**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Organisasi suatu kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku serta melaksananakan proses administrasi dalam usaha mencapai suatu tujuan tertentu. Salah satu unsur administrasi, pegawai dan sistem manajemen yang dilaksanakan pada suatu organisasi, kedua unsur tersebut memiliki peran yang sangat penting dalam mencapai tujuan. Pada suatu struktur pemerintahan, birokrasi dipergunakan untuk menyebut badan-badan pemerintah baik departemen maupun non departemen yang berfungsi sebagai suatu alat untuk menyelenggarakan wewenang dan tanggung jawab dengan perintah melalui suatu proses administrasi negara demi tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan.

Perilaku birokrasi pada hakekatnya hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu utuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lainya. Ini semua merupakan karakteristik individu dan individu ini akan di bawa olehnya manakala individu tersebut akan memasuki suatu ligkungan baru, semisal birokrasi atau organisasi ini

.

Birokrasi pada dasarnya dibentuk untuk mengaktualisasikan tugas pemerintah dalam memberikan dan memenuhi kebutuhan layanan publik, sehingga birokrasi mempunyai kewajiban untuk menjadi pelayan bagi kepentingan masyarakat. Dengan keberadaan birokrasi, maka masyarakat akan memperoleh kebutuhannya sebagai seorang warga negara dari birokrasi pemerintah tanpa mendapat perlakuan untuk dipersulit oleh birokrasi itu sendiri. Pelayanan publik hakekatnya kewajiban pemerintah untuk melindungi yang diperintah yang dalam hal ini pemerintah diwakili oleh birokrat pemerintah. Birokrasi juga di pandang sebagai struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa publik atau layanan-civil tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dari lingkungan. Dan apabila dikaitkan dengan politik, birokrasi seringkali didudukan sebagai pabrik jasa-publik dan layanan publik.

Kualitas pelayanan dalam hal ini, segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah guna memenuhi harapan masyarakat. Pelayanan dalam hal ini sebagai jasa yang disampaikan oleh pemilik jasa atau aparat pemerintah yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramahan yang ditunjukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan masyarakat. Kualitas pelayanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi masyarakat atas pelayanan yang nyata mereka terima dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan.

Masyarakat dalam menilai kualitas layanan yang diberikan oleh birokrat pemerintah tergantung pada layanan yang diterima. Apabila layanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas layanan dinilai baik dan memuaskan. Jika layanan yang diterima melampaui harapan masyarakat, maka layanan dinilai memiliki kualitas yang sangat ideal. Sebaliknya jika layanan yang diterima masyarakat lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas layanan dinilai buruk. Untuk memenuhi kewajiban dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat, pemerintah telah dihadapkan dengan berbagai masalah.

Salah satu bentuk pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat adalah pelayanan dalam bidang kependudukan yang sangat memegang peranan dalam berbagai segi, khususnya dalam bidang pembangunan nasional sebagai bahan dasar dalam rangka perumusan strategis di bidang kewarganegaraan karena hampir semua kegiatan pembangunan terkait dengan kependudukan atau dengan kata lain penduduk harus menjadi subjek sekaligus objek pembangunan.

Sejalan dengan amanat Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Daerah Kabupaten Majalengka No. 08 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Majalengka, bahwa pemerintah Kabupaten Majalengka berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami penduduk Kabupaten Majalengka, perlu dilakukan pengaturan tentang administrasi kependudukan.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Majalengtka Nomor 10 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Majalengka yang mempunyai tugas memberikan pelayanan dalam urusan penyelenggaraan administrasi kependudukan. Penyelenggaraan administrasi kependudukan merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasil untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Pegawai pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka kurang menunjukkan sikap professional yang sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pelaksanaan proses kerja padahal para pegawai ini merupakan ujung tombak bagi organisasi dalam memberikan pelayanan ataupun kepentingan publik. Selama ini pegawai dalam melaksanakan pekerjaan lebih banyak bersifat formal dan kaku, dan cenderung tidak jelasnya kemampuan pegawai dalam melaksanakan tugasnya, sehingga sangat wajar hasil yang dicapai tidak optimal dan tidak menunjukan kualitas pelayanan yang baik.

Berdasarkan hasil penjajagan dan pengamatan yang peneliti lakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka, peneliti menemukan permasalahan masih rendahnya kualitas pelayanan. Permasalahan tersebut dapat dilihat dari indikator sebagai berikut :

1. Jaminan, jaminan disini menyangkut kepastian waktu. Bahwa para pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka belum bisa menyelesaikan pekerjaannya atau tugasnya pada waktu yang telah ditentukan. Padahal menurut Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka Nomor 19 Tahun 2010 tentang Prosedur Pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka, dijelaskan bahwa waktu penyelesaian pembuatan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga 1 hari jam kerja sedangkan untuk Akta Kelahiran 3 hari jam kerja, Faktanya dalam penyelesaian pembuatan Kartu Tanda Penduduk, dan Kartu Keluarga ini dalam penyelesainnya terkadang memakan waktu selama 2 hari jam kerja bahkan lebih, sedangkan untuk Akta Kelahiran bisa memakan waktu hingga 5 hari jam kerja.
2. Kurangnya rasa empati yang dimiliki pegawai dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Masih adanya hubungan kekerabatan dalam proses penyelesaian pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk maupun Kartu Keluarga antara pegawai dengan kerabatnya yang akan membuat Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga sehingga timbul kesan tidak adanya kemudahan yang seimbang yang dirasakan oleh masyarakat luas dalam pelayanan yang diberikan, padahal telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Pasal 8 ayat 2 tentang administrasi kependudukan yang berisi memberikan pelayanan yang sama dan professional kepada setiap penduduk atas laporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.

Berdasarkan masalah di atas, Peneliti menduga disebabkan oleh perilaku birokrasi yang belum dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip perilaku birokrasi sebagai berikut :

* + - 1. Hierarki, hierarki disini menyangkut koordinasi jabatan. Dalam hal ini pegawai didalam melaksanakan tugasnya belum sepenuhnya melaksanakan koordinasi jabatan baik pada bawahan maupun atasan. Pegawai baik di bagian pendaftaran penduduk maupun bagian pencatatan sipil Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka dalam melayani masyarakat terkadang tidak mengetahui apakah kepala dinas ada di tempat atau tidak untuk melakukan penanda tanganan baik Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, maupun Akta Kelahiran sehingga para pegawai baik di bagian pendaftaran penduduk maupun bagian pencatatan sipil dapat memberikan kepastian waktu yang tepat kepada masyarakat.
      2. Sistem peraturan, dalam hal ini berkaitan dengan aturan dalam melaksanakan tugas. Pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil belum sepenuhnya menjalankan tugas berdasarkan aturan formal yang seharusnya, ini terlihat dari masih ada hubungan kekerabatan antara pegawai dengan masyarakat tertentu yang berujung pada pandangan kurang baik terhadap kualitas pelayanan yang diberikan dengan mengutamakan proses pelayanan kerabatnya sendiri dengan melalui jalan yang tidak formal/jalan pintas agar proses pelayanan kerabatnya itu mampu dipercepat.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang dituangkan ke dalam laporan yang berjudul :

**“PENGARUH PERILAKU BIROKRASI TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN MAJALENGKA”**

* 1. **Perumusan Masalah**

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

1. Bagaimana pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka ?
2. Bagaimana pengaruh perilaku birokrasi diukur melalui pembagian tugas, sistem peraturan, hierarki, tata cara impersonal dan penentuan pegawai terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka ?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka ?
4. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka ?
   1. **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka untuk memperoleh data dan informasi yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas. Adapun tujuan dan kegunaan penelitian ini adalah :

* + 1. **Tujuan Penelitian**

1. Memperoleh data dan informasi mengenai pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka.
2. Memperoleh data dan informasi mengenai pengaruh perilaku birokrasi diukur melalui pembagian tugas, sistem peraturan, hierarki, tata cara impersonal dan penentuan pegawai terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka
3. Mengembangkan data dan informasi untuk mengetahui hambatan yang dihadapi dalam perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka.
4. Menerapkan data dan informasi tentang usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang mempengaruhi perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka.
   * 1. **Kegunaan Penelitian**
        1. Kegunaan Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh selama perkuliahan di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung dan bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara umunya, khususnya mengenai Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan.
        2. Kegunaan Praktis,hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka.
   1. **Kerangka Pemikiran**

Guna mempermudah pemecahan masalah laporan dalam suatu penelitian ini memerlukan suatu anggapan dasar atau kerangka pemikiran, yaitu berupa teori bertitik tolak dari pendapat para ahli.

Berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti akan kemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran.

Berikut ini peneliti akan mengemukakan pengertian perilaku birokrasi menurut Weber yang dikutip oleh Satibi dalam bukunya Manajemen Publik dalam Perspektif Teori dan Empirik (2012:225) mengemukakan bahwa :

Perilaku Birokrasi yang secara substantif ada dua macam konsekuensi yang dapat diantisipasi dan konsekuensi yang tidak dapat diantisipasi, kedua konseuensi ini dipengaruhi oleh dua kekuatan yaitu karakteristik birokrasi dan karakteristik individu para pejabat organisasi, dalam konteks ini, bahwa birokrasi dalam lingkungan tertentu, terbentuk atau dibentuk seperti mesin yang pada gilirannya mengontrol kedua macam konsekuensi tersebut

Dalam pemahaman perilaku birokrasi dapat diukur melalui dimensi-dimensi menurut Weber yang dikutip oleh Sedarmayanti dalam bukunya Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (2013:68), sebagai berikut :

1. Pembagian tugas
2. Sistem peraturan
3. Hierarki
4. Tata cara impersonal
5. Penentuan pegawai didasarkan kelayakan seseorang

Berikut peneliti mengemukakan pengertian kualitas pelayanan, menurut Fitzsimons yang dikutip oleh Sedarmayanti dalam bukunya Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (2013:253) sebagai berikut :

Kualitas pelayanan merupakan suatu yang kompleks, sehingga untuk menentukan sejauh mana kualitas dari pelayanan tersebut, dapat dilihat dari aspek bukti langsung, keandalan, daya tanggap, jaminan, dan empati.

Untuk mengukur kualitas pelayanan maka peneliti mengemukakan lima dimensi pokok kualitas pelayanan menurut Fitzsimmons yang dikutip oleh Tjiptono dalam bukunya Manajemen Jasa (2004:70) sebagai berikut :

1. *Tangibles* (Bukti langsung)
2. *Reliability* (Keandalan)
3. *Responsiveness* (Daya tanggap)
4. *Assurance* (Jaminan)
5. *Emphaty* (Empati)

Adapun hubungan prilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan dikemukakan oleh Satibi dalam bukunya Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:205) mengemukakan bahwa :

Perilaku birokrasi merupakan salah satu bagian penting dalam mewujudkan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang baik. Hal ini dipandang penting, mengingat prilaku birokrasi sangat inheren dengan tingkah laku aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Dengan perkataan lain, prilaku aparat yang baik, pada akhirnya akan dicerminkan melalui suatu produk pelayanan yang berkualitas.

* 1. **Hipotesis**

1. Terdapat pengaruh yang signifikan perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka
2. Terdapat pengaruh yang signifikan perilaku birokrasi diukur melalui pembagian tugas, sistem peraturan, hierarki, tata cara impersonal dan penentuan pegawai terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka
3. Terdapat faktor-faktor penghambat pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka.
4. Terdapat usaha-usaha untuk mengatasi hambatan pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka.