

# ANALISIS PERILAKU BIROKRASI DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DI KELURAHAN LAMBARA KECAMATAN TAWAELI

Dewi Sartika

*dewisartikasanjaya@yahoo.com*

*(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Tadulako)*

## Abstract

*This research was aimed at knowing and analyzing bureaucracy behaviors in running public service in Lambara, Tawaeli. Theories dealing with the bureaucracy behaviors comprising both individual and bureaucracy characteristic were taken from Miftah Thoha. This was qualitative. The research informants were selected by using a purposive sampling technique and there were five informants determined. They were village chief, Cillage secretary, head of law and order section, and society. Next, the methods of gathering data were observation deep interview, and documents, while the technique of data analysis comprised data reduction, data presentation, and verification. Based on the analysis, the research result showed that the the bureaucracy behaviors in running public service in Lambara, Tawaeli have not shown his/her good characteristic. For example, the staff still have not had good ability, needs, and experience even though they had good confidence and expectation. In addition, the bureaucracy characteristics have not shown maximum result in as much as the aspect aspects like hierarchy, duties, authority and responsibility still have not run well yet as expected. Only reward system and control system aspect have shown good result.*

**Keywords:** *bureaucracy behaviors, individual characteristics, bureaucracy characteristics.*

Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, sepanjang Orde Baru kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Sehingga apabila orang berbicara tentang birokrasi selalu berkonotasi negatif. Birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien. Dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi pemerintah seringkali dipandang secara dikotomis, selain dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan sehari-hari, birokrasi juga seringkali dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat dan bertele-tele.

Gejala patologi (penyakit) birokrasi tersebut telah lama menggerogoti sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia. Patologi birokrasi merupakan sesuatu yang kompleks,

karena memiliki keterkaitan dengan berbagai aspek organisasional, baik yang menyangkut struktur maupun kultur. Bentuk-bentuk patologi dan berbagai penyebabnya pada dasarnya dapat diidentifikasi, namun terapi atau solusi untuk mengatasinya bukanlah suatu hal yang mudah. Hal ini seperti yang dialami di Indonesia, dimana reformasi birokrasi telah lama dilakukan oleh pemerintah, namun sampai saat ini sistem birokrasi belum mampu mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi.

Berkaitan dengan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, birokrasi publik tentunya memberikan kontribusi yang sangat besar, karena semua yang termasuk dalam lingkup penyelenggaraan negara tidak terlepas dari konteks *public service* dan *public affairs*. Dengan demikian peran pemerintah yang sangat strategis tersebut akan banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan tugas dan fungsinya, karena

peran birokrasi pemerintah saat ini sudah bergeser, di mana dahulu pemerintah dilayani, sekarang sebaliknya pemerintah melayani masyarakat.

Konteks hubungan birokrasi dengan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sudah sangat lama terdengar keluhan, namun sampai saat ini belum ada perubahan yang berarti. Bahkan, harapan masyarakat bahwa pergantian rezim akan membawa perbaikan terhadap penyelenggaraan layanan publik ternyata tidak pernah terwujud. Pemerintahan sudah mengalami pergantian selama beberapa kali, tetapi perilaku birokrasi terutama dalam pelayanan publik belum banyak berubah. Sementara perilaku organisasi menurut Davis (1996:5) adalah telaah dan penerapan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi.

Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik secara garis besar ditentukan oleh 3 (tiga) aspek, yaitu: bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumber daya manusia dan kelembagaan (organisasi). Berdasarkan ketiga aspek tersebut, maka penelitian ini akan diarahkan untuk mengkaji aspek sumber daya manusia dengan penekanan pada perilaku birokrasi dalam pelayanan publik, terutama perilaku yang bersifat patologis. Perilaku birokrasi yang bersifat patologis bukanlah merupakan hal yang berdiri sendiri, tetapi merupakan hasil interaksi antara berbagai aspek, seperti struktur birokrasi, serta berbagai aspek yang ada dalam lingkungan, terutama aspek budaya, serta aspek penerapan teknologi, terutama teknologi informasi sebagai penunjang dalam pemberian layanan.

Untuk membentuk perilaku birokrasi dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Thoha (2002:184) menjelaskan bahwa perilaku manusia adalah fungsi dari interaksi antara individu dengan lingkungannya. Perilaku seorang individu terbentuk melalui proses interaksi antara individu itu sendiri dengan lingkungannya. Lebih lanjut Thoha (2002:185) menjelaskan bahwa karakteristik

dari individu dapat tercapai jika didukung oleh kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman dan pengharapan. Sedangkan karakteristik birokrasi dapat didukung dengan adanya hirarki, tugas-tugas, wewenang tanggung jawab, sistem *reward* dan sistem kontrol. Jika karakteristik individu (aparatur) dan karakteristik organisasi (birokrasi) berinteraksi, maka terbentuklah perilaku individu (aparatur) dalam organisasi (birokrasi).

Perilaku birokrasi tersebut akan menuntun penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, yang dalam hal ini masyarakat Kelurahan Lambara Kecamatan Tawaeli. Kelurahan Lambara dalam penyelenggaraan pelayanan dilakukan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang meliputi kesederhanan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kemudahan akses, keramahan, dan kenyamanan, yang dikolaborasi dengan Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2007 tentang Uraian Tugas Pemerintah Kelurahan. Keberadaan aturan tersebut akan menuntun perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik agar tidak menyimpang.

Berdasarkan hasil observasi awal, penulis menemukan beberapa fenomena yang berkaitan dengan perilaku birokrasi dalam pelayanan di Kelurahan Lambara Kecamatan Tawaeli, yaitu keterlambatan aparat masuk kantor sehingga memperlambat proses kepengurusan, adanya ketergantungan dengan pegawai lain dalam pelayanan, tidak ada inisiatif dalam bertindak, sering menunda pelayanan, dan sebagian besar aparat tidak mengerti tugas pokok dan fungsinya sehingga dalam pelayanan masih sering tumpang tindih. Fenomena-fenomena tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pelayanan di Kelurahan Lambara belum maksimal. Pelayanan di Kelurahan Lambara selama ini terjadi gejala berupa pelayanan yang kurang efisien dan

kurang efektif sehingga sering menimbulkan pelayanan yang buruk dan sistem administrasi yang masih belum jelas.

Berdasarkan uraian dan fenomena yang dikemukakan, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu bagaimana perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kelurahan Lambara Kecamatan Tawaeli dengan tujuan untuk mengetahui dan menganalisis perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kelurahan Lambara Kecamatan Tawaeli.

## **METODE**

Jenis penelitian kualitatif, karena mengkaji penelitian dengan satu konsep teori sehingga tidak menggambarkan hubungan sebab akibat, selain itu pemilihan penelitian kualitatif karena peneliti menjadi instrumen penelitian yang dilakukan sehingga dapat memudahkan peneliti dalam menggali informasi melalui wawancara secara mendalam kepada para informan. Informan yang dilibatkan dalam penelitian ini terdiri dari Lurah, Sekretaris Lurah, Kepala Seksi Trantib, dan Masyarakat 2 (dua) orang. Informan tersebut ditentukan secara *purposive* dengan pertimbangan bahwa informan yang dipilih adalah informan yang mengetahui dan memahami masalah yang diteliti yang terkait dengan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kelurahan Lambara. Jumlah informan pada penelitian ini ditentukan sebanyak 5 orang. Teknik pengambilan dan pengumpulan data meliputi pengamatan, wawancara mendalam dan dokumentasi, sedangkan teknik analisis data meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Perilaku Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kelurahan Lambara Kecamatan Tawaeli**

Perilaku birokrasi yang bersifat patologis bukanlah merupakan hal yang berdiri sendiri, tetapi merupakan hasil interaksi antara berbagai aspek, seperti aspek birokrasi dan aspek individu yang ada dalam lingkungan. Aspek individu membawa ke tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman masa lainnya. Ini semua merupakan karakteristik individu, sedangkan karakteristik birokrasi terdiri dari susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem penggajian tertentu, adanya sistem pengendalian. Jika karakteristik individu yang dikemukakan berinteraksi dengan karakteristik birokrasi, maka timbullah perilaku birokrasi.

#### **Karakteristik Individu**

Karakteristik individu merupakan hasil interaksi di antara individu di dalam organisasi yang ditentukan dengan kemampuan, kepercayaan, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman.

##### **1) Kemampuan**

Kemampuan dapat dikatakan sebagai keterampilan yang dimiliki individu atau pegawai dalam bekerja karena dengan kemampuan yang dimiliki individu tersebut seorang pegawai akan bekerja dengan kreatif untuk dapat menunjang pekerjaannya di dalam organisasi atau lembaga. Kemampuan individu atau pegawai juga dapat dilihat dari tingkat pendidikannya, baik itu pendidikan formal maupun pendidikan informal. Selain itu pengalaman kerja yang dimiliki pegawai dapat mendukung untuk menghasilkan kemampuannya dalam bekerja terutama dalam melayani masyarakat yang memiliki tuntutan akan pelayanan yang berkualitas.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat belum saragam, hal ini ditunjukkan dengan hasil di atas yang menggambarkan bahwa perbedaan hasil pelayanan seperti masalah ketersediaan data yang sudah ada formatnya dan yang belum memiliki format. Hal ini dapat dilihat dari pelayanan yang memiliki format dan hanya memerlukan poengesahan dari yang berwenang sudah dilakukan dengan baik karena tidak semua pegawai yang ada mampu menjalankan sistem teknologi sehingga pegawai yang ada hanya dapat menyelesaikan pekerjaan dengan baik jika pekerjaan tersebut telah memiliki format seperti surat keterangan domisili dan kepemilikan SPPT PBB.

Sementara untuk pelayanan yang lain tidak dapat dilaksanakan dengan baik akibat keterbatasan sumberdaya pelaksana seperti dalam hal pelayanan data ternak, data kemiskinan dan data bangunan. Hal ini juga diakibatkan oleh adanya kekosongan jabatan di Kelurahan Lambara yang kaitannya dengan pelaksanaan pelayanan seperti data ternak, data kemiskinan dan data bangunan tepatnya pada seksi pemerintahan dan seksi sosial kemasyarakatan yang memegang peranan dalam pelayanan tersebut tidak memiliki pejabat yang bertanggung jawab terhadap tugas pokok dan fungsinya sehingga dapat mempengaruhi pelayanan kepada masyarakat.

Perilaku pegawai dalam hal kemampuan bekerja masih kurang, artinya kemampuan pegawai di Kelurahan Lambara masih sangat rendah hal ini ditunjukkan dengan data sekunder yang didapatkan bahwa dari 8 (delapan) pegawai yang ada, hanya 1 (satu) yang berpendidikan sarjana, sisanya berpendidikan Sekolah Menengah Umum (SMU). Data sekunder tersebut menunjukkan bahwa kemampuan pegawai yang ada masih sangat terbatas, baik dari segi kemampuan maupun dalam hal memberikan pelayanan.

Kemampuan pegawai secara individu sangat mendukung dalam memberikan

pelayanan yang sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat, namun kemampuan pegawai secara individu di Kelurahan Lambara berbanding yang ditunjukkan dengan hasil di atas menggambarkan bahwa kemampuan pegawai yang ada dalam memberikan pelayanan masih kurang, hal ini didasarkan oleh karena masih adanya pegawai yang kurang memiliki pengetahuan di bidangnya, bahkan adanya penempatan pegawai yang kurang sesuai dari pimpinan membuat eektivitas pelayanan dan dikerja pegawai menjadi terhambat. Hal ini ditunjukkan dengan data pegawai di Kelurahan Lambara bahwa penempatan atau mutasi pegawai kurang sesuai seperti yang terlihat pada Tabel keadaan pegawai yang menunjukkan bahwa mutasi pegawai kurang sesuai pada seksi keamanan dan ketertiban (pegawai dari dinas kebakaran selama 21 tahun) serta seksi ekonomi pembangunan (staf kantor satuan polisi pamong praja selama 30 tahun).

Berdasarkan hasil penelitian secara keseluruhan terkait dengan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan di Kelurahan Lambara yang dilihat dari kemampuan individu dalam memberikan pelayanan menunjukkan hasil yang belum maksimal, karena hasil yang didapatkan menunjukkan bahwa kemampuan pegawai masih sangat rendah karena tidak didukung oleh kemampuan pegawai yang memadai yang didukung dengan data menunjukkan dari 8 pegawai yang ada, 7 orang pegawai masih berpendidikan SMU.

## 2) Kebutuhan

Kebutuhan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang sesuai dengan kebutuhan organisasi maupun masyarakat yang ditunjukkan oleh individu yang dalam hal ini pegawai. Hal ini merupakan suatu bagian dalam membentuk karakteristik perilaku birokrasi sehingga di dalam pelaksanaan pekerjaan yang dalam hal ini pelayanan, perilaku pegawai harus dapat

memenuhi kebutuhan organisasi maupun masyarakat.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa perilaku birokrasi tentang karakteristik individu yang kaitannya dengan kebutuhan dalam pelayanan menunjukkan bahwa perilaku pegawai di Kelurahan Lambara sudah mengupayakan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan, baik itu kebutuhan organisasi/kelurahan maupun kebutuhan masyarakat yang dilayani. Hal ini juga dapat dilihat dari hasil penelitian bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pihak pimpinan dari kelurahan harus terjun langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut dilakukan tidak lain karena ingin memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang berkualitas dan memuaskan.

Hasil tersebut sesuai dengan pengamatan peneliti yang melihat di berbagai kesempatan bahwa lurah Kelurahan Lambara terkadang yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakatnya karena dari segi kemampuan, lurah memilikinya dan yang terlihat bahwa hal tersebut sesuatu yang wajar meskipun lurah memiliki kepala-kepala seksi dan staf yang berkaitan dengan pelayanan yang diberikan namun kenyataannya kemampuan mereka masih di bawah standar dalam arti memiliki kemampuan yang kurang di bidangnya.

Hasil penelitian dan pengamatan yang ditunjukkan membuat peneliti berasumsi bahwa keberadaan perilaku birokrasi yang kaitannya dengan karakteristik individu menjadi sesuatu yang perlu diperhatikan oleh Kelurahan Lambara dalam menunjukkan perilaku birokrasi/pegawainya dalam pelayanan. Hal tersebut harus diimbangi oleh kemampuan pegawai untuk memenuhi tuntutan masyarakat sehingga siapapun pegawainya harus mampu menjadi pelayanan bagi masyarakat agar dapat mendukung untuk pencapaian perilaku birokrasi yang sesuai aturan dan norma yang berlaku.

Berdasarkan hasil penelitian secara keseluruhan terkait dengan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan di Kelurahan Lambara dalam hal kebutuhan dapat disimpulkan belum sesuai dengan kebutuhan dalam membentuk perilaku birokrasi karena ketidaksesuaian antara harapan pelayanan dengan kebutuhan masyarakat karena masih terapat pelayanan yang kurang sesuai prosedur dan waktu pelayanan yang ditentukan.

### 3) Kepercayaan

Kepercayaan merupakan suatu sikap yang ditunjukkan pegawai dalam memberikan pelayanan berdasarkan perilakunya sehingga dengan demikian akan memberikan dampak positif dalam penyelenggaraan pelayanan di Kelurahan Lambara. Kepercayaan yang ditunjukkan individu akan menimbulkan kesan yang positif dari penerima layanan yang dalam hal ini adalah masyarakat sehingga dengan kepercayaan tersebut akan membentuk perilaku birokrasi melalui karakteristik individu di Kelurahan Lambara.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan di Kelurahan Lambara terkait dengan kepercayaan yang ditunjukkan melalui perilaku individu menunjukkan bahwa perilaku pegawai sudah dilakukan dengan menunjukkan kepercayaan kepada masyarakat. Kepercayaan yang didapatkan juga menunjukkan bahwa pimpinan yang dalam hal ini lurah memberikan kepercayaan yang besar kepada para bawahannya yang ditunjukkan dengan pemberian wewenang kepada bawahan untuk menangani dan menyelesaikan pekerjaan yang terkait dengan pelayanan pada bidang dan seksi masing-masing.

Namun, hasil tersebut juga menunjukkan bahwa dalam hal kepercayaan yang diberikan pimpinan terkadang membuat pelaksanaan pekerjaan menjadi tidak efektif sehingga berdampak pada pembentukan perilaku individu. Ketidakefektifan pekerjaan dapat dilihat dari adanya pelayanan yang

harus menunggu legalisasi dari lurah, serta adanya sifat ketergantungan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Artinya pelaksanaan pekerjaan yang berkaitan dengan penggunaan teknologi membuat pekerjaan menjadi lambat, maksudnya adalah pekerjaan tersebut harus menunggu operator yang menguasai komputer sehingga masyarakat yang dilayani harus menunggu untuk mendapatkan hasil dari pelayanan yang diinginkannya. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan pegawai yang rendah akan memberikan hasil yang kurang maksimal dalam pelayanan sehingga menghasilkan hasil yang kurang memuaskan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian maka disimpulkan bahwa perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan di Kelurahan Lambara dalam hal kepercayaan untuk membentuk karakteristik individu menunjukkan bahwa kepercayaan telah diberikan oleh lurah kepada bawahannya namun dari pemberian kepercayaan tersebut menimbulkan dampak negatif yang membuat sifat ketergantungan pegawai terhadap pegawai lainnya yang memiliki kemampuan dalam bekerja sehingga berdampak pada pelayanan yang menjadi lambat.

#### 4) Pengalaman

Pengalaman merupakan suatu kemampuan yang dimiliki pegawai melalui intensitasnya di dalam pekerjaan. Pengalaman kerja merupakan suatu proses yang telah dilakukan oleh individu, meliputi jumlah dan banyaknya jenis pekerjaan atau jabatan yang pernah diduduki oleh seseorang dan lamanya mereka bekerja pada masing-masing pekerjaan atau jabatan tertentu. Pengalaman kerja juga dapat dilihat dari ukuran tentang lama waktu atau masa kerja yang telah ditempuh pegawai sehingga dapat memahami tugas-tugas suatu pekerjaan yang telah dibebankan dan telah dilaksanakan dengan baik.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kelurahan Lambara yang

dilihat dari pengalaman yang dimiliki pegawai menunjukkan bahwa pegawai memiliki pengalaman, namun pengalaman yang dimiliki pegawai kurang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya menjabat saat ini, hal ini terlihat dari hasil di atas yang menunjukkan hal demikian bahwa pengalaman kerja yang dimiliki pegawai saat ini tidak sesuai dengan pengalaman kerja yang sebelumnya. Akibat hal tersebut membuat pegawai yang bersangkutan tidak dapat bekerja maksimal terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Lambara. Pengalaman akan membuat pegawai dapat menunjukkan aksi dan perilakunya di dalam suatu organisasi namun jika pegawai sebagai individu tidak memiliki kemauan untuk mengerjakan sesuatu maka akan berdampak pada hasil kerjanya.

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian, disimpulkan secara umum perilaku birokrasi pegawai di Kelurahan Lambara yang dilihat dari pengalaman menunjukkan bahwa pegawai memiliki pengalaman namun pengalaman yang dimiliki bukan sebagai pegawai kelurahan yang melayani masalah administrasi masyarakat, melainkan pengalaman dalam bidang lain seperti pada pemadam kebakaran dan polisi pamong praja yang tentunya tidak dapat menunjang dalam pencapaian perilaku birokrasi yang ditentukan melalui karakteristik individu pegawai.

#### 5) Pengharapan

Pengharapan merupakan suatu bentuk keinginan yang ingin dicapai, sehingga di dalam membentuk karakteristik individu di dalam organisasi maka pengharapan dalam aktivitasnya menjadi sangat penting. Pengharapan tersebut dapat dikatakan sebagai sikap atau perilaku pegawai Kelurahan Lambara dalam memenuhi tuntutan masyarakat dalam pelayanan.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang dilihat dari karakteristik individu dalam hal pengharapan menunjukkan bahwa pegawai

memiliki perilaku yang adil dalam memberikan pelayanan hal ini dilakukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan dan harapan dari masyarakat yang dilayani, terutama harapannya untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas. Pengharapan yang dimiliki masyarakat mendapat apresiasi dari pegawai dengan jalan memberikan perilaku yang sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat. Pemenuhan harapan tersebut akan membentuk suatu pemikiran bahwa pegawai yang ada di Kelurahan Lambara memiliki perilaku birokrasi yang adil karena dalam bekerja selalu berpegang pada pemenuhan harapan dari mereka yang dilayani.

Berdasarkan hasil dan uraian yang dikemukakan maka disimpulkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang dilihat dari karakteristik individu yang kaitannya dengan pengharapan menunjukkan bahwa pegawai memiliki perilaku yang adil dalam pelayanan sehingga apa yang diharapkan masyarakat sesuai dengan harapannya.

Berdasarkan hasil secara keseluruhan tentang perilaku birokrasi terkait dengan karakteristik individu disimpulkan bahwa karakteristik individu yang dimiliki pegawai di Kelurahan Lambara belum menunjukkan perilaku yang baik, artinya aspek yang menentukan karakteristik individu seperti kemampuan, kepercayaan, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman belum semuanya terlihat baik, hanya kepercayaan dan pengharapan yang sudah dilakukan dengan baik, sementara kemampuan, kebutuhan, dan pengalaman belum dimiliki pegawai.

#### **Karakteristik Birokrasi**

Birokrasi sebagai konsep, pengetahuan dan teknik secara umum pada kenyataannya dapat dipergunakan disetiap organisasi manapun, yang memanfaatkan untuk kepentingan kelancaran jalannya pencapaian tujuan organisasi tersebut. Karakteristik birokrasi dapat dilihat dari susunan hirarki, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu,

adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem *reward* (penggajian tertentu), adanya sistem kontrol (pengendalian).

#### 1) Hirarki

Hirarki merupakan suatu tingkatan struktur yang sering terlihat di birokrasi pemerintahan, di mana hirarki tersebut dapat menjelaskan tugas pokok dan fungsi masing-masing pegawai di dalamnya. Adanya susunan hirarki tersebut akan mengantarkan pengelolaan organisasi atau birokrasi menjadi terarah. Hirarki yang dimaksud dalam penelitian ini dapat berupa susunan struktur yang menjalankan pekerjaan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya di dalam Kelurahan Lambara Kecamatan Tawaeli yang dijalankan oleh pegawai.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara menunjukkan bahwa perilaku mereka belum dijalankan sesuai dengan struktur yang ada. Artinya pegawai bekerja belum berdasarkan tugas pokok dan fungsi mereka di dalam Kelurahan. Hal ini juga diakibatkan oleh adanya struktur yang kosong di dalam kelurahan sehingga membuat pegawai lain merangkap jabatan meskipun telah memiliki jabatan yang lain sehingga dalam bekerja pegawai belum menunjukkan perilaku yang sesuai dalam hal tanggung jawab terhadap tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Kekosongan jabatan yang terjadi di Kelurahan Lambara merupakan suatu permasalahan tersendiri yang dihadapi oleh kelurahan terlebih dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Kekosongan jabatan tersebut berdampak negatif bagi pemberian pelayanan kepada masyarakat karena keterbatasan pegawai sehingga membuat pelayanan kepada masyarakat menjadi lambat dan terkesan tidak profesional.

Hasil dan uraian tersebut berbeda dengan pandangan Heady dalam Santosa (2009:2) dengan mengutip rumusan

Thomson menyatakan bahwa organisasi birokratik disusun sebagai satu hierarki otorita yang begitu terperinci, yang mengatasi pembagian kerja dan juga telah amat terperinci. Pandangan tersebut memberikan makna bahwa organisasi birokratik memiliki susunan hirarki yang artinya terjadi pembagian kerja bagi anggotanya sehingga hirarki tersebut harus berfungsi agar tugas birokrasi berjalan secara terperinci. Pandangan tersebut jika dikaitkan dengan hasil yang didapatkan maka dapat dimaknai bahwa untuk menjalankannya fungsinya dengan baik, maka organisasi harus memiliki hirarki dan pembagian tugas yang jelas serta dalam hirarki tersebut terdapat anggota-anggota organisasi yang menjalankan perannya berdasarkan tugas pokok dan fungsinya.

Perilaku pegawai di Kelurahan Lambara belum berjalan sesuai struktur yang ada karena hasil yang dikemukakan menunjukkan bahwa pembagian tugas belum jelas meskipun sebenarnya sudah diatur Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2007 tentang Uraian Tugas Pemerintah Kelurahan. Belum jelasnya pembagian tugas ini diakibatkan juga oleh kemampuan pegawai untuk memahami tugas pokok dan fungsinya rendah sehingga usaha untuk mengetahui hal tersebut belum terlihat.

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian yang dikemukakan di atas maka disimpulkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara secara struktur belum berjalan dengan baik, artinya pegawai belum memiliki perilaku kerja yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya karena pegawai tidak memiliki kemampuan dan usaha untuk mengetahui aturan yang ada mengenai pembagian tugas sehingga dalam pelayanan kepada masyarakat pegawai tidak dapat melayani secara maksimal.

## 2) Tugas-Tugas

Tugas-tugas merupakan salah satu aspek karakteristik birokrasi yang dapat

membentuk perilaku birokrasi sehingga di dalam melaksanakan pekerjaan, tugas-tugas ini harus dapat dijalankan dengan baik untuk dapat membentuk perilaku yang sesuai di dalam organisasi, karena pelaksanaan tugas-tugas dengan baik akan membentuk perilaku yang baik. Fritz Morstein Marx dalam Santosa (2009:2) merumuskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialis, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah.

Pelaksanaan tugas-tugas menjadi terhambat di Kelurahan Lambara dikarenakan adanya jabatan yang kosong, meskipun jabatan tersebut memiliki peran dan intensitas yang tinggi dalam pelayanan kepada masyarakat seperti pelayanan tentang data penduduk sampai pada data penduduk yang mendapat jaminan kesehatan ataupun keluarga miskin, dan lain sebagainya.

Melihat hal tersebut, peran pimpinan di sini menjadi penting yaitu lurah sebagai pemimpin di kelurahan. Lurah harus berperan dengan mengambil keputusan dan selalu berkoordinasi dengan pimpinan tertinggi di wilayah kerjanya untuk menyelesaikan masalah kekosongan jabatan yang terjadi di Kelurahan Lambara, karena jika hal tersebut tidak ditindaklanjuti maka akan berdampak pada pelayanan kepada masyarakat dan masyarakat akan dirugikan karena tidak mendapat pelayanan yang maksimal dari kelurahan.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa pelaksanaan tugas-tugas dalam membentuk karakteristik birokrasi di Kelurahan Lambara belum dapat berjalan dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan hasil yang memperlihatkan pegawai belum dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik sehingga banyak pekerjaan yang tertunda dan mengorbankan



masyarakat yang dilayani hal ini menunjukkan kesan bahwa perilaku pegawai belum dapat menunjang perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara. Hal tersebut dijelaskan Blau dan Page dalam Santosa (2009:2) yang memformulasikan birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis dari pekerjaan banyak orang.

Berdasarkan hasil secara keseluruhan terkait dengan karakteristik birokrasi dalam membentuk perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara maka dapat disimpulkan perilaku pegawai yang terkait dengan tugas-tugas belum berjalan dengan maksimal karena masih banyak pegawai yang menunda pekerjaannya karena masih banyak pegawai yang kurang memahami tugas pokok dan fungsinya yang berdampak pada pelayanan kepada masyarakat menjadi lambat dan berbelit-belit dan membuat masyarakat menunggu untuk dilayani.

### 3) Wewenang

Wewenang merupakan hak seseorang atau sekelompok orang untuk menjalankan sesuatu. Melalui wewenang yang diberikan pegawai yang ada di Kelurahan Lambara dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan hak yang diberikan kepadanya dengan jalan melaksanakan wewenang tersebut dengan baik tanpa menyimpang yang pada akhirnya dapat membentuk perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang dilihat dari wewenang dalam menjalankan tugas menunjukkan bahwa pelaksanaan wewenang di Kelurahan Lambara dijalankan dengan baik oleh pegawai dengan tidak melanggar wewenang dari pimpinan. Weber dalam Widodo (2008:12-13) mengartikan

birokrasi sebagai *ideal type of organization* yang mempunyai ciri-ciri, salah satu di antaranya adalah adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggungjawab yang didefinisikan dengan jelas. Hal tersebut dapat dilihat dari perilaku pegawai yang tidak mengambil resiko terhadap wewenang dari lurah. Permasalahan yang dihadapi dari wewenang tersebut membuat pelayanan menjadi terhambat karena pelayanan yang mendesak harus menunggu lurah jika lurah tidak berada di tempat. Hal ini akan mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan di kelurahan.

Hasil penelitian juga menggambarkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang dilihat dari wewenang menunjukkan bahwa perilaku pegawai belum sesuai dengan harapan karena keberadaan wewenang tersebut belum dimanfaatkan pegawai dalam penyelenggaraan pelayanan di Kelurahan Lambara. Akibat dari pegawai yang tidak memanfaatkan wewenang yang diberikan pimpinan membuat pimpinan mengambilalih wewenang tersebut dan itu sering terjadi.

Berdasarkan hasil secara keseluruhan tentang perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang dilihat dari wewenang disimpulkan bahwa secara umum pegawai diberikan wewenang oleh lurah dalam penyelenggaraan pelayanan namun wewenang tersebut belum dapat dimanfaatkan dengan baik dalam memberikan pelayanan yang diakibatkan oleh adanya sikap dan perilaku ketergantungan pegawai terhadap pegawai yang memiliki kemampuan.

### 4) Tanggung Jawab

Tanggung jawab dapat dikatakan sebagai suatu sikap dan perilaku yang dapat menerima sesuatu dan menjalankannya dengan baik. Tanggung jawab sangat penting dalam membentuk karakteristik birokrasi karena dengan

adanya tanggung jawab tersebut pegawai dapat menunjukkan perilaku yang berani menerima konsekuensi dari resiko pekerjaannya.

Hasil penelitian menggambarkan perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang dilihat dari tanggung jawab menunjukkan bahwa perilaku pegawai belum memiliki tanggung jawab dalam memberikan pelayanan. Hal ini dilihat dari hasil yang didapatkan menunjukkan bahwa perilaku pegawai yang ada di Kelurahan Lambara tidak memiliki tanggung jawab karena hanya pegawai yang memahami tugas pokok dan fungsinya yang dapat bertanggung jawab terhadap tugasnya, dalam artian bahwa hanya pegawai yang memiliki kemampuan saja yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan.

Tanggung jawab sangat penting menunjang pencapaian perilaku di dalam birokrasi karena melalui tanggung jawab yang dimiliki akan menghasilkan perilaku yang baik dan akan membawa birokrasi lebih bertanggung jawab terhadap publik, yang dalam hal ini masyarakat, sebagaimana diungkapkan Weber dalam Widodo (2008:12-13) bahwa salah satu ciri dari adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggungjawab yang didefinisikan dengan jelas.

Berdasarkan hasil secara keseluruhan mengenai perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara yang dilihat dari tanggung jawab menunjukkan bahwa pegawai belum memiliki perilaku yang bertanggung jawab terhadap pekerjaan karena masih ada pegawai yang menunda pekerjaan bahkan pekerjaan tersebut harus dilakukan oleh pimpinan dan pegawai yang memiliki kemampuan karena jika tidak maka pekerjaan tersebut tidak diselesaikan.

##### 5) Sistem *Reward*

Sistem *reward* merupakan salah satu sistem yang dapat mendorong pegawai untuk melaksanakan pekerjaan dengan

baik karena dengan sistem tersebut pegawai berlomba-lomba menunjukkan kemampuannya dengan tujuan untuk mendapatkan *reward* ataupun imbalan dari pimpinan.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa sistem *reward* masih dalam kontrol pimpinan yang dalam hal ini lurah sehingga pegawai di kelurahan tidak berhak meminta imbalan dari hasil pelayanannya kepada masyarakat hal ini dikarenakan untuk menjaga kepercayaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat akan timbul jika dalam penyelenggaraan pelayanan pihak kelurahan menunjukkan perilaku yang sesuai dengan aturan sehingga kesan yang diterima oleh masyarakat juga positif.

Terkait dengan sistem imbalan ini, tidak dipungkiri bahwa masyarakat terkadang memberikan imbalan sebagai ucapan terima kasih kepada petugas kelurahan karena telah melayaninya, namun hal tersebut semata-mata untuk ucapan terima kasih dan hal itu tidak dipaksakan karena jika hal tersebut menjadi kewajiban maka pimpinan yang dalam hal ini lurah akan bertindak tegas kepada pegawainya karena segala sesuat yang berurusan dengan kelurahan telah disosialisasikan sebelumnya jadi semuanya sudah jelas.

Pengamatan peneliti juga melihat memang masih ada perilaku-perilaku dari pegawai maupun masyarakat yang diberi dan memberikan imbalan namun itu masih dalam taraf yang wajar karena itu tidak diwajibkan kepada masyarakat, namun itu imbalan sukarela dari masyarakat yang mendapat pelayanan.

Berdasarkan hasil secara keseluruhan terkait dengan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan di Kelurahan Lambara yang kaitannya dengan sistem *reward* menunjukkan bahwa sistem tersebut tidak diberlakukan di Kelurahan Lambara, sistem tersebut hanya diberikan

kepada pegawai yang mendapat pekerjaan tambahan seperti pendistribusian SPPT PBB ke masyarakat (kepada wajib pajak) dan hasil dari surat penyerahan tanah, hal tersebut mendapat imbalan sebagai mana yang diatur oleh kelurahan dengan dinas terkait.

#### 6) Sistem Kontrol

Sistem kontrol merupakan sistem pengendalian yang dilakukan oleh kelurahan kepada pegawainya agar tidak melakukan hal-hal menyimpang karena dengan sistem kontrol tersebut secara tidak langsung akan membentuk karakteristik birokrasi di kelurahan untuk menciptakan perilaku pegawai yang sesuai dengan aturan berlaku.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa kontrol terhadap pegawai dalam penyelenggaraan pelayanan sudah dilakukan oleh kelurahan hal itu dilakukan untuk menunjukkan perilaku pegawai yang sesuai dengan aturan agar tidak melakukan penyimpangan. Namun hasil yang didapatkan menggambarkan bahwa masyarakat Kelurahan Lambara belum menunjukkan sikap yang memahami maksud dari penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat karena masih ada masyarakat yang membutuhkan pelayanan namun tidak dapat melengkapi persyaratan yang ditentukan oleh kelurahan, hal tersebut dapat merusak sistem administrasi yang diberlakukan di kelurahan dan juga dapat membuat pendataan dan pelayanan di kelurahan menjadi tidak profesional.

Berdasarkan hasil dan uraian yang dikemukakan di atas maka disimpulkan bahwa perilaku birokrasi di Kelurahan Lambara dalam penyelenggaraan pelayanan yang kaitannya dengan sistem kontrol di kelurahan disimpulkan sudah dilakukan sistem kontrol oleh kelurahan terhadap pegawainya dalam memberikan pelayanan namun belum secara maksimal karena sistem kontrol hanya dilakukan oleh

pegawai-pegawai yang memiliki kemampuan dalam pelayanan.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kelurahan Lambara belum maksimal karena dari aspek karakteristik individu belum menunjukkan perilaku yang baik, seperti kemampuan, kepercayaan, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman belum semuanya terlihat baik, hanya kepercayaan dan pengharapan yang sudah dilakukan dengan baik, sementara kemampuan, kebutuhan, dan pengalaman belum dimiliki pegawai. Selain itu karakteristik birokrasi juga belum menunjukkan hasil yang maksimal karena aspek-aspeknya seperti hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem *reward*, dan sistem kontrol belum sepenuhnya berjalan baik yaitu pada aspek hirarki, tugas-tugas, wewenang dan tanggung jawab belum menunjukkan hasil baik, artinya aspek tersebut menunjukkan perilaku yang belum sesuai dengan yang diharapkan sehingga belum dapat membentuk karakteristik birokrasi karena hanya dua aspek yang menunjukkan hasil baik yaitu sistem *reward*, dan sistem kontrol.

### Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan yang didapatkan, maka direkomendasikan kepada Lurah Lambara untuk mengevaluasi perilaku pegawainya baik itu dari karakteristik individu terutama pada kemampuan, kebutuhan, dan pengalaman yang masih kurang, misalkan perlunya mengadakan bimbingan teknis, pendidikan dan pelatihan atau diklat, baik secara struktural maupun fungsional yang diselenggarakan untuk pejabat dan staf pegawai. Selain itu juga perlu melakukan evaluasi terhadap karakteristik birokrasi terutama pada aspek hirarki, tugas-tugas, wewenang dan tanggung jawab dengan

memberikan usulan kepada pimpinan (Walikota Palu) terkait dengan kekosongan jabatan di Kelurahan Lambara serta melakukan dan memberikan pemahaman terkait dengan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab guna untuk kelancaran dan kepentingan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji hanya bagi Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, dan shalawat serta salam disampaikan kepada Junjungan Nabi Akhir Zaman Rasulullah Muhammad SAW. Sangat disadari bahwa penulisan artikel ini dapat terlaksana hanya karena kuasa Allah Ta'ala. Artikel ini berjudul "Analisis Perilaku Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kelurahan Lambara Kecamatan Tawaeli". Maka dalam kesempatan ini, saya menghaturkan penghargaan dan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Dr. Muzakir Tawil, M.Si. dan Dr. Muh. Khairil, M.Si. selaku ketua dan anggota tim pembimbing

serta penyunting, penyunting ahli dan ketua penyunting yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk dalam penyelesaian penulisan artikel ini.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Davis, Keith dan Newtrom W. 1996. *Perilaku Dalam Organisasi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Peraturan Walikota Palu Nomor 34 Tahun 2007 tentang Uraian Tugas Pemerintah Kelurahan
- Santosa, Pandji. 2009. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Thoha, Miftah. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Ed. 1. Cet. 3. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Widodo, Joko. 2008. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang: Bayumedia Publishing.