

**SKRIPSI**

**PATOLOGI BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PELAYANAN  
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN  
PENCATATAN SIPIL KABUPATEN BONE**

**Disusun dan diajukan oleh:**



**OLEH**

**INDAH PURNAMAH**

**E051191029**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**LEMBARAN PENGESAHAN**

**SKRIPSI**

**PATOLOGI BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PELAYANAN  
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN  
PENCATATAN SIPIL KABUPATEN BONE**

Yang disusun oleh :

**INDAH PURNAMAH  
E051191029**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu  
Pemerintahan Universitas Hasanuddin  
pada tanggal 29 Desember 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

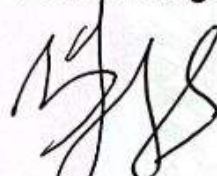
**Menyetujui :**

**Pembimbing I**



**Dr. Indar Arifin, M.Si.**  
NIP. 196304071989032003

**Pembimbing II**



**Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si.**  
NIP. 196804112000121001

**Mengetahui :**

**Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan**



**Dr. H. A. M. Rusli, M. Si.**  
NIP. 196407271991031001

**LEMBARAN PENERIMAAN**

**SKRIPSI**

**PATOLOGI BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PELAYANAN  
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN  
PENCATATAN SIPIL KABUPATEN BONE**

Disusun oleh :

**INDAH PURNAMAH**

**E051191029**

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

**Makassar, 29 Desember 2022**

**Menyetujui:**

**PANITIA UJIAN**

Ketua : Dr. Indar Arifin, M. Si.

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

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

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

Pembimbing : Dr. Indar Arifin, M. Si.

Utama

Pembimbing : Dr. H. Suhardiman Syamsu, S. Sos., M. Si.

Pendamping



## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Indah Purnamah  
NIM : E051191029  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan yang berjudul :

### **PATOLOGI BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN BONE**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain. Bahwa skripsi saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hanya karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 29 Desember 2022

Yang membuat pernyataan,



( Indah Purnamah )

## **KATA PENGANTAR**

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur kita haturkan kehadiran Allah SWT. yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "Patologi Birokrasi Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone". Pengajuan skripsi ini dilakukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana (S1) pada Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, baik materi maupun sistematika pembahasannya. Hal ini disebabkan terbatasnya waktu, pengetahuan, pengalaman, serta kemampuan yang dimiliki oleh penulis. Oleh karenanya, segala kritikan dan saran yang membangun yang berkaitan dengan skripsi ini akan penulis terima dengan senang hati.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih dan rasa hormat yang tak terhingga kepada ke dua orang tua tercinta Bapak Mustar dan Ibu Jumrawati serta saudara-saudari tersayang yaitu Syahrul, Danil dan Nawurah yang senantiasa memberikan semangat, doa, serta inspirasi dalam setiap hal sehingga penulis mendapatkan kemudahan dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terima kasih juga penyusun sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa M. Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Strata Satu (S1) di Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Dr. Phil. Sukri, M.Si. Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya yang telah menyediakan fasilitas dan suasana akademik yang berkualitas.
3. Bapak Dr. H. A. M Rusli, M. Si. Selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Dr. Indar Arifin, M.Si. selaku Pembimbing I sekaligus menjadi Dosen Pembimbing Akademik (PA) selama menempuh dunia perkuliahan dan telah bersedia meluangkan waktunya untuk membimbing, memotivasi dan mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi.
5. Bapak Dr. H. Suhardiman Syamsu, S. Sos., M. Si. selaku Dosen Pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

6. Dewan penguji yang telah bersedia memberikan motivasi, saran dan kritik yang membangun untuk kesempurnaan penyusunan skripsi.
7. Bapak/ Ibu Dosen serta Staf Departemen Ilmu Pemerintahan dengan penuh kesabaran dan keikhlasan memberikan ilmunya kepada penulis selama di bangku kuliah. Semoga ilmu yang diajarkan bermanfaat bagi penulis di dunia dan di akhirat.
8. Seluruh informan penulis di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone yaitu Kepala Dinas, Kepala Bidang beserta jajarannya juga masyarakat Bone yang bersedia menjadi informan dalam penelitian ini, juga keluarga Bapak Andi Asdar yang telah bersedia menjadi tuan rumah yang baik selama penelitian berlangsung.
9. Teman-teman Program Studi Ilmu Pemerintahan Angkatan 2019 (Elisa, Ayu, Okta, Fauzia, Cici, Indah) khususnya Indah Apriani dan Fitri SN terima kasih telah menjadi sahabat yang pengertian dan selalu memotivasi penulis agar menyelesaikan skripsi ini.
10. Teman-teman dari UKM Pencak silat Panca Suci Fisip Unhas, Teman-teman dari UKM Hockey Unhas khususnya Anisa dan Teman-teman dari Resimen Mahasiswa 701 Unhas khususnya Cer53in. Juga Keluarga besar KKN Posko Makkaresoe.
11. Keluarga Besar tercinta yang selalu mensupport penulis, dan kepada Paman Andi Patarai dan Bibi Nurhaera yang telah

memberikan kesempatan untuk tinggal di rumahnya selama penulis menempuh pendidikan. Juga kepada Kakak Shahirman yang telah mengarahkan, memotivasi, dan mengajarkan penulis banyak hal sehingga mampu menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan, motivasi dan bantuan kepada penulis.

13. Terakhir, terima kasih kepada diri sendiri yang senantiasa semangat dan tegar demi mewujudkan impian yang selalu didambakan oleh kedua orang tua penyusun.

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati, penyusun berharap semoga Allah SWT. selalu melimpahkan karunia-Nya dan membalas segala amal baik dan pengorbanan yang telah diberikan oleh semua pihak yang terlibat. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua masyarakat. Penyusun telah berusaha menyajikan skripsi ini dengan sebaik mungkin sesuai dengan kemampuan penyusun, namun masih terdapat kelemahan dan kekurangannya.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 27 Desember 2022



Indah Purnamah  
NIM: E051191029



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENERIMAAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xiii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xiv</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	9
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>12</b>
2.1 Birokrasi Pemerintahan .....	12
2.1.1 Konsep Pemerintahan .....	12
2.1.2 Konsep Birokrasi .....	17
2.1.3 Hubungan antara Birokrasi dengan Pemerintahan .....	30
2.1.4 Etika Birokrasi Pemerintahan .....	33
2.2 Patologi Birokrasi Pemerintahan .....	35

2.2.1 Bentuk Patologi Birokrasi Pemerintahan .....	38
2.3 Pelayanan Publik .....	47
2.4 Pelayanan Administrasi Kependudukan .....	53
2.4.1 Kartu Tanda Penduduk (KTP) .....	55
2.5 Kerangka Konsep .....	56
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>57</b>
3.1 Pendekatan dan Strategi Penelitian .....	57
3.2 Lokasi Penelitian .....	57
3.3 Fokus Penelitian .....	57
3.4 Sumber Data .....	58
3.5 Teknik Pengumpulan Data .....	59
3.6 Teknik Analisis Data .....	60
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>62</b>
4.1 Deskripsi atau Lokasi Penelitian .....	62
4.1.1 Gambaran Umum Kab. Bone .....	62
4.1.2 Profil Disdukcapil Kab. Bone .....	63
4.1.3 Visi dan Misi Disdukcapil Kab. Bone .....	64
4.2 Struktur, Tugas dan Fungsi Disdukcapil Kab. Bone .....	65
4.2.1 Struktur Organisasi.....	65
4.2.2 Tugas dan Fungsi.....	66
4.3 Sumber Daya Perangkat Daerah Disdukcapil Kab. Bone.....	86
4.4 Data Kependudukan Kabupaten Bone .....	90
4.4.1 Proporsi Penduduk Kab. Bone Menurut Kecamatan.....	90

4.4.2 Proporsi Penduduk Kab. Bone Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin .....	92
4.5 Mekanisme Pelayanan Pembuatan KTP .....	93
4.5.1 Aturan Pelayanan KTP .....	94
4.5.2 Proses Pelayanan KTP .....	96
4.6 Pembahasan Hasil Penelitian .....	99
4.6.1 Bentuk Patologi Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Kartu Tanda Penduduk diDisdukcapil Bone .....	99
4.6.1.1 <i>Disfunctions Of Bureucracy</i> .....	99
4.6.1.2 <i>Mal- Administrations</i> .....	114
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>131</b>
5.1 Kesimpulan.....	131
5.2 Saran.....	133
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>136</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>139</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Klasifikasi Pegawai Berdasarkan Pangkat Golongan Tahun 2022 Disdukcapil Kabupaten Bone .....	87
Tabel 2	Klasifikasi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2020 Disdukcapil Kabupaten Bone .....	88
Tabel 3	Daftar Nama ASN Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone .....	88
Tabel 4	Jumlah Penduduk Kabupaten Bone Menurut Kecamatan Tahun 2022 .....	91
Tabel 5	Jumlah Penduduk Kabupaten Bone Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin Tahun 2022.....	92
Tabel 6	Matriks Hasil Wawancara terkait Disfungsi Birokrasi berdasarkan Struktur Birokrasi di Disdukcapil Kabupaten Bone .....	103
Tabel 7	Matriks Hasil Wawancara terkait Aturan Pelayanan KTP di Disdukcapil Kabupaten Bone .....	107
Tabel 8	Matriks Hasil Wawancara terkait Proses dalam Pelayanan KTP di Disdukcapil Kabupaten Bone .....	111
Tabel 9	Matriks Rekapitulasi Analisis terhadap <i>Disfunctions Of</i> <i>Bureaucracy</i> Pelayanan KTP di Disdukcapil Kab. Bone .....	113
Tabel 10	Matriks Hasil Wawancara terkait Perilaku Korupsi dalam Pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) .....	116
Tabel 11	Matriks Hasil Wawancara terkait Perilaku Tidak Sensitive dalam Pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) .....	120
Tabel 12	Matriks Hasil Wawancara terkait Sikap Arogan dalam Pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) .....	124

Tabel 13 Matriks Hasil Wawancara terkait Miskomunikasi dalam Pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) .....	128
Tabel 14 Matriks Rekapitulasi Analisis Hasil Wawancara terhadap Mal- Administrasi pelayanan KTP di Disdukcapil Bone .....	129

### **DAFTAR GAMBAR**

Kerangka Konsep .....	56
-----------------------	----

## **ABSTRAK**

**Indah Purnamah, Nomor Induk Mahasiswa E051191029 Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin menyusun skripsi dengan judul "Patologi Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone" dibawa bimbingan Ibu Dr. Indar Arifin, M. Si. selaku pembimbing I dan Bapak Dr. H. Suhardiman Syamsu, S. Sos., M. Si. selaku pembimbing II.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk patologi birokrasi yang terjadi dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumentasi. Adapun Lokasi penelitian bertempat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ditemukan patologi birokrasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone dalam bentuk disfungsi dalam birokrasi dan maladministrasi. Disfungsi birokrasi dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) seperti koordinasi yang bermasalah yang dipengaruhi oleh ketidaksesuaian antara otoritas jabatan dengan keahlian atasan yang berakibat pada rendahnya kualitas kerja pegawai dalam melayani masyarakat, aturan yang cenderung kaku, serta prosedur pelayanan yang berbelit-belit. Kemudian maladministrasi yang ditemukan dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) seperti pungutan liar, sikap pegawai yang tidak responsif, sikap pegawai yang sewenang-wenang dalam pelayanan dan terjadi miskomunikasi.

**Kata Kunci :Patologi Birokrasi, Administrasi Kependudukan, Kartu Tanda Penduduk.**

## **ABSTRACT**

***Indah Purnamah, Student Identification Number E051191029 Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University compiled a thesis entitled "Pathology of Government Bureaucracy in Population Administration Services at the Department of Population and Civil Registration of Bone Regency" under the guidance of Mrs. Dr. Indar Arifin, M.Sc. as supervisor I and Dr. H. Suhardiman Syamsu, S. Sos., M. Si. as supervisor II.***

*This study aims to determine the form of bureaucratic pathology that occurs in the service of Identity Cards (KTP) at the Department of Population and Civil Registration of Bone Regency.*

*This study used a descriptive qualitative approach with data collection techniques in the form of observation, interviews and documentation. The research location is located at the Department of Population and Civil Registration of Bone Regency.*

*The results showed that bureaucratic pathology was found in the Population and Civil Registration Office of Bone Regency in the form of bureaucratic dysfunction and maladministration. Bureaucratic dysfunction in the service of Identity Cards (KTP) such as problematic coordination which is influenced by a mismatch between position authority and supervisor's expertise which results in low quality of work of employees in serving the community, rules that tend to be rigid, and convoluted service procedures. Then the maladministration found in the service of Identity Cards (KTP) such as extortion, unresponsive employee attitudes, arbitrary employee attitudes in service and miscommunication occurs.*

***Keywords : Bureaucratic Pathology, Population Administration, Card Resident Mark.***

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1 Latar Belakang**

Pemerintahan pada hakikatnya merupakan instrument negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Kehadiran pemerintahan dalam sebuah negara menjadi momentum bagi warga dalam mewujudkan tujuan-tujuan tertentu seperti ketentraman, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat (Raihan, 2021). Hal tersebut sejalan dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara berkewajiban untuk melayani pemenuhan hak dan kebutuhan dasar setiap warga negara dan penduduk, seperti kebutuhan akan barang, layanan jasa, politik, sosial, keamanan dan lain sebagainya. Demi terwujudnya hak-hak dan kebutuhan dasar tersebut, maka negara kemudian menciptakan suatu lembaga pemerintahan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang diwujudkan dalam suatu sistem administrasi yang disebut birokrasi pemerintahan.

Birokrasi pemerintahan adalah sebuah sistem yang dijalankan oleh aparat pemerintah yang memiliki kekuasaan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Blau dan Mayer (2020) menyebut birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrasi yang besar



dengan cara mengoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang dalam suatu organisasi.

Birokrasi merupakan organ pemerintahan yang dibentuk untuk menjalankan tata pemerintahan yang baik, namun dalam menjalankan perannya acapkali ditemukan berbagai hambatan dan penyimpangan yang dipengaruhi oleh fenomena sosial baik internal maupun eksternal organisasi. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Benveniste (1991) dalam (Sawir, 2020) yang menyatakan bahwa birokrasi dicirikan sebagai sesuatu yang buruk dan harus dihilangkan bahkan dianggap sebagai suatu penyakit.

Pandangan Benveniste (1991) tersebut didukung dengan munculnya persepsi masyarakat terhadap sistem birokrasi bahwa birokrasi yang kemudian menjadi akar penyebab dari timbulnya berbagai masalah dalam pelayanan administrasi. Seperti jalannya pemerintahan dan layanan administrasi yang tersendat dan berbelit-belit, tidak ada kepastian waktu penyelesaian layanan, diskriminatif, pelayanan yang mahal, tidak transparan, dan lain sebagainya yang merupakan golongan dari patologi birokrasi pemerintahan.

Gejala patologi birokrasi pemerintahan merupakan masalah umum yang telah menggerogoti birokrasi pemerintahan sejak dulu hingga saat ini, sebab patologi birokrasi telah tumbuh subur, mengakar, dan membudaya dalam struktur birokrasi pemerintahan

di Indonesia. Birokrasi telah terbiasa menjadi simbol kemakmuran dan kerajaan bagi aparatnya untuk mendapat pelayanan dari masyarakat (Syahril, 2021). Menurut (Hasyem & Ferizaldi, 2020) patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku.

Blau, Osborne, JW School (Thoha: 2003) dalam (Hasyem & Ferizaldi, 2020) mendefinisikan patologi birokrasi sebagai penyakit, perilaku negatif atau deviasi yang dilakukan baik individu, pejabat, maupun lembaga birokrasi secara kolektif. Patologi birokrasi dalam tubuh organisasi pemerintahan merupakan penyimpangan dalam sistem organisasi (Dwiyanto, 2011: 59). Adapun beberapa bentuk penyimpangan yang dimaksud seperti *mark up* anggaran, penggelapan, manipulasi, suap, birokrasi yang gemuk dan terfragmentasi, serta terjadinya KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dalam birokrasi pemerintahan.

Smith (1988) yang dikutip dalam (Ma'ruf, 2010), menyebutkan dua konsep sebagai bentuk patologi birokrasi, antara lain:

1. *Disfunctions of bureaucracy*, yaitu berkaitan dengan struktur, aturan, dan proses atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang buruk, sehingga tidak

mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi institusi.

2. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korupsi, tidak sensitif, arogan, miskomunikasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Bentuk patologi birokrasi menurut Smith (1988) tentu saja bertentangan dengan Undang-Undang (UU) Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang menjelaskan terkait asas-asas pelayanan publik (pasal 4), bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

Birokrasi sebagai organ pemerintahan berperan penting dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara profesional. Artinya, birokrat dituntut memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya. Menurut Ryas Rasyid (2007) fungsi pemerintahan pada hakikatnya terdiri atas tiga yaitu fungsi pelayanan (*service*) yang akan menghadirkan keadilan, fungsi pemberdayaan (*empowerment*) yang mendorong

kemandirian dan fungsi pembangunan (*development*) yang menciptakan kemakmuran dalam masyarakat (Ndraha, 2008). Sepanjang tugas, fungsi dan tanggung jawab tersebut dijalankan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah akan terwujud (Sawir, 2020).

Realitasnya birokrasi sebagai instrument negara kurang mewujudkan fungsi pelayanan yang baik kepada masyarakat. Menurut Moenir, yang dimaksud dengan fungsi pelayanan adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok atau instansi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Moenir, 2008). Namun harapan terwujudnya pelayanan yang baik hanya sebatas fatamorgana, karena tidak jarang ditemukan keluhan-keluhan masyarakat akan ruwet dan buruknya pelayanan dalam sistem birokrasi pemerintahan.

A.M. Rusli (2014) menyebutkan bahwa keberhasilan penyelenggaraan pelayanan secara umum ditentukan oleh 3 (tiga) aspek, yaitu pola penyelenggaraan; dukungan sumber daya manusia; dan kelembagaan. Berdasarkan ketiga aspek keberhasilan tersebut, maka penelitian ini difokuskan untuk mengkaji salah satu dari aspek tersebut yaitu aspek sumber daya manusia yang ditekankan pada perilaku birokrat khususnya yang bersifat patologis dalam pelayanan administrasi kependudukan.

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain (Pasal 1 UU No. 24 tahun 2013).

Pelayanan administrasi kependudukan diselenggarakan dan dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, dimana lembaga ini merupakan lembaga resmi yang berkewajiban untuk mendaftarkan peristiwa kependudukan dan mencatat peristiwa penting, mencetak, menerbitkan dan mendistribusikan dokumen kependudukan (UU No. 24 Tahun 2013). Adapun bentuk pelayanan administrasi kependudukan yang menjadi objek penelitian ini adalah pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), karena Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan kartu identitas resmi penduduk yang sangat penting dikarenakan menjadi syarat utama bagi masyarakat mendapatkan pelayanan dari pemerintah dan swasta, seperti pelayanan pengurusan Paspor, pembukaan rekening Bank, dan lain sebagainya.

Salah satu daerah di Indonesia yang melaksanakan pelayanan administrasi kependudukan adalah Kabupaten Bone. Kabupaten Bone merupakan salah satu Kabupaten yang memiliki luas dan jumlah penduduk yang cukup tinggi. Sehingga

berpengaruh terhadap kepadatan pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dalam implementasinya kerap kali didukung dengan variable-variabel birokrasi yang bermasalah yang kemudian menjadi akar penyebab terjadinya patologi birokrasi pemerintahan. Hal tersebut berarti bahwa tingginya tingkat kebutuhan masyarakat terhadap suatu pelayanan maka akan berbanding lurus dengan tingkat maladministrasi yang terjadi. Hal tersebut dibuktikan dari beberapa pernyataan dari masyarakat terhadap pelayanan yang diterima di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone.

Berdasarkan pengamatan awal, ditemukan beberapa patologi birokrasi dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Beberapa kendala dan keluhan dari masyarakat Kabupaten Bone dalam menerima pelayanan, seperti terjadinya transaksi ilegal antara masyarakat (penerima layanan) dengan aparat pemerintah (pemberi layanan) yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Terjadinya transaksi tersebut disebabkan karena masyarakat menginginkan pelayanan yang berkualitas, sehingga penggunaan perantara (calo) menjadi solusi agar pelayanan lebih mudah dan cepat. Seperti fakta yang ada bahwa ada oknum masyarakat yang menggunakan jasa calo ketika melakukan pengurusan KTP, dimana dalam berkas administrasinya diselipkan sejumlah uang guna mempercepat proses pelayanan.

Secara praktis, tindakan tersebut memberikan keuntungan secara timbal balik antara pengguna layanan dengan pemberi layanan, dimana pengguna layanan mendapatkan pelayanan yang cepat sedangkan pemberi layanan mendapatkan upah. Meskipun demikian tindakan tersebut secara langsung merugikan masyarakat (pengguna jasa) lain yang tidak menggunakan jasa perantara.

Penggunaan perantara atau kerabat yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tersebut bagi masyarakat merupakan suatu hal yang harus ada, karena cukup rumit mendapatkan pelayanan yang cepat, bahkan ada masyarakat yang harus menunggu berjam-jam agar dapat dilayani. Fakta tersebut menunjukkan bahwa tindakan diskriminasi pelayanan masih melekat dalam birokrasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone. Tindakan diskriminatif tersebut dapat dilihat dari tindakan pilih kasih aparat dalam memberikan pelayanan terhadap pengguna jasa baik dari sisi materi, status sosial, dan kekerabatan.

Selain itu, akibat dari Pandemi *Covid-19* maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memberlakukan pelayanan secara *online* melalui pesan *whatsapp*, tujuannya tidak lain agar mempermudah masyarakat dalam melakukan pengurusan administrasi kependudukan seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP). Namun realitasnya, pelayanan dengan sistem online menuai banyak keluhan dari masyarakat karena pendaftaran berkas

membutuhkan waktu yang cukup lama baru terverifikasi sehingga pelayanan tersebut tidak efisien (*Insting Jurnalis.com*).

Beberapa uraian tersebut merupakan bukti bahwa pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone belum mampu terlepas dari patologi birokrasi menurut Smith (1988). Oleh karenanya penting bagi penulis melakukan penelitian yang berfokus pada pelayanan administrasi kependudukan yakni pelayanan Kartu tanda Penduduk (KTP), sebab birokrasi merupakan instrumen penting dalam sebuah negara sehingga munculnya patologi birokrasi tersebut menjadi masalah yang harus segera diatasi. Maka dari itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Patologi Birokrasi dalam Pelayanan Administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana bentuk patologi birokrasi yang terjadi dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone?



### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk patologi birokrasi yang terjadi dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kemajuan ilmu pemerintahan khususnya yang berkenaan dengan bentuk-bentuk patologi birokrasi pemerintahan di Indonesia.

#### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi masyarakat tentang bentuk patologi birokrasi yang sering terjadi dalam birokrasi pemerintahan. Selain itu hasil penelitian ini dapat menjadi acuan pemerintah Kabupaten Bone khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam mengambil langkah yang tepat dalam rangka

peningkatan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone.

### 3. Manfaat Metodologis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai tambah, kemudian dapat dibandingkan dengan penelitian ilmiah lainnya, terkhusus pada bentuk patologi birokrasi pemerintahan dalam pelayanan administrasi kependudukan khususnya dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Birokrasi Pemerintahan**

#### **2.1.1 Konsep Pemerintahan**

Dalam perspektif filosofi pemerintahan, keberadaan masyarakat dalam suatu negara terbentuk dari adanya kontrak sosial untuk hidup bersama. Namun dalam kehidupan bermasyarakat setiap individu memiliki *interest* yang berbeda satu sama lain yang akan berubah menjadi sebuah *problem* dan konflik antar individu dan kelompok. Untuk mengatur permasalahan tersebut, maka ditetapkanlah berbagai macam peraturan, namun untuk menjamin berlakunya peraturan tersebut diperlukan pemimpin yang memiliki kekuasaan dan berkewajiban mengatur dan menyelesaikan permasalahan masyarakat, menegakkan keadilan serta mencapai tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat. Konsep inilah yang kemudian menjadi awal kemunculan pemerintah. Pemerintahan dibentuk oleh suatu masyarakat atas dasar kontrak sosial untuk mengatur tertib sosial agar masyarakat dapat menjalani kehidupan secara wajar (Setiyono, 2016).

Etimologi "pemerintahan" berasal dari kata dasar "perintah" yang berarti suatu kekuasaan untuk melakukan suatu kegiatan atau suatu perbuatan untuk kepentingan kekuasaan itu

sendiri dan atau mengurus dan mengatur suatu hal. Kata “perintah” kemudian mendapat awalan “pe” menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus suatu negara. Kemudian ditambah akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan” yang berarti perbuatan cara atau perihal dan badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi.

Perintah dalam konsepsi pemerintahan mengandung empat unsur yang menjadi ciri khas menurut Surianingrat (1987) dalam Ali, dkk. (2015; 16) antara lain: (1) adanya keharusan menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan; (2) adanya dua pihak yaitu yang memberi dan menerima perintah, (3) adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan menerima perintah, (4) adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah. Keempat unsur inilah yang membedakan pemerintah dalam pemerintahan dengan “*to order*” dalam konsepsi administrasi atau “*to direction*” dalam konsepsi manajemen dan atau konsepsi “*to guide*” dalam konsepsi pembimbingan dan penyuluhan. Berdasarkan uraian tersebut maka, secara etimologi pemerintahan adalah perintah yang berlangsung dalam hubungan fungsional antara pemerintah dan rakyat dalam pelaksanaan kehendak pemerintahan Ali, dkk (2015; 16).

Ikatan otoritas pemerintahan dengan rakyat dalam penyenggaraan pemerintahan melahirkan pengertian pemerintahan sebagaimana dirumuskan oleh Iver (1885) dalam Ali, dkk (2015;17) bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan adalah organisasi sekelompok manusia dibawa otoritas dan mitos mereka yang selalu berubah-ubah pada dasarnya berdaulat sama atas yang memerintah ataupun yang diperintah.

Surianingrat (1987) dalam Ali, dkk (2015; 18) merumuskan bahwa pengertian pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, demokratis, dan pemerintahan yang diktator, dan sebagainya. Sebagai perbuatan atau tindakan, maka pemerintahan yang adil dan sebagainya dimaksudkan bahwa pemerintahan yang menghendaki atau menyelenggarakan suasana yang adil yang pada gilirannya memberikan petunjuk, bahwa pengertian pemerintahan dapat juga dilihat dari cara pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Inu Kencana Syafie (2003; 3) mendefinisikan pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit. Secara luas, yang dimaksud dengan pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan dan derajat kehidupan rakyat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri. Dengan kata lain

pemerintahan yang dimaksud menyelenggarakan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sementara pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara.

Perkembangan konsep pemerintahan selalu mengalami perubahan dan perkembangan terus-menerus seiring dengan berjalannya waktu. Pada dasarnya pemikiran pemerintahan dimulai dari pemikiran tentang pemerintahan monarki dengan paradigma fokus pemerintahan diletakkan pada hubungan raja dengan rakyatnya yang melahirkan paradigma pemerintahan sebagai kekuasaan raja terhadap rakyatnya yang berawal dari kekuasaan absolut, di mana rakyat sebagai pengabdian, pelayan terhadap raja. Paradigma demikian berkembang menjadi kekuasaan yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang tertulis yang dibuat dalam rangka kehidupan bernegara dalam bentuk monarki (Ali, dkk. 2015).

Paradigma berikutnya adalah lahirnya pembatasan perintah seorang raja melalui lembaga perwakilan yang dibentuk oleh rakyat, baik melalui pemilihan umum maupun keterwakilan. Dalam paradigma ini, kekuasaan raja hanya sebagai lambang dari suatu pemerintahan monarki. Namun, segala penyelenggaraan pemerintahan yang telah dilaksanakan oleh

rakyat terwakili oleh seorang perdana menteri hasil pilihan para wakil rakyat di parlemen (Ali, dkk. 2015).

Setelah kehidupan monarki, berubah dari aristokrasi, oligarki, yang pada akhirnya memunculkan pemerintahan negara hukum dengan sistem demokrasi. Paradigma pemerintahan demokrasi berkembang dari demokrasi perintah rakyat yang dalam kepengaturan secara fungsional oleh rakyat sebagai wakil yang terpilih atau tertunjuk karena konstitusi dengan rakyat yang diatur secara fungsional duduk mewakili kepentingan rakyat, berkembang dari demokrasi parlementer dengan sistem pemerintahan parlementer ke demokrasi konstitusional dengan sistem presidensial, maka perintah dalam hubungan kepengaturan secara fungsional bergerak dari paradigma parlementer ke konstitusional (Ali, dkk. 2015).

Paradigma pemerintahan demokrasi muncul dalam berbagai corak, yaitu liberal, sosialistik, dan rakyat. Di Indonesia, corak demokrasi yang pertama tampil adalah demokrasi terpimpin, disusul dengan demokrasi pancasila pada masa orde baru hingga demokrasi konstitusional. Pada intinya paradigma pemerintahan demokrasi merupakan perintah kepengaturan yang berlangsung dari hasil kesepakatan bersama oleh rakyat, baik oleh rakyat yang terpilih atau tertunjuk sebagai pihak yang

melakukan pengaturan pemerintahan dengan rakyat yang diperintah (Ali, dkk. 2015).

### 2.1.2 Konsep Birokrasi

Keberadaan birokrasi dalam suatu masyarakat tidak terlepas dari kerangka sistem pemerintahan yang muncul akibat terjadinya kontrak sosial. Hadirnya birokrasi tidak lain karena eksistensi negara, tanpa negara maka birokrasi tidak akan pernah ada. Sebaliknya, fenomena eksistensi negara juga tidak akan lepas dari eksistensi birokrasi atau dengan kata lain negara tidak akan pernah ada tanpa adanya birokrasi sebagai instrumennya, sebab peran birokrasi ini yang menentukan hitam-putihnya kehidupan negara. Peran birokrasi dalam sebuah negara dapat memberikan dampak baik dan buruk bagi masyarakat. Di satu sisi, birokrasi menjadi lembaga yang membantu kebutuhan masyarakat, namun disisi lain birokrasi juga dapat merugikan, menindas, mengeksploitasi, menyengsarakan, juga dapat mendorong masyarakat menuju jurang kehancuran (Setiyono, 2016).

Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis "*bureau*" yang diartikan sebagai kantor atau meja tulis, dan juga bahasa Yunani "*certain*" yang artinya mengatur. Kemudian dalam bahasa Inggris pengertian birokrasi dapat dikatakan sebagai "*civil service*" kemudian disebut juga dengan



*“public service”, “public administration”* atau *“public sector”*. Sehingga birokrasi diartikan sebagai tipe organisasi yang bekerja pada suatu kantor secara formal yang mengerjakan kegiatan yang dilakukan oleh banyak orang dan saling berkoordinasi (Endah & Vestikowati, 2021).

Birokrasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan. Pengertian tersebut menggambarkan bahwa birokrasi secara umum selalu dikaitkan dengan organisasi pemerintahan, dikarenakan instansi pemerintah selalu berbentuk birokrasi. Namun menurut Max Weber birokrasi dapat terjadi disemua organisasai maupun non organisasi. Birokrasi dijadikan sebagai sebuah sistem yang dijalankan dalam organisasi demi terciptanya pengaturan yang efesien, rasional, dan efektif.

Bintoro Tjokoamidjojo (1984) yang dikutip dari Cika Silalahi (2020:18) bahwa, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang.

Berdasarkan pernyataan Bintoro Tjokoamidjojo (1984) maka tugas dari birokrasi adalah mengatur agar tidak terjadi tumpang tindih pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang, agar semua pekerjaan tersebut dapat terselesaikan dengan cepat

dan terorganisasi dengan baik. Pandangan serupa dari Blau dan Page (1956) yang dikutip dalam Cika Silalahi (2020:19) bahwa,

“Birokrasi sebagai tipe organisasi yang digunakan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis pekerjaan dari banyak orang”.

Blau dan Page (1956) memandang birokrasi menjadi pelaksana prinsip-prinsip organisasi dengan tujuan agar dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam hal administrasi, walaupun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa birokrasi pun dapat mengakibatkan terjadinya ketidakefisienan misalnya prosedur yang berbelit-belit.

Beberapa uraian diatas telah menggambarkan bagaimana definisi birokrasi. Namun secara umum terdapat beberapa ahli yang memandang birokrasi dari sisi positif, sisi negatif serta ada juga yang memandang secara netral (*value free*).

#### a Makna Positif

Birokrasi dimaknai sebagai sesuatu yang penting dan harus ada dalam setiap negara demi terciptanya efisiensi dan efektifitas dalam pemerintahan. Kehadiran birokrasi didasarkan oleh kebutuhan akan adanya penghubung antara masyarakat dalam melaksanakan kebijakan negara. Artinya bahwa kehadiran birokrasi sangat penting bagi masyarakat dan negara. Tokoh pendukungnya adalah Max Weber dan Hegel.

#### b Makna Negatif

Birokrasi diartikan sebagai sesuatu yang buruk dan penuh patologi (penyakit), mempersulit pelayanan, tidak efektif dan efisien serta rentan terjadi korupsi dan lain sebagainya. Birokrasi menjadi alat negara yang penuh diskriminasi dengan berpihak pada orang kaya dan menindas kaum lemah. Artinya birokrasi adalah sistem yang sangat diskriminatif. Tokoh pendukung yaitu Karl Max dan Harold Lask.

#### c Makna Netral

Birokrasi dipandang sebagai keseluruhan aparat negara pada cabang eksekutif atau dapat juga dimaknai bahwa dalam birokrasi terdapat organisasi berskala besar.

Birokrasi telah digunakan dengan banyak istilah di bidang pemerintahan, istilah birokrasi diserap dari konsep Yunani Kuno. Birokrasi pada awalnya dibahas oleh Vincent de Gournay (1712-1759) merupakan seorang ilmuwan Prancis yang banyak menerjemahkan karya-karya besar zaman Yunani Kuno ke dalam bahasa Prancis pada waktu itu. Pada saat itu orang yang berada dalam lingkup birokrasi adalah pejabat, sekretaris, inspektur, juru tulis dan manajer, namun keberadaan birokrasi pada waktu itu tidak untuk melayani kepentingan umum, melainkan untuk mengabdikan kepada penguasa kerajaan. Dalam konteks itu, birokrasi mendapat citra yang negatif karena

terkesan kaku dan menyulitkan. Bersamaan dengan stigma tersebut memunculkan istilah "*bureaumania*" yang dimaknai sebagai penyakit birokrasi.

Munculnya berbagai keluhan-keluhan akibat birokrasi juga memunculkan usaha perbaikan birokrasi secara bersamaan. Hal tersebut ditandai dengan munculnya gagasan tentang administrasi pemerintahan yang efisien. Gagasan serupa sudah ada di China sejak tahun 165 S.M. di mana gagasan tersebut berisikan syarat yang harus ada dalam pejabat birokrasi, dalam hal ini keahlian dan kemampuan. Bahkan tulisan dari Shen Puhai (meninggal tahun 337 S.M.), telah berisikan seperangkat prinsip-prinsip birokrasi yang mirip dengan teori administrasi pada abad ke-20.

Di Prancis tulisan yang dinilai penting sebagai awal mula pembaharuan birokrasi adalah karya *de Gournay*. Karya tersebut dianggap penting dengan pertimbangan. Pertama, secara eksplisit telah mengungkit klasifikasi pemerintahan Yunani Klasik, dimana ditemukan tipe-tipe pemerintahan dan menambah bentuk-bentuk pemerintahan yang sudah ada dan diakui seperti monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Serta mengidentifikasi adanya kelompok penguasa dan metode pemerintahan yang baru.

Alasan kedua adalah bahwa arti penting karya *de Gournay* adalah menganalisis berdasarkan istilah, dalam kosa kata pada

abad ke-18 "*biro*" (*bureau*) yang berarti meja tulis, yang dimaknai sebagai tempat kerja seorang pejabat, yang kemudian ditambah kata "*kratia*" yang berarti pengaturan "*rule*". Berdasarkan analisis istilah tersebut, maka konsep birokrasi menyebar sampai pada budaya Eropa lainnya. Pada awalnya pengertian birokrasi yang bermakna negatif, berubah ke arah yang lebih ideal dimana birokrasi diartikan sebagai lembaga yang berperan melayani masyarakat, bukan hanya dijadikan sebagai alat penguasa.

Secara umum konsep dasar birokrasi yang menjadi patron dalam perkembangan birokrasi saat ini merujuk pada gagasan Weber tentang birokrasi. Konsep umum birokrasi menurut Weber dibentuk melalui kesimpulan dari sejumlah hal yang digambarkannya, mulai dari ciri-ciri, gejala-gejala, proposisi dan dari pengalaman yang ia lihat dalam kehidupannya.

Sebagai seorang sosiolog Jerman, Max Weber memiliki karya yang sangat berpengaruh di beberapa negara-negara Eropa hingga saat ini. Birokrasi yang dicetuskan oleh Max Weber disebut birokrasi Weberian. Konsep birokrasi Weberian ini dibentuk secara independen dari kekuatan politik. Artinya birokrasi pemerintah berada pada posisi yang netral, menempatkan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan sehingga tercipta pelayanan terbaik. Birokrasi Weberian ini lebih fokus pada konsep ideal birokrasi yaitu

professional dan rasional yang seharusnya dijalankan dan bagaimana birokrasi dapat diterapkan sesuai dengan kondisi organisasi serta apa yang menjadi pembeda antara kondisi organisasi yang satu dengan organisasi lainnya.

Menurut Weber tipe ideal birokrasi rasional dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan adapula yang menyanggah kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.

5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.  
(Weber, 1978 dan Albrow, 1970) dalam (Thoha, 2008).

Butiran tipe ideal birokrasi Weberian, secara keseluruhan tidak dapat diterapkan dalam kondisi tertentu dalam suatu jenis pemerintahan. Jadi cara-cara birokrasi idel menurut Weber hanya dapat diterapkan pada suatu birokrasi tertentu disesuaikan dengan kondisi yang terjadi.

Max Weber dalam karyanya memperhitungkan tiga hal pokok dalam konsep birokrasinya, yaitu: (1) birokrasi dipandang sebagai instrument teknis, (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen, (3) birokrasi dipandang mampu keluar dari fungsinya yang sebenarnya karena anggotanya cenderung berasal dari kelas sosial yang partikultural (Thoha, 2008:88 dalam (Batubara, 2018:9)). Birokrasi Weberian dianggap sangat ideal bahkan sempurna, sehingga birokrasi Weberian ini cenderung tidak sesuai diterapkan di beberapa birokrasi dunia, termasuk di Indonesia.

Weber dalam identifikasinya mengemukakan adanya jenis birokrasi patrimonial dan birokrasi rasional. Birokrasi patrimonial memiliki perbedaan karakteristik dengan birokrasi rasional. Birokrasi patrimonial lebih subjektif dalam mengangkat pejabat, sebab hubungan emosional antar pejabat sangat erat. Berbeda dengan birokrasi rasional, yakni pengangkatan pejabat didasarkan pada objektivitas sesuai dengan syarat yang telah ditentukan. Weber memandang dari kedua bentuk birokrasi tersebut, birokrasi rasional menjadi unsur pokok yang sangat penting dalam rasionalisasi dunia modern dalam proses sosial yang mencakup ketepatan dan kejelasan dalam prinsip-prinsip kepemimpinan sosial sehingga tercipta kemudahan dan mendorong konseptualisasi ilmu sosial.



Ciri-ciri birokrasi menurut Weber yang dikutip dalam Ngadisah pada modulnya antara lain: (1) Para anggota staf secara impersonal menjalankan tugasnya; (2) Ada hierarki jabatan yang jelas, (3) adanya rincian fungsi-fungsi jabatan secara jelas, (4) Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak, (5) Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, (6) Gaji diberikan atas dasar peraturan umum yang ditetapkan, (7) Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya, (8) Terdapat jenjang karier, dimana promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (*merit*) dan menurut pertimbangan keunggulan (*superior*), (9) Sering terjadi penempatan jabatan yang tidak sesuai kompetensinya, (10) Tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Selain ciri-ciri birokrasi menurut Weber, Antonious Galih Prasetyo dalam artikelnya "Pengantar Birokrasi Klasik Hegel, Marx, dan Weber" yang dikutip dari Arifin (2017:37) menjelaskan bahwa ada beberapa karakteristik birokrasi yang dikemukakan oleh Max Weber, antara lain: (1) Kekuasaan dimiliki oleh jabatan dan bukan pemegang jabatan; (2) otoritas ditetapkan melalui aturan-aturan organisasi, (3) tindakan organisasi bersifat impersonal, melibatkan eksekusi atas kebijakan publik, (4) tindakan organisasi dikerangkai oleh sistem pengetahuan yang disipliner, (5) aturan dikodifikasi secara formal, (6) aturan preseden dan

abstrak menjadi standar bagi tindakan organisasi, (7) spesialisasi, (8) batasan yang tegas antara tindakan birokratis dengan tindakan partikular menentukan legitimasi dari tindakan, (9) pemisahan fungsional dari tugas-tugas yang diikuti oleh struktur otoritas formal, (10) kekuasaan yang didelegasikan via hierarki, (11) delegasi kekuasaan diekspresikan dalam istilah tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab yang ditetapkan melalui kontrak; (12) kualitas yang dibutuhkan untuk mengisi posisi diukur dengan pengakuan kredensial formal (ijazah, sertifikat, dll.), (13) struktur karir dan promosi, baik atas dasar senioritas maupun prestasi, (14) posisi yang berbeda dalam hierarki akan menerima pembayaran yang berbeda, dan (15) strukturalisasi koordinasi, komunikasi, dan kontrol.

Ngadisah dalam modulnya “birokrasi Indonesia”, walaupun Weber tidak mendefinisikan secara utuh tentang pengertian birokrasi, namun ciri-ciri dan karakteristik birokrasi yang dikemukakan oleh Weber menjadi salah satu dasar dari konsep umum tentang birokrasi, yaitu bahwa birokrasi bukan hanya terdiri ide tertentu tentang suatu kelompok, namun juga ide tentang bagaimana bentuk tindakan-tindakan yang terjadi dalam kelompok tersebut yang berbeda satu dengan yang lain.

Ada kalangan ahli yang menekankan, bahwa orientasi birokrasi Weberian hanya terbatas pada bagaimana ke dalam

sistem administrasi dan organisasi diatur secara rasional. Oleh karena itu, syarat-syarat yang diterapkan oleh Weber berkisar melihat hal-hal di dalam organisasi sendiri (*in world looking*) bukan melihat faktor-faktor di luar (*out world looking*) yang bisa mempengaruhi sistem birokrasi.

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro yang berarti mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tertentu. Negara bisa mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah (kekuatan netral). Weber hanya ingin lebih meletakkan birokrasi itu sebagai sebuah mesin, daripada melihat sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap organisasi sebuah negara (Thoha, 2008).

Konsepsi ideal birokrasi weberian sebagai patron birokrasi hingga saat ini belum dapat terlepas dari berbagai kritikan, salah satunya muncul dari R.V Presthus yang menyatakan bahwa konsep birokrasi weberian tidak sepenuhnya cocok di lingkungan negara non Barat. Seperti halnya di negara Indonesia sebab terdapat beberapa aspek kehidupan yang berbeda dengan tempat dimana Weber melakukan analisis terhadap birokrasi rasional tersebut (Thoha, 2008).

Pandangan terhadap konsep birokrasi juga dapat dilihat dari pandangan Hegel yang dikutip dalam Cika Silalahi (2020:18) bahwa,

“Birokrasi adalah medium yang dapat digunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum)”.

Sedangkan pandangan Karl Marx bahwa,

“Birokrasi merupakan instrument yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasi atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut”.

Secara sederhana konsep pemikiran Karl Marx menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah memihak pada kekuatan politik yang memerintah. Sedangkan Hegel, sebaliknya berada di tengah-tengah sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan general (pemerintah) dan partikular (kekuatan politik dalam masyarakat). Dengan kata lain birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya.

Birokrasi Marxis hanya memandang birokrasi sebagai kekuatan yang otonomi dan opresif yang dirasakan oleh mayoritas rakyat atau masyarakat sebagai kekuatan misterius. Birokrasi kurang mengemukakan inisiatif dan imajinatif dan tidak adanya keberanian mengambil risiko pertanggungjawaban. Selain itu, birokrasi berusaha secara terus-menerus untuk

mempertahankan dan memperpanjang fungsi dominasinya agar bisa mengonsolidasikan posisi dan hak-hak prerogatifnya. Marx menamakannya sebagai bentuk imperialisme-birokratis.

Birokrasi menurut Karl Marx merupakan instrument kelas kapitalis. Oleh karena itu, melalui revolusi proletariat dan kehadiran kelas-kelas di dalam masyarakat maka negara dan birokrasinya akan hancur. Kehancuran birokrasi merupakan proses penyerapan gradual birokrasi ke dalam masyarakat secara keseluruhan. tugas-tugas administrative kehilangan sifatnya yang eksploitatif, ia akan terdiri dari administrasi dari benda-benda bukannya administrasi dari orang-orang sebagaimana yang dilakukan oleh birokrasi selama ini (Thoha, 2008)

### **2.1.3 Hubungan antara Pemerintahan dengan Birokrasi**

Pada dasarnya eksistensi pemerintahan dalam sebuah negara terbentuk atas dasar kontrak sosial untuk mengatur tertib sosial. Menurut Ryaas Rasyid (2000) instrument pemerintah memiliki fungsi atau tugas pokok, yakni: menjamin keamanan, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, melakukan pekerjaan umum, meningkatkan kesejahteraan, dan pemeliharaan sumber daya aman dan lingkungan hidup (Setiyono, 2016).

Pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut memerlukan organ pelaksana yang mengoperasikan tugas-tugas

pemerintahan secara nyata dalam kehidupan bermasyarakat. Organ pelaksana pemerintahan inilah yang disebut sebagai birokrasi. Dengan kata lain birokrasi dapat disebut sebagai mesin negara (*state machinery*) yang berperan dalam mewujudkan cita-cita luhur masyarakat, serta menjaga kestabilan dan kelangsungan negara. Sehingga eksistensi birokrasi tidak akan terlepas dari kerangka sistem pemerintahan negara (Setiyono, 2016).

Tujuh fungsi pemerintahan yang menderivasi munculnya organ birokrasi, antara lain (Setiyono, 2016):

- a. Fungsi menjamin pertahanan-keamanan, mengakibatkan munculnya kebutuhan akan lembaga birokrasi berupa Departemen Pertahanan, Angkatan Bersenjata dan lembaga intelejen.
- b. Fungsi memelihara ketertiban, memunculkan organ birokrasi berupa badan kepolisian, Departemen Dalam Negeri dan bagian ketertiban.
- c. Fungsi menjamin keadilan, memunculkan organ birokrasi berupa Departemen Kehakiman, Kejaksaan, lembaga peradilan dan bagian hukum.
- d. Fungsi pekerjaan umum, memunculkan Departemen Pekerjaan Umum, Perumahan dan Perhubungan.

- e. Fungsi peningkatan kesejahteraan, menderivasi eksistensi Departemen Sosial, Koperasi, Pendidikan, Kesehatan dan Perdagangan.
- f. Fungsi pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan, menyebabkan adanya Departemen lingkungan hidup, pertanian, kehutanan, pertambangan dan lain sebagainya.

Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan tersebut tidak akan terlaksana tanpa adanya aturan pelaksanaannya (administrasi) dalam pemerintahan negara, sehingga dibutuhkan suatu mekanisme sistematis yang menjamin terwujudnya fungsi-fungsi pemerintahan tersebut melalui organ pemerintahan dalam negara yaitu para birokrat.

Eksistensi birokrasi dalam suatu negara menjadi titik sentral dalam pemerintahan, sebab masyarakat tidak akan terlepas dari bantuan birokrasi. Birokrasi merupakan organ pemerintahan yang ditujukan untuk menggerakkan sistem administrasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam birokrasi, peranan birokrat menjadi penentu tercapainya kinerja birokrasi, sebab birokrat adalah *decision making*. Dengan kata lain, birokrasi merupakan organ utama dalam sistem dan kegiatan pemerintahan sehingga birokrasi dapat menjalankan peran-peran tertentu atas dasar otoritas negara (Setiyono, 2016).

#### 2.1.4 Etika Birokrasi Pemerintahan

Secara istilah, etika berasal dari bahasa Yunani Kuno yaitu *ethos* dalam bentuk tunggal mempunyai banyak arti: tempat tinggal yang biasa; padang rumput, kandang; kebiasaan, adat; akhlak, watak; perasaan, sikap, cara berfikir. Namun dalam bentuk jamak (*ta etha*) berarti adat kebiasaan. Arti dalam bentuk jamak inilah yang menjadi awal bagi terbentuknya istilah “etika” oleh filsuf Yunani yakni Aristoteles (384-322 S.M.) sudah digunakan dalam menunjukkan filsafat moral. Oleh karena itu etika dapat diartikan sebagai ilmu tentang adat kebiasaan (Bertens, 2007).

Secara etimologis, penggunaan kata “etika” dengan kata “moral” hampir sama, dimana kata moral berasal dari bahasa Latin *mos* (jamak: *mores*) yang artinya kebiasaan, adat. Jadi istilah etika dan moral memiliki makna yang sama yaitu adat kebiasaan, namun yang membedakan adalah asal bahasanya, etika berasal dari bahasa Yunani sedangkan moral berasal dari bahasa Latin.

Menurut Wahyudi (2008:8) yang dikutip dari (Zega, 2018) memaparkan bahwa etika merupakan salah satu cabang filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofis. Sebagai cabang filsafat etika dipandang sebagai suatu hal yang berhubungan dengan permasalahan asusila, juga sebagai penyelidikan



filosofis mengenai hal-hal wajib yang harus dilakukan sebagai manusia, serta berkaitan dengan perilaku baik-buruknya manusia.

Etika dalam konteks ilmu, dipandang sebagai ilmu yang fokus pada hal yang berkenaan dengan perbuatan atau tingkah laku manusia yang dapat dinilai apakah perilaku tersebut baik atau bahkan dinilai perbuatan tersebut tidak baik. Dalam konteks ilmu normative, etika dipandang sebagai suatu hal yang berisikan aturan-aturan atau norma-norma dan nilai yang seharusnya diterapkan dalam kehidupan sehari-hari (Widjaja, 2003 dalam (Pai *et al.*, 2016)).

Dalam konteks birokrasi, keberadaan etika menjadi factor esensial yang harus ada dalam tata kelolah pemerintahan, sebab dalam etika birokrasi berisi hal-hal yang menjadi ajaran-ajaran moral serta asas-asas tingkah laku yang menjadi pedoman dalam melakoni tugas dan tanggungjawab sesuai dengan jabatannya. Pada intinya etika birokrasi memberikan pengajaran asas etis, ukuran baku, serta menjadi pedoman bertingkah laku dan kebajikan moral yang harus digunakan oleh para birokrat (Pai *et al.*, 2016).

Secara umum ada beberapa nilai-nilai etika yang harus dijadikan pedoman dan diterapkan secara operasional yang dikutip dari (Arifin, 2017) antara lain: (1) Aparat wajib mengabdikan

kepada kepentingan umum; (2) aparat adalah motor penggerak "*head*" dan "*heart*" bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (3) aparat harus berdiri di tengah-tengah, bersikap terbuka dan tidak memihak (sebagai mediator); (4) aparat harus jujur, bersih, dan berwibawa; (5) aparat harus bersikap diskresi, dapat membedakan mana yang rahasia dan tidak rahasia, serta mana yang penting dan tidak penting; (6) aparat harus selalu bijaksana dan selalu mengayomi masyarakat.

## 2.2 Patologi Birokrasi Pemerintahan

Umumnya istilah patologi kebanyakan digunakan pada bidang ilmu kesehatan yang dimaknai sebagai penyakit yang sering menyerang kesehatan manusia. Namun saat ini, istilah patologi juga dikenal dalam bidang pemerintahan, analogi ini dikenal dalam birokrasi dengan maksud agar penyakit-penyakit yang mengerogoti birokrasi pemerintahan baik yang bersifat politis, ekonomi, sosio kultural dan ternologi dapat dicarikan terapi pengobatannya secara efektif. Namun menurut Teruna (2007) yang dikutip dalam (Ma'ruf, 2010) bahwa tidak ada birokrasi yang bebas dari patologi birokrasi, namun tidak ada pula birokrasi yang sekaligus mengidap semua jenis penyakit birokrasi.

Sondang P. Siagian (1984:35-81) dalam bukunya "Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya", secara umum menyatakan bahwa patologi birokrasi merupakan penyakit dalam birokrasi pemerintahan negara yang disebabkan oleh tingkah laku para aparat birokrasi serta dipengaruhi oleh situasi yang memberikan peluang untuk itu, baik yang bersifat politis, ekonomis, sosial kultural dan teknologikal. Sementara menurut Risman K. Umar (2002) yang dikutip dalam (Silalahi, 2020) bahwa patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang tidak sesuai dengan nilai-nilai etis, aturan-aturan serta ketentuan perundang-undangan dan norma yang berlaku dalam birokrasi pemerintahan.

Terdapat beberapa ilmuwan yang sangat berpengaruh pada abad ke-19 terhadap perkembangan teori birokrasi, salah satunya adalah Max Weber yang sampai saat ini konsepnya masih menjadi acuan dalam membahas konsep birokrasi, walaupun mendapat banyak kritikan dari ilmuwan lain. Dimana munculnya patologi birokrasi di Indonesia nyatanya tidak dapat terlepas dari pengaruh karakteristik birokrasi Weberian. Walaupun pada awalnya konsep Weberian tentu saja dibuat agar dapat mempermudah proses birokrasi pemerintahan, namun berbalik menjadi penyakit yang tumbuh dalam birokrasi Indonesia saat ini. Hal tersebut disebabkan oleh adanya budaya paternalis yang masih melekat dalam diri

masyarakat Indonesia yang dinilai tidak sesuai dengan karakteristik birokrasi ideal Weber.

Karakteristik birokrasi ideal menurut Max Weber yang dimaksud adalah adanya formalisasi aturan; struktur organisasi yang hierarki; impersonal; dan ada spesialisasi kinerja yang jelas. Namun karena adanya ketidaksesuaian antara budaya paternalis yang melekat pada masyarakat Indonesia yang disandingkan dengan karakteristik hierarki dalam konsep birokrasi Weberian melahirkan tindakan patologis. Dimana struktur hierarki yang dimaksud adalah adanya pola atasan dan bawahan yang berdampak pada sikap keistimewahan yang diterima oleh atasan dari bawahannya. Hal tersebut senada dengan pernyataan (Silalahi, 2020) dalam skripsinya bahwa suatu variable struktur birokrasi dapat menghasilkan penyakit birokrasi jika intensitas dari variable tersebut sudah menjadi berlebihan.

Istilah patologi lazim digunakan dalam wacana akademis di lingkungan administrasi publik untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi, seperti; paternalisme, pembengkakan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi, dan pembengkakan birokrasi (Dwiyanto, 2013).

### 2.2.1 Bentuk Patologi Birokrasi Pemerintahan

Smith, B.C. (1988) dalam bukunya *Bureaucracy and Political Power* menyebutkan dua konsep sebagai bentuk patologi birokrasi, antara lain:

#### 1. *Disfunctions of bureaucracy*

Disfungsi birokrasi menurut Smith, B.C (1988) berkaitan dengan struktur, aturan, dan proses atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang buruk sehingga birokrasi cenderung kearah tidak feleksibel dan depersonalisasi.

##### a. Struktur

Struktur birokrasi seperti yang dimukakan oleh Smith B.C (1988) berdasar pada birokrasi Weberian dan Talcott Parsons yang menarik perhatian bahwa munculnya konflik dalam birokrasi akibat dari otoritas jabatan dan otoritas keahlian yang tidak sesuai, sebab akan menimbulkan ketimpangan dalam hal siapa yang harus di taati, pejabat dengan hak formal yang memiliki kewenangan memberi perintah atau pejabat yang lebih ahli. Oleh karenanya, mereka yang berada dalam hierarki resmi yang memiliki kewenangan dalam mengeluarkan perintah harus juga memiliki keahlian dan keterampilan yang memadai agar mendapatkan persetujuan dan dukungan dari bawahan.

Selain itu disfungsi birokrasi dari segi struktur birokrasi yang dimaksud Smith B. C (1988) adalah akibat dari ketidak sempurnaan struktur dan fungsi organisasi akan mempengaruhi birokrasi kearah tidak fleksibel dan depersonalisasi, sebab struktur organisasi yang sempurna sangat berpengaruh untuk produktifitas dan efesiensi seperti garis komando, bidang otoritas, aturan formal dan sebagainya. Fitur struktural brokrasi dianggap sebagai variable yang mungkin tidak disertai oleh orang lain dalam organisasi tertentu (meskipun sebagian besar birokrasi publik tampaknya ditandai dengan hierarki, spesialisasi dan diferensiasi tugas, kualifikasi formal untuk jabatan, objektivitas dan kerahasiaaan).

b. Aturan

Aturan yang dimaksud oleh Smith adalah aturan yang terlalu patologis atau aturan yang cenderung ketat yang akan menghambat efesiensi kerja. Oleh karenanya, Smith berpandangan bahwa birokrasi sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai sosial dan politik dalam mengambil keputusan organisasi, pejabat harus menilai apakah suatu kondisi yang terjadi termasuk dalam ruang lingkup aturan tertentu.

Dalam suatu kondisi pejabat kadangkala mengalami dilematis terhadap aturan yang ada, pejabat yang terlalu

banyak mematuhi aturan dianggap terlalu birokratis, sementara yang pejabat yang banyak keleluasaan dan inisiatif dianggap menyalagunakan kekuasaan. Jadi idealnya menurut Smith adalah aturan dalam birokrasi harus fleksibel dalam artian mampu mengikuti perubahan dalam lingkungannya. Jadi efisiensi birokrasi tidak bergantung pada aturan formal dan lebih pada identifikasi pejabat dengan tujuan organisasi dan kemampuan untuk menyesuaikan perilaku dengan keadaan yang berubah.

c. Proses

Smith dalam bukunya berpendapat bahwa prosedur dalam tata kerja birokrasi mungkin harus dimodifikasi untuk menyelesaikan pekerjaan secara efektif. Artinya adalah disfungsi birokrasi dari segi proses yang dimaksud adalah prosedur yang terkesan monoton, terlalu kaku, dan berbelit-belit serta menghiraukan perubahan yang akan terjadi sehingga hal tersebut menghambat efektivitas dan efisiensi birokrasi.

2. *Mal-administration*

Mal-administrasi berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korupsi, tidak sensitif, arogan, miskomunikasi, tidak peduli dan bias, atau erat

kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Perbuatan mal-administrasi menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materil dan atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan (Fajar, 2019).

Sondang P. Siagian yang dikutip dari (Ma'ruf, 2010), menyatakan bahwa gejala patologi birokrasi bersumber dari lima masalah pokok serta bentuk-bentuknya, antara lain:

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.

Seyogianya keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang digunakan oleh para pejabat pimpinan pada semua jenjang hirarki organisasi bertumpu pada gaya yang demokratik. Persepsi yang tidak tepat dan perilaku serta gaya manajerial yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi, dapat menjadi penyebab timbulnya patologi tertentu dalam birokrasi pemerintahan.



Bentuknya antara lain: (1) penyalahgunaan wewenang dan jabatan; (2) persepsi atas dasar prasangka, (3) mengaburkan masalah, (4) menerima sogok, (5) pertentangan kepentingan, (6) cenderung mempertahankan *statusquo*, (7) *empire bulding*, (8) bermewah-mewahan, (9) pilih kasih, (10) takut pada perubahan, inovasi, dan resiko, (11) penipuan, (12) sikap sombong, (13) ketidakpedulian pada kritik dan saran, (14) tidak mau bertindak, (15) takut mengambil keputusan, (16) sifat menyalahkan orang lain, (16) tidak adil, (17) intimidasi, (18) kurang komitmen, (19) kurang koordinasi, (20) kurang kreativitas, (21) kredibilitas terendah, (22) kurangnya visi yang imajinatif, (23) kedengkian, (24) nepotisme, (25) tindakan tidak rasional, (26) bertindak diluar wewenang, (27) paranoid, (28) patronase, (29) keengganan mendelegasikan, (30) ritualisme, (31) keengganan pikul tanggung jawab, (32) *xenophobia*.

2. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.

Produktivitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan oleh para anggota suatu birokrasi pemerintahan kepada masyarakat harus didukung dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan para anggota birokrasi tersebut. Artinya, rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan tidak semata-mata di sebabkan oleh

tindakan dan perilaku yang disfungsi, akan tetapi sangat mungkin, karena tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban.

Bentuknya antara lain: (1) ketidakmampuan menjabarkan pimpinan; (2) ketidaktepatan, (3) rasa puas diri, (4) bertindak tanpa berpikir, (5) kebingungan, (6) tindakan yang tidak produktif, (7) tidak adanya kemampuan berkembang, (8) mutu hasil pekerjaan yang rendah, (9) kedangkalan, (10) ketidakmampuan belajar, (11) ketidaktepatan tindakan, (12) inkompetensi, (13) ketidakcekan, (14) ketidakteraturan, (15) melakukan tindakan yang tidak relevan, (16) sikap ragu-ragu; kurangnya imajinasi, (17) kurangnya prakarsa, (18) kemampuan rendah, (19) bekerja tidak produktif, (20) ketidakrapian, (21) stagnasi.

3. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peranan, kedudukan dan fungsi, para anggota birokrasi pemerintahan dituntut untuk taat kepada semua ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Tuntutan ketaatan itu lebih berat bagi para pegawai negeri karena di samping harus taat pada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum, juga harus tunduk dan taat kepada berbagai peraturan yang berlaku khusus bagi pegawai negeri.

Bentuknya antara lain: (1) penggemukan biaya; (2) menerima sogok, (3) ketidakjujuran, (4) korupsi, (5) tindakan kriminal, (6) penipuan, (7) kleptokrasi, (8) kontak fiktif, (9) sabotase, (10) tata buku tidak benar, (11) pencurian.

4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif.

Perilaku birokrat harus sesuai dengan peranannya selaku abdi negara dan abdi masyarakat. Patologi birokrasi yang bersumber dari keperilakuan, mutlak perlu disoroti dari sudut pandang etos kerja dan kultur organisasi yang berlaku dalam suatu birokrasi tertentu. Kultur organisasi berperan sebagai alat pengendali perilaku para anggota birokrasi pemerintahan, karena organisasi turut menentukan apa yang baik dan tidak baik, yang boleh dan dilarang, hal-hal yang dipandang wajar dan yang tidak wajar. Agar diakui dan diterima sebagai anggota birokrasi yang baik, maka perilaku harus sesuai dengan kultur yang dianut oleh organisasi yang bersangkutan.

Bentuknya antara lain: (1) bertindak sewenang-wenang; (2) pura-pura sibuk, (3) paksaan, (4) konspirasi, (5) sikap takut, (6) penurunan mutu, (7) tidak sopan, (8) diskriminasi, (9) dramatisasi, (10) sulit dijangkau, (11) sikap tidak acuh, (12) tidak disiplin, (13) kaku, (14) tidak berperikemanusiaan, (15) tidak peka, (16) tidak sopan, (17) tidak peduli tindak, (18) salah tindak, (19) semangat

yang salah tempat, (20) negativisme, (21) melalaikan tugas, (22) tanggungjawab rendah, (23) lesu darah, (24) paparazzi, (25) melaksanakan kegiatan yang tidak relevan, (26) utamakan kepentingan sendiri, (27) suboptimal, (28) imperative wilayah kekuasaan, (29) tidak professional, (30) sikap tidak wajar, (31) melampaui wewenang, (32) *vested interest*, (33) pemborosan, (34) pertentangan kepentingan, (35) cara kerja yang berbelit-belit (*red tape*) Kerahasiaan, (36) *tampering*, (37) sikap lunak, (38) inersia.

5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Pemahaman patologi birokrasi secara tepat memerlukan analisis mendalam tentang konfigurasi birokrasi tersebut. Dengan analisis konfigurasi itu akan terlihat berbagai situasi internal yang dapat berakibat negatif terhadap birokrasi yang bersangkutan (Syahril, 2021).

Bentuknya antara lain: (1) penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; (2) kewajiban sosial sebagai beban, (3) eksploitasi, (4) tidak tanggap, (5) pengangguran terselubung, (6) motivasi yang tidak tepat, (7) imbalan yang tidak memadai, (8) kondisi kerja yang kurang memadai, (9) pekerjaan tidak kompatibel, (10) tidak adanya indikator kinerja, (11) miskomunikasi, (12) misinformasi, (13) beban kerja yang terlalu

berat, (14) terlalu banyak pegawai, (15) sistem pilih kasih, (16) sarana yang tidak jelas, (17) kondisi kerja yang tidak nyaman, (18) sarana dan prasarana yang tidak tepat, (19) perubahan sikap yang mendadak, (20) ekstorsi, (21) *inconvenience*, (22) kekuasaan kepemimpinan.

Beberapa gejala birokrasi tersebut secara realitas telah banyak menjangkiti birokrasi Indonesia saat ini khususnya yang berkenaan dengan pelayanan publik pada bidang administrasi kependudukan seperti diskriminasi pelayanan, penerima sogok, korupsi, pelayanan yang berbelit-belit, aparat birokrat yang pura-pura sibuk, kurang disiplin, dan lain sebagainya. Akibatnya birokrasi Indonesia sampai saat ini masih mendapat citra yang buruk dari masyarakat.

JW Schrool menyebutkan bahwa terjadinya patologi birokrasi disebabkan oleh: (1) kurangnya administrasi yang cakap, (2) jumlah aparat birokrasi yang besar, (3) tugas pemerintahan yang luas, (4) masih melekatnya analisis tradisional (nepotisme, patrimonial, dan hierarkis), (5) sentralisasi dan besarnya kekuasaan birokrasi.

Faktor-faktor yang juga menjadi penyebab birokrasi mengalami *organizational slack* yaitu pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak

difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan handal (*viable bureaucratic infrastructure*). Akibatnya, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering terjebak kedalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi dilingkungannya (Islamy, 1998).

### **2.3 Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dapat didefinisikan berdasarkan pengertian dari masing-masing katanya, dimana terdiri atas dua kata yakni pelayanan dan publik. Secara umum, pelayanan dapat dimaknai sebagai suatu kegiatan yang ditujukan demi terciptanya kepuasan kepada konsumen. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan. Sementara menurut (Kuswati, 2017) bahwa pelayanan adalah serangkaian kegiatan yang bersifat tidak kasat mata yang dilakukan dengan tujuan untuk memberikan bantuan kepada orang lain dengan berbagai cara tertentu agar tercipta kepuasan terhadap orang yang menerima layanan tersebut.

Norman dalam (Arifin, 2017) menyebutkan beberapa karakteristik pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan bersifat tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.

2. Pelayanan pada kenyataannya terdiri dari tindakan nyata.
3. Kegiatan produksi dan konsumsi dalam pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata.

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris "*public*" yang diartikan sebagai masyarakat, umum, dan negara. Penggunaan kata publik telah diterima menjadi bahasa Indonesia baku yang dimaknai sebagai umum, orang banyak, ramai. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, publik diartikan sebagai orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya).

Pengertian publik menurut Moenir (1995: 2) dalam (Kuswati, 2017) diartikan sebagai kepentingan umum yang diarahkan kepada kepentingan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan setiap individu yang terikat oleh persamaan cita-cita, tujuan dan bekerja sama dalam mencapai suatu tujuan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah suatu proses memenuhi kebutuhan masyarakat agar masyarakat merasakan kepuasan atas pelayanan yang diperoleh.

Litjan Poltak Sinambella, dkk. (2007: 5) menyatakan bahwa: Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.

Pada hakikatnya terbentuknya negara oleh kelompok masyarakat tujuannya adalah agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya negara dalam hal ini

aparatur birokrat harus memenuhi kebutuhan masyarakat sebab salah satu tugas pokok terpenting pemerintah adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat (Rahmadana *et al.*, 2020). Pemberian pelayanan dari pemerintah ditujukan agar pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian tertentu.

Agus Dwiyanto (2006: 136) dalam (Hanafi, 2020) mendefinisikan pelayanan publik 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), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, izin usaha, izin mendirikan bangunan (IMB), izin gangguan (HO), izin mengambil air tanah, berlangganan air minum, listrik dan sebagainya.”

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (pasal 1), menyatakan bahwa pelayanan publik adalah:

“Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Hakikanya Pemerintah berkewajiban memenuhi kebutuhan masyarakat dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu pemerintah dalam menjalankan pelayanan publik harus berdasarkan pada asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang diatur dalam pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, antara lain:



1. Kepentingan umum;
2. Kepastian hukum;
3. Kesamaan hak;
4. Keseimbangan hak dan kewajiban;
5. Keprofesionalan;
6. Partisipatif;
7. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
8. Keterbukaan;
9. Akuntabilitas;
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
11. Ketepatan waktu; dan
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administrasi yang meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya (UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik).

Ruang lingkup pelayanan publik dalam konteks administrasi kependudukan mencakup segala kegiatan administrasi kependudukan seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga, serta administrasi persuratan lainnya. Oleh karena itu,

penelitian ini akan difokuskan pada pengkajian terhadap ketidaksesuaian antara realitas konsep birokrasi pelayanan publik khususnya dalam administrasi kependudukan dengan pelaksanaannya di lapangan (Arifin, 2017).

Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik (Rahmadana *et al.*, 2020), antara lain:

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati (Batara, 2003).

Pemerintah harus memiliki standar pelayanan yang wajib ditaati dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah selaku

pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan. Adapun komponen standar pelayanan publik menurut UU No. 25 Tahun 2009 pasal 21 tentang Pelayanan Publik, antara lain:

1. Dasar hukum;
2. Persyaratan;
3. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
4. Jangka waktu penyelesaian;
5. Biaya/ tariff;
6. Produk pelayanan;
7. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
8. Jumlah pelaksana;
9. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
10. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan
11. Evaluasi kinerja pelaksana.

Pelayanan publik merupakan penghubung antara masyarakat dengan pemerintah dalam memenuhi hak dan kewajibannya. Kualitas kinerja birokrasi dapat dinilai dengan melihat sejauh mana indikator-indikator yang menjadi standar pelayanan tercapai serta pemenuhan asas-asas pelayanan publik yang diatur dalam undang-undang.

## 2.4 Pelayanan Administrasi Kependudukan

Administrasi berasal dari bahasa latin *administrare* yang artinya *to manage* dengan kata lain *administration* yang berarti pemerintahan. Jadi administrasi merupakan kegiatan yang erat kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan (Ridwan, 2016: 28) dalam (Maulana, 2017).

Sondang P. Siagian (2001: 38) dalam (Maulana, 2017) menyatakan bahwa:

"Pengertian administrasi ada dua macam yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan tujuan untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam satu hubungan satu sama lain. Administrasi dalam arti sempit ini sebenarnya lebih tepat disebut dengan tata usaha. Sedangkan administrasi dalam arti luas adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien".

Pengertian administrasi menurut Sondang P Siagian (2001: 38) dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan sebuah rangkaian prosedur yang dilakukan demi tercapainya suatu tujuan tertentu.

Selanjutnya penduduk, menurut Soepomo (2002:49) dalam (Maulana, 2017) menyatakan bahwa penduduk merupakan orang yang bertempat tinggal secara sah dan menetap dalam suatu negara

yang tidak bertentangan dengan aturan mengenai masuk dan mengadakan tempat tinggal tetap pada negara yang bersangkutan.

Berdasarkan UU Republik Indonesia No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, menyatakan bahwa:

“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”.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 menjadi dasar dari urgensi masalah administrasi kependudukan. Hal tersebut dibuktikan dengan aktivitas masyarakat yang tidak dapat terlepas dari urusan administrasi. Seperti pengurusan identitas diri dalam hal ini Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, surat-surat tanah, dan segala aspek yang berkaitan dengan pendataan penduduk (kelahiran, pernikahan, dan kematian).

Adapun beberapa bentuk administrasi kependudukan berdasarkan UU No. 24 Tahun 2013 dalam (A Putri, 2017) antara lain Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau KTP-el dan Pencatatan Sipil, namun dalam penelitian ini bentuk administrasi kependudukan yang menjadi fokus penelitian ini adalah pelayanan Kartu Tanda penduduk (KTP).

#### **2.4.1 Kartu Tanda Penduduk (KTP)**

Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan kartu identitas sebagai bukti penduduk resmi Indonesia yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri yang hanya berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan republic Indonesia. Sebagai penduduk Indonesia, KTP ini wajib dimiliki Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang memiliki izin tinggal tetap (ITAP) yang telah memenuhi syarat. Kepemilikan KTP bagi penduduk Indonesia sangat penting karena Kartu Tanda Penduduk (KTP) inilah menjadi salah satu syarat dalam melakukan pengurusan administrasi.

Menurut Perpres No. 96 Tahun 2018 menyatakan bahwa, Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang selanjutnya disingkat KTP-el adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi dengan cip yang merupakan identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota atau Unit Pelaksana Teknis Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

## 2.5 Kerangka Konsep

