

Hubungan Budaya Organisasi Dengan Perilaku Birokrasi: Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten/ Kota di Sulawesi Selatan

Burhanuddin Abubakar¹

Abstract

This research aims to analyze the relationship of organizational culture to the bureaucrat behaviors . Bureaucrat behavioural patterns are differentiated in autocratic behaviour, custodial behaviour, supportive behaviour and collegial behaviour. Autocratic behaviour is a behaviour which focuses on self oriented, authority power, loyalty, obedience, and priority to fulfill basic needs. Custodial behaviours is a behaviour which depends on economic resources of an organisation, solidarity, familiarity. Supportive behaviour is a bureaucrat behavior which give strong support on achieving organizational goals and objectives. Collegial behaviour is a behaviour which parallelly focus on performance, familiarity, and solidarity in achieving organizational goals.

The result of the research shows that organizational culture has relationship to autocratic behaviour, custodial behaviour, supporting behaviour and collegial behaviour. Based on contribution, communal culture factor has strong contribution to form supportive and collegial behaviours. Generally, Bureaucrat behavioural patterns of municipality and regency is transitional behaviours that is still practicing traditional behaviours with autocratic and custodial behaviour, and the other side bureaucrat behavioural patterns have oriented to modern bureaucrat behaviour which practice supportive and collegial behaviours.

Key Words: Budaya Organisasi, Perilaku Organisasi, Pemerintah Kabupaten/ Kota

I. 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 (1980) 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

¹ Dr. Burhanuddin Abubakar, M.Si, Mantan Kepala Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur PKP2A II LAN Makasar, ditulis kembali oleh Drs. Haris Faozan, M.Si, Fungsional Peneliti Lembaga Administrasi Negara

utama yang menyatukan perilaku mereka adalah tujuan organisasi. Hal ini penting mengingat perilaku mengarah kepada tujuan 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.

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, 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 kolegial. 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 kolegial 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 budaya organisasi 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 budaya organisasi, sehingga mampu mengungkit atau bahkan mengakselerasi terbentuknya perilaku birokrasi suportif dan kolegial. Budaya organisasi yang demikian dapat memberi kontribusi terjadinya proses perubahan perilaku yang diharapkan dalam rangka peningkatan kinerja birokrat secara bertahap dan berkelanjutan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Budaya Organisasi

Kreitner & Kinicki (2005:79) melihat budaya organisasi sebagai nilai dan keyakinan bersama yang mendasari identitas organisasi. Adapun Robbins (2003:305) mengamati bahwa budaya organisasi mengacu ke suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dengan organisasi-organisasi lain.

Berkaitan dengan konteks tersebut, Schein (1997: 12) mendefinisikan budaya organisasi sebagai “*a pattern of shared basic assumptions that group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and therefore to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel relation to those problems*”. Definisi ini mengandung tiga karakteristik budaya organisasi yang paling penting, yaitu pertama, budaya organisasi diberikan kepada pegawai baru melalui proses sosialisasi; kedua, budaya organisasi mempengaruhi perilaku manusia ditempat kerja; dan ketiga budaya organisasi berlaku pada dua tingkat yang berbeda. Masing-masing tingkat bervariasi dalam kaitannya dengan pandangan ke luar dan kemampuan bertahan terhadap perubahan. Budaya organisasi merupakan wujud anggapan yang dimiliki, diterima secara implisit oleh kelompok dan menentukan bagaimana kelompok tersebut merasakan, memikirkan, dan bereaksi terhadap lingkungan yang beranekaragam.

Senada dengan Schein, menurut Kreitner & Kinicki (2005:83) ada empat fungsi utama budaya organisasi: (1) memberikan identitas organisasi kepada pegawainya; (2) memudahkan komitmen kolektif; (3) mempromosikan stabilitas sistem social; dan (4) membentuk perilaku dengan membantu manajer merasakan keberadaannya. Makna yang mendasar yang membangun budaya organisasi adalah nilai-nilai yang dimiliki organisasi. Nilai merupakan keyakinan yang dipegang teguh dan tampil dalam tingkah laku (Kreitner & Kinicki, 2005:79). Nilai dikategorikan menjadi dua, ada nilai yang mendukung (*espoused values*) merupakan nilai dan norma yang telah dibuat organisasi dan nilai yang diperankan (*enacted values*), yaitu nilai dan norma yang dimiliki pegawai.

Hasil penelitian Kabanoff dan Hott sebagaimana dirujuk Kreitner & Kinicki (2005), mereka mengelompokkan tipologi nilai yang didasarkan pada norma penghargaan antarorganisasi dan struktur kekuasaan organisasi. Norma kekuasaan organisasi menunjukkan keyakinan fundamental organisasi mengenai bagaimana penghargaan harus dialokasikan. Menurut norma penghargaan yang setara, penghargaan harus sebanding dengan kontribusi. Sebaliknya sistem nilai berorientasi kepada egalitarian dimana menghendaki agar organisasi memberikan penghargaan yang sama

pada setiap pegawai, tanpa menghiraukan kontribusi komparatif mereka. Menurut Kabanoff dan Hott, ada empat tipe sistem nilai, yaitu elit, meritokratis, kepemimpinan dan kolegial. Masing-masing sistem nilai terdiri dari seperangkat nilai yang diperkuat dan didukung oleh tipe sistem nilai dan seperangkat nilai yang tidak konsisten atau dikecilkan oleh sistem nilai itu sendiri (Kreitner & Kinicki, 2005:82).

Gambar 1. Tipologi Nilai-Nilai Organisasi



Sumber: B. Kabanoff dan J. Hott dalam (Robert Kreitner & Angelo Kinicki, 2005: 82)

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, yang dilakukan terhadap 85 organisasi Australia selama Tahun 1986-1990, menunjukkan bahwa perubahan organisasi tampaknya tidak berhasil bila didasarkan pada seperangkat nilai yang sangat tidak konsisten dengan nilai-nilai individu pegawai. Hasil penelitian tersebut juga menemukan empat kecenderungan yang menarik mengenai empat tipologi organisasi, yaitu:

- (1) Nilai organisasi cukup stabil dalam waktu empat tahun. Hal ini mendukung pandangan bahwa nilai-nilai bersifat relatif stabil dan bertahan terhadap perubahan;
- (2) Tidak terdapat gerakan universal pada satu tipe sistem nilai. Temuan ini menunjukkan bahwa tidak ada budaya atau sistem nilai organisasi yang terbaik;
- (3) Organisasi dengan sistem nilai elit mengalami sejumlah besar perubahan dalam periode empat tahun. Organisasi elit cenderung menjadi kolegial. Temuan ini konsisten dengan penelitian yang terdahulu bahwa dua pertiga dari pegawai mengindikasikan bahwa mereka menginginkan lebih banyak pengaruh atau pembuatan keputusan dalam pekerjaan mereka; dan
- (4) Terdapat peningkatan jumlah terhadap keseluruhan organisasi yang mendukung nilai individu komitmen pegawai. Pandangan ini konsisten dengan gagasan bahwa sukses organisasi sebagian tergantung pada taraf di mana para pegawai terikat pada organisasinya.

Secara faktual, budaya organisasi dapat dilihat dari yang berwujud fisik dan nonfisik seperti gaya berbusana, penghargaan, mitos, nilai-nilai yang dipublikasikan, upacara dan ritual, tempat parkir khusus, dekorasi dan sebagainya. Pada tingkat yang tidak terlihat, budaya organisasi merefleksikan nilai-nilai dan keyakinan yang dimiliki oleh anggota organisasi. Nilai-nilai tersebut cenderung berlangsung dalam waktu yang lama dan lebih tahan terhadap perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa budaya organisasi mengandung lingkup dan kategori yang cukup luas, yang oleh Schein (1997:10) dikelompokkan dalam sepuluh kategori, yaitu:

(1) observed behavioral regularities when people interact: the language they use, the customs and tradition that evolve, and the rituals they employ in a wide variety of situation; (2) group norms; (3) espoused values; (4) formal philosophy; (5) role of the games; (6) climate; (7) Embedded skills; (8) habits of thinking, mental model, and/or linguistic paradigms; (9) shared meanings; and (10) "root metaphors" or integrating symbols. ((1) Pengamatan perilaku yang berulang ketika orang berinteraksi, bahasa yang digunakan, kebiasaan dan tradisi yang ada, dan ritual-ritual yang mereka lakukan pada situasi yang beragam; (2) norma-norma kelompok; (3) nilai-nilai pendukung; (4) filosofi formal; (5) aturan main; (6) iklim; (7) keterampilan yang melekat; (8) kebiasaan berpikir, model mental, dan atau pola bahasa; (9) saling memahami; (10) "root metaphors" atau simbol-simbol yang melekat.)

Mengacu pada kategori budaya seperti yang dikemukakan Schein, sebenarnya birokrasi pemerintah telah menetapkan beberapa nilai budaya seperti yang tercermin dari PP No. 10 Tahun 1979, tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan. Unsur-unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan meliputi nilai-nilai kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Nilai-nilai tersebut tidak pernah diterapkan secara konsisten sehingga kurang berfungsi sebagai pembentuk perilaku utama birokrasi.

Dalam upaya membentuk nilai-nilai budaya birokrasi, Pemerintah telah menetapkan kebijakan pengembangan budaya kerja aparatur/birokrasi melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2002. Nilai-nilai utama budaya kerja aparatur meliputi, (1) Komitmen dan konsisten terhadap visi, misi dan tujuan organisasi; (2) Wewenang dan tanggung jawab; (3) Keikhlasan dan kejujuran; (4) Integritas dan profesionalisme, (5) Kepemimpinan dan keteladanan; (6) Kebersamaan dan dinamika kelompok; (7) Ketepatan dan kecepatan; (8) Rasionalitas dan kecerdasan emosi; (9) Keteguhan dan ketegasan; (10) Disiplin dan keteraturan kerja; (11) Keberanian dan kearifan; (12) Dedikasi dan loyalitas; (13) Semangat dan motivasi; (14) Ketekunan dan kesabaran; (15) Keadilan dan keterbukaan; dan (16) Ilmu pengetahuan dan teknologi.

Budaya kerja tersebut di atas sejalan dengan tipologi nilai-nilai budaya seperti yang dikemukakan oleh Schein, seperti (1) norma-norma kelompok/organisasi sama dengan nilai-nilai keadilan dan keterbukaan, keberanian dan kearifan, wewenang dan tanggung jawab, kepemimpinan dan keteladanan, kebersamaan dan dinamika kelompok; dan keteguhan dan ketegasan (2) filosofi formal sama dengan nilai-nilai komitmen dan konsisten terhadap visi, misi dan tujuan organisasi; (3) aturan main berarti nilai-nilai disiplin dan keteraturan kerja; (4) iklim sama dengan nilai-nilai keadilan dan keterbukaan; (5) keterampilan yang melekat sama dengan nilai-nilai Ilmu pengetahuan dan teknologi; (6) kebiasaan berpikir, model mental, dan atau pola bahasa; sama dengan

semangat dan motivasi, ketekunan dan kesabaran; keikhlasan dan kejujuran; Integritas dan profesionalisme; ketepatan dan kecepatan; rasionalitas dan kecerdasan emosi dan (7) saling memahami memiliki makna dedikasi dan loyalitas dan (8) “root metaphors” atau simbol-simbol yang melekat

Dari kategori nilai seperti yang dikemukakan di atas, dalam penelitian ini budaya birokrasi dapat didefinisikan sebagai suatu nilai-nilai dasar yang menjadi acuan dalam berpikir, bersikap dan berperilaku yang telah terinternalisasi dalam diri dan kelompok dimiliki oleh setiap anggota organisasi menjadi identitas diri berinteraksi dalam organisasi. Hasil penelitian yang dilakukan Goffee dan Jones (1998) telah mengidentifikasi dua jenis budaya organisasi yang berbeda, yaitu:

- a. Sosiabilitas, Ini suatu ukuran persahabatan. Sosiabilitas yang tinggi berarti orang melakukan hal-hal yang baik satu terhadap yang lainnya tanpa mengharapkan untuk mendapatkan imbalan dan berhubungan satu sama lain dengan cara yang ramah dan bersahabat. Berdasarkan kajian sebelumnya, sosiabilitas itu konsisten dengan satu orientasi orang yang tinggi, orientasi tim yang tinggi, dan focus pada proses, bukan pada hasil.
- b. Solidaritas, yaitu ukuran dari orientasi tugas. Solidaritas tinggi berarti orang dapat mengabaikan bias pribadi atau berkumpul di balik kepentingan bersama dan tujuan bersama. Merujuk pada beberapa kajian sebelumnya, solidaritas ini konsisten dengan perhatian yang tinggi terhadap keagresifan yang rinci dan tinggi.

Dari dua sumbu sosiabilitas dan solidaritas di atas, Goffee dan Jones membaginya menjadi empat tipe budaya, yaitu:

1. Budaya jaringan, yaitu tinggi pada sosiabilitas, rendah pada solidaritas. Organisasi-organisasi ini memandang anggota sebagai keluarga dan sahabat. Orang saling mengenal dan senang satu sama lain. Orang dengan senang hati memberikan bantuan kepada yang lain dan secara terbuka berbagi informasi. Aspek negatif yang besar diasosiasikan dengan budaya ini adalah bahwa fokus pada persahabatan dapat menimbulkan rasa toleransi terhadap orang-orang yang berkinerja jelek dan penciptaan klik-klik politik.
2. Budaya Upahan (rendah pada sosiabilitas; tinggi pada solidaritas). Organisasi-organisasi ini sangat fokus terhadap tujuan. Orang sangat bersemangat dan ditetapkan untuk mencapai tujuan. Mereka mempunyai semangat untuk melakukan segala sesuatu secara cepat dan sangat peka terhadap tujuan. Budaya upahan tidak hanya sekedar menang; mereka juga menghancurkan musuh. Fokus pada tujuan dan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Sisi bawah dari budaya ini adalah bahwa ia dapat mengarah ke suatu perlakuan yang hampir tidak manusiawi terhadap orang yang dipahami sebagai orang yang berkinerja rendah.
3. Budaya Fragmen (rendah pada sosiabilitas; dan rendah pada solidaritas). Organisasi-organisasi ini terdiri dari kaum individualis. Komitmen adalah yang pertama dan terutama bagi individu dan tugas-tugas jabatan mereka. Tidak ada atau hanya sedikit ada identifikasi dengan organisasi. Dalam budaya fragmen, pegawai dinilai hanya dengan produktivitas dan mutu kerja mereka. Hal-hal yang negatif yang besar dalam budaya ini adalah kritik yang besar terhadap orang lain dan tidak adanya kolegialitas.
4. Budaya komunal (tinggi pada sosiabilitas, tinggi pada solidaritas). Kategori yang terakhir ini menghargai baik persahabatan maupun kinerja. Orang punya rasa memiliki tetapi masih ada fokus yang ketat pada pencapaian tujuan. Pemimpin dari

budaya ini cenderung inspirational dan karismatik, dengan satu visi yang jelas tentang masa depan organisasi. Sisi bawah dari budaya-budaya ini adalah bahwa mereka sering mengkomsumsi keseluruhan kehidupan seseorang. Para pemimpin kharismatik mereka sering berupaya menciptakan murid dan bukannya pengikut, menghasilkan satu iklim kerja yang hampir menyerupai kultur.

Berdasarkan uraian konsepsi budaya organisasi yang dikemukakan Schein (1997), Goffee dan Jones (1998), Kabanoff & Hott, dan Chartman & Caldwell maka dapat digarisbawahi bahwa budaya organisasi memiliki karakteristik tipologi budaya dalam pendekatan yang menghubungkan dua kepentingan yang berbeda. Dua kepentingan dimaksud adalah kepentingan dari perspektif individu manusia, yaitu terkait dengan kebutuhan, inisiatif, penghargaan dan keamanan; dan kepentingan dari perspektif kelompok dan organisasi, yaitu berhubungan dengan komitmen pencapaian visi, misi, tujuan, sasaran dan nilai-nilai utama yang harus dipenuhi. Mencermati kajian yang dilakukan oleh Goffe dan Jones (1998), maka diketahui bahwa hasil kajiannya lebih mereduksi variabel-variabel individu dan organisasi yang terwakili dari budaya jaringan, fragmen, upahan dan komunal. Tipe tersebut dipandang cocok untuk menjelaskan budaya birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Sulawesi Selatan. Hal ini terutama berkaitan dengan tingkat abstraksi teorinya yang dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena birokrasi yang lebih mementingkan diri sendiri ketimbang masyarakat yang harus dilayani sebagai sasaran akhir dari tujuan birokrasi Pemerintah Daerah.

B. 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.

Keith Davis (1985:223) menyebutkan bahwa terdapat empat model perilaku organisasi sesuai dengan kecenderungan perubahan, yaitu model otokratik, model kustodial, model suportif dan model kolejal. 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.

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.

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 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.

III. METODE PENELITIAN

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.

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 berdasarkan teknik *purposive sampling* dan acak sederhana (*simple random sampling*).

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*).

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Nilai Rata-rata Penerapan Budaya Organisasi dan Perilaku Organisasi

Budaya organisasi secara signifikan terbukti berpengaruh terhadap empat pola perilaku birokrasi dan hal ini terjadi pada semua daerah penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi pemerintah daerah masih menerapkan perilaku transisional, dimana birokrasi menerapkan perilaku tradisional dengan dengan pola

otokratik dan kustodial di satu sisi, dan disisi lain orientasi perilaku telah berubah kearah perilaku modern dengan menerapkan pola perilaku suportif dan perilaku kolegiat. Hasil penelitian ini menegaskan bahwa pengaruh variabel budaya organisasi terbukti secara signifikan membentuk pola perilaku transisional tersebut.

1. Rata-rata Penerapan Budaya Organisasi

Dalam variabel budaya organisasi, terdapat empat pola budaya organisasi yang diteliti, yaitu budaya jaringan, budaya upahan, budaya fragmen dan budaya komunal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tiga pola budaya organisasi yaitu budaya jaringan, budaya upahan dan budaya fragmen termasuk kategori sedang untuk seluruh daerah penelitian, kecuali budaya komunal, termasuk kategori baik (73,36%) rata-rata seluruh daerah penelitian.

Tabel 2
Rata-rata Penerapan Penerapan Budaya Organisasi Pada Birokrasi Pemerintah Kabupaten/ Kota di Sulawesi Selatan

No	Budaya Organisasi	Kabupaten/ Kota				Total N =223
		Makassar N =59	Gowa N =55	Wajo N =53	Toraja N =56	
1	Budaya Jaringan	65,89	66,97	65,17	65,85	65,87
2	Budaya Upahan	63,97	62,67	64,03	63,20	63,35
3	Budaya Fragmen	66,93	68,55	67,87	68,01	67,83
4	Budaya Komunal	75,63	73,24	72,27	72,45	73,36
	Rata-rata	68,10	76,86	67,33	67,38	67,60

Sumber Data: Hasil Olahan Data Primer

Budaya jaringan pada organisasi birokrasi pemerintah daerah telah diterapkan, walaupun tidak terlalu dominan. Nilai-nilai utama yang ingin dicapai dalam budaya jaringan adalah semangat persahabatan, solidaritas dan kekeluargaan yang menonjol. Orang saling merasa memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Dalam organisasi terbangun rasa kebersamaan, kerja tim dan satu sama lainnya saling memberi dan menerima baik informasi, pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Hal ini lebih menonjol terutama di kantor kecamatan, jumlah pegawai yang sedikit, menumbuhkan semangat solidaritas yang tinggi. Hasil deskripsi responden, misalnya apabila salah satu pegawai di kantor kecamatan tidak hadir, maka yang lainnya membantu melaksanakan tugasnya. Sayangnya semangat solidaritas ini tidak selalu relevan dengan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Misalnya di Kantor Kependudukan dan Cacatan Sipil Kota Makassar, beberapa masyarakat yang ingin mendapat pelayanan dokumen kependudukan harus menunggu beberapa jam untuk mendapatkan pelayanan dari pegawai karena pegawai sering mengikuti pertemuan kekerabatan dan kekeluargaan dalam jam dinas.

Apabila dikonfirmasi dengan nilai budaya kerja aparatur yang telah ditetapkan (misalnya "budaya kebersamaan dan dinamika kelompok"), hal demikian jelas menjadi perekat dalam membangun budaya jaringan dalam organisasi birokrasi. Keadaan demikian sejalan dengan pandangan Goffe dan Jones (1998:21), bahwa budaya jaringan dapat menimbulkan aspek negatif yang besar, karena dengan hanya mengutamakan pada persahabatan dapat menimbulkan rasa toleransi terhadap orang-orang yang berkinerja jelek dan penciptaan klik-klik politik. Oleh karena itu budaya nilai-nilai yang ingin dicapai dari budaya jaringan tidak hanya berdiri sendiri, akan tetapi harus dihubungkan

dengan kepentingan organisasi yang lebih besar agar semangat persahabatan dan pertemanan tidak merugikan kepentingan organisasi itu sendiri.

Nilai utama budaya upahan adalah ingin mencapai tujuan dan sasaran secara efisien dan efektif. Oleh karena itu setiap birokrat dituntut untuk bekerja selalu berorientasi pada visi dan misi organisasi. Pimpinan menetapkan target yang tinggi untuk dicapai oleh pegawainya. Pimpinan menetapkan kontrak kinerja dengan menuntut kepada pegawai untuk selalu fokus terhadap hasil, tujuan dan sasaran organisasi. Misalnya pada Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar memiliki Visi "Makassar Tertib Administrasi Kependudukan Tahun 2010". Setiap anggota organisasi dituntut untuk mencapai visi organisasi. Organisasi memperjuangkan kepentingannya yang utama. Budaya upahan terlihat dengan jelas seperti beberapa nilai yang telah ditetapkan menjadi budaya kerja aparatur melalui Keputusan Menpan Nomor 25/2002, diantaranya adalah nilai tentang "komitmen dan konsisten terhadap visi, misi dan tujuan organisasi". Mereka yang tidak komit terhadap visi/misi organisasi akan dikenakan sanksi.

Temuan ini menerangkan pula bahwa budaya upahan tidak terlalu menonjol dalam birokrasi Pemerintah Daerah. Artinya dalam organisasi tersebut tidak saja visi/misi, tujuan dan sasaran yang dikejar oleh setiap anggota organisasi, melainkan anggota organisasi harus pula memenuhi kebutuhan dan keinginan sebagai salah satu alasan penting bagi mereka untuk bergabung dalam organisasi, seperti kebersamaan, kekeluargaan, rasa solidaritas sehingga mereka menjadi bagian yang utuh dari organisasi mereka.

Selanjutnya hasil penelitian tentang budaya fragmen menggambarkan rata-rata kategori Sedang (67,83%), termasuk empat daerah penelitian, Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja. Budaya organisasi ini menuntut kepada setiap anggota organisasi untuk meningkatkan kapasitas individual mereka, membangun kompetensi, kemampuan dan keterampilan dan komitmen terhadap karier dan tugas. Fokus organisasi adalah berupaya untuk terus-menerus meningkatkan produktivitas kerja secara optimal. Pada budaya ini, semua permasalahan yang dihadapi oleh birokrat dalam melaksanakan pelayanan publik bersumber dari terbatasnya kompetensi, kemampuan dan keterampilan serta sikap dan perilaku kerja birokrat. Tingkat pengaduan masyarakat yang tinggi atas mutu layanan dokumen kependudukan, IMB dan layanan di kantor kecamatan bersumber dari produktivitas birokrat yang kurang memadai. Oleh karena itu organisasi menuntut kepada birokratnya untuk terus-menerus meningkatkan produktivitas dan kinerja pelayanannya dengan cara menyempurnakan pengetahuan dan keterampilan kerja secara terus-menerus.

Deskripsi responden menjelaskan bahwa, birokrat memiliki keterbatasan sumber daya untuk meningkatkan dan mengakses sumber pengetahuan, keterampilan dan sikap serta perilaku kerja baru yang dituntut oleh masyarakat. Contoh sarana kerja dikantor kecamatan pada daerah penelitian Toraja, Wajo dan Gowa masih sangat minim, pada umumnya pegawai hanya menggunakan mesin tik untuk melayani masyarakat. Selama lima tahun terakhir, rata-rata pegawai kecamatan belum pernah ikut pelatihan teknis dan fungsional sesuai dengan bidang tugasnya.

Tuntutan birokrasi untuk meningkatkan penerapan budaya fragmen dalam birokrasi pemerintah daerah belum sebanding dengan dukungan organisasi birokrasi terhadap birokrat. Untuk dapat meningkatkan kompetensi, kemampuan, keterampilan dan sikap kerja baru harus didukung oleh sumber daya yang memadai dari organisasi. Sumber daya

tersebut dapat berupa pembiayaan untuk pengembangan SDM, peningkatan kesejahteraan, dukungan teknologi kerja yang memadai sesuai dengan tuntutan tugas.

Sementara itu budaya komunal merupakan budaya organisasi sangat dominan mempengaruhi interaksi birokrat dalam organisasi birokrasi pada semua daerah penelitian. Budaya ini menjelaskan hubungan dua arus utama dalam organisasi, yaitu orientasi utama pada pencapaian visi/misi, tujuan dan sasaran organisasi dengan menyeimbangkan kepentingan manusia untuk memelihara persahabatan, solidaritas, kekerabatan dan kekeluargaan. Dalam budaya ini, organisasi membangun budaya kerja tim yang kuat, semangat kebersamaan melewati batas-batas struktural dan berdampak psikis terhadap anggota organisasi. Pegawai memiliki komitmen organisasional yang kuat dalam mencapai visi dan misi. Akan tetapi organisasi juga sangat berkepentingan memelihara dan memenuhi segala kebutuhan anggotanya melalui semangat kebersamaan, persahabatan dan solidaritas. Wujud dari budaya ini adalah tumbuhnya rasa memiliki anggota terhadap organisasinya dan sebaliknya organisasi dapat mencapai tujuannya melalui upaya yang sungguh-sungguh dilakukan oleh setiap anggotanya.

Hasil deskripsi responden dapat dikemukakan bahwa penyebab utama belum fokusnya pencapaian visi/misi organisasi adalah keterlibatan pegawai dalam perumusan visi/misi, tujuan dan sasaran yang rendah, standar kinerja belum diterapkan, penilaian kinerja dan kurangnya umpan balik terhadap kinerja birokrat. Hal ini termasuk nilai-nilai yang dikejar dalam sumbu solidaritas dalam budaya komunal. Namun untuk ukuran-ukuran sosiabilitas, seperti persahabatan, kekeluargaan, solidaritas cukup menonjol. Akan tetapi semangat untuk membangun tim kerja yang kuat, untuk kepentingan organisasi masih memberi perspektif belum baik dalam membangun budaya komunal. Sosiabilitas masih lebih dominan diorientasikan untuk kepentingan individu dan kelompok

2. Rata-rata Perilaku Birokrasi

Uraian sebelumnya menjelaskan ada empat pola perilaku birokrasi, yaitu perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegial. 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 kolegial; yaitu pola perilaku birokratik yang memiliki orientasi manusia dan orientasi kinerja yang optimal. Indikatornya kemitraan, kerja tim, tanggung jawab, swadisiplin, aktualisasi diri dan antusiasisme yang tinggi dalam berprestasi.

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 Kolegial	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 kolegial (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 kolegial.

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 kolegial. Ini berarti perilaku birokrasi mengarah kepada perilaku yang dipraktekkan pada organisasi modern. Temuan ini sejalan dengan temuannya Davis (1985:224) kecenderungan perubahan perilaku organisasi dari karakteristik yang tertutup kearah sistem terbuka, dari orentasi 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.

B. Pembahasan Hubungan Antar Variabel

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

hubungan antara budaya organisasi dengan empat perilaku birokrasi. Hasil uji analisis jalur (Tabel 4) menunjukkan bahwa budaya organisasi berhubungan terhadap empat perilaku birokrasi pada seluruh daerah penelitian, Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja. Hal ini berarti budaya organisasi memberi pengaruh yang kuat terhadap munculnya perilaku otokratik seperti di Makassar (0,780), Gowa (0,659), Wajo (0,929) dan Toraja (0,730). Budaya organisasi berhubungan secara signifikan terhadap perilaku kustodial, Makassar (0,722), Gowa (0,839), Wajo (0,898), dan Toraja (0,439). Hubungan budaya organisasi terhadap perilaku suportif cenderung kuat seperti pada semua daerah, seperti Makassar (0,807), Gowa (0,541), Wajo (0,905) dan Toraja (0,759). Sementara pengaruh budaya organisasi terhadap perilaku kolegal menunjukkan kecenderungan yang sama dengan tiga pola budaya yang lainnya.

1. Budaya Organisasi terhadap perilaku otokratik

Pola hubungan yang sangat signifikan antara budaya organisasi dengan perilaku otokratik terjadi di Kota Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja. Artinya semakin tinggi penerapan budaya organisasi semakin besar pengaruhnya terhadap perilaku otokratik. Kontribusi masing-masing budaya organisasi terhadap perilaku otokratik cukup bervariasi positif walaupun tidak terlalu kuat signifikansinya. Misalnya kontribusi budaya jaringan terhadap perilaku otokratik. Budaya jaringan, yaitu suatu nilai-nilai utama dalam organisasi yang berusaha mengembangkan nilai-nilai kekerabatan dan kekeluargaan yang tinggi dan dominan dalam organisasi. Hubungan dengan perilaku otokratik adalah dengan nilai-nilai kekerabatan dan kekeluargaan yang tinggi dapat mendorong berkembangnya loyalitas, kepatuhan, taat terhadap otoritas dan kewenangan yang dimiliki oleh pimpinan.

Kontribusi budaya upahan terhadap perilaku otokratik cukup signifikan. Nilai utama yang ingin dicapai dalam budaya upahan adalah menginginkan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi yang lebih tinggi tanpa memperhatikan kekurangan anggotanya. Birokrat bekerja dengan mengandalkan loyalitas, kepatuhan dan kewenangan berhubungan terhadap upaya pencapaian tujuan organisasi walaupun kurang memperhatikan kemampuan dan kreativitas birokrat. Birokrat hanya dituntut untuk tetap loyal dan patuh terhadap pimpinan. Dampak bagi organisasi, perilaku seperti tidak mampu mendorong organisasi bekerja mencapai kinerja yang tertinggi karena hanya yang dituntut adalah kontribusi seseorang yang tinggi terhadap organisasi, sedangkan kontribusi organisasi terhadap birokratnya kurang diperhatikan.

Budaya fragmen adalah suatu budaya organisasi dimana setiap orang dalam organisasi hanya memperhatikan dirinya sendiri dalam bekerja. Goffee dalam Robbins (2003:327) menjelaskan bahwa universitas, dan kantor pengacara serta profesional termasuk yang menganut budaya fragmen. Walaupun birokrat bekerja keras dalam budaya fragmen, tetapi kebutuhan utama mereka bekerja untuk kepentingan dirinya dalam mempertahankan eksistensi dirinya dalam organisasi.

Budaya komunal memberi kontribusi yang sangat signifikan terhadap perilaku otokratik melalui orientasi nilai-nilai persahabatan dan orientasi kinerja secara bersamaan. Kontribusinya terhadap perilaku otoriter terutama nilai-nilai kebersamaan dan kekeluargaan dalam budaya komunal berkembang dalam kerangka loyalitas, kepatuhan untuk kepentingan kelompok dan organisasi.

Tabel 4.
Hubungan Langsung dan Tak Langsung Budaya Organisasi Terhadap Perilaku Birokrasi

No.	Pengaruh Peubah			Langsung (r)	Tidak Langsung (r)	Jumlah
Makassar						
1	Budaya Org.	ke	Perilaku Otokratik	0.490	0.290	0,780
2	Budaya Org.	ke	Perilaku Kustodial	0.561	0.161	0,722
3	Budaya Org.	ke	Perilaku Suportif	0.494	0.313	0,807
4	Budaya Org.	ke	Perilaku Kolegial	0.532	0.258	0,790
Gowa						
1	Budaya Org.	ke	Perilaku Otokratik	0.528	0.131	0,659
2	Budaya Org.	ke	Perilaku Kustodial	0.358	0.123	0,839
3	Budaya Org.	ke	Perilaku Suportif	0.630	-0.089	0,541
4	Budaya Org.	ke	Perilaku Kolegial	0.675	0.128	0,803
WAJO						
1	Budaya Org.	ke	Perilaku Otokratik	0.905	0.024	0,929
2	Budaya Org.	ke	Perilaku Kustodial	0.789	0.109	0,898
3	Budaya Org.	ke	Perilaku Suportif	0.681	0.224	0,905
4	Budaya Org.	ke	Perilaku Kolegial	0.531	0.266	0,797
Tana Toraja						
1	Budaya Org.	ke	Perilaku Otokratik	0.797	-0.067	0,730
2	Budaya Org.	ke	Perilaku Kustodial	0.378	0.061	0,439
3	Budaya Org.	ke	Perilaku Suportif	0.329	0.424	0,753
4	Budaya Org.	ke	Perilaku Kolegial	0.459	0.145	0,604

Sumber: *Olahan Data Primer*

2. Budaya Organisasi terhadap perilaku Kustodial

Hubungan budaya organisasi terhadap perilaku kustodial sangat signifikan setiap daerah penelitian. Misalnya Kota Makassar pengaruh budaya organisasi terhadap perilaku kustodial sangat signifikan (0,561), Gowa (0,358), dan yang tertinggi adalah Wajo (0,789) serta Toraja (0,378).

Perilaku kustodial adalah suatu perilaku birokrat yang berlindung dan menggunakan sumber daya organisasi untuk kepentingan diri dan kelompoknya. Variabel budaya organisasi yang memberi kontribusi terhadap pembentukan perilaku kustodial adalah budaya jaringan, budaya upahan dan budaya komunal. Budaya jaringan ini berusaha mengembangkan nilai-nilai kekerabatan dan kekeluargaan. Perilaku yang menonjol, organisasi memandang anggota sebagai keluarga dan sahabat. Setiap kesalahan pegawai ditolerir untuk menjaga nilai-nilai kekeluargaan dan kekerabatan. Hubungan budaya organisasi terhadap perilaku kustodial cukup signifikan baik langsung maupun tak langsung melalui sistem birokrasi dan budaya lokal.

Nilai-nilai budaya jaringan seperti kekeluargaan dan kekerabatan memberi kontribusi terhadap terbentuknya pola perilaku kustodial. Misalnya, birokrat berperilaku memanfaatkan sumber daya organisasinya untuk kepentingan diri dan kelompoknya, memenuhi rasa aman, ingin dilindungi hak-haknya, kariernya, kesejahteraannya, jaminan pensiun dan jaminan kesehatannya oleh organisasi. Akibatnya

pola kerjasama yang berkembang dalam organisasi tersebut bersifat pasif. Budaya jaringan memiliki hubungan dengan perilaku kustodial. Goffee (1998) melihat bahwa nilai-nilai budaya jaringan kekeluargaan dan kekerabatan memiliki solidaritas (orientasi kinerja) yang rendah dan sosiabilitas (orientasi manusia) yang tinggi.

Kontribusi faktor budaya upahan terhadap perilaku kustodial dapat dilihat pada nilai individualistiknya yang berdampak pada rendahnya orientasi terhadap kepentingan organisasi yang lebih luas dan mendorong birokrat untuk mengakses dan menguasai sumber daya ekonomi organisasi untuk kepentingan diri dan kelompoknya. Demikian juga kontribusi faktor budaya komunal terhadap perilaku kustodial cukup besar. Hal ini dapat dilihat dari perlakuan organisasi terhadap birokrat sebagai suatu keluarga dan menghargai nilai-nilai persahabatan yang berlebihan, meskipun dalam hal-hal tertentu tetap mengutamakan kinerja untuk mencapai tujuan organisasi.

3. Budaya Organisasi terhadap perilaku Suportif

Hubungan budaya organisasi terhadap perilaku suportif sangat signifikan. Hal ini memberikan pemahaman bahwa semakin tinggi penerapan budaya organisasi semakin tinggi munculnya perilaku suportif. Dilihat dari masing-masing kontribusi faktor budaya organisasi terhadap perilaku suportif, dapat diketahui bahwa ada tiga pola budaya organisasi yang membentuk perilaku suportif yaitu budaya jaringan, budaya fragmen dan budaya komunal.

Pembentukan perilaku suportif melalui faktor budaya jaringan sangat tinggi. Misalnya nilai kekeluargaan dan kekerabatan yang tinggi akan mendorong berkembangnya perilaku suportif, misalnya, birokrat memberi dukungan terhadap pencapaian kinerja organisasi melalui semangat kerjasama yang baik, kekerabatan yang positif terhadap pencapaian kinerja. Artinya walaupun nilai kekeluargaan dan kekerabatan memiliki dampak negatif terhadap rendahnya komitmen dan konsistensi dalam pencapaian kinerja organisasi, akan tetapi dengan ketaatan birokrat terhadap pengelolaan organisasi yang teratur, hal demikian akan menimbulkan dukungan yang semakin kuat kepada birokrat dalam pencapaian tujuan organisasi.

Demikian juga kontribusi faktor budaya komunal terhadap perilaku suportif sangat signifikan. Misalnya, nilai-nilai utama budaya komunal yang secara bersamaan berorientasi untuk menghargai persahabatan dan kinerja akan memberi kontribusi yang sangat signifikan terhadap perilaku suportif suatu perilaku yang berorientasi pada upaya birokrat untuk memberi dukungan yang besar terhadap pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Dengan penerapan budaya komunal yang kuat dan konsisten maka akan mendorong berkembangnya perilaku suportif, seperti misalnya tumbuhnya kesadaran dalam mengelola sumber daya organisasi secara tertib untuk kepentingan organisasi.

Budaya komunal mendorong pula berkembangnya penghargaan organisasi terhadap prestasi kerja pegawai sehingga dari prestasi tersebut menjadi motivator utama bagi setiap pegawai untuk menghasilkan kinerja secara optimal bagi organisasinya. Fakta ini dapat dilihat dari semangat para pegawai di kantor kecamatan, petugas lapangan yang mengendalikan IMB dan pelayanan dokumen kependudukan pada Kota Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja, dimana mereka menunjukkan kontribusi kinerja maksimal mereka terhadap organisasinya. Apabila dilihat dari penghargaan dan tunjangan yang mereka terima belumlah setimpal dengan pengabdian mereka terhadap negara dan masyarakat melalui tugas-tugas mereka sehari-hari.

4. Budaya Organisasi terhadap perilaku Kolegial

Hubungan budaya organisasi terhadap perilaku kolegial terbukti sangat signifikan. Apabila dilihat dari kontribusi masing-masing faktor budaya terhadap perilaku kolegial menunjukkan bahwa budaya komunal, budaya jaringan dan budaya fragmen memberi kontribusi terhadap timbulnya perilaku kolegial. Pada kenyataannya budaya komunal sangat menonjol dan dominan diterapkan pada birokrasi pemerintah daerah dibandingkan dengan budaya jaringan, budaya upahan dan budaya fragmen. Hal ini memberikan pengertian bahwa nilai-nilai utama budaya komunal adalah berorientasi untuk menghargai persahabatan dan kinerja secara bersamaan memberi kontribusi yang sangat signifikan terhadap perilaku kolegial, yaitu suatu perilaku yang berorientasi pada prestasi kerja tinggi. Dengan penerapan budaya komunal yang secara konsisten akan mendorong berkembangnya perilaku kolegial yang berorientasi terhadap tumbuhnya pola kemitraan dalam bekerja, kerja tim yang kuat, orientasi prestasi, terwujudnya swadisplin dan tanggungjawab terhadap pekerjaan. Goffee dalam Robbins (2003:327) menyatakan bahwa budaya komunal akan mendorong setiap orang dalam organisasi untuk mencapai kinerja yang tinggi dengan orientasi kekerabatan dan kekeluargaan yang sangat menonjol.

Berdasarkan hasil penelitian ini, budaya komunal merupakan budaya yang dinilai paling sesuai untuk dikembangkan dalam birokrasi pemerintah daerah dalam mengembangkan perilaku kolegial. Hal demikian dengan pertimbangan (1) Budaya komunal adalah berdasarkan nilai-nilai budaya lokal. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa ternyata kontribusi budaya "pace" --yaitu semangat solidaritas, kekeluargaan dan kekerabatan-- sangat kuat dalam membentuk budaya komunal sehingga mempengaruhi perilaku birokrasi pemerintahan daerah, (2) Budaya komunal dapat menghargai persahabatan dan kekeluargaan tanpa menghilangkan pencapaian kinerja organisasi yang tinggi, dan (3) Budaya komunal dapat mendorong berkembangnya perilaku kolegial yang secara signifikan berorientasi pada pencapaian prestasi organisasi yang tinggi tanpa menghilangkan penghargaan organisasi terhadap birokratnya. Oleh karena itu, perilaku yang dapat dikembangkan pada organisasi birokrasi ke depan adalah perilaku kolegial yang didukung oleh budaya komunal yang kuat (Goffee, 1998; Davis, 1985).

Melalui Tabel 5, secara deskriptif dapat dijelaskan bahwa budaya organisasi -- meliputi budaya jaringan, upahan, fragmen, dan budaya komunal-- sangat berpengaruh terhadap empat pola perilaku birokrasi pemerintahan daerah --pola perilaku otokratik, kustodial, suportif dan kolegial. Temuan ini terbukti terhadap empat daerah penelitian -- Makassar, Gowa, Wajo dan Toraja-- baik secara langsung maupun tak langsung memiliki hubungan yang signifikan. Temuan ini menggambarkan bahwa ternyata yang menyebabkan perilaku birokrasi pemerintahan daerah transisional adalah pengaruh budaya organisasi. Budaya organisasi menyebabkan timbulnya perilaku tradisional dengan pola otokratik dan kustodial. Disisi lain dengan pengaruh budaya organisasi menyebabkan perilaku birokrasi menerapkan perilaku modern dengan mempraktekkan pola suportif dan kolegial. Transisi perilaku birokrasi akan bergeser kearah perilaku modern dengan menerapkan prinsip-prinsip organisasi yang universal mendorong berkembang birokrasi dengan sistem yang terbuka, orientasi terhadap manusia,

penyebaran kekuasaan, mengembangkan sikap positif terhadap orang lain, keseimbangan fokus pada kebutuhan pegawai dan organisasi, dan para pemimpin mengembangkan kemitraan dan memberi dukungan terhadap kerja tim (Davis, 1985:224).

Tabel 5. Hubungan antar variabel Budaya Organisasi Terhadap Perilaku Birokrasi Berdasarkan Daerah Penelitian

Variabel Budaya Organisasi	Kabupaten/Kota dan Perilaku Birokrasi			
	Makassar	Gowa	Wajo	Toraja
Budaya Organisasi: • Budaya Jaringan • Budaya Upahan • Budaya Fragmen • Budaya Komunal	Perilaku Otokratik: • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim	Perilaku Otokratik: • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim	Perilaku Otokratik: • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim	Perilaku Otokratik • Orientasi kekuasaan dan kewenangan • Kepatuhan • Ketergantungan pada atasan • Pemenuhan kebutuhan pokok • Prestasi yang minim
	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 • 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 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: Hasil Olahan Data Primer

Berdasarkan hasil uji hubungan melalui analisis jalur diketahui bahwa budaya organisasi --yaitu budaya jaringan, budaya upahan, budaya fragmen (terpotong), dan

budaya komunal-- berhubungan secara signifikan terhadap empat polan perilaku birokrasi yaitu perilaku otokratik, kustodial, suportif dan perilaku kolegial.

Kontribusi budaya fragmen --suatu budaya individualistik, mementingkan diri pribadi birokrat daripada kepentingan organisasi-- terhadap perilaku otokratik --perilaku yang berpihak kepada kepentingan diri sendiri, melalui orientasi pemenuhan kebutuhan fisik, kekuasaan, kewenangan dan loyalitas-- menunjukkan kontribusi sangat signifikan.

Demikian juga halnya tentang budaya jaringan, kontribusinya terhadap terbentuknya perilaku kustodial sangat signifikan. Karakteristik budaya jaringan adalah menonjolkan nilai persahabatan dan kekeluargaan dalam birokrasi sangat dominan. Organisasi yang cenderung memaksimalkan nilai-nilai kekeluargaan dan persahabatan akan cenderung permisif dan kurang menghargai prestasi dan produktivitas (Davis, 1985). Budaya organisasi yang konservatif dan kompromistik cenderung membiarkan perilaku pejabat publik yang tidak diharapkan (Mariana, 2007:v).

Kontribusi budaya organisasi yang bersifat komunal --yaitu memiliki orientasi kinerja dan menghargai persahabatan dan kekeluargaan yang tinggi-- turut memberi kontribusi terhadap terbentuknya perilaku kolegial --suatu perilaku yang menuntut kepada birokrat untuk memiliki tanggungjawab yang kuat, swadisiplin, berkembangnya pola kemitraan dalam bekerja dan tumbuhnya tim kerja yang kuat dalam mencapai tujuan dan sasaran organisasi.

Hasil penelitian Mariana (2007) di Jawa Barat menemukan bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap perilaku pejabat publik secara signifikan. Kondisi budaya organisasi pada Pemerintah Jawa Barat dibentuk oleh nilai-nilai dan norma kolektif yang cenderung konservatif dan tidak adaptif terhadap nilai-nilai baru yang berasal dari luar lingkungan birokrasi. Perilaku pejabat publik cenderung mengarah pada perilaku yang tidak diharapkan, seperti orientasi kekuasaan, jabatan, status, kejahatan kerah putih, penyiapan, dan cenderung membiarka. Perilaku otokratik dan perilaku kustodial merupakan perilaku yang tidak diharapkan dalam organisasi modern, karena merugikan kepentingan organisasi dan masyarakat yang dilayani oleh birokrat, termasuk karakteristik perilaku yang terjadi pada organisasi tradisional yang mengandalkan kewenangan, hirarki, kekuasaan, dan bersifat tertutup (Davis, 1985; Hasan, 2004; Mintzberg, 1981).

Temuan yang sama juga dikemukakan Kausar (2006) yang meneliti tentang budaya patron-klien dalam perilaku birokrasi di daerah, kasus di Kabupaten Tulang Bawang Provinsi Lampung, bahwa terjadi hubungan yang signifikan antara budaya patron-klien, utamanya memperllemah kinerja birokrasi. Hal ini terjadi karena birokrasi tidak rasional dan tidak netral, hanya mengutamakan birokratnya saja dan mengutamakan kepentingannya sendiri bukan untuk kepentingan masyarakat.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian sebelumnya, penelitian menyimpulkan bahwa budaya organisasi berhubungan terhadap perilaku otokratik dan perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegial. Berdasarkan kontribusinya, faktor budaya komunal memiliki kontribusi yang sangat kuat terhadap terbentuknya perilaku suportif dan perilaku kolegial. Hasil analisis pada daerah penelitian menunjukkan bahwa budaya organisasi memiliki hubungan terhadap empat pola perilaku, yaitu perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolegial. Selain itu, 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

- 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.
- 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)
- Hofstede, Geert. 1997. *Culture and Organizational Sofwere of the Mind*, McGraw-Hill, New York, 1997.
- Kausar, A.S. 2006. *Budaya Patron-Klien Dalam Perilaku Birokrasi di Daerah. Studi kasus 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.
- 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.
- Robbins, Stephen P. 2003. *Perilaku Organisasi, (Jilid 1 dan 2)*, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Schein, Edgar H. 1997. *Organizational Culture and Leadership, Second Edition*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, US.
- 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.