

**PERILAKU BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK**

*(Studi Kasus Pelayanan Kesehatan Pada Rumah Sakit Umum Daerah Yowari  
Kabupaten Jayapura)*

**Tesis**

**Y.GABRIEL MANIAGASI**

**P 08002 11 406**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PEMBANGUNAN  
PROGRAM PASCA SARJANA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2014**

**PERILAKU BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK**  
*(Studi Kasus Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Umum  
Daerah Yowari Kabupaten Jayapura)*

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi  
**Administrasi Pembangunan**

Disusun dan diajukan oleh

**Y. GABRIEL MANIAGASI**

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2014**

## **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

**N a m a** : **Y. Gabriel Maniagasi**

**Nomor Pokok Mahasiswa** : **P0800211406**

**Program Studi** : **Administrasi Pembangunan  
(Manajemen Publik)**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

**Makassar, 21 Januari 2014**

**Yang menyatakan**

**Y. Gabriel Maniagasi**

## PRAKATA

Pertama-tama patutlah penulis mengucapkan banyak terima kasih karena atas pertolongan Tuhan Yang Maha Kuasa sehingga Tesis dengan judul : **“PERILAKU BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK** (*Studi Kasus Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Umum Daerah Yowari Kabupaten Jayapura*) dapat diselesaikan.

Penulisan tesis ini dilakukan dalam kaitannya dengan syarat akademis untuk penyelesaian studi pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Studi Administrasi Pembangunan Konsentrasi Manajemen Publik Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak yang banyak berkontribusi bagi keberhasilan penulis sepanjang studi maupun proses penelitian lapangan. Oleh sebab itu, pada kesempatan baik ini penulis perlu menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih yang tulus kepada Dr. Alwi M.Si, (Pembimbing I) dan Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si (Pembimbing II) yang dengan tekun, sabar dan ikhlas membimbing mengarahkan, dan memotivasi penulis untuk penyelesaian tesis ini. Terima Kasih juga kepada Prof. Dr. Suratman, M.Si, Prof. Dr. Kautsar Bailusy, MA. dan Dr. Muh. Tahir Haning, M.Si atas saran-saran yang diberikan kearah penyempurnaan tesis ini.

Ucapan terima kasih disampaikan pula kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. dr Idrus A Paturusi, Sp.B, Sp.BO;
2. Rektor Universitas Cenderawasih, Prof. Dr. Karel Sesa, MSi atas kesempatan untuk melanjutkan Studi Program Magister pada Universitas Hasanuddin Makassar
3. Direktur Program Pascasarjana Prof Dr Ir Mursalim, M.Sc
4. Dekan Fakultas Ilmus Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Makassar, Prof Dr Hamka, MA dan

5. Ketua Program Studi S2 Administrasi Dr. Alwi, M.Si
6. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih, Septinus Saa, M.Si atas dukungan moril
7. Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Uncen, Drs. Untung Muhdiartha, M.Si atas dukungan moril.
8. Gubernur Provinsi Papua, Lukas Enembe atas dukungan kebijakan dana pendidikan (Dana Otsus Papua) bagi penulis
9. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Provinsi Papua, atas dukungan teknis dan pembiayaan selama study.
10. Bapak Jopie Hutubessy, S.Sos dan staf Bidang Ketenagaan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Provinsi Papua atas dukungan teknis penyaluran dana beasiswa bagi penulis
11. Bupati Kabupaten Jayapura, Mathius Awoitauw, MSi atas Dukungan moril dan material serta kesediaan waktu untuk diwawancarai terkait kebijakan daerah untuk RSUD Yowari
12. Ketua Sinode Gereja Kristen Injili (GKI) di Tanah Papua, Pdt Alberth Yoku, S.Th atas motivasi dan dukungan moril dan materil selama studi.
13. Direktur RSUD Yowari, dr Frans Sigala, Sp.Rad atas dukungan dan bantuan moril selama pelaksanaan penelitian di RSUD Yowari
14. Staf Administrasi dan para perawat RSUD Yowari Kabupaten Jayapura, diantaranya Ibu Idonesia Pri Utami, dr Jerry Mandang, Bapak Hans Himber, SE, MM atas dukungan dan kerjasama selama proses pelaksanaan penelitian di RSUD Yowari
15. Wakil Ketua I DPRD Kabupaten Jayapura, Kornelis Yanuaring atas kesediaan waktu untuk diwawancarai
16. Ketua II DPRD Kabupaten Jayapura, Gideon Dodop atas kesediaan waktu untuk diwawancarai terkait dengan sejarah dan pemilihan nama RSUD Yowari

17. Bapak Wempi Toam yang selalu mendampingi dan memberikan data dan informasi selama penelitian di RSUD Yowari
18. Para informan yang diwawancarai selama penelitian, Suster Helda Kalem selaku Kepala Ruangan Rawat Inap Penyakit dalam, Suster Ritha Malaguar (perawat pada ruang anak), Bapak Ezra Soumilena selaku kepala instalasi Gawat Darurat RSUD Yowari, Ibu Norlince Sem selaku petugas kebersihan di RSUD Yowari, Luis Fonataba, Yanes Telenggen, dan sebagainya.
19. Kawan-kawan seperjuangan Program Pasca APB Angkatan 2011 teristimewa kaka Iknatius Pangkatana, SIP, M.Si; Mas Bowo Siswandoyo, SIP, M.Si; Mas Leo Antonio, S.Sos, M.Si, Dr. Samuel Ririhena, S.E, M.Si (Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Musamus Merauke) Juga kawan terbaik di Makassar, John Roberth Manggo, S.Sos, M.Si; Hans Liborang, Msi, Sevnat Marey, Msi; Sitti Rahmaniar Kotta, S.IP; Dra. Febriani Andris, M.Si atas diskusi-diskusi yang menyejukkan dan membuat cerdas.
20. Ibu Shencen Yuliana Taylor atas dukungan materil dan moril bagi asrama Sekolah Papua Harapan
21. Keluarga Besar Sekolah Papua Harapan. (Asrama Sekolah Papua Harapan) Sentani. Keluarga Pdt Yahya Tabuni, S.Th, Keluarga Paul Wetipo, S.Pd, Bapak Wallace Wolley dan keluarga serta guru-guru ada Adithya Gagansha, Lisa Teppy, dan Michi Maniagasi, terima kasih atas dukungannya.
22. Rekan-rekan Jurnalis Papua (Paskalis Keagop, Dominggus Mampioper, Joost Mirino, Everth Jومilena, Chanry Suripatty, Jeffry Patirajawane, Walhamri Wahid (majalah MOB) dan Gusty Masan Raya (Majalah Lany). Juga tak lupa kepada Bang Sali Pelu dan Edi Irfanto di Manokwari serta para Pengurus AJI Biro Kota Jayapura Victor Mambor dan kawan-kawan serta Penghargaan yang tulus kepada rekan-rekan di Yayasan Emereuw

- Sentani (YES) Papua, Hanggua Rudy Mebry, Elvis F.F Rumboy, SE, MSi, atas diskusi dan dukungan moril.
23. Anthonius Ayorbaba, SH, MH, Ismail Silak, SH, MA; Pdt. Yop Kogoya, Lapius Merel Soll, S.IP, M.Si DR. Habel Melkias Suwae, MM; dr. Raflus Doranggi, M.Hum; Drs Tahi Ganyang Butarbutar, M.Kes atas kesempatan menulis dan mengedit buku-buku mereka dan sebagai donatur bagi keberhasilan studiku
24. Keluarga Besar Yayasan Pengembangan Kesehatan Masyarakat (YPKM) Papua atas kerjasama penulisan dan pengeditan beberapa bukunya sekaligus sebagai donatur bagi keberhasilan studiku.
25. Keluarga Besar Tabloid Suara Perempuan Papua atas dukungan dan kesempatan berkarya selama 2009-2012.
26. Diatas semua itu patutlah saya menyampaikan rasa terima kasih dan hormat saya pada orang tua terkasih Ibunda Costensi Tumbage yang dengan sabar membesarkan dan mendoakan keberhasilan dan kesuksesanku, juga terima kasih kepada Bapa dan Mama Mantu Pdt Marthen Rumbiak, S.Th atas dukungan doa setiap saat bagi keberhasilanku, serta kaka dan adik-adik terkasih Jakonias Maniagasi, Sargiosta Maniagasi, Cornelia Maniagasi, Yuliana Maniagasi, Richard Maniagasi, Esma Maniagasi, Miktam Tumbage, dan Jesenia Kurnia Maniagasi.
27. Keluarga Pastor Drs. Hans D. Maniagasi di Abepura, Keluarga Efraim Numberi, S.TI di Arso, Keluarga P.A. Suruan, SIP di Mulia, Kabupaten Puncak Jaya, Pdt. Roberth Olikasa, S.Th di Nabire, Pdt Helmy Simatauw, S.Th; Pdt Lukius Matui, STh di Sentani dan Keluarga Pdtm Ferry Megawe dan Keluarga di Morowali, Sulawesi Tengah atas dukungan doa-doanya.

28. Dan yang terakhir ucapan terima kasih, rasa hormat dan penghargaan yang tulus dan tak terhingga kepada istri tersayang Hanna Rumbiak, S.Th yang senantiasa sabar, dan setia mendampingi, melayani dan mendoakan keberhasilan studiku, juga untuk kedua jagoanku : Kenneth
29. Mozes Christison Maniagasi dan Kennedy Daniel Christophel Maruli Maniagasi yang senantiasa menjadi motivasi bagi keberhasilanku Tuhan Yesus Kristus yang memiliki hidup ini kiranya memberkati kita semua.

**Makassar, 21 Januari 2014**

**Y. Gabriel Maniagasi**

## ABSTRAK

**Y. GABRIEL MANIAGASI. PERILAKU BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK**  
(studi kasus pelayanan kesehatan pada RSUD Yowari Kabupaten Jayapura)  
dibimbing oleh Alwi dan Muh. Akmal Ibrahim.

Tujuan penelitian adalah menganalisis Perilaku Birokrasi Pelayanan Publik pada RSUD Yowari Kabupaten Jayapura.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus. Unit analisis adalah organisasi dengan fokus kajian pada struktur organisasi dan desain organisasi; budaya organisasi dan kebijakan sumber daya manusia. Data dikumpulkan melalui wawancara, pengamatan dan studi dokumen. Analisis data menggunakan model interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur organisasi dan desain organisasi, budaya organisasi dan kebijakan sumberdaya manusia merupakan aspek-aspek yang berperan terhadap pembentukan Perilaku Birokrasi Pelayanan Publik pada RSUD Yowari Kabupaten Jayapura. Dimana dengan struktur organisasi dan desain yang tepat memungkinkan adanya kejelasan kewenangan, kejelasan tugas pekerjaan, pelaporan serta tanggung jawab dan sistem imbalan kepada karyawan RSUD Yowari. Sedangkan budaya organisasi memberikan petunjuk kepada seluruh karyawan RSUD Yowari untuk “berbicara” dalam bahasa yang sama dan “bertindak” dalam sikap yang sama, sedangkan Kebijakan Sumber Daya Manusia memberi arah bagi pengelolaan potensi manusia sebagai pendukung utama dari organisasi tersebut. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga aspek yang sangat berperan dalam Pembentukan Perilaku Birokrasi Pelayanan Publik dalam memberikan Pelayanan Kesehatan kepada masyarakat pada RSUD Yowari Kabupaten Jayapura, yaitu Struktur Organisasi dan Desain Organisasi; Budaya Organisasi dan Kebijakan Sumber Daya Manusia.

## **ABSTRACT**

**Y. GABRIEL MANIAGASI. BUREUCRACY BEHAVIOR OF PUBLIC SERVICE** (A Case Study of Health Service in Yowari Regional Public Hospital of Jayapura Regency, Supervised by Alwi and Muh. Akhmal Ibrahim)

*The aim of the research was to analyze the bureaucracy behavior of public service in Yowari Regional Public Hospital of Jayapura Regency.*

*The research used qualitative study with a case study strategy. The analysis unit was organization by focusing on organizational structure and organizational design, organizational culture and human resources. The data were obtained through interview, observation, and documentation study. They were analyzed using interactive model.*

*The results of the research indicated that organizational structure and organizational design, organizational culture and human resources are the aspects playing roles on the formation of bureaucracy behavior of Public Service in Yowari Regional Public Hospital of Jayapura Regency. By implementing appropriate organizational structure, it is possible to have a clear authority, clear job, report, responsibility, and reward system given to the employees of Yowari Regional Public Hospital. Meanwhile, organizational culture gives instruction to all employees of Yowari Regional Public Hospital of Jayapura Regency to “speak” in the same language and “act” in with the same attitude, while the policy of human resources gives direction for the management of human potency as the main supporter of that organization. It is concluded that there are three aspects with greatly have an important role in the formation of bureaucracy behavior of public service in giving health service to community in Yowari Regional Public Hospital of Jayapura Regency, i.e. organizational structure, and organizational design, organizational culture and human resources.*

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengesahan .....	iv
Halaman Pernyataan Keaslian Tesis .....	v
Prakata.....	vi
Abstrak .....	xi
Abstract .....	xii
Daftar Isi.....	xiii
Daftar Tabel .....	xvii
Daftar Bagan .....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latarbelakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>11</b>
A. Perilaku Organisasi Dalam Administrasi Publik.....	11
B. Pengertian Perilaku Organisasi .....	13
C. Konsep Perilaku Birokrasi .....	18
D. Pengertian Pelayanan .....	23

E.	Prinsip-prinsip Dasar Pelayanan Publik .....	26
F.	Konsep Kualitas Pelayanan .....	32
G.	Penelitian Terdahulu .....	37
H.	Kerangka pikir .....	39
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN .....</b>		<b>42</b>
A.	Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	42
B.	Lokasi Penelitian .....	42
C.	Sumber Data .....	43
D.	Teknik Pengumpulan Data .....	43
E.	Informan Penelitian .....	44
F.	Unit Analisis .....	44
G.	Teknik Analisis Data.....	45
<b>BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN .....</b>		<b>46</b>
<b>A. Keadaan Umum Lokasi Penelitian .....</b>		<b>46</b>
1.	Sejarah RSUD Yowari .....	46
2.	Visi, Misi, dan Tujuan RSUD Yowari.....	52
3.	Komposisi Sumber Daya Manusia RSUD Yowari .....	54
4.	Tugas Pokok dan Fungsi RSUD Yowari .....	59
5.	Struktur Organisasi RSUD Yowari .....	61
6.	Fasilitas Pendukung Operasional RSUD Yowari .....	68
7.	Masalah-masalah Yang dihadapi RSUD Yowari .....	73

<b>B. Pembahasan</b> .....	76
1. Struktur Organisasi dan Desain Organisasi.....	76
Struktur Organisasi .....	76
a. Spesialisasi .....	77
b. Departementalisasi .....	81
c. Rantai Komando .....	83
d. Rentang Kendali .....	87
e. Sentralisasi/Desentralisasi .....	89
f. Formalisasi .....	91
Desain Organisasi.....	95
2. Budaya Organisasi .....	102
a. Inovasi dan Keberanian Mengambil Resiko .....	107
b. Perhatian Pada Hal-Hal Detail .....	111
c. Orientasi Hasil .....	112
d. Orientasi Orang .....	113
e. Orientasi Tim .....	115
f. Keagresifan .....	116
g. Stabilitas .....	117
3. Kebijakan Sumber Daya Manusia .....	119
a. Proses Seleksi .....	119
b. Pelatihan dan Pengembangan .....	122
c. Evaluasi Kinerja .....	125

<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>129</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>129</b>
<b>B. Saran-Saran .....</b>	<b>131</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>132</b>

**DAFTAR TABEL**

<b>NOMOR</b>	<b>JUDUL</b>	<b>HALAMAN</b>
1.	Tabel 1 Jumlah Pegawai RSUD Yowari .....	54
2.	Tabel 2 Jumlah Dokter RSUD Yowari .....	55
3.	Tabel 3 Tingkat Pendidikan karyawan (PNS) RSUD Yowari ....	56
4.	Tabel 4 Tingkat Pendidikan karyawan (Kontrak) RSUD Yowari	58
5.	Tabel 5 Sarana dan Prasarana RSUD Yowari .....	68
6.	Tabel 6 Jumlah Kapasitas Tempat Tidur RSUD Yowari.....	69
7.	Tabel 7 Kendaraan Operasional RSUD Yowari... ..	70
8.	Tabel 8 Data Pasien Rawat Jalan dan Inap RSUD Yowari .....	71
9.	Tabel 9 Jumlah Pelayanan Masyarakat pada RSUD Yowari.....	72

**DAFTAR BAGAN**

<b>NOMOR</b>	<b>JUDUL</b>	<b>HALAMAN</b>
1.	Bagan 1 Kerangka Pikir.....	41
2.	Bagan 2 Komponen Analisis Data .....	45
3.	Bagan 3 Struktur Organisasi RSUD Yowari .....	61

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Maka sektor kesehatan merupakan bagian dari kesejahteraan yang dicita-citakan untuk dinikmati rakyat, selain sektor pendidikan, hukum, transportasi, infrastruktur dan peningkatan ekonomi kerakyatan. Dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat inilah maka tugas pokok negara melalui birokrasi pemerintah adalah mewujudnyatakannya melalui penyediaan berbagai kebutuhan publik seperti “fasilitas layanan” kepada masyarakat luas melalui organisasi publik.

Organisasi publik diawali kemunculannya dari adanya konsep barang publik (*public goods*) dan jasa yang tidak dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar seperti yang dilakukan individu-individu. Sebaliknya, pemenuhannya harus kolektif, misalnya penegakkan hukum, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan transportasi dan pengadaan sistem keamanan nasional. (Kusdi, 2011).

Fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan masyarakat sehingga pelayanan kesehatan pun menjadi bagian yang disediakan pemerintah untuk warganya. Dengan demikian, pelayanan kesehatan menjadi kewajiban pemerintah melalui unit-unit organisasi yang ditugaskan sesuai fungsinya. Sebagai organisasi publik, Rumah Sakit Umum

Daerah “Yowari” Kabupaten Jayapura (selanjutnya disebut RSUD Yowari) memiliki tugas dan tanggung jawab melayani masyarakat dengan menyediakan “jasa layanan” kesehatan yang diharapkan berkualitas baik, murah, dan mudah dijangkau dengan pendekatan pelayanan yang profesional, cepat, tanggap, dan akuntabel.

Disamping itu, RSUD Yowari juga diharapkan dapat meningkatkan kapasitas organisasi untuk menjawab tuntutan masyarakat terhadap jasa layanan kesehatan yang ideal, memenuhi standar dan prosedur hukum yang berlaku. Untuk itu, dibutuhkan penguatan kapasitas kelembagaan dengan melakukan kajian-kajian ilmiah sehingga dapat memberi arah yang tepat, guna pengembangan organisasi dalam kaitannya dengan pemenuhan fungsinya sebagai organisasi publik yang melayani kebutuhan masyarakat atas jasa layanan kesehatan.

Walau idealnya demikian, namun kenyataannya tidak seperti yang diharapkan. RSUD Yowari mengalami keterhambatan dalam berbagai hal sehingga berdampak pada pelayanannya kepada masyarakat. Misalnya Kekurangan sumber daya manusia (SDM) tenaga medis (dokter spesialis dan tenaga perawat), terbatasnya fasilitas penunjang pelayanan medis, keterbatasan dana operasional yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Jayapura. Manajemen pelayanan belum memenuhi harapan masyarakat. Petugas yang suka marah-marah pada saat melayani, mengabaikan pasien di bangsal, bahkan dari aspek struktur organisasi tampak bahwa Formalisasi, Rentang Kendali dan Rantai

Komando tidak berfungsi maksimal. Akibatnya, tidak menunjukkan budaya kerja yang baik. Sebaliknya, keadaan ini memberi kesan bahwa kinerja organisasi kurang maksimal.

Pada dasarnya, perilaku birokrasi merupakan hasil interaksi birokrasi yang di dalamnya berkumpul para individu dengan lingkungannya. Perilaku menyimpang dipandang sebagai “patologi birokrasi” atau gejala menyimpang (*disfunction of bureaucracy*) yang muncul karena beberapa sebab : **Pertama**, persepsi dan gaya manajerial pejabat. **Kedua**, kurangnya pengetahuan dan keterampilan, **ketiga**, tindakan birokrat yang melanggar norma hukum. **Keempat**, manifestasi perilaku birokrat yang bersifat disfungsional, dan **kelima**, situasi internal dalam lingkup organisasi pemerintah. Patologi birokrasi ini harus mendapat perhatian ekstra dalam kaitannya dengan mewujudkan birokrasi profesional, handal dan dapat dipercaya. (Siagian, 1994).

Setidaknya ada enam prinsip perilaku birokrasi yang mampu memperbaiki citra birokrasi yang dinilai miris, karena pandangan publik yang terlanjur memandang miring terhadap birokrasi. Berikut ini merupakan tindakan-tindakan yang dapat memperbaiki citra birokrasi, yakni : *kesopanan, keadilan, kepedulian, kedisiplinan, kepekaan, dan tanggung jawab*. (Siagian, 1994:98)

Dalam kaitannya dengan fenomena Perilaku Birokrasi maka kedudukan, peran dan fungsi organisasi tidak dapat dipisahkan dari individu selaku aparat (petugas kesehatan) yang secara alamiah memiliki persepsi,

nilai, motivasi, pengalaman dan pengetahuan dalam rangka melaksanakan tugas, fungsi dan tanggung jawab sosialnya. Apalagi, perilaku manusia dalam organisasi sangat menentukan pencapaian hasil yang maksimal dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.

Perilaku seorang individu terbentuk melalui proses interaksi atau hubungan antara individu itu sendiri dengan lingkungan dimana ia berada. Setiap individu mempunyai karakteristik tersendiri, dan karakteristik tersebut akan dibawanya ketika memasuki lingkungan tertentu, termasuk memasuki organisasi formal seperti RSUD Yowari. Karakteristik itu antara lain adalah kemampuan, kepercayaan pribadi, kebutuhan, pengalaman, pengetahuan dan sebagainya. Demikian juga dengan organisasi sebagai lingkungan mempunyai karakteristik tertentu, seperti yang disampaikan Max Weber (Mifta Thoha,1995:29) yakni : formalisasi, keteraturan, disiplin yang diwujudkan dalam susunan hirarki, pekerjaan, tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem imbalan dan sistem pengendalian. Jika karakteristik individu sebagai aparatur pemerintah daerah dan karakteristik organisasi (birokrasi) berinteraksi maka terbentuklah perilaku aparatur dalam organisasi pemerintah daerah.

Dalam perspektif pelayanan publik, keadaan RSUD Yowari, seperti yang digambarkan diatas seharusnya tidak akan terjadi kalau petugasnya menyadari kapasitasnya sebagai aparatur pemerintah daerah yang berfungsi melakukan tugas pokoknya dalam organisasi publik, yakni melakukan pelayanan kepada masyarakat secara sopan, ramah, disiplin, jujur,

semangat, dan bertanggung jawab. Aparatur pemerintah dalam menjalankan peran, tugas dan fungsinya berangkat dari budaya yang dianut, nilai-nilai yang diyakini, dan sikap yang menjadi perilakunya. Kesadaran mengenai nilai-nilai tentang baik atau buruk, yang pantas atau tidak pantas dilakukan, terutama dalam menafsirkan dan menerapkan kekuasaan dan kewenangan yang berada di tangannya. (Suratman, 2008:91)

Untuk mencapai keefektifannya, maka rangkaian penelitian ini berangkat dari teori organisasi menurut Stephen P. Robbins. Ia mendefinisikan organisasi sebagai kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, untuk mencapai tujuan bersama. Jika dikontekskan dengan penelitian ini, maka yang dimaksudkan dengan Kesatuan Sosial itu adalah RSUD “Yowari” yang terdiri dari petugas kesehatan dan sekelompok orang yang berinteraksi disana. Dikoordinasikan dengan sadar mengandung pengertian manajemen organisasi RSUD Yowari, kemudian orang-orang dalam organisasi yakni petugas medis, dokter, dan petugas administrasi. Mempunyai keterikatan yang terus-menerus memiliki hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab. Terakhir tujuan, yakni tujuan adalah melayani masyarakat sesuai dengan aturan pemerintah dan prinsip-prinsip pelayanan yang berkualitas.

Dalam penelitian ini, tema pokoknya adalah Perilaku Organisasi yang dalam perspektif Ilmu Administrasi Publik menjadi kajian Teori Organisasi. Teori Organisasi merupakan disiplin ilmu yang mempelajari Struktur

Organisasi dan Desain organisasi, Budaya Organisasi, termasuk bagaimana pengelolaan sumber daya manusia dalam organisasi. Teori Organisasi memfokuskan diri pada Perilaku “dari” Organisasi dan menggunakan definisi yang lebih luas tentang efektifnya organisasi. Teori Organisasi juga tidak hanya memerhatikan prestasi dan sikap pegawai, tapi juga kemampuan organisasi secara keseluruhan untuk menyesuaikan diri dalam mencapai tujuan-tujuannya. Dalam kajian Teori Organisasi, Perilaku Organisasi membahas Struktur dan Desain Organisasi, Budaya Organisasi dan Kebijakan Sumber Daya Manusia. (Robbins, 2008:256)

Penelitian ini mengacu pada Teori Organisasi menurut Stephen P. Robbins dengan alasan bahwa Perilaku “dari” Organisasi dapat diamati dari Struktur dan desain organisasi, budaya organisasi, dan kebijakan sumber daya manusianya, sehingga hasil akhir dapat diukur pada capaian-capaian organisasi. Mengingat RSUD Yowari adalah organisasi formal maka birokrasi dengan keunggulannya memberikan jaminan keberhasilan pelayanan dengan produk jasa layanan yang terstandarisasi.

Selain teori yang menjadi acuan, penelitian ini pun berpijak pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang pelayanan publik. Dimana kehadiran perangkat hukum ini menjadi rambu-rambu yang wajib dipatuhi oleh setiap penyelenggara pelayanan publik. Disamping itu, sebagai organisasi yang khusus pelayanannya pada bidang kesehatan, rumah sakit pun diatur pengelolaannya dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dan UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Selain itu, untuk RSUD Yowari pun secara teknis operasional diatur keberadaannya melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Jayapura Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja RSUD Kabupaten Jayapura, bahkan jauh sebelum itu, ada Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada masyarakat.

Peraturan hukum tersebut sebagai landasan *yuridis formal* dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya sebagai Organisasi Pemerintah Daerah yang melayani masyarakat dalam bidang kesehatan. Hanya saja, terpulang pada, kepemimpinan organisasi (*leadership organizational*), manajemen pelayanan (*management services*) serta pengawasan (*controlling*) terhadap aparatur birokrasi yang dilakukan secara internal maupun eksternal sehingga semua sumber daya yang ada dapat berfungsi maksimal untuk melayani para pengguna jasa layanannya.

Penelitian ini dimulai dengan memanfaatkan “data awal” berupa informasi pengunjung dan fasilitas yang dimiliki RSUD Yowari yang dikutip dari Rekam Medik RSUD Yowari pada tahun 2012. Adapun jumlah pengunjung rawat jalan tercatat sebanyak 23.439, rawat inap sebanyak 7.295, gawat darurat sebanyak 24.584, ICU sebanyak 209 pasien, NICU sebanyak 813 pasien, kamar bersalin sebanyak 769, Kamar operasi sebanyak 548, sedangkan pelayanan radiologi sebanyak 5.506 dan laboratorium klinik sebanyak 43.657 kunjungan. Lalu untuk pelayanan masyarakat miskin sebanyak 34.134 yang terdiri dari Jamkesmas (6.779),

Jamkesda/OTSUS Kabupaten Jayapura (6.842) dan Jamkespa/Otsus Provinsi Papua (20.513).

Sementara itu, berdasarkan proyeksi BPS Kabupaten Jayapura Jumlah penduduk Kabupaten Jayapura pada 2011 berjumlah 114.824 orang, yang terdiri dari 60.670 penduduk laki-laki dan 54.154 penduduk perempuan. Dengan wilayah seluas 17.516,6 km persegi dengan tingkat kepadatan penduduk di Kabupaten Jayapura 6,6 jiwa/Km<sup>2</sup> (Kabupaten Jayapura dalam Angka 2012)

Kendati demikian, penyebaran jumlah penduduk tidak merata antara satu kecamatan (distrik) dengan distrik lain. Pada umumnya distrik-distrik di sekitar ibukota Kabupaten Jayapura (Kota Sentani) sangat mudah mengakses layanan kesehatan melalui RSUD Yowari, karena selain jarak tempuh yang sangat memungkinkan, dan tersedia sarana transportasi yang memadai. Sedangkan distrik-distrik yang jauh biasanya sangat kerepotan untuk menjangkau layanan RSUD Yowari khususnya karena jarak tempuh yang sangat jauh dan kesulitan sarana transportasi disamping sulitnya medan. Sehingga yang dapat dilakukan adalah mengakses layanan kesehatan “seadanya” melalui pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) terdekat pada distrik yang bersangkutan. (Kabupaten Jayapura dalam angka, 2012).

Dengan demikian penulis memandang penelitian ini penting dilakukan sebab berkaitan dengan Perilaku Organisasi yang memberi dampak terhadap kredibilitas dan kapabilitas pemerintah daerah karena pada dasarnya perilaku

organisasi apapun termasuk birokrasi pemerintah sangat ditentukan oleh manusia sebagai pendukung utama dari suatu organisasi, sehingga dengan penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi untuk mengurangi sikap petugas medis dan juga pimpinannya yang tidak respektif pada manusia, dengan cara memusatkan perhatiannya pada perilaku manusia itu sendiri, karena keefektifan setiap organisasi sangat dipengaruhi oleh perilaku manusianya yang unik dengan kepelbagaian pengalaman, pengetahuan, sikap, persepsi, harapan dan juga keyakinan sehingga secara teoritis, Teori Organisasi yang dikemukakan Robbins, dipandang tepat untuk menjelaskan fenomena Perilaku Birokrasi Pelayanan Publik pada RSUD Yowari.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan gambaran fenomena dan pemaparan masalah diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

*Bagaimana Perilaku Birokrasi Pelayanan Publik pada RSUD Yowari dalam memberikan Pelayanan Kesehatan kepada masyarakat ?*

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis :

*Perilaku Birokrasi Pelayanan Publik pada RSUD Yowari dalam memberikan Pelayanan Kesehatan kepada masyarakat.*

#### D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. **Kegunaan Teoritik**, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk pengembangan teori, khususnya ***“Perilaku Birokrasi Pelayanan Publik”*** sebagai kontribusi bagi pengembangan Ilmu Administrasi Pembangunan secara umum dan Manajemen Publik secara khusus.
2. **Kegunaan Praktis**, hasil penelitian ini dapat menjadi kontribusi bagi RSUD Yowari untuk membenahi Perilaku Birokrasi dalam kaitannya dengan Peningkatan Kualitas Pelayanan publik bidang Kesehatan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Perilaku Organisasi dalam Administrasi Publik

Administrasi publik berkenaan dengan proses-proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan me-manajemen-i keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi Publik bertujuan memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan (Tawai, 2013:20).

Dalam perspektif disiplin Ilmu Administrasi Publik, Perilaku Organisasi masuk dalam kajian Teori Organisasi. Menurut Stephen P Robbins, Teori Organisasi adalah disiplin ilmu yang mempelajari struktur dan desain organisasi. Teori Organisasi memfokuskan dirinya kepada Perilaku *dari* organisasi, dan tidak hanya memerhatikan prestasi dan sikap para pegawai tetapi juga kemampuan organisasi secara keseluruhan untuk menyesuaikan diri dalam mencapai tujuan-tujuannya. (Indrawijaya, 2010:176)

Ide dalam kajian Teori Organisasi adalah Struktur dan Desain Organisasi. Robbins melihat bahwa Struktur Organisasi menghendaki bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti.

Pada dasarnya Struktur Organisasi mempunyai tiga komponen: *Kompleksitas*, *Formalisasi*, dan *Sentralisasi*. Kompleksitas mempertimbangkan tingkat diferensiasi yang ada dalam organisasi, termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau tingkat pembagian kerja, jumlah tingkatan di dalam hirarki organisasi, serta tingkat sejauhmana unit-unit organisasi tersebar secara geografis.

Formalisasi adalah tingkat sejauhmana organisasi menjalankan peraturan dan prosedur untuk mengatur perilaku individu yang berada dalam organisasi tersebut.

Sentralisasi, mempertimbangkan dimana letak pusat pengambilan keputusan. Pada sejumlah organisasi, pengambilan keputusan sangat desentralisasikan. Masalah-masalah dialirkan keatas dan para eksekutif senior memilih tindakan yang tepat. Pada kasus lainnya, pengambilan keputusan sangat didesentralisasikan. Kekuasaan disebar kebawah dalam hirarki. Sentralisasi dan desentralisasi merupakan dua ujung dari sebuah rangkaian. (Sentot 2010:16)

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa Teori Organisasi mengambil kajian makro, maka Perilaku Organisasi, mengambil pandangan mikro— memberi tekanan pada individu-individu dan kelompok kecil. Perilaku Organisasi memfokuskan diri kepada perilaku di dalam organisasi dan kepada seperangkat prestasi dan variasi mengenai sikap yang sempit dari para pegawai yakni produktivitas pegawai, absensi, perputaran pegawai, dan kepuasan kerja. Topik-topik mengenai perilaku individu dan perilaku

organisasi adalah persepsi, nilai-nilai, pengetahuan, motivasi, serta kepribadian. Sedangkan topik mengenai perilaku kelompok adalah peran, status kepemimpinan, kekuasaan, komunikasi dan konflik.

## **B. Pengertian Perilaku Organisasi**

Studi tentang perilaku organisasi semakin berkembang sejalan dengan kesadaran bahwa perilaku individu berpengaruh pada kinerja individu, kelompok dan organisasi. Perilaku positif (atasan maupun bawahan) akan menciptakan lingkungan kerja yang nyaman dan pada gilirannya akan meningkatkan kinerja individu maupun kinerja organisasi. Sebaliknya perilaku negatif akan menumbuhkan suasana kerja yang tidak kondusif.

Perilaku organisasi berkaitan dengan bagaimana orang bertindak dan bereaksi dalam semua jenis organisasi. Dalam kehidupan organisasi, orang dipekerjakan, dididik dan dilatih, diberi informasi, dilindungi, dan dikembangkan. Dengan kata lain, perilaku organisasi adalah bagaimana orang berperilaku di dalam suatu organisasi.

Namun demikian, apa itu organisasi? Istilah organisasi berasal dari kata Yunani "*organon*", yang bermakna alat atau instrumen. Organisasi merupakan instrumen yang diciptakan untuk mencapai sasaran akhir. Ide tentang tugas-tugas, tujuan, dan sasaran merupakan konsep yang mendasar dari organisasi. (Suratman, 2012:20).

Instrument merupakan alat mekanik yang dikembangkan untuk membantu dalam melakukan sejumlah bentuk aktivitas yang berorientasi

pada sasaran. Konsep organisasi dimekanisasikan dan diadaptasi sesuai kebutuhan mesin (Morgan, dalam Suratman, 2012:20). Istilah organisasi masih bersifat abstrak, karena hanya menekankan pada aspek instrumen tanpa melihat adanya proses, manusia, dan kerjasama dalam organisasi (Suratman, 2012:12)

Sejumlah penulis memberi pengertian tentang organisasi secara berbeda, namun sifatnya saling melengkapi. Organisasi adalah unit sosial yang secara sadar dikoordinasikan, terdiri dari dua orang atau lebih yang berfungsi secara relatif berkelanjutan untuk mencapai tujuan bersama atau serangkaian tujuan (Robbins, *et al*, 2011:39)

Organisasi adalah suatu sistem yang dikoordinasikan secara sadar dari aktivitas dua orang atau lebih (Kreitner, *et al*, 2010:5), sedangkan Greenberg, *et al*, (2003:3) menyatakan organisasi adalah sistem sosial yang terstruktur terdiri dari kelompok dan individu bekerjasama untuk mencapai beberapa sasaran yang disepakati.

Meski demikian, pandangan klasik tentang organisasi pernah dikemukakan oleh Weber (1947) dengan membedakan suatu kelompok kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan. Menurutnya, kelompok kerjasama adalah suatu tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi dengan sejumlah tata aturan. Aturan-aturan itu didesain untuk memaksa seseorang melakukan kerja sebagai suatu fungsinya yang ajek, baik dilakukan oleh pimpinan maupun oleh pegawai-pegawai administrasi lainnya.

Weber menilai bahwa setiap kelompok kerjasama sudah tentu memiliki unsur-unsur *properties*, seperti : 1. Adanya tata hubungan sosial (ada interaksi antarindividu); 2. Organisasi memiliki batasan-batasan tertentu (*boundaries*), artinya interaksi individu bukan karena kemauan sendiri, melainkan dibatasi dengan peraturan-peraturan tertentu; 3. Tata aturan ini menyusun proses interaksi diantara orang-orang yang bekerjasama di dalamnya, sehingga interaksi tidak muncul begitu saja. Aturan itulah yang membedakan organisasi dengan kumpulan-kumpulan kemasyarakatan, 4. Memiliki kerangka hubungan berstruktur yang menjelaskan wewenang, tanggung jawab, pembagian kerja untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu. Hubungan berstruktur itu disebut hirarki sehingga melahirkan konsekuensi logis, bahwa dalam organisasi ada pimpinan atau kepala dan ada bawahan (Arifin, 2010:23).

Sama halnya dengan organisasi, pandangan para pakar tentang Perilaku Organisasi pun sangat beragam. Perilaku Organisasi adalah suatu bidang studi yang menginvestigasikan dampak perilaku dari individu, kelompok, dan struktur dalam organisasi dengan maksud menerapkan pengetahuan untuk memperbaiki efektivitas organisasi (Robbins, *et al*, 2003:43).

Greenberg dan Baron memberi batasan Perilaku Organisasi merupakan bidang yang mencari peningkatan dari semua aspek perilaku dalam pengaturan organisasional melalui penggunaan metode saintifik. Perilaku organisasi adalah suatu bidang studi yang dicurahkan untuk

memahami, menjelaskan dan akhirnya memperbaiki sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam organisasi (Colquitt, *et al*, 2011:7). Perilaku organisasi adalah bidang yang bersifat interdisiplin didedikasikan untuk memahami lebih baik dan mengelola orang di pekerjaan (Kreitner, *et al*, 2010:5). Perilaku organisasi adalah studi tentang apa yang orang pikirkan, rasakan, dan lakukan di dalam dan sekitar organisasi (McShane, *et al*, 2010:4). Perilaku organisasi adalah suatu studi tentang perilaku manusia dalam pengaturan organisasi, hubungan antara individu dengan organisasi dan organisasi itu sendiri. (Tyagi, 2000:2)

Dari beragamnya batasan diatas, Wibowo (2013:2) berpendapat bahwa Perilaku organisasi pada hakikatnya adalah merupakan bidang studi lintas disiplin yang mempelajari tentang bagaimana memperbaiki sikap dan perilaku individu, dan kelompok dalam organisasi sehingga dapat memberikan kontribusi secara efektif dalam mencapai tujuan.

Sementara Sentot Imam Wahyono, (2010:6) memberi batasan Perilaku organisasi merupakan bidang studi yang mencakup teori, metode dan prinsip dari berbagai disiplin ilmu guna mempelajari persepsi individu, nilai-nilai, kapasitas pembelajar individu, dan tindakan-tindakan saat bekerja dalam kelompok dan dalam organisasi secara keseluruhan, menganalisis akibat lingkungan eksternal terhadap organisasi dan sumber dayanya, misi, sasaran dan strateginya.

Perilaku merupakan operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau sekelompok orang dalam atau terhadap situasi (kondisi) atau lingkungan

(masyarakat, alam, teknologi dan organisasi). Ada dua hal yang memengaruhi perilaku seseorang, yakni kondisi dari luar dirinya (lingkungan) dan adanya kepentingan yang disadari dari dalam (Ndraha, 1997). Sedangkan pakar psikologi Rita L Atkinson dan Ernest R Hilgard menyatakan bahwa perilaku adalah kegiatan organisme yang dapat diamati oleh organisme lain atau berbagai instrument penelitian. Jika lingkungan yang dimaksud adalah suatu organisasi maka perilaku yang terjadi adalah perilaku keorganisasian (*organizational behavior*) yakni perilaku yang didasarkan pada kesadaran akan kewajiban, kebebasan, kewenangan, dan tanggung jawab secara pribadi maupun kelompok di masyarakat. (Pasolong, 2012)

Menurut Robbins (2008:59), ada empat faktor yang membentuk perilaku, yaitu : 1). *Penguatan Positif*. Dimaksudkan bahwa dengan pemberian hadiah, motivasi, penghargaan, maka perilaku seseorang akan semakin baik dan terpacu melakukan pekerjaan sesuai dengan tujuan organisasi. 2) *Penguatan Negatif*. Penguatan negatif dimaksudkan dengan menunda memberikan hadiah, atau sebaliknya dari penguatan positif. 3) *Hukuman*. Berupa tindakan-tindakan untuk mengubah perilaku agar sesuai dengan apa yang dikehendaki organisasi. 4) *Pemunahan*. Berupa tindakan untuk menghilangkan sama sekali perilaku buruk individu yang tidak sesuai dengan kehendak organisasi.

Sentot Imam Wahjono (2010:9) menjabarkan lebih lanjut bahwa perilaku di dalam organisasi berasal dari dua sumber yaitu individu dan kelompok karena keduanya saling berinteraksi sehingga pada suatu titik

sangat sulit dibedakan lagi asal-usul perilaku yang terdapat dalam suatu organisasi. Dalam bukunya, Sentot menjelaskan kinerja individu adalah dasar kinerja organisasi, sehingga menurutnya pemahaman tentang perilaku masing-masing anggota organisasi menjadi titik sentral dalam upaya pencapaian tujuan organisasi. Semakin seseorang mengetahui dan memahami perilaku unik dari anggota organisasinya semakin besar kemungkinan orang itu memperoleh sukses menggerakkan atau mengendalikan organisasi ke arah pencapaian tujuan.

### **C. Konsep Perilaku Birokrasi**

Stephen P Robbins (2011:63) menjelaskan bahwa perilaku organisasi merupakan bidang yang bersifat multidisiplin yang membahas perilaku organisasi sebagai proses individu, kelompok dan organisasional. Pengetahuan ini dipergunakan ilmuwan yang tertarik memahami perilaku manusia dan praktisi yang tertarik dalam meningkatkan efektivitas organisasional dan kesejahteraan individu. Robbins mengemukakan tiga tingkatan analisis yang dipergunakan dalam perilaku organisasi, yaitu proses individual, proses kelompok dan proses organisasional.

Proses individual menggambarkan mengenai karakteristik biografis, personaliti dan emosional, nilai-nilai dan sikap serta kemampuan individual dalam organisasi. Karakteristik biografis memberikan uraian mengenai usia, jenis kelamin, pengalaman, dan harapan-harapan. Personaliti dan emosional menggambarkan tentang persepsi dan motivasi individu terhadap

pengambilan keputusan secara individu. Nilai dan sikap memberikan penjelasan analisis menyangkut motivasi seseorang dalam pembuatan keputusan, sedangkan kemampuan (*ability*) terbagai dua, yakni kemampuan untuk membuat keputusan dan kemampuan pembelajaran.

Model analisis Perilaku kelompok terkait dengan komunikasi. Proses komunikasi menjelaskan banyak aspek misalnya aspek struktur kelompok, pengambilan keputusan kelompok, kepemimpinan dan kepercayaan, kerja tim (kelompok), politik dan kekuasaan, serta konflik dalam organisasi.

Model analisis Perilaku Organisasi. Terkait dengan Sistem Organisasi itu sendiri. Pada level ini, analisis ditekankan pada aspek pengelolaan organisasi yang bertalian dengan Struktur Organisasi dan Desain Organisasi, Budaya Organisasi, dan Kebijakan Sumberdaya Manusia. Struktur Organisasi menjelaskan mengenai kompleksitas, Sentralisasi dan Formalisasi, sedangkan Desain organisasi menjelaskan mengenai struktur sederhana, struktur birokrasi dan struktur matriks. Struktur sederhana adalah sebuah struktur yang dicirikan dengan kadar departementalisasi yang rendah, rentang kendali yang luas, wewenang yang terpusat pada seseorang dan sedikit formalitasnya. Struktur Birokrasi adalah sebuah struktur dengan tugas operasi yang sangat rutin yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan ketentuan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan pada berbagai departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando Struktur Matriks adalah sebuah struktur yang menciptakan garis wewenang ganda

dan menggabungkan departementalisasi fungsional dan produk. (Robbins, 2008:226).

Budaya organisasi. Didefinisikan sebagai sebuah sistem makna bersama yang dianut oleh para anggota yang membedakan suatu organisasi dengan organisasi lainnya. Sistem makna bersama ini, ketika dicermati secara lebih dalam adalah sekumpulan karakteristik kunci yang dijunjung tinggi oleh organisasi (Robbins, 2008:256). Robbins mencatat sedikitnya ada tujuh hakikat kultur sebuah organisasi, yakni : inovasi dan keberanian mengambil resiko; perhatian pada hal-hal rinci; orientasi hasil; orientasi orang; orientasi tim; keagresifan dan stabilitas.

Sedangkan Kebijakan Sumber Daya Manusia, terkait dengan proses rekrutmen anggota baru yang disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Kebijakan sumberdaya manusia merupakan proses bertahap sejak calon anggota membawa lamarannya sampai dengan proses dimana ia dinyatakan lolos berbagai persyaratan dan tahapan seleksi dan diterima sebagai anggota organisasi kemudian beradaptasi dan menyesuaikan diri dengan tuntutan dan kebutuhan organisasi. Untuk memenuhi kebutuhan organisasi maka yang bersangkutan diikutkan dalam program-program organisasi untuk meningkatkan kapasitas diri dalam menunjang kebutuhan organisasi.

Mengenai konsep "*Perilaku Birokrasi*", menurut Mifta Thoha, (2012:8) tidak banyak diulas pada literatur asing, umumnya yang dibahas adalah *Perilaku Organisasi* atau *Perilaku Administrasi*. Jarang ditemui istilah *Perilaku*

*Birokrasi*. Oleh karena itu ia menjelaskan bahwa perlu diberi “perhatian” makna terhadap konsep ini. Sehingga ada kesamaan pemahaman terhadap bagaimana Perilaku Birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, Thoha menjelaskan, kalau organisasi atau administrasi bisa berperilaku, maka pertanyaannya mengapa birokrasi tidak? Padahal baik organisasi, administrasi maupun birokrasi sama-sama sebagai suatu sistem. Menurutnya, organisasi merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu di dalam usaha bekerja sama mencapai tujuan tertentu. Begitu juga birokrasi sebagai suatu sistem mempunyai sikap dan perilaku tertentu dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Jika demikian, maka birokrasi pun merupakan suatu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku pada organisasi agar tetap rasional, sehingga efektif dalam upaya mencapai tujuannya.

Menurut Thoha, selama organisasi, administrasi, dan birokrasi masih dikendalikan *manusia* untuk mencapai tujuannya maka masih terbuka kemungkinan untuk berperilaku. Untuk itu, penyebutan perilaku untuk birokrasi, organisasi ataupun administrasi bukanlah tanpa alasan. Perilaku dipandang sebagai suatu fungsi dari interaksi antara manusia sebagai makhluk individu dengan lingkungannya. Tentu saja hal ini merupakan konsep psikologi, dan mengandung pengertian bahwa perilaku seseorang tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan oleh bagaimana interaksinya dengan lingkungan dimana ia berada.

Dengan konteks demikian, maka Perilaku Birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu sebagai aparatur pemerintah daerah dengan organisasi dimana ia beraktivitas setiap saat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, untuk memahami birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuannya, kemauan, kepercayaan pribadi, pengharapan, nilai-nilai, persepsi, termasuk kebutuhan dan pengalamannya. Hal ini merupakan karakteristik individu, dan karakteristik itu akan terbawa juga ketika individu tersebut memasuki suatu lingkungan baru, misalnya memasuki birokrasi atau organisasi pemerintah.

Adapun birokrasi sebagai suatu sistem untuk merasionalisasikan organisasi itu juga mempunyai karakteristik tersendiri. Karakteristiknya seperti yang disebutkan Max Weber, antara lain: adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem penggajian tertentu, adanya sistem pengendalian dan sebagainya. Jika karakteristik individu yang disebutkan di atas berinteraksi dengan karakteristik birokrasi, maka timbullah "Perilaku Birokrasi" yang akan berpengaruh terhadap kepuasan pelanggan ketika menerima pelayanan.

Konsep perilaku birokrasi yang dikemukakan di atas, adalah perilaku yang mencerminkan Sikap Pelayanan yang dipahami dalam kaitan dengan formula psikologi. Hal tersebut bisa saja terjadi dimanapun dalam

masyarakat. Perilaku Birokrasi pada saat memberikan pelayanan kepada masyarakat dinilai telah menjadi penyakit (*patologi*) dalam pemerintahan, yang ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1). Kentalnya Budaya feodalistik. (2). Adanya kebiasaan menunggu petunjuk atau pengarahan.(3). Loyalitas kepada atasan bukan kepada tugas organisasi.(4). Belum berorientasi pada prestasi.(5). Keinginan untuk melayani masih rendah.(6). Belum ditopang dengan teknologi secara menyeluruh. (7). Budaya ekonomi biaya tinggi. (8). Jumlah pegawai negeri relatif banyak namun kurang memiliki kompetensi (Thoha, 2010).

Dengan demikian, maka dalam penelitian ini, konsep Perilaku Birokrasi yang dimaksud adalah sikap pelayanan yang terkonsep dalam Struktur Organisasi dan Desain Organisasi, Budaya Organisasi dan Kebijakan Sumber Daya Manusia.

#### **D. Pengertian Pelayanan**

Pelayanan publik masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif (Sinambela, 2011). Hipotesis ini, secara kualitatif misalnya masih dengan mudah dibuktikan dengan munculnya berbagai tuntutan pelayanan publik yang dimaknai sebagai bentuk ketidakpuasan. Harus pula diakui bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaruan, baik dari aspek paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan. Meski demikian, pembaruan dilihat dari kedua

sisi tersebut belumlah memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan.

Pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia (Sinambela, 1992:198) misalnya, sejak seseorang dilahirkan ia membutuhkan pelayanan dari orang tuanya. Ketika si bayi mendapatkan pelayanan dari ibunya maka iapun akan tenang. Artinya pelayanan si ibu membuat si bayi merasa nyaman dan bahagia (Budiman Rusli, 2004). Kebutuhan akan pelayanan menurut Budiman Rusli memiliki kemiripan dengan *Life Cycle Theory of Leadership* (LCTL) bahwa pada awalnya kehidupan manusia (bayi) membutuhkan pelayanan.

Masyarakat setiap waktu membutuhkan pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat. Meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik masih terkesan berbelit-belit (*red-tape*), lamban, mahal, dan melelahkan (Sinambela, 2011:4). Dalam konteks ini masih terjadi kecenderungan bahwa masyarakat diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan “dilayani”, sehingga menurut Sinambela dkk, dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan target mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya.

Pertanyaannya kemudian adalah apakah pelayanan publik itu? Kotler dan Sampara Lukman yang dikutip Sinambela mengungkapkan bahwa

pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya, Sampara (Sinambela) menyatakan bahwa Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Istilah publik berasal dari Bahasa Inggris "*Public*" yang berarti Umum, masyarakat, dan negara. Kata Publik menurut Sinambela sudah lama diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi "Publik" yang mengandung makna umum, orang banyak, ramai namun demikian, kata "*Public*" dalam pengertian umum atau masyarakat dapat kita temukan dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum) dll. Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara), *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan negara) dan *public sector* (sektor negara)

Meskipun demikian, Inu Kencana Syafii menyatakan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma. Oleh karena itu, pelayanan publik dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia atas kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan

menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Dengan demikian dapat dimaknai bahwa Pelayanan Publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan berdasarkan prosedur tetap (protap).

Selanjutnya menurut KEPMENPAN No 63/KEP/M.PAN/7/2003, menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik merupakan pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Pada hakikatnya negara (yang diwakili para birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan misalnya kesehatan, pendidikan, transportasi dan jasa lainnya.

### **E. Prinsip-Prinsip Dasar Pelayanan Publik**

Sangkala, (2012:198) menjelaskan bahwa bila reformasi pemerintahan dilakukan maka pada dasarnya reformasi tersebut untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomis dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, namun

menurutnya, reformasi seharusnya bukan untuk tujuan efisiensi semata, namun juga terkait akuntabilitas negara melalui para birokrat terhadap warganya.

Rakyat tidak dilihat sebagai konsumen tapi sebagai warga negara (*citizen*) yang memiliki hak untuk menilai tindakan termasuk kegagalan pemerintahnya. Dalam konteks ini warga masyarakat tentu berkeinginan agar pelayanan yang diperolehnya lebih efisien, jelas, dan murah disamping hak-hak mereka harus terlindungi, suara mereka didengar dan nilai-nilai pilihannya dihargai. (Sangkala, 2012:198).

Menurut Sangkala, ada empat prinsip dasar yang termuat dalam sebuah charter, yakni *kualitas, pilihan, standar, dan nilai*. Namun dalam perkembangannya mengalami penambahan. Prinsip dasar yang termaktub dalam *Citizen Charter* memuat pengakuan hak-hak publik atas pelayanan yang harus diterima karena mereka telah membayar atau melaksanakan kewajibannya melalui pajak, baik langsung maupun tidak langsung. Berikut adalah prinsip dasar penyelenggaraan pelayanan publik :

1. ***Terdapat Standar yang jelas***. Artinya setting dan monitoring diungkapkan secara eksplisit bagi pengguna sesuai yang diharapkan
2. ***Informasinya jelas dan terbuka***. Informasi harus akurat, tersedia setiap saat dalam bahasa yang sederhana.
3. ***Terdapat Kesamaan***. Artinya, informasi yang diberikan sama bagi setiap pengguna.

4. **Tidak Memihak.** Dalam memberikan pelayanan petugas tidak boleh membeda-bedakan.
5. **Kontinuitas.** Pelayanan yang diberikan baik kuantitas maupun kualitasnya tetap berkelanjutan.
6. **Teratur.** Mekanisme pelaksanaan pelayanan yang diberikan runut dan jelas
7. **Pilihan.** Pemerintah membuka peluang bagi pihak ketiga untuk memberikan layanan yang sama (*contracting out*)
8. **Konsultasi.** Kegiatan konsultasi harus dilaksanakan secara reguler dan sistematis dengan para pengguna. Pandangan pengguna layanan dan prioritasnya harus dapat dijadikan sebagai patokan atau standar yang diterapkan dalam pelayanan publik.
9. **Sopan dan Penolong.** Sopan dan suka membantu memberikan pelayanan kepada pengguna layanan merupakan ciri para pegawai yang bertugas memberikan pelayanan. Layanan yang diberikan harus adil bagi siapa saja yang memerlukan pelayanan serta dalam suasana dan kondisi yang menyenangkan semua pihak.
10. **Perbaikan.** Jika dirasa perlaksanaannya salah maka segera diperbaiki.
11. **Ekonomis.** Pelayanan publik yang diselenggarakan seyogyanya ekonomis dan efisien didalam konteks kemampuan sumberdaya dan kemampuan keuangan negara.

12. **Pengukuran.** Pelayanan yang diberikan semestinya didasarkan atas standar dan target yang dapat diukur kinerjanya. Hasil pengukuran tersebut dapat menjadi sumber perbaikan agar mutu pelayanan ditingkatkan dan jika tidak bisa maka tetap dipertahankan.

Selain memiliki prinsip-prinsip dasar seperti yang diungkapkan (Sangkala, 2012:200) diatas, paling tidak setiap petugas hendaknya mempraktekkan sikap-sikap sebagai berikut :

1. **Tanggung jawab.** Petugas pelayanan harus bertanggung jawab atas setiap pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, dengan menyelesaikannya sampai tuntas tanpa menimbulkan masalah dari pekerjaannya, kecuali masalah tersebut penyelesaiannya diluar jangkauannya.

2. **Tabah.** Petugas pelayanan harus tabah menghadapi kesulitan-kesulitan yang timbul dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, seperti tidak boleh cepat emosi. Selain itu sikap tabah antara lain, jika terjadi kerusakan atau gangguan pada komputer petugas harus tenang dan meminta bantuan petugas lain yang mengerti komputer untuk memperbaikinya serta memberitahukan mengenai adanya kerusakan teknis agar mereka tidak gusar.

3. **Tenang.** Petugas janganlah mudah panik bila banyak masyarakat yang datang dan minta dilayani dengan baik dan cepat. Berusahalah tetap tenang, sebab kepanikan tidak bisa menyelesaikan masalah, sebaliknya, hanya menambah kalut situasi. Sikap tenang ini antara lain jika masyarakat yang

datang untuk dilayani banyak jumlahnya sedangkan jumlah petugas yang ada terbatas, maka harus dihadapi dengan tenang dimohon menunggu giliran untuk bersabar sesuai dengan urutannya.

**4. Rajin.** Kerajinan petugas yang melayani ini sangat diharapkan seperti membaca ulang peraturan dan meneliti kembali buku catatan yang berhubungan dengan tugas pelayanan.

**5. Toleran.** Petugas yang melayani harus bersikap toleran dan memiliki sikap tenggang rasa serta bisa menghargai pendapat orang lain.

**6. Ikut Memiliki.** Petugas pelayanan harus mempunyai sifat rasa memiliki terhadap kantor tempat kerjanya. Sikap ini antara lain berwujud dalam hemat energi dengan cara mematikan lampu pada saat tidak digunakan, dan hemat menggunakan alat tulis kantor.

**7. Bersungguh-sungguh.** Petugas pelayanan harus bersungguh-sungguh dalam pekerjaannya, bekerja penuh perhatian dan ketelitian serta penuh dedikasi walaupun tanpa diawasi oleh atasannya, seperti tidak menggunakan komputer untuk permainan pada jam kerja.

**8. Ramah dan Simpatik.** Sikap yang ramah dari petugas pelayanan menunjukkan nilai lebih dari petugas itu sendiri. Sikap yang ramah dan simpatik terlihat dari ucapan dan perbuatan petugas. Sikap itu antara lain membantu masyarakat yang kesulitan menyelesaikan urusannya.

**9. Pengabdian.** Pengabdian yang sungguh-sungguh akan memajukan tempat bekerjanya. Bentuk dari pengabdian ini antara lain, menjaga nama

baik kantor, tempat bekerja, memelihara peralatan kantor, mematuhi jam kerja, dll.

**10. Sopan.** Petugas pelayanan harus bersikap sopan terhadap masyarakat yang dilayaninya. Sikap yang sopan ini akan memberikan citra yang baik terhadap kantornya.

Sesuai SK Menpan No. 61/1993 memuat pedoman dasar bagi tata laksana pelayanan umum oleh lembaga pemerintah kepada masyarakat. Semua layanan umum diharapkan dapat mengandung unsur-unsur :

- a). **Kesederhanaan** : pelayanan umum harus mudah, cepat, lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- b). **Kejelasan dan Kepastian** : dalam hal prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, unit dan pejabat yang bertanggung jawab, hak dan kewajiban petugas maupun pelanggan, dan pejabat yang menangani keluhan.
- c). **Keamanan**: proses dan hasil pelayanan harus aman dan nyaman, serta memberikan kepastian hukum.
- d). **Keterbukaan**: segala sesuatu tentang proses pelayanan harus disampaikan secara terbuka kepada masyarakat, diminta atau tidak diminta.
- e). **Efisien**: tidak perlu terjadi duplikasi persyaratan oleh beberapa pelayanan sekaligus.
- f). **Ekonomis**: biaya pelayanan ditetapkan secara wajar dengan mempertimbangkan nilai layanan, daya beli masyarakat, dan peraturan perundangan lainnya.

g). **Keadilan**: pelayanan harus merata dalam hal jangkauan dan pemanfaatannya.

h). **Ketepatan waktu**: tidak perlu berlama-lama. Jika bisa diselesaikan 1 jam jangan ditunda sampai seharian. Jika bisa sehari mengapa harus seminggu?

## F. Konsep Kualitas Pelayanan

Kata Kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk seperti : kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah digunakan (*easy to use*), estetika (*esthetics*), dan sebagainya. Sedangkan dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Berdasarkan pengertiannya maka, kata “kualitas” baik yang konvensional maupun yang strategis oleh Gasperz (1997) dinyatakan bahwa pada dasarnya mengacu pada pengertian pokok, dimana “kualitas” itu sendiri, terdiri dari sejumlah keistimewaan produk (sesuatu yang dihasilkan) yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberi rasa puas (kepuasan) atas pemanfaatan produk (barang atau jasa yang digunakan/dimanfaatkan). “Kualitas” berarti terbebas dari segala bentuk kekurangan dan kerusakan. Jadi kualitas dapat dimaknai sebagai bentuk “*janji pelayanan*” agar pihak yang dilayani merasa puas dan diuntungkan.

Parasurahman *et al* (1985) menyatakan ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu pelayanan yang diharapkan (*expected services*) dan Pelayanan yang diterima (*perceived services*), karena kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaian untuk mengimbangi harapan pelanggan.

Untuk itu, Zeithml dan Bitner (1996:118) seperti dikutip Parasurahman dkk menyatakan dalam menilai kualitas jasa maka ada lima dimensi yang perlu diperhatikan : *Pertama, Tangibel*. Meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi. *Kedua, Emphaty*, yaitu meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan. *Ketiga, Responsiveness*, yaitu keinginan para staff untuk membantu para pelanggan untuk memberikan pelayanan dengan tanggap. *Keempat, Realibility*, yaitu kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, kehandalan, dan memuaskan. *Kelima, Assurance*, mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya yang harus dimiliki oleh staff dimana harus bebas dari bahaya, resiko, dan keragu-raguan).

Sementara itu, Tjiptono (1997:61) menyimpulkan bahwa citra kualitas layanan yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang penyedia jasa, melainkan berdasarkan persepsi konsumen (pengguna jasa layanan). Hal ini disebabkan karena pengguna jasa layananlah yang mengkonsumsi serta menikmati jasa layanan, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa. Persepsi pengguna jasa layanan terhadap kualitas jasa

merupakan penilaian yang menyeluruh terhadap keunggulan suatu jasa layanan.

Bagi pengguna jasa layanan, kualitas pelayanan adalah menyesuaikan diri dengan spesifikasi yang dituntutnya. Artinya pengguna jasa layanan memutuskan bagaimana kualitas yang dimaksud dan apa yang dianggap penting. Mereka mempertimbangkan suatu kualitas pelayanan, untuk itu kualitas dapat dideteksi pada persoalan bentuk, sehingga dapat ditemukan hal-hal sebagai berikut bahwa :

1. Kualitas pelayanan merupakan bentuk dari sebuah janji
2. Kualitas adalah tercapainya sebuah harapan dan kenyataan sesuai komitmen yang telah ditetapkan sebelumnya.
3. Kualitas dan integritas merupakan sesuatu yang tak terpisahkan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberi batasan Kualitas sebagai tingkat baik buruknya sesuatu atau pribadi yang baik dalam bentuk tingkah laku seseorang yang dapat dijadikan teladan dalam hidup bernegara atau bermasyarakat.

Kualitas dapat juga diartikan sebagai kesesuaian dengan persyaratan, kesesuaian dengan pihak pemakai atau bebas dari kerusakan atau cacat. Untuk itu, kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip : lebih mudah, lebih baik, cepat, tepat, akurat, ramah, dan sesuai dengan harapan pelanggan. Arti lain dari kualitas pelayanan adalah sebagai kegiatan pelayanan yang diberikan kepada seseorang atau orang lain, organisasi pemerintah/swasta sesuai

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kualitas pelayanan sektor publik adalah pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar pelayanan dan azas-azas pelayanan publik.

Parasurahman seperti dikutip Tjiptono (1996:69) mengidentifikasi faktor utama pelayanan yang berkualitas (kriteria pelayanan yang berkualitas), sebagai berikut : *Realibility, responsiveness, Competence, Access, Courtesy, Communication, Credibility, Security, Understanding Knowing the costumers, dan Tangible,*

Sementara itu, kompetensi pelayanan prima yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat selain dapat pula dilihat dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Pemerintah (Menpan No 81/1983 yang kemudian dipertegas dalam Instruksi Presiden No 1/1995 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Oleh karena itu, kualitas pelayanan masyarakat tidak boleh diabaikan karena sejalan dengan tuntutan globalisasi. Apalagi era globalisasi ditandai dengan ketatnya persaingan pada segala bidang sehingga untuk menjawab tuntutan dan kebutuhan itu dibutuhkan kualitas pelayanan sebagai salah satu jawaban.

Sering dalam kehidupan setiap hari cenderung masyarakat membuat streotype atau sigma negatif terhadap pelayanan pemerintah, dimana pelayanan pemerintah cenderung kurang baik dan tidak berkualitas. Hal tersebut dapat disimak melalui sejumlah pengaduan yang disampaikan

kepada oknum aparaturnya yang memberikan layanan kepada masyarakat (data observasi Medio Desember 2012).

Salah satu keluhan yang terungkap terkait pelayanan oleh aparaturnya pemerintah adalah berbelit-belit, dan perilaku oknum aparaturnya yang kurang bersahabat. Kondisi demikian memerlukan kepedulian aparaturnya agar masyarakat mendapatkan pelayanan prima. Kepriimaan dalam pemberian layanan pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang memuaskan para pengguna jasa layanan (pelanggan).

Pelayanan Prima adalah layanan yang memberikan kepuasan kepada pelanggan. Hal ini sesuai dengan keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur negara (MenPAN) No 81/1995 yang isinya antara lain mendeskripsikan tentang sendi-sendi pelayanan prima, yakni : *kesederhanaan; kejelasan dan kepastian* : Pasti dalam prosedur, atau tatacara pelayanan umum, persyaratan pelayanan umum (teknis maupun administratif), unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan umum, rincian biaya (tarif) dan tatacara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum, hak dan kewajiban pemberi layanan dan pengguna (penerima) jasa layanan serta pejabat yang menerima keluhan; keamanan; keterbukaan; efisiensi; ekonomis; adil dan tepat waktu.

Sementara itu dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESPANAS LAN (1998) dinyatakan bahwa pelayanan prima adalah :

1. Pelayanan yang terbaik dari pemerintah kepada pengguna jasa

2. Pelayanan prima ada bila ada standar pelayanan
3. Pelayanan prima bila melebihi standar atau sama dengan standar.

Sedangkan yang belum ada standar pelayanan yang terbaik dapat diberikan, pelayanan yang mendekati apa yang dianggap pelayanan standar, dan pelayanan yang dilakukan secara maksimal. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat seperti yang terdapat dalam agenda *reinventing government* adalah pengembangan organisasi yang bermuara pada terwujudnya “*a smaller, better, faster, and cheaper government*”. Osborn dan Gaebler (1993) seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto dalam tulisannya Manajemen Pembangunan No. 19/V/April 1997 menyatakan bahwa agenda *Reinventing Government* bertumpu pada prinsip pemerintah berorientasi pada pelanggan (*Customer Driven by Government*). Menurut Sudarsono instrumen dari prinsip diatas adalah pembalikan mental model pada birokrat dari keadaan lebih suka “dilayani” menuju pada birokrat yang lebih suka “melayani”.

### **G. Penelitian Terdahulu**

Dengan dasar teori dan landasan yuridis sebagaimana diungkapkan pada bab sebelumnya maka pada penelitian ini, penulis merujuk dari sejumlah penelitian terdahulu. Hal ini dimaksudkan untuk “meneropong” signifikansi dan keperbedaan penelitian ini dan penelitian-penelitian sebelumnya. Sebagai bandingannya maka penulis membedakan penelitian ini dengan dua penelitian terdahulu yakni penelitian tentang Pelayanan

Rumah Sakit Umum yang dilakukan oleh *Indonesian Corruptions Watch* (ICW) dan Penelitian oleh Yayasan Pengembangan Kesehatan Masyarakat Papua, tentang Kepuasan pasien di RSUD Yowari.

**Pertama**, penelitian yang dilakukan ICW terkait Pelayanan Rumah Sakit Umum Pemerintah dan Swasta di sekitar Jakarta, Bogor, Demak, Tangerang dan Bekasi (*Jabodetabek*) pada 23 rumah sakit dengan melibatkan 738 pasien sebagai respondennya. Dimana hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa umumnya respondennya mengeluhkan soal administrasi rumah sakit yang berbelit dan rumit, rendahnya kunjungan dokter, tidak ramahnya petugas medis (dokter jaga dan perawat), buruknya kualitas toilet dan tempat tidur, serta pemberian obat dengan standar rendah (generik).

**Kedua**, penelitian yang dilakukan Yayasan Pengembangan Kesehatan Masyarakat (YPKM) Papua tahun 2010 mengenai kepuasan pasien yang difokuskan pada dimensi-dimensi *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* yang menggunakan pendekatan kuantitatif.

Meskipun dua penelitian itu sama-sama dilakukan di rumah sakit namun, masing-masing penelitian memiliki fokus, locus, metode dan teknik pengumpulan data yang berbeda. Perbedaannya dengan penelitian ini adalah terkait metode, dan pendekatan serta tujuannya. Penelitian yang dilakukan YPKM Papua bertujuan mengkaji kualitas pelayanan kesehatan khususnya pada aspek kepuasan pada pasien yang mendapat pelayanan di Rumah Sakit Pemerintah sepanjang tahun 2010.

Selain itu, fokus penelitian dan metode pendekatan yang digunakan pun memiliki perbedaan. Fokus penelitian ini bertumpu pada *Perilaku Birokrasi* (Struktur dan Desain organisasi, budaya organisasi, dan kebijakan sumber daya manusia) yang merujuk dari teori Stephens P Robbins. Sedangkan pendekatan penelitian yang penulis gunakan adalah Pendekatan Kualitatif. Sementara, fokus penelitian yang dilakukan ICW lebih luas dan mencakup hampir semua aspek, metode pendekatannya adalah kuantitatif dan tujuan penelitiannya mengadvokasi hak-hak pasien miskin sebagai warga negara.

#### **H. Kerangka Pikir**

Pada penelitian ini, fokus yang akan diukur adalah seperti yang dikemukakan Stephen P Robbins (2008:214). Dimana untuk memahami perilaku organisasi maka ada tiga bagian yang akan dibahas, yakni Struktur dan Desain Organisasi, Budaya Organisasi dan Kebijakan Sumber Daya Manusia.

Struktur Organisasi membahas tentang spesialisasi, Departementalisasi; Rantai Komando; Rentang Kendali; Sentralisasi/Desentralisasi; dan Formalisasi. Sedangkan Desain Organisasi membahas tentang Struktur Sederhana, Struktur Birokrasi dan Struktur Matriks.

Budaya organisasi merupakan sebuah sistem makna bersama yang dianut oleh para anggota yang membedakan suatu organisasi dari organisasi-organisasi yang lain. Sistem makna ini menurut Robbins merupakan karakteristik kunci yang dijunjung tinggi oleh organisasi. Robbins menyebutkan tujuh karakteristik yang menjadi hakekat utama budaya sebuah organisasi, yaitu : inovasi dan keberanian mengambil resiko, perhatian pada hal-hal rinci, orientasi hasil, orientasi orang, orientasi tim, keagresifan, dan stabilitas.

Kebijakan Sumber Daya Manusia, berkaitan dengan proses seleksi, pelatihan dan pengembangan serta evaluasi kinerja.

RSUD Yowari sebagai organisasi publik, dapat diukur perilakunya melalui elemen-elemen tersebut sehingga untuk memperjelas pemahaman tentang “Perilaku Birokrasi dalam melakukan Pelayanan Publik pada RSUD Yowari dapat dilihat melalui indikator-indikator yang digambarkan pada kerangka pikir berikut :

**Bagan 1.**  
**Kerangka Pikir**

