

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat pesat. Pastinya kemajuan teknologi dan informasi menuntut birokrasi untuk beradaptasi dalam menghadapi dunia global yang semakin berkembang. Organisasi beserta aparaturnya harus berusaha mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) dalam proses pembangunan karakter.

*Good Governance* adalah pemerintahan yang baik. Dalam versi World Bank, *Good Governance* adalah suatu peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

*Governance* berbeda dengan *government* yang artinya pemerintahan. Karena *government* hanyalah satu bagian dari *governance*. Bila pemerintahan adalah sebuah infrastruktur, maka *governance* juga bicara tentang suprastrukturnya. Banyak sekali definisi tentang *good governance*. Kita ambil satu saja untuk sebagai bahan analisa. Bank Dunia dalam laporannya tentang *governance and development* tahun 2002 mengartikan *good governance* sebagai

pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab pada publiknya (Bintan R. Saragih 2008)

Perilaku Birokrasi merupakan tolak ukur utama tercapainya pelayanan publik yang efektif, dan merupakan suatu penilaian terhadap kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Masyarakat dapat menilai langsung kinerja pemerintah berdasarkan pelayanan langsung yang diterimanya baik secara langsung maupun tidak langsung. Para pelayan publik baik dari jabatan struktural yang paling tertinggi sampai paling bawah pun memiliki tanggungjawab yang besar terhadap publik, dan tentunya sikap perilaku mereka kepada publik juga merupakan penentu keberhasilan mereka kepada masyarakat sebagai konsumen pelayanan.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Thoha dalam Nasution, (1993;33) menyatakan bahwa pelayanan masyarakat merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang maupun suatu instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan pada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998).

Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pada dasarnya fungsi pelayanan publik bagi masyarakat daerah bersangkutan. Dalam konteks pemerintahan Indonesia, birokrasi dalam sistem pemerintahan tentang kinerja pemerintahan. Bagi kalangan akademik, biasanya baik atau buruknya suatu pemerintahan dapat dilihat dan diukur dari seberapa jauh performance birokrasi itu sendiri berjalan. Di kehidupan sehari-hari, kita tentu membutuhkan yang namanya institusi, karena institusi merupakan penyedia jasa pelayanan publik.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 tahun 2005 tentang pedoman penyusunan dan penerapan Standar Pelayanan minimal, pasal 1 ayat 6 yang berbunyi “standar pelayanan minimal (SPM) adalah suatu ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib bagi yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal”.

UU RI nomor 25 tahun 2009 pasal 20 ayat 1 tentang pelayanan Publik “penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat dan kondisi lingkungan“.

Pelayanan publik dimulai dari program pelayanan Administrasi Perkantoran misalnya kegiatan pembuatan Surat Kuning, penyediaan jasa komunikasi, sumber daya listrik, penyediaan jasa kebersihan kantor, penyediaan alat tulis kantor. surat-menyerurat merupakan kebutuhan dasar. Yang menjadi persoalan ialah seringkali pada saat kita membutuhkan layanan yang cepat, yang didapatkan malah

sebaliknya. Lamban, berbelit-belit dan dalam situasi seperti inilah yang membuat kita merasakan bahwa birokrasi itu buruk dan tidak baik terkait permasalahan kebutuhan pelayanan publik. Sebenarnya yang menjadi persoalan di sini ada pada pelaksanaannya yakni para birokrat itu sendiri. Artinya, dalam hal pelaksanaan sumber daya yang kurang memadai mengisi ditataran birokrat untuk pencapaian tugas administratif.

Dinas Tenaga Kerja sebagai salah satu institusi atau organisasi Pemerintahan Daerah tentu saja mempunyai tujuan organisasi. Karena disitulah peran pemerintah yang strategis, akan banyak ditopang oleh kemampuan aparat pemerintah melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu tantangan besar yang dihadapi pemerintah adalah kemampuan melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini aparat pemerintah identik dengan kinerja yang berbelit – belit.

Dinas Tenaga Kerja dibentuk berdasarkan peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor : 20 tahun 2007. Tentang pembentukan organisasi Dinas Daerah Kabupaten Bandung, tugas pokok Dinas Tenaga Kerja adalah merumuskan kebijaksanaan teknis dan melaksanakan kegiatan teknis operasional di bidang pelayanan ketenagakerjaan yang meliputi penempatan tenaga kerja dan perluasan kerja, hubungan industrial dan syarat kerja, pengawasan ketenagakerjaan, latihan dan produktivitas serta melaksanakan ketatausahaan Dinas.

Berdasarkan hasil peninjauan yang peneliti lakukan, peneliti menemukan permasalahan tentang masih rendahnya pelayanan publik pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung. Hal ini terlihat dari indikator sebagai berikut:

1. Kepastian Waktu, pemberian pelayanan rendah, mengakibatkan pelayanan yang diberikan lambat dan tidak tepat waktu sesuai peraturan yang ada, contoh: pelayanan pembuatan kartu kuning yang seharusnya dengan waktu selama 20 menit namun telah selesai dengan waktu 30 menit ini tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan standar operasional pelayanan yang ditentukan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.
2. Tanggung jawab pegawai Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung rendah sehingga pelayanan pada masyarakat tidak optimal contoh : masih adanya pegawai yang berleha-leha didalam memberikan pelayanan pembuatan kartu kuning.

Berdasarkan masalah diatas mengenai pelayanan publik yang masih rendah pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung, peneliti menduga disebabkan oleh rendahnya perilaku birokrat yang ada. Hal ini terlihat dari:

1. pembagian tugas-tugas dari Kepala Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung belum efektif, mengakibatkan pembagian kerja kurang teratur. Contoh : dalam pemberian pelayanan publik oleh pegawai Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.
2. Hirarki dari Kepala Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung belum optimal. Hal ini terlihat dari Kepala Dinas Tenaga Kerja Kabupaten

Bandung yang kurang melakukan koordinasi terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh petugas dinas.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang dituangkan ke dalam laporan penelitian yang berjudul “HUBUNGAN PERILAKU BIROKRASI DENGAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PADA DINAS TENAGA KERJA KABUPATEN BANDUNG”

## **1.2. Perumusan Masalah**

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

1. Bagaimana hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung?
3. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung?

## **1.3. Maksud, Tujuan, dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka untuk memperoleh data dan informasi yang ada hubungannya dengan masalah yang akan di bahas, adapun tujuan penelitian ini adalah

**A. Maksud Penelitian**

1. Mendapatkan gambaran nyata tentang hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.
2. Mencari informasi dan data yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.

**B. Tujuan penelitian**

1. Menemukan data dan informasi yang sebenarnya mengenai hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.
2. Mengolah dan menganalisis data dan informasi mengenai hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.
3. Mengembangkan data dan informasi mengenai hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.

**C. 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

1. secara teoritis

hasil penelitian dapat memperkaya kepustakaan dalam bidang disiplin ilmu Administrasi Negara, khususnya tentang hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik.

2. Secara praktis

hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut pengawasan terhadap kinerja pegawai Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung agar tujuan organisasi tercapai.

3. Bagi peneliti

Menambahkan pemahaman keilmuan khususnya mengenai perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.

4. Bagi pihak umum

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pihak umum yang menaruh perhatian dan minat untuk mengkaji lebih lanjut mengenai perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik.

#### **1.4. Kerangka Pemikiran**

Landasan untuk memecahkan masalah yang dikemukakan, peneliti akan kemukakan beberapa teori sebagai kerangka pemikiran menurut pendapat para ahli, yaitu teori-teori yang ada kaitannya dengan penelitian yang sedang dilakukan, adapun pengertian perilaku menurut toha, dalam buku Perspektif Perilaku Birokrasi (2002:184), yaitu sebagai berikut :



“Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya. Ini formula psikolog 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 menunjukkan bahwa perilaku berarti sikap para pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Factor paling penting untuk menilai hasil dari pekerjaan seorang pegawai didalam organisasi yaitu dengan melihat perilaku dari birokrat didalam organisasi itu sendiri.

Thoha dalam buku perspektif perilaku birokrasi (2002:184), menguraikan birokrasi sebagai berikut : “Birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bias tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian organisasi tersebut”.

Pengertian diatas menunjukkan bahwa birokrasi merupakan suatu sistem yang didalamnya terdapat sekumpulan orang dengan bermacam-macam perilaku yang berbeda antara pegawai satu dengan yang lainnya.

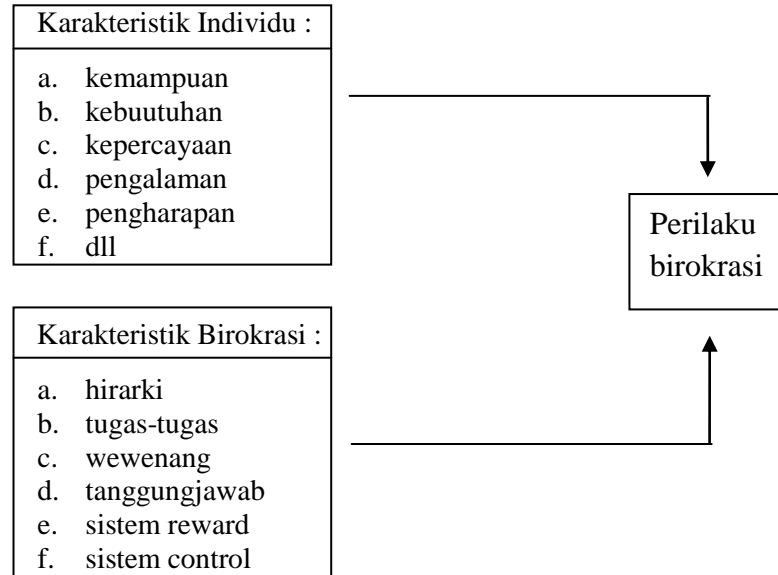
Memperjelas pengertian diatas peneliti akan mencoba mengemukakan pengertian perilaku birokrasi menurut Thoha, dalam buku perspektif Perilaku Birokrasi (2002:184), sebagai berikut:

“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”.

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 lingkungan baru, misalnya birokrasi atau organisasi. Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri. Karakteriknya imajiner dengan Max Weber. antara lain adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan adanya hirarki, adanya pembagian kerja adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggungjawab, adanya sistem pengajian tertentu, adanya sistem pengendalian dan lain sebagainya.

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



sumber : miftah thoha, 2002;185

**Gambar 1**

**Model Dari Karakteristik Individu Yang Berinteraksi Dengan Karakteristik Birokrasi**

Penerapan perilaku birokrasi apakah telah dilaksanakan dengan baik atau tidak, maka dapat ditinjau dengan melihat karakteristik perilaku birokrasi, merupakan suatu cara untuk memahami sifat-sifat manusia dalam melaksanakan tugasnya didalam organisasi. Berikut penelitian uraikan karakteristik birokrasi dalam perilaku birokrasi menurut Thoha dalam bukunya perspektif perilaku birokrasi (2002:185) 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 pekerjaannya, sehingga pada akhirnya kinerja pegawai menjadi lebih baik.

Sumber: Thoha dalam bukunya perspektif perilaku birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II ) (2002:184).

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah /pemberi jasa sebagai abdi masyarakat. Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan atau produk pelayanannya berkualitas, penyelenggara pelayanan harus memenuhi prinsip-prinsip kualitas pelayanan.

Berikut ini prinsip-prinsip kualitas pelayan publik yang dikemukakan oleh Ratminto dan Winarsih dalam bukunya Manajemen Pelayanan (2007:22) sebagai berikut:

**a. Kesederhanaan**

Kesederhanaan yaitu prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

**b. Kejelasan**

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

- 1) Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik
- 2) Unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik
- 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

**c. Kepastian Waktu**

Kepastian Waktu yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

**d. Akurasi**

Akurasi yaitu produk pelayanan diterima dengan baik, benar, tepat dan sah.

**e. Keamanan**

Keamanan yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

**f. Tanggung Jawab**

Tanggung jawab yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

**g. Kelengkapan Sarana dan Prasarana**

Kelengkapan sarana dan prasarana yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika)

**h. Kemudahan Akses**

Kemudahan akses yaitu tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

**i. Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan**

Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

**j. Kenyamanan**

Kenyamanan yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti tempat parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Berkaitan dengan usaha peningkatan Kualitas Pelayanan, selanjutnya peneliti akan mengemukakan pengertian Kualitas menurut Tjiptono (2004:59), menguraikan :”Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat kunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”.

Pengertian Granroos dalam Ratminto dan Winarsih (2005:2), memberi 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 dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan, yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan”

Perilaku Birokrasi sangat berperan dalam Kualitas Pelayanan Publik, adanya hubungan Perilaku Birokrasi dengan Kualitas Pelayanan Publik yang didukung oleh pendapat Dwiyanto (2002) bahwa adanya hubungan antara Perilaku Birokrasi dengan Kualitas Pelayanan Publik.

“Birokrasi merupakan institusi modern yang wajib ada dalam konteks pelayanan publik ,ia patut dicermati baik secara teoritik maupun empirik , perilaku birokrasi inilah yang bisa membawa kita kedalam sebuah penilaian menyangkut orientasi pada pelayanan publik”

Oleh karena itu Perilaku Birokrasi mempunyai arti penting bagi Kualitas Pelayanan Publik dalam menciptakan keadaan positif dalam lingkungan organisasi.

## 1.5. Hipotesis

### A. Hipotesis

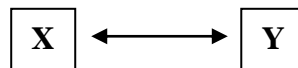
Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka peneliti dapat merumuskan hipotesis sebagai berikut:

1. Ada hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.
2. Ada faktor-faktor yang menghambat hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.
3. Ada usaha yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.

### Hipotesis statistik

Adapun hipotesis statistiknya sebagai berikut:

- a.  $H_0 : \rho_s \leq 0$  = artinya tidak adanya hubungan antara Perilaku Birokrasi (X) dengan Kualitas Pelayanan Publik (Y).
- b.  $H_1 : \rho_s > 0$  = artinya adanya hubungan antara antara Perilaku Birokrasi (X) dengan Kualitas Pelayanan Publik (Y).
- c. Berikut ini peneliti uraikan paradigma penelitian :



**Gambar 1.1**

Keterangan Gambar :

X : Variabel Perilaku Birokrasi

Y : Variabel Pelayanan Publik Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung.

## **1.6. Lokasi Dan Lamanya Penelitian**

### **A. Lokasi Penelitian**

Lokasi Penelitian dilaksanakan di dinas Tenaga Kerja Kabupaten Bandung yang beralamat di Jln.Raya Soreang KM 17 Kabupaten Bandung.

### **B. Lamanya Penelitian**

Lamanya penelitian yaitu, tahap Penjajagan yang dilaksanakan pada tanggal 03 Desember sampai 10 Desember 2015 serta pelaksanaan penelitian dari tanggal 01 Januari sampai dengan tanggal 30 Januari 2016.