

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

## **2. Pengertian Organisasi, Administrasi, Administrasi Negara dan Manajemen**

### **2.1 Pengertian Organisasi**

Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karena itu organisasi dapat dikatakan wadah kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya mencapai tujuan. Di kegiatan itu orang-orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggungjawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang “statis”, karena sekedar hanya melihat dari strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “Dinamis”. Pengertian ini organisasi dilihat daripada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan daripada tatahubungan yang terjadi di dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal.

Mc. Farland yang dikutip oleh Handayani (1990:42) menyatakan definisi organisasi adalah : “Organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usahanya terhadap tercapainya suatu tujuan”.

Sedangkan menurut **Dimock** yang dikutip oleh **Handayani (1990:42)** menyatakan definisi organisasi sebagai berikut:

“Organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian bagian yang saling ketergantungan atau berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah di tentukan”.

Organisasi menurut **M. Manulang** yang dikutip oleh **Hasibuan (1996:24)**

mengemukakan :

“Organisasi dalam arti dinamis adalah suatu proses penetapan dan pembagian pekerjaan yang akan dilakukan, pembatalan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan penetapan hubungan-hubungan antara unsur-unsur organisasi, sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja bersama-sama seefektif mungkin untuk pencapaian tujuan. Secara singkat organisasi adalah suatu perbuatan diferensiasi tugas-tugas”.

Adapun pengertian dari **Soekarno K** yang dikutip oleh **Hasibuan (1996:24)**

bahwa :

“Organisasi sebagai fungsi manajemen adalah organisasi yang memberikan kemungkinan bagi manajemen dapat bergerak dalam batas-batas tertentu. Organisasi dalam arti dinamis berarti organisasi itu mengadakan pembagian kerja”.

Sementara Organisasi menurut Hasibuan (1996:24) menyatakan :

“Organisasi adalah suatu system perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja”.

Sedangkan menurut **S. Pradjudi Atmosudirjo** yang dikutip oleh **Hasibuan**

**(1996:26)** menyatakan :

“Organisasi adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai suatu tujuan tertentu”.

Organisasi menurut **Sondang P.Siagian** yang dikutip oleh **Ulbert (2007:124)**

menyatakan :

“Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hirarkhi di mana selalu terdapat hubungan antara seseorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seseorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan”.

Berdasarkan definisi-definisi di atas menurut **Handayani** (1981:43), menyatakan ciri-ciri organisasi sebagai berikut :

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal.
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tapi satu sama lain saling berkaitan.
3. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya ataupun tenaganya.
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.
5. Adanya suatu tujuan.

## **2.2 Pengertian Administrasi**

Perlu dijelaskan bahwa administrasi bisa dikatakan sebagai ilmu karna adanya kesinambungan dengan ilmu lain, ilmu pengetahuan tidak lepas kaitannya dengan ilmu-ilmu social lainnya. Adapun ilmu social yang mempunyai kaitan erat dengan ilmu administrasi adalah ilmu politik, hukum, ekonomi, sejarah, filosofi dan antropologi.

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia.

Sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang daripada ilmu-ilmu sosial, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip-prinsip yang universal, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan factor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai suatu disiplin ilmiah yang berdiri sendiri. Administrasi secara sempit dapat dikatakan sebagai kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.

Menurut **Leonard D. White** dalam bukunya *Introduction To The Study Of Public Administration* yang dikutip oleh **Handayani** (1981:2), memberikan definisi administrasi sebagai berikut :

“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya”.

**H.A Simon** dalam bukunya *Public Administration* yang dikutip oleh **Handayani** (1981:2), memberikan definisi administrasi sebagai berikut :

“Administrasi adalah sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama”.

Pengertian Administrasi menurut **The Liang Gie** yang dikutip oleh **Ulbert** (2009:9) mengatakan : “Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.

Menurut **Sondang P.Siagian** yang dikutip oleh **Ulbert** (2009:9) mengemukakan :

“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Sedangkan menurut **Leonard D. White** yang dikutip oleh **Ulbert** (2009:10) mengemukakan :

“Administrasi adalah proses yang umumnya dijumpai di semua kegiatan-kegiatan kelompok, baik publik (Negara, pemerintah) maupun privat (swasta, perusahaan), sipil atau militer dalam ukuran besar atau kecil”.

Pengertian Administrasi menurut **John M. Pfiffner** yang dikutip oleh **Ulbert** (2009:10) mengatakan : “Administrasi dapat didefinisikan sebagai

mengorganisasi dan menggerakkan sumber daya manusia dan materiil untuk mencapai tujuan yang diinginkan”.

**Ordway Tead** mengemukakan pengertian Administrasi yang kemudian dikutip oleh **Ulbert (2009:10)** bahwa :

“Administrasi adalah meliputi kegiatan individu-individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan, dan menyediakan fasilitas usaha kerja sama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan yang ditentukan”.

Berdasarkan definisi-definisi administrasi di atas, **Handyaningrat (1981:3)** ciri-ciri administrasi dapat digolongkan :

1. Adanya kelompok manusia.
2. Adanya kerjasama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan/proses/usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan.
5. Adanya tujuan.

### **2.3 Pengertian Administrasi Negara**

Istilah administrasi Negara ialah terjemahan dari “*Public Administrations*”. Istilah ini lahir bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada sekitar tahun 1956. jika istilah Public Administration itu di uraikan secara etimologis, maka “*Public*” berasal dari bahasa Latin “*Poplicus*” yang semula dari kata “*Populus*” atau “*People*” dalam bahasa Inggris yang berarti rakyat. “*Administration*” juga berasal dari bahasa Latin, yang terdiri dari kata “*ad*” artinya intensif dan “*ministrare*” artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

Pengertian Administrasi Negara menurut **Goerge J.Gordon** yang dikutip oleh **Inu Kencana (2003:33)** mengemukakan :

“Seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif dan yudikatif”

Sedangkan Administrasi Negara Menurut **Edward H. Litchfield** yang dikutip oleh **Syafei (2003:33)** yakni : “Suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisir, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakan dan dipimpin.”

Syafei (2003:32) dalam bukunya “Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia”, mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari Administrasi Negara, yaitu:

1. Tidak dapat dielakan (*unavoidable*)
2. Senantiasa mengharapakan ketaatan (*expect obedience*)
3. Mempunyai prioritas (*has priority*)
4. Mempunyai pengecualian (*has exceptional*)
5. Puncak pimpinan politik (*top management political*)
6. Sulit diukur (*difficult to measure*)
7. Terlalu banyak mengharapakan dari administrasi public (*more is expected of public administration*)

## 2.4 Manajemen

### 2.4.1 Pengertian manajemen

Pengertian manajemen menurut **R. Makharita**, expert PBB yang diperbantukan pada Kantor Pusat Lembaga Administrasi Negara dari tahun 1977-1980 yang dikutip oleh **Handyaningrat (1996:19)** memberikan definisi sebagai berikut :

“Management is utilization of available or potentials resources in achieving a given ends”. (Manajemen adalah pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau berpotensi di dalam pencapaian tujuan).

Sedangkan **Siagian (1996:5)** memberikan pengertian :

“Manajemen didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”

#### **2.4.2 Proses/Fungsi Manajemen**

Pengertian proses berarti serangkaian tahap kegiatan mulai dari menentukan sasaran sampai berakhirnya tujuan, sedangkan fungsi adalah tugas atau kegiatan, Akan tetapi, perkataan proses dan fungsi dalam hal ini tampaknya mempunyai pengertian yang sama misalnya, W.H Newman, L. Gulick, G. Terry sering menyebut proses manajemen sedangkan Mc. Farland, Koontz, F. Taylor sering menyebut fungsi manajemen. H. Fayol menyebut pengertian yang sama yaitu proses/fungsi adalah unsure (element). Di bawah ini dikemukakan beberapa pendapat mengenai proses/fungsi manajemen :

Menurut Mc. Farland yang dikutip oleh Handayani (1996:21) menyebut “Fungsi daripada Manajemen” (the function of management) yang terbagi dalam 3 fungsi dengan akronim (POCO) :

##### **1. Perencanaan (Planning)**

Perencanaan berarti memutuskan tujuan berdasarkan ramalan apa yang akan terjadi di dalam waktu yang akan datang (forecasting = melihat ke depan). Di dalam forecasting dipertimbangkan apa yang akan terjadi (kecenderungan/trends) perubahan (change) dan masalah-masalah pada waktu yang akan datang itu.

##### **2. Pengorganisasian (Organizing)**

Di samping mengatur sumber-sumber yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang efektif, yang lebih panjang disini ialah mengatur factor

manusia yang disertai tugas-tugas dalam pelaksanaan pekerjaan (organizing work staffing) dan melimpahkan wewenang dan tanggung jawab terhadap seorang yang memangku jabatan.

### 3. Pengawasan (controlling)

Pengawasan ialah untuk mengetahui apakah pelaksanaan kerja sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, bila perlu dengan mengadakan perubahan-perubahan atau pembetulan secukupnya.

Menurut George Terry dalam bukunya *Principles Of Management* yang dikutip oleh Handayaningrat (1996:25) menggunakan pendekatan “proses daripada Manajemen” dengan akronim POAC, terdiri atas :

#### 1. Perencanaan (Planning)

Perencanaan adalah suatu pemilihan yang berhubungan dengan kenyataan-kenyataan, membuat dan menggunakan asumsi-asumsi yang hubungan dengan waktu yang akan datang (future) dalam menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan dengan penuh keyakinan untuk tercapainya hasil yang dikehendaki.

#### 2. Pengorganisasian (Organizing)

Pengorganisasian adalah menentukan, mengelompokan dan pengaturan berbagai kegiatan yang dianggap perlu untuk pencapaian tujuan, penguasaan orang-orang dalam kegiatan ini, dengan menetapkan factor-faktor lingkungan fisik yang sesuai, dan menunjukkan hubungan kewenangan yang dilimpahkan terhadap setiap individu yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

### 3. Pelaksanaan (Actuating)

Pelaksanaan adalah usaha agar semua anggota kelompok melaksanakan tercapainya tujuan dengan kesadarannya dan berpedoman pada perencanaan (planning) dan usaha pengorganisasiannya.

### 4. Pengawasan (Controlling)

Pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus diselesaikan yaitu : pelaksanaan, penilaian pelaksanaan, bila perlu pengambilan tindakan korektif agar supaya pelaksanaannya sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

## **2.5. Perilaku Birokrasi**

### **2.5.1. Perilaku**

Sumber daya manusia adalah pendukung utama dalam setiap organisasi baik publik maupun privat. Perilaku manusia yang berada dalam suatu kelompok atau organisasi adalah awal dari perilaku organisasi itu. Perilaku hakikatnya mendasarkan pada ilmu perilaku itu sendiri yang dikembangkan dengan focus utamanya pada tingkah laku manusia dalam suatu organisasi. Setiap individu membawa dirinya ke dalam suatu kelompok atau organisasi dengan berbagai kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan kebutuhan, dan pengalaman masa lalunya. “Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya”.

adapun pengertian perilaku menurut thoha, 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.

### **2.5.2. Macam-macam hampiran perilaku**

Ada beberapa hampiran yang dikembangkan oleh para ahli ilmu perilaku, untuk memahami perilaku manusia yang berinteraksi dengan lingkungannya. Hampiran yakni:

#### **a. Hampiran kognitif**

Teori ini meliputi kegiatan-kegiatan mental yang sadar seperti berpikir, mengetahui, memahami, dan kegiatan konsepsi mental misalnya sikap, kepercayaan, dan pengharapan yang semuanya itu merupakan factor yang menentukan dalam perilaku.

#### **b. Teori penguatan**

Teori ini tumbuh dan berkembang bermula dari usaha analisa eksperimen tentang perilaku yang dilakukan oleh psikologi kenamaan yakni Ivan Pavlov dan Edward Thorndike.

#### **c. Hampiran psikoanalitis**

Teori ini menunjukkan bahwa perilaku manusia ini dikuasai oleh personalitasnya atau kepribadiannya. Pelopor dari psikoanalitis ini adalah

Sigmund Freud, menurutnya susunan personalitas atau kepribadian seseorang itu dapat dijelaskan dengan ketidaksadaran. Ia percaya bahwa ada 3 hal yang saling berhubungan dan seringkali berlawanan yakni Id, Ego, dan Superego.

1. Id merupakan suatu upaya untuk mendapatkan penghargaan, pemuasan dan kesenangan dan dapat terjadi dalam keadaan ketidaksadaran manusia. Upaya ini secara pokok diwujudkan lewat libido dan agresi. Libido mengarah pada hubungannya dengan keinginan seksual dan kesenangan-kesenangannya, tetapi juga kehangatan, makanan, dan konfortabel. Sedangkan agresi mendorong Id kearah kerusakan termasuk diantaranya keinginan untuk berperang, berkelahi dan semua kegiatan yang bersifat merusak. Hasrat untuk mendapatkan pangkat yang tinggi, dan nafsu untuk menyingkirkan kawan ataupun lawan secara sadis dapat terjadi pada saat yang bersamaan pada diri seseorang.
2. Ego merupakan segala sesuatu yang dilakukan secara sadar, ia mewakili logika dan yang dihubungkan dengan prinsip-prinsip realitas yang ada. Jika pada Id menuntut dipenuhinya kesenangan dengan cepat maka pada ego berusaha menekan, menolak atau menundanya dengan mencari waktu dan tempat yang lebih sesuai untuk memenuhi kesenangan tersebut.
3. Superego merupakan kekuatan moral dari personalitas. Kesadaran dalam superego dikembangkan lewat penyerapan dari nilai-nilai kultural dan moral dalam masyarakat.

### 2.5.3. Birokrasi

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi.

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”.

Istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis bureau yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani kratein yang berarti mengatur 2007:1 menyatakan :

“Birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu didasarkan aturan tertulis oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya”.

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

Urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan), Adanya suatu struktur hirarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi.

2. Tugas-tugas

Adanya serangkaian posisi-posisi jabatan, yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab yang tegas.

3. Wewenang

Wewenang adalah kemampuan untuk mengambil keputusan sesuai dengan nilai dan norma yang jelas dan berlaku. kekuasaan yang syah untuk melaksanakan peranan sesuai dengan jabatan untuk mewujudkan harapan-harapan selaras dengan lingkungannya.

4. Tanggung jawab

Dimensi tanggung jawab ini berkaitan dengan sikap mental pegawai/aparat untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai deangan aturan, kewenangan serta kekuasaan yang dimilikinya. Karena otoritas tanpa tanggung jawab akan menimbulkan stagnasi bagi pencapain tujuan organisasi

#### 5. Sistem reward

alat penting yang digunakan oleh organisasi untuk membangkitkan motivasi dalam diri personel dalam bertindak demi mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

#### 6. Sistem kontrol

proses pengamatan, penentuan standar yang akan dicapai, menilai pelaksanaan, dan jika perlu mengambil tindakan korektif sehingga pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya

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).

Istilah birokrasi seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal birokrasi ciptaan Max weber itu bisa terjadi di organisasi pemerintah maupun organisasi non pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi, birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Birokrasi menurut kamus umum bahasa Indonesia adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Max weber seorang sosiolog asal Jerman yang pada abad ke-19 menulis karya yang sangat

berpengaruh bagi Negara-negara yang berbahasa Inggris dan Negara di daratan Eropa lainnya, Menurut Weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pension sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.

7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resource instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Butir-butir tipe ideal tersebut tidak semuanya bisa diterapkan dalam kondisi tertentu oleh suatu jenis pemerintahan tertentu. Seperti persyaratan tentang pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu berdasarkan kualifikasi profesionalitas cocok untuk kondisi birokrasi tertentu, tetapi banyak sekarang tidak bisa diterapkan. Karena banyak pula negara yang mengangkat pejabat berdasarkan kriteria subjektivitas, apalagi ada yang didasarkan atas intervensi politik dari kekuatan partai politik tertentu.

Menurut Rourke seperti yang dikutip M. Mas'ud Said

“Birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya”.

Menurut Pfiffner dan Presthus seperti yang dikutip M. Mas'ud Said mendefinisikan :

“Birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya”. Kemudian secara konsep menurut Blau Sinambela, 2010:70

“Birokrasi adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi, yang menurutnya memiliki ciri-ciri seperti spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas, badan perundang-undangan, sistem pelaporan, dan personel dengan keterampilan dan peranan khusus”.

Dapat dikatakan birokrasi merupakan organisasi pemerintahan yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi sedangkan yang memegang peranan dalam decision making. Kebijakan birokrasi harus mampu berpikir secara kompleks, sistematis, rasional di dalam menjalankan berbagai macam fungsi dan tugas Negara. Latar belakang pendidikan akademis merupakan salah satu persyaratan utama untuk pengadaan pegawai dan penempatan personil, terutama pada jabatan-jabatan yang harus melakukan kalkulasi, perkiraan, perencanaan, formulasi kebijakan, dan pembuat keputusan. Namun yang tidak kalah penting adalah syarat-syarat kepribadian, karena para birokrat tersebut harus banyak berhubungan dengan para warga dan masyarakat, artinya di samping terampil dan memiliki skill dalam bidang tugas, tetapi juga harus pandai “merakyat” dan melayani masyarakat dengan penuh rasa tanggung jawab tanpa pamrih atau tanpa perhitungan untung rugi pribadi.

#### **2.5.4. Ciri-ciri Birokrasi**

Ada beberapa ciri dari birokrasi yang dikemukakan oleh Miftha Thoha dalam bukunya mengenai “Perspektif Perilaku Birokrasi” serta berdasarkan dari beberapa pengalaman hidupnya yakni :

##### **1. Disiplin**

Disiplin artinya harus menegakkan aturan yang sudah disepakati atau telah ditetapkan. Untuk itu tidak ada kompromi yang cenderung menyimpang dari

aturan tersebut. Dengan kata lain, dalam birokrasi tidak mengenal istilah “Kebijaksanaan” istilah yang semula mempunyai arti yang baik, karena sering dipergunakan untuk hal-hal yang cenderung melanggar aturan birokrasi (Thoha, 2002:54)

## 2. Over formal

Disiplin sebagai sifat birokrasi akan lebih efektif jika disertai saudara kembarnya, yakni sifat formal yang berlebihan. Sifat formal yang berlebihan ini, sama sekali tidak memberikan tempat terhadap hal-hal yang bersifat informal. Perwujudan dari sifat ini ialah selalu mengembalikan semua urusan kepada pada peraturan resmi . Akibat lain dari formalitas ini.

## 3. Diskriminasi

Menghargai orang lain dengan menekankan siapanya, melupakan apanya. Jika siapanya mau menghargai setelah siapanya diketahui identitasnya. Kalau dia mengetahui orang itu pembesar dihargai, tetapi jika orang itu orang kecil paling sedikit agak cuek ataupun kalau berjabat tangan diberikan pucuk jarinya bukan dijabat erat. Akibatnya formalitas birokrasi.

## 4. Otoritas

Otoritas yang diberikan pada pejabat, diperlukan untuk memperjelas tugas yang telah diserahkan kepadanya dan secara jelas memberikan batas-batas aturan tentang hal-hal yang boleh dikerjakan olehnya dan pejabat lain. Kelengkapan cara-cara lain seperti aturan yang menjamin kelangsungan pengisian jabatan harus diperjelas dan dipertegas. Hanya orang-orang yang

mempunyai yang ditentukan sajalah yang bias diangkat dalam jabatan tersebut.

### **2.5.5. Karakteristik Perilaku Birokrasi**

Perilaku birokrasi timbul sebagai akibat interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi. Adapun Robbins

“Perilaku mengarah kepada pencapaian tujuan dalam organisasi. Salah satu fungsi birokrasi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat”.

Karakteristik individual mencakup persepsi, pengambilan keputusan pribadi, pembelajaran dan motivasi kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan.

Perbedaan karakteristik individu tersebut menyebabkan perbedaan perilaku mereka. Setiap individu mempunyai karakteristik yang berbeda. Mereka mempunyai nilai, kepercayaan, motivasi, dan kemampuan yang berbeda. Perbedaan tersebut menyebabkan perbedaan perilaku mereka. Namun demikian ikatan utama yang menyatukan perilaku mereka adalah tujuan organisasi.

Adapun Menurut Lubis & Martani birokrasi mencakup spesialisasi, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi, desentralisasi dan formalisasi. Dengan karakteristik yang dimilikinya, birokrasi dapat mengelola fungsi-fungsi organisasi dalam mencapai tujuannya. Maka ketika berbicara masalah pola perilaku birokrasi Davis perilaku otokratik, perilaku kustodial, perilaku suportif dan perilaku kolejal. Perilaku otokratik dan perilaku kustodial termasuk kategori perilaku yang tradisional dimana setiap birokrat hanya

berorientasi kekuasaan, otoritas, dan kewenangan, pemenuhan kebutuhan pokok serta mengeksplorasi sumber daya ekonomi organisasi untuk diri dan kelompoknya sementara perilaku suportif dan kolejal termasuk kategori perilaku birokrasi modern dimana setiap individu memberi dukungan yang tinggi terhadap pencapaian tujuan dan sasaran organisasi, serta organisasi memberi penghargaan yang tinggi pula terhadap kinerja birokrat.

## **2.6. Kualitas Pelayanan Publik**

### **2.6.1. Kualitas**

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

Kualitas secara umum merupakan tingkat baik buruknya atau tarap atau derajat sesuatu, adapun pengertian Kualitas menurut sedarmayanti (2009:59) yaitu “suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh telah dipenuhi berbagai persyaratan, spesifikasi dan harapan”

Menurut fandy Tjiptono dikutip dalam buku Pasolong (2013:132)

“kesesuaian dengan persyaratan tuntutan, kecocokan pemakaian, perbaikan, atau penyempurnaan berkelanjutan, bebas dari kerusakan, pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan”

### **2.6.2. Pelayanan Publik**

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Menurut Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Menurut Sampara Lukman yang dikutip oleh Lijan Sinambela

“pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani (Poltak S, 2006:5)”

Dalam pengertian lain, pelayanan hakikatnya adalah

“serangkaian kegiatan, karena itu merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh organisasi dalam masyarakat (Moenir 1995: 27)”

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

Menurut KEPMENPAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum

Penyelenggaraan Pelayanan Publik, definisi pelayanan publik adalah :

“Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundangundangan”.

Menurut pasal 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik adalah :

“Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Sedangkan menurut AG. Subarsono seperti yang dikutip oleh Agus Dwiyanto

“Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud disini

adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan KTP, akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat”.

Kemudian menurut KEMENAG sendiri menyatakan bahwa:

“Pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh Pemerintah, pihak swasta atas nama Pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Dengan demikian yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya instansi Pemerintah melainkan juga pihak swasta. Pelayanan publik yang dijalankan oleh instansi pemerintah bermotif sosial-politik, yakni menjalankan tugas pokok serta mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan publik oleh pihak swasta bermotif ekonomi, yakni mencari keuntungan”.

Menurut Kotler (2008:83) pengertian pelayanan yaitu

“setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun”

Menurut Fandy Tjiptono (2012:4)

“pelayanan (*service*) bisa dipandang sebagai sebuah sistem yang terdiri atas dua komponen utama, yakni *service operations* yang kerap kali tidak tampak atau tidak diketahui keberadaannya oleh pelanggan (*back office* atau *backstage*) dan *service delivery* yang biasanya tampak (*visible*) atau diketahui pelanggan (sering disebut pula *front office* atau *frontstage*)”

Menurut Ratminko & Atik Pelayanan Publik, ada beberapa indikator sekaligus prinsip-prinsip dalam Pelayanan Publik yakni:

a. Kesederhanaan

Kriteria ini mengandung arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

b. Kejelasan

Kriteria ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:

1. Prosedur atau tata cara pelayanan.
  2. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
  3. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan.
  4. Rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya.
  5. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- 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 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. 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.

j. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan

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

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESPANAS LAN. Variabel dimaksud (Iijan poltak S 2006:8) adalah :

- a. Pemerintahan yang bertugas melayani.
- b. Masyarakat yang dilayani pemerintah.
- c. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik.
- d. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih.

- e. Resources yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan.
- f. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat.
- g. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat.

Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka (Lijan poltak S 2006:8).

Variabel pelayanan prima di sektor publik seperti di atas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayanan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayanan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya. Kepuasan pelangganlah yang dapat dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan (Lijan Poltak Sinambela, 2006:8)

## **2.7. Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik**

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi merupakan alat dan sarana dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak. Ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat pesat, salah satu konsekuensinya adalah masyarakat semakin cerdas berkat aksesnya kepada pendidikan formal yang semakin tinggi. Dalam

keadaan demikian tuntutan pelayanan kepada aparatur birokrasi pemerintah semakin meningkat.

Peningkatan tuntutan pelayanan publik tersebut tidak hanya karena kebutuhan masyarakat semakin rumit, tetapi juga karena meningkatnya kesadaran masyarakat untuk memperoleh haknya. Demikian pula (Miftha Thoha dalam bukunya 2002:183)

Yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi agar bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian tujuan organisasi tersebut. Birokrasi yang kita pergunakan untuk memperlancar jalannya administrasi Negara atau swasta ialah berdasarkan perilaku pancasila. Para birokrat dalam menjalankan tugas-tugasnya tidak bisa terlepas dari tatanan birokrasi itu selalu meresapi, menghayati dan melaksanakan sila-sila dalam pancasila secara utuh dan menyeluruh.

Dengan demikian perilaku birokrasi birokrasi kita adalah perilaku pancasila dimana usaha-usaha penerapannya dimulai dari pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan kepemimpinan, cara-cara dan sikap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang menampilkan sikap dan perilaku pancasila. Menurut Miftha Thoha ada beberapa sikap yang perlu diperhatikan oleh birokrat dalam menjalankan tugasnya melayani masyarakat yakni harus berdasarkan pada sila-sila yang terdapat dalam pancasila karena birokrasi Negara kita berlandaskan pada perilaku pancasila sesuai yang ditetapkan oleh MPR No.2 Tahun 1978 yakni:

- a. Pada sila pertama, Ketuhanan yang Maha Esa implementasi sikap dan perilaku birokrasi mulai dari penetapan hingga pelaksanaan kebijakan harus berlandaskan pada nilai-nilai agama, saling menghormati kebebasan beragama dan memberikan waktu seluas-luasnya untuk menjalankan ibadah sesuai dengan ketentuan agama masing-masing.
- b. Pada sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab yakni menempatkan dan menghargai sesama dengan memperhatikan persamaan derajat, hak, dan kewajiban. Sehingga tidak ditemui lagi adanya perbedaan pelayanan,
- c. Pada sila ketiga, persatuan Indonesia diwujudkan dengan menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa di atas kepentingan pribadi dan golongan serta dihapuskannya cara-cara Jacksonisme dalam birokrasi yakni tidak akan dijumpai lagi adanya orang-orang dari satu daerah tertentu berkumpul dan membentuk kelompok tersendiri dalam suatu departemen, sehingga tercermin adanya Bhineka Tunggal Ika sesuai dengan ideologi bangsa kita.
- d. Pada sila keempat, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam musyawarah dan perwakilan yakni mengutamakan kepentingan Negara dan masyarakat umum, mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama dan diliputi suasana kekeluargaan dalam mencapai mufakat.
- e. Pada sila kelima, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia diwujudkan dalam perilaku birokrasi yang mengutamakan sikap-sikap kerjasama royong boros tetapi mengutamakan efisiensi dan efektivitas sehingga tidak

membebani Negara serta menghargai karya orang lain dengan memberikan penghargaan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dengan tetap berlandaskan pada prinsip keadilan.

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.