**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Penelitian**

Manusia pada hakikatnya mahluk sosial yang membutuhkan orang lain, manusia juga membutuhkan dan berkomunikasi, karena manusia hidup dengan proses interaksi, saling berhubungan dan berkaitan antara satu manusia dengan manusia yang lainya, saling berhubungan timbal balik antara sesama manusia yang disebut (zoon poloticon) akan menghasilkan sebuah interaksi yang akan membentuk sebuah organisasi. Organisasi membutuhkan sumber daya manusia (SDM) karena manusia merupakan faktor utama sebagai pengerak, pengawas, pelaksanaya suatu organisasi. Organisasi membantu masyarakat, membantu kelangsungan pengetahuan dan ilmu pengetahuan.

Sumber daya manusia memilki peranan penting dalam sebuah organisasi, karena manusia memiliki peranan penting dalam melakukan atau menjalankan aktivitas dalam pencapaian tujun sebuah organisasi. Organisasi merupakan suatu wadah kegiatan dari pada orang- orang yang bekerjasama dalam usahanya mencapai tujuan. Dalam sudut dinamikanya,aktivitas atau tindakan dari pada tata hubungan yang terjadi dalam organisasi itu sendiri, baik yang bersifat formal atau informal.

Organisasi pula membentuk sebuah interksi anatara atasan dengan bawahan, berhasil atau tidaknya sebuah tujuan tergantung dari faktor manusianya itu sendiri. Manusia berorganisasi juga perlu mnegatur hidupnya, karena dengan memanage sebagai suatu proses serangkaian tahap kegiatan yang diarahkan pada capaian suat tujuan dengan pemanfaatan semaksimal mungkin sumber- sumber yang ada, dengan mengelola, mengatur dan menyusun proses- proses pencapaian tujuan.

Hal tersebut berkaitan dengan adanya pelayanan maka berkaitan dengan sebuah kebijakan, kebijakan dirasa menjadi suatu peraturan yang dibuat untuk mempertegas suatu lembaga, kebijakan akan berjalan jika diimpplementasikan kedalam suatu peraturan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam peraturan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplimentasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implemntasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang dingginkan. (Laster dan Stewart: 2000).

Kebijakan adalah rangakaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu prilaku (misalnya suatu hukum yang menharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memeperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan implemntasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya- upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Dalam berbagi sistem politik, kebijakn publik diimplementasikan oleh badan- badan pemerintah. Badan badan tersebut melaksnakan pekerjaan- pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawanya dampak pada warganegarnya. Namun dalam praktiknya badan – badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan – pekerjaan dibawah peraturan dari undang- undang yang telah ditetapkan. Sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang sebenarnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Dengan melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran –sasasran suatu program yang akan dilaksankan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atauu mengalami kegagalan bila tujuan- tujuan itu tidak dipertimbangkan. Implementasi merupakan proses yang dinamis. Faktor – faktor yang mungkin mempengaruhi pelaksannan suatu kebijaksanaan dalam tahap tahap awal mungkin akan mempunyai konsekuensi yang kecil dalam tahap selanjutnya. Jadi implementasi merupakan tindakan- tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakatnya. (**Van Meter** dan **Horn : 1975**). Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan peraturan pemerintaah Nomor 36 Tahun 1980 tentang usaha Kesejtran Sosial bagi penderit cacat. Desebelitas adalah istilah yang meliputi gangguan, keterbatasan aktivitas, dan pembatasan partisipasi. Ganguan adalah sebuah masalah pada fungsi tubuh atau strukturnya; suatu pembatasan kegiatan adalah kesulitan yang dihadapi oleh individu dalam melasanakan tugas atau tindakan, sedangkan pembatasan partisipasi merupakan masalah yang dialami oleh individu dalam keterlibatan dalam situasi kehidupan. Jadi disabilitas adalah sebuah fanomena kompleks, yang mencerminkan interaksi anatara ciri dari tubuh seseorang dan ciri dari masyarakat tempat dia tinggal.

Dinas Sosial Kota Bandung adalah unsur pelaksana pemerintah daerah dibidang sosial yang dipimpin oleh kepala Dinas dan berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui sekertaris Daerah. Dinas Sosial dituntut untuk meningkatkan kemampuan pegawainya dalam menunjang pelaksanaan tugas yang sebaik- baiknya karena tidak menutup kemungkinanya, bahwa dalam lingkup Dinas Sosial Kota Bandung juga memiliki hambatan- hambatan dalam penyelengaraan organisasi yang tidak lain disebabkan oleh kualitas sumber daya manusia dan berbagai aspek lainya yang tidak mendukung. Jika hal demikian terjadi maka sulit bagi organisasi tersebut mencapai visi dan misinya.

Dinas Sosial Kota Bandung perlu senantiasa memperhatikan pengembangan pegawainya dan perilaku yang ditimbulkan oleh pegawai itu sendiri dan menajalankan tugasnya secara keseluruhan yang dapat dilaksanakan melalui pelaksanaan pendidikan dan pelatihan serta pengawasan untuk peningkatan pngetahuan, keterampilan, dan kemampuan pegawai serta totalitas dalam pelaksanaan kerja.

Berdasarkan hasil penjajagan yang peneliti lakukan di Dinas Sosial Kota Bandung dalam upaya meningkatkan kualitas kinerja pegawai, peneliti menemukan permasalahan adanya kecenderungan kinerja pegawai yang masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator sebagai berikut:

1. Ketepatan waktu, masih rendah yang ditunjukan oleh kesadaran pegawai dalam kehadiran pada jam kerja belum tepat waktu.

Contohnya: berdasarkan peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negri Sipil, bahwa jam kerja Pegawai Dinas Sosial Kota Bandung adalah dari pukul 08.00 s.d 16.00 WIB dengan ketentuan jam isirahat dari pukul 12.00 s.d 13.00 WIB dengan ketentuan jam istirahat dari pukul 12.00 s.d 13.00 WIB namun dilihat dari kenyataanya kehadiran pegawai masih banyak pegawai yang datang tidak tepat waktu dan pulang pada saat jam kerja belum berakhir dan juga hal ini tersaji pada paparan gerakan disiplin aperatur PNS di lingkungan Pemerintah Kota Bandung tahun 2016 yang menyebutkan. Bahwa presentase kehadiran di Dinas Sosial Kota Bandung hanya mencapai 42,59% bahwa tingkat kehadiran pegawai di Dinas Sosial Kota Bandung masih rendah.

1. kualitas kerja masih rendahnya kualitas kerja yang dilakukan pegawai khusunya pada bagian sub Umum dan kepegawaian. Contohnya dalam peraturan Walikota Bandung Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Uraian Tugas Satuan Organisasi Dinas Sosial Kota Bandung disebutkan, bahwa rincian tugas Sub Bagian Umum dan Kepegawaian adalah melaksanakan pengumpulan, pengelolaan, penyimpanan dan pemeliharaan data serta dokumentasi kepegawaian yang tidak tertata rapihnya penyimpanan.

Masalah tersebut, peneliti menduga disebabkan salah satunya oleh perilaku birokrasi. Hal ini terlihat dari:

1. Kurangnya sistem kontrol dari Kepala Dinas Sosial Kota Bandung. Hal ini terlihat dari Kepala Dinas Sosial tidak melakukan pengecekan secara langsung dan ketat dalam mengontrol kehadiran pegawai hanya melihat hasil absensi yang sudah penuh ditandatangani oleh para pegawainya.
2. Kurang diterapkan rasa tanggung jawab terhadap pekerjaan oleh kepala Dinas Sosial Kota Bandung. Dikarenakan belum adanya pengalaman untuk membangun kinerja pegawai dan ini sangat dimungkinkan kepala Dinas masih baru.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang dituangkan ke dalam usulan Laporan yang berjudul **“Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kinerja Pegawai Pada Dinas Sosial Kota Bandung”.**

**B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti mencoba \ mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Adakah pengaruh prilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat prilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung?
3. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksannan prilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung ?
   1. **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka untuk memperoleh data dan informasi yang ada hubunganya dengan masalah yang akan dibahas, adapun tujuan dan kegunaan penelitian ini adalah:

**1 Tujuan Penelitian**

* 1. Mengumpulkan data dan informasi secara jelas tentang adanya pengaruh prilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung.
  2. Mengumpulkan data dan informasi mengenai hambatan-hambatan prilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung.
  3. Menerapkan usaha usaha yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan pelaksanaan prilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai Dinas Sosial Kota Bandung.

**2 Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoritis, memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh selama kuliah di jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung.
2. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut Prilaku Birokrasi terhadap kinerja pegawai Dinas Sosial Kota Bandung.

**D. Kerangka Pemikiran**

Berkaitan dengan penelitian yang mempunyai judul “**Pengaruh perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung”** dalam mempermudah pemecahan masalah penelitian ini diperlukan dasar pemikiran, tolak ukur atau landasan dari penelitian yang disentesiskan dari fakta-fakta, observasi ataupun telaah kepustakaan. Oleh karna itu peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan *focus* dan *locus* penelitian, sebagai dasar dan pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan dilapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukan di atas, maka peneliti akan merujuk teori teori dari pada ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran. Berikut ini peneliti akan kemukan penegrtian **Prilaku** menurut **Thoha** dalam bukunya **Perspektif Prilaku Birokrasi Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara** **Jilid H (2002: 184)** menyebutkan, bahwa:

**Prilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi anatara seorang individu dengan lingkunganya, ini formula psikologi dan mempunyai kandungan pengertian, bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan samai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkunganya.**

Sementara pengertian **Birokrasi** menurut **Hague, Harrop & Breslin** yang dikutip oleh **Setiyono** dalam bukunya **Birokrasi Dalam Perspektif Polotik & Administrasi (2012: 17)** menyebutkan, bahwa:

**Organisasi yang terdiri dari aparat** **yang bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan.** **(*the bureaucracy consist of salaried offcials who conduct the detailed business of government, advising on and appliying policy decisions).***

Pendapat lain tentang Prilaku Birokrasi menurut **Thoha** dalam bukunya **Perspektif Prilaku Birokrasi Dimensi – Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II (2002: 184)** menyebutkan, bahwa:

**Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu- individu dengan organisasinya. Oleh karna itu untuk memahami prilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu –individu sebagai pendukung organisasi tersebut.**

Memudahkan dalam melakukan penelitian, maka peneliti mengunakan alat ukur **Prilaku birokrasi** menurut **Thoha** dalam bukunya **Perspektif Perilaku birokrasi Persfektif Prilaku Birokrasi (Dimensi- Dimensi Prima Ilmu Admionistrasi Negara Jilid II) (2002: 185),** sebagai berikut:

**Karakteristik**

* **Kemampuan**
* **Kebutuhan**
* **Kepercayaan**
* **Pengalaman**
* **Pengharapan**

**Perilaku Birokrasi**

**Karakteristik Birokrasi**

* **Hirarki**
* **Tugas-tugas**
* **Wewenang**
* **Tanggungjawab**
* **Sistem *reward***
* **Sistem kontrol**

**Sumber : Thoha** dalam bukunya **Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi – Dimensi Prima Ilmu administrasi Negara Jilid II ) (2002: 185)**

**Gambar 1.1**

**Model Umum Perilaku Birokrasi**

Peneliti akan mengemukan pengertian kinerja individu menurut **Sedarmayanti** dalam bukunya **Sumber daya manusia dan Produktivitas Kerja (2009: 53),** yaitu sebagai berikut:

**Kinerja individu adalah bagaimana seorang pegawai melaksanakan pekerjaanya 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.**

Menurut **Mangkunegara** dalam bukunya **Manajemen Sumber Daya Manusia (2005:69)** menyebutkan, bahwa:

**“Kinerja karyawan adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawan yang diberikan kepadanya”.**

Adapun aspek-aspek yang meliputi kinerja yang dapat dijadikan ukuran kinerja seseorang menurut **Mitchell** yang dikutip oleh **Sedarmayanti** dalam bukunya yang berjudul **Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2009: 51),** yaitu:

* + - 1. **Quality of work (kualitas kerja):** yaitu mutu hasil kerja , ketelitian dan kecermatan dalam melaksanakan dan menyelasaikan pekerjaan oleh para pegawai, serta perbaikan dan peningkatan mutu hasil kerja sesuai dengan yang diaharapkan;
      2. **Promptness** (**ketepatan waktu):** berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan sebelumnya dan juga berkaitan dengan disiplin kerja/kehadiran yang tepat waktu;
      3. **Initiative (insiatif):** semangat untuk melaksakan tugas-tugas baru dan mempunyai kebebasan untuk berinsiatif agar pegawai aktif dalam menyelesaikan pekerjaanya;
      4. **Capability (kemampuan):** setiap pegawai harus benar-benar mengetahui pekerjaan yang ditekuninya serta mengetahui arah yang diambil organisasi, sehingga jika telah menjadi keputusan, mereka tidak ragu-ragu lagi untuk melaksanakanya sesuai dengan renhjncana dalam mencapai tujuan;
      5. **Communication (komunikasi):** Proses interaksi atau hubungan saling pengertian satu sama lain baik dengan atasan, maupun dengan sesama pegawai dengan maksud agar dapat diterima dan dimengerti seorang pemimpin dalam mengambil keputusan dahulu memberikan kesempatan kepada bawahanya mengemukan saran dan pendapatnya.

**E. Hipotesis**

Berdasarkan dari kerangka pemikiran yang telah diuraikan diatas, peneliti mengemukan hipotesis penelitian, sebagai berikut: **“Ada Pengaruh Perilaku Birokrasi Pegawai terhadap kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung”,**

a. .Ho: *p*s = 0 = Perilaku Birokrasi : Kinerja Pegawai < 0, Perilaku Birokrasi

(X) Kinerja Pegawai (Y) artinya Prilaku Birokrasi terhadap kinerja Pegawai Dinas Sosial Kota Bandung.

b. .Ho: *p*s  ≠ 0 = Perilaku Birokrasi : Kinerja Pegawai > 0, Perilaku Birokrasi

(X) Kinerja Pegawai (Y) artinya perilaku Birokrasi terhadap Kinerja Pegawai Dinas Sosial Kota Bandung ada pengaruh yang signifikan.:

Mempermudah pembahasan, maka peneliti mengemukan definisi oprasional sebagai berikut:

Pengaruh yaitu menunjukan adanya suatu yang ada dari perilaku birokrasi yang dapat merubah/membentuk kinerja pegawai pada Dinas Sosial Kota Bandung.

Perilaku Birokrasi adalah suatu hasil interaksi antara Kepala Dinas Sosial Kota Bandung, dengan pegawai Dinas Sosial Kota Bandung, Dimana Kepala Dinas Sosial Kota Bandung harus memahami dulu karakter, sifat dan perilaku pegawai sebagai pendukung organisasi.

Berdasarkan hipotesis tersebut, maka untuk mempermudah dalam pengajuan hipotesis, peneliti mengajukan definisi operasional, sebagai berikut:

* + - 1. Perilaku birokrasi (X) adalah suatu hasil interaksi anatara Kepala Dinas Sosial Kota Bandung degan pegawai Dinas Sosial Kota Bandung dan interaksi sesama pegawai Dinas Sosial Kota Bandung, diman kepala dinas harus dapat memahami terlebih dahulu karakter, sifat dan prilaku pegawainya dan begitupun sebaliknya karna prilaku pegawai tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri melainkan ditentukan dari seberapa jauh interaksi pegaw dengan lingkungan internalnya, berdasarkan karakteristik individu dan karakteristik birokrasi:

1. **Kemampuan**
2. **Kebutuhan**
3. **Kepercayaan**
4. **Pengalaman**
5. **Pengaharapan**
6. **Hirarki**
7. **Tugas – Tugas**
8. **Wewenang**
9. **Tanggungjawab**
10. **Sistem Reward**
11. **Sistem kontrol**
12. Kinerja Pegawai (Y) adalah hasil kerja pegawai Dinas Sosial Kota Bandung dalam melaksanakan tugas kedinasaan yang tercantum dalam peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2007 tentang pemebentukan dan Susunan Organisai Dinas Daerah Kota Bandung sesuai dengan tanggung jawabnya, berdasarkan aspek –aspek kinerja pegawai yang menjadi alat ukur kinerja pegawai:
13. ***Quality of work* (kualitas kerja)**
14. ***Promptness (*ketepatan waktu)**
15. ***Initiative* ( inisiatif)**
16. ***Capability* ( kemampuan)**
17. ***Communication* (komunikasi)**
18. Pengaruh yang signifikan menunjukan variabel Perilaku Birokrasi terhadap Kinerja Pegawai Pada Dinas Sosial Kota Bandung

**F. Lokasi dan Lamanya Penelitian**

**1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Sosial Kota Bandung yang beralamat di jl. Jl. Sindang sirna no 40 Bandung, telp. 2013139

**2. Lamanya Penelitian**

Rencana kegiatan dan lamanya penelitian dapat dilihat pada tabel berikut: