

Hubungan antara Sistem Birokrasi dan Perilaku Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan*

Burhanudin Abubakar

Pusat kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II Makassar,
Jalan Raya Baruga Antang No. 48 Makassar, Telepon: (0411) 490101

Correlation between Bureaucracy System and South Sulawesi Local Governments' Bureaucracy Behaviors

This study aims at analyzing the correlation between bureaucracy system and bureaucracy behaviors. The typology of bureaucracy behavior incorporates: autocratic behavior, custodial behavior, supportive behavior, and collegial behavior. Autocratic behavior complies with self-interests, power, authority, loyalty, obedience, and basic need fulfillment. Custodial behavior gives preferentiality to organization economic resource, solidarity, and familial relationship. Supportive behavior directs to meet the organization vision and missions. Collegial behavior tries to harmonize performance, familial relationship, and solidarity in achieving organization goals.

The research result shows bureaucracy system causes the emergence of a transitional bureaucracy behavior. On one side, it remains practicing traditional (autocratic and custodial) behavior. On the other side, it tries to shift to modern (supportive and collegial) behavior.

Keywords: bureaucracy, bureaucracy system, bureaucracy behavior, local governments

A. LATAR BELAKANG

Kerangka dasar perilaku organisasi didukung dua komponen dasar, yaitu individu-individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku itu sendiri (Thoha, 2002: 170). Duncan (1981) menandakan 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-

* Ditulis ulang oleh Haris Faozan berdasarkan hasil penelitian Dr. Burhanudin Abubakar, M.Si. (alm)

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.

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 kolegiel. 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 kolegiel 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 sistem birokrasi 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 suportif dan pola perilaku kolegial. Untuk membangun perilaku suportif dan kolegial, maka dibutuhkan strategi dalam desain sistem birokrasi seperti desain pekerjaan, rentang kendali, sistem karier dan sistem *reward* dan *punishment* yang sesuai dengan kebutuhan perilaku suportif dan kolegial dapat membantu menciptakan perilaku birokrasi yang fokus terhadap orientasi pelanggan.

B. LANDASAN TEORITIS

1. Konsep Birokrasi dan Sistem Birokrasi

Dalam literatur administrasi dan politik, sedikitnya terdapat 7 (tujuh) konsep dari birokrasi sebagaimana yang diungkapkan oleh Martin Albrow (1989), yaitu: birokrasi sebagai organisasi rasional; birokrasi sebagai inefisiensi organisasional; birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat; birokrasi sebagai administrasi negara (publik); birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat; birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan birokrasi sebagai masyarakat modern.

Klasifikasi ketujuh konsep birokrasi yang dikemukakan oleh Albrow tersebut, kemudian oleh Santoso (1995) dipilah dalam 3 (tiga) kategori, yaitu: 1) birokrasi dalam pengertian baik atau rasional (*bureau-rationally*) seperti yang dikemukakan oleh Hegel dan Max Weber; 2) birokrasi dalam pengertian suatu penyakit (*bureau-phantology*) seperti yang diungkapkan oleh Karl Marx, Laski, Robert Michels, Donald P. Warwick, Michael Croiser, Fred Luthans, dan sebagainya; dan 3) birokrasi dalam pengertian netral (*value-free*) yang terlepas dari pengertian baik dan buruk. Dalam pengertian netral birokrasi dapat berarti keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, dalam konteks ini setiap organisasi yang besar juga diartikan sebagai birokrasi.

Birokrasi dalam pengertian positif dikemukakan oleh Hegel dan Max Weber dengan memandang dari sudut kekuasaan. Hegel beranggapan bahwa jika warga negara suatu negara dibiarkan mengatur dirinya sendiri akan terjadi kekacauan, karena setiap warga negara mempunyai kepentingan subyektif yang akan melawan kepentingan subyektif warga negara lainnya. Oleh karena itu, negaralah yang dianggap sebagai penjelmaan kepentingan umum, masyarakat mempunyai legitimasi untuk mengatur kepentingan warga negara. Tetapi dalam pelaksanaannya pengaturan yang dilakukan oleh negara seringkali menguntungkan pihak tertentu saja. Oleh karena itu diperlukan suatu struktur yang menjembatani antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Hegel menganggap birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara negara yang memanasifasikan kepentingan umum dan *civil society* yang memanasifasikan kepentingan khusus dalam masyarakat .

Sementara itu, Weber membahas birokrasi dalam kerangka teori mengenai *authority* dan *domination*. Konsep ini membicarakan hubungan kekuasaan yang menyangkut kemampuan orang yang berkuasa untuk memaksakan kehendaknya kepada orang yang dikuasai. Weber membagi *authority* dan *domination* menjadi 3 (tiga), yaitu; tradisional, kharismatik, dan legal-rasional. Setiap bentuk dominasi berpangkal pada sumber legitimasi yang berbeda dan administrasi yang berbeda pula. Sumber legitimasi bagi dominasi tradisional adalah waktu dan aparat administrasinya adalah kerabat kerja. Bagi dominasi kharismatik, sumber legitimasinya adalah kepribadian yang luar biasa yang

dimiliki pemimpin, aparat administrasinya adalah para pengikut yang setia. Sementara bagi dominasi legal-rasional, kewenangan bersumber dari seperangkat aturan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu, aparat administrasinya adalah birokrasi. Birokrasi inilah yang menjadi unsur terpenting bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi.

Bagi Weber (1947), organisasi merupakan alat atau sarana untuk mencapai tujuan dan birokrasi dianggap sebagai tipe ideal bagi suatu organisasi. Ciri-ciri birokrasi Weber (1947:331) yang telah dikenal luas adalah sebagai berikut: “ (1) *the regular activities required for the purpose of the organization are distributed in a fixed way as official duties*; (2) *the organization of offices follows the principle of hierarchy; that is, each lower office is under the control and supervision of higher one*; (3) *operations are governed 'by a consistent sistem of abstract rule ... (and) consist of the application of these rules to particular cases*; (4) *the ideal official conducts his office ... (in) a spirit of formalistic impersonality, sine ira et studio, without hatred or passion, and hance without affection or enthusiasm*; (5) *employment in the bureaucratic organization is based on technical qualification and is protected against arbitrary dismissal. 'It constitutes a carrier. There is a sistem of promotions according to seniority or to achievement, or both*; (6) *Experience tends universally to show that the purely bureaucratic type of administrative organization ... is, from a purely technical point of view, capable of attaning the highest degree of efficiency*”.

Elemen utama prinsip tipe ideal birokrasi menurut Weber yaitu pembagian pekerjaan dan spesialisasi kerja, struktur kewenangan hirarkis dengan batas-batas kewenangan yang jelas, pelaksanaan tugas diatur sedemikian rupa melalui prosedur yang tetap, hubungan antar anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi (*impersonal*), pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan sepihak.

Beberapa pakar yang mengkritik cara kerja birokrasi pemerintah adalah Donald Warwick tentang pelayanan birokrasi Amerika, dimana organisasi pemerintah dianggap menjadi tuan dan bukan pelayan masyarakat sehingga mengakibatkan masyarakat takut mengambil prakarsa, menumpuknya berkas-berkas laporan, terbuangnya waktu dan terkurasnya dana pemerintah federal (Abdullah, 1991). Selanjutnya, Michael Crozier dalam penelitian tentang birokrasi di Prancis berpendapat bahwa birokrasi merupakan organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan belajar dari kesalahan (Abdullah, 1991).

Diantara perdebatan konsep birokrasi yang positif dan negatif, terdapat konsep birokrasi dalam pengertian yang netral. Kumorotomo (1994), mengatakan: “Birokrasi pada dasarnya alat atau sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi lahir sebagai jawaban bagi banyaknya ragam kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi sehingga diperlukan suatu sistem administrasi dan pengaturan yang sistematis dan terorganisir dengan baik”. Oleh karena itu, Blau dan Meyer (1987), menyebut birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.

Selanjutnya, Gabriel Almond dan Bingham Powel (dalam Santoso, 1995), mendefinisikan birokrasi pemerintahan sebagai sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal. Adapun Lance Castel, dalam uraiannya tentang birokrasi di Indonesia, memaknai birokrasi sebagai orang-orang yang bergaji dan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan.

Studi organisasi yang dilakukan oleh Daft (1989) dan Scott (1992) melihat organisasi ke dalam dua dimensi pokok, yaitu struktural dan kontekstual. Dimensi struktural dibentuk

oleh formalisasi, spesialisasi, standarisasi, hirarki otoritas, kompleksitas, sentralisasi, profesionalisme dan rasio pegawai. Sedangkan dalam dimensi kontekstual terdapat ukuran (*size*), teknologi, tujuan dan strategi, serta lingkungan. Struktur organisasi ditentukan oleh tingkat dan derajat dari berbagai unsur dalam kedua dimensi tersebut. Semua unsur ini dipercaya akan menentukan tingkat diferensiasi vertikal berdasarkan otoritas, dan diferensiasi horisontal berdasarkan fungsi dalam sebuah organisasi. Selanjutnya, kedua bentuk diferensiasi tersebut akan menentukan struktur organisasi yang secara umum banyak dipengaruhi oleh faktor formalisasi dan sentralisasi (Rapert dan Wren, 1998).

Berdasarkan penjelasan Mintzberg (1981), ada dua bentuk organisasi birokrasi, yaitu birokrasi mesin dan birokrasi profesional. Munculnya birokrasi mesin sebagai hasil dari proses industrialisasi yang mengutamakan standarisasi tugas dan pekerjaan yang semakin terspesialisasi dan tidak memerlukan keahlian yang tinggi (*low skilled*). Di dalam struktur ini diperlukan unit administratif dan teknokstruktur yang dapat mendesain berbagai standar kerja dan aturannya. Perilaku setiap pegawai menjadi formal dan terpola, sesuai pedoman kerja, setiap tindakan harus terencana. Dengan demikian kinerja organisasi sangat ditentukan oleh sistem pengaturan. Implikasinya adalah para pejabat tidak memperoleh otonomi secara vertikal dengan kewenangan yang cukup kecil.

Dalam struktur organisasi birokrasi seperti ini muncul hirarki pada lini tengah yang cukup besar sebagai akibat meningkatnya diferensiasi vertikal; Dengan semakin meningkatnya tingkat spesialisasi, pengelompokan kerja secara horisontal dan vertikal akan semakin banyak. Dampak dari hal tersebut adalah banyak unit kerja dengan tingkat spesialisasi sesuai dengan standar kinerja dan produksi. Akibat lain adalah departementalisasi akan menjadi lebih kaku sehingga pegawai banyak terjebak pada tugas-tugas rutin, oleh sebab itu disebut sebagai desain organisasi birokrasi mesin. Seluruh pegawai dituntut bekerja secara formal kepada standar kerja, prosedur dan aturan. Dengan kata lain, organisasi menjadi bersifat mekanistik.

Bentuk yang berbeda dari birokrasi adalah birokrasi profesional. Birokrasi ini tidak mengandalkan standar prosedur dan proses, melainkan bertumpu kepada standarisasi *skill* dalam pengkoordinasian. Struktur ini biasanya cocok rumah sakit, universitas, lembaga bantuan hukum dan lembaga konsultan. Kunci keberhasilan organisasi ditentukan oleh tingkat profesionalisme para pelaksana utama yang telah memperoleh pendidikan dan pelatihan sesuai dengan bidang tugasnya. Implikasinya adalah pengawasan dan pengendalian menjadi lebih longgar, setiap orang menjadi lebih independen. Bentuk ini menghasilkan organisasi yang lebih desentralisasi, dimana kekuasaan dan otoritas pembuat keputusan tidak lagi sentralisasi ke *level top management*. Strukturnya bersifat demokratis, dimana proses pembuatan keputusan dapat mengalir dari bawah dilakukan oleh para profesional.

Abdullah (1991), merangkum pendapat Edward Feit dan La Palombara, yang membatasi pengertian birokrasi sebagai para pejabat pimpinan tingkat atas dan menengah dalam struktur organisasi. Edward Feit, mendefinisikan birokrasi sebagai orang-orang dalam kepegawaian negara yang disamakan dengan jenjang atas atau menengah manajemen bisnis. Mereka merupakan bagian hirarki jabatan tersebut yang memiliki wewenang yang berasal dari kepala eksekutif, kepala negara atau jabatan yang sederajat. Sejalan dengan itu, La Palombara, mengatakan birokrat yang paling penting bagi kita adalah mereka yang umumnya melaksanakan peran manajerial, yang memerintah baik di badan-badan sentral maupun di bidang masing-masing, yang umumnya dideskripsikan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen tingkat menengah atau atas.

Konsep birokrasi dalam penelitian ini dapat didefinisikan sebagai seperangkat sistem yang melaksanakan urusan pemerintahan baik yang bersifat pengaturan melalui perumusan kebijakan, dan pelayanan dalam pelaksanaan misi pemerintahan daerah. Pengertian ini mengandung unsur: (1) birokrasi sebagai sistem, yang terdiri dari unsur tugas, spesialisasi, wewenang, tanggung jawab, hirarki dalam pengendalian pelaksanaan tugas, sistem jabatan karier dan memiliki sistem insentif dan punishment terhadap segala implikasi yang ditimbulkan dari pelaksanaan tugas; (2) Urusan atau kewenangan yang dilimpahkan oleh negara dalam menjamin tercapainya kehidupan masyarakat yang sejahtera; dan (3) fungsi birokrasi mencakup fungsi pengaturan melalui berbagai keputusan dan peraturan yang berfungsi mengatur kehidupan masyarakat tata pemerintahan; fungsi pelayanan publik dan fungsi pembangunan.

Secara garis besar jenis birokrasi berdasarkan fungsi utama pemerintah daerah seperti yang diuraikan sebelumnya dapat dibagi dua, yaitu: (a) birokrasi yang menjalankan fungsi pemerintahan umum; dan (b) birokrasi fungsional, yaitu birokrasi yang secara fungsional bertanggungjawab terhadap pelaksanaan bidang pemerintahan, seperti birokrasi pendidikan, birokrasi kesehatan, birokrasi yang melaksanakan fungsi penyediaan infrastruktur, termasuk dalam kategori ini adalah birokrasi pembangunan dan birokrasi pelayanan menurut Abdullah.

Di dalam sistem birokrasi terdapat empat elemen penting yang memungkinkan birokrasi dapat melaksanakan misinya dengan efektif dan efisien, yaitu desain pekerjaan, sistem hirarki (rentang kendali), sistem karier, dan sistem penghargaan dan sanksi.

a. Desain Pekerjaan

Desain pekerjaan merupakan aktivitas dari suatu proses rangkaian kerja sesuai dengan beban kerja dan tingkat keahlian dimiliki (Harris, 2000: 370). Desain pekerjaan merubah isi dan/atau makna proses dari pekerjaan tertentu untuk meningkatkan kepuasan kerja dan kinerja (Kreitner, 2001: 215). Desain pekerjaan berperan dalam produktivitas dan kepuasan pegawai dimana dalam mendesain pekerjaan harus dilakukan secara bertanggungjawab (Ivancevich, 2001: 172).

Desain pekerjaan merupakan suatu proses untuk mendefinisikan arah pekerjaan yang ditunjukkan oleh kinerja dari pencapaian suatu pekerjaan yang ditunjukkan oleh kinerja dari pencapaian suatu pekerjaan (*task performance*) dalam organisasi melalui rangkaian kerja yang distandarkan. Desain pekerjaan memiliki manfaat dalam empat hal utama, pola rekrutmen, pola seleksi yang dibutuhkan seperti pengetahuan, keterampilan dan kemampuan serta karakteristik lainnya sehingga dianggap cakap untuk mencapai tujuan organisasi; pola training dan; pola *development* (pengembangan) pada penguasaan pengetahuan, keahlian serta perilaku maupun kemampuan setiap pegawai yang berbeda pada pekerjaannya merupakan persyaratan untuk melakukan pengembangan.

Harris (2000: 370) menjelaskan bahwa desain pekerjaan yang dilakukan organisasi harus mengacu pada prinsip-prinsip; 1) *Specialization and simplification* dari setiap pekerjaan yang dilakukan secara konsisten berdasarkan pengelompokan dari setiap pekerjaan; 2) *Repetitiveness*, dimana cakupan dari setiap pekerjaan merupakan pengulangan kerja yang selalu sama dan terus berulang; 3) *Mechanical pacing*, yaitu pekerja dapat fokus dalam melakukan penentuan kecepatan bekerja melalui keahliannya; 4) *Limited interpersonal interaction*, dimana adanya keterbatasan hubungan interaksi secara pribadi pekerja; 5) *Predertermined work techniques* yaitu untuk menentukan staf yang ahli dalam menggunakan peralatan, peralatan apa yang digunakan, serta tehnik pemecahan pekerjaan, sehingga tidak ada pengaruh yang berlebihan dalam keputusannya.

Pendekatan karakteristik tugas dimulai dari karya Turner dan Lawrence (Robbins,

1996:210) yang dikenal dengan teori atribut tugas wajib (*requisite task attributes theory*). Teori ini lahir dari hasil penelitian tentang pengaruh jenis-jenis pekerjaan yang berbeda berdasarkan kepuasan dan kemangkiran karyawan. Tesis mereka adalah karyawan akan lebih menyukai pekerjaan yang rumit (kompleks) dan menantang. Dengan asumsi pekerjaan seperti ini akan meningkatkan kepuasan kerja dan tingkat kemangkiran yang lebih rendah. Kompleksitas pekerjaan diukur melalui enam karakteristik tugas; (1) variasi, (2) otonomi, (3) tanggung jawab, (4) pengetahuan dan keterampilan, (5) interaksi sosial yang diperlukan dan (6) interaksi sosial pilihan. Makin tinggi karakteristik pekerjaan semakin rumit. Teori Atribut Tugas Wajib (Turner dan Lawrence (1965) meletakkan fondasi yang merupakan kerangka dominan untuk mendefinisikan karakteristik tugas dan pemahaman hubungan mereka dengan motivasi, kinerja dan kepuasan pegawai.

Hackman and Odham (1976) mengajukan model karakteristik pekerjaan (*Job characteristics models*) dalam lima dimensi pekerjaan inti, yaitu keanekaragaman keterampilan, identitas tugas, pentingnya tugas, otonomi, dan umpan balik. Tiga dimensi pertama, secara bersama-sama menciptakan kerja yang bermakna. Artinya, jika ketiga karakteristik ini ada dalam suatu pekerjaan, dapatlah kita ramalkan bahwa pelaksana pekerjaan itu akan memandang pekerjaan itu sebagai yang hal penting, berharga, dan ada gunanya untuk dikerjakan. Selanjutnya pada pekerjaan yang memberikan otonomi memberikan kepada pelaksana pekerjaan itu suatu perasaan tanggung jawab pribadi untuk hasil-hasilnya bahwa, jika suatu pekerjaan memberikan umpan balik, pegawai akan tahu seberapa efektif dia bekerja.

Schuler menjelaskan bahwa pada *job design* dengan pendekatan *the core job characteristics model*, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hackman dan Oldham dan pendekatan *the individual contemporary design*, berpengaruh terhadap produktivitas yang dapat diukur dari *high-quality performance* dan juga berpengaruh terhadap kepuasan kerja yang tinggi (*high satisfaction*) sebagai hasil akhir (*outcomes*). Dengan demikian *job design* mampu menggambarkan analisis pekerjaan yang dapat menginformasikan berbagai kebutuhan dari setiap unit kerja dalam organisasi yang dituangkan dalam deskripsi dan spesialisasi pekerjaan, dan penempatan sumber daya manusia dalam organisasi akan sesuai dengan tingkat kemampuan. Kesesuaian pekerjaan dan tingkat kemampuan yang diperlukan dapat meningkatkan kepuasan kerja Spencer and Spencer (1993:239), serta pengetahuan, keterampilan, kemampuan atau karakteristik birokrat berpengaruh terhadap kinerja Becker (2001:156).

b. Rentang Kendali

Rentang kendali merupakan fungsi pengendalian birokrasi terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang telah dibagi berdasarkan desain pekerjaan dan spesialisasi kerja. Oleh karena itu rentang kendali yang efektif berhubungan dengan banyaknya jumlah bawahan yang melapor langsung kepada atasan berdasarkan struktur organisasi birokrasi.

Gibson, dkk (1997) membuat batasan bahwa rentang kendali tidak lebih dari 5 orang. Namun demikian batasan ini sangat tergantung dari kemampuan bawahan, karakteristik pekerjaan, dan teknologi organisasi. Bagi staf yang telah memiliki kemampuan yang memadai, rentang kendali dapat lebih dari lima orang, sementara bagi staf yang belum memiliki kemampuan dan keterampilan yang memadai, rentang kendali bisa kurang dari lima. Demikian juga karakteristik pekerjaan yang rumit dan kompleks, seperti pekerjaan guru, dosen, pengacara tidak memerlukan rentang kendali yang sempit, membutuhkan rentang kendali yang luas. Akan tetapi pekerjaan yang rutin, sangat membutuhkan rentang kendali yang sempit. Demikian juga teknologi kerja, semakin kompleksnya teknologi kerja, seperti teknologi informasi semakin membantu mengendalikan pegawai.

c. Sistem Karier dalam Birokrasi

Karier adalah serangkaian sikap dan perilaku yang dipersepsikan, berkaitan dengan kegiatan yang berhubungan dengan pekerjaan dan pengalaman sepanjang hidup seseorang. Istilah karier memiliki fokus internal dan merujuk kepada cara pandang seseorang terhadap kariernya, dan fokus eksternal yang merujuk pada tujuan dan serangkaian posisi pekerjaan yang dipegang oleh individu.

Dessler (1998:46), mendefinisikan karier sebagai: "Serangkaian posisi yang berhubungan dengan kerja yang membantu seseorang bertumbuh dalam keterampilan, keberhasilan, dan pemenuhan kerja." Karier merupakan bagian dari perjalanan dan tujuan hidup seseorang. Setiap orang berhak dan berkewajiban untuk sukses mencapai karier yang baik.

Perencanaan karier pegawai yang baik tentu membutuhkan sistem yang baik pula. Banyak manfaat yang bisa diambil oleh organisasi maupun pegawai dari sistem karier yang baik. Oleh karena itu dijelaskan mengapa, bagaimana dan apa manfaat dari perencanaan sistem karier. Perumusan jalur karier dapat membawa manfaat besar bagi seorang pegawai. Pegawai dapat menatap ke depan mengenai rencana kariernya dalam suatu organisasi, mengenai posisi apa yang ingin dia raih sepanjang kehidupan kariernya pada organisasi tersebut.

Jalur karier (*career path*) adalah jalur yang menghubungkan satu posisi dengan posisi yang lain. Secara visual, jalur karier dapat menunjukkan keterkaitan suatu jabatan dengan jabatan lainnya. Ini berarti jalur karier mengarahkan karier pegawai berdasarkan urutan jabatan/profesi/posisi dengan pertimbangan 'kemiripan, kesesuaian dan keterkaitan' tugas (*task*) dan permintaan (*requirement*) pada posisi serta hirarki jabatan.

Pengembangan karier itu sendiri mempunyai arah dan jalur-jalur serta pilihan yang akan memberikan kepada setiap karyawan untuk mengembangkan kariernya sepanjang arah itu mencerminkan tujuan dan kemampuannya. Walker (1992:192) mengemukakan pilihan jalur karier sebagai jalur karier yaitu *lateral* (ke samping), *diagonal*, dan *downward* (ke atas). *Lateral* yaitu pengembangan ke arah samping sesuatu pekerjaan yang lain yang mungkin lebih cocok dengan keterampilannya dan memberi pengalaman yang lebih luas, tantangan baru serta memberikan kepercayaan dan kepuasan lebih besar. *Diagonal* berarti dari satu ke posisi yang lebih atas namun pada bagian atau unit yang berbeda. *Downward* (ke arah atas secara vertikal) yaitu pengembangan ke arah atas pada posisi yang mempunyai tanggung jawab dan wewenang yang lebih besar di bidang keahlian khusus atau keahlian khusus yang baru.

Proses dan pengembangan karier yang ditumbuhkan organisasi sangat membantu individu pegawai dalam memecahkan masalah karier, tidak ada masalah bagi diri pegawai dalam meniti kariernya. Sesuatu yang sangat baik dimana proses dan pengembangan karier yang dapat menjanjikan berbagai pilihan atas jalur-jalur karier

d. Sistem Penghargaan dan sanksi

Sistem penghargaan dan sanksi merupakan sistem yang dapat menjamin stabilitas kinerja pegawai dalam organisasi. Pegawai yang memiliki kinerja yang baik diberikan penghargaan agar kinerjanya dapat dipertahankan dan ditingkatkan. Sebaliknya pegawai yang memiliki prestasi buruk dan melanggar aturan serta nilai-nilai organisasi diberikan sanksi sehingga dapat menumbuhkan perbaikan kinerja dan memberi efek psikologis terhadap anggota yang lainnya untuk menjunjung tinggi nilai-nilai dalam organisasi. Bagi birokrat, disiplin dalam pelaksanaan tugas merupakan dimensi utama. Oleh karena itu, birokrasi menetapkan standar dan ketentuan baku agar birokratnya dapat menerapkan

disiplin.

UU 43/1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menjelaskan bahwa penghargaan dimaksudkan untuk mendorong dan meningkatkan prestasi kerja serta memupuk kesetiaan terhadap Negara. Bentuk-bentuk penghargaan dapat berupa tanda jasa, kenaikan pangkat istimewa, dan surat pujian.

2. Konsep dan Model Perilaku Birokrasi

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.

Menurut Keith Davis (1985: 223), 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 intrinsik, sikap positif tentang orang-orang, keseimbangan fokus pada kebutuhan pegawai dan organisasi, swadisiplin dan peran manajemen atas dasar kepemimpinan dan dukungan tim.

Tabel 1
Model Perilaku Organisasi

	Otokratik	Kustodial	Supportif	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

	Otokratik	Kustodial	Suportif	Kolegial
Hubungan dgn teori Motivasi				
Hiraki Kebutuhan	Fisiologis	Rasa Aman	Kebutuhan tingkat menengah	Kebutuhan Tingkat Tinggi
Dua Faktor	Pemeliharaan	Pemeliharaan	Motivasi	Motivasi
Lingkungan Motivasional	Ekstrinsik	Ekstrinsik	Intrinsik	Intrinsik
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 Davids, 1985.

Dari perspektif model perilaku organisasi tersebut, 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 intrinsik. 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 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 seperti terlihat pada tabel 1, 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 kolegial. Sebaliknya, perilaku birokrasi yang lebih dominan memenuhi kepentingan birokrat ketimbang kinerja birokrasi disebut model perilaku otoriter.

C. METODE

Sebagaimana penelitian perilaku organisasi, maka organisasi sebagai unit analisis untuk diteliti. Dengan demikian, unit analisis dalam penelitian ini adalah organisasi yang melaksanakan tugas umum pemerintahan. Penelitian ini menggunakan metode survei, yaitu suatu penelitian yang dilakukan pada sampel untuk menggeneralisasi populasi.

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 organisasi perangkat daerah didasarkan pada 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.

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: Kecamatan Manggala Kota Makassar, Kecamatan Palangga Kabupaten Gowa, Kecamatan Pamana Kabupaten Wajo, dan Kecamatan Sangalla Kabupaten Tana Toraja.

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.

Berdasarkan *area sampling* seperti dikemukakan sebelumnya, 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-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: pertama, sistem birokrasi yaitu sejumlah atribut yang menunjukkan ciri dan karakteristik untuk dapat menjalankan misi secara efisien dan efektif. Karakteristik tersebut, yaitu: (a) Desain pekerjaan yaitu kerangka penataan tugas jabatan yang berorientasi kinerja, kepuasan pegawai dan spesialisasi kerja. Indikatornya keanekaragaman keterampilan, identitas tugas, makna tugas, otonomi tugas, umpan balik tugas; (b) Rentang kendali yaitu sistem pengawasan dan pengendalian seluruh fungsi dan tugas dalam jabatan yang menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab untuk menjamin efisiensi dan efektivitas pelaksanaan misi organisasi, indikator; otoritas/wewenang, kepatuhan, loyalitas, dan otonomi; (c) Sistem karier yaitu pola pengangkatan dan pengembangan pegawai dalam jabatan berdasarkan prestasi, kompetensi dan keahlian. Indikator; prestasi kerja, kompetensi dan keahlian yang dimiliki pejabat; dan (d) Sistem insentif dan sanksi yaitu pola pemberian penghargaan dan sanksi atas kinerja jabatan yang menjadi tugas dan tanggung jawab.

Indikator; penghargaan terhadap kinerja, sanksi atas kinerja.

Kedua, perilaku birokrasi yaitu tindakan yang terpola dan diamati ditunjukkan oleh orang-orang dalam organisasi birokrasi dalam melaksanakan aktivitasnya.

Ketiga, pola perilaku birokrasi. Yang termasuk pola perilaku birokrasi dalam konteks penelitian ini adalah (a) Perilaku otoriter yaitu 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 yaitu 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 yaitu 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; dan (d) Perilaku kolegial yaitu yaitu pola perilaku birokratik yang memiliki orientasi manusia dan orientasi kinerja yang optimal. Indikatornya kemitraan, kerja tim, tanggung jawab, swadisiplin, aktualisasi diri dan antusiasme yang tinggi dalam berprestasi.

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Sistem birokrasi terbukti berpengaruh terhadap empat pola perilaku birokrasi. Analisis masing-masing daerah penelitian menunjukkan bahwa hanya Kabupaten Gowa saja yang tidak terbukti sistem birokrasi berpengaruh terhadap perilaku otokratik dan perilaku suportif, tiga daerah penelitian lainnya menunjukkan tingkat signifikansi sistem birokrasi terhadap perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegial.

Gambaran ini menunjukkan bahwa perilaku birokrasi pemerintah daerah masih menerapkan **perilaku transisional**, di satu sisi birokrasi menerapkan perilaku tradisional dengan dengan pola otokratik dan kustodial, di sisi lain orientasi perilaku telah berubah kearah perilaku modern dengan menerapkan pola perilaku suportif dan perilaku kolegial. Pengaruh variabel sistem birokrasi terbukti secara signifikan membentuk pola perilaku transisional tersebut.

a. Rata-rata Sistem Birokrasi

Sistem birokrasi merupakan instrument organisasional yang dimiliki birokrasi untuk dapat melaksanakan misi birokrasi secara efisien dan efektif. Instrumen ini dapat berperan mengendalikan perilaku dan sumber daya organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan Dimensi-dimensi tersebut meliputi desain pekerjaan, rentang kendali, sistem karier dan sistem insentif dan sanksi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan sistem birokrasi berada pada kategori sedang (65, 81%). Ini berarti bahwa rata-rata dimensi sistem birokrasi di satu sisi telah memberi manfaat yang cukup dalam menciptakan efisiensi dan efektivitas birokrasi dalam melaksanakan misinya, akan tetapi di sisi lain beberapa dimensi birokrasi belum optimal dalam mendorong berkembangnya perilaku birokrasi dalam menjalankan fungsi secara optimal. Informasi hasil pengolahan data dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2
Rata-rata Sistem Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota

No.	Sistem Birokrasi	Kabupaten/Kota				Total N=223
		Makassar N=59	Gowa N=55	Wajo N=53	Toraja N=56	
1	Desain Pekerjaan	70,06	67,84	67,13	67,83	68,62
2	Rentang kendali/hirarki	54,85	54,40	55,83	55,96	55,74
3	Sistem karier	68,33	66,15	68,03	63,50	66,29
4	Sistem insentif dan sanksi	66,28	63,67	62,96	62,59	63,53
	Rata-rata	67,41	65,70	65,55	64,90	65,81

Sumber Data: Hasil olahan data primer

b. Rata-rata Perilaku Birokrasi

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 yaitu 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. Informasi hasil pengolahan data dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 3
Rata-rata Perilaku Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota

No.	Perilaku Birokrasi	Kabupaten/Kota				Total N =223
		Makassar N =59	Gowa N =55	Wajo N =53	Toraja N =56	
1	Perilaku Otoriter	68,76	66,55	68,32	67,29	67,65
2	Perilaku Kustodial	71,98	70,45	69,77	72,35	71,08
3	Perilaku Suportif	75,20	74,76	73,57	72,48	73,70
4	Perilaku Kolegal	74,04	70,84	71,72	71,76	71,99

Sumber Data: Hasil olahan data primer

Dari hasil penelitian (Tabel 3) 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 otoriternya 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 tersebut menjelaskan bahwa perilaku birokrat masih berada pada masa transisi. Di satu sisi perilaku organisasi masih bersifat tradisional yang masih tertutup dan orientasi terhadap birokrat, di sisi 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 bersedeseran orientasi, diaman perilaku birokrasi telah dominan mengarah kepada perilaku suportif dan kolegal. Ini berarti perilaku birokrasi mengarah kepada perilaku yang dipraktikkan pada organisasi modern. Temuan ini sejalan dengan temuannya Davis (1985:224) 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 intrinsik. Setiap orang memiliki sikap negatif terhadap orang menjadi memiliki sikap positif terhadap orang lain.

c. Analisis Hubungan Antar Variabel

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 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 (Tabel 4). Berdasarkan daerah penelitian, tiga daerah yang memiliki pola hubungan yang sama, yaitu Makassar, Wajo dan Toraja dimana sistem birokrasi berhubungan terhadap perilaku otokratik, perilaku kustodial dan perilaku kolegal. Sedangkan Gowa terbukti secara signifikan sistem birokrasi hanya hubungan terhadap perilaku kustodial dan perilaku kolegal. Sistem birokrasi berhubungan terhadap perilaku otokratik untuk daerah Makassar (0,594), Wajo (0,752), Toraja (0,524). Demikian juga sistem birokrasi terbukti berhubungan terhadap perilaku kustodial di Makassar (0,662), Gowa (0,214), Wajo (0,747) dan Toraja (0,321). Untuk pengaruh sistem birokrasi secara signifikan juga berhubungan terhadap perilaku suportif terjadi pada Makassar (0,813), Wajo (0,814) dan Toraja (0,803). Tingkat signifikansi pembentuk perilaku suportif ini cukup tinggi dibandingkan dengan tiga perilaku lainnya yang memiliki hubungan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem birokrasi memberi pengaruh yang kuat terhadap timbulnya perilaku birokrasi yang modern dengan perilaku suportif, dimana setiap individu memberi dukungan yang tinggi terhadap pencapaian tujuan organisasi dan juga sebaliknya organisasi memberi penghargaan atas kinerja yang diberikan oleh anggotanya. Untuk pola perilaku kolegal membuktikan bahwa semua daerah memiliki kecenderungan

yang sama bahwa sistem birokrasi membentuk pola perilaku kolegal yang kuat seperti pada Makassar (0,664), Gowa (0,594), Wajo (0,790), dan Toraja (0,555). Informasi hasil pengolahan data dapat dilihat pada tabel 4.

Tabel 4
Hubungan Langsung dan Tak Langsung
Sistem Birokrasi Terhadap Variabel Berdasarkan Daerah Penelitian

No.	Pengaruh Peubah	Langsung (r)	Tidak langsung (r)	Jumlah
Makassar				
1	Sist. Birokrasi ke Perilaku Otokratik	-0.084	0.678	0,594
2	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kustodial	0.622	0,000	0,622
3	Sist. Birokrasi ke Perilaku Suportif	0.510	0.303	0,813
4	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kolegal	0.211	0.453	0,664
Gowa				
1	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kustodial	-0.186	0.400	0,214
2	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kolegal	0.251	0.343	0,594
Wajo				
1	Sist. Birokrasi ke Perilaku Otokratik	0.147	0.605	0,752
2	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kustodial	0.143	0.604	0,747
3	Sist. Birokrasi ke Perilaku Suportif	0.221	0.593	0,814
4	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kolegal	0.500	0.290	0,790
Tator				
1	Sist. Birokrasi ke Perilaku Otokratik	0.052	0.472	0,524
2	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kustodial	0.176	0.145	0,321
3	Sist. Birokrasi ke Perilaku Suportif	0.479	0.324	0,803
4	Sist. Birokrasi ke Perilaku Kolegal	0.314	0.241	0,555

Sumber: Olahan Data Primer.

Dalam pengujian hipotesis ini ditemukan bahwa sistem birokrasi pemerintahan daerah menyebabkan timbulnya perilaku birokrasi yang tradisional dengan mempraktikkan perilaku otokratik dan perilaku kustodial. Namun demikian, sistem birokrasi dapat pula menyebabkan timbulnya perilaku birokrasi modern dengan pola perilaku suportif dan perilaku kolegal. Selain itu, pembuktian hipotesis ini menjelaskan bahwa system birokrasi berada dalam transisi, yaitu masih mempraktikkan perilaku tradisional dengan perilaku otokratik dan perilaku kustodial, namun telah berorientasi modern dengan bukti pengaruh system birokrasi terhadap perilaku suportif dan perilaku kolegal sangat signifikan.

Hasil analisis jalur menunjukkan bahwa ada empat pola hubungan antara sistem birokrasi terhadap perilaku birokrasi, yaitu pola perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegal. Berdasarkan analisis masing-masing daerah, maka di seluruh daerah penelitian membuktikan bahwa sistem birokrasi terbukti secara signifikan mempengaruhi pola perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegal dengan perbedaan pada daerah Makassar (-0,084) dimana sistem birokrasi berpengaruh negatif secara langsung terhadap perilaku otokratik. Namun demikian, setelah diakumulasi menjadi sangat kuat pengaruh positifnya terhadap perilaku otokratik. Kabupaten Gowa terbukti sistem birokrasi berpengaruh langsung secara negatif (-0,186) terhadap perilaku kustodial dan setelah

diakumulasi dengan pengaruh tidak langsung menjadi signifikan perilaku kustodial.

Berdasarkan kontribusi faktor sistem birokrasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa desain pekerjaan, sistem karier dan sistem penghargaan dan sanksi memberi kontribusi yang kuat terhadap perilaku otokratik. Temuan lain yang menarik adalah faktor rentang kendali ternyata secara langsung tidak terbukti berpengaruh terhadap perilaku otokratik, akan tetapi secara tidak langsung memberi kontribusi terhadap perilaku otokratik melalui desain pekerjaan, sistem karier, sistem penghargaan dan sanksi. Walaupun demikian data deskriptif menunjukkan rentang kendali masing-masing instansi lokus penelitian menunjukkan rentang kendali yang sempit. Artinya pegawai semakin sering diawasi, otonomi kerja kurang, pimpinan memiliki kewenangan yang luas mengawasi dan mengendalikan bawahan. Dengan rentang kendali yang sempit menuntut kepada pegawai untuk selalu loyal dan patuh terhadap pimpinan.

Pengaruh sistem birokrasi terhadap perilaku kustodial, signifikan terhadap semua daerah penelitian. Kecuali di Gowa dimana secara langsung sistem birokrasi berpengaruh negatif terhadap perilaku kustodial. Artinya desain pekerjaan, sistem karier, sistem reward dan sanksi berhubungan secara negatif terhadap perilaku kustodial. Semakin tinggi penerapan desain pekerjaan, sistem karier dan reward dan sanksi semakin rendah perilaku kustodial.

Pengaruh sistem birokrasi terhadap perilaku suportif cukup signifikan secara positif dan langsung maupun tidak langsung untuk Daerah Makassar, Wajo dan Toraja, sedangkan Gowa tidak terbukti sistem birokrasi mempengaruhi perilaku Suportif. Daerah yang termasuk memiliki pengaruh sistem birokrasi terhadap perilaku suportif ini adalah Makassar secara langsung sangat signifikan (0,510), pengaruh langsung Wajo (0,221) dan Toraja cukup kuat pengaruh langsung (0,479).

Berdasarkan uraian tersebut, bahwa sistem birokrasi berhubungan terhadap empat pola perilaku birokrasi, yaitu perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegal. Hal ini menunjukkan bahwa bahwa sistem birokrasi pemerintah daerah masih menganut sistem birokrasi transisi atau prismatic (Riggs, 1988:315). Artinya sistem birokrasi masih mencampuradukan yang bersifat tradisional dan modern. Ini dapat dilihat dari fakta bahwa pengaruh sistem birokrasi terhadap empat pola perilaku birokrasi, yaitu perilaku otokratik dan kustodial termasuk kategori perilaku tradisional dan perilaku suportif dan perilaku kolegal termasuk perilaku modern (David, 1985).

Rentang kendali termasuk faktor yang memberi kontribusi terhadap pembentukan perilaku otokratik. Dalam sistem birokrasi, rentang kendali sangat penting dalam mengawasi dan mengendalikan tugas kepada setiap pegawai. Rentang kendali membutuhkan kewenangan, loyalitas dan kepatuhan dari birokrat. Nilai-nilai ini mendorong tumbuhnya perilaku otokratik. Dengan kepatuhan dan loyalitas, birokrat dapat mempertahankan status dan fungsinya dengan baik walaupun kurang memiliki keahlian dan kompetensi.

Dampak sistem karier belum memberi pengaruh terhadap tumbuhnya perilaku otokratik. Pola karier hanya berdasarkan atas pangkat/golongan, belum berkembang berdasarkan kompetensi dan keahlian. Rendahnya penerapan pola karier berpengaruh terhadap perilaku otokratik. Seperti temuan sebelumnya, bahwa pola karier birokrat diintervensi oleh pejabat politik melalui keterlibatan dalam Pilkada sehingga pengangkatan birokrat dalam jabatan bukan berdasarkan pertimbangan karier dan kompetensi melainkan pertimbangan politis, kedekatan, kekerabatan dan kekeluargaan.

Sistem penghargaan dan sanksi berpengaruh terhadap perilaku otokratik. Semakin rendah penghargaan dan sanksi semakin tinggi pengaruhnya terhadap perilaku otoriter. Sistem penghargaan dan sanksi yang berlaku pada birokrasi saat ini belum mampu

mendorong tumbuhnya semangat kerja dan prestasi kerja. Seseorang yang memiliki prestasi kerja baik diperlakukan sama dengan mereka yang bekerja jelek. Demikian juga pelanggaran disiplin tidak diberikan sanksi yang setimpal sehingga sistem sanksi tidak diketahui.

Kontribusi sistem birokrasi terhadap perilaku suportif sangat signifikan. Hal ini berarti beberapa sistem birokrasi turut berpengaruh terhadap perilaku suportif. Seperti desain pekerjaan, sistem rentang kendali, sistem karier dan sistem penghargaan dan sanksi. Desain pekerjaan telah menetapkan tugas pokok dan fungsi jabatan, menetapkan syarat jabatan dan pola-pola komunikasi antara satu jabatan dengan jabatan lainnya. Hal ini dapat dilihat dari seluruh uraian tugas pokok dan fungsi organisasi masing-masing instansi. Berdasarkan tugas pokok dan fungsi jabatan/pekerjaan, birokrat telah memiliki spesifikasi tugas dan fungsi. Desain pekerjaan ini menimbulkan pola pengelolaan kinerja organisasi tertata, seperti dapat dilihat dari visi, misi, tujuan, sasaran, program dan kegiatan masing-masing unit kerja. Melalui desain pekerjaan dapat menetapkan kinerja masing-masing pegawai sehingga memberi dukungan yang tinggi terhadap organisasi untuk mencapai tujuan.

Unsur desain pekerjaan, seperti keragaman tugas, identitas tugas, signifikansi tugas, otonomi tugas dan umpan balik tugas belum mampu meningkatkan motivasi pegawai dalam bekerja, sehingga menimbulkan perilaku otokratik, para birokrat tidak termotivasi dengan pekerjaan tetapi termotivasi untuk memenuhi kebutuhan pokoknya sendiri karena hasil desain pekerjaan masih rendah atau belum mampu menjadi faktor motivator bagi pegawai untuk meningkatkan spesialisasi dan keahlian serta prestasi kerja. Hal ini sejalan dengan pendapat (Harris, 2000: 370). Desain pekerjaan untuk meningkatkan keahlian. Desain pekerjaan untuk meningkatkan kepuasan kerja dan kinerja (Kreitner, 2001: 215). Desain pekerjaan berperan dalam produktivitas dan kepuasan pegawai dimana dalam mendesain pekerjaan harus dilakukan secara bertanggungjawab (Ivancevich, 2001: 172) dan (Hackman and Odham, 1976). Ketika desain pekerjaan mampu menghasilkan motivasi berprestasi dan kepuasan pegawai, maka pegawai berorientasi untuk mencapai prestasi yang tertinggi sehingga pekerjaan menjadi motivator bagi dirinya.

Demikian juga tentang rentang kendali, walaupun rentang kendali birokrasi pemerintah sempit, namun dapat meningkatkan efektivitas kerja birokrasi karena kemampuan birokrat masih rendah. Gibson (1995) menjelaskan rentang kendali yang sempit cocok untuk pegawai yang memiliki kemampuan terbatas.

Pola hubungan *sistem birokrasi* terhadap *perilaku kolegal* sangat kuat untuk semua daerah penelitian. Hal ini berarti kontribusi unsur-unsur sistem birokrasi terhadap perilaku birokrasi sangat positif. Perilaku kolegal suatu perilaku yang mengutamakan hubungan manusia dan kinerja secara simultan. Sama pentingnya mengedepankan aspek manusia dalam organisasi dengan aspek kinerja organisasi. Kinerja organisasi tinggi manakala didukung oleh manusia yang peduli dengan organisasinya. Manusia peduli dengan organisasinya jika organisasi peduli dengan anggotanya. Temuan penelitian ini sejalan dengan teori intrinsik dari Herzberg; orientasi berprestasi dari Mc Clelland.

Beberapa unsur sistem birokrasi yang berhubungan terhadap perilaku kolegal adalah desain pekerjaan yang telah berorientasi spesialisasi, tugas, tanggungjawab, wewenang. Dengan kejelasan tugas, tanggungjawab, tuntutan keahlian mendorong pegawai untuk mencapai prestasi yang baik. Demikian sebaliknya, perhatian organisasi terhadap pegawai cukup tinggi melalui berbagai penghargaan, insentif, kondisi lingkungan kerja yang penuh dengan suasana persahabatan dan kekeluargaan. Birokrat merasa nyaman bekerja dalam organisasi dan pegawai merasa bangga bekerja sebagai PNS.

Sesuai hasil penelitian deskriptif sebelumnya bahwa sistem birokrasi berada dalam

taraf sedang (65,81), termasuk seluruh komponen sistem birokrasi; desain pekerjaan rentang kendali, sistem karier dan sistem penghargaan dan sanksi. Kesimpulan umum untuk hubungan sistem birokrasi terhadap perilaku birokrasi; yaitu sistem birokrasi masih transisi; sistem birokrasi dapat menyebabkan perilaku birokrasi tradisional, yaitu perilaku otokratik dan perilaku kustodial, di sisi lain sistem birokrasi mempengaruhi pula perilaku organisasi birokrasi modern yaitu suportif dan kolegial. Hal ini sejalan dengan kesimpulan Riggs (1985) bahwa administrasi negara-negara berkembang menganut prismatic, di satu sisi masih mempraktikkan nilai yang tradisional, tetapi di sisi lain menerapkan prinsip-prinsip modern.

Penjelasan secara deskriptif mengenai pola hubungan sistem birokrasi dengan perilaku birokrasi dapat dilihat pada Tabel 5.

Tabel 5
Hubungan Antar Variabel Sistem Birokrasi terhadap Perilaku Birokrasi Berdasarkan Daerah Penelitian

Variabel Sistem Birokrasi	Kabupaten/Kota dan Perilaku Birokrasi			
	Makassar	Gowa	Wajo	Toraja
Sistem Birokrasi <ul style="list-style-type: none"> • Desain Pekerjaan • Rentang Kendali • Sistem Karier • Sistem penghargaan dan sanksi 	Perilaku Otokratik: <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim 	Perilaku Otokratik: (tidak terbukti memiliki hubungan)	Perilaku Otokratik: <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim 	Perilaku Otokratik <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim
	Perilaku Kustodial <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif 	Perilaku Kustodial <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif 	Perilaku Kustodial <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif 	Perilaku Kustodial <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi pada sumber daya ekonomi organisasi • Orientasi rasa aman • Kerjasama yang pasif
	Perilaku Suportif <ul style="list-style-type: none"> • Keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi • Dukungan individu terhadap kinerja • Status dan pengakuan dari organisasi • Tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai 	Perilaku Suportif (tidak terbukti memiliki hubungan)	Perilaku Suportif <ul style="list-style-type: none"> • Keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi • Dukungan individu terhadap kinerja • Status dan pengakuan dari organisasi • Tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai 	Perilaku Suportif <ul style="list-style-type: none"> • Keteraturan dalam mengelola sumber daya organisasi • Dukungan individu terhadap kinerja • Status dan pengakuan dari organisasi • Tumbuhnya dorongan dari hasil prestasi yang dicapai

Variabel Sistem Birokrasi	Kabupaten/Kota dan Perilaku Birokrasi			
	Makassar	Gowa	Wajo	Toraja
	Perilaku Kolegial <ul style="list-style-type: none"> • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalm berprestasi 	Perilaku Kolegial <ul style="list-style-type: none"> • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalm berprestasi 	Perilaku Kolegial <ul style="list-style-type: none"> • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalm berprestasi 	Perilaku Kolegial <ul style="list-style-type: none"> • Kemitraan kerja • Kerjasama tim • Tanggungjawab • Swadisiplin • Aktualisasi diri • Antusiasme dalm berprestasi

Sumber: Hasil Olahan Data Primer, 2007

Data pada tabel 5 menunjukkan bahwa sistem birokrasi yang diukur melalui desain pekerjaan, rentang kendali, sistem karier dan sistem penghargaan dan sanksi berpengaruh terhadap empat pola perilaku birokrasi yaitu pola perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegial. Berdasarkan analisis daerah penelitian, Gowa tidak terbukti sistem birokrasi berhubungan terhadap perilaku otokratik dan perilaku suportif. Namun demikian, Gowa terbukti sistem birokrasi mempengaruhi pembentukan perilaku transisional dengan perilaku tradisional yang menerapkan pola kustodial dan perilaku modern dengan pola perilaku kolegial.

Berdasarkan masing-masing daerah penelitian, Kota Makassar, Wajo, dan Toraja menunjukkan pola yang sama, dimana sistem birokrasi berhubungan terhadap keempat perilaku birokrasi. Hanya Kabupaten Gowa yang berbeda, dimana sistem birokrasi hanya terbukti berhubungan terhadap kustodial dan kolegial, dan tidak terbukti berhubungan terhadap perilaku otokratik dan perilaku suportif.

Hasil temuan ini menunjukkan bahwa sistem birokrasi pemerintah daerah saat sekarang berperan cukup signifikan membentuk perilaku birokrasi transisional, dimana perilaku birokrasi menerapkan perilaku tradisional dengan pola otokratik dan kustodial, di sisi lain pengaruh sistem birokrasi telah membentuk perilaku birokrasi yang modern dengan pola perilaku suportif dan perilaku kolegial.

Berdasarkan analisis deskriptif dan analisis hubungan dengan menggunakan analisis jalur diketahui bahwa hubungan sistem birokrasi terhadap perilaku birokrasi sangat signifikan. Sistem birokrasi memiliki empat hubungan terhadap pola perilaku birokrasi; yaitu perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegial. Sistem birokrasi meliputi desain pekerjaan, sistem rentang kendali, sistem karier dan sistem *reward* dan *punishment* (penghargaan dan sanksi).

Penelitian Gunawan (2004) tentang pengaruh reformasi sistem birokrasi terhadap pelaksanaan otonomi, yang meneliti variabel struktur, perilaku birokrat, unjuk kerja dan rekrutmen berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah, namun secara dimensional struktur, perilaku birokrat, unjuk kerja dan rekrutmen pengaruhnya sangat kecil terhadap otonomi. Penelitian lain, Parhusip (2006) tentang pengaruh desain pekerjaan dan kompetensi terhadap kepuasan kerja dan implikasinya terhadap kinerja pegawai, bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara desain pekerjaan terhadap perilaku kerja yang berorientasi prestasi kerja bagi organisasi.

Sebagaimana dijelaskan oleh Davis (1985), bahwa perilaku otokratik dan perilaku kustodial termasuk klasifikasi perilaku birokrasi yang tradisional, sedangkan perilaku suportif dan perilaku kolegial termasuk klasifikasi perilaku birokrasi modern. Perilaku yang dituntut sekarang adalah perilaku birokrasi modern yang dicirikan oleh sistem yang terbuka, orientasi manusia, penyebaran kekuasaan, motivasi intrinsik, sikap yang positif

terhadap orang lain, keseimbangan fokus pada kebutuhan pegawai dan organisasi, swadisiplin, peran manajemen atas dasar kepemimpinan dan dukungan tim.

Berdasarkan empat pola pengaruh sistem birokrasi terhadap perilaku birokrasi maka dapat disimpulkan bahwa, sistem birokrasi pemerintah daerah masih menganut birokrasi transisional, masih bercirikan perilaku tradisonal dan dalam masa berubah kearah perilaku birokrasi modern. Kesimpulan ini senada dengan Riggs (1988) bahwa birokrasi negara-negara berkembang menganut birokrasi prismatic, nilai-nilai tradisonal bercampur dengan nilai-nilai modern dalam sistem birokrasi.

Dari perspektif pola perilaku birokrasi seperti temuan penelitian, ternyata sistem birokrasi mempengaruhi secara dominan perilaku otokratik, kustodial dan suportif dan perilaku kolegial. Artinya pola perilaku birokrasi pemerintah daerah masih mempraktikkan perilaku tradisonal dan juga telah berorientasi perilaku modern. Hal ini sesuai dengan penjelasan Thoha (1989), dan Davis (1985:224) bahwa organisasi yang cenderung birokratis yang lebih berorientasi status, kekuasaan, kewenangan dan hirarki akan cenderung bersifat tertutup, kurang adaptif dan fleksibel dan kurang menghargai inovasi. Oleh karena itu, pola perilaku seperti ini termasuk perilaku tradisonal, yaitu perilaku otokratik dan perilaku kustodial. Meskipun hasil penelitian ini telah menunjukkan adanya perubahan kearah perilaku suportif dan perilaku kolegial, namun perilaku birokrasi masih belum berubah secara signifikan, masih mengembangkan perilaku tradisonal. Namun demikian, telah terjadi 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 intrinsik. Setiap orang memiliki sikap negatif terhadap orang menjadi memiliki sikap positif terhadap orang lain.

Perubahan orientasi ke arah perilaku birokrasi modern belum bersifat permanen, tetapi masih bersifat fluktuatif tergantung kondisi dan orientasi yang mempengaruhinya. Hal ini berarti akan terjadi masa transisi perilaku birokrasi yang panjang dari tradisonal ke modern. Perilaku birokrasi modern dapat tumbuh permanen apabila nilai-nilai transparansi, keterbukaan, sistem karier, akuntabilitas kinerja, dan distribusi kekuasaan dapat ditegakkan secara konsisten tanpa memandang status sosial yang berbeda.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian terdapat kesimpulan sebagai berikut, pertama, sistem birokrasi menyebabkan timbulnya perilaku birokrasi bersifat transisional. Di satu sisi perilaku birokrasi masih mempraktikkan perilaku tradisonal dengan perilaku otokratik dan perilaku kustodial, di sisi lain orientasi perilaku birokrasi berubah kearah modern dengan perilaku suportif dan perilaku kolegial. Berdasarkan analisis masing-masing daerah, sistem birokrasi berhubungan terhadap perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegial pada Kota Makassar, Kabupaten Wajo, dan Toraja. Sedangkan Kabupaten Gowa, sistem birokrasi hanya berhubungan terhadap perilaku kustodial dan perilaku kolegial. Kedua, perilaku birokrasi pemerintah daerah bersifat transisional, yaitu masih tradisonal dengan menampilkan perilaku otokratik dan kustodial, dan berorientasi modern dengan menampilkan perilaku suportif dan kolegial.

REFERENSI

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*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Blau, Peter M., dan Marshall W Meyer. 2000, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Davis, Keith dan John W. Newstrom. 1985. *Perilaku dalam Organisasi*. Penerbit Erlangga
- Duncan, W. Jack. 1980. *Organizational Behavior*, 2nd. Boston: Houston mifflin Company.
- Gibson, dkk. 1996. *Organisasi: Perilaku, Struktur dan Proses (Jilid I dan II)*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Gunawan. 2004. *Pengaruh Reformasi Sistem Birokrasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kendari*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung.
- Hackman, J.R. and G.R. Oldham. 1976. *Motivation Through the Design of Work: Test of Theory, Organizational Behavior and Human Performance*.
- Harris, Marvin. 1980. *Culture Materialism: The Struggle for a Science of Culture*. New York: Vintage Books-Random House Publications.
- Kausar, A.S. 2006. *Budaya Patron-Klien Dalam Perilaku Birokrasi di Daerah. Stusi di Kabupaten Tulang Bawang Propinsi Lampung*. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung.
- Lubis, H. S.B., dan Martani Huseini. tanpa tahun. *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*. Jakarta: Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia.
- Mintzberg, Henry. *Organization Design: Fashion oOr Fit?*. Harvard Business Review, January-February.
- 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*. Jakarta: Rajawali Press.
- Robbins, Stephen P. 1996. *Perilaku Organisasi (Konsep, Kontroversi, Aplikasi)*. Jakarta: Prenhalindo.
- . 2002. *Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi, (Edisi Kelima)*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- . 2003. *Perilaku Organisasi, (Jilid 1 dan 2)*. Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia.
- Santoso, Priyo Budi. 1995. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*. Jakarta: Rajawali Pres.
- Thoha, Miftah. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- . 2002. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- . 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (Jilid II)*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson and Talcot Parsons. New York: Oxford University Press.
- . 2002. *Etika Protestan dan Semangat Kapitalisme (diterjemahkan oleh Yusup Priyasudiarja)*. Surabaya: Pustaka Prometheus.