

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Organisasi merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku serta melaksanakan proses administrasi dalam usaha mencapai suatu tujuan tertentu. Salah satu unsur administrasi adalah 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.

Oleh karena itu, demi pemahaman yang lebih baik mengenai birokrasi ini, kita harus melihatnya dalam konteks politik suatu masyarakat yang demi kelestariannya seringkali harus menyesuaikan diri dengan lingkungan internasionalnya dan karena itu memerlukan birokrasi yang mampu berfungsi lebih dari sekedar alat penerapan kebijaksanaan publik yang netral. Dalam literatur ilmu sosial, birokrasi umumnya dipandang sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan di tempat lain. Di banyak Negara yang sedang membangun, aparat negara itulah yang menjadi inisiator dan perencana pembangunan, yang mencari dana dan yang menjalankan investasi pembangunan itu, yang menjadi manajer produksi maupun redistribusi outputnya,

bahkan ia pula konsumen terbesar hasil kegiatan pembangunan itu. Singkatnya, ia adalah aktor yang omnipoten.

Perilaku birokrasi pada hakekatnya 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. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lainnya. Ini semua merupakan karakteristik individu dan individu ini akan di bawa olehnya manakala individu tersebut akan memasuki suatu lingkungan baru, semisal birokrasi atau organisasi ini. Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik tertentu.

Organisasi selain mencukupi kebutuhan untuk organisasinya sendiri harus pula bertanggung jawab terhadap lingkungan sistem yang lebih besar untuk dapat terus hidup, karena itu dibutuhkan suatu efektivitas kerja pegawai yang baik di dalam memenuhi tuntutan masyarakat. Organisasi di dalam memenuhi tuntutan masyarakat hendaknya memperhatikan sumber daya manusia dari para birokrat sangat mutlak dibutuhkan untuk meningkatkan efektivitas kerja pegawai.

Berdasarkan hasil peninjauan yang peneliti lakukan pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung, diperoleh kenyataan bahwa efektivitas kerja pegawai masih rendah, hal ini terlihat dari indikator sebagai berikut :

1. Jumlah kerja yang dilakukan dalam satu periode waktu yang ditentukan. Contohnya adanya pegawai yang tidak bertanggung jawab atas pekerjaan yang dimilikinya sehingga dalam penyelesaian pekerjaannya mengalami keterlambatan dan tidak maksimal, seperti halnya pembuatan Akta kelahiran yang mengalami keterlambatan dalam pembuatannya yang seharusnya pembuatan Akta Kelahiran selesai dalam waktu 2 minggu tertera pada tanggal 15 Februari 2016 sampai 29 Februari 2016, tetapi kenyataannya selesai 1 bulan bahkan lebih.
2. Kurang kesadaran dan dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian kerja. Contohnya masih adanya para pegawai pada jam istirahat terkadang langsung pulang, hal ini tidak sesuai dengan ketepatan waktu yang ditetapkan pada jam kerja yaitu jam 07.30 sampai dengan 16.00 mulai dari hari senin sampai jum'at, tetapi pada kenyataannya sebagian para pegawai langsung pulang pada jam istirahat, padahal setelah jam istirahat masyarakat masih ada yang datang untuk dilayani.

Berdasarkan indikator diatas masalah tersebut diduga disebabkan karena pimpinan belum sepenuhnya melaksanakan karakteristik perilaku birokrasi, hal ini terlihat dari :

1. Sistem kontrol, Kurangnya perhatian dari kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung, sehingga kurangnya penilaian pegawai didalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dan pegawai pun cenderung masih mengalami kesulitan dalam melaksanakan pekerjaannya. Contoh pemberian perhatian

tersebut misalnya kepala dinas memberikan suatu pelatihan kepada pegawainya dan menempatkan pegawai sesuai dengan kemampuannya.

2. Sistem reward, kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung kurang menyemangati para pegawainya, contoh pemberian semangat tersebut misalnya kepala dinas harusnya memberikan sebuah penghargaan untuk pegawai yang berprestasi. Pemberian semangat dalam melaksanakan pekerjaan serta membantu para pegawai berkembang atau memberikan pemikiran untuk kemajuan Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung

Berdasarkan permasalahan di atas peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian, yang hasilnya peneliti jadikan dalam bentuk laporan skripsi dengan judul : **“PENGARUH PERILAKU BIROKRASI TERHADAP EFEKTIVITAS KERJA PEGAWAI PADA SUB BAGIAN UMUM DAN KEPEGAWAIAN DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA BANDUNG.”**

B. Perumusan Masalah

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

1. Apakah Perilaku Birokrasi berpengaruh terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung
2. Seberapa besar pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Menemukan data dan informasi sejauh mana Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.
- b. Menganalisis Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.
- c. Mengolah dan mengembangkan data mengenai Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara teoritis

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.

b. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

D. Kerangka Pemikiran

Kedudukan dan peranan pegawai itu sangat penting dan menentukan karena pegawai adalah pelaksana pekerjaan yaitu untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan organisasi, ini tidak akan terlepas dari peranan dalam melaksanakan birokrasi.

Mempermudah pemecahan suatu masalah yang dihadapi secara ilmiah memerlukan kerangka pemikiran sebagai bahan acuan yaitu pendapat para pakar di bidangnya yang telah teruji kebenarannya. Karena itu dalam membahas pengaruh perilaku birokrasi terhadap efektivitas kerja pegawai peneliti mengemukakan pendapat dari **M Thoha (2002;184)** 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.

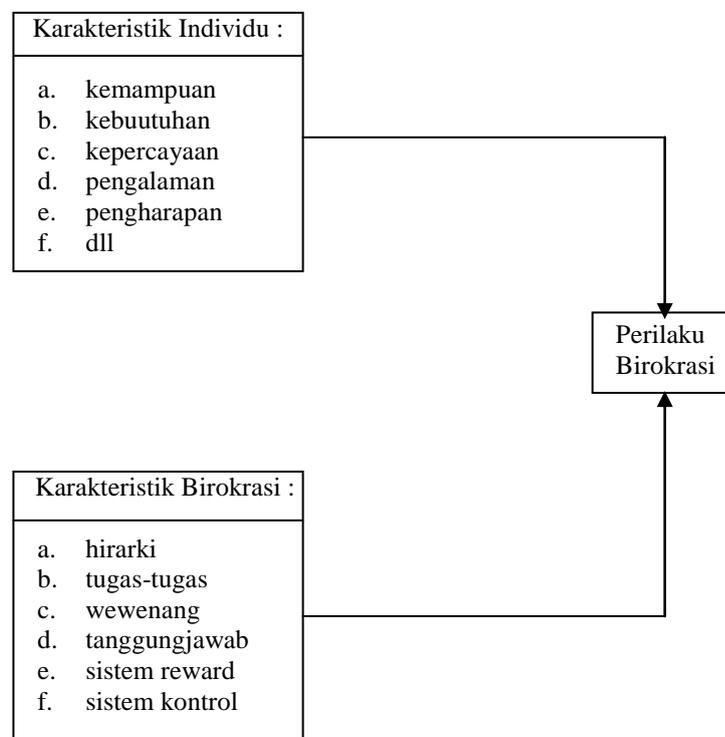
Menurut **Thoha (2002,183)** sebagai berikut: **Birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku – perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian tujuan organisasi tersebut.**

Memperjelas pengertian di atas peneliti akan mencoba mengemukakan pengertian perilaku birokrasi menurut **M Thoha (2002;184)** sebagai berikut:

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 **Miftah Thoha** mengemukakan karakteristik individu yang berinteraksi dengan karakteristik birokrasi, yang dapat menimbulkan perilaku birokrasi dalam bukunya “Perspektif Perilaku Birokrasi, model umumnya dapat digambarkan sebagai berikut ;

Gambar 1.1
Model Dari Karakteristik Individu Yang Berinteraksi Dengan
Karakteristik Birokrasi



sumber : **miftah thoha, 2002;185**

Memudahkan pemahaman gambar di atas, maka peneliti akan memberikan penjelasan tentang model di atas yaitu bahwa individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lainnya. Ini semua merupakan karakteristik individu dan

karakteristik ini akan dibawa olehnya manakala individu tersebut akan memasuki suatu lingkaran baru, semisal birokrasi atau organisasi ini.

Untuk memudahkan dalam melakukan penelitian, maka peneliti menggunakan alat ukur daripada Perilaku Birokrasi menurut **Thoha (2002 : 185)**, sebagai berikut :

Karakteristik Birokrasi yaitu :

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

Selanjutnya peneliti kemukakan pengertian Efektivitas menurut **Dunn diterjemahkan oleh Wibawa (2003:498)** adalah sebagai berikut :

“Efektivitas adalah suatu kriteria untuk menseleksi berbagai alternative dijadikan rekomendasi didasarkan pertimbangan apakah yang direkomendasikan tersebut memberikan (akibat) yang maksimal.”

Menurut **Siagian (1997:151)** mengemukakan efektivitas kerja sebagai berikut :

“Efektivitas Kerja adalah penyelesaian pekerjaan tepat pada waktunya yang telah ditetapkan, artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung pada bilamana tugas itu diselesaikan, dan tidak terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakannya dan berapa biaya yang dikeluarkan untuk itu.”

Peneliti mengukur sejauh mana efektivitas kerja menurut **Siagian (1997:151)** adalah sebagai berikut :

- 1. Standar waktu yang telah ditentukan**
- 2. Hasil pekerjaan yang dicapai**
- 3. Biaya pengeluaran sesuai dengan rencana.**

Memperjelas pernyataan di atas peneliti akan mengemukakan pengertian tentang efektivitas menurut **Emerson** yang dikutip oleh **Handayani** (1991;16) adalah sebagai berikut: **“Efektivitas adalah pengukuran dalam arti terciptanya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.**

E. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka peneliti merumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut :

1. Perilaku Birokrasi Berpengaruh terhadap Peningkatan Efektivitas Kerja pada Sub Bagian Umum pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.
2. Besarnya Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan ditentukan oleh dimensi atau syarat-syarat, sebagai berikut :
 - a. Hirarki
 - b. Tugas-tugas
 - c. Wewenang
 - d. Tanggung jawab
 - e. Sistem Reward
 - f. Sistem Kontrol

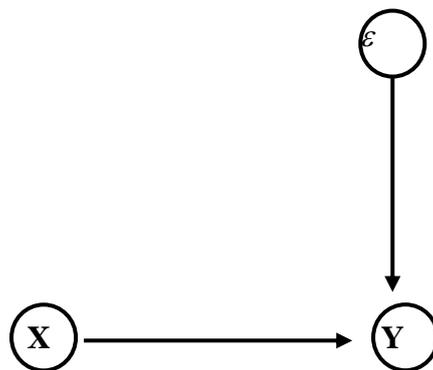
Adapun hipotesa kerjanya adalah sebagai berikut :

- a. $H_0 : \rho_s \leq 0 =$ Perilaku Birokrasi : Peningkatan Efektivitas Kerja < 0 ,
 Perilaku Birokrasi (X) Peningkatan Efektivitas Kerja (Y)
 artinya Perilaku Birokrasi terhadap Peningkatan Efektivitas Kerja tidak ada pengaruh yang signifikan.
- b. $H_1 : \rho_s > 0 =$ Perilaku Birokrasi : Peningkatan Efektivitas Kerja > 0 ,
 Perilaku Birokrasi (X) Peningkatan Efektivitas Kerja (Y)

artinya Perilaku Birokrasi terhadap Peningkatan Efektivitas Kerja ada pengaruh yang signifikan.

Berikut ini peneliti uraikan paradigma penelitiannya :

Gambar 1.2
Paradigma pengaruh



Keterangan :

- X : Perilaku Birokrasi
 Y : Efektivitas Kerja
 ε : Variabel lain diluar perilaku birokrasi yang tidak diukur yang berpengaruh terhadap efektivitas kerja pegawai

Berdasarkan perumusan masalah hipotesis di atas maka peneliti merumuskan definisi operasional sebagai berikut :

- a. Perilaku birokrasi adalah suatu hasil dari interaksi antara pegawai Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung dengan Badan atau organisasi itu sendiri, untuk memahami terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi, dimana perilaku seseorang tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri melainkan

ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antar dirinya dengan lingkungannya.

- b. Efektivitas kerja pegawai yaitu penyelesaian pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung tepat pada waktu yang telah ditetapkan berdasarkan alat ukurnya yaitu standar waktu yang telah ditentukan dan hasil kerja yang dicapai.
- c. Pengaruh menunjukkan adanya pengaruh dari perilaku birokrasi terhadap efektivitas kerja pegawai, artinya perilaku birokrasi berdasarkan prinsip-prinsip birokrasi akan menunjang terhadap efektivitas kerja pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

G. Lokasi dan Lamanya Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil jl. Ambon No. 1B Telp./Fax. 4209891/4218695 Bandung.

2. Lamanya Penelitian

Lamanya penelitian yang akan dilakukan diperkirakan memakan waktu kurang lebih 6 bulan terhitung mulai Desember 2016, mulai dari tahap peninjauan , pelaksanaan dan pembuatan.