**PENGARUH PERILAKU BIROKRASI TERHADAP KINERJA PEGAWAI PADA BADAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DAERAH JAWA BARAT**

**TESIS**

**Diajukan untuk memenuhi syarat Kelulusan Guna Memperoleh Gelar**

**Magister Administrasi Publik (MAP)**

**pada Konsentrasi Kebijakan Publik Program Magister Ilmu Administrasi**

**Fakultas Pasca Sarjana Universitas Pasundan**

**Oleh:**

**DIDIN ROSYIDIN**

**NPM: 138010031**

****

**KONSENTRASI KEBIJAKAN PUBLIK**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI**

**FAKULTAS PASCA SARJANA**

**UNIVERSITAS PASUNDAN**

**BANDUNG 2015**

**PENGARUH PERILAKU BIROKRASI TERHADAP KINERJA PEGAWAI PADA BADAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DAERAH JAWA BARAT**

Oleh: Didin Rosyidin

NPM: **138010031**

ABSTRAK

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah kurang optimalnya kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa barat. Hal ini disebabkan oleh belum dijalankannya perilaku birokrasi yang baik di Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa barat. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah adalah *Explanatory survey*. Metode ini di dasarkan pada pertimbangan bahwa metode ini tidak hanya menjelaskan dan menggambarkan fakta empiris dilapangan tetapi juga akan menjelaskan pengaruh,data yang ditetapkan, dianailisis serta disoroti hubungan antara variabel-variabel penelitian dan menguji hipotesis atau *testing research* yang telah digunakan sebelumnya. Adapun variable penelitiannya adalah perilaku birokrasi sebagai variable bebas dan kinerja pegawai sebagai variable terikatnya. Hasil penelitian secara simultan menunjukan bahwa perilaku birokrasi berpengaruh sangat besar dan signifikanterhadap kinerja pegawai di Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa barat (63%). Artinya perilaku birokrasi sangat dominan dan dapat menetukan tercapainya kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa barat. Disamping itu kinerja pegawai diBadan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa baratternyata tidak hanya dipengaruhi oleh perilaku birokrasi semata akan tetapi ditentukan oleh variable lain sebesar(37%). Hasil penelitian secara parsial perilaku birokrasi terbangun dari 5 karakteristik, yaitu aspek ketaatan aturan main pekerjaan (6,9 %). Aspek ketekunan kerja (16,7%), aspek pertanggung jawaban terhadap pekerjaan (11,1%), aspek kepuasan dalam melakukan pekerjaan ( 13,9%) serta aspek kedisplinan dalam menuntaskan prosesi pekerjaan (14,4%)**.** Berpengaruh dan signifikan terhadap kinerja pegawai padaBadan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa barat**.** Secara empirik menggambarkan bahwa kinerja pegawai walau telah ditetapkan berdasarkan kinerja pegawai olehBadan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa barat**,** namun secara operasional belum sepenuhnya berjalan dengan epektif, sehingga berimflikasi pada epektifitas kinerja pegawai. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah bahwa perilaku birokrasi merupakan salah satu variable yang sangat dominan dan dapat menentukan terhadap peningkatan kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Jawa barat**`**

1. **Pendahuluan**

Organisasi merupakan representasi dari sekumpulan orang-orang, kehendak dan usaha bersama, aturan main yang jelas guna mencapai tujuan bersama. Biasanya organisasi tumbuh karena ada latar belakang atau kepentingan yang sama, kemudian dikelola untuk memecahkan masalah yang dihadapinya. Organisasi memiliki daur hidup ibarat pertumbuhan manusia; masa lahir, bayi, anak-anak, remaja, dewasa, tua, renta dan mati. Organisasi yang bertumbuh panjang usia dan besar skalanya, pada dasarnya memiliki naluri pembelajar dan *fighting spirit* yang mumpuni. Sehingga dapat bertahan dari berbagai gempuran masalah dan terus membesar melayani kepentingan anggotanya. Menurut Plato, Negara adalah manusia dalam ukuran besar. Negara bukan hanya mewadahi dan memperjuangkan kepentingan tunggal, akan tetapi kepentingan yang heterogen, dari masyarakat yang majemuk serta tantangan yang sangat rumit. Negara hadir untuk menyusun platform ketertiban, pelayanan dan distribusi sumberdaya secara adil bagi warga negaranya. Untuk itu, Negara perlu menetapkan aturan main serta system tata kelola yang handal, epektif dan efisien. Tata kelola inilah yang lazim disebut birokrasi yang telah mantap dipakai diberbagai belahan dunia sampai saat ini.

Secara harfiah birokrasi menurut Wikipedia berasal dari kata *bureaucracy* ([bahasa Inggris](http://id.wikipedia.org/wiki/Bahasa_inggris) *bureau + cracy*), diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki [rantai komando](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Rantai_komando&action=edit&redlink=1) dengan bentuk [piramida](http://id.wikipedia.org/wiki/Piramida), dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya [administratif](http://id.wikipedia.org/wiki/Administrasi) maupun [militer](http://id.wikipedia.org/wiki/Militer). Pada rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam [organigram](http://id.wikipedia.org/wiki/Organisasi). [Organisasi](http://id.wikipedia.org/wiki/Organisasi" \o "Organisasi) ini pun memiliki [aturan](http://id.wikipedia.org/wiki/Aturan) dan [prosedur](http://id.wikipedia.org/wiki/Prosedur) ketat sehingga cenderung kurang fleksibel. Ciri lainnya adalah biasanya terdapat banyak formulir yang harus dilengkapi dan [pendelegasian](http://id.wikipedia.org/wiki/Delegasi) [wewenang](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Wewenang&action=edit&redlink=1) harus dilakukan sesuai dengan [hirarki](http://id.wikipedia.org/wiki/Hirarki) kekuasaan.

Menurut Thoha (2002:184) secara lebih sederhana namun banyak mengandung makna mengemukakan bahwa: **Birokrasi merupakan system yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian tujuan organisasi tersebut.**

Dari ungkapan diatas kita bisa menemukan banyak tafsir yang intinya betapapun panjangnya rantai jaringan dan rumitnya urusan, namun setiap perilakunya tetap dalam kondisi psikologis dan nalarnya tetap terjaga. Birokrasi menurut Michail G. Roskin memiliki 4 fungsi yaitu; Fungsi administrasi, pelayanan, pengaturan/perizinan, dan pengumpul informasi (*information Gathering*). Fungsi-fungsi ini selanjutnya akan dielaborasi kedalam tugas-tugas yang spesifik, terukur, dapat dijalankan, rasional dan batasan waktu tertentu . Sehingga birokrasi bila dijalankan secara ideal, maka perannya akan sangat luar biasa. Mengingat masyarakat yang harus dilayani begitu banyak, dengan corak ragam kebutuhan yang berbeda. Sejatinya memang tujuan utama birokrasi terbentuk untuk mencapai tujuan pelayanan terhadap masyarakat secara epektif, efisien dengan kualitas layanan prima.

Diskursus tentang birokrasi oleh para pakar berkembang beberapa pengertian. Akan tetapi saripati dari birokrasi barangkali bisa kita lihat dari tujuh pengertian yang bias diadaftasi. Menurut Albrow (dalam Warwick, 1975:4), birokrasi diartikan sebagai:

1. **Organisasi rasional (*rational organization*).**
2. **Ketidakefisienan organisasi (*organizational inefficiency*).**
3. **Pemerintahan oleh para pejabat (*rule by officials*).**
4. **Administrasi negara (*public administration*).**
5. **Administrasi oleh para pejabat (*administration by official*).**
6. **Bentuk organisasi dengan ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki serta peraturan-peraturan (*type of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rules*).**
7. **Salah satu ciri masyarakat modern yang mutlak (*an essential quality of modern society*).**

Selanjutnya birokrasi sebagai suatu bentuk dengan ciri-ciri yang khusus, menjadi pusat perhatian para ahli berbagai disiplin ilmu sosial karena jasa Max Weber. Dalam karyanya, *The Theory of Economic and Social Organization*, Weber mengemukakan konsepnya tentang *the ideal type of bureaucracy* dengan merumuskan ciri-ciri pokok organisasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern. Hal ini dirangkum oleh Albrow (dalam Warwick, 1975:4) dalam empat ciri utama, yaitu :

1. **Adanya suatu struktur hirarkis yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas kebawah dalam organisasi (*a hierarchical structure involving delegations of authority from the top to the bottom of an organization*).**
2. **Adanya posisi-posisi atau jabatan-jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas (*a series of official positions or offices, each having prescribed duties and responsibilites*).**
3. **Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya (*formal rules, regulations and  standards governing operations of the organization and behavior of its members*).**
4. **Adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan- kualifikasi dan penampilan (*techincally qualified personel employed on a career basis, with promotion based on qualifications***

Pergeseran corak pemerintahan sentralistik dimasa orde baru ke desentralistik, merupakan perubahan yang dramatik. Berlakunya UU nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah yang menitik beratkan pada daerah Kabupaten/Kota yang memberikan pada kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah. Hal ini telah menimbulkan guncangan yang cukup hebat. Dimana berdampak pada melemahnya rantai kendali, tumpang tindih kewenangan dan eksplorasi sumberdaya alam yang tidak terkontrol. Desentralisasi memiliki tujuan pelayanan yang lebih cepat ke masyarakat dengan memangkas rentang administrasi yang panjang. Lebih dari itu, kewenangan lokalit bisa dieksekusi secepatnya oleh pemerintah daerah sehingga perkembangan dan kemajuan daerah tidak terhambat. Namun pada faktanya teori atau konsep tak semudah penerapannya ketika dibenturkan dengan kondisi lapangan.

Birokrasi di Indonesia memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dari gambaran di atas nyatalah, bahwa birokrasi di Indonesia memiliki peran yang cukup besar. Besarnya peran birokrasi tersebut akan turut menentukan keberhasilan pemerintah dalam menjalankan program dan kebijakan pembangunan. Jika birokrasi buruk, upaya pembangunan akan dipastikan mengalami banyak hambatan. Sebaliknya, jika birokrasi bekerja secara baik, maka program-program pembangunan akan berjalan lebih lancar. Pada tataran ini, birokrasi menjadi salah satu prasyarat penting keberhasilan pembangunan.

Di tengah posisinya yang cukup strategis, birokrasi di Indonesia sulit menghindar dari berbagai kritik yang hadir sebagai *unefisien birocration*, sebagamana yang dirilis oleh Swamandiri-Worldpress pada tahun 2010, yaitu :

1. Buruknya pelayanan publik
2. Besarnya angka kebocoran anggaran negara
3. Rendahnya profesionalisme dan kompetensi PNS
4. Sulitnya pelaksanaan koordinasi antar instansi
5. Masih banyaknya tumpang tindih kewenangan antar instansi, aturan yang tidak sinergis dan tidak relevan dengan perkembangan aktual, dan masalah-masalah lainya.
6. Birokrasi juga dikenal enggan terhadap perubahan, eksklusif, kaku dan terlalu dominan, sehingga hampir seluruh urusan masyarakat membutuhkan sentuhan-sentuhan birokrasi
7. Tingginya biaya yang dibebankan untuk pengurusan hal tertentu baik yang berupa *legal cost* maupun *illegal cost*, waktu tunggu yang lama, banyaknya pintu layanan yang harus dilewati dan tidak berperspektif pelanggan.

Dalam survei Doing Business 2009 yang dibuat oleh *International Finance Corporation* (IFC) di 181 negara, Indonesia berada pada urutan 129. Survei yang dilakukan terhadap 10 indikator berusaha, yaitu: *starting a business*, *dealing with construction permits*, *employing workers*, *registering property*, *getting credit*, dan *protecting investor*. Sedangkan menurut Transparency International pada Liputan 6 Siang SCTV*,* Selasa (9/12/2014), merilis Indeks Persepsi Korupsi 2014. Negara yang paling bersih dari korupsi adalah Denmark, lalu disusul Selandia Baru, Finlandia, Swedia, Norwegia, dan Swiss. Singapura menjadi satu-satunya negara di kawasan Asia Tenggara yang masuk 10 besar, tepatnya menempati urutan ke-7 sebagai negara paling bersih dari korupsi. Sementara Indonesia, masih berada di peringkat 107 atau naik 7 peringkat dari tahun sebelumnya dari sejumlah Negara yang ada di dunia.

Hakikat perilaku birokrasi merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Di mana setiap latar belakang individu, tata nilai, pengalaman, usia, gender dan pendidikan akan sangat mempengaruhi atau mewarnai dimana orang tersebut bekerja. Hal ini secara naturalistik dan kausalitas akan memberikan proses stimulus respon pada keberadaan organisasi. Namun kita tahu, semakin besar organisasi akan semakin besar pula fungsi yang dimainkan. Untuk itu, para top manajer organisasi akan menyalurkan sumber daya manusia pada tugas-tugas yang spesifik sesuai dengan minat dan karakteritik yang melekat pada setiap individu. Demikian juga, pemahaman tentang perilaku birokrasi dan memperhatikan unsur-unsur karakteristik perilaku birokrasi, yakni: hirarki, tugas-tugas dan wewenang, tanggung jawab, *system reward*, dan system kontrol, yang memberikan pengaruh dalam pelaksanaan tugas dan pekerjaan. Harmoni atau tumbuhnya keselarasan antara minat dan harapan individu dengan misi dan misi sebuah organisasi merupakan proses internalisasi yang akan memakan waktu yang cukup lama. Siapa saja yang mampu beradaftasi dalam nilai-nilai dan kinerja organisasi, maka setiap inidvidu akan menemukan kenyamanan dan kepuasan kerja. Tapi bila gagal berdaftasi, maka individu akan mengalami disorientasi, *stress* dan terpental dari arena yang ada.

Selanjutnya organisasi secara internal akan melakukan supervisi pada setiap individu yang terlibat. Supervisi ini akan mengukur, menimbang dan melakukan penilaian secara cermat pada setiap individu dalam bentuk kinerja. Dalam hal ini, perspektif kinerja pegawai meliputi tiga komponen penting, diantaranya yaitu; tujuan, ukuran dan penilaian. Tujuan atau destinasi merupakan titik fokus, sasaran utama atau target-target yang akan diraih. Apakah setiap pegawai sudah memahami tujuan yang telah ditetapkan atau belum? apakah pekerja telah memahami standar operasional prosedur yang telah ditetapkan? Apakah pegawai telah memahami resiko-resiko dan peluang-peluang yang akan dihadapi? Hal ini sangat penting dilakukan *scanning* terlebih dahulu terhadap setiap pegawai yang ada di organisasi. Dalam konteks ukuran, para pegawai akan distratifikasi dengan kemampuan serta jenjang pengalaman yang ada pada setiap levelnya. Sedangkan penilaian merupakan tolak ukur dari standar-standar perhitungan kinerja yang telah ditetapkan sesuai dengan kontrak kerja sebelumnya. Penilaian akan menunjukan, apakah setiap pekerja cukup atau bahkan lebih tingkat produktifitasnya dalam organisasi. Karena pada akhirnya setiap pekerja akan dituntut kontribusi produktivitasnya, agar organisasi tidak mengalami kerugian.

Sedangkan prilaku menurut para pakar psikologi: Rita L. Atkinson, Richard C. Atkinson, dan Ernest R. Hilgard (1994:435) adalah kegiatan organisme yang dapat diamati oleh organisme lain atau berbagai instrument penelitian. Yang termasuk dalam perilaku ialah laporan verbal mengenai pengalaman subjektif dan disadari. Jika lingkungan yang dimaksud suatu organisasi, maka perilaku yang terjadi adalah perilaku keorganisasian (organizational behavior). Menurut Fritjof Capra (1998:11), bahwa kita perlu mengambil pandangan yang sangat luas dan memandang situasi kita dalam konteks evlolusi budaya manusia. Gejala evolusi tersebut dapat dilihat dari ;meningkatkanya penyakit mental, kejahatan tindak kekerasan dan gangguan sosial. Dampak dari evolusi tersebut dapat pula dilihat dari penyakit yang menghinggapi pelaku birokrasi publik

Terkait pengertian secara harfiah tentang kinerja telah dibahas oleh beberapa pakar, antara lain pandangan yang sederhana diungkapkan oleh Surjadi (2009:7) menyatakan:

**Kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi, tercapainya tujuan organisasi berarti bahwa kinerja suatu organisasi itu dapat dilihat dari tingkatan sejauhmana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.**

Dari pernyataan diatas nampak jelas bahwa pelayanan public yang *“under capacity”* atau banyak diragukan atau bahkan membuat publik terjebak dalam ketidak nyamanan akan merugikan kredibilitas birokrasi sendiri. Pelayanan pebli semestinya memenuhi standar yang sudah disepakati bersama atau bahkan kinerjanya dan mendorong tingkat kepuasan yang memamadai.

Selanjutnya menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuahn penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian menurut Sinambela (2006:5), dikatakan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh birokrasi pemerintah.

Konsep pelayanan publik pertama kali diperkenalkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1995), dalam bukunya “Reinventing Government”. Intinya adalah pentingnya peningkatan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah dengan cara memberi wewenang kepada pihak swasta lebih banyak berpartisipasi sebagai pengelola pelayanan publik. Dalam rangka perbaikan penerapan dan perbaikan sistem dalam kaitannya dengan pelaksanaan pelayanan publik, Osborne menyimpulkan 10 prinsip yang disebut sebagai keputusan gaya baru. Salah satu prinsip penting dalam keputusannya adalah “sudah saatnya pemerintah berorientasi "pasar” untuk itu diperlukan pendobrakan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian pasar itu sendiri. Ke sepuluh prinsip yang dimaksud Osborne (1995), adalah sebagai berikut: (1)Pemerintah katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh. (2) Pemerintahan milik masyarakat: memberi wewenang ketimbang melayani. (3) Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. (4) Pemerintahan yang digalakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. (5) Pemerintah yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan. (6) Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. (7) Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan. (8) Pemerintah antisipatif: mencegah daripada mengobati.(9) Pemerintahan desentralisasi. (10) Pemerintahan birokrasi pasar: mengdongkrak perubahan melalui pasar”.

1. **Konsep Administrasi Publik**

Sebelum pembahasan sampai pada uraian teori-teori Perilaku Birokrasi dan Kinerja Pegawai terlebih dahulu akan di dalami lingkup administrasi publik dan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Pendalaman ini untuk mencari benang merah dan uraian yang runut sehingga ditemukan korelasi yang padu dan kokoh dengan bahasan yang ada.

Administrasi publik sangat terkait dengan ranah ilmu sosial dan kenegaraan untuk akomodasi dan implementasi kepentingan publik, yaitu trias politika; Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Elemen-elemen pentingnya antara lain menyangkut kebijakan Negara, tujuan Negara dan etika yang mengatur penyelenggaraan Negara. Kebijakan-kebijakan Negara menyangkut sejumlah regulasi, aturan atau pedoman yang harus dilaksanakan oleh segenap penyelenggara Negara dan masyarakat yang ada dinegara tersebut. Tujuan Negara adalah target-target yang telah ditetapkan melalui kesepakatan bersama dan jangka waktu tertentu. Apabila Negara tidak dapat mencapat target tersebut (*undercapacity*), maka Negara akan kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Sedangkan etika (*eticon*), menyangkut sejumlah kepatutan atau pranata yang mengatur baik-tidak baiknya dalam penyelenggaraan Negara. Para pakar mendefinisikan administrasi, diantaranya Fathoni (2006:14) adalah sebagai berikut;

**Administrasi dalam arti luas meliputi kegiatan-kegiatan sekelompok manusia, melalui tahapan-tahapan tertentu dan dipimpin secara epektif dan efisien dengan menggunakan sarana-sarana yang dibutuhkan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Semakin besar usaha kelompok manusia, semakin besar pula tugas pokok yang harus dilaksanakan**

Admistrasi publik Richard Stielman II dalam Suryadi (2012:4-5) dapat dipaparkan sebagai berikut:

**Tampaknya administrasi publik dapat diidentifikasi; 1) Cabang eksekutif pemerintahan, yang sangat terkait penting dengan badan legislatif dan yudikatif, 2) Merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik, 3) Termasuk didalamnya jugamenangani masalah perilaku manusia dan kerjasama manusia dalam mencapai tujuan, 4) Bidang kajian yang bisa dibedakan dalam hal tertentu dengan administrasi swasta, dan 5) Menghasilkan barang dan jasa bagi kepentingan umum.**

Perkembangan administrasi publik mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan dinamika dan peradaban masyarakat selaras dengan cara pandang atau paradigma berfikir yang semakin maju. Dalam hal ini Kasim (1994:8) menyatakan bahwa:

**Perkembangan administrasi publik di suatu Negara banyak dipengaruhi dinamika masyarakatnya, di mana keinginan masyarakat tersalur melalui system politik, sehingga administrasi publik dapat merasakan tantangan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang selalu berubah.**

Dari pernyataan tersebut, administrasi publik merupakan pilar fundamental dalam mengatur system dan mengakomodir berbagai kepentingan masyarakat yang beragam dan terus dinamis. Dimana masyarakat dalam setiap waktu mengalami ekpektasi yang terus meningkat dan menuntut perbaikan kualitas pelayanan. Artinya administrasi publik harus terus mengimbangi keadaan serta terus berinovasi agar melebihi harapan masyarakat. Bila harapan dan dinamika masyarakat masyarakat terus maju dan administrasi publik ketinggalan zaman, maka secara alamiah akan menimbulkan iklim yang kurang kondusif. Atau boleh dikatakan Negara mengalami undercapacity dalam mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan masyarakatnya.

Secara teknis yang paling krusial dari administrasi Negara adalah bukan saja baik dalam perumusan akan tetapi harus lebih handal dalam implementasinya. Perumusan dan implementasi merupakan dua keping mata uang yang tidak dipisahkan. Keselarasan antara perumusan dan implementasi merupakan prasyarat yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Kekokohan ini akan membantu menjangkau capaian-capaian yang telah disepakati bersama. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Kasim (1994:8):

**Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya pada tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula terhadap implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan politik.**

Namun faktanya, pengalaman menunjukan hal ini selalu jauh panggang dari api. Terlalu banyak hambatan atau distorsi ketika kebijakan mulai diimplementasikan dilapangan. banyak kebijakan yang tidak jalan, kurang optimal, tumpang tindih bahkan di tolak oleh masyarakat. Hal ini menunjukan adanya inkonsistensi antara perumusan dan implementasi, atau bahkan tidak ada benang merahnya sama sekali. Kemampuan administrasi publik dalam mengurai benang kusut kekisruhan ini sangat diperlukan. Ibarat menghidangkan sayuran dalam mangkuk, orang-orang administrasi telah memiliki resep yang dengan kualitas tinggi, teknik memasak yang baik serta cara menghidangkan yang akurat. sehingga asyuran itu bisa dinikmati bukan saja dari rasanya, akan tetapi banyak dimensi yang mengikutinya.

1. **Lingkup Perilaku Birokrasi**

Tak ada manusia yang tak bisa lepas dari organisasi, sekalipun di jaman purba. Inti dari organisasi adalah kerjasama guna mencapai tujuan bersama. pada jaman primitif hal ini banyak dipraktekan baik dalam bentuk keluarga ataupun dalam lingkup koloni. Sehingga orang-orang purba bisa bertahan hidup, mengembangkan keturunan serta majunya teknik-teknik dalam survival. Organisasi terus menerus mengalami transformasi sehingga berkembang menjadi struktur Negara. Di luar itu sektor privat pun terus mengalami perubahan yang dramatis terutama ketika revolusi komunikasi bisa dicapai. Organisasi modern memiliki jangkauan yang hampir tidak terbatas dengan pelayanan yang sangat luas. Organisasi dapat terus mengalami transformasi karena di dalamnya ada perilaku organisasi. Perilaku organisasi telah menciptakan dinamika, inovasi dan kreativitas yang melimpah, sehingga organisasi dapat berkembang. Menurut Robin dalam Angelica (2008:11) mengatakan bahwa:

**Perilaku organisasi adalah sebuah bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi yang bertujuan menerapkan ilmu guna meningkatkan keefektifkan suatu organisasi.**

Uraian diatas telah menuntun kita pada pemahaman dari pada sekedar bekerjasama untuk bertahan hidup, ke level bekerjasama dengan efisien dan epektif untuk mencapai tujuan. Dari sisi ini manusia selalu bergerak atau tidak pernah berhenti untuk mencari jalan yang lebih mudah, sedikit resikonya serta meraih keuntungan yang optimal. Keberadaan individu, kelompok dan konfigurasi struktur sangat menentukan tingkat keberhasilan dalam mencapai tujuan. Para pemimpin yang cakap, para pekerja yang ulet dan manajemen yang *clear* akan mengubah wajah organisasi yang terpuruk dan loyo menjadi organisasi yang memberikan perubahan bukan saja bagi keuntungan internal tetapi juga kepercayaan masyarakat. Perilaku organisasi dalam konteks Negara akan melahirkan mata rantai mekanisme, prosedur atau teknis pelayanan yang kemudian disebut birokrasi.

Birokrasi adalah manifestasi kehadiran Negara dalam melayani kehidupan sehari-hari rakyat. Birokrasi juga merupakan cerminan apakah aparatus Negara piawai, jujur dan memudahkan kebutuhan masyarakat. Atau sebaliknya, masyarakat merasa pelayanan itu buruk bahkan menindas rakyat. Bila baik dukungan mengalir, bila buruk maka rakyat tak segan mencerca. Hal ini tentunya akan diuji oleh waktu dan kapasitas Negara dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Perilaku birokrasi merupakan inti dari gerak dan dinamika pelayanan yang akan menentukan perkembangan peradaban sebuah bangsa. Pendalaman terhadap perilaku birokrasi, sangat penting dipahami oleh oleh internal birokrasi itu sendiri juga oleh masyarakat luas. Sehingga bisa menekan malpraktek kekuasaan dan kehilangan orientasi agenda-agenda penting yang sangat berharga bagi kemajuan bangsa. Ndraha (2005:70) mengemukakan pendapatnya tentang Perilaku Birokrasi sebagai berikut;

**Perilaku Birokrasi merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena Perilaku Birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi. Struktur organisasi pemerintah diwarnai oleh karakteristik, kapabilitas dan kapasitas individu atau aparat selaku abdi Negara atau pemerintah dan pelayan masyarakat yang secara hirarki sesuai dengan fungsi dan tangung jawabnya.**

Dalam perilku birokrasi faktor interaksi yang solid sangatlah penting untuk diperhatikan. Karena interaksi akan meningkatkan proses internalisasi yang dalam antara pemahaman individu dan tujuan organisasi. Interaksi dapat mengabsorsi berbagai kekayaan intelektual, nilai-nilai dan kapasitas individu, serta mereduksi berbagai iklim negatif dalam berorganisasi. Sehingga melahirkan gerak ritmik yang teratur dan membangkit kebanggaan dalam mengaktualisasikan diri personal-personalnya dalam organisasi. Akhirnya, perilaku birokrasi akan menentukan sukses atau tidaknya sebuah organisasi dalam mengahadapi persoalan yang beragam.

Supriatna (1996:104) mengemukan kriteria birokrasi pusat dan lokal dari tiga aspek penting, yaitu:

1. **Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi Negara dan abdi masyarakat.**
2. **Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas.**
3. **Komitment dan konsisten terhadap nilai standar moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintah.**

Dari pernyataan diatas dapat di urai lebih jauh bahwa tanggung jawab menjadi titik krusial bagi aparatus Negara. Tanggung jawab yang tinggi terhadap mandat yang diberikan Negara harus mengalahkan kepenting pribadi, keluarga, kelompok atau partai manapun. Sehingga pertanggung jawaban harus sepenuhnya diserahkan kepada Negara sebagai sentral pengabdian. Namun, kita tahu bahwa tanggung jawab yang sepenuhnya dijalankan masih menjadi barang langka. tanggung jawab terhadup aturan, kinerja dan moral terkadang masih bisa disusupi kepentingan-kepentingan di luar koridornya. Sehingga perjalanan birokrasi seringkali kurang ajeg pada keputusan-keputusana yang telah ditetapkannya.

Birokrasi juga bukan hanya berkutat di dalam lingkarannya, akan tetapi harus tumbuh dan berkembang dengan dinamika masyarakat. Posisi birokrasi dengan dinamika masyarakat adalah sepenuhnya berhadap-hadapan tanpa sekat. Sehingga harus disadari sebetulnya tidak ada alasan untuk menghindar atau cuci tangan dengan keadaan di sekitarnya. Pelayanan yang tidak memuaskan atau munculnya isu-isu baru di tengah masyarakat yang memerlukan kehadiran Negara. Semestinya birokrasi hadir memberikan kerangka dasar untuk memecahkan masalah bagi terpenuhinya pelayanan bagi masyarakat yang memuaskan.

Birokrasi yang bersih, terpercaya dan dapat diandalkan oleh masyarakat cerminan teguhnya moralitas yang di jalankan. Hal ini sangat penting bagi legitimasi dan keberlanjutnya jalannya kekuasaan. Revolusi politik Perancis pada ratusan tahun silam mengajarkan kepada kita bahwa ratu dan lingkarannya yang korup harus ditumbangkan. itu artinya, kegelisahan masyarakat suatu saat pasti akan berakumulasi bila benar-benar tidak dirawat dengan baik.

Ferrel Heady dalam Supriatna (1997:100) yang mengatakan bahwa;

**Birokrasi selalu dihubungkan dengan personil sebagai kebijakan politik dan berkenaan dengan pemerintahan yang besar atau kesejahteraan rakyat. Birokrasi merupakan fenomena yang dihubungkan dengan skala organisasi yang mempunyai struktur hirarki kekuasaan, spesialisasi dan pembagian kerja. Ciri Perilaku Birokrasi atau struktur merupakan hasil dari pola perilaku dan atau birokrasinya.**

Birokrasi adalah urat nadi manusia dalam ukuran besar. Ini artinya siklus yang mampu menggerakan sumberdaya dan mendistribusikannya bagi kepentingan rakyat dalam ukuran yang sangat luas. Bila birokrasinya sehat, maka Negara ini akan sehat dan rakyatnya pasti kompetetif. Tapi bila birokrasinya sakit maka rakyatnya akan terus terjebak dalam kondisi yang meradang. Struktur hirarki yang panjang dan dalam untuk mencapai ke akar rumput bukanlah perkara mudah. Munculnya ribuan kebijakan dari berbagai level merupakan fasilitas yang bisa digunakan rakyat secara baik dan bertanggung jawab. Demikian juga dengan hukum dan larangan adalah produk organisasi yang bisa diterapkan sebagai instrument menertibkan situasi dari kekacauan. Negara memiliki otoritas memaksa berdasarkan mandate yang diberikannya. namun tidak untuk digunakan semena-memna, diskriminatif, menakut-nakuti atau mengintimidasi. Karena ada kecenderungan hukum juga bisa menjadi barang permainan atau alat jual beli yang sarat dengan kepentingan. Sehingga para pencari keadilan banyak yang mengeluh dan dikorbankan, dalam posisi ini kehadiran Negara menjadi sumir. Birokrasi yang memihak kepentingan golongan atau kelompok politik tertentu juga akan menjadi petaka. Karena buah dari keberpihakan itu hanya akan melanggengkan pertikanan. Dan birokrasi akan lupa menjalankan mandat politik dan sesungguhnya adalah pelayanan sebagai domain utamanya.

1. **Konsep Kinerja Pegawai**

Secara instrinsik keberhasilan suatu organisasi dalam menyelesaikan pekerjaannya sangat tergantung pada sumberdaya manusia yang ada. Apakah setiap anggota yang ada memiliki pandangan yang sama terhadap visi, misi, aturan main serta kompetensi yang tinggi untuk mendukung kinerja dan prestasi yang ingin di capai. Menurut Widodo (2005:78) mengungkapkan pendapatnya scara eksplisit bahwa: **Kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan.** Hal diatas mengisyaratkan bahwa kinerja adalah capaian seseorang atau kelompok dalam menyelesaikan pekerjaannya secara optimal sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya yang dipikul. Dengan demikian gap antara harapan dengan target yang akan dicapai dapat dilampaui dengan konsep dan prosedur yang telah ditetapkan.

Secara lebih jelas, Sedarmayanti (2001:50) mengungkapkan beberapa padanan yang kurang lebih artinya hampir sama, yaitu: Performance menjadi kinerja, juga berarti prestasi kerja, pelaksana kerja, pencapaian kerja atau hasil kerja/unjuk kerja/penampilan kerja. Keajegan kinerja sangat penting dalam pencapaian target-target di dalam sebuah proses manajemen atau administrasi. Karena hal ini merupakan tolak ukur yang sangat mendasar dalam pencapaian dan kredibilitas sebuah organisasi. Secara internal kinerja akan menjadi referensi dalam membuat keputusan dan prediksi-prediksi capaian di waktu berikutnya. Sedangkan secara eksternal akan menjadi rujukan yang baik atau tingkat kepercayaan yang baik bagi para klien, mitra atau para pemegang saham. Jadi secara prinsip, kinerja merupakan bobot atau kemantapan yang dimiliki sebuah organisasi dalam mencapai harapan-harapan yang telah ditetapkan sebelumnya. Istilah melampaui harapan dalam sebuah proses manajemen adalah menunjukan kemampuan di atas rata-rata yang dihasilkan oleh individu-individu dalam sebuah organisasi.

Beberapa pakar lain juga mendefiniskan kinerja sesuai dengan cara pandang yang dianutnya. Seperti salah satu pendapat menurut Moeheriono (2009:60) menyatakan kinerja didefinisikan sebagai berikut:

**Kinerja atau performance merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi.**

Ungkapan diatas mencerminkan kinerja dalam dimensi yang cukup dalam, khususnya menyangkut pencapaian pelaksanaan suatu program dalam institusi tertentu. Untuk sampai menuntaskan sebuah program tentu saja tidak mudah, akan tetapi dengan prosedur yang jelas, sumberdaya yang cukup dan rentang waktu yang memadai, maka target akan lebih mudah dicapai. Kinerja ini merupakan parameter umum yang ditetapkan oleh seluruh institusi di dunia untuk mencapai tujuannya.

Namun kinerja harus dijabarkan lebih jauh atau lebih rasionalistik sehingga kita akan tahu kedalaman dimensi-dimensinya. Dengan demikian kinerja bukan suatu hal yang *utopistic* yang tidak bisa di ejawantahkan dalam prakten keseharian kerja. Kinerja adalah hal yang sangat ilmiah yang bisa dioperasionalkan secara implementatif melalui ukuran-ukuran yang jelas. Lebih jauh Mitchell dalam Sedarmayanti (2001:51) mengemukakan mengenai pengukuran kinerja berdasarkan pada aspek-aspek kinerja sebagai berikut:

1. **Kualitas kerja**
2. **Ketepatan waktu**
3. **Inisiatif**
4. **Kemampuan**
5. **Komunikasi**

Dimensi-dimensi diatas bisa diuraikan melalui indikator-indikator yang jelas, terukur dan logis sesuai dengan para pendapat para pakar. Sehingga kekokohan argumentasi dalam memaknai kinerja akan menjadi sahih. Perbedaan pendapat akan selalu ada, namun pada intinya kinerja adalah ruh dari produktivitas seseorang dalam mengembangkan kemampuannya dalam sebuah organisasi.

Untuk mendalami seberapa jauh kinerja bisa lahir secara baik dari individu pegawai, maka kita harus tahu motif atau dimensi mental yang mempengaruhi para pegawai. Hal ini untuk memastikan bahwa fokus pengamatan pada hal-hal yang sangat manusiawi dapat berkembang dengan baik. Menurut Moeheriono (2009:61) melalui model mitra-lawyer, mengukur kinerja pegawai (individu) dipengaruhi oleh 7 faktor sebagai berikut:

1. **Harapan mengenai imbalan**
2. **Dorongan**
3. **Kemampuan**
4. **Kebutuhan dan sifat**
5. **Persepsi terhadap tugas**
6. **Imbalan internal dan eksternal**
7. **Persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja.**

Pendapat diatas sudah cukup merepresentasikan factor-faktor yang mempengaruhi ukuran kinerja pegawai. Seperti yang terurai diatas setiap orang memiliki harapan yang berbeda terhadap imbalan sesuai dengan tuntutan hidupnya. Namun imbalan tetap merupakan elemen krusial dalam memutuskan seseorang ketika terlibat dan berkontribusi pada sebuah organisasi atau perusahaan. Harapan yang melampui kebutuhan biasanya sudah cukup menempatkan seseorang nyaman dalam pekerjaan. Sedangkan dorongan biasanya merupakan tekanan-tekanan psikologis sehingga seseorang tergerak untuk keluar dari persoalan yang ada. Pada dasarnya kebutuhan-kebutuhan biologis seperti pangan, sandang dan papan yang paling utama. Sedangkan kebutuhan selanjutnya dapat dilihat dari pyramida kebutuhan Maslow yang cukup terkenal. Hal lain adalah kemampuan seseorang dalam pekerjaan merupakan faktor penting yang tidak bisa diabaikan*. Skill* atau kemampuan yang spesifik dari seseorang akan membedakan dengan orang lainnya. Keahlian seseorang dalam menyelesaikan pekerjaanya dengan baik, akurat dan tepat waktu merupakan modal penting yang harus dimiliki oleh setiap pekerjaan. Selanjutnya kita dengan bisa sendirinya bisa menangkap makna atau menafsirkan setiap tahap berikutnya yang diuraikan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja.

Setelah kita mengetahui apa yang mempengaruhi kinerja seseorang dalam sebuah organisasi, maka kita perlu tahu tujuan pengukuran kinerja. Tujuan pengukuran kinerja akan memastikan bahwa para pembuat keputusan tidak keliru dalam menselaraskan antara kepentingan individu dengan kepentingan perusahaan atau oraganisasi. Kalkulasi ini penting agar skenario perencanaan dan tujuan organisasi bisa dicapai dengan mantap. Tujuan pengukuran kinerja menurut Mahmudi (2007:14) dikemukakan sebagai berikut:

1. **Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi**
2. **Menyediakan sarana pembelajaran pegawai**
3. **Memperbaiki kinerja periode berikutnya**
4. **Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment***
5. **Memotivasi pegawai**
6. **Menciptakan akuntabilitas publik**

Dengan demikian, antara kepentingan individu dengan organisasi akan sangat erat bersatu padu, mengkombinasikan kemampuan dan kepentingan serta mendekatkan harapan dengan kenyataan yang ada. Pernyataan diatas jelas menggambarkan rantai mutu yang harus terwujud, bahwa mutu hari esok harus lebih baik dari hari ini dan kemarin. Bila setiap individu dalam satu level bekerja dengan baik, maka level selanjutnya harus berbuat sama baiknya dengan level yang dibawah sampai pada top level. Setiap level akan bekerja seutuhnya untuk menghasilkan barang dan jasa yang berkualitas prima, sehingga dapat diterima masyarakat dengan baik. Cara pandang dan cara tindak inilah yang diperlukan setiap organisasi sehingga tingkat kepercayaan publik akan terus meningkat.

Adapun beberapa indikator kinerja organisasi menurut Mustopadjaja (2002:12) menyebutkaan ada beberapa variable alat ukur yang bisa dipakai, antara lain:

1. **Indikator masukan *(input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran, dapat berupa sumberdaya manusia (pegawai), informasi kebijakan atau peraturan perundangan dan sebagainya.**
2. **Indikator proses (*procces*) adalah segala besaran yang menunjukan upaya atau epektivitas yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran.**
3. **(Indikator keluaran (output) adalah segala sesuatu yang diharapkan langsung dipakai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun non fisik.**
4. **Indikator hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan jangka menengah (efek langsung), atau hasil nyata dari suatau kegiatan.**
5. **Indikator manfaat (*benefit*) adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan, menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil, menunjukan hal-hal yang diharapkan untuk dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat lokasi dan waktu).**
6. **Indikator dampak (impact) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif dari manfaat yang diperoleh dari hasil kegiatan, baru dapat diketahui dalam jangka waktu menengah dan panjang. Ini menunjukan dasar pemikiran dilakukannya kegiatan yang menggambarkan aspek makro pelaksanaan kegiatan, tujuan kegiatan secara sektoral, regional dan nasional.**

Dengan demikian, pemahaman tentang nilai-nilai dan standar-standar perilaku birokrasi dalam sebuah organisasi oleh para pegawai di dalamnya sungguh sangat vital. Perilaku birokrasi yang positif adalah cerminan kinerja yang baik, yang didambakan oleh masyarakat. Karena pada akhirnya masyarakat akan merasakan, menimbang dan menilai gerak-gerik dan dampak perilaku birokrasi yang sedang berjalan. Masyarakat akan menjadi hakim yang sangat sensitif terhadap perilaku birokrasi yang sedang berjalan dalam sebuah institusi.

Bagaimana kinerja ini bisa dioperasionalkan di sektor publik secara mantap dan minim resiko. Perlu dibuat tangga-tangga tahapan secara rinci sehingga proses ini dapat dipantau dengan jelas. Untuk itu, para pakar telah menuntun atau memberi ancangan sebagai bahan pandauan yang bisa dijalankan. Seperti yang diungkapkan oleh Mahmudi (2007:16-18**)** terkait tahapan kinerja sektor publik sebagai berikut:

1. **Tahapan rencana kinerja. Semua kegiatan harus didahului dengan adanya perencanaan, karena masa depan penuh dengan ketidakpastian dan kebolehjadian.**
2. **Tahapan pelaksanaan kinerja. Setelah kontrak kerja disepakati, tahap berikutnya adalah implementasi, dalam hal ini manajer bertanggungjawab untuk melakukan pengorganisasian, pengkordinasian, pengendalian, pendelegasian dan pengarahan kepada bawahannya.**
3. **Tahap penilaian kinerja. Kinerja dinilai untuk menentukan kesuksesan atau kegagalan. Penilaian kinerja digunakan untuk mengetahui tingkat keberhasilan tujuan organisasi.**
4. **Tahap *review*/telaah kinerja. Manajer dan bawahan melakukan pertemuan untuk mengkaji kinerja membahas hasil yang telah dicapai dan factor-faktor kinerja yang mendukung pencapaian prestasi.**
5. **Tahap pembaharuan dan pengontrakan ulang. Tahap untuk revisi pertama, yaitu untuk menetapkan kembali akuntabilitas kinerja yang harus dipenuhi organisasi.**

Siklus diatas dengan jelas bagaimana kinerja di sektor publik dapat dijalankan dan diperbaharui terus menerus untuk mencapai mutu terbaik. Tentunya pada kenyataanya setiap tahapan akan menemui kendala atau hambatan. Namun para top manajer akan tetap terjaga keajegannya dalam memantau tahapan kinerja ini sehingga dengan cermat setiap tahap bisa dilampaui dengan baik. Hal ini penting, mengingat tuntutan masyarakat saat ini terhadap pelayanan prima sudah ters menigkat. Masyarakat bukan saja akan menyampaikan komplain bila tak puas, akan tetapi bisa meninggalkan dan pindak ke produk atau layanan lain. Terkait mutu kinerja ini, birokrasi pemerintahan akan bersaing dengan sektor swasta yang sudah lebih jauh meningkat karena fleksibelitas, inovasi dan kekuatan modalnya. Kita tahu, di pemerintahan tingkat mutu pelayanan masih pada tahapan kepuasan (*statisfacation*), sedangkan di swasta sudah bernjaka ke tahap cemerlang (*delight*) dan membanggakan *(awesome*). Jadi pelayanan di pemerintahan secara *de facto* harus cepat belajar dan beradaftasi supaya tidak ketinggalan jaman. Pelayanan prima ini penting, mengingat birokrasi terlambat dari berbagai hal, khususnya dalam menciptakan mata rantai mutu dan kinerja yang handal yang terus berevolusi dari waktu ke waktu.

1. **Kerangka Berpikir**

Kerangka berpikir yang akan di paparkan pada bagian ini difokuskan dalam menentukan tujuan dan arah penelitian serta untuk memilih referensi yang relevan dengan masalah yang akan diteliti. Dalam konteks ini, peneliti akan akan mengemukakan teori utama sebagai basis pemikiran untuk menjelaskan struktur hubungan antara unsur-unsur yang terlibat dalam konstalasi masalah Perilaku Birokrasi dan Kinerja Pegawai.

Perilaku Birokrasi dalam penyelenggaraan Negara atau dalam implementasi kebijakan sangatlah krusial. Karena birokrasi akan menjalankan sejumlah rumusan, kebijakan strategis dan sejumlah ketetapan yang akan diimplemantasikan kepada masyarakat. Sehingga jalan atau tidaknya kebijakan sangat tergantung pada kredibilitas birokrasi. Birokrasi menjadi tulang punggung jalannya pemerintahan dalam suatu Negara dan rakyat sangat tergantung pada keberadaanya.

Menurut Zamroni (1992:154) mengemukakan sebuah pengertian tentang perilaku sebagai berikut:

**Perilaku adalah fungsi sikap, perilaku erat kaitannya dengan niat, sedangkan niat akan ditentukan oleh sikap dan norma subyektif. Niat sesorang untuk melakukan sesuatu ditentukan oleh dua hal, pertama sesuatu yang datang dari dalam dirinya yaitu sikap, kedua sesuatu yang datang dari luar yakni persepsi yang datang dari orang lain terhadap dirinya dalam kaitan dengan perilaku yang diperbincangkan.**

Untuk itu, perilaku sebagai hasil olah pikir, persepsi dan akumulasi sikap sangat ditentukan oleh kualitas individunya. Individu yang baik akan lahir dari pendidikan dan situasi kultural yang kondusif. Pola pendidikan yang mengajarkan nilai-nilai kejujuran, kedisiplinan, demokratis, *open mind*, liberatif (membebaskan), kemandirian dan tanggung jawab. Akan menjadikan seseorang akan tapil sebagai manusia yang unggul dan bermoral. Tapi bila pendidikan kita yang dikembangkan cenderung pada indoktrinasi, penyeragaman, kolot dan kurang mandiri, maka akan melahirkan serangkaian persoalan yang kurang baik di masyarakat. Sedangkan menurut Ndraha (1999:66) mengemukakan bahwa “perilaku dipengaruhi oleh kondisi yang datang dari lingkungan dan kepentingan yang didasari (dari dalam) oleh yang bersangkutan”.

Lebih lanjut terkait hubungan antara perilaku dengan organisasi bisa dilihat dari pendapat lain yang relevan. Pendapat tersebut seperti apa yang dikembangkan oleh Thoha perilaku birokrasi (2008:186), adalah:

**Pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antara individu dengan organisasinya. Oleh karena itu, untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.**

Lebih lanjut dengan secara perilaku birokrasi akan terlihat hubungannya antara karakteritik dan interaksi individu dalam sebuah organisasi dalam birokrasi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Thoha (2008:186-187) menyatakan bahwa:

**Jika karakteristik individu dengan indikator kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan berinteraksi dengan karakteritik birokrasi dengan indikator hirarki tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, system reward dan system kontrol serta karakteristik kelompok dengan indikator komunikasi antar kelompok, kerjasama dalam berkelompok maka timbulah perilaku birokrasi.**

Persepsi diatas sangat menarik dimana irisan-irisan dimensi perilaku individu dengan organisasi dapat digambarkan dengan jelas. Sehingga kekaburan cara berpikir atau ruang gagasan yang cenderung absurd bisa ditarik lebih membumi untuk memahami hal tersebut.

Lebih jelas dan sederhana dimensi perilaku birokrasi menurut Ndraha (1989:70) dinyatakan meliputi beberapa faktor, antara lain:

1. **ketaatan**
2. **Ketekunan kerja**
3. **Pertanggung jawaban**
4. **Kepuasan**
5. **Kedisiplinan**

Dimensi ini dijadikan peneliti sebagai dasar alat untuk mengukur perilaku Birokrasi. Dimensi yang tertuang dalam pendapat tersebut akan dijdikan variabel (X) dalam perilaku birokrasi selanjutnya.

Selanjutnya masalah kinerja yang erat kaitannya dengan perilaku birokrasi merupakan masalah yang sangat krusial dalam proses manajemen. Karena hal tersebut akan menjadi dasar atau referensi dalam membuat keputusan yang akan diambil dalam kebijakan-kebijakan yang diterapkan. Seperti yang diuangkapkan oleh Hersey dalam Dharma (1995:91) bahwa; “kinerja diartikan sebagai pencapaian penugasan kewajiban dan *out come* yang dihasilkan pada fungsi jabatan atau aktivitas selama periode waktu tertentu”. Pendapat ini cukup mewakili apa kandungan atau makna kinerja. Dimana kinerja adalah hasil akhir apa yang ditugaskan secara teknis-operasional. Apakah tugas ini dapat diejawantahkan dalam proses kerja secara paripurna atau tidak? sedangkan *out come* yang dimaksud adalah nilai manfaat dari dampak hasil pekerjaan tersebut. Setiap hasil pekerjaan tentunya tidak hanya akan dinilai dari dari daftar keluaran uatam atau output yang dihasilkan, akan tetapi juga apa nilai manfaat yang terkandung didalamnya.

Selanjutnya, menurut Dessler (2008: 322), ada lima faktor dalam penilaian kinerja yang popular, yaitu :

1. **Prestasi pekerjaan, meliputi : akurasi, ketelitian, keterampilan, dan penerimaan keluaran.**
2. **Kuantitas pekerjaan, meliput : volume keluaran dan kontribusi.**
3. **Kepemimpinan yang diperlukan, meliputi : mmebutuhkan saran, arahan atau perbaikan.**
4. **Kedisplinan, meliputi : kehadiran, sanksi, warkat, regulasi, dapat dipercaya/ diandalkan dan ketepatan waktu.**
5. **Komunikasi, meliputi : hubungan antar pegawai maupun dengan pimpinan, media komunikasi.**

Keterkaitan antara perilaku birokrasi dan kinerja dalam memahami perilaku manusia dalam suatu organisasi merupakan kunci keberhasilan dalam proses pencapaian tujuan. Dengan kerja yang maksimal akan memberikan hasil berupa kinerja optimal, epektif, dan efisien serta mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian variable-variable yang telah dibahas, selanjutnya penulis menggambarkan paradgima penelitian sebagai berikut:

*Feedforward*

PROSES

**Perilaku Birokrasi**

(Ndraha, 1989:70)

1. Ketaatan
2. Ketekunan kerja
3. Pertanggung Jawaban
4. Kepuasan
5. kedisiplinan

Teori Penghubung

OUTPUT

INPUT

1. Regulasi
2. SDM
3. Sarana pendukung
4. Peningkatan kapasitas pegawai

Thoha (2008:186-187)

Jika karakteristik individu dengan indikator kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan berinteraksi dengan karakteritik birokrasi dengan indikator hirarki tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, system reward dan system kontrol serta karakteristik kelompok dengan indikator komunikasi antar kelompok, kerjasama dalam berkelompok maka timbulah perilaku birokrasi.

1. Meningkatnya kwantitas dan Kualitas air di DAS Citarum
2. Meningkatnya tutupan lahan kritis
3. Meningkatnya sarana dan sanitasi lingkungan

**Kinerja Pegawai**

(Dessler 2009:344)

1. Prestasi kerja
2. Kuantitas kerja
3. Kedisiplinan
4. Kepemimpinan
5. Komunikasi

*Feedback*

*Feedback*

Gambar 2.2

Paradigma berpikir tentang perilaku birokrasi dan kinerja pegawai

1. **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tentang pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai di Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Jawa Barat, maka secara komprehensif peneliti dapat menyimpulkan hasil penelitian sebagai berikut;

1. Secara simultan menunjukan bahwa perilku birokrasi berpengaruh sangat besar atau sangat positif terhadap kinerja pegawai Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Jawa Barat. Serta merupakan proses yang sangat epektif untuk mewujudkan hasil kerja yang sesuai dengan rencana. Besarnya nilai pengaruh secara simultan (keseluruhan) dari variabel perilaku birokrasi dalam penelitian ini menunjukan pengaruh yang nyata dan menentukan kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Jawa Barat. Keberhasilan organisasi dalam menjalankan misi dan proses kinerja pegawai perlu di epektifkan melalui variable perilaku birokrasi yang memiliki kapasitas yang optimal.
2. Pengaruh karakteristik birokrasi seacara parsial terhadap kinerja pegawai pada Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Jawa Barat belum sepenuhnya mempengaruhi. Karena hasi penelitian menunjukan hanya satu dari 2 karakteristik biokrasi yang berpengaruh secara signifikan yaitu prinsip karakteristik individu artinya hanya karakter ini yang sudah dilaksanakan secara optimal. Sedangkan karakteristik birokrasi mempunyai nilai negatif artinya tidak mempengaruhi kinerja pegawai bahkan kemungkinan tidak dapat dilaksanakan di Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Jawa Barat karena ada tekanan kepentingan atau motivasi tertentu. Atau mengingat keterbatasan pimpinan dalam mengatur waktu, sehingga para pegawai kurang dapat pengarahan dan petunjuk dari pimpinan yang sesuai dengan harapan para pegawai dalam menjalankan tugas-tugas keseharian.