

perkembangannya untuk menciptakan dan menerapkan suatu sistem pemerintahan modern yang didukung oleh birokrasi pemerintahan sebagai kekuatan utama tersebut, organisasi ditata, atas dasar berbagai peraturan-peraturan, sebagaimana dikemukakan oleh Tjokrowinoto (1992) bahwa “Kualitas birokrasi yang modern ingin dicapai melalui pengaturan struktur seperti hirarki kewenangan, pembagian kerja, profesionalisme, tata kerja dan sistem pengupahan yang kesemuanya berlandaskan peraturan-peraturan”. Konsep birokrasi yang banyak diterima sampai sekarang adalah teori yang dikembangkan oleh Max Weber yang mendefinisikan karakteristik suatu organisasi yang memaksimalkan stabilitas dan untuk mengendalikan anggota-organisasi dalam rangka mencapai tujuan bersama. Menurut Gibson, et al, (1996:391) bahwa Birokrasi (berdasarkan konsep Weber) lebih unggul dari setiap bentuk apapun juga dalam hal ketepatan stabilitas, disiplin dan kepercayaan. Sehingga birokrasi memungkinkan untuk dapat mencapai efisiensi dan efektivitas.

Untuk menjelaskan perilaku birokrasi tidak bisa terlepas dari komponen yang mendasari perilaku organisasi yakni adanya dorongan jiwa yang mempengaruhi perilaku organisasi, (orang yang memimpin atau yang memberikan. pelayanan) maupun. perilaku yang memang telah menjadi standar baku suatu organisasi. Komponen yang mendasari perilaku organisasi tersebut selalu terkait dengan aktifitas dan orang-orang yang mempunyai kepentingan, pengharapan, sehingga oleh Hicks & Gullet (1996:103) disebut bahwa "organisasi formal adalah bagai kendaraan bagi kepentingan orang banyak dalam. mencapai, tujuannya". Kemudian ditegaskan juga oleh Hicks & Gullet (1996:103) bahwa "organisasi yang formal bergerak dengan suatu target".

Variabel Prilaku Birokrasi ( $X_1$ ), yang dalam penelitian ini mengadopsi pendapat Robbins (1996) yang memiliki 5 indikator yaitu ; Berorientasi pada Kebutuhan dan Kepentingan Masyarakat ( $X_{1.1}$ ), Mengacu pada Kebutuhan dan Kepentingan Masyarakat ( $X_{1.2}$ ), dan Mmemanfaat Sumberdaya sarana dan prasarana yang dimiliki guna memenuhi Kebutuhan dan Kepentingan Masyarakat ( $X_{1.3}$ ), Memprioritaskan kebutuhan dan kepentingan masyarakat ( $X_{1.4}$ ), Akuntabel dan mampu memberikan solusi pelayanan guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat ( $X_{1.5}$ ).

Kinerja (*performance*) merupakan suatu kegiatan dan menyempurnakan sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Salah satu aspek mendasar pemberian otonomi kepada daerah adalah keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa,

keaktivitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Selain itu, adanya pemberian kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasar skala pelayanan umum apakah lebih efektif diselenggarakan oleh daerah ataukah oleh pusat.

Terselenggaranya pemerintah yang bersih, baik dan berwibawa (*clean and good governance*) telah lama menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa termasuk bangsa Indonesia. Pemerintahan yang bersih baik dan berwibawa ditandai dengan adanya akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan kerangka hukum (*rule of law*). Akuntabilitas lebih diarahkan pada kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya. Transparansi lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Penerapan kebijakan otonomi daerah di Indonesia menimbulkan harapan besar bagi masyarakat, terutama dalam hal peningkatan pelayanan publik. Tuntutan masyarakat telah berkembang dengan menginginkan adanya birokrasi dalam organisasi pemerintahan yang profesional khususnya dalam pelaksanaan pelayanan publik yang berkualitas.

Pada otonomi daerah, urusan manajemen pelayanan menjadi kewenangan pemerintah daerah sehingga akan mendekatkan jarak antara pemberi pelayanan dan yang dilayani. Pemerintah daerah dianggap dapat lebih memahami keinginan penduduk lokal sehingga pengambilan keputusan dalam penyediaan pelayanan lebih responsif terhadap permintaan masyarakat (Utomo, 2012:161-167).

Berhasil tidaknya sebuah pelayanan birokrasi pemerintah kepada masyarakat sangat ditentukan oleh perilaku birokrat. Birokrat yang lebih dikenal dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Aparatur Sipil Negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, berfungsi dalam pelayanan publik dan bertugas melaksanakan kebijakan publik serta memberikan pelayanan publik secara profesional dan berkualitas untuk masyarakat.

Sherwood dalam Supriyono (2008:7) menyatakan profesionalisme pemerintah sedang mengalami pemunduran, saat ini lebih banyak pejabat politik dalam birokrasi, dan lingkungan kerja belum mendukung atau belum dapat dipercaya. Tetapi pejabat pemerintah mempunyai peran penting untuk memulihkan lingkungan kerja agar sesuai dengan standar profesionalisme. Profesional yang dimaksud adalah merupakan keandalan dan keahlian dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan (Siagian, 2013:163). Seorang pegawai yang memiliki sikap profesional akan terus menekuni pekerjaannya dengan keahlian yang dimilikinya dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan penuh disiplin dalam menjalankan tugas pekerjaannya.

Berdasarkan PP No. 53 Tahun 2010 bahwa pegawai negeri sipil dituntut untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat serta disiplin, hal ini menandakan bahwa seorang pegawai harus memiliki kinerja yang baik dalam bekerja. Sinambela (2016:480) mengemukakan bahwa kinerja pegawai sebagai kemampuan pegawai dalam melakukan suatu keahlian tertentu. Kinerja pegawai sangatlah perlu, sebab dengan kinerja ini akan diketahui seberapa jauh kemampuan mereka dalam melaksanakan tugas yang diembankan kepadanya, khususnya terhadap pelayanan kepada masyarakat.

Dengan demikian bidang pelayanan publik masih perlu mendapat perhatian dan pembenahan secara sungguh-sungguh dalam berbagai sektor yang menjadi pendukung terselenggaranya pelayanan publik yang efektif sehingga dapat menjawab tantangan yang ada yaitu memberikan pelayanan yang professional guna memenuhi tuntutan masyarakat.

Menurut UU No 25 tahun 2009, Bab 1 pasal 1 ayat 1 tentang pelayanan publik, mendefinisikan 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 pelayanan publik.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat sehingga kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*publik service*) sangat strategis karena akan menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat dan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuannya. Pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang atau instansi tertentu dengan tujuan memberikan bantuan pelayanan yang akan mempermudah masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Dalam konteks pelayanan publik yang bergerak menuju yang lebih baik, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari paradigma tradisional ke paradigma demokrasi, yang dikenal dengan 3 model yakni model administrasi publik tradisional (*Old Public Administration, OPA*) yang kemudian bergeser ke model manajemen publik baru (*New Public Management, NPM*), dan akhirnya menjadi model pelayanan publik baru (*New*

*Public Service, NPS*), sebagaimana digambarkan oleh menurut Denhardt dan Denhard (2000:28-29).

Ketiga paradigma tersebut menunjukkan perkembangan makna pada perspektif bahwa pelayanan publik hadir untuk kepentingan siapa, dan bagaimana paradigma ini memposisikan masyarakat. Selaras dengan azas demokrasi yang menjiwai pelayanan publik, maka paradigma yang dianggap ideal adalah *New Public Service (NPS)*, yaitu pelayanan publik yang responsif terhadap berbagai kepentingan publik, yang selaras dengan konsep pelayanan publik demokratis atau yang dalam konsepsi Habermas, pelayanan publik deliberatif (dikonsultasikan kepada publik). Konsepsi NPS ini memberikan ruang bagi pemberian pelayanan yang sesuai dengan kepentingan masyarakat (*citizens*) sebagai penerima layanan, tidak hanya sebatas pada pelanggan (*customers*).

Kualitas pelayanan publik dapat diukur dari aspek proses dan output pelayanan. Karena tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan penggunanya, maka penyedia layanan harus mampu mengidentifikasi kebutuhan pengguna layanannya untuk memastikan pelayanannya tepat guna dan tepat sasaran.

Berdasarkan data laporan masyarakat ke Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Selatan, kasus mal administrasi di Kal-Sel masih sering terjadi di kota/kabupaten. Kasus tersebut dikelompok Ombudsman dalam 9 kelompok yaitu, penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak patut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, diskriminasi, permintaan uang, barang & jasa, berpihak, dan tidak kompeten. Pada tahun 2013 kasus mal administrasi yang dilaporkan masyarakat ke Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Selatan, untuk klasifikasi terlapor kota/kabupaten sebanyak 58 kasus (38,7%) dari semua lembaga terlapor, kasus tersebut tersebar di 12 kota/kabupaten, hanya 1

kabupaten yang tidak dilaporkan. Tahun 2014 kasus mal administrasi di kota/kabupaten meningkat yaitu 62 kasus (46,6%), kasus tersebut tersebar disemua kota/kabupaten di Kal-Sel. Tahun 2015 kasus mal administrasi juga meningkat, kota/kabupaten yang dilaporkan 77 kasus (66,4%), pada tahun ini juga diketahui bahwa laporan masyarakat tersebut berasal dari semua kota/kabupaten di Kalimantan Selatan.

Kasus mal administrasi yang terjadi di kota dan kabupaten di Kalimantan Selatan pada tahun 2013 paling banyak terjadi pada kasus penundaan berlarut yaitu 30,6% dan kasus tidak memberikan pelayanan 26% dari 150 kasus mal administrasi yang terjadi. Tahun 2014 kasus tertinggi pada tidak memberikan pelayanan yaitu 38,16% dan penundaan berlarut 20,6% dari 131 kasus mal administrasi. Sedangkan pada tahun 2015 kasus mal administrasi pada jenis kasus tidak memberikan pelayanan yaitu 36,52% dan kasus penundaan berlarut 27,1% dari 115 kasus yang terjadi di Kalimantan Selatan.

Berdasarkan hal tersebut, maka perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah di Provinsi Kalimantan Selatan, dimana provinsi tersebut memiliki 2 kota dan 11 kabupaten. Salah satu pelayanan publik yang paling sering dibutuhkan masyarakat adalah pelayanan administrasi kependudukan seperti pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Kelahiran dan Akta Kenal Lahir, Catatan Sipil Perkawinan, Surat Keterangan Mutasi Kependudukan, dan lain-lain. Oleh karena itu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) adalah instansi yang tepat sebagai objek penelitian untuk mengetahui pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Dari uraian di atas peneliti ingin mengetahui bagaimana perilaku pegawai dan kinerja dalam memberikan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan uraian tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran perilaku, kinerja, dan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan ?.
2. Apakah terdapat perbedaan karakteristik pegawai terhadap perilaku, kinerja, dan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan ?.
3. Apakah terdapat pengaruh signifikan perilaku terhadap kualitas pelayanan publik, perilaku terhadap kinerja, dan kinerja terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan ?.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka dapat dibuat tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis perilaku, kinerja, dan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan

2. Menganalisis perbedaan karakteristik pegawai seperti jenis kelamin, umur, pendidikan, dan masa kerja terhadap perilaku, kinerja, dan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan
3. Menganalisis terdapat pengaruh perilaku terhadap kualitas pelayanan publik, perilaku terhadap kinerja, dan kinerja terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pada tujuan penelitian di atas, secara teoretis dan praktis dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

##### **1.4.1. Secara Teoritis**

Penelitian ini mengetahui gambaran, perbedaan karakteristik pegawai, serta pengaruh variabel perilaku pegawai, kinerja pegawai, dan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Di Provinsi Kalimantan Selatan. Dalam hal ini menurut penulis, perilaku dan kinerja dapat diduga mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang menjadi salah satu tujuan organisasi publik. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara spesifik dengan mengungkapkan pengaruh variabel-variabel laten perilaku pegawai, kinerja pegawai, dan kualitas layanan, khususnya dalam kontribusi pengembangan Ilmu Administrasi Publik.

##### **1.4.2. Secara Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan bagi Pemerintah Pusat yaitu ; Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, juga Pemerintah Kota dan Pemerintah Kabupaten di Provinsi Kalimantan Selatan khususnya; Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, serta para Peneliti yang mendalami Administrasi Publik pada Dinas ini, yakni;

1. Memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat yaitu Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, khususnya Pemerintah Kota dan Pemerintah Kabupaten pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi Kalimantan Selatan, tentang membangun Prilaku Aparat Birokrasi, dan Kinerja Organisasi Publik dalam rangka peningkatan Kualitas Pelayanan dan Kepuasan Masyarakat.
2. Bagi Peneliti Selanjutnya diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat dalam memberikan dasar ditemukannya model kerangka konseptual yang baru dengan memadukan, memodifikasi serta memperluas konstruk-konstruk dalam penelitian selanjutnya, sehingga dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik.