

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS

A. Kajian Pustaka

1. Lingkup Birokrasi

a. Pengertian Birokrasi

Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran bahwasanya kita berhadapan dengan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya ialah biaya yang serba mahal. Pendapat demikian tidak dapat disalahkan seluruhnya. Akan tetapi, apabila orang-orang yang duduk dibelakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, birokrasi akan berjalan lancar dan “biaya tinggi” akan dapat dihindarkan.

Birokrasi yang dalam bahasa Inggris, bureaucracy, berasal dari kata bureau (berarti meja) dan cratin (berarti kekuasaan), artinya kekuasaan berada pada orang-orang yang dibelakang meja. Di Indonesia, birokrasi cenderung dikonotasikan sebagaimana telah digambarkan seperti di atas.

Pengertian birokrasi menurut **Weber** dikutip **Santosa** (2008:2), yaitu sebagai berikut:

Suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai. Birokrasi ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan dan dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh orang banyak.

Pendapat lain pengertian birokrasi menurut **Kumorotomo (2005:74)**, memberikan pengertian sebagai berikut:

Birokrasi dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas bahwa birokrasi adalah suatu usaha dalam mengorganisir berbagai pekerjaan agar terselenggara dengan teratur. Pekerjaan ini bukan hanya melibatkan banyak personil (birokrat). Tetapi juga terdiri dari berbagai peraturan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Menurut **Alamsyah (2004:77)**, bahwa ada beberapa karakteristik birokrasi yang melekat pada tubuh pemerintahan negara Indonesia, diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1. Aparatur negara (terutama aparatur pemerintah) masih belum efisien dan efektif.**
- 2. Meskipun telah dilancarkan debirokratisasi dan deregulasi, maupun beberapa fungsi birokrasi masih berbelit-belit.**
- 3. Koordinasi, integritas dan sinkronisasi aparat pemerintah terutama dalam perumusan politik pemerintah (publik policy) masih lemah.**
- 4. Korupsi dan kolusi masih terjadi pemborosan keuangan negara, karena kurang kemampuan pejabat (pegawai negeri) dan belum berkembangnya profesionalisme secara tepat.**
- 5. Sistem karier dengan system prestasi juga belum mapan.**
- 6. Aparatur pemerintah masih terlalu sentralistis dan usaha desantrilisasi baru dalam tahap uji coba, sedangkan birokrasi masih terdapat disemua tingkatan aparatur pemerintah.**
- 7. Jumlah pegawai negeri sipil yang besar, tidak dapat membedakan antara pegawai negeri yang melaksanakan tugas pemerintah dan bukan seperti pegawai negeri diinstansi lain.**

b. Etika Birokrasi

Etika merupakan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya atau kumpulan asas atau nilai moral. Untuk menjadi pegangan atau rujukan seseorang atau kelompok, nilai-nilai moral tersebut diwujudkan dalam bentuk kode etik, misalnya kode etik kedokteran, kode etik pers/jurnalistik, kode etik kehakiman, dan lain sebagainya.

Etika birokrasi menurut **Sahya Anggara** (2012:401), sebagai berikut:

Norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat.

Aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedoman dan penuntun dalam sikap dan perilaku sehingga birokrasi menjadi bersih dinamis dan bertanggung jawab. Hal ini tidak cukup hanya tanggung jawab secara yuridis formal, tetapi juga tanggung jawab secara moral.

Birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Sementara dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini dalam fenomena pelaksanaan birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat masih banyak terjadi.

Prinsip dasar birokrasi ialah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih. Dengan sendirinya akan berdampak terhadap orang yang dilayani akan melakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi.

c. Peranan Birokrasi

Sebagai organisasi tertentu, birokrasi cocok sekali untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan yang terikat pada peraturan yang bersifat rutin, artinya volume pekerjaan besar tetapi sejenis dan bersifat berulang-ulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil. Misalnya kantor catatan kantor pajak, kantor pendaftaran tanah, kantor kas kota, kantor bendahara negara, kantor pendaftaran penduduk. Sebagai sistem, birokrasi merupakan sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerja sama antara jabatan-jabatan (atau pejabat-pejabat) secara zakelirk (langsung mengenai persoalan atau halnya), formal (tepat menurut prosedur dan peraturan yang berlaku), dan berjiwa impersonal (tidak ada sentimen, tanpa emosi atau pilih kasih, tanpa pamrih atau prasangka). Sebagai jiwa kerja, birokrasi merupakan jiwa kerja yang kaku, seolah-olah bekerja seperti mesin, dengan disiplin kerja yang keras dan sedikit pun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan oleh atasan atau ditetapkan oleh peraturan.

Kelemahan terbesar daripada birokrasi ialah kekakuannya atau infleksibilitasnya. Jika seseorang yang mempunyai urusan sedang memburu waktu, atau secara mendadak harus memperoleh sesuatu, orang tersebut tidak akan dapat berbuat apa-apa, kecuali dia bertemu langsung dengan kepalanya yang tertinggi dan dapat meyakinkan kepala tersebut dengan bukti-bukti nyata bahwa dia memang memerlukan pengecualian. Keuntungannya ialah dengan adanya birokrasi yang kuat, orang dapat membuat rencana jauh di muka sebab birokrasi yang kuat dapat memberikan kepastian dalam banyak hal dan faktor perencanaan.

2. Lingkup Perilaku Birokrasi

a. Pengertian Perilaku

Seluruh proses administrasi dimulai dan dilaksanakan oleh sumber daya manusia. Manusia yang berperan aktif dan dominan dalam setiap kegiatan organisasi sekaligus penentu terwujudnya tujuan organisasi melalui perilaku atau interaksi atau individu-individu yang berada dalam organisasi.

Pengertian perilaku menurut **Thoha (2002:184)**, yaitu sebagai berikut:

Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seseorang 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.

Adapun pengertian perilaku menurut **Ndraha** yang dikutip oleh **Delly**

Mustafa (2013:25), yaitu sebagai berikut:

Perilaku adalah operasionalisasi atau aktualisasi sikap seseorang atau satu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan masyarakat, alam, teknologi, dan organisasi.

Berdasarkan pengertian diatas perilaku merupakan aktualisasi sikap seseorang atau sekelompok orang dalam wujud tindakan atau aktivitas sebagai hasil interaksi dengan lingkungannya.

Ada tiga hampiran untuk memahami perilaku manusia yang berinteraksi dengan lingkungannya yang dikemukakan oleh **Thoha (2007: 47)**, yaitu sebagai berikut:

1. **Hampiran kognitif:** hampiran ini pada dasarnya menekankan kepada peranan individu. Hampiran kognitif ini meliputi kegiatan - kegiatan mental yang sadar seperti berfikir, mengetahui, memahami dan kegiatan konsepsi mental seperti sikap, kepercayaan dan penghargaan yang kesemuanya itu merupakan faktor yang memnetukan dalam perilaku. Teori ini dibagi kedalam tiga hal, antara lain:
 - a) **Elemen kognitif:** percaya bahwa perilaku seseorang itu disebabkan adanya suatu rangsangan (*stimulus*), yakni suatu objek fisik yang mempengaruhi seseorang dalam banyak cara;
 - b) **Stuktur kognitif:** aktivitas mengetahui dan memahami sesuatu (*cognition*) itu tidaklah berdiri sendiri. Aktivitas ini selalu dihubungkan dengan dan rencana disempurnakan oleh kognisi yang lain, proses penjalinan dan tata hubungan diantara kognisi – kognisi ini membangun suatu stuktur dan sistem;
 - c) **Fungsi kognisi:** memberikan pengertian pada kognisi baru, menghasilkan emosi, membentuk sikap, memberikan motivasi terhadap konsekuensi perilaku;
2. **Hampiran penguatan (*reinforcement approach*):** hukuman efek menyebutkan, bahwa intensitas hubungan antara stimulus dan respon akan meningkat apabila hubungan itu diikuti oleh keadaan yang menyenangkan;
3. **Hampiran psikonalitas:** hampiran ini menunjukkan, bahwa perilaku manusia ini dikuasai oleh personalitasnya, hampiran ini sebenarnya bercermin atas adanya suatu pandangan konflik dari perilaku.

b. Pengertian Perilaku Organisasi

Pemahaman tentang perilaku birokrasi, tidak dapat terlepas dari pemahaman tentang perilaku organisasi. Hal ini dikarenakan birokrasi merupakan salah satu bentuk organisasi rasional.

Menurut **Robbins (2003: 10-11)** berpendapat bahwa:

Perilaku organisasi mempelajari tiga determinan perilaku dalam organisasi yaitu perorangan (individu), kelompok dan struktur. Disamping itu perilaku organisasi merupakan pengetahuan yang diperoleh mengenai perorangan, kelompok dan efek dari struktur pada perilaku, agar organisasi bekerja lebih efektif.

Adapun menurut **Davis dan Newsrtom** yang di kutip oleh **Delly Mustafa (2013:25)** berpendapat bahwa:

Perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat dijelaskan bahwa, perilaku organisasi merupakan interaksi antara individu, struktur, teknologi, dengan lingkungan untuk mencapai tujuan organisasi.

c. Pengertian Perilaku Birokrasi

Menjalankan fungsi pemerintahan, birokrasi pemerintahan yang terstruktur dalam suatu wadah organisasi, melakukan proses (kegiatan) dan perilaku (nilai), birokrasi pemerintahan harus memiliki kemampuan professional, kualifikasi administratif/manajerial, dan hierarki yang jelas untuk melaksanakan kekuasaan dan tanggung jawab sebagai abdi masyarakat.

Berdasarkan konteks itu, maka pengertian perilaku birokrasi menurut

Thoha (2002:184), yaitu sebagai berikut:

Pada hakekatnya perilaku birokrasi merupakan hasil interaksi antara indivdu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu

memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai antar individu dengan lingkungan organisasi. Karena perilaku pegawai tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri melainkan ditentukan dari seberapa jauh interaksi pegawai dengan lingkungan sekitarnya.

d. Konser Dasar Perilaku Birokrasi

Keberhasilan setiap organisasi sangat dipengaruhi oleh perilaku manusianya. Organisasi adalah sumber daya yang umum bagi semua organisasi artinya bahwa manusia merupakan unsur yang penting bagi proses berlanjutnya suatu organisasi.

Setiap organisasi merupakan keunikan persepsi, kepribadian, dan pengalaman hidup, perbedaan sikap, keyakinan dan tingkat cita-cita. Sehingga pimpinan organisasi diupayakan dapat memandang sikap pegawai atau anggota organisasi sebagai perwujudan yang unit dari seluruh faktor berperilaku itu agar terciptanya suatu kekuatan kerja dari para pegawai menuju terciptanya tujuan organisasi.

Tujuan organisasi tersebut dapat tercapai bila pemimpin organisasi dapat melaksanakan sepenuhnya konsep dasar perilaku organisasi khususnya perilaku birokrasi dalam kehidupan organisasi tersebut.

e. Dimensi-Dimensi Perilaku Birokrasi

Menurut **Weber** yang dikutip oleh **Sedarmayanti (2013:68)**, mengemukakan dimensi-dimensi perilaku birokrasi peneliti jadikan sebagai alat ukur yaitu sebagai berikut:

1. **Pembagian tugas, menurut aturan dan tata cara formal serta spesifikasi kerja/pembagian kerja yang ketat yang diterapkan organisasi dalam suatu birokrasi.**
2. **Sistem peraturan, ditetapkan terlebih dahulu untuk segala tugas yang dijalankan pegawai, untuk memastikan keseragaman pelaksanaan tugas dan menyesuaikan berbagai tugas sesuai dengan aturan.**
3. **Hierarki, kewibawaan tersusun berdasarkan hierarki, seperti bawahan diawasi atasan, hubungan subkordinat ditentukan aturan tertentu, adanya koordinasi jabatan serta pertanggungjawaban bawahan kepada atasan.**
4. **Tata cara impersonal, seorang pegawai melaksanakan tugasnya secara formal dan impersonal, artinya berdasarkan aturan tertentu tanpa diikuti emosi, kegairahan/kemarahan.**
5. **Penentuan pegawai didasarkan kelayakan seseorang, tidak boleh dihentikan sewenang-wenang, penghasilan dan kenaikan pangkat ditetapkan organisasi kinerjanya.**

3. Lingkup Kualitas Pelayanan

a. Pengertian Kualitas

Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyanggah arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya.

Menurut **Kotler** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:35)**, pengertian kualitas sebagai berikut:

Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat.

Adapun pengertian kualitas menurut **Sinambela** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:36)**, yaitu sebagai berikut:

Kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas kualitas adalah usaha apa saja yang dilakukan untuk memenuhi dan mempertinggi kepuasan pelanggan. Hal-hal yang terlihat pada pelanggan harus terpenuhi untuk kebutuhan pelanggan itu sendiri.

b. Pengertian Pelayanan

Teori administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintah negara hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasa dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum, sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan.

Pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Apabila pelayanan public yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik/berkualitas, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil.

Menurut **Lovelock** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:10)**, yaitu sebagai berikut:

Pelayanan adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya pelayanan

merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

Menurut **Poerwadarminta** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:10)**

Pelayanan, yaitu sebagai berikut:

Pelayanan dapat diartikan sebagai: perihal/cara melayani; servis/jasa; sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Berdasarkan pengertian diatas, pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

c. Pengertian Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan public yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak.

Berikut pengertian kualitas pelayanan publik menurut **Groestsh dan Davis** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:36)**, yaitu sebagai berikut:

Kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Berdasarkan pengertian diatas, maka kualitas pelayanan dapat diberi pengertian sebagai totalitas dan karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan.

d. Konsep Dasar Kualitas Pelayanan

Konsep kualitas pelayanan pada dasarnya memberikan persepsi secara konkrit mengenai kualitas suatu pelayanan. Konsep kualitas pelayanan ini merupakan suatu revolusi secara menyeluruh, permanen dalam mengubah cara pandang manusia dalam menjalankan atau mengupayakan usaha-usahanya yang berkaitan dengan proses dinamis, berlangsung, terus menerus di dalam memenuhi harapan, keinginan dan kebutuhan.

Konsep kualitas pelayanan adalah suatu standar kualitas yang harus dipahami di dalam memberikan pelayanan yang sebenarnya tentang pemasaran dengan kualitas pelayanan. Hal tersebut bukan hanya bersifat verita atau sesuatu yang mengada-ada, tetapi harus disesuaikan dengan suatu standar yang layak, seperti ISO (*International Standardization Organization*), sehingga dianggap sebagai suatu kondisi yang sehat untuk tujuan atau pemakaian, memiliki keselarasan dengan spesifikasi, kebebasan dengan segala kekurangannya, membentuk kepuasan pelanggan, memiliki kredibilitas yang tinggi dan merupakan kebanggaan.

Tinjauan mengenai konsep kualitas pelayanan sangat ditentukan oleh berapa besar kesenjangan antara persepsi pelanggan atas kenyataan pelayanan yang diterima, dibandingkan dengan harapan pelanggan atas pelayanan yang harus diterima.

e. Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan

Pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak berkualitas atau tidak efisien. Dengan demikian, untuk dapat menilai sejauh mana mutu kualitas pelayanan public dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Berikut ini dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik menurut **Zeithaml dkk** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:46)**, yaitu sebagai berikut:

1. **Tangibles (bukti fisik); meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi serta kendaraan operasional. Dengan demikian bukti langsung/wujud merupakan satu indikator yang paling konkrit. Wujudnya berupa segala fasilitas yang secara nyata dapat terlihat.**
2. **Reliability (kehandalan); merupakan kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan. Pemenuhan janji pelayanan yang tepat dan memuaskan meliputi ketepatan waktu dan kecakapan dalam menanggapi keluhan pelanggan serta pemberian pelayanan secara wajar dan akurat.**
3. **Responsiveness (daya tanggap); yaitu sikap tanggap pegawai dalam memberikan pelayanan yang dibutuhkan dan dapat menyelesaikan dengan cepat. Kecepatan pelayanan yang diberikan merupakan sikap tanggap dari petugas dalam pemberian pelayanan yang dibutuhkan. Sikap tanggap ini merupakan suatu akibat akal dan pikiran yang ditunjukkan pada pelanggan.**
4. **Assurance (jaminan); mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki pegawai, bebas dari bahaya, risiko dan keragu-raguan. Jaminan adalah upaya perlindungan yang disajikan untuk masyarakat bagi warganya terhadap resiko yang apabila resiko itu terjadi akan dapat mengakibatkan gangguan dalam struktur kehidupan yang normal.**
5. **Emphaty (empati); meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan**

pelanggan. Empati adalah perhatian yang dilaksanakan secara pribadi atau individu terhadap pelanggan dengan menempatkan dirinya pada situasi pelanggan.

4. Hubungan Perilaku Birokrasi dengan Kualitas Pelayanan Publik

Adapun hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan menurut hasil penelitian **Mulyadi (2013)** dalam *eJournal Administrative Reform*, Volume 2, Nomor 3 tentang Perilaku Birokrasi Dalam Pemberian Pelayanan Publik oleh **Serfianus, dkk (2014)** menyatakan sebagai berikut:

Perilaku birokrasi, seperti ketaatan; ketekunan kerja; pertanggungjawaban; kepuasan dan kedisiplinan kerja, berpengaruh terhadap kinerja pegawai. Kinerja dalam hal ini termasuk kinerja kualitas pelayanan publik. Perilaku birokrasi bila dijalankan dengan baik akan menghasilkan kinerja yang sesuai dengan tuntutan dan harapan baik organisasi maupun masyarakat pengguna layanan publik. Oleh karena itu perilaku birokrasi pada akhirnya akan membentuk satu pola baik kemampuan maupun kemauan yang ada pada diri individu pegawai. Perilaku birokrasi diharapkan memberikan kontribusi terhadap pencapaian kinerja di dalam organisasi.

Keterkaitan antara perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan adalah dimana kualitas pelayanan dapat ditingkatkan melalui penelusuran tentang perilaku yang dilaksanakan dalam proses kegiatan birokrasi. Jadi suatu permasalahan yang ada pada pelanggan atau masyarakat mengenai kualitas pelayanan akan dapat terpecahkan jika persoalan-persoalan yang ada di masyarakat dapat dipahami oleh organisasi yang bersangkutan, dan juga permasalahan tersebut akan dapat diatasi jika tingkah laku aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik itu baik. Dengan perkataan lain, perilaku aparatur pemerintah yang baik, pada akhirnya akan dicerminkan melalui suatu produk pelayanan yang berkualitas.

B. Kerangka Berpikir

Berdasarkan latar belakang serta perumusan masalah, peneliti menggunakan kerangka pikir yang dapat dijadikan landasan teori, dalil, dan pendapat dari para pakar berhubungan dengan variabel yang menjadi kajian dalam melaksanakan penelitian, yakni : Perilaku Birokrasi (variabel bebas) dan Kualitas Pelayanan Publik (variabel terikat).

Pengertian perilaku birokrasi menurut **Thoha (2002:184)**, yaitu sebagai berikut:

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

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai antar individu dengan lingkungan organisasi. Karena perilaku pegawai tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri melainkan ditentukan dari seberapa jauh interaksi pegawai dengan lingkungan sekitarnya.

Adapun menurut **Weber** yang dikutip oleh **Sedarmayanti (2013:68)**, mengemukakan dimensi-dimensi perilaku birokrasi sebagai berikut:

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

Berikut pengertian kualitas pelayanan publik menurut **Groesth dan Davis** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:36)**, yaitu sebagai berikut:

Kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Berdasarkan pengertian diatas, maka kualitas pelayanan dapat diberi pengertian sebagai totalitas dan karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan.

Berikut ini dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik menurut **Zeithaml dkk** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:46)**, yaitu sebagai berikut:

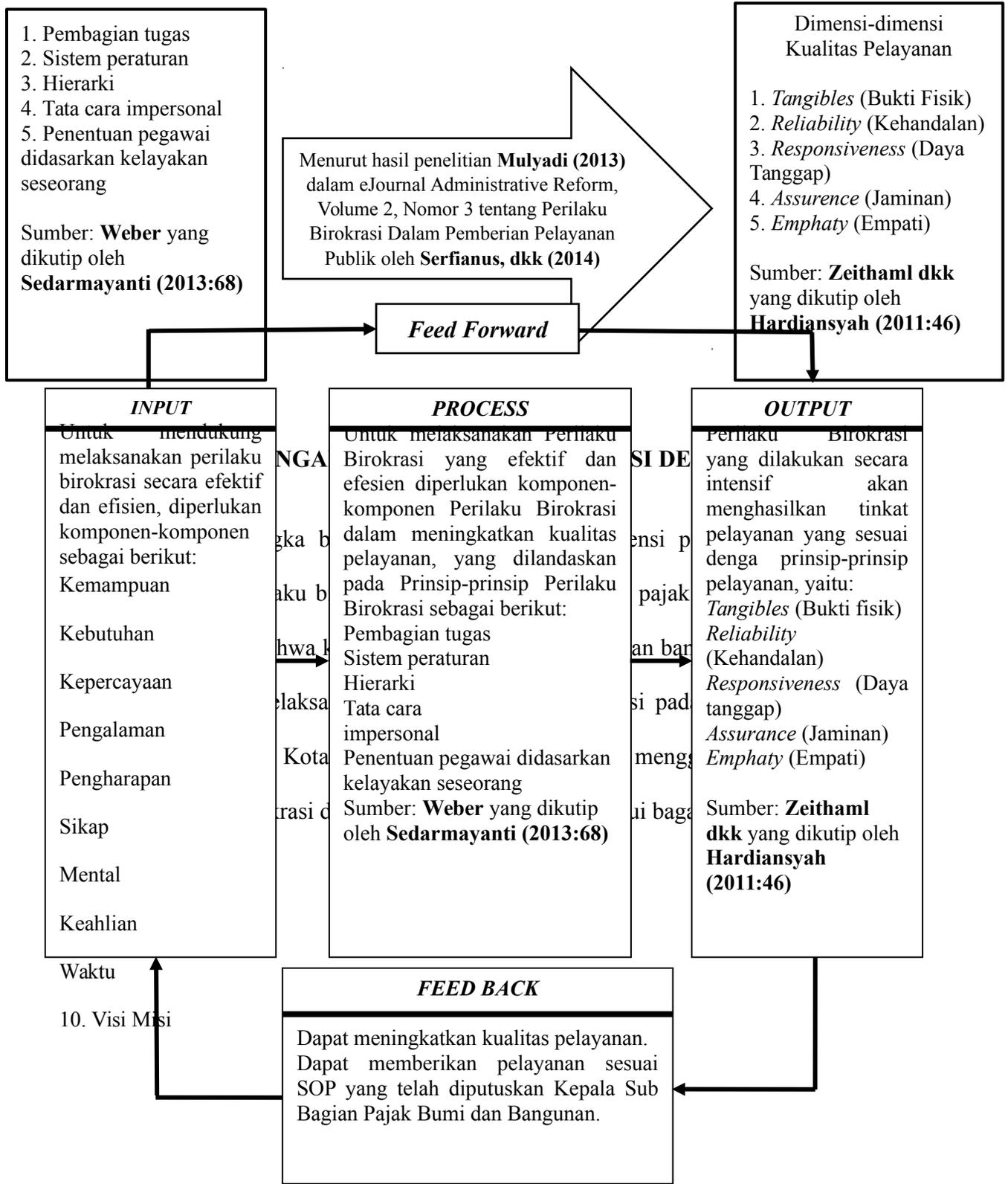
1. *Tangibles* (bukti fisik)
2. *Reliability* (kehandalan)
3. *Responsiveness* (daya tanggap)
4. *Assurance* (jaminan)
5. *Emphaty* (empati)

Adapun hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan menurut hasil penelitian **Mulyadi (2013)** dalam eJournal Administrative Reform, Volume 2, Nomor 3 tentang Perilaku Birokrasi Dalam Pemberian Pelayanan Publik oleh **Serfianus, dkk (2014)** menyatakan sebagai berikut:

Perilaku birokrasi, seperti ketaatan; ketekunan kerja; pertanggungjawaban; kepuasan dan kedisiplinan kerja, berpengaruh terhadap kinerja pegawai. Kinerja dalam hal ini termasuk kinerja kualitas pelayanan publik. Perilaku birokrasi bila dijalankan dengan baik akan menghasilkan kinerja yang sesuai dengan tuntutan dan harapan baik organisasi maupun masyarakat pengguna layanan publik. Oleh karena itu perilaku birokrasi pada akhirnya akan membentuk satu pola baik kemampuan maupun kemauan yang ada pada diri individu pegawai. Perilaku birokrasi diharapkan memberikan kontribusi terhadap pencapaian kinerja di dalam organisasi.

Adapun gambar dimensi-dimensi perilaku birokrasi dan kualitas pelayanan

maupun hubungan diantara keduanya sebagai berikut:
Dimensi-dimensi Perilaku Birokrasi



Sumber: Dimodifikasi oleh peneliti berdasarkan **Thoha (2002:187)** dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara II)*

GAMBAR 2.2
MODEL PENDEKATAN SISTEM PERILAKU BIROKRASI DENGAN
KUALITAS PELAYANAN

Penjelasan:

1. *Input* (masukan)

Adalah suatu masukan dalam suatu sistem pendekatan yang dapat dijadikan suatu bahan yang berguna untuk tercapainya suatu tujuan yang dikehendaki. Karakteristik individu merupakan input bagi mendukung terciptanya perilaku birokrasi yang berdasarkan pada variabel-variabel karakteristik individu, yang terdiri dari: kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, pengharapan, sikap, mental, keahlian, waktu, visi dan misi.

2. *Process* (proses)

Proses ini, sumber-sumber dalam input diupayakan untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan pajak bumi dan bangunan yang berdasarkan pada variabel-variabel perilaku birokrasi sehingga seluruh pelayanan dapat dilaksanakan sesuai SOP. Keterikatan perilaku birokrasi dengan seluruh pelayanan yang di berikan tidak terlepas dari pemanfaatan input.

3. *Output* (keluaran)

Apabila variabel-variabel perilaku birokrasi telah dilaksanakan dengan memanfaatkan input dan proses yang ada maka kualitas pelayanan akan meningkat sehingga pelayanan pajak bumi dan bangunan pada Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kota Bandung dapat terlaksana sesuai SOP. Hal ini sangat ditentukan oleh pemanfaatan input tersebut dalam Perilaku Birokrasi. Peningkatan kualitas pelayanan pajak bumi dan bangunan dapat di nilai dengan terpenuhinya ukuran-ukuran pelayanan publik yaitu: Tangibles (Bukti fisik), Reliability (Kehandalan), Responsiveness (Daya tanggap), Assurance (Jaminan), dan Emphaty (Empati)

4. *Feed back* (umpan balik)

Dengan memperbaiki kekurangan pada perilaku birokrasi diharapkan dapat memberikan umpan balik terhadap peningkatan kualitas pelayanan pajak bumi dan bangunan sehingga seluruh pelayanan yang diberikan Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kota Bandung dapat terlaksana sesuai SOP.

C. Hipotesis

Berdasarkan dari kerangka pemikiran diatas, maka peneliti mengemukakan hipotesis sebagai berikut:

1. Terdapat pengaruh yang signifikan perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pajak bumi dan bangunan pada Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kota Bandung.

2. Terdapat faktor-faktor penghambat pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pajak bumi dan bangunan pada Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kota Bandung.
3. Terdapat usaha-usaha untuk mengatasi hambatan pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pajak bumi dan bangunan pada Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kota Bandung.