

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS KERJA

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 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 fokus 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.

Dan setiap organisasi juga mempunyai karakteristik tersendiri yang harus diikuti oleh setiap individu antara lain tugas, wewenang dan tanggungjawab, keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarki, sistem upah (*reward system*), sistem pengendalian, dan lain-lain. Jika karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik organisasi maka terwujudlah perilaku dalam organisasi baik publik maupun privat. Dalam bukunya tentang Perilaku organisasi mengenai konsep dasar dan aplikasinya (2005:34) Miftah Thoha mengemukakan bahwa: “Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya”. Kemudian Stephen P. Robbins dan Timothy A. Judge (2008:11) menyatakan bahwa: “Perilaku organisasi (*organizational behaviour*) adalah sebuah bidang studi

ang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki oleh individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan menerapkan ilmu pengetahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Robbins juga menjelaskan bahwa perilaku organisasi adalah studi yang mengambil pandangan secara mikro dan memberi tekanan pada individu-individu dan kelompok-kelompok kecil.

Perilaku organisasi memfokuskan diri kepada perilaku di dalam organisasi dan seperangkat prestasi dan variabel mengenai sikap yang sempit dari para pegawai, dan kepuasan kerja adalah yang banyak diperhatikan”. Skinner (Notoatmojo 2001:122) seorang ahli Psikologi juga merumuskan bahwa: “Perilaku merupakan respon atau reaksi seseorang terhadap stimulus (rangsangan dari luar)”.

Berdasarkan uraian diatas dapat dikemukakan bahwa perilaku adalah interaksi individu dengan lingkungan nya yang membawa pengaruh terhadap organisasi secara kelompok, struktur sehingga dapat meningkatkan ke efektifan dan memberikan pengaruh terhadap tugas, wewenang dan tanggung jawab.

2.1.2 Konsep Birokrasi

Istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis bureau yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani kratein yang berarti mengatur (M. Mas’ud Said, 2007:1). Menurut Max Weber seperti yang dikutip M. Mas’ud Said (2007:2) 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”. 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, karya itu sampai sekarang dikenal dengan konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi.

Birokrasi weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara professional dan rasional di jalankan. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita untuk memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut.

Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Menurut weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana

semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Menurut weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

Pertama, 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.

Kedua, jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyangandng kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.

Ketiga, tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.

Keempat, setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.

Kelima, setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.

Keenam, setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun 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.

Ketujuh, terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.

Kedelapan, setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.

Kesembilan, setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. (Wakhid, 2011:10)

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 (2007:2) juga menyatakan ; "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 (2007:4) mendefinisikan : "Birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program- programnya". Kemudian secara konsep menurut Blau (1987:50) yang dikutip oleh (Lijan Poltak Sinambela, 2010:70) menyatakan bahwa : "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* (Penetapan Kebijakan) sehari-hari adalah para birokrat.

Oleh karena itu, para pejabat 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. (Lijan Poltak Sinambela, 2010:69).

Berdasarkan uraian diatas dapat dikemukakan bahwa birokrasi adalah sistem organisasi yang mengatur dalam hal pengelolaan secara tertulis, sehingga akan melahirkan tindakan secara rasional. Artinya tindakan nya tidak bisa digunakan untuk kepentingan pribadi maupun golongan.

2.1.3 Perilaku Birokrasi

Secara etimologi kata perilaku birokrasi (*bureaucracy behavior*) berasal dari dua kata yaitu perilaku dan birokrasi. Perilaku artinya perbuatan atau tindakan yang merespon seseorang untuk berbuat sesuatu secara sadar dalam mewujudkan tujuannya. Sedangkan birokrasi artinya kantor atau meja yang dimiliki oleh orang berkuasa atau dengan kata lain birokrasi artinya orang yang berkuasa di belakang meja.

Menurut Thoha (2005:45) pengertian perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya. Perilaku birokrasi sangat menentukan pencapaian hasil maksimal dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Perilaku birokrasi tidak terlepas dari perilaku manusia yang mempunyai fungsi untuk berinteraksi antara satu individu dengan individu lainnya dalam lingkungannya.

Setiap perilaku birokrasi tidak terlepas dari karakteristik individu yang bersesuaian dengan birokrasi yang dijalankannya. Atas dasar ini maka Thoha (2005:46) mengemukakan pandangannya bahwa perilaku birokrasi adalah substansi dasar dari perbuatan dan tindakan seseorang dalam menjalankan pekerjaannya sesuai dengan bidang kerja yang ditekuni. Ini berarti perilaku merupakan inti dari orang yang menjalankan birokrasi, sedangkan birokrasi merupakan aktivitas dari hasil kerja orang-orang yang memiliki perilaku.

Robbins (2008:66) mendefinisikan perilaku birokrasi sebagai bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Perilaku

birokrasi adalah penerapan sikap dan tindakan seseorang yang dapat diamati serta dipelajari bagaimana seseorang bekerja mewujudkan tujuan organisasi-organisasi.

Berdasarkan pendapat di atas dapat dikemukakan bahwa perilaku birokrasi adalah suatu respon dari aparat birokrat untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara sistematis dan sesuai dengan yang ditekuni sehingga tercapainya tujuan organisasi. Perilaku birokrasi yang baik menghasilkan hasil kerja yang optimal mewujudkan tujuan organisasi.

Hasil yang diinginkan dari setiap perilaku birokrasi adalah kualitas layanan dan kinerja. Winardi (2004:88) menyatakan perilaku birokrasi yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai tujuan. Seperti halnya perilaku birokrasi yang ditunjukkan oleh aparatur dalam melaksanakan pekerjaan memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat.

Menurut Thoha (2005:70) perilaku birokrasi timbul sebagai akibat interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi. Wujud dari perpaduan antara karakteristik perilaku dan birokrasi menghasilkan sebuah sikap dan tindakan yang dibutuhkan oleh organisasi.

Menurut Siagian (2008:91) ada enam dimensi perilaku birokrasi secara umum yaitu kepemimpinan, kepekaan, kepedulian, kedisiplinan, tanggungjawab, keadilan dan netralitas. Dimensi perilaku ini sangat mempengaruhi dan menentukan aktivitas kerja yang dilakukan oleh aparatur birokrasi.

Thoha (2008:61) mengemukakan bahwa wujud dimensi perilaku birokrasi sebagai sikap dan tindakan dalam memberikan pelayanan administrasi, meliputi tiga dimensi yaitu kepedulian, kedisiplinan dan tanggungjawab kerja. Ketiga dimensi ini menentukan keberhasilan suatu pekerjaan yang dilakukan oleh aparatur dalam mengembangkan tugas pelayanan administrasi kepada publik. Lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut :

1. Kepedulian

Kepedulian berkaitan dengan daya tanggap dan menanggapi apa yang menjadi keluhan maupun kebutuhan masyarakat yang dilayani. Aparatur yang peduli adalah perilaku aparatur birokrasi yang mempunyai daya tanggap yang tinggi dan cepat menanggapi apa yang menjadi keluhan dan kebutuhan dari masyarakat. Masih sering dijumpai dalam memberikan pelayanan administrasi aparat pemerintahan masih menunjukkan perilaku tidak peduli sebagai orientasi kekuasaan yang dianut oleh aparat birokrasi.

Orientasi kekuasaan ini sering menjelma dalam sikap yang masih menonjolkan pandangan bahwa dialah yang dibutuhkan orang lain, sehingga memunculkan perilaku membiarkan seseorang yang membutuhkan pelayanan administrasi menunggu atau mengulur waktu penyelesaian pemberian administrasi atau bahkan menyuruh orang tersebut kembali pada waktu yang lain, padahal sebenarnya pelayanan administrasi dapat diberikan pada hari itu.

Widodo (2001:56) menyatakan kepedulian dalam perilaku birokrasi adalah aparat yang cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik dan berusaha semaksimal

mungkin memenuhinya, tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan administrasi atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi pelayanan administrasi. Swanson (2000: 341) menyatakan bahwa kepedulian sebagai salah satu cara memelihara hubungan dengan orang lain, dimana orang lain merasakan komitmen dan tanggung jawab pribadi. Keberhasilan kepedulian dapat diukur dengan 5 (lima) dimensi yaitu:

1. Mengetahui
2. Turut Hadir
3. Melakukan
4. Memungkinkan
5. Mempertahankan (Swanson 2000:341)

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa kepedulian merupakan pemahaman aparat birokrasi terhadap tuntutan publik yang tidak menunda-nunda waktu dalam penyelesaian memberikan pelayanan dan mampu menanggapi keluhan dan kebutuhan masyarakat sehingga terciptanya hubungan antara yang melayani dan dilayani.

2. Kedisiplinan

Kedisiplinan merupakan perekat utama dalam membentuk dan mengembangkan perilaku birokrasi. Fredrich (2006:156) menyatakan bahwa melalui kedisiplinan dari perilaku birokrasi akan terwujud keharmonisan kerja yang dinamis dalam mencapai suatu tujuan.

Keharmonisan kerja dibingkai berdasarkan aturan, kelayakan dan kepantasan untuk mewujudkan suatu kegiatan layanan berkualitas dan memuaskan. Menyikapi pentingnya pandangan tentang kedisiplinan dalam perilaku birokrasi, Semil (2005:88) menyatakan bahwa mengembang suatu kemampuan menjalankan kedisiplinan sebagai

perwujudan perilaku birokrasi berarti telah mampu mengarahkan semua tindakan dalam mencapai tujuan organisasi. Yaris (2005:89) menyatakan kedisiplinan merupakan prinsip yang dimiliki oleh orang yang memiliki perilaku birokrasi yang selalu mematuhi aturan, memiliki kepatuhan dalam menjalankan aktivitasnya dan representative terhadap kewenangan dalam mengembang kepemimpinan organisasi.

Memajukan suatu organisasi dalam bingkai birokrasi, kedisiplinan merupakan perwujudan perilaku birokrasi yang sangat konstruktif untuk mewujudkan keselarasan kegiatan dalam mencapai tujuan organisasi. Hart (2005:162) menyatakan ciri dari kedisiplinan sebagai perwujudan perilaku birokrasi yaitu :

- a. Selalu mengembangkan kemampuan untuk taat terhadap aturan kerja yang mendorong untuk senantiasa menunjukkan kerajinan, kehadiran dan kepatuhan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.
- b. Mengembangkan kelayakan representative dengan menunjukkan konsep diri.
- c. Memiliki kepatuhan dalam kepribadian dan suritauladan untuk mengemban tugas dengan baik. Surich (2008:215) menyatakan bahwa kedisiplinan merupakan perwujudan perilaku birokrasi yang selalu mematuhi aturan kerja, mengembangkan kelayakan kerja dan selalu menunjukkan kepatuhan mengembangkan kemampuannya untuk mencapai tujuan organisasi. Gebrald (2007:92) menyatakan kedisiplinan menjadi prasyarat utama dalam melakukan perwujudan perilaku birokrasi yang Terpimpin dalam mencapai tujuan organisasi. Siswanto (2010:291) menyatakan bahwa kedisiplinan adalah suatu sikap menghormati, menghargai, patuh dan taat terhadap peraturan-peraturan yang berlaku baik yang tertulis maupun tidak tertulis serta sanggup menjalankannya dan tidak mengelak

menerima sanksi-sanksi apabila ia melanggar tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya. Beberapa indikator penting yang dapat mempengaruhi disiplin yaitu:

1. Frekuensi Kehadiran
2. Tingkat Kewaspadaan
3. Ketaatan Pada Standar Kerja
4. Ketaatan Pada Peraturan Kerja
5. Etika Kerja (Siswanto 2010:291)

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa kedisiplinan kerja merupakan unsur penting dalam menentukan dan mengembangkan perilaku birokrasi dalam hal ketaatan, kelayakan, keharmonisan kerja, keteladanan serta untuk menjalankan aktivitas pelayanan administrasi dalam mewujudkan kualitas pelayanan administrasi yang memuaskan dalam suatu organisasi.

3. Tanggung jawab

Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku dan perbuatannya yang disengaja ataupun tidak disengaja untuk melakukan kewajibannya. Kewajiban merupakan sesuatu yang dibedakan terhadap seseorang, oleh karena itu orang yang bertanggungjawab dapat memperoleh kebahagiaan, sebab itu dapat menunaikan kewajibannya. Kebahagiaan tersebut dapat dirasakan oleh dirinya atau oleh orang lain. Tanggungjawab akan semakin melekat pada diri seseorang apabila tingkah laku dan perbuatan yang wajib dilakukan terhadap orang lain atas dasar pengabdian (Thoha, 2008:65).

Aparat sebagai birokrat berkedudukan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, wajib bersikap melayani dan mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada masyarakat. Bentuk pertanggungjawaban pegawai terhadap masyarakat dapat berupa

pelayanan administrasi prima, ditandai oleh sikap perilaku yang baik serta fasilitas pelayanan administrasi yang memadai dan hasil pelayanan administrasi yang memuaskan. Hasil pelayanan administrasi tersebut berupa penyelesaian pekerjaan yang tuntas, teliti, terjamin dan tak kalah pentingnya adalah pelayanan administrasi tersebut tidak berpihak, karena dilandasi oleh rasa tanggung jawab dan pengabdian. Burhanudin (2000:30) menyatakan bahwa tanggung jawab adalah kesanggupan untuk menciptakan sikap terhadap suatu perbuatan atau tugas yang diemban dan kesanggupan untuk memikul resiko dari suatu perbuatan yang dilakukan. Adapun aspek-aspek tanggung jawab menurut Burhanudin sebagai berikut:

1. Kesadaran
2. Kecintaan
3. Keberanian (Burhanudin 2000:30)

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa tanggungjawab merupakan perbuatan yang atas dasar pengabdian berupa penyelesaian pekerjaan dengan ketelitian, ketuntasan dan terjamin sehingga terciptanya sebuah sikap terhadap perbuatan atau tugas yang dijalankannya.

2.1.4 Pelayanan

Pelayanan merupakan suatu aktivitas yang banyak dibutuhkan oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan baik berupa barang maupun jasa dan mempunyai sifat tidak dapat di lihat secara kasat mata. Namun meskipun demikian menurut poerwadarminta (2004 :458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan yaitu “pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan “pe”

memberikan arti bahwa pelayanan merupakan perbuatan melayani, misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya.

Pelayanan dalam pembahasan ini merupakan sikap dari organisasi yang dalam peran nya bersifat melayani. Dengan kata lain bahwa sifat pelayanan di dalam hal ini merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat banyak. Dalam sikap melayani organisasi tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatan nya saja tetapi harus didukung oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikan nya.

Penyelenggaraan negara adalah sebagai subjek pelayanan yang menyediakan atau memenuhi kebutuhan para masyarakatnya akan berbagai kebutuhannya. Dan hal ini menjadi suatu keharusan bagi penyelenggara negara dalam memenuhi kebutuhan dan tanggung jawab negara guna bertujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Pada dasarnya pelayanan adalah sebuah usaha dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, dimana sebagai pelaku pemenuh kebutuhan adalah negara melalui instansi-instansi yang terbentuk untuk memberikan pelayanan.

Hal ini termaktub dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 ayat 1 mengatakan bahwa 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 pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik. Sejalan dengan itu dalam UU No. 25 Tahun 2009 terdapat 3 (tiga) kebutuhan pelayanan yang disediakan,

antara lain barang, jasa dan administratif. Dari ketiga hal tersebut negara atau institusi, korporasi dan lembaga pemerintah berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Menurut Ratminto dan Atik dalam bukunya Manajemen Pelayanan mengutip pengertian pelayanan publik yang telah dikeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan sebagai :

“Pelayanan publik sebagai bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintahan dipusat, daerah dan dilingkungan Badan Usaha Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan.” (Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 dalam Ratminto dan Atik, 2013:4).

Dengan demikian pelayanan dilaksanakan oleh para instansi pemerintahan dalam upaya pemenuhan suatu kebutuhan masyarakat dengan berupa barang atau jasa dengan mengacu pada perundang-undangan yang berlaku dalam memberikan pelayanan publik dalam bentuk barang dan jasa yang pada prinsipnya menjadi sebuah tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat maupun daerah dan dilingkungan Badan Usaha lain nya dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan tersebut.

Menurut Winarni (2002 : 14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak dipungkiri setiap orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggalkan dunia yang fana

ini. Dalam setiap sendi kehidupan setiap orang yang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu prasyarat yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga sering terjadi di negara Indonesia, betapa tidaknya sewaktu masih dalam kandungan seseorang sudah diperiksa ke Puskesmas yang tentunya memperoleh subsidi dari pemerintah. Selain itu juga pada saat seseorang beranjak dewasa maka itu butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa pelayanan adalah aktivitas melayani untuk memenuhi atau menyediakan kebutuhan masyarakat baik berupa barang atau jasa yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan dengan prinsip tanggung jawab dan mengacu pada perundang-undangan, artinya pelayanan menjadi suatu hal yang penting dikarenakan pelayanan disadari ataupun tidak setiap orang membutuhkan pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah.

2.1.5 Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakan pelayanan publik atau umum, timbulnya pelayanan publik atau umum disebabkan adanya suatu kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu :

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik

2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat.

Pelayanan publik atau umum diselenggaraan privat dapat dibedakan lagi menjadi :

a. Bersifat primer

b. Bersifat sekunder

Dengan melihat penyelenggaraan publik yang terbagi diatas dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dari organisasi dan instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan. Pelayanan publik yang bersifat primer adalah penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh para pemerintah di dalamnya dimana hanya satu-saatunya penyelenggaraan layanan dan yang dilayani dimana mau maupun tidak mau harus memanfaatkannya. Sedangkan yang bersifat sekunder yaitu bentuk penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya ialah masyarakat yang dilayani tidak harus menggunakannya.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan pelayanan publik merupakan penyelenggaraan yang dibagi atas 2 (dua) macam pelayanan yaitu publik dan privat, artinya penyelenggaraan pelayanan publik yang sifat nya hanya memberikan sebuah pemahaman kepada masyarakat mengenai penyelenggaraan dari sebuah organisasi dan instansi pemerintah nya saja, sedangkan penyelenggaraan pelayanan privat yang sifat nya menekankan pada sifat primer yang mengharuskan memanfaatkan atas penyediaan barang maupun jasa yang telah disediakan, sedangkan sifat sekunder menekankan pada penggunaan pelayanan barang atau jasa yang diberikan pada masyarakat yang dilayani tidak harus menggunakan nya.

2.1.6 Kartu Tanda Penduduk (KTP)

Kartu Tanda Penduduk selanjutnya disingkat KTP dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat keterangan tentang Nomor Induk Kependudukan (NIK), nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP, tanda tangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatangani.

Perbedaan antara Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk pada dasarnya lebih bersifat administrasi dimana Kartu Tanda Penduduk diberikan kepada per individu yang berstatus sebagai warga negara Indonesia yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin. Sedangkan Kartu Keluarga pada dasarnya dimiliki per keluarga. Jadi dalam keadaan ini Kartu Tanda Penduduk menerangkan identitas per masing-masing penduduk pemegang Kartu Tanda Penduduk itu sendiri sedangkan Kartu Keluarga menerangkan identitas sebuah keluarga. Selanjutnya dalam Pasal 8 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999 diterangkan bahwa :

1. Penduduk WNI yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun diberikan KTP yang berlaku seumur hidup.
2. KTP seumur hidup harus dilakukan penggantian, apabila penduduk yang

bersangkutan pindah tempat tinggal.

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa Kartu Tanda Penduduk merupakan identitas yang dimiliki oleh penduduk sebagai tanda bukti resmi warga negara Indonesia yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun untuk dipergunakan sebagai kebutuhan administrasi.

2.1.7 Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el)

Definisi dari KTP-el atau Kartu Tanda Penduduk Elektronik adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan/pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Penduduk hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan berlaku seumur hidup. Nomor NIK yang ada di KTP-el nantinya akan dijadikan dasar dalam penertiban Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, sertifikat atas Hak Tanah dan Penertiban dokumen identitas lainnya.

Kartu Identitas (e-ID) biasanya menggunakan biometric yaitu verifikasi dan validasi sistem melalui Pengenalan karakteristik fisik atau tingkah laku manusia. Ada banyak jenis pengamanan dengan cara ini, antara lain sidik jari (*fingerprint*), retina mata, DNA, bentuk wajah, dan bentuk gigi. Pada KTP-el, yang digunakan adalah sidik jari.

Semua sidik jari akan dipindai, namun hanya dua jari saja (jempol kiri dan jempol kanan) yang datanya akan dimasukkan ke dalam chip. Kelebihan otentikasi KTP-el memakai sidik jari adalah pertama karena harganya lebih murah dibandingkan dengan

otentikasi *biometric* lainnya. Kedua adalah sidik jari sifatnya statis (guratan sidik jari tidak berubah seiring bertambahnya usia seseorang).

Jika terjadi luka pada salah satu jari, pemindaian masih bisa memakai jari lainnya. Berbeda dengan pupil mata, ukurannya bisa berubah jika seseorang memiliki penyakit mata minus/plus. Kelebihan lainnya adalah sidik jari itu sifatnya unik. Walaupun antara satu orang dengan yang lainnya memiliki kemiripan sidik jari, namun sangat jarang sekali ditemukan 2 orang memiliki sidik jari yang persis sama. proyek KTP-el dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP.

Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap negara dengan menduplikasikan KTP-nya. Untuk mengatasi duplikasi tersebut sekaligus menciptakan kartu identitas multifungsi, digagaslah KTP-el yang menggunakan pengamanan berbasis biometrik.

Penggunaan sidik jari KTP-el lebih canggih dari yang selama ini telah diterapkan untuk SIM (Surat Izin Mengemudi). Sidik jari tidak sekedar dicetak dalam bentuk gambar (format jpeg) seperti di SIM, tetapi juga dapat dikenali melalui chip yang terpasang di kartu. Data yang disimpan di kartu tersebut telah dirahasiakan dengan algoritma kriptografi tertentu.

Struktur KTP-el sendiri terdiri dari sembilan layer yang akan meningkatkan pengamanan dari KTP konvensional. Chip ditanam diantara plastik putih dan transparan pada dua layer teratas (dilihat dari depan). Chip ini memiliki antena di dalamnya yang

akan mengeluarkan gelombang jika digesek. Gelombang inilah yang akan dikenali oleh alat pendeteksi KTP-el sehingga dapat diketahui apakah KTP tersebut berada di tangan orang yang benar atau tidak. Untuk menciptakan KTP-el dengan sembilan layer, tahap pembuatannya cukup banyak, diantaranya :

1. *Hole punching*, yaitu melubangi kartu sebagai tempat meletakkan chip
2. *Pick and pressure*, yaitu menempatkan chip di kartu
3. *Implanter*, yaitu pemasangan antena
4. *Printing*, yaitu pencetakan kartu
5. *Spot welding*, yaitu pengepresan kartu dengan aliran listrik
6. *Laminating*, yaitu penutupan kartu dengan plastik pengaman.

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa Kartu Tanda Penduduk Elektronik merupakan dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan yang berisikan identitas tunggal dengan menggunakan biometrik melalui pengenalan karakteristik fisik atau tingkal laku manusia untuk menghimpun data setiap penduduk dan berlaku seumur hidup.

2.1.8 Kecamatan

Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, Dinas Daerah, lembaga teknis Daerah, kecamatan dan kelurahan”. Sedangkan dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan disebutkan “Kecamatan adalah wilayah

kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota". Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Camat dan menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota.

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.

Dari uraian di atas dapat diambil suatu rumusan bahwa unsur-unsur terbentuknya Pemerintahan Kecamatan adalah :

1. Adanya suatu wilayah
2. Adanya sejumlah penduduk
3. Adanya pemerintahan. (Muslimin, 2007:42)

Dari hal tersebut di atas penulis dapat menggambarkan bahwa Camat adalah aparat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan Kecamatan yang memiliki jenjang pertanggungjawaban kepada Bupati/Walikota, yang mempunyai tanggung jawab di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum dan juga bertanggung jawab terhadap pembinaan ketentraman dan ketertiban serta menyelenggarakan koordinasi fungsional di Kecamatan.

Dari keadaan di atas dapat penulis simpulkan bahwa perangkat Kecamatan adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah atasannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi apabila seorang perangkat Kecamatan dalam melaksanakan tugasnya haruslah memperhatikan tentang ketentuan peraturan yang mengatur pelaksanaan tugas

yang dibebankan kepadanya, dan apabila ada penyelewengan yang terjadi dalam melaksanakan tugasnya, maka perangkat Kecamatan tersebut dapat diberhentikan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Landasan hukum Kecamatan tersebar mulai dari peraturan perundang-undangan sampai kepada Peraturan Daerah, seperti :

1. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan.

Dalam pasal 126 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dikemukakan bahwa “Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Pada Pasal 4 ayat (4) undang-undang tersebut disebutkan bahwa pemekaran suatu daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Penjelasan pasal 4 ayat (94) menyebutkan bahwa batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan suatu kecamatan dapat dimekarkan adalah 5 (lima) tahun. Sebagai pedoman pembentukan Kecamatan, telah dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan. Adapun kriterianya yaitu sebagai berikut :

1. Jumlah penduduk
 - a. Wilayah Jawa dan Bali minimal 10.000 jiwa.
 - b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 7.500 jiwa.

c. Wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya minimal 5.000 jiwa.

2. Luas Wilayah

a. Wilayah Jawa dan Bali minimal 7,5 km²

b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 10 km².

c. Wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya minimal 12,5 km².

3. Jumlah Desa/ Kelurahan Seragam untuk semua yaitu 4 Desa/ Kelurahan

2.2 Kerangka Pemikiran

Perilaku aparatur birokrasi merupakan suatu respon dari aparat birokrat untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara sistematis dan sesuai dengan yang tekuni. Namun permasalahan yang terjadi terdapat masih rendahnya kepedulian perilaku birokrasi yang mengakibatkan kurangnya daya tanggap yang tinggi dan cepat dalam menanggapi keluhan dan kebutuhan masyarakat dalam memberikan pelayanan.

Selain itu permasalahan yang muncul mengenai kedisiplinan perilaku birokrasi ditandai dengan masih rendahnya mematuhi aturan, serta menjalankan tugas dan fungsinya, permasalahan yang terakhir mengenai tanggungjawab kerja dilihat dari masih rendahnya pegawai dalam memberikan pelayanan yang prima sehingga dalam penyelesaian sebuah pekerjaan masih banyak yang belum tuntas, peneliti memberikan gambaran tentang obyek dan fokus yang peneliti akan amati.

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Coblong Kota Bandung dengan berfokus pada perilaku birokrasi pemerintah dalam pelayanan pembuatan KTP-el. Perilaku aparatur birokrasi menjadi acuan dasar dalam mewujudkan keberhasilan suatu organisasi, hal ini ditandai dengan sikap dan tindakan dalam melaksanakan tugas pelayanan administrasi untuk mewujudkan tuntutan kebutuhan dan kepuasan masyarakat.

Untuk dapat menilai perilaku aparatur birokrasi dalam pelayanan yang diberikan oleh aparatur Kecamatan perlu adanya kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk.

Berdasarkan pemaparan diatas untuk mengkaji dan menganalisis perilaku aparatur birokrasi dalam pelayanan pembuatan KTP-el. Peneliti menggunakan teori Miftah Thoha yang di dalam nya terdapat 3 (tiga) dimensi perilaku birokrasi yaitu : Kepedulian, Kedisiplinan dan Tanggungjawab Kerja.

Kepedulian adalah perasaan, kekuatan untuk bertindak yang ditujukan oleh aparat birokrasi kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan pembuatan KTP-el. Dalam kepedulian terdapat 5 (lima) dimensi yang dapat mempengaruhi perilaku birokrasi. Mengetahui merupakan aspek yang dilakukan oleh aparat birokrasi dalam memahami kebutuhan masyarakat dalam pelayanan pembuatan KTP-el di Kecamatan Coblong. Turut hadir merupakan tindakan aparat birokrasi untuk menyampaikan ketersediaan, berbagi perasaan secara emosional dalam pelayanan pembuatan KTP-el di Kecamatan Coblong.

Melakukan merupakan tindakan yang diberikan oleh aparat birokrasi kepada masyarakat dengan melindungi, mendahulukan dalam pelayanan pembuatan KTP-el di Kecamatan Coblong. Memungkinkan merupakan perjalanan memfasilitasi yang diberikan

oleh aparat birokrasi dengan memberikan informasi, penjelasan dan alternatif dalam pelayanan pembuatan KTP-el di Kecamatan Coblong. Mempertahankan keyakinan merupakan tindakan yang mendukung keyakinan masyarakat untuk memelihara sikap yang penuh harapan yang diberikan oleh aparatur birokrasi dalam pelayanan pembuatan KTP-el.

Kedisiplinan adalah suatu ketaatan, keteladanan yang ditunjukkan oleh aparat birokrasi di Kecamatan Coblong untuk memberikan suatu pelayanan dalam pembuatan KTP-el. Dalam kedisiplinan terdapat 5 (lima) indikator yang dapat mempengaruhi perilaku aparatur birokrasi ini. Frekuensi kehadiran dijadikan tolak ukur untuk mengetahui tingkat kedisiplinan pegawai dalam memberikan pelayanan pembuatan KTP-el. Tingkat kewaspadaan adalah aparat birokrasi harus melakukan tugas dan tanggung jawab dengan penuh perhitungan dalam memberikan pelayanan pembuatan KTP-el. Selain itu juga terdapat ketaatan pada standar kerja adalah aparat birokrasi melaksanakan pekerjaannya sesuai standar kerja yang telah ditetapkan dan memberikan pelayanan dalam pembuatan KTP-el. Ketaatan pada peraturan kerja adalah aparat birokrasi dapat memberikan kenyamanan dan kelancaran dalam pelayanan pembuatan KTP-el. Etika kerja adalah aparat birokrasi melaksanakan pekerjaannya dan menciptakan suasana yang harmonis dalam memberikan pelayanan pembuatan KTP-el.

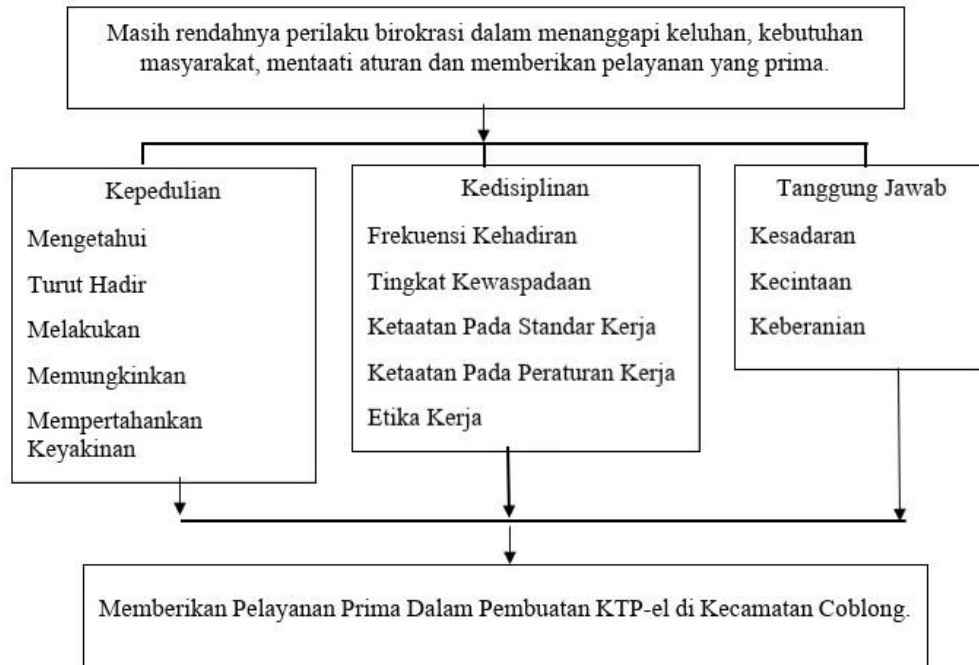
Tanggung jawab adalah sikap dan perilaku aparatur birokrasi untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam memberikan pelayanan pembuatan KTP-el di Kecamatan Coblong. Dalam tanggung jawab terdapat 3 (tiga) aspek yang dapat mempengaruhi perilaku aparatur birokrasi dalam pelayanan pembuatan KTP-el di Kecamatan Coblong.

Aspek pertama mengenai kesadaran yaitu memiliki sikap akan etik, nilai dan moral kemampuan dalam perencanaan oleh perilaku aparat birokrasi yang diberikan tugas untuk melayani pembuatan KTP-el. Kecintaan adalah sikap empati yang dimiliki oleh aparat birokrasi untuk menunjukkan ekspresi cintanya kepada orang lain dengan melayani pembuatan KTP-el. Keberanian adalah suatu sikap yang dimiliki oleh aparat birokrasi yang bersifat independen dalam memberikan pelayanan pembuatan KTP-el.

Perilaku aparatur birokrasi yang di dasari oleh kepedulian, kedisiplinan dan tanggung jawab yang tinggi akan menghasilkan sikap dan tindakan yang berkaitan dengan tugas pekerjaan untuk memberikan pelayanan yang prima dalam pembuatan KTP-el di Kecamatan Coblong.

Berikut ini adalah model kerangka berpikir peneliti yang telah dimodifikasi untuk memperjelas sebagai tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan diatas.

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Perilaku Aparatur Birokrasi Pemerintah Dalam Pelayanan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) Pada Kecamatan Coblong Kota Bandung dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat ditentukan oleh dimensi perilaku birokrasi : kepedulian, disiplin dan tanggungjawab.