pribadi untuk menemukan pemecahan masalah dengan baik, dan mereka dapat menerima umpan balik, dengan resiko yang sedang. Adapun kebutuhan akan kekuasaan merupakan hasrat untuk mempunyai dampak, pengaruh, dan mengendalikan orang lain. Individu-individu dengan mempunyai power tinggi menikmati untuk dibebani, bergulat untuk dapat mempengaruhi orang lain, lebih menyukai ditempatkan di dalam situasi kompetitif dan berorientasi status dan cenderung lebih peduli akan prestise (gengsi) dalam memperoleh pengaruh terhadap orang lain daripada kinerja yang efektif. Sedangkan kebutuhan afiliasi, atau hasrat untuk disukai atau diterima baik oleh orang lain.

PERILAKU BIROKRAT

Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya (Thoha, 2002:185). Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalamannya. Sedangkan birokrasi sebagai sistem untuk merasionalkan tindakan manusia dengan adanya keteraturan yang baku, pembagian kerja, tugas jabatan, wewenang dan tanggung jawab, sistem penggajian serta sistem pengendalian.

Perbedaan-perbedaan karakteristik individu mempengaruhi perilaku organisasi. Pejabat birokrasi memiliki faktor pribadi yang mempengaruhi sikap dan perilaku mereka dalam menjalankan tugas organisasi. Karakteristik birokrasi menentukan pola perilaku pegawai dalam mencapai tujuan organisasi. Faktor struktur, tugas, sistem reward, sistem pengendalian dan pengawasan serta hubungan hirarki dapat mempengaruhi pegawai dalam berperilaku. Orientasi utama perilaku adalah mencapai tujuan organisasi birokrasi. Perilaku birokrasi dapat timbul karena adanya interaksi antara karakteristik individu dengan birokrasi dalam menjalankan tugasnya. Thoha (1991), kemudian mengartikan perilaku birokrasi sebagai hasil interaksi antara individu-individu, organisasi dengan lingkungannya.

Dalam penelitian ini yang dimaksudkan dengan perilaku birokrasi adalah pola interaksi antar individu, organisasi dan lingkungan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Birokrat memiliki kemampuan, sikap dan motivasi. Sementara birokrasi sebagai suatu sistem memiliki ciri berupa adanya desain pekerjaan, rentang kendali, sistem karier dan sistem penghargaan dan sanksi.

"Individu dengan mempunyai power tinggi menikmati untuk dibebani, bergulat untuk dapat mempengaruhi orang lain, lebih menyukai ditempatkan di dalam situasi kompetitif dan berorientasi status dan cenderung lebih peduli akan prestise (gengsi) dalam memperoleh pengaruh terhadap orang lain daripada kinerja yang efektif"



Tabel 1
Model Perilaku Organisasi

	Otokratik	Kustodial	Suportif	Kolegial
Basis Kuasa	Kuasa	Sumber Daya ekonomi	Kepemimpinan	Kemitraan
Orientasi manajerial	Wewenang	Uang	Dukungan	Kerja Tim
Orientasi Pegawai	Kepatuhan	Rasa Aman dan Maslahat	Prestasi Kerja	Tanggung jawab
Hasil Psikologis Pegawai	Bergantung pada atasan	Bergantung pada organisasi	Partipasipasi	Swadisiplin
Kebutuhan pegawai	Kebutuhan pokok	Rasa aman	Status dan Pengakuan	Perwujudan diri
Hasil Prestasi	Minim	Kerjasama pasif	Timbulnya dorongan	Antusiasme secukupnya
HUBUNGAN DENGAN TEORI MOTIVASI				
Hiraki Kebutuhan	Fisiologis	Rasa Aman	Kebutuhan tingkat menengah	Kebutuhan Tingkat Tinggi
Dua Faktor	Pemeliharaan	Pemeliharaan	Motivasi	Motivasi
Lingkungan Motivasional	Ekstrinsik	Ekstrinsik	Instrinsik	Instrinsik
Teori McGregor	Teori X	Teori X	Teori Y	Teori Y
Gaya Kepemimpinan	Negatif	Kebanyakan netral dalam pekerjaan	Positif	Positif
Managerial Grid	9,1	3,5	6,6	8,8

Sumber: Diadaptasi dari Keith Davis, 1985.

Keith Davis (1985:223) menyebutkan bahwa terdapat empat model perilaku organisasi sesuai dengan kecenderungan perubahan, yaitu model otokratik, model kustodial, model suportif dan model kolegial. Kecenderungan model ini searah dengan kecenderungan perubahan pengelolaan organisasi yang menekankan pada kebutuhan tingkat tinggi, yaitu sistem yang terbuka, orientasi manusia, penyebaran kuasa, motivasi instrinsik, sikap positif tentang orang-orang, keseimbangan fokus pada kebutuhan pegawai dan organisasi, swadisiplin dan peran manajemen atas dasar kepemimpinan dan dukungan tim.

Dari perspektif model perilaku organisasi seperti tersebut diatas, Davis, (1985:224) menjelaskan kecenderungan perubahan perilaku organisasi dari karakteristik yang tertutup kearah sistem terbuka, dari orientasi materialistik ke orientasi manusia, pemusatan kekuasaan kearah penyebaran kekuasaan. Pegawai memiliki motivasi ekstrinsik menjadi motivasi instrinsik. Setiap orang memiliki sikap negatif terhadap orang menjadi memiliki sikap positif terhadap orang lain.

Dalam penelitian ini pola perilaku birokrasi mengacu pada pola yang dikemukakan oleh Davis (1985) pola otokratik, pola kustodial (pemeliharaan), pola suportif dan pola kolegial. Pola merupakan abstraksi

"Birokrat memiliki kemampuan, sikap dan motivasi. Sementara birokrasi sebagai suatu sistem memiliki ciri berupa adanya desain pekerjaan, rentang kendali, sistem karier dan sistem penghargaan dan sanksi"



empiris tentang perilaku birokrasi atas kenyataan yang terjadi sebagai akibat adanya tuntutan dari birokrasi untuk melaksanakan misinya dan tuntutan birokrat untuk memenuhi kebutuhannya. Pada model di atas jelas terdapat dua sumbu yang saling berinteraksi. Sumbu yang satu berkaitan dengan tuntutan dari birokrasi untuk melaksanakan misinya dengan efisien dan efektif, sementara pada sumbu yang lain adalah tuntutan pejabat/birokrat untuk memenuhi kebutuhannya. Jadi, secara ekstrim, perilaku birokrasi yang dapat memenuhi kedua kepentingan, yaitu kepentingan organisasi dan kepentingan birokrat secara optimal merupakan model perilaku kolegal. Sebaliknya, perilaku birokrasi yang lebih dominan memenuhi kepentingan birokrat ketimbang kinerja birokrasi disebut model perilaku otoriter.

Sebagaimana penelitian perilaku organisasi, maka organisasi sebagai unit analisis untuk diteliti. Dengan demikian, unit analisis dalam penelitian ini adalah organisasi. Penelitian ini menggunakan metode survei, yaitu suatu penelitian yang dilakukan pada sampel untuk menggeneralisasi populasi. Lingkup penelitian dibatasi pada birokrasi pemerintahan yang melaksanakan tugas umum pemerintahan, meliputi Badan/Kantor Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil, Pengawasan Bangunan dan Kecamatan.

METODE

Penelitian ini dilaksanakan pada Birokrasi Pemerintah Kabupaten Kota Provinsi Sulawesi Selatan yang berfungsi melaksanakan tugas umum pemerintahan. Penentuan Kabupaten/Kota didasarkan atas wilayah geografis yang didiami oleh tiga etnis Sulawesi Selatan, yaitu Suku Bugis, Makassar dan Toraja. Hal ini diasumsikan bahwa aspek budaya berpengaruh terhadap perilaku birokrasi Pemerintah Daerah. Sehubungan hal tersebut lokasi penelitian ini meliputi : Kota Makassar, Kabupaten Gowa, Kabupaten Wajo, dan Kabupaten Tana Toraja.

Populasi penelitian ini adalah seluruh jenis organisasi perangkat daerah dan pejabat Pemerintah Kabupaten/Kota, meliputi: Sekretariat Daerah/DPRD, Badan, Dinas/Badan/Kantor dan Kecamatan. Selanjutnya untuk mendapat data yang komprehensif pada setiap organisasi perangkat daerah dipilih responden dengan jumlah 223 orang. Penentuan Sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penentuan Sampel Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan teknik purposive sampling, yaitu cara penentuan sampel berdasarkan tujuan penelitian: Seperti tugas umum pemerintahan dilaksanakan Badan/dinas/kantor administrasi kependudukan dan catatan sipil, Dinas pengendalian dan pengendalian tata bangunan dan Kecamatan.
2. Teknik penarikan sampel Kecamatan dilakukan dengan acak sederhana (simple random sampling) dengan masing-masing yang mewakili setiap kabupaten/kota hanya satu kecamatan. Dengan demikian, Kecamatan yang dijadikan sampel adalah: (1) Kecamatan Manggala d Kota Makassar; Kecamatan Palangga

“Perilaku birokrasi yang lebih dominan memenuhi kepentingan birokrat ketimbang kinerja birokrasi disebut model perilaku otoriter.”



pada Kabupaten Gowa; Kecamatan Pamana pada Kabupaten Wajo; Kecamatan Sangalla pada Kabupaten Tana Toraja;

3. Teknik sampel berdasarkan wilayah geografis (Area Sampling); yaitu Daerah Kabupaten/Kota di Sulsel yang didiami oleh suku Bugis, Makassar dan Toraja. Daerah yang dominan didiami oleh suku Makassar adalah Kabupaten Gowa, sebagian Kota Makassar, Takalar, Jeneponto, Bantaeng, Selayar, dan sebagian Bulukumba. Sedangkan Daerah yang sebagian besar didiami oleh Suku Bugis adalah, Sebagian Makassar, Barru, Parepare, Sidrap, Pinrang, Bone, Wajo. Daerah yang sebagian besar didiami oleh suku Toraja adalah kabupaten Tana Toraja, Luwu, sebagian Palopo, sebagian Luwu Utara, sebagian Luwu Timur.
4. Berdasarkan area sampling seperti di atas yang mengelompokkan daerah berdasarkan tiga etnis; Bugis, Makassar dan Toraja, maka tahap berikutnya untuk memilih kabupaten/kota yang akan dijadikan sampel sebagai lokus penelitian menggunakan tehnik acak sederhana. Hasil penarikan sampel dengan tehnik acak sederhana, maka daerah yang terpilih menjadi sampel dalam penelitian ini adalah: Kota Makassar, Kabupaten Gowa, Kabupaten Wajo dan Kabupaten Tana Toraja.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan kuesioner dan wawancara. Kuesioner digunakan sebagai teknik utama dan diandalkan untuk mendapatkan data dalam penelitian ini. Adapun wawancara digunakan untuk memperdalam informasi berdasarkan variabel penelitian. Data yang diperoleh dari hasil wawancara digunakan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan masalah dan variabel penelitian.

Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara bertahap, yang pertama dengan analisis deskriptif masing-masing variabel penelitian. Tujuan dari analisis ini adalah untuk mengetahui kecenderungan yang terjadi pada setiap variabel baik variabel pengaruh maupun variabel terpengaruh dalam penelitian. Untuk menjelaskan secara deskriptif masing-masing variabel penelitian menggunakan rating scale. Hasil Olahan data rating scale diakumulasi berdasarkan nilai persentase dengan cara: total nilai rating scale yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian dibagi jumlah total ideal nilai rating scale dikali 100%.

Kedua adalah analisis kuantitatif dengan analisis hubungan antara variabel X terhadap variabel Y. Untuk mengetahui hubungan dan uji hipotesis penelitian, digunakan metode analisis jalur (Path Analysis).

Variabel-variabel penelitian didefinisikan secara operasional sebagai berikut:

1. Karakteristik birokrat merupakan sejumlah atribut yang mempengaruhi birokrat dalam berperilaku. Atribut tersebut adalah kemampuan, sikap kerja, dan motivasi.
2. Kemampuan merupakan kesanggupan yang dimiliki oleh seseorang untuk dapat melakukan pekerjaan dengan baik.

Indikator, pengetahuan tentang tugas, dan keterampilan melaksanakan tugas, pengalaman jabatan dan kompetensi.



3. Sikap pegawai merupakan pernyataan evaluatif mengenai sesuatu obyek pekerjaan dalam organisasi birokrasi. Indikator,
 - a. sikap tentang kepuasan kerja meliputi kepuasan terhadap pekerjaan itu sendiri, kepuasan terhadap imbalan, kesempatan promosi, kepuasan terhadap supervisi, kepuasan terhadap rekan sekerja.
 - b. keterlibatan kerja meliputi pemihakan pada pekerjaan, berpartisipasi aktif dalamnya, dan kinerjanya penting bagi harga diri.
 - c. komitmen terhadap organisasi; menerima nilai-nilai dan tujuan organisasi, keinginan yang kuat berbuat untuk organisasi, dan mempunyai keinginan yang kuat untuk tetap bersama organisasinya.
4. Motivasi adalah dorongan yang dimiliki oleh seseorang untuk melakukan suatu kegiatan. Dorongan tersebut berupa: Kebutuhan fisiologis, Kebutuhan rasa aman, Kebutuhan sosial, Kebutuhan penghargaan dan Kebutuhan aktualisasi diri.
5. Perilaku Birokrasi adalah tindakan yang terpola dan diamati ditunjukkan oleh orang-orang dalam organisasi birokrasi dalam melaksanakan aktivitasnya.
6. Pola perilaku birokrasi; adalah:
 - a. Perilaku otoriter; pola perilaku birokratik yang berorientasi pada kepentingan diri individu yang menonjol dan menggantungkan diri semata-mata kepada organisasi. Indikatornya adalah orientasi pada kekuasaan dan wewenang, kepatuhan, bergantung pada atasan, pemenuhan kebutuhan pokok dan prestasi yang minim
 - b. Perilaku kustodial; adalah pola perilaku birokratik yang berorientasi pada pemanfaatan sumber daya birokrasi untuk memenuhi kebutuhan rasa aman dan perlindungan dari organisasi. Indikator orientasi pada sumber daya ekonomi, kebutuhan rasa aman, dan kerjasama yang pasif.
 - c. Perilaku suportif; pola perilaku birokratik yang berorientasi pada dukungan individu yang tinggi terhadap tujuan organisasi sehingga individu memperoleh manfaat dari organisasi. Indikatornya keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi, dukungan, status dan pengakuan, dan tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai.
 - d. Perilaku kolegial; yaitu pola perilaku birokratik yang memiliki orientasi manusia dan orintasi kinerja yang optimal. Indikatornya kemitraan, kerja tim, tanggung jawab, swadisiplin, aktualisasi diri dan antusiasme yang tinggi dalam berprestasi.



TEMUAN PENELITIAN

Karakteristik birokrat berpengaruh terhadap empat pola perilaku birokrasi, yaitu perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegal. Berdasarkan daerah penelitian, pengaruh karakteristik birokratik terhadap perilaku otokratik hanya terbukti di Kota Makassar, sedangkan di Gowa, Wajo dan Toraja tidak terbukti. Karakteristik birokratik berpengaruh terhadap perilaku kustodial terbukti pada seluruh daerah penelitian, yaitu Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja. Sedangkan daerah yang terbukti memiliki pengaruh karakteristik birokrat terhadap perilaku suportif adalah di Gowa, Wajo dan Toraja. Pengaruh karakteristik birokrat terhadap perilaku kolegal terbukti sangat signifikan terhadap semua daerah penelitian.

Gambaran ini menunjukkan bahwa perilaku birokrasi pemerintah daerah masih menerapkan perilaku transisional, disatu sisi birokrasi menerapkan *perilaku tradisional* dengan dengan pola otokratik dan kustodial, disisi lain orientasi perilaku telah berubah kearah perilaku modern dengan menerapkan pola perilaku suportif dan perilaku kolegal. Pengaruh variabel karakteristik birokrat terbukti secara signifikan membentuk pola perilaku transisional tersebut.

NILAI RATA-RATA KARAKTERISTIK BIROKRAT

Tiga dimensi utama yang dapat dijelaskan mengenai karakteristik birokrat, yaitu kemampuan, sikap dan motivasi. Tiga hal ini sangat mempengaruhi pola perilaku birokrat dalam birokrasi pemerintah daerah. Kemampuan merupakan hal utama yang menentukan seorang birokrat memiliki kapasitas dalam melaksanakan tugas dengan baik dalam suatu organisasi. Kemampuan diukur melalui tiga indikator utama, yaitu pengetahuan yang dimiliki, keterampilan dan pengalaman. Kemampuan sangat ditentukan oleh pengetahuan seseorang. Orang dapat memiliki kemampuan apabila memiliki pengetahuan yang cukup. Pengetahuan yang memadai dapat diperoleh melalui pendidikan baik formal maupun informal. Keterampilan merupakan keahlian tertentu yang dimiliki untuk dapat melaksanakan pekerjaan secara profesional. Kedua, pengalaman sangat bermanfaat dalam membentuk pengetahuan, keterampilan dan sikap kerja yang baik. Karakteristik yang ketiga dari dimensi birokrat adalah motivasi, yaitu dorongan kerja yang mempengaruhi seseorang untuk melakukan sesuatu. Setiap orang memiliki dorongan yang berbeda satu dengan lainnya. Perbedaan motivasi menyebabkan perbedaan perilaku yang dilakukan oleh setiap orang dalam organisasi.

Untuk mendapatkan skala nilai, diperoleh melalui total nilai rating scale yang diperoleh kemudian dibagi jumlah total ideal nilai rating scale dikali 100%. Dengan demikian skala ordinal dengan skor sebagai berikut: skor kurang dari 55 persen disebut kurang baik; 55-69 persen disebut sedang; skor 70-84 persen disebut baik dan; skor 85 100 persen disebut baik sekali. Berdasarkan kategori tersebut, maka dimensi birokrat berdasarkan daerah penelitian dapat ditampilkan pada tabel2.

“Perilaku birokrasi pemerintah daerah masih menerapkan perilaku transisional”

Tabel 2

Rata-rata Karakteristik Birokrat Pemerintah Kabupaten/Kota

Karakteristik Birokrat	Kabupaten/Kota				Total N = 223
	Makassar N = 59	Gowa N = 55	Wajo N = 53	Toraja N = 56	
Kemampuan	66,84	62,01	65,98	62,54	64,39
Sikap Kerja	72,05	68,59	68,40	68,28	69,10
Motivasi	68,69	67,83	68,32	68,50	64,57
Rata-rata	68,90	65,58	67,35	65,90	66,97

Sumber Data: Hasil olahan data primer, 2007

Tabel 2 menjelaskan bahwa dimensi birokrat pada birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan termasuk dalam kategori sedang (66,97). Empat daerah penelitian menunjukkan kecenderungan yang sama, yaitu termasuk kategori sedang, Makassar (68,90%), Gowa (65,58%), Wajo, (65,35%) dan Toraja (65,90%). Fenomena ini menunjukkan bahwa kualitas birokrat pada Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan belum optimal. Akan tetapi klasifikasi ini cukup bervariasi apabila diklasifikasi kembali berdasarkan masing-masing variabel.

1. Kemampuan Birokrat

Kemampuan diukur melalui tiga indikator utama, yaitu pengetahuan dan pendidikan yang dimiliki, keterampilan dan pengalaman. Kemampuan kerja yang prima dapat dimiliki oleh seseorang apabila yang bersangkutan memiliki pendidikan, keterampilan kerja, dan pengalaman kerja yang memadai. Hasil penelitian menjelaskan bahwa rata-rata kemampuan birokrat Pemerintah kabupaten/kota termasuk klasifikasi sedang (64,39). Klasifikasi ini juga diikuti oleh empat kabupaten/kota lainnya, masing-masing Makassar, (66,84), Gowa, (62,01), Wajo (65,98) dan Tator (62,54). Ini menggambarkan bahwa kemampuan birokrat belum optimal terutama dilihat dari pengetahuan, keterampilan dan pengalaman kerja mereka dalam meningkatkan profesionalisme.

Tabel 3

Rata-rata Tingkat Kemampuan Aparat Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota

Tingkat Kemampuan	Kabupaten/Kota				Total N = 223
	Makassar N = 59	Gowa N = 55	Wajo N = 53	Toraja N = 56	
Pengetahuan	73,62	64,73	72,73	67,32	69,52
Keterampilan	58,72	57,85	57,36	59,61	58,48
Pengalaman	72,61	65,63	72,51	62,63	68,43
Rata-rata	66,84	62,01	65,98	62,54	64,39

Sumber Data: Hasil olahan data primer, 2007



Walaupun berdasarkan data primer seperti yang dijelaskan di atas pengetahuan, keterampilan dan pengalaman kerja birokrat cenderung kurang bervariasi setiap daerah penelitian, namun beberapa data sekurap menjelaskan sebelumnya bahwa masing-masing daerah terus berupaya untuk meningkatkan pengetahuan dan pendidikan pegawainya melalui program Strata Satu (S1) dan Strata Dua (S2) sehingga diharapkan dapat mendorong meningkatnya kemampuan pegawai secara professional.

Apabila ditelusuri lebih jauh sebaran indikator kemampuan menunjukkan variasi, seperti indikator pengetahuan birokrat untuk kota Makassar termasuk kategori baik (73,62%). Indikator keterampilan birokrat berdasarkan temuan penelitian Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja termasuk belum memadai, terutama keterampilan menguasai teknologi informasi, mengoperasikan computer, menggunakan internet dan teknologi kerja lainnya seperti dalam teknologi mengukur bangunan untuk mengeluarkan IMB, teknologi komputer untuk pengolahan data kependudukan. Terbatasnya keterampilan birokrat ini karena terbatasnya biaya pengembangan pegawai melalui diklat dalam rangka meningkatkan keterampilan. Saat ini hanya pejabat struktural yang banyak memiliki kesempatan mengikuti diklat. Sementara pegawai teknis lain jarang menambah keterampilan mereka melalui pelatihan teknis dan fungsionalnya.

Pengalaman kerja sangat bermfaat bagi seseorang untuk meningkatkan kemampuan kerjanya. Dengan pengalaman kerja yang memadai maka akan membantu birokrat dalam meningkatkan kompetensinya. Di Makassar dan Wajo termasuk daerah yang memiliki tingkat mutasi, promosi dan rotasi sering dilakukan. Namun demikian, perpindahan pegawai yang sering akan menimbulkan tingkat penguasaan terhadap bidang pekerjaan tertentu akan rendah. Justru, semakin seringnya jabatan dipindah membuat seseorang kurang memiliki keahlian dalam jabatannya. Hasil wawancara responden mendeskripsikan bahwa mereka yang dimutasi akan bermanfaat bagi meningkatnya kemampuan mereka terutama jabatan yang serumpun, seperti kasus dari kecamatan yang mengurus kependudukan dipindahkan ke Dinas Kependudukan dan Tenaga Kerja yang mengurus hal yang sama.

2. Sikap Kerja Birokrat

Ada tiga dimensi utama yang dapat dijelaskan mengenai sikap kerja pegawai, yaitu sikap terhadap kepuasan kerja, sikap terhadap keterlibatan kerja dan sikap terhadap komitmen organisasi. Kepuasan kerja (job satisfaction) merujuk pada sikap umum seseorang individu terhadap pekerjaannya. Keterlibatan kerja (job involvement) merupakan sejauhmana seseorang memihak pada pekerjaannya, berpartisipasi aktif dalamnya, dan menganggap kinerjanya penting bagi harga diri. Komitmen pada organisasi yaitu suatu keadaan dimana seseorang pegawai memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuannya, dan berniat memelihara keanggotaannya dalam organisasi itu. Tabel 4 menunjukkan bahwa rata-rata sikap kerja birokrat pemerintah kabupaten/kota berada pada kategori sedang (69,45%). Namun demikian, apabila dianalisis masing-

“Terbatasnya keterampilan birokrat ini karena terbatasnya biaya pengembangan pegawai melalui diklat dalam rangka meningkatkan keterampilan”



masing sub variabel tentang sikap kerja cukup bervariasi. Untuk Sub Variabel kepuasan kerja menunjukkan bahwa rata-rata skala sikap kerja pegawai termasuk kategori baik (71,63%), Kota Makassar sedikit lebih tinggi mencapai (73,10%) diikuti Kabupaten Toraja (71,96) Gowa (72,39%) dan Wajo (70,00%).

Tabel 4

Rata-rata Sikap Aparat Birokrat Pemerintah Kabupaten/ Kota

No	Sikap aparat	Kabupaten/Kota				Total N =223
		Makassar N =59	Gowa N =55	Wajo N =53	Toraja N =56	
1	Kepuasan Kerja	73,10	71,39	70,00	71,96	71,63
2	Keterlibatan Kerja	78,21	73,16	74,96	69,73	74,17
3	Komitmen organisasional	64,62	60,65	59,92	62,43	62,10
	Rata-rata	68,59	68,40	68,40	68,28	69,45

Sumber Data: Hasil olahan data primer, 2007

Untuk mengukur sikap kerja terhadap kepuasan kerja pegawai diukur melalui beberapa indikator yaitu kepuasan terhadap pekerjaan itu sendiri, kepuasan terhadap imbalan, kesempatan promosi untuk meningkatkan posisi pada struktur organisasi, kepuasan terhadap supervisi, yaitu kemampuan atasannya untuk memberikan bantuan teknis dalam memotivasi, dan kepuasan terhadap rekan sekerja, yaitu seberapa besar rekan sekerja memberikan bantuan teknis dan dorongan sosial.

Responden sangat puas terhadap pekerjaannya. Pegawai merasa menjadi pegawai negeri suatu kebanggaan karena dapat bekerja dan memiliki kapastian masa depan. Namun demikian indikator promosi dalam mengukur tingkat kepuasan pekerjaan cenderung menurun. Pegawai merasa promosi yang dilakukan belum transparan dan belum sesuai dengan kompetensi yang diharapkan. Kepuasan kerja terhadap supervisi pimpinan cukup baik, seperti dalam hal memberikan arahan, petunjuk, pembinaan, dorongan untuk terus memperbaiki mutu pekerjaan. Kepuasan terhadap rekan sekerja menunjukkan bahwa hubungan rekan kerja cukup baik dan memberi kepuasan terhadap kepuasan kerja.

Keterlibatan Kerja, berdasarkan hasil penelitian berada pada skala "baik" (74,17); yang tertinggi Kota Makassar mencapai 78,21, Wajo (74,96 dan Gowa (73,16), kecuali Toraja termasuk kategori sedang (69,73). Pegawai Kota Makassar memiliki keterlibatan kerja terhadap pekerjaan terutama dalam hal pemihakan diri terhadap pekerjaannya, berpartisipasi aktif dalam menyelesaikan masalah dengan pekerjaan, dan menganggap kinerjanya penting bagi harga diri dan kariernya. Hal ini juga didorong oleh semakin kritisnya masyarakat terhadap hasil kinerja pegawai dan tuntutan dari pimpinan untuk menghasilkan mutu pekerjaan yang tinggi.

Komitmen terhadap organisasi merupakan hubungan antara pegawai dengan organisasi yang diwujudkan melalui keinginan untuk mempertahankan diri keanggotannya dalam organisasi, menerima nilai



dan tujuan organisasi serta bersedia untuk berusaha keras demi tercapainya tujuan dan keberlangsungan organisasi. Temuan hasil penelitian rata-rata Komitmen di seluruh daerah penelitian berada dalam taraf sedang (62,10%).

3. Motivasi Birokrat

Memahami motivasi birokrat dalam bekerja dapat memudahkan menjelaskan tentang pola perilaku mereka dalam bekerja. Perbedaan motivasi menggambarkan perbedaan sikap dan perilaku mereka dalam bekerja pada birokrasi pemerintah daerah. Temuan penelitian menunjukkan bahwa rata-rata motivasi birokrat berada pada kategori sedang (68,72%). Jenis motivasi yang menonjol seluruh daerah penelitian adalah motivasi akan kebutuhan sosial (77,62%) dan motivasi akan aktualisasi diri (72,60%) termasuk kategori baik, sedangkan motivasi yang termasuk kategori sedang adalah motivasi fisiologis, rasa aman dan prestasi.

Tabel 5

Rata-rata Motivasi Birokrat Pemerintah Kabupaten/Kota

No	Jenis Motivasi	Kabupaten/Kota				Total N = 223
		Makassar N = 59	Gowa N = 55	Wajo N = 53	Toraja N = 56	
1	Fisiologis	62,59	63,09	65,20	68,04	64,57
2	Rasa Aman	64,48	66,67	63,73	65,62	65,08
3	Sosial	78,8	78,36	76,20	77,25	77,62
4	Prestasi	63,97	62,00	64,20	64,31	63,50
5	Aktualisasi Diri	74,83	71,64	73,50	70,69	72,60
	Rata-rata	68,69	67,83	68,32	68,50	68,72

Sumber Data: Hasil olahan data primer, 2007

Kebutuhan fisiologis bagi birokrat dapat berupa gaji dan pendapatan yang layak, pakaian kerja yang memadai, alat transportasi kerja, dan tempat tinggal yang layak. Aspek yang utama dalam memenuhi kebutuhan ini adalah pendapatan yang layak. Deskripsi responden, menjelaskan bahwa gaji dan pendapatan yang diperoleh pegawai masih minim dibandingkan dengan kebutuhan keluarga. Sementara itu, kebutuhan akan sosial berhubungan dengan nilai-nilai persahabatan, afiliasi, interaksi satu sama lain dan rasa cinta kasih diantara sesama birokrat. Para birokrat merasa menikmati bekerja sebagai PNS karena suasana kerja mereka sangat menjunjung tinggi semangat kebersamaan, senasib dan satu dengan yang lainnya dianggap sebagai keluarga. Oleh sebab itu selama ini, jarang PNS dan birokrat dipecat keanggotaannya dalam organisasi meskipun yang bersangkutan telah melanggar ketentuan organisasi. Temuan lainnya adalah kebutuhan akan aktualisasi diri birokrat termasuk kategori baik, terjadi pada seluruh daerah penelitian. Aktualisasi diri merupakan kebutuhan yang tertinggi untuk mengaktualisasi potensi diri, kemampuan dan keterampilan yang dimiliki secara optimal untuk

"Kebutuhan fisiologis bagi birokrat dapat berupa gaji dan pendapatan yang layak, pakaian kerja yang memadai, alat transportasi kerja, dan tempat tinggal yang layak"

kepentingan orang lain. Birokrat ingin dihargai dan dihormati atas karyanya. Pada umumnya birokrat yang termasuk dalam kebutuhan ini adalah mereka yang status jabatannya tinggi, yaitu mereka yang memangku jabatan struktural. Temuan ini sejalan dengan penelitian Porter (Gibson, 1989:93) bahwa manajer yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dalam rantai komando organisasi lebih mementingkan realisasi-realisisasi, otonomi dan aktualisasi diri dibandingkan dengan manajer level bawah atau staf.



NILAI RATA-RATA PERILAKU BIROKRAT

Uraian sebelumnya menjelaskan ada empat pola perilaku birokrasi, yaitu perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegal. Perilaku otokratik dicirikan oleh orientasi berokrat pada kepentingan diri individu yang menonjol dan menggantungkan diri semata-mata kepada organisasi. Indikatornya adalah orientasi pada kekuasaan dan wewenang, kepatuhan, bergantung pada atasan, pemenuhan kebutuhan pokok dari organisasi. Sedangkan perilaku kustodial; adalah pola perilaku birokratik yang berorientasi pada pemanfaatan sumber daya birokrasi untuk memenuhi kebutuhan rasa aman dan perlindungan dari organisasi. Indikator orientasi pada sumber daya ekonomi, kebutuhan rasa aman, dan kerjasama yang pasif.

Perilaku suportif; pola perilaku birokratik yang berorientasi pada dukungan individu yang tinggi terhadap tujuan organisasi sehingga individu memperoleh manfaat dari organisasi. Indikatornya keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi, dukungan tim, status dan pengakuan, dan tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai. Sedangkan perilaku kolegal; yaitu pola perilaku birokratik yang memiliki orientasi manusia dan orintasi kinerja yang optimal. Indikatornya kemitraan, kerja tim, tanggung jawab, swadisiplin, aktualisasi diri dan antusiasisme yang tinggi dalam berprestasi.

Tabel 6

Rata-rata Tingkat Kemampuan Aparat Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota

Tingkat Kemampuan	Kabupaten/Kota				Total N = 223
	Makassar N = 59	Gowa N = 55	Wajo N = 53	Toraja N = 56	
Pengetahuan	73,62	64,73	72,73	67,32	69,52
Keterampilan	58,72	57,85	57,36	59,61	58,48
Pengalaman	72,61	65,63	72,51	62,63	68,43
Rata-rata	66,84	62,01	65,98	62,54	64,39

Sumber Data: Hasil olahan data primer, 2007

Dari hasil penelitian (Tabel 6) ini dapat diketahui bahwa rata-rata daerah penelitian menunjukkan perilaku yang menonjol adalah perilaku kustodial (71,08%), perilaku suportif (73,70%) dan perilaku kolegal (71,99%) termasuk kategori Baik. Sedangkan Semua daerah penelitian



Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja perilaku otoriterinya termasuk kategori Sedang (67,65%).

Secara umum dapat dijelaskan bahwa orientasi pola perilaku birokrasi pada daerah penelitian terbagi dua unsur utama, pertama perilaku birokrat masih menonjol pada pemenuhan kebutuhan diri sendiri dan ingin mendapat perlindungan dari organisasi, hal ini dapat dilihat masih kuatnya perilaku kustodial, meskipun perilaku otokratiknya tidak dominan lagi. Kedua perilaku yang mementingkan kinerja dan produktivitas kerja dan penghargaan terhadap manusia. Hal ini dapat dilihat dari menonjolnya perilaku suportif dan perilaku kolegal.

Temuan penelitian di atas menjelaskan bahwa perilaku birokrat masih berada pada masa transisi, disatu sisi perilaku organisasi masih bersifat tradisional yang masih tertutup dan orientasi terhadap birokrat, disisi lain birokrasi telah mulai bergeser kearah modern, yang memadukan kepentingan birokrat dengan misi organisasi. Perilaku yang diharapkan bagi organisasi modern, yaitu perilaku organisasi yang menjadikan unsur manusia sebagai sumber daya organisasi yang vital yang memiliki inisiatif, prestasi kerja dan semangat kerja tim dan produktivitas kerja. Hal ini dapat dilihat dari masih tingginya perilaku kustodial, yaitu perilaku birokrasi. Namun demikian terjadi berseseran orientasi, diaman perilaku birokrasi telah dominan mengarah kepada perilaku suportif dan kolegal. Ini berarti perilaku birokrasi mengarah kepada perilaku yang dipraktekkan pada organisasi modern. Temuan ini sejalan dengan temuan Davis (1985:224) yang menyatakan bahwa terdapat kecenderungan perubahan perilaku organisasi dari karakteristik yang tertutup kearah sistem terbuka, dari orientasi materialistik ke orientasi manusia, pemusatan kekuasaan kearah penyebaran kekuasaan. Pegawai memiliki motivasi ekstrinsik menjadi motivasi instrinsik. Setiap orang memiliki sikap negatif terhadap orang menjadi memiliki sikap positif terhadap orang lain.

PEMBAHASAN

Pengujian hipotesis dalam penelitian ini menggunakan analisis jalur (*path analysis*). Analisis jalur dimaksudkan untuk menjelaskan hubungan korelasi antar variabel-variabel, dan mengetahui kontribusi masing-masing variabel terhadap variabel lainnya. Seperti yang diuraikan sebelumnya, dalam penelitian ini hipotesis mayor penelitian ini adalah "Ada hubungan sistem birokrasi terhadap empat perilaku birokrasi". Hipotesis tersebut diturunkan dalam hipotesis minor. Hasil penelitian membuktikan bahwa terdapat hubungan antara sistem birokrasi dengan empat perilaku birokrasi. Hasil uji analisis jalur membuktikan bahwa sistem birokrasi berhubungan terhadap empat pola perilaku birokrasi

Untuk menguji hipotesis dalam penelitian ini menggunakan analisis jalur (*path analysis*). Analisis jalur dimaksudkan untuk menjelaskan hubungan korelasi antar variabel-variabel, dan mengetahui kontribusi masing-masing variabel terhadap variabel lainnya. Seperti yang diuraikan sebelumnya, dalam penelitian ini hipotesis mayor penelitian ini adalah "Ada hubungan karakteristik birokrat terhadap empat perilaku birokrasi".

"...perilaku birokrat masih menonjol pada pemenuhan kebutuhan diri sendiri dan ingin mendapat perlindungan dari organisasi"

Hipotesis tersebut diturunkan dalam hipotesis minor. Hasil penelitian membuktikan bahwa terdapat hubungan antara karakteristik birokrat dengan empat perilaku birokrasi.



Hasil uji analisis jalur menunjukkan bahwa karakteristik birokrat berhubungan terhadap empat pola perilaku birokrasi dengan variasi yang berbeda masing-masing daerah penelitian. Kota Makassar memiliki pola hubungan yang berbeda dengan tiga daerah lainnya, yaitu karakteristik birokrat terbukti memiliki hubungan terhadap perilaku otokratik, kustodial dan perilaku kolegal. Karakteristik birokrat berhubungan terhadap perilaku otokratik hanya terjadi pada Kota Makassar, secara langsung signifikan (0,182), hubungan tidak langsung (0,442) cukup kuat sehingga secara akumulatif menjadi (0,806). Karakteristik birokrat meliputi kemampuan, sikap terhadap kepuasan kerja, sikap terhadap keterlibatan kerja dan sikap terhadap komitmen organisasional dan motivasi berhubungan dengan perilaku otokratik, suatu perilaku yang berorientasi kekuasaan, otoritas, kewenangan, loyalitas dan kepatuhan terhadap pimpinan serta mementingkan kebutuhan pokok.

Sedangkan di Gowa, Wajo dan Toraja, pola hubungan karakteristik birokrat terhadap perilaku birokrasi cenderung sama, yaitu karakteristik birokrat berhubungan terhadap perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegal. Berdasarkan pembuktian hipotesis ini menggambarkan bahwa karakteristik birokrat mempengaruhi perilaku tradisional melalui pola perilaku otokratik seperti yang terjadi di Kota Makassar dan pola perilaku kustodial seperti yang terjadi di Gowa, Wajo dan Toraja. Demikian juga karakteristik birokrat mempengaruhi perilaku modern melalui pola perilaku suportif seperti yang terjadi pada Gowa, Wajo dan Toraja dan perilaku kolegal pada seluruh daerah penelitian.

Berdasarkan temuan data statistik, hubungan antara variabel karakteristik birokrat terhadap perilaku birokrasi disimplifikasikan pada Tabel 7. Tabel 7 menunjukkan bahwa karakteristik birokrat yang diukur melalui kemampuan, sikap dan motivasi birokrat terbukti berhubungan terhadap empat pola perilaku yaitu perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegal. Karakteristik birokrat berhubungan terhadap perilaku otokratik hanya terjadi di Kota Makassar, sedangkan perilaku kustodial terbukti terjadi pada daerah Makassar, Wajo dan Toraja. Pengaruh karakteristik birokrat terhadap perilaku suportif terbukti terjadi pada Daerah Gowa, Wajo dan Toraja. Sedangkan perilaku kolegal secara akumulatif terbukti pada semua daerah penelitian.

Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa pengaruh karakteristik birokrat menyebabkan timbulnya empat pola perilaku birokrasi, yaitu perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegal. Perilaku otokratik dan kustodial termasuk pola perilaku tradisional karena sifat bawaan perilaku ini mementingkan diri sendiri, organisasi dan tertutup bagi kepentingan masyarakat yang dilayani. Birokrasi hanya berorientasi memenuhi kebutuhan birokrat dan seluruh perangkat internalnya. Sedangkan perilaku suportif dan kolegal termasuk perilaku birokrasi modern yang lebih berorientasi kinerja, pengelolaan organisasi secara efektif dengan mementingkan kebutuhan eksternal.

"Perilaku birokrat masih berada pada masa transisi, disatu sisi perilaku organisasi masih bersifat tradisional yang masih tertutup dan orientasi terhadap birokrat, disisi lain birokrasi telah mulai bergeser kearah modern, yang memadukan kepentingan birokrat dengan misi organisasi"



Tabel 7
**Hubungan Langsung dan Tak Langsung
Karakteristik Birokrat Terhadap Variabel
Berdasarkan Daerah Penelitian**

No	Pengaruh Peubah		Langsung (r)	Tidak Langsung (r)	Jumlah
Makassar					
1	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Otokratik	0.182	0.442	0,624
2	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kustodial	-0.472	0.826	0,354
3	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kolegial	0.156	0.477	0,633
Gowa					
1	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kustodial	0.267	0.159	0,426
2	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Suportif	-0.180	0.312	0,132
3	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kolegial	-0.051	0.472	0,421
WAJO					
1	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kustodial	-0.076	0.579	0,503
2	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Suportif	0.202	0.513	0,715
3	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kolegial	0.072	0.569	0,641
Tator					
1	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kustodial	-0.140	0.419	0,279
2	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Suportif	0.140	0.610	0,750
3	Karakteristik Birokrat	ke Perilaku Kolegial	-0.084	0.584	0,500

Sumber Data: Hasil olahan data primer, 2007

Hasil kajian deskriptif seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa secara umum karakteristik birokrat termasuk kategori sedang (64,39), atau kapasitas birokrat masih belum memadai. Demikian juga hasil penelitian tentang perilaku birokrat, perilaku otokratik termasuk taraf sedang, sedangkan perilaku kustodial, suportif dan kolegial, termasuk taraf baik. Hasil uji hubungan analisis jalur menunjukkan bahwa karakteristik birokrat berpengaruh terhadap empat perilaku birokrasi dengan pola dan variasi yang berbeda masing-masing daerah.

Pengaruh karakteristik birokrat bersumber dari variabel kemampuan meliputi indikator pengetahuan dan keterampilan. Kemampuan birokrat yang masih terbatas (taraf sedang) membentuk perilaku otokratik yang berorientasi mementingkan diri sendiri, kekuasaan, kewenangan, loyalitas dan kepatuhan dan memenuhi kebutuhan pokok yang utama. Hasil ini sejalan dengan penelitian Munadah (2005) bahwa orientasi pejabat memperoleh kekuasaan dan jabatan struktural lebih tinggi daripada memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrat yang memiliki kemampuan yang rendah cenderung

“...Karakteristik birokrat mempengaruhi perilaku tradisional melalui pola perilaku otokratik”

memiliki pendapatan yang rendah (LAN, 2003). Orang memiliki Pendapatan yang rendah akan memenuhi hirarki kebutuhan pokoknya sebelum kebutuhan lainnya dipenuhi Maslow (Robbins,2003).



Kontribusi sikap kerja birokrat berhubungan terhadap perilaku otokratik. Berdasarkan temuan penelitian sebelumnya bahwa, sikap birokrat terhadap komitmen organisasional taraf sedang (62,10%) memberi kontribusi terhadap perilaku otokratik. Indikator komitmen organisasi; keinginan mempertahankan diri keanggotannya, menerima nilai dan tujuan organisasi, bersedia untuk berusaha keras mencapai tujuan dan keberlangsungan organisasi. Dua dari indikator terakhir, menerima nilai dan tujuan organisasi dan bersedia untuk berusaha keras mencapai tujuan organisasi memberi kontribusi terhadap terbentuknya perilaku otoriter. Hasil penelitian sebelumnya bahwa indikator-indikator ini termasuk dalam taraf sedang, artinya masih rendah dari yang dituntut birokrat untuk meningkatkan komitmen organisasional dalam rangka membentuk perilaku birokrat yang berorientasi mementingkan publik dan organisasinya sendiri.

Tabel 8
Hubungan antar variabel Karakteristik Birokrat
terhadap Perilaku Birokrasi Berdasarkan Daerah Penelitian

Variabel Karakteristik Birokrat	Kabupaten/Kota dan Perilaku Birokrasi			
	Makassar	Gowa	Wajo	Toraja
Karakteristik Birokrat: Kemampuan Sikap Motivasi	Perilaku Otokratik • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim	Perilaku Otokratik <i>(tidak terbukti memiliki hubungan)</i>	Perilaku Otokratik <i>(tidak terbukti memiliki hubungan)</i>	Perilaku Otokratik <i>(tidak terbukti memiliki hubungan)</i>
	Perilaku Kustodial • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif	Perilaku Kustodial • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif	Perilaku Kustodial • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif	Perilaku Kustodial • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif
	Perilaku Suportif <i>(tidak terbukti memiliki hubungan)</i>	Perilaku Suportif • Keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi • Dukungan individu terhadap kinerja • Status dan pengakuan dari organisasi • Tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai	Perilaku Suportif • Keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi • Dukungan individu terhadap kinerja • Status dan pengakuan dari organisasi • Tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai	Perilaku Suportif • Keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi • Dukungan individu terhadap kinerja • Status dan pengakuan dari organisasi • Tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai
	Perilaku Kolegial • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalam berprestasi	Perilaku Kolegial • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalam berprestasi	Perilaku Kolegial • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalam berprestasi	Perilaku Kolegial • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalam berprestasi

Sumber Data: Hasil olahan data primer, 2007



Temuan lain adalah kontribusi variabel motivasi terhadap perilaku otokratik. Rata-rata hasil penelitian deskriptif untuk variabel motivasi termasuk taraf sedang, motivasi yang paling menonjol adalah motivasi sosial, aktualisasi diri, rasa, aman, fisiologis dan prestasi. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa struktur kebutuhan birokrat tidak hirarkis seperti yang dikemukakan oleh Maslow, bahwa manusia akan cenderung memenuhi kebutuhan yang pertama, kemudian kebutuhan yang kedua dan seterusnya sampai yang kelima, aktualisasi diri. Kontribusi kebutuhan fisiologis, rasa aman dan kebutuhan sosial ikut memberikan pengaruh terhadap perilaku otokratik. Birokrat yang memiliki kebutuhan fisiologis, akan gaji, dan pendapatan, alat transportasi kerja, tempat tinggal yang memadai akan cenderung memperolehnya dari organisasi. Demikian kebutuhan rasa aman, birokrat telah memiliki kepastian masa depan, asuransi dan perlindungan dari organisasi memberi kontribusi yang tinggi terhadap terbentuknya perilaku otokratik. Kontribusi kebutuhan sosial birokrat terhadap perilaku otokratik melalui pola hubungan kekeluargaan dan kekrabatan dapat melanggengkan kekuasaan bagi birokrat. Dengan kekuasaan dan jabatan yang dimiliki, memberi kesempatan bagi birokrat untuk memenuhi kepentingan pribadinya yang lebih dominan.

Penelitian ini juga menjelaskan bahwa terdapat kontribusi kebutuhan aktualisasi diri birokrat terhadap perilaku otokratik. Artinya birokrat yang memiliki kebutuhan aktualisasi diri yang tinggi adalah mereka yang memiliki kesempatan untuk mengaktualisasi diri melalui berbagai aktivitas pemerintahan, kebanyakan mereka adalah para pemangku jabatan struktural. Semakin besar kebutuhan aktualisasi diri semakin besar hubungan terhadap perilaku otoriter, yaitu para pejabat menjadikan aktualisasi dirinya untuk tetap eksis dalam organisasi dengan mendapatkan kekuasaan, kewenangan, kepatuhan dan loyalitas terhadap pimpinannya untuk eksistensi dirinya dalam organisasi.

Davis (1985) merumuskan bahwa tempat perilaku dalam suatu kerja digambarkan dalam suatu interaksi antara kemampuan yang terdiri dari pengetahuan dengan keterampilan. Sikap kerja dan situasi kerja melahirkan motivasi. Kemampuan berinteraksi dengan motivasi melahirkan prestasi kerja. Prestasi kerja adalah birokrat yang memiliki perilaku kolegal yang tinggi.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian seperti yang diuraikan di atas, ada beberapa kesimpulan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Karakteristik birokrat menyebabkan munculnya perilaku birokrasi transisional; dimana dengan pengaruh karakteristik birokrat menyebabkan perilaku birokrasi tradisional dengan pola perilaku otokratik dan custodial. Disisi lain, karakteristik birokrat menyebabkan timbulnya perilaku birokrasi modern dengan pola perilaku suportif dan kolegal. Karakteristik birokrat meliputi kemampuan, sikap kerja dan motivasi.

“... birokrat yang memiliki kebutuhan aktualisasi diri yang tinggi adalah mereka yang memiliki kesempatan untuk mengaktualisasi diri melalui berbagai aktivitas pemerintahan”

2. Berdasarkan daerah penelitian, pengaruh karakteristik birokrat terhadap perilaku otokratik hanya terbukti di Kota Makassar. Untuk pengaruh karaktersitik birokrat terhadap perilaku kustodial dan perilaku kolegial terjadi pada semua daerah penelitian. Sedangkan pengaruh karakteristik birokrat terhadap perilaku suportif terbukti pada daerah Gowa, Wajo dan Toraja.
3. Perilaku birokrasi pemerintah daerah bersifat transisional, yaitu masih tradisional dengan menampilkan perilaku otokratik dan kustodial, dan berorientasi modern dengan menampilkan perilaku suportif dan kolegial. ***



DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, M.S. 1985, Birokrasi dan Pembangunan Nasional, Studi tentang Peranan Birokrasi Lokal dalam Implementasi Program-program Pembangunan di Sulawesi Selatan (Disertasi), Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.
- Albrow, Martin. 1989. Birokrasi, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.
- Armstrong, Michael and Angela Baron. 1998. Performance Management the New Realities, Institute of Personnel and Development, London.
- Blau, Peter M., dan Marshall W Meyer. 2000, Birokrasi dalam masyarakat Modern, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Breckler, S.J. 1984. "Empirical Validation of Affect, Behavior, and Cognition as Distinct Componen of Attitude, Jurnal of Personality and Social Psychology.
- Bryant, Caroline., dan Louise G White. 1989. Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang, LP3ES, Jakarta.
- Cooke, R.A and J.L. Szumal, 1993, Measuring Normatif Beliefs Shared Behavioral Expectations In Organizations: The Reliability and Validity of the Organizational Culture Inventory, Psychological Report.
- Davis, Keith dan John W. Newstrom. 1985. Perilaku dalam Organisasi, Penerbit Erlangga.
- Duncan, W. Jack. 1980. Organizational behavior, Edisi kedua, Boston, Houston mifflin Company,
- Festinger, L. 1957. Theory of Cognitive Dissonance (Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gibson, dkk. 1996. Organisasi: Perilaku, Struktur dan Proses, Binarupa Aksara, (Jilid I dan II), Jakarta.
- Goffee, R. and G. Jones. 1998. The Character of Corporation: How your Company's Culture can Make or Break Your Business (New York: Harper Business,)
- Gunawan. 2004. Pengaruh Reformasi Sistem Birokrasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kendari, Disertasi Program Pascasarjana Unoversitas Padjajaran, Bandung.
- Hackman, J.R. and G.R. Oldham. 1976. Motivation Through the Design of Work: Test of Theory, Organizational Behavior and Human Perforrutnce.



- Hamid, Abu, dkk. 2003. *Siri' dan Pesse': Harga Diri Manusia Bugis, Makassar, Mandar dan Toraja*
- Harris, Marvin. 1980. *Culture Materialism: The Struggle for a Science of Culture*. New York: Vintage Books-Random House Publications.
- Hofstede, Geert. 1997. *Culture and Organizational Software of the Mind*, McGraw-Hill, New York, 1997.
- Irving, P. Gregory; Daniel F. Coleman; Christine L. Cooper. 1997. Further Assessments of Three Component Model of Occupational Commitment: Generalizability and Difference Across Occupation. *Journal of Applied Psychology*. Vol.82 no.3.444-452.
- Jong, Wook Ko, James L. Price & Charles W. Mueller. 1997. Assessment of Meyer-Allen's Three Component Model of Organization Commitment in Korea. *Journal of Applied Psychology*. Vol.82.no.6.p961-973.
- Kausar, A.S. 2006. *Budaya Patron-Klien Dalam Perilaku Birokrasi di Daerah. Studi di Kabupaten Tulang Bawang Propinsi Lampung*, Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung.
- Lubis, H. S.B., dan Martani Huseini. 1987, *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, Pusat antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial-Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mariana, Dede. 2007. *Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Perilaku Pejabat Publik: Studi pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat*, Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung.
- Mattulada, Lato. 2005. *Satu lukisan Analisis Terhadap Antropologi Politik Orang Bugis*.
- Meyer, John P. & Natalie J. Allen. 1997. *Commitment in the work Place*. London: Sage Publication.
- Mintzberg, Henry. *Organization Design: Fashion Or Fit?* Harvard Business Review, Januari-February.
- Paranoan, Marang. 1981. *Fungsi Tongkonan Dalam Kehidupan Orang Toraja*, Universitas Hasanuddin.
- Parhusip, Bilmar. 2006. *Pengaruh Desain Pekerjaan dan Kompetensi terhadap Kepuasan Kerja dan Implikasinya Kepada Kinerja Pegawai. Suatu Survei pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara di Lingkungan Kantor Wilayah XII Direktorat Jenderal Perbendaharaan Bandung Departemen Keuangan*. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung.
- Riggs, Fred W. (ed.). 1994. *Administrasi Pembangunan: Sistem Administrasi dan Birokrasi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Robbins, Stephen P. 1996. *Perilaku Organisasi (Konsep, Kontroversi, Aplikasi)*, Prenhalindo, Jakarta.
- Robbins, Stephen P. 2002. *Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi*, (Edisi Kelima), Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Robbins, Stephen P. 2003. *Perilaku Organisasi*, (Jilid 1 dan 2), PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Sahriah, M. 1977. *Tongkonan sebagai Lembaga Persatuan Orang Toraja*, Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.
- Santoso, Priyo Budi. 1995. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Schein, Edgar H. 1997. *Organizational Culture and Leadership*, Second



- Edition, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, US.
- Schultz, Duane P. & Sidney Allen Schultz. 1994. Psikology and Work Today: An Introduction to Industrial and Organizational Psikology. New York. Mac Millan Publishing Company.
- Siagian, S.P. 1997. Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi, Gunung Agung, Jakarta.
- Sigit, Soehardi. 2003. Perilaku Organisasional (Esensi), Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Sarjanawiyata Tamansiswa, Yogyakarta.
- Thoha, Miftah. 1991. Perspektif Perilaku Birokrasi, Rajawali Press, Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2002. Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2002. Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (Jilid II), PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Walinono, Hasan. 1979. Tanete: Suatu studi Sosiologi Politik (Disertasi), Ujung Pandang.
- Weber, Max. 1947. The Theory of Social and Economic Organization, Translated by A.M. Henderson and Talcot Parsons (New York: Oxford University Press.
- Weber, Max. 2002. Etika Protestan dan Semangat Kapitalisme (diterjemahkan oleh Yusup Priyasudiarja), Pustaka Prometheus, Surabaya.