

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Terjadinya berbagai krisis kawasan yang tidak lepas dari kegagalan mengembangkan sistem manajemen pemerintahan dan pembangunan antara lain disebabkan oleh masalah penerapan prinsip-prinsip *good goverment governance* yang tidak efektif dan diperparah oleh kinerja organisasi sektor publik yang sering dicitrakan tidak produktif, tidak efisien, kualitas layanan yang masih rendah, kurang kreatif dan inovatif, serta berbagai masalah lainnya. Mencermati kondisi birokrasi pemerintah saat ini, dapat dijadikan sebagai pijakan hipotesis tentang faktor penyebab krisis yang melanda Indonesia khususnya citra (*image*) negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah.

Otonomi Daerah di Indonesia dimulai dengan bergulirnya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang secara praktis efektif dilaksanakan sejak 1 Januari 2001, dilanjutkan dengan dikeluarkannya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 (amandemen UU Otonomi Daerah) dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah

Pusat dan Daerah. Otonomi Daerah menurut UU ini adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi Daerah memiliki 7 (tujuh) elemen dasar yaitu kewenangan, kelembagaan, personel, keuangan daerah, perwakilan, pelayanan publik, dan pengawasan. Sarana untuk mewujudkan otonomi daerah adalah melalui *good government governance* yang menyeluruh dan terpadu, reformasi sistem pengelolaan keuangan daerah dan penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Ketiga fase tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan daya saing daerah (Suwandi;2005).

Salah satu tugas pemerintah yang juga sekaligus hak dari warga adalah terselenggaranya pelayanan publik, perizinan merupakan wujud pelayanan publik yang sangat menonjol dalam tata pemerintahan. Dalam relasi antara pemerintah dan warganya seringkali perizinan menjadi indikator untuk menilai apakah suatu pemerintah sudah mencapai kondisi "*Good Government governance*" atau belum. Birokrasi perizinan merupakan salah satu permasalahan yang menjadi kendala bagi perkembangan dunia usaha di Indonesia pada umumnya dan khususnya di Jawa Barat. Masyarakat dan kalangan dunia usaha sering mengeluhkan proses pelayanan perizinan oleh pemerintah yang tidak memiliki kejelasan prosedur, berbelit-belit, tidak transparan, waktu pemrosesan yang tidak pasti dan tingginya

biaya yang harus dikeluarkan terutama berkaitan dengan biaya-biaya yang tidak resmi.

Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri menindaklanjuti instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Paket Kebijakan Iklim Investasi dengan meluncurkan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu. Pelayanan perizinan terpadu yang merupakan pelayanan publik yang meliputi semua jenis perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah Provinsi Jawa Barat berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Dengan mengacu pada Visi dan Misi Provinsi Jawa Barat serta untuk mencapai Visi dan Misi Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) di wilayah kota dan kabupaten Provinsi Jawa Barat, kegiatan yang direncanakan ke depan harus diarahkan dalam rangka mewujudkan tugas pokok dan fungsi Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) agar sesuai dengan tujuan pembentukannya terutama penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks "*Clean Governance*".

Dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, pada tahun 2002 Pemerintah di wilayah Bandung Raya sepakat telah mengambil suatu kebijakan membentuk Unit Pelayanan Satu Atap. Unit tersebut dibentuk sebagai salah satu pencerminan Pemerintah Wilayah Bandung Raya untuk menciptakan iklim yang mendorong kearah terciptanya keseragaman pola dan langkah penyelenggaraan dan pelayanan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat dan agar adanya keterpaduan yang terkoordinasi dalam proses pemberian perizinan maupun non perizinan. Namun demikian dalam perkembangannya keberadaan

dan keefektifan Unit ini masih dirasakan kurang maksimal sehingga belum dapat memenuhi harapan masyarakat.

Berdasarkan pengamatan dilapangan, kualitas pelayanan publik dipandang masih belum optimal. Belum optimalnya tingkat pelayanan ini antara lain disebabkan oleh masih terbatasnya pemahaman aparat terhadap makna pelayanan publik. Disamping itu, profesionalisme birokrasi belum merata, sistem insentif yang belum jelas, buruknya tingkat kreatifitas atau pengambilan inisiatif yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal dan petunjuk pimpinan dalam menjalankan tugas pelayanan serta budaya kerja aparatur dan komitmen pegawai pada organisasi masih belum menjadi kekuatan yang seharusnya menjadi daya dorong kinerja.

Berikut ini adalah data mengenai indeks kepuasan per unsur layanan di wilayah Bandung Raya, seperti terlihat pada Tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1
Indek Kepuasan Layanan di Wilayah Bandung Raya

No	Unsur Pelayanan	Nilai Unsur Pelayanan	Hasil Pengukuran	Nilai Unsur x Bobot
1	Prosedur Pelayanan	2,98	Cukup Bagus	0,21
2	Persyaratan Pelayanan	2,98	Cukup Bagus	0,21
3	Kejelasan Petugas Pelayanan	3,07	Bagus	0,22
4	Kedisiplinan Petugas Pelayanan	2,97	Cukup Bagus	0,21
5	Tanggung Jawab Petugas Pelayanan	3,06	Bagus	0,22
6	Kemampuan Petugas Pelayanan	3,07	Bagus	0,22
7	Kecepatan pelayanan	2,49	Kurang Bagus	0,18
8	Keadilan Mendapatkan Pelayanan	3,03	Bagus	0,22
9	Kesopanan & Keramahan Petugas	3,17	Bagus	0,23
10	Kewajaran Biaya Pelayanan	2,73	Cukup Bagus	0,19
11	Kepastian Biaya Pelayanan	2,73	Cukup Bagus	0,19
12	Kepastian Jadwal Pelayanan	2,46	Kurang Bagus	0,17
13	Kenyamanan Lingkungan	3,15	Bagus	0,22
14	Keamanan Pelayanan	3,11	Bagus	0,22
	Nilai Indeks			2,911
	Mutu Pelayanan			B
	Kinerja Unit Pelayanan			Bagus

Sumber : BPPT Provinsi Jawa Barat, 2016

Berdasarkan tabel 1.1, dapat disimpulkan bahwa pelayanan di wilayah Bandung Raya masih belum optimal, terutama pada aspek kecepatan pelayanan dan kepastian jadwal pelayanan. Kecepatan pemberian pelayanan yang diberikan oleh Badan perijinan di wilayah Bandung Raya belum sesuai dengan target waktu yang telah ditetapkan sesuai SOP, sehingga nilai dari unsur ini adalah kurang baik. Fungsi pelayanan publik merupakan salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik. Untuk itu baik buruknya pelayanan publik sangat bergantung kepada kinerja aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

Secara teoritis dan empiris banyak faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai, baik yang hubungan dengan kondisi dalam organisasi maupun perilaku sumber daya manusia nya. Kondisi dalam organisasi antara lain : lingkungan kerja, budaya organisasi, sarana prasarana, sistem promosi, program pelatihan, dll. Sedangkan yang berkaitan dengan perilaku sumber daya manusia, antara lain seperti : Kepemimpinan, motivasi kerja, komitmen kerja, disiplin, kompetensi, etos kerja, komunikasi, dll.

Untuk memperjelas fakta permasalahan yang tampak pada subjek yang diteliti, penulis melakukan *pra survey* kepada 20 orang pegawai di Badan Perizinan Kota Bandung guna memperoleh faktor-faktor yang dominan apa saja yang mempengaruhi kinerja pegawai, hasilnya seperti terlihat pada Tabel 1.2 sebagai berikut :

Tabel 1.2
Hasil Survey Pendahuluan tentang Faktor-Faktor yang mempengaruhi
Kinerja Pegawai pada Badan Perizinan Kota Bandung

No	Faktor-Faktor	Skala					Jumlah	Skor	Rata-rata Skor
		SB	B	CB	KB	STB			
1	Lingkungan kerja	5	10	3	2	0	20	78	3,90
2	Budaya Kerja	1	3	10	4	2	20	57	2,85
3	Sistem promosi	3	5	9	2	1	20	67	3,35
4	Program pelatihan	4	6	7	2	1	20	70	3,50
5	Sistem kompensasi	3	5	9	3	0	20	68	3,40
6	Kepemimpinan	5	8	5	2	0	20	76	3,80
7	Motivasi	4	6	6	3	1	20	69	3,45
8	Disiplin kerja	3	5	8	3	1	20	66	3,30
9	Komitmen kerja	2	2	10	4	2	20	58	2,90
10	Etos kerja	2	4	11	2	1	20	64	3,20
11	Komunikasi	3	4	10	3	0	20	67	3,35
12	Inovasi	2	3	12	2	1	20	63	3,15

Ket : SB (Sangat Baik); B (Baik); CB (Cukup Baik); KB (Kurang Baik); STB (Sangat Tidak Baik)

Sumber : Hasil survey pendahuluan 2016 (diolah)

Berdasarkan hasil pra survey pada Tabel 1.2, penulis mengidentifikasi nilai skor rata dari masing-masing faktor yang mempengaruhi kinerja rata-rata berada pada kondisi cukup baik menuju baik, namun masih terdapat faktor yang berada pada kategori kurang baik menuju cukup baik, yaitu faktor budaya kerja pegawai dan komitmen kerja pegawai dengan nilai rata-rata skor di bawah 3,00. Dengan demikian, permasalahan pegawai dalam hal budaya kerja dan komitmen kerjanya.

Selanjutnya, penulis melakukan *pra survey* tentang kinerja pegawai yang lebih detail dengan memasukan dimensi-dimensi untuk memperoleh data yang lebih akurat, dimensi kinerja apa yang dominan kurang baiknya kinerja pegawai pada Badan Perizinan di kota Bandung. Penulis mengambil sebanyak 20 orang pegawai sebagai sampel yang diambil secara acak tentang kinerja pegawai seperti terlihat pada Tabel 1.3.

Tabel 1.3
Hasil Survey Pendahuluan tentang Kinerja Pegawai
Badan Perizinan Kota Bandung

No	Indikator pengukuran Kinerja Pegawai	Skala					Total
		Sangat Baik	Baik	Cukup Baik	Kurang Baik	Sangat tidak Baik	
1	Orientasi Pelayanan	1	2	10	4	3	20
2	Integritas	2	4	9	4	1	20
3	Komitmen	2	3	9	4	2	20
4	Disiplin	4	6	7	2	1	20
5	Kerjasama	3	4	9	2	2	20
6	Kepemimpinan	1	3	10	4	2	20
Frekuensi		13	22	54	22	11	
Skor		65	88	162	44	11	370
Rata-Rata		17,57%	23,78%	43,78%	11,89%	2,97%	100%
Skor Rata-rata							3,08

Sumber : Hasil survey pendahuluan 2016 (diolah)

Berdasarkan hasil survey pendahuluan tentang kinerja pegawai Badan Perizinan Kota Bandung belum optimal, masih terdapat aspek yang lemah yaitu mengenai orientasi pelayanan, komitmen pegawai dan kepemimpinan. Berdasarkan pengamatan peneliti pada Kantor Badan perizinan kota Bandung, disini terlihat adanya orientasi pelayanan pada publik masih belum baik, komitmen pegawai terhadap tugas sebagai abdi publik juga belum optimal, begitu pula dalam aspek kepemimpinannya. Secara keseluruhan rata-rata kinerja pegawai Badan Perizinan kota Bandung berada pada kategori cukup baik.

Salah satu aspek penting dalam upaya mendorong kinerja pegawai adalah faktor budaya kerja. Menurut Keputusan Menpan No. 25/Kep/M.Pan/4/2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara, budaya kerja merupakan sikap dan perilaku individu dari kelompok aparatur Negara yang didasari atas nilai-nilai yang diyakini kebenarannya dan menjadi sifat serta kebiasaan dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan sehari-hari. Lebih lanjut

dijelaskan mengenai budaya kerja, yaitu budaya yang menunjukkan perilaku pengelolaan administrasi pemerintahan yang menghasilkan pengembangan, proses produksi barang dan jasa pelayanan yang berkualitas dalam arti optimal, ekonomis bermanfaat dan memuaskan. Budaya kerja pada setiap institusi pemerintah akan berbaeda, namun dalam satu institusi budaya kerja harus sama karena disatukan oleh visi, misi dan tujuan yang sama. Dalam suatu institusi yang sama di daerah yang berbeda, adanya tradisi, kebiasaan setempat dapat menghasilkan strategi dan implementasi program berbeda, namun mengarah pada tujuan yang sama dalam institusi atau organisasi tersebut. Budaya kerja dapat menciptakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan produktivitas kerja (Triguno; 2007:3). Dengan demikian budaya kerja sebagai bagian dari budaya organisasi memiliki peranan penting dalam organisasi sektor public. Budaya kerja aparatur yang kuat dapat menciptakan kinerja pelayanan yang baik.

Berikut ini adalah data survey pendahuluan tentang budaya pegawai Badan Perizinan Kota Bandung seperti pada terlihat pada Tabel 1.4 berikut ini:

Tabel 1.4
Hasil Survey Pendahuluan tentang Budaya Kerja Pegawai
Badan Perizinan Kota Bandung

No	Indikator pengukuran Budaya Kerja	Skala					Total
		Sangat Baik	Baik	Cukup Baik	Kurang Baik	Sangat tidak Baik	
1	Sikap profesionalisme	2	4	8	5	1	20
2	Etika	2	3	10	3	2	20
3	Semangat pengabdian	2	3	10	3	2	20
4	Komitmen pada tugas	1	4	7	6	2	20
5	Motivasi kerja	3	3	10	2	2	20
Frekuensi		10	17	45	19	9	
Skor		50	68	135	38	9	300
Rata-Rata		16,67%	22,67%	45,00%	12,67%	3,00%	100%
Skor rata-rata							3,00

Sumber : Hasil survey pendahuluan 2016 (diolah)

Dari data Tabel 1.4 dapat disimpulkan bahwa budaya kerja pada Badan Perizinan Kota Bandung berada pada kategori cukup baik. Sikap profesionalisme, etika, semangat pengabdian dan motivasi kerja berada pada kategori cukup baik. Namun dalam hal komitmen terhadap tugas pelayanan masih belum optimal.

Selain aspek budaya kerja, aspek lain yang memiliki peranan penting dapat berpengaruh terhadap kinerja karyawan adalah aspek komitmen organisasional. Komitmen organisasional dapat terbentuk karena adanya beberapa faktor, baik dari organisasi, maupun dari individu sendiri. Dalam perkembangannya *affective commitment*, *continuance commitment*, dan *normative commitment*, masing-masing memiliki pola perkembangan tersendiri (Allen & Meyer, 2005). Menurut Bateman & Strasser; Morris & Steers (dalam Luthan; 2010) organisasi yang mempengaruhi perkembangan *affective commitment* adalah sistem desentralisasi. Komitmen yang baik didalamnya dimana komitmen yang tinggi akan mendorong pegawai untuk memberikan tenaga dan pikirannya secara maksimal pada suatu organisasi.

Berikut ini adalah survey pendahuluan mengenai komitmen pegawai terhadap organisasi dapat dilihat pada Tabel 1.4 berikut ini:

Tabel 1.5
Hasil Survey Pendahuluan tentang Komitmen Pegawai pada Organisasi
Badan Perizinan di Kota Bandung

No	Indikator pengukuran Komitmen Pegawai	Skala					Total
		Sangat Baik	Baik	Cukup Baik	Kurang Baik	Sangat tidak Baik	
1	Komitmen afektif Tingkat emosional pegawai terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi	2	3	9	4	2	20

2	Komitmen berkelanjutan Tingkat keinginan anggota untuk memajukan organisasi	2	2	8	5	2	20
3	Komitmen Normatif Penilaian anggota yang merasakan adanya kewajiban atau keharusan untuk tetap menjadi anggota organisasi	1	5	9	3	2	20
Frekuensi		5	10	26	12	6	
Skor		25	40	78	24	6	173
Rata-Rata		14,45%	23,12%	45,00%	45,09%	3,47%	100%
Skor rata-rata							2,88

Sumber : Hasil survey pendahuluan 2016 (diolah)

Dari data Tabel 1.5 dapat disimpulkan bahwa komitmen pegawai berada pada kategori cukup baik. Komitmen normatif berada pada kategori cukup baik hal ini terlihat dimana pada umumnya rata-rata pegawai Badan Perizinan kota Bandung masih sudah memiliki kewajiban atau keharusan untuk tetap menjadi anggota organisasi. Namun dalam aspek komitmen afektif dan komitmen berkelanjutan rata-rata pegawai belum optimal terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi, begitu juga dalam aspek komitmen berkelanjutan keinginan pegawai untuk memajukan organisasi belum sepenuhnya dilaksanakan.

Adapun alasan pemilihan variabel penelitian dan lokasi penelitian didasarkan pada : (1) bukti data empirik melalui pra survey yang menunjukkan budaya kerja, komitmen pegawai, dan kinerja pegawai belum optimal tercapai; (2) Bandung sebagai pusat ibu kota provinsi Jawa Barat perkembangan industri dan bisnis jasa berkembang pesat sehingga perlu layanan publik yang baik hubungannya dengan perizinan usaha.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul Pengaruh Budaya Kerja Dan Komitmen kerja pegawai terhadap Kinerja Pegawai pada Perizinan Kota Bandung.

1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan pada sub paragraph sebelumnya, maka peneliti mengidentifikasi masalah penelitian sebagai berikut :

1. Kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal
2. Pelaksanaan tata kelola pemerintah yang baik pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal
3. Fungsi Kepemimpinan pada Badan Perizinan di kota Bandung belum efektif
4. Sarana prasarana pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal
5. Budaya kerja pada Badan Perizinan kota Bandung belum kondusif
6. Komunikasi antar pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal
7. Motivasi pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal
8. Disiplin kerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal
9. Kinerja pelayanan publik pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal.
10. Kompetensi pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal
11. Lingkungan kerja pada Badan Perizinan kota Bandung belum kondusif
12. Komitmen pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung belum kondusif
13. Inovasi pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung belum optimal.

1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah menjadi dua bagian, yaitu rumusan masalah yang bersifat deskriptif dan verifikatif sebagai berikut :

1. Bagaimana budaya kerja dan komitmen pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung
2. Bagaimana kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung
3. Seberapa besar pengaruh budaya kerja terhadap kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung
4. Seberapa besar pengaruh komitmen pegawai terhadap kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung
5. Seberapa besar pengaruh budaya kerja dan komitmen pegawai terhadap kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung

1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah diuraikan pada sub paragraph sebelumnya, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui mengkaji dan menganalisis :

1. Budaya kerja dan komitmen pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung
2. Kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung
3. Besar pengaruh budaya kerja terhadap kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung

4. Besar pengaruh komitmen pegawai terhadap kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung
5. Besar pengaruh budaya kerja dan komitmen pegawai terhadap kinerja pegawai pada Badan Perizinan kota Bandung

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat teoritis dan praktis sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi pengembangan ilmu manajemen dan dapat memperkaya terhadap hasil penelitian terdahulu tentang ilmu manajemen khususnya bidang manajemen sumber daya manusia.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengkonfirmasi dan tanggapan terhadap teori-teori yang menjelaskan penelitian terdahulu tentang budaya kerja, komitmen, dan kinerja pegawai.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi semua pihak yang dapat memperkaya khasanah teori manajemen sumber daya manusia dan perilaku organisasi.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada para *stakeholder* dan pemerintah sebagai dasar untuk membuat

kebijakan dibidang perizinan yang berorientasi pada peningkatan kualitas sumber daya manusia.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi Badan perizinan kota Bandung dalam meningkatkan penerapan budaya kerja, komitmen pegawai, dan kinerja pegawai.
- c. Hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan oleh kepala daerah dalam pengambilan keputusan strategis dalam rangka untuk meningkatkan kualitas kinerja aparatur pemerintah daerah.