

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang keberadaanya tidak mungkin terelakan. Birokrasi adalah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara memiliki cita-cita mulia yaitu untuk menyejahterakan rakyatnya. Untuk itu negara harus terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan rakyatnya (Lumansik, 2019). Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya. Maka dari itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Dalam melaksanakan pelayanan tentunya ada beberapa asas yang harus dijadikan tolok ukur seperti tertera dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yaitu kesamaan hak, keprofesionalan, kecepatan dan kemudahan serta keterbukaan .

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena itu, setidaknya ada tiga alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan yaitu : Pertama, pluralisme politik. Diferensiasi pola kehidupan masyarakat mengakibatkan terbentuknya pluralisme politik yang

belum pernah terjadi pada jaman sebelumnya. Untuk menjawab aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, pemerintah harus melakukan departemenisasi yang sangat luas, dan itu hanya bisa dilaksanakan melalui birokrasi. Kedua, proses konsentrasi. Ini terjadi karena begitu banyak tugas-tugas finansial yang mesti dilaksanakan oleh birokrat sehingga mau tidak mau harus dapat memelihara gerak langkah birokrasi dengan sistem pertanggung jawaban yang pasti. Ketiga, kompleksitas teknologi. Hal ini juga menghendaki dibuatnya pola-pola rasional yang telah menjadi ciri khas birokrasi. Di samping itu, yang perlu diperhatikan adalah bahwa rasionalitas birokrasi hendaknya tanggap terhadap kehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku (Kumorotomo,1992:71).

Oleh karena keberadaan birokrasi sangat penting, maka peran birokrasi sangat menentukan keberlangsungan suatu negara dan masyarakat. Apabila kinerja birokrasi baik, produktif, kreatif dan inovatif maka baiklah keadaan negara dan masyarakatnya. Sebaliknya apabila kinerja birokrasi tidak baik, tidak produktif, tidak kreatif dan tidak inovatif, maka dapat menghancurkan negara dan masyarakat. Dengan demikian keberadaan birokrasi memiliki akibat ganda, yakni disatu sisi birokrasi dapat menjadi instrumen yang sangat bermanfaat bagi negara dan masyarakat, namun disisi lain birokrasi dapat menghancurkan negara dan masyarakat (Febrianda, 2009:2)

Di Indonesia sendiri, bicara tentang birokrasi pandangan masyarakat tidak lain adalah birokrasi pemerintah, yang di artikan oleh Miftah Thoha (2003:2), sebagai officialdom atau kerajaan pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya

adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Yahya Muhaimim dalam Thoha, (2003:2) mengungkapkan bahwa, birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah yang membantu pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan mereka ini menerima gaji dari pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi berfungsi menghubungkan pemerintah dengan rakyat dalam segi pelaksanaan kepentingan masing-masing. Pandangan yang sama juga diungkapkan Mas'ud Said bahwa birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya. Dengan demikian birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan (Mas'ud Said dalam Tjokrowinoto, dkk,2004:55).

Namun dalam menyelenggarakan tugas pemerintahnya atau melayani masyarakat, birokrasi diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit. Akibatnya birokrasi selalu diberi citra negatif yang tidak menguntungkan bagi birokrasi itu sendiri. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai institusi yang tidak tersentuh oleh kritik pihak luar. Tuntutan masyarakat mengenai perlunya perbaikan kualitas pelayanan dari birokrasi menjadi wacana sampai saat ini.

Dengan melihat berbagai kenyataan yang terjadi dalam tubuh birokrasi dewasa ini pada umumnya, seperti prosedur kerja yang berliku-liku, kurangnya disiplin dari aparatur birokrasi, lemahnya sumber daya manusia (SDM) aparatur, dan belum terwujudnya meritokrasi dalam tubuh atau lingkungan birokrasi maka bisa dikatakan bahwa birokrasi ini masih mengalami patologi.

Patologi birokrasi dalam arti kata lain adalah penyakit, perilaku negatif, atau penyimpangan yang dilakukan pejabat atau lembaga birokrasi dalam rangka melayani publik, melaksanakan tugas, dan menjalankan program pembangunan. Menurut Sondang P. Siagian (1984 : 35-81). Secara umum Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, sosial kultural dan teknologikal (Syarifudin, 2020).

Siagian (1994:35-145) yang mengidentifikasi bentuk-bentuk patologi kedalam lima kategori kelompok, yaitu: (1) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi; (2) Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional; (3) Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (4) Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif; (5) Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Tidak bisa kita pungkiri patologi (penyakit) birokrasi tersebut sudah lama menggrogoti birokrasi Indonesia, bahkan sudah berkembang menjadi sangat kompleks. Sehingga pada dasarnya bentuk-bentuk dan penyebab dari patologi itu sendiri dapat diidentifikasi. Namun dalam menemukan solusi dari patologi bukan perkara yang mudah, karena patologi itu sendiri memiliki keterkaitan

dengan aspek organisasional, baik aspek struktur maupun kultur. Hal ini seperti yang terjadi di Indonesia saat ini. Pemerintah Indonesia sudah sejak dulu merencanakan reformasi birokrasi namun sampai saat ini birokrasi pemerintah Indonesia belum terbebas dari penyakit (patologi) birokrasi itu sendiri.

Dalam kaitan dengan pelayanan publik dan menyejahterakan rakyat, birokrasi publik memiliki tanggung jawab dan kontribusi besar, karena dalam penyelenggaraan negara tidak bisa terlepas dari konteks pelayanan publik (public service) dan public affairs. Pelayanan publik hendaknya dilakukan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Konsekuensi dari pelayanan tersebut menjadi tanggung jawab dari birokrasi. Sehingga peran pemerintah banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi menjalankan tugas dan fungsinya.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, aparatur birokrasi atau birokrat harus memperhatikan sikap seperti kejujuran, cermat, dan disiplin seperti tertera dalam pasal 5 UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), dan diwajibkan dalam pelayanan kepada masyarakat harus memperhatikan kualitas dan standar pelayanan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pasal 21 menjelaskan tentang komponen standar pelayanan, yang sekurang-kurangnya meliputi: dasar hukum, persyaratan, prosedur, jangka waktu penyelesaian, produk pelayanan, biaya, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksanaan, pengawasan internal, penanganan pengaduan, jumlah pelaksana, jaminan keamanan dan evaluasi kinerja. Sehingga dalam pelayanan terwujudnya kepuasan dari masyarakat karena tingkat keberhasilan dari pelayanan oleh birokrasi dilihat dari kepuasan masyarakat.

Namun maraknya KKN, pelayanan yang berbelit-belit, serta tidak adanya standar yang pasti menjadi tantangan terbesar birokrasi dalam melaksanakan pelayanan yang efektif dan efisien. Sejumlah patologi birokrasi tersebut menjadi hambatan yang berat dan berarti dalam mewujudkan pelayanan yang menyejahterakan rakyat. Maka atas dasar inilah birokrasi Indonesia masih sangat jauh dari prinsip pelayanan *good governance* dan kepuasan masyarakat terhadap pelayan masih sangat minim, sehingga menyebabkan birokrasi Indonesia mendapat citra buruk dari masyarakat (Listriyanti Palangda, 2020).

Citra buruk birokrasi juga terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Trisianto tentang Patologi Birokasi Dalam Pelayanan Publik (Studi Pelayanan Pembuatan E-KTP di Unit Pelaksana Teknis Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kecamatan Tapung Tahun 2016). Berdasarkan hasil penelitiannya menjelaskan bahwa: 1) pelayanan yang bersifat diskriminatif, menunjukkan sikap bahwa kepedulian dimana sebagian warga masih kurang puas akan perbedaan dalam hal pelayanan yang diterima dan tentunya masih ada yang harus diperbaiki dalam sistem pelayanan tersebut; 2) daya tanggap (*responsivitas*) petugas pembuat E-KTP yang masih rendah dan kualitas hasil pekerjaan yang masih kurang baik; 3) masih terjadi adanya pungutan liar yang dilakukan oleh petugas pembuat E-KTP di kantor UPTD tersebut (Trisianto 2016:8-10).

Adapun penelitian lain yang berkaitan dengan patologi birokrasi pelayanan publik, yaitu Studi Etika Pelayanan Publik (Sudana dkk., 2009), yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Denpasar. Penelitian

ini menghasilkan beberapa kesimpulan, yaitu: (1) Etika birokrasi dalam pelayanan publik masih jauh dari harapan pada umumnya. Oleh karena itu timbul ketidak puasan masyarakat se bagai pengguna jasa yang nampak pada keluhan yang disampaikan dalam hal pelayanan KTP. (2) Berdasarkan indikator penelitian, etika birokrasi dalam pelayanan publik masih sangat jauh dari yang diharapkan. Fenomena pemberian pelayanan ini terlihat seperti tindakan aparat yang lebih mengharapkan balas jasa, adanya penyalahgunaan wewenang, menghindar dari tanggung jawab, pelanggaran terhadap aturan yang ditetapkan, dan munculnya diskriminasi dalam pelayanan (2009:6)

Memang pada dasarnya tidak ada birokrasi yang kebal terhadap patologi birokrasi yang sangat kompleks dan variasi. Dan ini menjadi tuntutan dan tantangan besar bagi birokrasi. Dalam situasi seperti ini birokrasi diharuskan untuk bertindak demi kepentingan negara dan berdasarkan aturan perundang-undangan. Demikian halnya dikantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur dalam menyelenggarakan pelayanan publik dituntut untuk bekerja secara profesional, responsif, transparan, efektif, dan efisien. Sehingga kepuasan pelanggan atau masyarakat terhadap pelayanan publik bisa tercapai. Namun kenyataan lain terjadi di lapangan, para pegawai dalam pelayanan jauh dari profesionalitas, sering kali tidak merespon atau lemahnya daya responsivitas dari para pegawai, bahkan terjadi pengutan liar dan nepotisme.

Berdasarkan uraian permasalahan yang terjadi di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaeten Manggarai Timur diatas, maka penulis tertarik

untuk melakukan penelitian dengan judul “ Patologi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik (Studi Pelayanan Pembuatan E-KTP di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur)”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah penelitian ini yakni sebagai berikut :

1. Bagaimanakah patologi birokrasi yang terjadi dalam pelayan pembuatan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupeten Manggarai Timur?
2. Faktor-faktor apa sebagai penghambat patologi birokrasi dalam pelayanan pembuatan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur?

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini adalah

1. Untuk menganalisis patologi birokrasi dalam pelayanan pembuatan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur
2. Untuk mengetahui faktor-faktor patologi birokrasi dalam pelayanan pembuatan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi akademisi

Penelitian ini diharapkan bisa memperkaya kajian teoritik dalam studi tentang birokrasi publik khususnya studi tentang patologi birokrasi dalam pelayanan publik.

2. Bagi pemerintah kabupaten Manggarai Timur khususnya bagi Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil

Diharapkan dalam memberikan pelayanan publik (pembuatan E-KTP) sebaiknya mengambil langkah yang tepat sehingga tercapai kepuasan masyarakat.

3. Bagi masyarakat diharapkan bisa memberi masukan kepada pemerintah setempat (Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur) dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan prosedur pelayanan.