

**SKRIPSI**

**ANALISIS PERILAKU APARAT BIROKRASI PEMERINTAHAN  
DAERAH DALAM PELAYANAN PUBLIK DI DINAS KEPENDUDUKAN  
DAN CATATAN SIPIL KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG**

**Disusun dan diajukan oleh**

**RIZKY FAUZIAH NUR A.**

**E051 191 055**



**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS PERILAKU APARAT BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
PELAYANAN PUBLIK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL  
KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG

Disusun dan diajukan oleh:

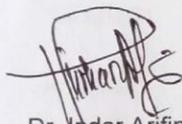
Rizky Fauziah Nur A.

E051 191 055

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu  
Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan dinyatakan telah memenuhi syarat  
kelulusan

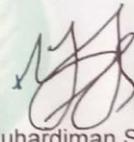
Menyetujui,

Pembimbing I



Dr. Indar Arifin, M.Si  
NIP: 19630407 198903 2003

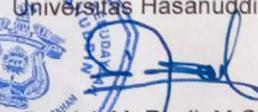
Pembimbing II



Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Si  
NIP: 19680411 200012 1001

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin

Dr. H.A.M. Rusli, M.Si  
NIP: 19640727 199103 1001

**LEMBARAN PENERIMAAN SKRIPSI**

**ANALISIS PERILAKU APARAT BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
PELAYANAN PUBLIK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL  
KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG**

Dipersiapkan dan disusun oleh

**RIZKY FAUZIAH NUR A.**

**E051 191 055**

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh Panitia Ujian Skripsi  
pada Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin

**Makassar, Kamis, 20 Juli 2023**

Menyetujui,

**PANITIA UJIAN**

Ketua : Dr. Indar Arifin, M.Si

Sekretaris : Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Si

Anggota : Dr. H.A.M.Rusli, M.Si

Anggota : Dr. A. Lukman Irwan, S.IP. M.Si

Pembimbing Utama : Dr. Indar Arifin, M.Si

Pembimbing Pendamping : Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Si



## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini;

Nama : Rizky Fauziah Nur A.  
NIM : E051191055  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya yang berjudul "**Analisis Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang**" Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilalihan tulisan orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini adalah hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 20 Juli 2023



Yang menyatakan,

RIZKY FAUZIAH NUR A.

## **KATA PENGANTAR**

*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan limpahan rahmat, dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappng”. Tak lupa pula penulis kirimkan shalawat serta salam kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, yang telah mengantar kita dari alam gelap gulita menuju alam yang terang benderang seperti yang kita rasakan saat ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam menyelesaikan pendidikan pada jenjang Strata Satu (S1) pada Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidaklah mudah, berbagai cobaan, kesulitan, dan hambatan yang penulis temui sejak dari awal pembuatan skripsi ini hingga menjelang penyelesaiannya. skripsi ini tidak mungkin terwujud tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, walaupun pada dasarnya skripsi ini tidak luput dari kekurangan.

Dalam kesempatan ini, penulis akan menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses pembuatan skripsi

ini dikarenakan tanpa bantuan, arahan, dan bimbingan dari banyak pihak, skripsi ini tidak akan terlaksana dengan baik. Ucapan terima kasih yang terkhusus untuk Mama saya Waode Sitti Nursiah dan Papa saya (Alm) Arifin C.Noor yang telah memberikan dukungan, motivasi, doa, serta kasih sayang yang tidak henti-hentinya sehingga mengantarkan saya untuk mencapai pendidikan setinggi-tingginya pada Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Serta kakak saya Siska Pratika Sari Nur Arifin, Rika Rahim dan adik saya Riska Avianti Nur Arifin yang saling memberi doa dan semangat dalam melakukan pendidikan. Selanjutnya kepada Ibu Dr. Indar Arifin M.Si selaku pembimbing I dan Bapak Dr. H. Sudirman Syamsu, M.Si selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, arahan, saran, serta bantuan dari awal penyusunan hingga pada penyelesaian penulisan skripsi ini.

Melalui kesempatan ini, penulis juga menyampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya.
2. Bapak Dr. Phil. Sukri, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya.
3. Dr. A.M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

4. Para tim penguji yang telah memberikan masukan dan saran guna menyempurnakan skripsi ini menjadi lebih baik.
5. Seluruh dosen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pengetahuan dalam jenjang perkuliahan sarjana Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
6. Para pegawai dan staf akademik Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuan kepada penulis.
7. Para informan dalam penulisan skripsi ini yaitu Bapak Palimai (ASN/Pranata Komputer), Bapak Muh. Amran S.p (Pegawai yang melayani penerbitan Akta Kelahiran), Bapak Ibnu Hajar Lukman S.AP (Pegawai yang melayani penerbitan Akta Kelahiran), Bapak Yoga Pratama (Pegawai yang melayani penerbitan E-KTP Operator Print Out E-KTP). Bapak Rahmat (Pegawai yang melayani penerbitan E-KTP perekaman pembuatan E-KTP). Yulianti (Masyarakat yang sedang membuat E-KTP), Rumi (Masyarakat yang sedang membuat E-KTP), ibu Hj Cica Mustari (Masyarakat yang sudah membuat E-KTP dan akta kelahiran), Ibu Ummu Qayya (Masyarakat yang sedang membuat Akta Kelahiran), Hj Rani (Masyarakat yang sudah membuat E-KTP)
8. Para sahabat saya Nur Ellysa Ayu, Nurelisa, Yuyun Suciatni, Sumartika Sari, dan Fitriani yang telah memberi warna dan

pengalaman serta cerita yang sangat banyak.

9. Teruntuk Sahabat saya sekaligus *room mate* Nur Halijah yang telah memberi dukungan dan semangat.
10. Teman-teman KKNT Kakao Bulukumba terkhusus teman-teman posko saya Alfani MT, Achmad Yusuf Maulana, Ahmad Zulkifli, Fatmawati, Fidyawati Djapri, Ananda Salsabila Haries, Muhajirin, Rasman, Adlun Ahkam, Muh. Faruq dan Putry Charunia Pabesak yang telah memberi warna, pengalaman baru, pelajaran dan ilmu baru yang belum pernah saya dapatkan di tempat lain.
11. Para bias saya terkhusus kepada Oh Sehun, Kim Mingyu, Na Jaemin, Jeon Wonwoo, Park Sunghoon, Jake, Choi Yeonjun, Choi Soobin dan Choi Beomgyu dan juga para member EXO, SEVENTEEN, NCT, ENHYPEN dan TXT yang telah memberikan kata semangat dan dukungan yang tiada hentinya.
12. Teman teman PRISMA Angkatan 5 yang menjadi rumah dan keluarga saya, yang memberi banyak cerita dan pengalaman paling berkesan dalam berorganisasi. Serta prestasi yang begitu banyak.
13. Teruntuk sahabat baru saya Sartika, S.Pd yang selalu memberikan dukungan, semangat serta menjadi teman cerita penulis.
14. Teruntuk penulis buku favorit saya Giantara Alam, Nadia Ristivani, Alvi Syahrin, Auryn Vientania bukunya yang saya baca sangat amat memberikan ilmu dan pengetahuan baru dan memberitahu saya bagaimana cara *love self* dan *self improvement*.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBARAN PENGESAHAN .....	ii
LEMBARAN PENERIMAAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
SKRIPSI.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR BAGAN.....	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR MATRIKS.....	xv
ABSTRAK.....	xvi
ABSTRACT.....	xvii
BAB I .....	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Manfaat Penelitian .....	10
BAB II.....	12
TINJAUAN PUSTAKA .....	12
2.1. Konsep Birokrasi.....	12
2.2 Konsep Perilaku Birokrasi.....	15
2.3 Dimensi Perilaku Birokrasi .....	17

2.3.1 Kepedulian.....	18
2.3.2 Kedisiplinan.....	19
2.3.3 Tanggung Jawab.....	20
2.4. Konsep Perilaku .....	24
2.4.1 Pengertian Perilaku .....	24
2.4.2 Jenis-jenis Perilaku.....	25
2.4.3 Bentuk-bentuk Perilaku.....	26
2.4.4 Bentuk-bentuk Perubahan Perilaku.....	26
2.5 Pemerintahan Daerah.....	27
2.6 Pelayanan Publik.....	29
2.7 Standar Pelayanan Publik .....	31
2.8 Pelayanan Administrasi Pemerintahan .....	31
2.10 Kerangka Konsep .....	33
BAB III.....	34
METODE PENELITIAN.....	34
3.1. Tipe Dasar Penelitian .....	34
3.2. Lokasi Dan Waktu Penelitian.....	34
3.3. Informan Penelitian.....	35
3.4. Teknik Pengumpulan Data .....	36
3.5. Sumber Data .....	38
3.6. Fokus Penelitian .....	39
3.7. Analisis Data .....	41
BAB IV .....	43
PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN .....	43
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	43

4.1. 1 Profil Kabupaten Sidenreng Rappang.....	43
4.1.2 Luas Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang.....	45
4.1.3. Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang.....	46
4.1.4 Sumber Daya Dinas Kependudukan dan Catatan.....	50
4.1.4.1 Sumber Daya Manusia.....	50
4.1.4.2 Sarana dan Prasarana.....	53
4.1.4.3 Masyarakat yang sudah mengurus E-KTP.....	56
4.1.3. Visi dan Misi Kabupaten Sidenreng Rappang	57
4.2 Hasil Penelitian.....	58
4.2.1 Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik melalui E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang melalui Dimensi Kepedulian, Kedisiplinan dan Tanggung jawab.....	58
4.2.1. 1 Kepedulian.....	58
4.2.1.2 Kedisiplinan.....	67
4.2.1.3 Tanggung Jawab.....	72
4.2.2 Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik melalui Akta Kelahiran di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang melalui Dimensi Kepedulian, Kedisiplinan dan Tanggung jawab.....	76

4.2.2.1 Kepedulian.....	76
4.2.2.2 Kedisiplinan.....	79
4.2.2.3 Tanggung Jawab.....	81
BAB V.....	88
KESIMPULAN.....	88
SARAN.....	89
DAFTAR PUSTAKA .....	90
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Informan Penelitian.....	35
Tabel 2 Luas Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang.....	44
Tabel 3 Jumlah Pegawai Menurut Golongan.....	49
Tabel 4 Jumlah Pegawai Menurut Pendidikan .....	50
Tabel 5 Jumlah Pegawai menurut Umur.....	51
Tabel 6 Jumlah Pegawai menurut Jenis Kelamin.....	52
Tabel 7 Jumlah Kendaraan Operasional.....	52
Tabel 8 Jumlah Peralatan Rumah Tangga.....	53
Tabel 9 Jumlah Perlengkapan Pelayanan Bang (Elektronik).....	55
Tabel 10 Jumlah Pencetakan Elektronik Kartu Tanda Penduduk (E-TP)..	56

## **DAFTAR BAGAN**

Bagan 1 Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.... 45

## DAFTAR MATRIKS

Matriks 1 Hasil Wawancara Terkait Kepedulian Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik Proses Penerbitan E-KTP.....	66
Matriks 2 Hasil Wawancara Terkait Kedisipinan Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik Proses Penerbitan E-KTP.....	71
Matriks 3 Hasil Wawancara Terkait TanggungJawab Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik Proses Penerbitan E-KTP.....	73
Matriks 4 Rekapitulasi Analisis Hasil Wawancara Terhadap Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Penerbitan E-KTP di Dukcapil Kabupaten Sidenreng Rappang.....	74
Matriks 5 Hasil Wawancara Terkait Kepedulian Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik Proses Penerbitan Akta Kelahiran.....	79
Matriks 6 Hasil Wawancara Terkait Kedisiplinan Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik Proses Penerbitan Akta Kelahiran.....	81
Matriks 7 Hasil Wawancara Terkait Tanggung Jawab Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik Proses Penerbitan Akta Kelahiran.....	83
Matriks 8 Rekapitulasi Analisis Hasil Wawancara Terhadap Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Penerbitan Akta Kelahiran di Dukcapil Kabupaten Sidenreng Rappang.....	84
Matriks: Analisis Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) Kabupaten Sidenreng Rappang (E-KTP dan Akta Kelahiran).....	86

## ABSTRAK

**RIZKY FAUZIAH NUR A. (E 051 191 055), Pogram Studi Ilmu Pemerintahan, Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Menyusun Skripsi dengan judul “Analisis Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang” di bawah bimbingan Dr. Indar Arifin, M.Si dan Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Si.**

Penelitian ini membahas dan menganalisis Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Sidenreng Rappang. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan memberikan penjelasan mengenai bagaimana perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang.

Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan penjabaran secara deskriptif yaitu berusaha memberikan gambaran atau penjelasan secara obyektif tentang keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti. Penelitian ini kemudian memberikan gambaran jelas tentang Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Sidenreng Rappang. Pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara dan dokumentasi.

Berdasarkan hasil peneliti terhadap perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang bahwa ada tiga indikator untuk melihat perilaku birokrasi yaitu Kepedulian, Kedisiplinan dan Tanggung Jawab. Ketiga indikator ini yang menentukan keberhasilan suatu pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

**Kata Kunci:** Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah, Perilaku, Pelayanan Publik

## ABSTRACT

**RIZKY FAUZIAH NUR A. (E 051 191 055), Government Science Study Program, Department of Government Science, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, Compiled a thesis entitled "Analysis of the Behavior of Regional Government Bureaucrats in Public Services at the Population and Records Service" Sidenreng Rappang Regency Civil Servants" under the guidance of Dr. Indar Arifin, M.Si and Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Sc.**

This study discusses and analyzes the Behavior of Regional Government Bureaucrats in Public Services at the Population and Civil Registry Service in Sidenreng Rappang Regency. This research was conducted with the aim of providing an explanation of how the bureaucracy behaves in the administration of public services at the Office of the Population and Civil Registry Office of the Sidenreng Rappang Regency.

The type of research used is qualitative with descriptive elaboration, namely trying to provide an objective description or explanation of the actual situation of the object under study. This research then provides a clear picture of the Behavior of Regional Government Bureaucrats in Public Services at the Population and Civil Registry Service in Sidenreng Rappang Regency.

The collection of data used is observation, interviews and documentation. Based on the results of researchers on bureaucratic behavior in the delivery of public services at the Population and Civil Registry Office of the Sidenreng Rappang Regency, there are three indicators to see bureaucratic behavior, namely Caring, Discipline and Responsibility. These three indicators determine the success of a quality service to the community. **Keywords:** Local Government Bureaucratic Apparatus, Behavior, Public Service

**Keywords:** Local Government Bureaucratic Apparatus, Behavior, Public Service

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak.

Birokrasi pemerintahan merupakan suatu organisasi formal yang menjalankan aktivitas-aktivitas pemerintah yang telah diatur sedemikian rupa, dimana aktivitas tersebut dijalankan oleh para birokrat dengan penuh rasa tanggung jawab kepentingan pelayanan publik.

Pelaksanaan fungsi birokrasi pemerintah sebagai pelayanan terhadap masyarakat tidak dapat dipisahkan dari kemampuan profesional, serta manajemen dan organisasi yang berorientasi pada pelaksanaan pembangunan secara terpadu, lancar, dan integral dengan pendekatan administratif dan pendidikan. Oleh karena itu, birokrasi sebagai "*Publik Service*" harus mampu menyeimbangkan antara kekuasaan dan tanggung jawab, sehingga fungsi-fungsi yang

dijalankannya memperkokoh kedudukannya.

Bintoro Tjokroamidjojo (1984), birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian, tujuan dari adanya birokrasi agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisasi. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, dan inilah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

Blau dan Meyer, Dwijowijoto (2004) menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Selanjutnya, dikemukakan bahwa di dalam masyarakat modern, yang terdapat begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil.

Perilaku adalah aktualisasi sikap seseorang atau sekelompok orang dalam wujud tindakan atau aktivitas sebagai hasil interaksi dengan lingkungannya. Tindakan tersebut didasari atas dasar kebutuhan, tujuan dan motivasi, sedangkan lingkungan adalah organisasi dimana individu atau kelompok itu berkarya.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaikbaiknya bagi masyarakat. Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, masalah yang dihadapi selama ini adalah budaya malas-malasan dan perilaku kerja aparat birokrasi di Indonesia kurang dapat dipertanggungjawabkan. Keadaan ini antara lain berkaitan dengan banyak aspek, seperti posisi rakyat yang lebih rendah dalam penyelenggaraan pemerintahan, lembaga pemerintahan yang tumpang tindih, sehingga sulit dipisahkan kedudukan dan wewenang antar instansi, prosedur kerja yang berbelit-belit dan panjang serta sumber daya aparatur yang kurang profesional dan kurang bermoral. Keadaan ini satu sama lain tercermin pada adanya formalisme dan simbolisme dalam birokrasi pemerintahan.

Pelayanan publik sebagai indikator penting dalam penilaian kinerja pemerintahan. Baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik dalam pasal 1 ayat (1) bahwa pelayanan publik adalah kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini berarti bahwa Negara mempunyai kewajiban untuk melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan Publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa penyelenggara pelayanan publik harus memberi pelayanan dengan mempertimbangkan prinsip efektivitas, efisiensi, transparan, akuntabel, dan berkesinambungan. Sejalan dengan Undang-Undang tersebut, sebagai penyelenggara pelayanan publik, aparatur birokrasi berkewajiban untuk memberikan pelayanan administrasi yang layak kepada masyarakat yang mempunyai kepentingan dan kebutuhan pada organisasi pemerintah dengan tetap memperhatikan hak dan kewajiban antara pihak yang melayani dan yang dilayani sesuai standar pelayanan administrasi operasional yang berlaku.

Dwianto (2008) bahwa kinerja birokrasi dapat dilihat melalui berbagai dimensi seperti dimensi akuntabilitas, *responsivitas*, dan

orientasi aparat pada pelayanan. Hasil riset menunjukkan bahwa secara umum akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik masih buruk. Aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik sering kali masih menerapkan standar nilai pelayanan secara sepihak sehingga terjadi lemahnya komitmen aparat untuk akuntabel terhadap masyarakat. *Responsivitas* aparat juga dinilai masih kurang karena keluhan yang diajukan kepada aparat birokrasi sifatnya hanya ditampung, dijanjikan untuk diselesaikan, dan paling sering adalah petugas melempar tanggung jawab kepada petugas lain. Selain itu, aparat birokrasi juga sering kali meninggalkan tugas pelayanan dan lebih banyak menghabiskan waktu untuk tugas-tugas lain di luar tugas pelayanan. Pernyataan tersebut dikarenakan kurang diperhatikannya etika pelayanan publik sehingga pemerintah kurang *responsible* dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.

Realitas di lapangan terlihat pegawai sangat membedakan sapaan kepada masyarakat pengguna jasa. Pegawai lebih ramah kepada masyarakat pengguna yang telah dikenal sebelumnya atau karena status sosial ekonomi pengguna jasa yang menunjukkan sebagai orang kaya, sedangkan masyarakat pengguna jasa yang berpenampilan sederhana, tampak tidak mendapatkan perlakuan sebaik kelompok masyarakat pertama. Selain itu perbedaan keramahan dalam pelayanan ditentukan oleh jabatan yang dimiliki pengguna jasa, karena pegawai mengharapkan uang sebagai balas

jasa dengan apa yang telah dilakukannya, yaitu dengan pemberian pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat kelompok pertama.

Evaluasi kinerja merupakan sarana untuk memperbaiki mereka yang tidak melakukan tugasnya dengan baik di dalam organisasi. banyak organisasi berusaha mencapai sasaran suatu kedudukan yang terbaik dan terpercaya di dalam bidangnya. untuk itu sangat tergantung dari pada pelaksanaannya, yaitu para karyawannya agar mereka mencapai sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi. Evaluasi kinerja instansi Pemerintah dilakukan melalui laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) . sebagaimana dimaklumi, Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 mewajibkan setiap instansi pemerintah dan unit kerja setiap akhir tahun menyusun laporan akuntabilitas kinerjanya sebagai wujud pertanggung jawaban atas segala tugas dan kewajiban yang diamanatkan kepadanya.

Thoha (2002:184) berpendapat bahwa Pada hakekatnya perilaku birokrasi merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman.

Adapun karakteristik perilaku birokrasi menurut Thoha (2002:185) sebagai berikut:

a. Karakteristik Individu:

- Kemampuan, • Kebutuhan, • Kepercayaan, • Pengalaman,
- Pengharapan.

b. Karakteristik Birokrasi,

- Hirarki, • Tugas, • Wewenang, • Tanggung Jawab, • Sistem Reward, • Sistem Kontrol

Jika karakteristik individu yang disebutkan berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut, maka timbullah perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi sebagai wujud dari interaksi antara karakter individu dengan karakter birokrasi tercermin dalam pola hubungan birokrasi pemerintahan, yaitu interaksi antara pemerintah sebagai pihak yang menjalankan tugas pelayanan pemerintahan, dengan pihak yang diperintah yaitu masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan dari pemerintah.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaikbaiknya bagi masyarakat. Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik, dan memberikan

kepuasan kepada publik.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di dinas kependudukan dan catatan sipil Pemerintah kabupaten Sidenreng Rappang diharapkan mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, akan tetapi masih ada saja keluhan yang disampaikan oleh masyarakat yang menyatakan bahwa kualitas pelayanan yang diberikan aparat birokrasi pemerintahan yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masih terbilang kurang, di antaranya masih saja ditemui aparat yang mengedepankan hubungan jabata atau golongan dari suatu masyarakat dalam mempercepat proses pelayanan baik itu proses pembuatan/pembaharuan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pengurusan surat izin usaha, dan lain-lain yang berkaitan dengan pelayanan sehingga masyarakat yang sebenarnya dulu datang ke kantor untuk mendapatkan pelayanan seringkali diperlambat karena oknum aparat yang bersifat diskriminatif dalam memberikan pelayanan, begitu pun dalam proses pengerjaannya yang tidak memiliki kepastian jangka waktu penyelesaiannya.

Fenomena tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pelayanan yang terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang belum berjalan secara optimal. Hal ini dikarenakan aktivitas pelayanan yang diberikan belum sesuai dengan keinginan masyarakat. Keinginan masyarakat terkait

dengan pelayanan antara lain yaitu: Aparat birokrasi berada di tempat saat dibutuhkan, bersikap ramah terhadap masyarakat yang dilayani, serta cepat tanggap dalam pemberian pelayanan. Kenyataannya aparat birokrasi setempat kurang memiliki perilaku yang bertanggung jawab atas pelayanan, kurang responsive terhadap kebutuhan masyarakat sebagai penerima pelayanan, serta kurang komitmen dan konsisten dalam melayani kebutuhan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Akibat dari perilaku tersebut, penyelenggaraan pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang belum berjalan secara optimal.

Perilaku birokrasi pemerintahan merupakan aktualisasi sikap seorang aparatur pemerintahan berupa tindakan atau aktivitas dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan secara bertanggungjawab, responsif, serta memiliki komitmen dan konsisten. Pelayanan yang dilakukan oleh aparatur birokrasi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat dikatakan berjalan secara optimal apabila memberikan pelayanan yang sebaikbaiknya kepada masyarakat. Sebaliknya pelayanan dapat dikatakan belum optimal apabila aparat birokrasi belum memberikan pelayanan yang sebaikbaiknya kepada masyarakat. Adapun wujud dari pelayanan publik pada kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang difokuskan pada pelayanan administrasi yaitu pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta

Kelahiran, Pindah Penduduk, dan lain-lain, sesuai dengan perilaku birokrasi aparat pemerintahan dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas.

Berdasarkan uraian, peneliti tertarik untuk meneliti dengan memilih judul: “Analisis Perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Sidenreng Rappang”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari hasil uraian latar belakang yang sudah dijelaskan maka diperoleh suatu perumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Penerbitan E-KTP dan Akta Kelahiran di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan perumusan masalah yang telah diuraikan sehingga tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui perilaku Aparat Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Penerbitan E-KTP dan Akta Kelahiran di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang .

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas sesuai lingkup permasalahan yang dibahas, adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Manfaat Akademis

Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi civitas akademika.

### 2. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan dapat membandingkan antara teori yang diperoleh dibangku kuliah dengan kenyataan yang ada dilapangan dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan.

### 3. Manfaat Praktik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi masyarakat tentang bentuk dan penyebab Perilaku-perilaku aparat birokrasi yang sering terjadi dalam birokrasi pemerintahan. Selain itu hasil penelitian ini dapat menjadi acuan pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang dalam mengambil langkah yang tepat dalam rangka meningkatkan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sidenreng Rappang.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Konsep Birokrasi

Konsep birokrasi pertama kali dikemukakan oleh Vincent de Gournay (1712-1759) ahli ekonomi, John Stuart Mill dan Gaetano Mosca, kemudian Max Weber yang menyatakan ciri birokrasi:

- 1) Pembagian tugas menurut aturan dan tata cara formal.
- 2) Sistem peraturan, ditetapkan terlebih dahulu untuk segala tugas yang dijalankan pegawai, untuk memastikan keseragaman pelaksanaan tugas dan menyesuaikan berbagai tugas..
- 3) Kewibawaan tersusun berdasarkan hierarki, seperti bawahan diawasi atasan, hubungan sub kordinat ditentukan aturan tertentu.
- 4) Tata cara impersonal, seorang pegawai melaksanakan tugasnya secara formal dan impersonal, artinya berdasarkan aturan tertentu tanpa diikuti emosi, kemarahan/kegairahan.
- 5) Penentuan pegawai didasarkan kelayakan seseorang, dan tidak boleh dihentikan sewenang-wenang, penghasilan dan kenaikan pangkat ditetapkan organisasi kinerjanya.

Pemerintah sebagai pelaksana birokrasi tidak bisa dilepaskan dari pelayanan publik, karena sebagai organisasi formal, birokrasi pemerintahan bertujuan untuk memberikan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat, akan tetapi dalam implementasinya birokrasi kadang diidentikkan dengan suatu pekerjaan yang bertele-

tele, lama, dan rigid (kaku). Bahkan birokrasi menurut Mardiasmo (2004:15) dianggap sebagai penyebab inefisiensi dan penghambat pembangunan, bukan sebagai fasilitator pembangunan, akhirnya birokrasi dicemooh di sana sini. Hal ini terjadi karena birokrasi sangat terkait dengan aturan-aturan yang berlaku di lingkungan birokrasi (pemerintahan). Walaupun demikian, birokrasi merupakan alat bagi pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik, sebagai perencana, sebagai pelaksana, dan pengawas kebijakan.

Pada setiap Negara di dunia ini pelaksanaan birokrasi tidaklah sama antara satu Negara dengan Negara lain, perbedaan ini sangat tergantung dari system pemerintahan yang dianut. Birokrasi dari setiap Negara merupakan instrument penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tidak mungkin dapat dielakkan, di mana ada Negara pasti ada birokrasi. Peter (1984) menggarisbawahi keberadaan peran yang amat sangat penting dari birokrasi bagi suatu Negara, sehingga dapat dikatakan eksistensi birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama Negara (pemerintah) untuk menyejahterakan masyarakat.

Secara konsep menurut Blau (1963) mengemukakan birokrasi adalah organisasi yang di tujukan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi, yang menurutnya memiliki ciri-ciri seperti spealisasi tugas-tugas, hirerarki otoritas, badan perundang-undangan, system pelaporan, dan personel dengan keterampilan dan

peranan khusus.

Weber (Suradinata, 2002:27) Birokrasi adalah sebagai salah satu system otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan. Dengan demikian birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur sesuatu pekerjaan yang harus dilakukan banyak orang. Sejalan dengan pendapat Weber dan Page (Suradinata, 2022:27) memformulasikan birokrasi sebagai tipe dari organisasi, dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrative besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematika pekerjaan orang banyak.

Dari pemahaman tersebut, maka jelaslah bahwa birokrasi adalah suatu usaha dalam mengorganisir berbagai pekerjaan agar terselenggara dengan teratur. Pekerjaan ini bukan hanya melibatkan banyak personil (birokrat), tetapi juga terdiri dari berbagai peraturan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Birokrasi diperlukan agar penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut terlaksana secara efisien, efektif, dan ekonomis.

Menurut Thoha (2003), birokrasi menunjukkan pada empat pengertian, yaitu:

- 1) Menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu.

Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro.

- 2) Menunjuk pada metode khusus untuk mengalokasikan sumber daya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan

dengan istilah pengambilan keputusan birokratis.

- 3) Menunjuk pada kebiroan atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain, pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statis organisasi.
- 4) Sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan.

Konsep birokrasi sesungguhnya berupa mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi, meskipun birokrasi yang keterlalu seringkali justru menimbulkan efek yang tidak baik. Dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasar pengetahuan teknis dan dengan efisiensi yang setinggi-tingginya. Di samping diberikan makna yang cukup positif tersebut, birokrasi juga sering dimaknai sebagai suatu proses yang berbelit-belit, waktu lama, biaya yang mahal dan menimbulkan keluhan kesah yang pada akhirnya ada anggapan birokrasi itu tidak efisien dan bahkan tidak adil.

## **2.2. Konsep Perilaku Birokrasi**

Perilaku pada hakikatnya merupakan fungsi interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya menurut Thoha perilaku seseorang tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan oleh seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungan.

Pemahaman tentang perilaku birokrasi tidak dapat terlepas dari

pemahaman tentang perilaku organisasi. Hal ini dikarenakan birokrasi merupakan salah satu bentuk organisasi rasional (Albrow, 2005: 109-132). Nimran (1996) mengatakan bahwa Perilaku organisasi adalah suatu sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam organisasi, berkenaan dengan studi sistematis tentang sikap dan perilaku, baik yang menyangkut pribadi maupun antar pribadi dalam konteks organisasi.

Secara konseptual, Thoha (1994: 4) berpendapat bahwa Perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu. Manusia berkaitan dengan aspek yang ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia demikian pula aspek yang ditimbulkan manusia terhadap organisasi.

Secara sosiologis, perilaku birokrasi dalam konteks pelayanan publik harus dipandang sebagai usaha penataan masyarakat. Para administrator sejauh mana mampu mengadakan teknik pendekatan masyarakat. Sebaliknya juga perlu dilihat sejauh mana rakyat bersedia dipimpin, diperintah dan diatur dalam hubungan antara manusia dalam masyarakat suatu negara. Pemerintah juga dianggap sebagai salah satu dari kelompok manusia, hanya bedanya pemerintah merupakan kelompok masyarakat memiliki kekuasaan mengatur dan memerintah.

Secara psikologis, perilaku birokrasi akan berkaitan dengan perilaku pribadi. Disiplin ilmu psikologi telah memberikan kontribusi dan terus menambah pengetahuan di bidang perilaku organisasi misalnya ahli-ahli teori belajar, teori kepribadian, psikologi budang konseling, dan organisasi (Muklas, 2005: 23). Pada awalnya psikolog organisasi ini terlibat dalam masalah kelelahan, kebosanan, dan faktor lain relevan dengan kondisi kerja yang bisa mengganggu efisiensi kerja, akhirnya kontribusi ini lebih meluas lagi, meliputi proses belajar, persepsi, kepribadian, latihan, efektifitas kepemimpinan, pemenuhan kebutuhan dan motivasi, kepuasan kerja, pengukuran sikap, teknik pemilihan pegawai, desain kerja, dan stress di tempat kerja.

### **2.3. Dimensi Perilaku Birokrasi**

Perilaku adalah aktualisasi sikap seseorang atau sekelompok orang dalam wujud tindakan atau aktivitas sebagai hasil interaksi dengan lingkungannya. Tindakan tersebut didasari atas dasar kebutuhan, tujuan dan motivasi, sedangkan lingkungan adalah organisasi dimana individu atau kelompok itu berkarya.

(Thoha, 2008) juga berpendapat bahwa wujud dimensi perilaku birokrasi sebagai sikap dan juga tindakan dalam memberikan pelayanan administrasi, yang meliputi tiga dimensi yakni: kedisiplinan, kepedulian dan tanggung jawab kerja. Ketiga dimensi ini akan menentukan keberhasilan suatu pekerjaan yang dilakukan oleh

setiap aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayanan administrasi kepada publik adalah sebagai berikut:

### **2.3.1. Kepedulian**

Kepedulian berkaitan dengan daya tanggap tentang apa yang menjadi keluhan maupun kebutuhan masyarakat yang akan dilayani. Aparatur yang peduli ialah perilaku birokrasi yang mempunyai daya tanggap yang tinggi dan cepat menanggapi apa yang menjadi keluhan maupun kebutuhan masyarakat. Sering dijumpai dalam memberikan pelayanan administrasi aparat pemerintahan yang menunjukkan perilaku tidak peduli sebagai orientasi kekuasaan yang dimiliki oleh aparat birokrasi

Menurut Bender dalam jurnal (Sari, Dessy Listiana and Rukiyah, 2016) kepedulian ialah menjadikan diri kita terikat dengan orang lain dan apapun yang terjadi terhadap orang tersebut. Orang yang selalu mengutamakan kepentingan orang lain dibandingkan dirinya sendiri adalah orang yang peduli dan orang yang peduli tidak akan menyakiti orang lain. Banyak nilai yang mengandung kepedulian seperti : perhatian, dermawan, kebaikan, membantu dan rasa kasihan. Kepedulian juga bukan merupakan hal yang dilakukan karena mengharapkan imbalan. Orientasi kekuasaan ini sering menjelma dalam sikap yang masih saja menonjolkan pandangan bahwa dialah yang dibutuhkan orang lain, sehingga hal tersebut memunculkan perilaku

membiarkan seseorang yang membutuhkan pelayanan administrasi menunggu atau mengulur waktu penyelesaian pemberian pelayanan administrasi. (Widodo, 2001) mengemukakan bahwa kepedulian dalam perilaku birokrasi merupakan.

### **2.3.2. Kedisiplinan**

Kedisiplinan merupakan perekat utama dalam membentuk dan mengembangkan perilaku birokrasi. Fredrich dalam (PUTRA, EKA and ILHAM, 2016) mengemukakan bahwa melalui kedisiplinan dari perilaku birokrasi akan terwujud keharmonisan kerja yang dinamis dalam mencapai suatu tujuan. Keharmonisan kerja dibingkai berdasarkan aturan, kelayakan dan kepastian untuk mewujudkan suatu kegiatan layanan yang berkualitas dan memuaskan. Menyikapi pentingnya pandangan tentang kedisiplinan dalam perilaku birokrasi, Semil (2005) menyatakan bahwa mengembang suatu kemampuan menjalankan kedisiplinan sebagai perwujudan perilaku birokrasi berarti telah mampu mengarahkan semua tindakan dalam mencapai tujuan organisasi. (Yaris, 2005) juga mengemukakan kedisiplinan merupakan prinsip yang dimiliki oleh orang yang memiliki perilaku birokrasi yang selalu mematuhi aturan, memiliki kepastian dalam menjalankan aktivitasnya dan juga representatif terhadap kewenangan dalam mengembang kepemimpinan organisasi.

Berdasarkan dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kedisiplinan kerja merupakan unsur penting dalam menentukan dan mengembangkan perilaku birokrasi untuk menjalankan aktivitas pelayanan administrasi dalam rangka mewujudkan kualitas pelayanan administrasi yang memuaskan dalam suatu organisasi.

### **2.3.3. Tanggung Jawab**

Hasibuan (1989: 70), tanggung jawab tercipta karena penerimaan wewenang. Tanggung jawab harus sama dengan wewenang yang dimiliki. Tanggung jawab timbul karena adanya hubungan antara atasan dan bawahan.

Tanggung jawab birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat mencakup beberapa hal yaitu tanggung jawab dalam mengemban tugas pelayanan kepada masyarakat secara professional, dalam konteks berkualitas, memenuhi kebutuhan dan menjawab permasalahan, tanggung jawab dalam mempertanggungjawabkan tugasnya termasuk dampak negatif, yang timbul ataupun kegagalan dalam proses pelayanan, serta tanggung jawab dalam mengakui kesalahan secara ikhlas dan bersedia meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Ndraha (2003: 116) menjelaskan makna pemerintahan

bertanggungjawab dari perspektif ilmu pemerintahan terdiri atas tiga dimensi yakni *Accountability*, *Obligation*, dan *Cause*, sebagai berikut:

1. *Accountability*, meliputi perhitungan, laporan pelaksanaan tugas yang disampaikan kepada atasan atau pemberi tugas, oleh bawahan atau yang diberi kuasa dalam batas-batas kekuasaan (tugas) yang diterimanya.
2. *Obligation*, yaitu tanggung jawab seorang pejabat pemerintahan dihubungkan dengan kedudukannya sebagai warga negara. Dalam hubungan ini ada tiga aspek, yakni: a) pemerintah wajib menjunjung tinggi kehormatan dan nama baik di dalam masyarakat, b) Wajib membedakan mana jabatan dan mana pribadi dan tidak boleh mencampur adukkan keduanya. Seorang pejabat tidak boleh memegang jabatan privat apapun dalam masyarakat. c) wajib menanggung segala akibat atau risiko jabatannya sebagai pemerintah,
3. *Responsibility* sebagai *cause* yakni faktor yang menggerakkan seorang pejabat untuk bertindak atau mengambil keputusan berdasarkan kehendak bebas. Sekali seseorang menjatuhkan pilihan dan memegangnya sebagai pendirian ia wajib menanggung segala konsekuensinya.

Ditegaskan oleh Ndraha (2006: 109), bahwa tanggung jawab sebagai *cause* yaitu tanggung jawab pemerintah baik eksekutif

maupun legislatif kepada rakyat atas segala akibat yang ditimbulkan oleh keputusan batinnya yang bersifat *free choice* sehingga ia bertindak dan membawa akibat tertentu kepada masyarakat dan lingkungannya. Jika terjadi sesuatu yang meresahkan, mengorbankan, merugikan atau membawa kesengsaraan rakyat akibat langsung dan tidak langsung kebijakannya yang diambil atas dasar *free choice*, maka pemerintah wajib mempertanggungjawabkannya kepada rakyat. Tanggung jawab ini lebih bersifat etis-moral dari pemerintah terhadap rakyatnya.

Tanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholders. Tanggung jawab penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat melalui indikator-indikator yang meliputi: 1) tanggung jawab pada tupoksi, yaitu setiap aparat harus mampu bertanggungjawab atas tugas pekerjaan pelayanan yang diwewenangkan dan melaksanakan fungsinya dengan baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; 2) tanggung jawab pada pimpinan, yaitu aparat harus dapat menjalankan segala kebijakan dan perintah pimpinan sebagai sebuah tanggung jawab yang harus dijalankan dengan baik; 3) tanggung jawab pada organisasi, yaitu setiap aparat harus mampu menjalankan tujuan dan nilai yang dianut

oleh kecamatan dalam melaksanakan aktivitas pelayanan kepada masyarakat; 4) tanggungjawab pada publik, yaitu aparat harus mampu memberikan pelayanan yang berkualitas, memuaskan dan sesuai dengan harapan publik. Keempat indikator tanggung jawab kerja ini menjadi penting untuk menentukan perilaku birokrasi dalam pelayanan publik.

Sejalan dengan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa segala pemerintah sebagai pejabat negara, baik eksekutif maupun legislatif di jenjang manapun bertugas, secara hukum mempunyai kewajiban mempertanggungjawabkan segala beban tugas yang telah diberikan kepadanya sebagai bentuk wujud pertanggungjawaban pada diri sendiri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. adanya pertanggungjawaban diberikan dapat memberi kepuasan kepada masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa perilaku birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, tidak saja berpijak dalam aturan hukum mengikatnya tetapi lebih pada perilaku otonom, yaitu tindakan atau kepuasan didasarkan pada kesadaran etik pilihan bebas dan kesediaan menanggung risiko serta bertanggung jawab pada dirinya. Menerima sanksi bersumber dari dalam dirinya, namun demikian, tanggung jawab akhir keputusan birokrasi pemerintah harus bermuara kepada kepentingan publik.

## 2.4. Konsep Perilaku

### 2.4.1. Pengertian Perilaku

Perilaku adalah segenap manifestasi hayati individu dalam berinteraksi dengan lingkungan, mulai dari perilaku yang paling nampak sampai yang tidak tampak, dari yang dirasakan sampai paling yang tidak dirasakan

Perilaku merupakan hasil daripada segala macam pengalaman serta interaksi manusia dengan lingkungannya yang terwujud dalam bentuk pengetahuan, sikap dan tindakan. Perilaku merupakan respon/reaksi seorang individu terhadap stimulus yang berasal dari luar maupun dari dalam dirinya (Notoatmojo, 2010). Sedangkan menurut Wawan (2011) Perilaku merupakan suatu tindakan yang dapat diamati dan mempunyai frekuensi spesifik, durasi dan tujuan baik disadari maupun tidak. Perilaku adalah kumpulan berbagai faktor yang saling berinteraksi.

Skinner (1938) dalam Notoatmodjo (2011) merumuskan bahwa perilaku merupakan respon atau reaksi seseorang terhadap stimulus (rangsangan dari luar). Pengertian ini dikenal dengan teori „S-O“R” atau “Stimulus-Organisme-Respon”. Respon dibedakan menjadi dua yaitu:

1. *Respon respondent* atau reflektif Adalah respon yang dihasilkan oleh rangsangan-rangsangan

tertentu. Biasanya respon yang dihasilkan bersifat relatif tetap disebut juga eliciting stimuli. Perilaku emosional yang menetap misalnya orang akan tertawa apabila mendengar kabar gembira atau lucu, sedih jika mendengar musibah, kehilangan dan gagal serta minum jika terasa haus.

2. Operan Respon Respon operant atau instrumental respon yang timbul dan berkembang diikuti oleh stimulus atau rangsangan lain berupa penguatan. Perangsang perilakunya disebut reinforcing stimuli yang berfungsi memperkuat respon. Misalnya, petugas kesehatan melakukan tugasnya dengan baik dikarenakan gaji yang diterima cukup, kerjanya yang baik menjadi stimulus untuk memperoleh promosi jabatan.

#### **2.4.2. Jenis-jenis perilaku**

Jenis-jenis perilaku individu menurut Okviana(2015):

1. Perilaku sadar, perilaku yang melalui kerja otak dan pusat susunan saraf,
2. Perilaku tak sadar, perilaku yang spontan atau instingtif,
3. Perilaku tampak dan tidak tampak,
4. Perilaku sederhana dan kompleks,
5. Perilaku kognitif, afektif, konatif, dan psikomotor.

### **2.4.3. Bentuk-bentuk perilaku**

Menurut Notoatmodjo (2011), dilihat dari bentuk respons terhadap stimulus, maka perilaku dapat dibedakan menjadi dua (2) yaitu :

1. Bentuk pasif /Perilaku tertutup (covert behavior)  
Respons seseorang terhadap stimulus dalam bentuk terselubung atau tertutup. Respons atau reaksi terhadap stimulus ini masih terbatas pada perhatian, persepsi, pengetahuan atau kesadaran dan sikap yang terjadi pada seseorang yang menerima stimulus tersebut, dan belum dapat diamati secara jelas oleh orang lain.
2. Perilaku terbuka (overt behavior) Respons terhadap stimulus tersebut sudah jelas dalam bentuk tindakan atau praktik, yang dengan mudah dapat diamati atau dilihat orang lain.

### **2.4.4. Bentuk-bentuk Perubahan perilaku**

Bentuk perubahan perilaku sangat bervariasi, sesuai dengan konsep yang digunakan oleh para ahli dalam pemahamannya terhadap perilaku. Bentuk – bentuk perilaku dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

1. Perubahan alamiah (*Neonatal chage*) : Perilaku manusia

selalu berubah sebagian perubahan itu disebabkan karena kejadian alamiah. Apabila dalam masyarakat sekitar terjadi suatu perubahan lingkungan fisik atau sosial, budaya dan ekonomi maka anggota masyarakat didalamnya yang akan mengalami perubahan.

2. Perubahan Rencana (*Plane Change*) : Perubahan perilaku ini terjadi karena memang direncanakan sendiri oleh subjek.
3. Kesiediaan Untuk Berubah (*Readiness to Change*) : Apabila terjadi sesuatu inovasi atau program pembangunan di dalam masyarakat, maka yang sering terjadi adalah sebagian orang sangat cepat untuk menerima inovasi atau perubahan tersebut (berubah perilakunya). Tetapi sebagian orang sangat lambat untuk menerima perubahan tersebut. Hal ini disebabkan setiap orang mempunyai kesiediaan untuk berubah yang berbeda-beda.

## **2.5. Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinas kelautan dan

perikanan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, yang dibentuk berdasarkan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
3. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan

pemerintahan umum.

4. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.
5. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **2. 6. Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dari pemerintah. Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut Kotler yang dikutip Tjiptono, yaitu berarti setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat *intangibile* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.

Pelayanan publik menurut Subarsono adalah: serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan kartu tanda penduduk (KTP), akte kelahiran, akte nikah dan akte kematian, dan lain sebagainya”.

Sedangkan menurut UU Nomor 25/2009, Bab I, Pasal 1 ayat (1), pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Thoha berpendapat bahwa pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangatlah dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari empowering yang dialami oleh masyarakat. Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat

semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

## **2. 7. Standar Pelayanan Publik**

Setiap penyelenggaraan pelayanan administrasi harus memiliki standar pelayanan publik, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi pelayanan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, dan juga adanya kepastian bagi penerima pelayanan dalam proses pengurusan berkas administrasi. Adapun komponen standar pelayanan publik Kabupaten Kabupaten Sidenreng Rappang yaitu:

- a. Dasar Hukum
- b. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas,
- c. Kompetensi pelaksana,
- d. Pengawasan internal
- e. Jumlah pelaksana
- f. Jaminan pelayanan
- g. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan

## **2. 8. Asas-Asas Pelayanan Publik**

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor

63/2003 sebagai berikut:

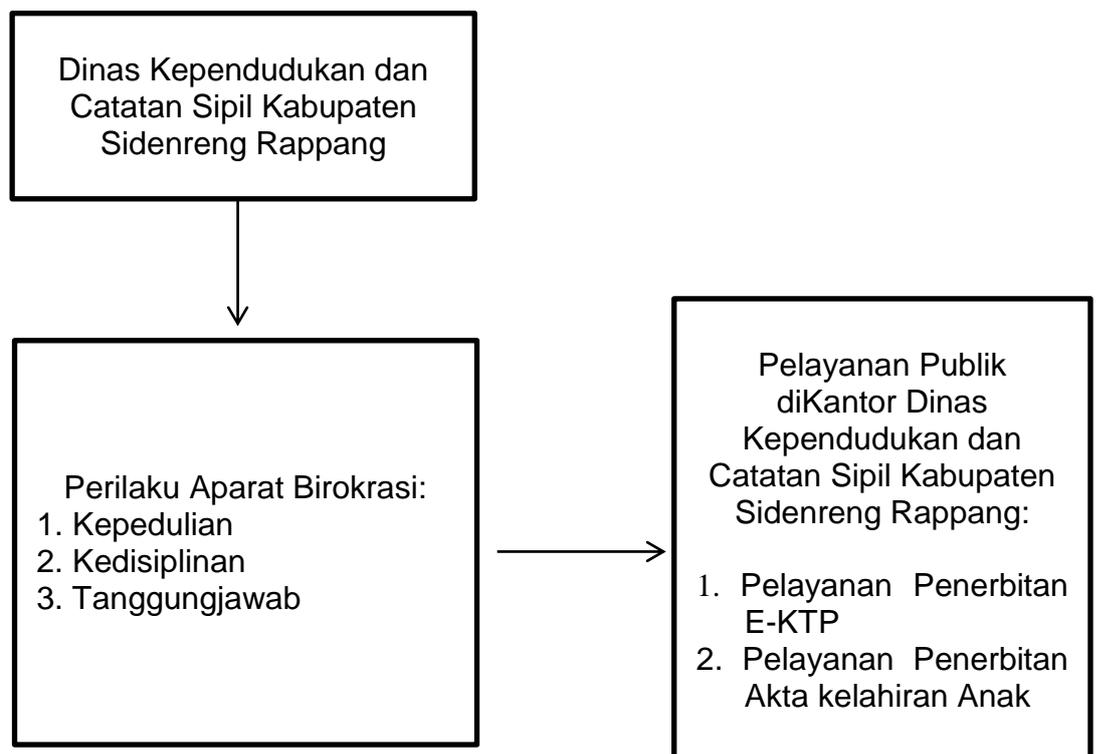
- 1) **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- 2) **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas
- 4) **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- 5) **Kesamaan Hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- 6) **Keseimbangan Hak dan Kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

## **2. 9. Pelayanan Administrasi Pemerintahan**

Pelayanan administrasi pemerintahan merupakan bentuk pelayanan pemerintah kepada masyarakat sebagai wujud pelaksanaan tugas umum pemerintahan. Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Kelahiran, dan Pindah Penduduk merupakan bentuk implementasi pendaftaran administrasi

kependudukan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

## 2. 10. Kerangka Konsep



Kerangka Pikir

GAMBAR 1.1