

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat agar bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Fungsi utama pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah dibentuk tidak untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama. Makna pembentukan pemerintahan tersebut dapat dipahami bahwa pemerintah yang terbentuk memiliki kewajiban memberikan pelayanan pada masyarakat yang sebesar-besarnya. Komitmen ini hanya bisa dipegang kalau rakyat merasa bahwa pemerintah yang berjalan masih mengarah pada upaya untuk melindungi dan melayani masyarakatnya.

Tugas pelayanan masyarakat (*public service*) lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan publik, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Birokrasi publik telah menjadi daya tarik tersendiri untuk dicermati dan dikaji pada era reformasi dan otonomi daerah belakangan ini. Hal tersebut tidak saja dibahas oleh kalangan teoritis dan pemerhati, tetapi juga oleh para praktisi sendiri. Bahkan dalam perkembangannya, persoalan birokrasi telah menjadi isu publik (*public issues*), sehingga setiap orang tergerak untuk memikirkan dan mencari solusi atas masalah yang dihadapi

kalangan birokrat. Birokrasi pemerintah itu sendiri berhubungan erat dengan perilaku manusia selaku unsur birokrasi dalam struktur organisasi pemerintahan, baik sebagai perilaku individu dalam kelompok formal dan informal maupun perilaku internal dan eksternal organisasi pemerintahan.

Kecenderungan rendahnya kualitas pelayanan memang bukanlah persoalan baru. Sudah sejak lama masyarakat menyaksikan sejumlah aktivitas pegawai pemerintah yang cenderung membuat rendahnya kualitas pelayanan tersebut. Peneliti mencermati adanya determinasi yang memberikan penguatan terhadap tinggi rendahnya kualitas pelayanan, antara lain faktor sikap dan perilaku pegawai dalam menjalankan aktivitasnya. Pada sisi inilah kemudian perilaku birokrasi pemerintah mendapat peran yang cukup signifikan. Dengan perkataan lain, perilaku birokrasi yang baik secara empirik akan mencerminkan kualitas pelayanan yang baik pula. Oleh karena itu, dalam menunjang peningkatan kualitas pelayanan pembinaan perilaku birokrasi semestinya mendapat perhatian yang memadai dari pemerintah.

Kualitas pelayanan adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai, prestasi kerja yang diperlihatkan pegawai, dan kemampuan kerja yang berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor serta catatan outcome yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu dan dengan penuh kesungguhan dan tanggung jawab. Pegawai yang bekerja dengan penuh kesungguhan dan tanggung jawab akan selalu berusaha sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja yang telah ditentukan sehingga apabila seluruh pegawai bekerja dengan penuh

kesungguhan dan tanggung jawab, tentu saja hal ini akan mempunyai hubungan yang erat dengan aspek keberhasilan organisasi didalam usaha pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil penjajagan yang telah peneliti lakukan pada Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung ditemukan kenyataannya, bahwa Kualitas Pelayanan masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator-indikator, sebagai berikut :

1. Masih kurangnya Keandalan (*Reliability*) pegawai Kecamatan Cimaung dalam menjalankan tugas yang dibebankan. Hal ini terlihat masih kurang cepatnya pegawai Kecamatan Cimaung dalam memberikan pelayanan ketika ada masyarakat yang ingin membuat e-KTP.
2. Masih kurangnya Empati pegawai Kecamatan Cimaung dalam menjalankan tugas yang dibebankan. Hal ini terlihat ketika ada seorang masyarakat yang sedang dilayani oleh seorang pegawai Kecamatan Cimaung terdengar ada komunikasi yang kurang baik terhadap masyarakat oleh pegawai Kecamatan Cimaung begitupun dengan sikap pegawai Kecamatan tersebut.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, peneliti merasa tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai **“Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung” (Studi Kasus Pembuatan e-KTP).**

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung ?
3. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk menanggulangi hambatan-hambatan dalam Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui bagaimana Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung.
- c. Untuk mengetahui usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk menanggulangi hambatan-hambatan dalam Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung.

2. Kegunaan Penelitian

- a. 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.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung.

D. Kerangka Pemikiran

Sasaran dalam memecahkan masalah yang peneliti kemukakan diperlukan suatu anggapan dasar atau kerangka pemikiran yang berupa teori serta pendapat dari para ahli yang kebenarannya tidak dapat diragukan lagi, maka untuk mengarahkan penelitian ini peneliti bermaksud akan mengemukakan definisi dari para ahli.

Pengertian tentang Perilaku Birokrasi akan peneliti kemukakan menurut **Thoha (2002:184)** dalam bukunya **“Perspektif Perilaku Birokrasi”** sebagai berikut : **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.**

Pengertian diatas menunjukan bahwa perilaku berarti sikap para pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Faktor paling penting untuk menilai hasil dari pekerjaan seorang pegawai di dalam organisasi itu sendiri.

Menurut **Thoha (2002:183)** dalam buku **“Perspektif Perilaku Birokrasi”** mengemukakan pengertian birokrasi bahwa : **Birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian tujuan organisasi tersebut.**

Pengertian di atas menunjukan bahwa birokrasi merupakan suatu sistem yang di dalamnya terdapat sekumpulan orang dengan bermacam-macam perilaku yang berbeda antara pegawai satu dengan yang lainnya.

Memperjelas pengertian di atas peneliti akan mencoba mengemukakan pengertian perilaku birokrasi menurut **Thoha (2002:184)** dalam buku **“Perspektif Perilaku Birokrasi”** mengemukakan 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.

Untuk mengetahui penerapan perilaku birokrasi apakah telah dilaksanakan dengan baik atau tidak, maka dapat ditinjau dengan melihat karakteristik dari perilaku birokrasi itu sendiri. Dengan mengetahui karakteristik perilaku birokrasi, merupakan suatu cara untuk memahami sifat-sifat manusia dalam melaksanakan tugasnya di dalam organisasi. Berikut peneliti uraikan karakteristik birokrasi dalam perilaku birokrasi menurut **Thoha (2002:185)** dalam bukunya **“Perspektif Perilaku Birokrasi”** yaitu :

1. Hirarki
2. Tugas-tugas
3. Wewenang
4. Tanggung jawab
5. Sistem Reward
6. Sistem Kontrol

Berdasarkan karakteristik dalam perilaku birokrasi tersebut maka diharapkan perilaku birokrasi dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sehingga dapat mendorong pegawai kearah kemajuan yang lebih baik dalam melaksanakan tugas dan pekerjaanya, sehingga pada akhirnya kualitas pelayanan akan menjadi lebih baik.

Permasalahan ini akan diperjelas dengan pengertian Kualitas Pelayanan yang dikemukakan oleh **Lukman (1999:8)** dalam bukunya “**Manajemen Kualitas Pelayanan**” sebagai berikut :

Kualitas adalah tingkat baik buruknya sesuatu yang menentukan nilai, harga dan mutunya. Sedangkan Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Kemudian **Ratminto dan Winarsih (2005:2)** dalam bukunya

“**Manajemen Pelayanan**” mengutip pernyataan **Groonros (1990:27)** yang mengartikan kualitas pelayanan, sebagai berikut :

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang di maksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Berdasarkan kutipan diatas menjelaskan bahwa pelayanan ialah rangkaian aktivitas yang tidak kasat mata yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal lain yang disediakan oleh

perusahaan sehingga dapat memecahkan masalah dari konsumen atau pelanggan.

Kemudian **Tjiptono (1998)** yang mengartikan kualitas pelayanan, sebagai berikut : **Kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan konsumen serta ketepatan penyampaian dalam mengimbangi harapan konsumen.**

Menurut Lovelock (**dalam Tjiptono, 1998:58**) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan, sebagai berikut :

Kualitas pelayanan merupakan tingkatan kondisi baik buruknya sajian yang diberikan oleh perusahaan jasa dalam rangka memuaskan konsumen dengan cara memberikan atau menyampaikan jasa yang melebihi harapan konsumen.

Adapun ukuran dari kualitas pelayanan didasarkan pada **Dimensi Pokok**

Kualitas Pelayanan, menurut **Tjiptono (1998:70)**, sebagai berikut :

- 1. Bukti Langsung (*Tangibles*)**
- 2. Keandalan (*Realibility*)**
- 3. Daya Tanggap (*Resvonsivennes*)**
- 4. Jaminan (*Assurance*)**
- 5. Empati**

E. Hipotesis

Bertitik tolak dari kerangka pemikiran tersebut di atas, maka peneliti mengemukakan hipotesis sebagai berikut :

“Benar bahwa Perilaku Birokrasi sebagai Faktor Determinan dalam Kualitas Pelayanan di Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung”

1. Hipotesis Statistik

- a. $H_0 : \rho_s \leq 0$ = Perilaku Birokrasi (X) Kualitas Pelayanan (Y)
artinya Perilaku Birokrasi sebagai Determinan dalam Kualitas Pelayanan tidak ada hubungan.
- b. $H_1 : \rho_s > 0$ = Perilaku Birokrasi (X) Kualitas Pelayanan (Y)
artinya Perilaku Birokrasi sebagai Determinan dalam Kualitas Pelayanan ada hubungan.

F. Lokasi dan Lamanya Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kantor Kecamatan Cimaung Kabupaten Bandung.

2. Lamanya Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Januari sampai bulan April 2016.