

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Penyelenggaraan pemerintahan kecamatan memerlukan adanya seorang pemimpin yang selalu mampu untuk menggerakkan bawahannya agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya untuk berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara berdayaguna dan berhasil guna. Keberhasilan pembangunan akan terlihat dari tingginya produktivitas, penduduk makmur dan sejahtera secara merata (Budiman, 2005:4).

Kondisi seperti ini tentunya tidak terlepas dari peranan sumber daya manusia (Rachbini, 2002:198). Pendapat seperti tersebut di atas sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang dalam penjelasannya menyatakan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya pegawai negeri.

Kecamatan dilihat dari sistem pemerintahan Indonesia, merupakan ujung tombak dari pemerintahan daerah yang langsung berhadapan dengan masyarakat luas. Citra birokrasi pemerintahan secara keseluruhan akan banyak ditentukan oleh kinerja organisasi tersebut. Masyarakat perkotaan yang peradabannya sudah cukup maju, mempunyai kompleksitas permasalahan lebih tinggi dibandingkan pada masyarakat tradisional sehingga diperlukan aparatur pelayanan yang profesional. Ketidaktergantungannya kepada alam menyebabkan masyarakat kota

sangat menghargai waktu. Persaingan yang ketat dan tajam menuntut adanya kecepatan, ketepatan, serta kecermatan pengambilan keputusan. Masyarakat perkotaan pada umumnya berorientasi ke masa depan. Penjelasan ini sejalan seperti yang dikemukakan oleh Ndraha (2001:88) bahwa dalam masyarakat yang tak berdaya (*powerless*) bersifat *nrimo* atau dibuat seperti itu, tuntutan tidak setajam dan tekanan terhadap struktur supra pada sistem politik tidak seberat jika masyarakat peka, sensitive, aktif, responsif dan vokal.

Kecamatan merupakan *line office* dari pemerintah daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan mempunyai tugas membina desa/kelurahan harus pula diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Sebagai sebuah organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat yang penuh dinamika, kecamatan mengalami banyak masalah sebagai organisasi administratif. Masalah yang dihadapi juga lebih banyak bersifat manajerial dibandingkan dengan masalah yang bersifat politik. Kompleksitas masalah yang dihadapi berkaitan erat dengan banyaknya jumlah penduduk yang dilayani, tingkat heterogenitasnya (asal usul, pendidikan, umur, kemampuan ekonomi) banyaknya desa/kelurahan bawahan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Wasistiono (2001:55) bahwa di tingkat kecamatan, camat adalah manajer puncak, oleh karena itu camat juga menjalankan keempat fungsi manajemen secara berimbang. Tanpa adanya dukungan pegawai yang memadai kualitas maupun kuantitasnya, maka camat akan lebih banyak menghabiskan waktu dan pemikirannya dibelakang meja menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan yang bersifat teknis administratif. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa kunci keberhasilan organisasi

terletak pada kinerja pegawai-pegawainya.

Organisasi kecamatan sebagai organisasi lokal yang sangat dekat dengan lingkungan masyarakat, keberadaannya sangat ditentukan oleh penerimaan masyarakat. Tingkat penerimaan masyarakat tersebut sangatlah ditentukan oleh sejauhmana tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Pelayanan yang dimaksudkan di sini adalah sejauhmana organisasi kecamatan tersebut memberikan kemudahan di dalam mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP), perijinan-perijinan, surat keterangan dan lain sebagainya.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat tersebut sangatlah bergantung sejauhmana efektivitas dan efisiensi dari organisasi kecamatan tersebut. Sebuah organisasi kecamatan yang efektif dan efisiensi dapat memberikan kemudahan-kemudahan kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan. Organisasi kecamatan yang efektif dan efisien memiliki ciri-ciri antara lain memiliki transparansi dalam pelayanan, kecepatan dalam pelayanan, prosedur pelayanan yang sederhana, biaya pelayanan yang sangat murah, tidak terdapat diskriminasi dalam pelayanan serta yang paling penting adalah adanya kepercayaan dan citra yang baik dari kantor kecamatan tersebut yang diberikan oleh masyarakat.

Dalam konteks tersebut, organisasi kecamatan secara lebih spesifik fungsi penyuluhan kepada masyarakat. Artinya dengan memberikan pelayanan yang efektif dan efisien kepada masyarakat tersebut, organisasi kecamatan telah menjalankan fungsi memberdayakan masyarakat terutama memberikan kemudahan-kemudahan serta peluang di dalam mengembangkan dirinya. Dalam konteks penyuluhan ini, organisasi kecamatan mempunyai fungsi untuk

memberdayakan masyarakat yang ada di wilayahnya. Secara administratif, organisasi kecamatan bertanggung jawab untuk melakukan penyuluhan kepada masyarakat.

Dipilihnya Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan didasarkan kepada asumsi bahwa organisasi tersebut berada dalam lingkup atau wilayah yang mempunyai karakteristik yang membedakan dengan daerah yang lain. Secara administratif organisatoris, Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan membawahi beberapa organisasi yang berada pada tingkat terendah yaitu organisasi kelurahan. Kedudukan Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan beserta perangkat organisasinya sebagai pamong merupakan organisasi pemerintah yang sangat vital, dimana organisasi ini secara langsung akan bersentuhan dengan permasalahan sosial masyarakat seperti bidang pemerintahan, bidang pembangunan, bidang kemasyarakatan dan bidang-bidang lainnya.

Berdasarkan kondisi di atas menunjukkan bahwa kinerja dari organisasi ini sebenarnya bergantung kepada bagaimana memberikan pelayanan yang efektif terhadap bidang-bidang tersebut yaitu dengan memberikan kemudahan-kemudahan kepada masyarakat. Di samping memberikan pelayanan tersebut, organisasi kecamatan juga harus dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat guna menjaga hubungan yang harmonis dengan masyarakatnya.

Berkenaan dengan persoalan kinerja organisasi Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan, hasil pengamatan penulis menunjukkan terdapat beberapa identifikasi permasalahan yang terkait dengan budaya organisasi antara lain:

Pertama, mekanisme pengambilan keputusan yang cenderung memusat (sentralistik). Hal ini ditunjukkan dengan adanya dominasi pimpinan (camat) dalam setiap pengambilan keputusan terutama yang berhubungan dengan perencanaan program kerja.

Permasalahan Kedua adalah terciptanya persepsi untuk selalu melayani pimpinan. Permasalahan ini sangat terkait dengan perilaku bawahan untuk selalu mengikuti dan menuruti semua yang diinginkan oleh pimpinan, terlepas apakah keinginan tersebut sesuai atau tidak dengan kepentingan organisasi.

Permasalahan ketiga adalah adanya pendelegasian wewenang yang kabur dari pimpinan. Setiap unit yang ada di bawah lingkungan Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan sebenarnya memiliki tingkat kewenangan yang luas terhadap tugas yang dibebankan, tetapi dalam kesempatan tertentu kewenangan tersebut dapat dikalahkan oleh kewenangan organisasi kecamatan dalam hal ini Camat sebagai pimpinan yang memiliki intervensi kewenangan yang tidak terbatas.

Hal tersebut menyebabkan terjadinya konflik kepentingan antara organisasi kelurahan dengan organisasi kecamatan. Contoh konkretnya adalah setiap pengalokasian dana yang telah ditentukan dalam Rakor Musbang (Rapat Koordinasi Musyawarah Pembangunan) tingkat kelurahan mengalami perubahan sampai dengan kurang lebih 50 % setelah diproses di tingkat kecamatan. Dengan adanya perubahan tersebut program-program kerja yang telah tersusun tidak dapat dilaksanakan secara efektif.

Dari beberapa contoh beberapa permasalahan yang ada di atas menunjukkan bahwa terdapat suatu bentuk karakter organisasi yang kurang

kondusif dalam organisasi pemerintahan kecamatan tersebut. Kondisi dan situasi seperti yang ada di atas berdampak kurang menguntungkan bagi kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan. Permasalahan-permasalahan tersebut di atas, dikategorikan sebagai sebuah persoalan Perilaku Organisasi.

Dari beberapa uraian di atas, maka yang menjadi kajian utama dalam menganalisis beberapa permasalahan yang terkait dengan perilaku organisasi Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan adalah mencari suatu bentuk pendekatan administratif yang sesuai. Menurut penulis, dengan melihat beberapa model pendekatan organisasi yang sesuai untuk mengkaji permasalahan perilaku organisasi di Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan adalah melalui model pendekatan perilaku.

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini mengambil judul "Analisis Organisasi Melalui Pendekatan Perilaku Terhadap Kinerja Pelayanan di Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan".

## **1.2. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan hal yang sangat penting dilakukan agar pelaksanaan penelitian dapat terarah dengan terfokus. Masalah adalah merupakan hambatan yang harus dipecahkan untuk mencapai suatu tujuan yang dimaksudkan.

Kekuatan kinerja organisasi yang ada pada Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan sangat ditentukan oleh perilaku kepemimpinan manajemen puncak pada organisasi tersebut. Hal ini ditandai oleh beberapa permasalahan pokok antara lain: Pertama, mekanisme pengambilan keputusan yang terpusat;

kedua adanya persepsi bawahan untuk selalu melayani pimpinan; dan ketiga, adanya pendelegasian wewenang yang kabur.

Berdasarkan Dari pernyataan masalah di atas dapat diturunkan ke dalam pertanyaan masalah penelitian yaitu; “Bagaimanakah proses pendekatan perilaku terhadap kinerja yang dilakukan pada Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan?”.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah: untuk mengetahui proses pendekatan perilaku terhadap kinerja yang dilakukan pada Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis, diantaranya :
  - a. Memperbanyak khasanah Ilmu Pengetahuan dalam dunia akademis khususnya dalam bidang kebijakan proses pendekatan perilaku terhadap kinerja yang dilakukan pada instansi pemerintahan.
  - b. Mempertajam dan mengembangkan teori-teori yang ada dalam dunia akademis khususnya mengenai proses pendekatan perilaku terhadap kinerja yang dilakukan pada instansi pemerintahan.
  - c. Untuk mengetahui realisasi dari proses pendekatan perilaku terhadap kinerja yang dilakukan pada Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota

Medan.

2. Manfaat Praktis, diantaranya :

a. Bagi penulis

Bagi penulis diharapkan penelitian ini bisa mengembangkan kemampuan penulis tentang proses pendekatan perilaku terhadap kinerja yang dilakukan pada khususnya dan khasanah ilmu pengetahuan lain selama mengikuti program studi magister administrasi publik.

b. Bagi Instansi Terkait

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai informasi tambahan sehingga dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mengevaluasi proses pendekatan perilaku terhadap kinerja yang dilakukan pada Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan.

c. Bagi peneliti Lain

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai informasi atau referensi tambahan bagi pembaca pada peneliti selanjutnya.

### 1.5. Kerangka Pemikiran

Teori perilaku merupakan pengembangan dari pendekatan hubungan manusiawi. Pendekatan ini memandang bahwa perilaku manusia dipengaruhi oleh sistem sosialnya. Perilaku dapat dipahami melalui tiga pendekatan, yaitu:

1. Rasional.

Model rasional memusatkan perhatiannya pada anggota organisasi yang diasumsikan bersifat rasional dan mempunyai berbagai kepentingan,



kebutuhan, motif dan tujuan. Pendukung model ini antara lain, Down dan Simon.

2. Sosiologis.

Model ini lebih memusatkan perhatiannya kepada pengetahuan antropologi, sosiologi dan psikologi. Pendukung model ini antara lain Bern.

3. Pengembangan hubungan manusi.

Model pengembangan hubungan manusia lebih memusatkan perhatiannya kepada tujuan yang ingin dicapai dan pengembangan berbagai sistem motivasi menurut jenis motivasi agar dapat meningkatkan produktivitas kerja. Pendukung model ini antara lain, Mc Gregor, Maslow, dan Bennis.

Keterbatasan dari pendekatan perilaku ini adalah bahwa beberapa ahli manajemen termasuk ahli perilaku percaya bahwa bidang perilaku tidak sepenuhnya nyata karena berkenaan dengan manusia yang bersifat unik. Model, teori dan istilah perilaku oleh ahli perilaku sangat kompleks dan abstrak untuk dipraktekkan para manajer. Dikarenakan perilaku manusia sangat unik, maka ahli-ahli perilaku sering berbeda dalam menyimpulkan penelitian, dan rekomendasinya pun sulit bagi manajer untuk memilih dan melaksanakannya.

Pendekatan umum. Sebuah hal pokok adalah pandangan manajer mengenai sifat dasar manusia. Pandangan yang positif (baik, rajin, bertanggung jawab dan rapi) akan membawa kepada penekanan pada kebutuhan harga diri dan kualitas diri, imbalan intrinsik, dan pekerjaan yang dikayakan. Pandangan yang pesimis (jahat, malas, tidak bertanggung jawab dan dungu) membawa ke penekanan kebutuhan fisiologis dan keamanan, imbalan ekstrinsik, dan kondisi

kerja. Suatu aspek yang halus dan sangat penting adalah gejala self fulfilling. Jika diasumsikan bahwa orang itu tidak bertanggung jawab dan malas, hanya tertarik dengan gaji dan keamanan dengan tugas yang mudah dan rutin, dan jika proses perencanaan dan pengawasan kita berfokus pada pembatasan perilaku manusia, maka prestasi mereka tidak akan melebihi apa yang seharusnya.

Pengawasan ketat dan, pengutamaan pada penekanan eksternal dari pada hasrat internal, dan aktivitas yang sangat diprogramkan, tidak akan memberikan banyak peluang untuk pertumbuhan dan pengembangan kemampuan individual. Asumsi yang optimis dapat pula membawa pada self fulfilling prophecies (ramalan swa-daya) dengan memberikan peluang dan mendorong perkembangan individual, pertumbuhannya dan aktualitas dirinya. Dengan memperoleh kesempatan itu, orang akan bangkit, tergerak untuk berprestasi baik, dan ingin meningkatkan kemampuan mereka dengan berjalanya waktu. Jadi, jika tak ada bukti yang menunjukkan sebaliknya, para manajer hendaknya dengan sekurang-kurangnya mulai dengan pandangan yang cukup optimis dengan sikap manusia sementara mereka menerapkan teori motivasi dalam praktek. Menurut Miles, orientasi manajer hendaknya ditujukan kepada sumber daya manusia dan pengembangannya dan tidak hanya dalam hubungan kemanusiaan mempertahankan moral dan kepuasan mereka.

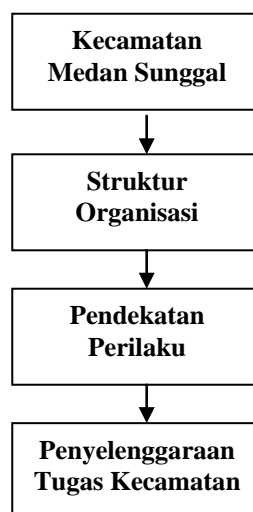
Perilaku yang diperkuat secara positif mungkin akan berlanjut dan meningkat, baik dipandang sebagai proses otomatis maupun disaring melalui proses sadar peningkatan kepuasan, dan keputusan untuk melakukan usaha di masa depan. Walaupun kecaman dan hukuman banyak dipakai untuk

mengendalikan perilaku, namun ini hanyalah pemecahan jangka pendek.

Walaupun tampaknya efektif menghentikan perilaku tertentu, namun hukuman itu mempunyai akibat kedua yang potensial, seperti meningkatnya ketegangan, menurunkan komunikasi, dan kecenderungan untuk menghindari si penghukum atau barangkali melawan. Kecaman adalah pendekatan yang negatif, ia berkonsentrasi pada apa yang tak boleh dilakukan. Kesempatan untuk memberikan penguatan positif tersedia di banyak organisasi kerja. Alat-alat yang paling efektif adalah:

1. Uang (jika dikaitkan dengan prestasi)
2. Pujian atau pengakuan
3. Kebebasan untuk memilih kegiatan sendiri
4. Kesempatan untuk melihat diri sendiri menjadi lebih baik
5. Kekuasaan untuk mempengaruhi kawan sekerja dan manajemen

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dibuat kerangka pemikiran dalam penelitian ini yaitu:



Gambar 1.  
Kerangka Pemikiran Penelitian