**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Usaha memenuhi kebutuhan hidupnya manusia memerlukan manusia lain. Usaha untuk mempermudah pemenuhan kebutuhan tersebut dengan membentuk hubungan kerja sama dan selanjutnya membentuk kelompok-kelompok. Tujuan dari usaha manusia akan lebih mudah diperoleh dengan cara bersama-sama daripada dengan sendiri saja. Demikian, yang dimaksud dengan organisasi ialah wadah yang memungkinkan masyarakat dapat meraih hasil yang sebelumnya tidak dapat dicapai oleh individu secara sendiri-sendiri. Organisasi merupakan suatu unit terkoordinasi yang terdiri setidaknya dua orang, berfungsi mencapai satu sasaran tertentu atau serangkaian sasaran. Dalam organisasi perlu adanya manusia, karena manusia ialah pendukung utama setiap organisasi apa pun bentuk dari organisasi tersebut. Perilaku manusia yang berada dalam suatu kelompok atau organisasi adalah awal dari perilaku organisasi. Setiap manusia mempunyai perbedaan persepsi, kepribadian dan pengalaman hidupnya. Pada dasarnya individu secara sendiri akan sulit untuk mewujudkan tujuannya dibandingkan dengan apabila secara berkelompok dari kebutuhan untuk lebih memudahkan pencapaian tujuan ini muncul suatu bentuk kerja sama dari individu-individu untuk membentuk kelompok dan kemudian membentuk suatu organisasi. Melalui organisasi sebagai institusi yang memungkinkan masyarakat mengejar tujuan yang tidak bisa dicapai oleh individu-individu secara sendiri-sendiri. Demikian, organisasi merupakan suatu bentuk kelompok individu-individu dengan struktur dan tujuan tertentu.

Birokrasi merupakan fenomena kehidupan yang, setidaknya sejak abad 19, telah menjadi aktor sedemikian dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka butuhkan dalam hidup, maka jawaban semua orang ialah hampir pasti, birokrasi. Sejak sebelum lahir sampai dengan meninggalnya, seorang manusia yang hidup di dunia modern akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang kita kenal dengan nama birokrasi itu. Seorang manusia bersentuhan dengan birokrasi, dimulai tatkala ibu-bapaknya menikah di KUA. Dokumen surat nikah bapak-ibunya di KUA ini nantinya dibutuhkannya untuk mengurus akte kelahiran. Selama manusia masih dalam kandungan, mereka juga memerlukan pemeriksaan di Puskesmas yang juga merupakan unit organisasi birokrasi. Selanjutnya ketika manusia sekolah, bekerja, bepergian, berdagang dan melakukan aktivitas lainnya senantiasa pula berhubungan dengan institusi birokrasi. Ketika seseorang meninggal, dia masih harus pula berhubungan dengan dinas pemakaman yang tidak lain sebuah institusi birokrasi. Fakta tersebut menunjukkan bahwa dalam kehidupan di era modern, birokrasi menempati posisi yang sangat penting dan sekaligus menjadi institusi yang paling dibutuhkan dalam masyarakat. Hampir dapat dikatakan tidak mungkin proses kehidupan masyarakat modern berlangsung tanpa adanya intervensi peran birokrasi. Semua organisasi, apakah itu organisasi agama, bisnis, pendidikan, LSM, partai politik, jasa industri, paguyuban seniman, dari pedalaman hutan sampai metropolitan, dari puncak gunung sampai pesisir, semuanya dalam ranah garis kekuasaan dan pengaruh institusi birokrasi. Namun ironisnya, walaupun birokrasi merupakan institusi yang dibutuhkan, ia juga sekaligus merupakan institusi yang paling dibenci oleh sebagian besar masyarakat. Tidak heran, di berbagai negara maju, hanya sebagian kecil saja masyarakat yang mau bekerja sebagai pegawai negeri; disamping karena gaji yang kecil, juga utamanya karena citra birokrasi yang buruk.

Perilaku birokrasi merupakan salah satu bagian penting dalam mewujudkan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang baik. Hal ini dipandang penting mengingat, perilaku birokrasi sangat inheren dengan tingkah laku aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Perilaku aparat yang baik, pada akhirnya akan dicerminkan melalui suatu produk pelayanan yang berkualitas. Itulah sebabnya, perilaku birokrasi sejatinya ditempatkan sebagai fokus perhatian bagi pemerintah dalam menjalankan visi dan misinya, yakni *public service*.

Keberhasilan suatu organisasi sangat erat juga dengan kualitas kinerja para anggotanya dan organisasi dituntut untuk selalu mengembangkan dan meningkatkan kinerja dari para anggotanya. Kinerja berarti hasil kerja yang dapat ditampilkan atau penampilan kerja seorang pegawai. Kinerja seorang pegawai dapat diukur dari hasil kerja, hasil tugas, atau hasil kegiatan dalam kurun waktu tertentu. Kinerja pegawai yang tinggi akan mendukung produktivitas organisasi dan sudah seharusnya pimpinan organisasi senantiasa memperhatikan peningkatan kerja anggotanya demi kemajuan organisasi.

Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Bandung merupakan lembaga yang memegang peranan dan fungsi strategis di bidang penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu Kota Bandung, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kota Bandung. Melaksanakan kegiatan pelayanan perizinan yang inovatif, BPPT Kota Bandung telah menerapkan sistem pelayanan perizinan berbasis online semenjak Mei 2015 lalu. Adanya sistem pelayanan perizinan secara online ini diharapkan dapat menghindari kegiatan pungutan liar (pungli) dalam pengurusan perizinan yang sebelumnya masih bersifat tradisional.

Mulai 1 Januari 2017 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 18/2016 tentang Perangkat Daerah, BPPT Kota Bandung berubah menjadi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Bandung. Dalam melaksanakan tugasnya sebagai instansi pelayanan publik, landasan DPMPTSP Kota Bandung dalam menyelenggarakan pelayanan publik didasarkan pada Peraturan Walikota Bandung Nomor 1171 Tahun 2013 Tentang Prosedur Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu dan Keputusan Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung Nomor 503/Kep. 1.091.1 BPPT/ 2015 Tentang Standar Pelayanan Perizinan Terpadu Secara Elektronik.

DPMPTSP Kota Bandung sebagai suatu organisasi yang merupakan pelayan masyarakat dalam bidang pelayanan perizinan terpadu dituntut untuk meningkatkan kemampuan pegawainya dalam menunjang pelaksanaan tugas yang sebaik-baiknya karena tidak menutup kemungkinan, bahwa dalam lingkup DPMPTSP Kota Bandung juga memiliki hambatan-hambatan dalam penyelenggaraan organisasi yang tidak lain disebabkan oleh kualitas sumber daya manusia dan berbagai aspek lainnya yang tidak mendukung. Jika itu terjadi maka sulit bagi organisasi tersebut mencapai visi dan misinya.

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

1. Kuantitas kerja rendah, yang mengakibatkan dinamika perubahan regulasi terhambat. Hal ini salah satunya disebabkan oleh belum terdapatnya struktur khusus di DPMPTSP Kota Bandung yang memiliki fungsi regulasi.

Contoh: Sewaktu peneliti meminta Struktur Organisasi DPMPTSP Kota Bandung terbaru, ternyata penyusunan struktur organisasi masih data tahun sebelumnya dan penyusunannya telat.

1. Job Knowledge rendah, sehingga pemanfaatan Teknologi Informasi belum optimal. Hal ini salah satunya belum optimalnya pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi di internal DPMPTSP untuk pelayanan perizinan dan aspek pendukungnya.

Contoh: Pegawai Sub Bagian Keuangan dan Program masih mengalami kesulitan dalam penataan sistem aplikasi dan database pengelolaan keuangan hal ini disebabkan tidak meratanya kemampuan yang dimiliki pegawai dan terbatasnya jumlah pegawai yang memiliki keahlian dalam Bidang Informasi dan Teknologi.

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

1. Kurangnya tanggung jawab pegawai. Hal ini terlihat pada pembuatan dokumen-dokumen baru DPMPTSP Kota Bandung (seperti struktur organisasi terbaru dan lain-lain) semenjak perubahan SOTK dan nomenklatur 1 Januari 2017. Sampai Februari 2017, dokumen-dokumen tersebut masih belum terbentuk. Padahal mengenai kebijakan perubahan SOTK ini telah disosialisasikan sejak beberapa bulan yang lalu sebelum Tahun 2017, namun para pegawai dirasa kurang mempersiapkannya.
2. Kurangnya kemampuan. Hal ini terlihat dari belum optimalnya para pegawai dalam penguasaan bidang pekerjaan dan alat bantu/sarana dan prasarana Teknologi Informasi dan Komunikasi seperti penataan sistem aplikasi dan database pengelolaan keuangan.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, akhirnya peneliti tertarik mengambil judul **“Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kinerja Pegawai Pada Bagian Sekretariat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung”.**

1. **Perumusan Masalah**

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

1. Bagaimana pengaruh perilaku birokrasi melalui karakteristik individu dan karakteristik birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung ?
3. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan dalam mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung ?
4. **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**

Penelitian ini dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas, adapun tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk memperoleh data dan menggambarkan informasi mengenai perilaku birokrasi terhadap kinerja Pegawai pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung.
2. Untuk memperoleh data dan menggambarkan informasi mengenai hambatan-hambatan perilaku birokrasi terhadap kinerja Pegawai pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung.
3. Untuk mengembangkan data dan informasi tentang usaha-usaha untuk menanggulangi hambatan-hambatan pelaksanaan perilaku birokrasi terhadap kinerja Pegawai pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung.
4. **Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian terdiri dari kegunaan teoritis yang berdasarkan pertimbangan kontekstual dan konseptual dan kegunaan praktis untuk perbaikan bagi lembaga/instansi yang bersangkutan. Kegunaan penelitian ini dijelaskan sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah 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.
2. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran dan alternatif pemecahan masalah yang menyangkut Perilaku Birokrasi Terhadap Kinerja Pegawai Pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung. Dan bermanfaat bagi peneliti dan bagi pihak umum khususnya mengenai perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai.
3. **Kerangka Pemikiran**

Berdasarkan latar belakang serta perumusan masalah untuk pemecahan masalah diatas, peneliti menggunakan kerangka pemikiran yang dikemukakan oleh para pakar yang dapat dijadikan landasan teoritis yang kebenarannya tidak diragukan lagi.

Kaitannya dengan topik mengenai Perilaku Birokrasi Terhadap Kinerja Pegawai pada Bagian Sekretariat DPMPTSP Kota Bandung, maka peneliti mengemukakan pengertian **Perilaku** menurut **Thoha** **(2002: 184)** menyebutkan,bahwa

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

Selanjutnya peneliti akan mengemukakan pengertian **Birokrasi** menurut **Blau dan Page** dikutip **Sahya Anggara (2012: 392)**, menyebutkan bahwa **“Birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang”.**

Pendapat lain tentang **Perilaku Birokrasi** menurut **Thoha** **(2005:184)** menyebutkan, bahwa :

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

Selanjutnya, peneliti akan mengukur kerangka berpikir **perilaku birokrasi** menurut **Thoha** **(2002:184)**, sebagai berikut :

**Karakteristik Individu**

* Kemampuan
* Kebutuhan
* Kepercayaan
* Pengalaman
* Pengharapan

**Perilaku Birokrasi**

**Karakteristik Birokrasi**

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

**Gambar 1.1 Kerangka Berpikir Perilaku Birokrasi**

**Sumber : Thoha (2002:185)**

Peneliti perlu kiranya untuk mengemukakan pengertian **kinerja** menurut **Griffin** yang dikutip oleh **Sinambela (2016:481)** mengemukakan, bahwa: **“Kinerja merupakan salah satu kumpulan total dari kerja yang ada pada diri pekerja.”**

Menurut **Mangkunegara** **(2005:69)** menyebutkan, bahwa: **“Kinerja karyawan adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seoramg pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.**

Kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Ini menjelaskan bahwa kinerja merupakan tingkat keberhasilan seseorang atau lembaga dalam melaksanakan pekerjaannya.

Sedangkan penilaian kinerja didasarkan pada **dimensi-dimensi** yang diungkapkan oleh **Gomes (2003:142)** menyatakan **dimensi-dimensi kinerja** pegawai meliputi:

1. ***Quantity of work***

Jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periode waktu yang ditentukan.

1. ***Quality of work***

Kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya.

1. ***Job Knowledge***

Luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan dan keterampilannya.

1. ***Creativeness***

Keaslian gagasan-gagasan yang dimunculkan dan tindakan-tindakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul.

1. ***Cooperation***

Kesediaan untuk bekerjasama dengan orang lain (sesama anggota organisasi).

1. ***Dependability***

Kesadaran dan dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian kerja

1. ***Initiative***

Semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan bertanggung jawab dalam tugasnya.

1. ***Personal Qualities***

Menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramahtamahan dan integritas pribadi.

Hubungan perilaku birokrasi dan kinerja pegawai menurut **Mahsun** **(2006:116)** menjelaskan : **“Upaya memperbaiki kinerja tidak mungkin dapat berhasil jika perilaku para pegawai tidak diarahkan dengan baik”.**

1. **Hipotesis**

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap perumusan masalah. Bertitik tolak pada kerangka pemikiran diatas, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut : **“Ada Pengaruh Perilaku Birokrasi Pegawai terhadap Kinerja Pegawai Bagian Sekretariat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung Meningkat.”**

Hipotesis diatas merupakan hipotesis penelitian yang sifatnya verbal dan substantif artinya belum bisa diuji dan harus diterjemahkan ke dalam hipotesis statistik yang sudah operasional sebagai berikut :

**Hipotesis Statistik :**

1. Perilaku Birokrasi : Kinerja Pegawai= 0, Perilaku Birokrasi (X) Kinerja Pegawai (Y) artinya tidak ada perbedaan Pengaruh Perilaku Birokrasi (X) terhadap Kinerja Pegawai (Y) pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung.
2. Perilaku Birokrasi : Kinerja Pegawai 0, Perilaku Birokrasi (X) Kinerja Pegawai (Y) artinya ada perbedaan Pengaruh Perilaku Birokrasi (X) terhadap Kinerja Pegawai (Y) pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung.

Berikut ini peneliti uraikan paradigma pengaruh dari penelitian ini.

****

p****y

pyx

**Y**

**X**

**Gambar 1.2 Paradigma Pengaruh**

X : Variabel Perilaku Birokrasi

Y : Variabel Kinerja Pegawai

 : Pengaruh dari variabel lain yang tidak dapat dijelaskan

dalam penelitian.

pyx : Besarnya pengaruh dari variabel Perilaku Birokrasi

py : Besarnya pengaruh dari variabel lain yang tidak dapat

dijelaskan dalam penelitian.

Berdasarkan hipotesis penelitian diatas, maka peneliti menemukakan definisi operasional sebagai berikut :

1. Perilaku Birokrasi (X) adalah suatu hasil interaksi antara Kepala Bagian Sekretariat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung dengan Pegawai Bagian Sekretariat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung dan interaksi sesama Pegawai Bagian Sekretariat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung, dimana kepala bagian harus dapat memahami terlebih dahulu karakter, sifat dan perilaku pegawainya dan begitupun sebaliknya karena perilaku pegawai tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri melainkan ditentukan dari seberapa jauh interaksi pegawai dengan lingkungan internalnya, berdasarkan karakteristik individu dan karakteristik birokrasi:
2. **Kemampuan**
3. **Kebutuhan**
4. **Kepercayaan**
5. **Pengalaman**
6. **Pengharapan**
7. **Hirarki**
8. **Tugas-Tugas**
9. **Wewenang**
10. **Tanggungjawab**
11. **Sistem Reward**
12. **Sistem Kontrol**
13. Kinerja Pegawai (Y) adalah hasil kerja Pegawai Bagian Sekretariat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung dalam melaksanakan tugas kedinasan yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bandung sesuai dengan tanggung jawabnya, berdasarkan aspek-aspek kinerja pegawai yang menjadi alat ukur kinerja pegawai :
14. **Quantity of Work**
15. **Quality of Work**
16. **Job Knowledge**
17. **Creativeness**
18. **Cooperation**
19. **Dependability**
20. **Initiative**
21. **Personal Qualite**
22. Pengaruh yang siginifikan menunjukkan variabel Perilaku Birokrasi terhadap Kinerja Pegawai pada Bagian Sekretariat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung.
23. **Lokasi dan Lamanya Penelitian**
24. **Lokasi Penelitian**

Penelitian ini berlokasi pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung Jalan Cianjur Nomor 34 Bandung, Nomor Telepon : 022-7217663 dan 022 - 7217587, Fax : 022 – 7217487, Email : [*bpmppt@bandung.go.id*](mailto:bpmppt@bandung.go.id)., Website : [*http://dpmptsp.bandung.go.id*](http://dpmptsp.bandung.go.id)

1. **Lamanya Penelitian**

Waktu penelitian dibagi dalam dua tahap, yaitu ; tahap penjajagan yang dilaksanakan pada tanggal 3 Januari s.d. 27 Januari 2017, dan tahap pelaksanaan penelitian pada tanggal 1 Februari s/d 30 April 2017.