**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Kantor Pertanahan Kota Bandung adalah instansi vertikal Badan Bertanahan Nasional (BPN) yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat dipimpin oleh seorang Kepala Kantor, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja

Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan BPN RI pada dasarnya adalah sejarah pencarian format penataan pertanahan nasional, yang merentang jauh ke belakang dari zaman pemerintahan kolonial Belanda, lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria hingga fungsinya yang diemban sekarang ini. Lewat Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955, Pemerintah membentuk Kementerian Agraria yang berdiri sendiri dan terpisah dari Departemen Dalam Negeri. Pada 1956, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1956 dibentuk Panitia Negara Urusan Agraria Yogyakarta yang sekaligus membubarkan Panitia Agraria Jakarta.

Tujuan Tugas Panitia Negara Urusan Agraria ini antara lain adalah mempersiapkan proses penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pada 1 Juni 1957, Panitia Negara Urusan Agraria selesai menyusun rancangan UUPA. Pada saat yang sama, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1957, Jawatan Pendaftaran Tanah yang semula berada di Kementerian Kehakiman dialihkan ke Kementerian Agraria. Tahun 1958, berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 97 Tahun 1958, Panitia Negara Urusan Agraria dibubarkan. Selanjutnya pada 24 April 1958, Rancangan Undang Undang Agraria Nasional diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat. untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Dengan ini pula Agrarische Wet dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Tahun 1960 ini menandai berakhirnya dualisme hukum agraria di Indonesia.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional kini dirangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional.

Organisasi pada hakikatnya merupakan kumpulan orang-orang yang melakukan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan bersama sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan beserta aparaturnya harus berusaha mewujudkan pemerintahan yang baik *(good governance)* dan pemerintahan yang bersih *(clean governance)* dalam proses pembangunan karakter, sikap dan perilaku aparatur. Dalam kehidupan tentunya manusia tidak dapat hidup sendiri di tengah-tengah masyarakat, artinya selalu membutuhkan bantuan dari pihak lain atau sering disebut manusia adalah makhluk sosial. Sudah merupakan hakikat hidup manusia bahwa adanya ketergantungan manusia yang satu dengan yang lainnya karena manusia bukan hidup sendiri tetapi hidup bermasyarakat. Tentu diperlukan jiwa sosial sebagai proses dinamika dan keteraturan hidup.

Organisasi memiliki arti yang sangat strategis dan peran yang dapat mengelola kehidupan manusia agar lebih mempunyai hakikat yang bermakna. Hakikat organisasi pada dasarnya berorientasi pada aspirasi dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap organisasi. Hakikat organisasi menjadi pondasi dasar dan asas dalam pengelolaan organisasi untuk mencapai tujuannya demi terciptanya sistem manajerial yang baik. Dapat dikatakan jika suatu organisasi kehilangan hakikat maka perlu dipertanyakan kontinuitas dari organisasi tersebut. Lahirnya organisasi akibat adanya tujuan yang ingin dicapai oleh pihak tertentu karena melihat adanya urgensi dari organisasi. Organisasi tidak hanya dibutuhkan pada organisasi yang kecil tetapi juga pada lingkungan yang besar, terlihat dari motif didirikannya organisasi.

Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien , rasioanl, dan efektif. Perilaku birokrasi juga sangat penting yang dimana baik buruknya birokrasi dapat menentukan baik dan buruknya kinerja pegawai yang berada dalam organisasi tersebut. Birokrasi yang baik dapat menghasilkan kinerja yang baik pula, sehingga pelayanan yang diberikan pada masyarakat pun dapat maksimal dan sesuai dengan yang seharusnya.

Kinerja mempunyai hubungan erat dengan masalah produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha-usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut maka upaya untuk mengadakan penilaian terhadap kinerja disuatu organisasi merupakan hal penting.

Kenyataan yang terjadi bahwa kinerja yang terdapat dalam perilaku birokrasi di Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung masih belum maksimal. Hal ini ditandai dengan kurang disiplinnya pegawai dalam mentaati peraturan dan melakukan pekerjaannya pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung. Selain itu, pelayanan lainnya diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung juga masih banyak yang perlu dibenahi, seperti pembangunan tempat-tempat umum, seperti taman, jalan, dan bangunan-bangunan lainnya, masih banyak yang harus dibenahi, masih terlihat kesemrawutan dalam penataan yang terlihat di beberapa sudut kantor.

Aktivitas dari perilaku birokrasi dapat menjadi jantung kehidupan keseharian unit organisasi serta keseluruhan organisasi agar tetap hidup, berkembang dan punya manfaat *outcome.* Berhasil atau tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuan dapat dilihat dari perilaku aparaturnya. Suatu struktur pemerintah, birokrasi dipergunakan untuk menyebut badan-badan pemerintah baik departemen maupun non departemen yang berfungsi sebagai suatu alat yang menyelenggarakan wewenang dan tanggung jawab melalui suatu proses administrasi demi tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan. Pencapaian tujuan organisasi tidak terlepas dari adanya kinerja pegawai, dalam melaksanakan tugasnya yang sesuai dengan tanggung jawab.

Berdasarkan penjajagan yang dilakukan oleh peneliti di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung, peneliti menemukan beberapa masalah mengenai kinerja pegawai, diantaranya:

1. Kualitas pegawai masih rendah *( Quality of Work )*. Contohnya : Masih adanya penataan arsip pegawai yang tidak tersimpan dilemari arsip dan hanya tertumpuk di atas meja kerja Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.

**GAMBAR 1  
TUMPUKAN ARSIP YANG TIDAK TERSUSUN RAPI**



1. Kurangnya inisiatif yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional untuk penunjang fasilitas bagi pegawai dalam menjalankan tugas.
2. Ketepatan waktu yang dimiliki oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional belum maksimal dalam melaksanakan pekerjaannya berdasarkan aspek-aspek kinerja. Masalah-masalah tersebut diduga disebabkan oleh :
3. Komunikasi *(****Communication****)* antara atasan atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung dengan pegawai dengan kurang lancar dan pegawai sulit untuk melaksanakan pekerjaan dengan sarana dan prasarana yang belum memadai. Dan menggerakan kinerja pegawai yang kurang cakap terutama dalam pelaksanaan program aset Negara dimana diperlukan koordinasi dengan masyarakat dimana dimulai dari pegawai terlebih dahulu
4. Kemampuan *(****Capability****)* pegawai dalam mengelola data dan kemampuan disiplin dalam waktu bekerja masih rendah. Contoh : Pegawai dalam melaksanakan tugas kurang maksimal dalam menggunakan fasilitas yang ada seperti komputer dalam memproses data serta kegiatan pembinaan dan waktu jam bekerja belum optimal dimana.

Adapun masalah diatas disebabkan oleh Pengaruh Perilaku Birokrasi, yang dimana pengaruh dari Perilaku Birokrasi tersebut diantaranya:

1. Kurangnya tanggung jawab apartur Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung dalam melaksanakan pekerjaan. Contoh : Arsip pegawai yang tidak tersimpan dilemari arsip dan hanya tertumpuk diatas meja kerja dan kinerja dari pegawaipun terhambat.
2. Masih kurangnya sistem kontrol dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung. Hal ini terlihat dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung yang kurang melakukan pengontrolan terhadap kehadiran pegawai dan penyelesaian pekerjaan. Contoh : Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung tidak melakukan pengecekan dan pengontrolan secara langsung dan ketat dalam mengontrol kehadiran pegawai dan penyelesaian pekerjaan di setiap unit kerja dari total jam kerja (08.00-1600 WIB). Kongkritnya dilihat dari kehadiran pegawai dari total jam kerja (08.00-12.00 WIB) digunakan untuk bekerja, dan pada jam (13.00-16.00 WIB) sebagian pegawai sudah meninggalkan tempat kerja, bahkan ada pegawai yang memanfaatkan waktu dengan tidur dan santai ditempat kerja dan pengelolaan teknis administratif terhambat.

Bertitik tolak dari permasalahan tersebut, peneliti merasa tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dan mencari alternatif pemecahannya yang dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul : **“PENGARUH PERILAKU BIROKRASI TERHADAP KINERJA PEGAWAI PADA BADAN PERTANAHAN NASIONAL KOTA BANDUNG”**

1. **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka peneliti merumuskan permasalahan, sebagai berikut :

1. Adakah pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
3. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
4. **Maksud, Tujuan dan Penelitian**
5. **Maksud Penelitian**
6. Mendapatkan gambaran nyata tentang pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
7. Mencari informasi dan data yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
8. **Tujuan Penelitian**
9. Menemukan data dan informasi yang sebenarnya mengenai pengaruh perilaku birokrasi dengan kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
10. Mengolah dan menganilis data dan informasi mengenai pengaruh perilaku birokrasi dengan kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
11. Mengembangkan data dan informasi mengenai pengaruh perilaku birokrasi dengan kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
12. **Kegunaan Penelitian**
13. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini dapat memperkaya kepustakaan dalam bidang displin ilmu Administrasi Negara, khususnya tentang pengaruh perilaku birokrasi dengan kinerja pegawai.

1. Secara Praktis
2. Bagi Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pemecahan masalah mengenai pengaruh perilaku birokrasi dengan kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.

1. Bagi Peneliti

Menambah pemahaman keilmuan khususnya mengenai pengaruh perilaku birokrasi dengan kinerja pegawai sebagai bentuk tanggung jawab akademik.

1. Bagi Pihak Umum

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pihak umum yang menaruh perhatian dan minat untuk mengkaji lebih lanjut mengenai pengaruh perilaku birokrasi dengan kinerja pegawai.

1. **Kerangka Pemikiran**

Landasan untuk memecahkan masalah yang dikemukakan, peneliti kemukakan beberapa teori sebagai kerangka pemikiran menurut pendapat peneliti, dari beberapa definisi atau pengertian teori tentang birokrasi dan kinerja menurut para pakar peneliti mengamati bahwa ada pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai di BPN kota bandung. Dan menurut para ahli, yaitu teori-teori yang ada kaitannya dengan penelitian yang sedang dilakukan.

Adapun pengertian perilaku menurut Thoha (2002:184), yaitu sebagai berikut :

**“Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya. Ini formula psikologi dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya”.**

Menurut Thoha (2002:183), menguraikan birokrasi sebagai berikut :

**“Birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku didalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian organisasi tersebut”.**

Peneliti akan mengemukakan pengertian perilaku birokrasi menurut Thoha (2002:184), sebagai berikut :

**“Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi anatara individu-individu dan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut”.**

Untuk memudahkan dalam melakukan penelitian, maka peneliti menggunakan alat ukur perilaku birokrasi menurut Thoha (2002:185), sebagai berikut :

**Gambar 1.2**

**Model Umum Perilaku Birokrasi**

|  |
| --- |
| **Karakteristik Individu**   * **Kemampuan** * **Kebutuhan** * **Keperecayaan** * **Pengalaman** * **Pengharapan** |

|  |
| --- |
| **Karakteristik Kinerja**   * **Kualitas kerja** * **Ketepatan waktu** * **Inisiatif** * **Kemampuan** * **Kominikasi** |

|  |
| --- |
| **Perilaku Birokrasi** |

|  |
| --- |
| **Karakteristik Birokrasi**   * **Hirarki** * **Tugas-tugas** * **Wewenang** * **Tanggungjawab** * **Sistem reward** * **Sistem kontrol** |

Sumber : Thoha (2002:185).

Peneliti akan mengemukakan pengertian Kinerja Individu menurut Sedarmayanti (2001:53), sebagai berikut :

**“Kinerja individu adalah bagaimana seorang pegawai melaksanakan pekerjaannya atau untuk kerjanya. Kinerja pegawai yang meningkat akan turut mempengaruhi/meningkatkan prestasi organisasi tempat pegawai yang bersangkutan bekerja, sehingga tujuan organisasi yang telah ditentukan dapat dicapai”.**

Sedangkan pengertian Kinerja pegawai menurut As’ad (1995:48), sebagai berikut : **“hasil yang dicapai oleh seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan yang bersangkutan”.**

Pengertian di atas menjelaskan bahwa faktor kinerja sangat dominan dalam menentukan baik tidaknya suatu pekerjaan.Adapun aspek-aspek yang meliputi kinerja yang dapat dijadikan ukuran kinerja seseorang menurut Mitchell (1978:343) yang dikutip oleh Sedarmayanti (2001:51), sebagai berikut:

1. ***Quality of Work* (Kualitas Kerja)**
2. ***Promptness* (Ketepatan waktu)**
3. ***Initiative* (Inisiatif)**
4. ***Capability* (Kemampuan)**
5. ***Communication* (Komunikasi)**

Peneliti Tesis yang dilakukan oleh Manaf di Kecamatan Boliyohuto Kabupaten Gorontalo, yang dikutip Alamsyah (2004:52), menjelaskan :

**“Dalam rangka peningkatan kinerja aparat kecamatan maka diperlukan perbaikan perilaku sehingga aparat mampu menjadi penyedia layanan yang tanggap, fasilitator yang bertanggung jawab dan komunikator yang komunikatif”.**

Menurut Mahmudi (2005:28), bahwa perilaku berhubungan dengan kinerja pegawai yaitu sebagai berikut :

**“Untuk menilai kinerja berdasarkan perilaku atau proses, organisasi biasanya menentukan faktor kinerja sebagai dasar untuk menilai. Faktor kinerja tersebut tidak menunjuk secara langsung kepada pelaku, namun menunjuk pada proses dan perilaku yang terlihat dalam proses”.**

1. **Hipotesis**

Berdasarkan dari kerangka pemikiran diatas, maka peneliti mengemukakan hipotesis sebagai berikut: **“Ada pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung”**

Adapun hipotesis statistiknya adalah sebagai berikut :

1. Hipotesis Statistik:

H0 *: P*s 0 : artinya tidak ada pengaruh yang signifikan ( pengaruh tidak bermakna) perilaku birokrasi (X) terhadap kinerja pegawai(Y).

H1 *: P*s  0 : artinya terdapat pengaruh yang signifikan ( pengaruh bermakna ) perilaku birokrasi (X) terhadap kinerja pegawai (Y).

Mempermudah pembahasan, maka peneliti mengemukakan definisi operasional sebagai berikut :

1. Pengaruh yaitu menunjukan adanya suatu yang ada dari perilaku birokrasi yang dapat merubah/membentuk kinerja pagawai pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
2. Perilaku Birokrasi adalah suatu hasil interaksi antara Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung, dengan Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung, dan interaksi Pegawai dengan sesama Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung. Dimana Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung harus memahami dulu karakter, sifat dan perilaku pegawai sebagai pendukung organisasi. Dimana Perilaku Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan seberapa jauh interaksi Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung dengan lingkungan internalnya, berdasarkan karakteristik-karakteristik individu : kemampuan, kebutuhan, dan pengalaman dan karakteristik-karaktersitik birokrasi : hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem reward, sistem konrol.
3. Kinerja pegawai adalah hasil kerja baik secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan. Hasil kerja yang baik secara kualitas dan kuantitas itu dengan menggunakan dimensi-dimensi : *Quality of Work*, *Promptness*, *Initiative*,*Capability*, *Communication.*
   1. **Lokasi dan Lamanya Penelitian**
4. **Lokasi Penelitian**

Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan dalam penelitian ini, maka lokasi penelitian dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.

1. **Lamanya Penelitian**

Lamanya penelitian dilakukan mulai dari tahap penjajakan pada tanggal 6-7 Januari 2015 dan penelitian lapangan pada tanggal 27 Januari 2015.