

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Birokrasi pemerintah sering didefinisikan sebagai sistem resmi atau struktur otoritas. Ini merujuk pada suatu sistem di mana pejabat-pejabat yang memegang kekuasaan berasal dari organisasi modern yang terstruktur. Pejabat ini adalah individu yang menempati posisi tertentu di dalam struktur pemerintahan, dan keputusan yang mereka buat memiliki dampak besar karena mereka mengendalikan segala hal terkait dengan posisi mereka. Struktur ini hierarkis, dengan posisi-posisi yang terletak di puncak memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada yang berada di bawahnya, dan fasilitas yang mereka nikmati mencerminkan kekuasaan mereka. Sementara itu, di luar struktur hierarkis ini, terdapat rakyat yang merasa tidak berdaya di depan para pejabat birokrasi. Hal ini menyebabkan birokrasi pemerintah sering disamakan dengan sebuah entitas yang terpisah dari masyarakat yang mereka layani.

Birokrasi memiliki beberapa peran yang penting, salah satunya adalah dalam pelayanan. Peran ini harus dijalankan dengan efektif, karena pemerintah diberi mandat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Etzioni menjelaskan bahwa organisasi pada dasarnya dibentuk oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama.

Namun, dalam perkembangannya, orang-orang yang diberi tanggung jawab untuk mengelola birokrasi cenderung mengutamakan kepentingan pribadi atau kelompok, seringkali melupakan tujuan awal organisasi. Bellione menambahkan bahwa tanggung jawab administratif secara teoritis tidak cukup, karena mengisolasi individu dari konteks sosial dan proses pembentukan nilai. Kegiatan administratif memiliki konsekuensi besar bagi banyak orang, namun individu jarang diberi kesempatan untuk berpartisipasi aktif atau menerima tanggung jawab dalam penciptaan nilai.

Dalam prakteknya, tuntutan dan kepentingan individu sebagai anggota masyarakat dapat bertentangan, terutama dalam proses pengambilan keputusan oleh pejabat birokrasi. Hal ini seringkali menghasilkan ketidakadilan dalam pengambilan keputusan administratif yang berdampak pada masyarakat. Persepsi ketidakadilan ini bisa muncul karena perbedaan cara pandang individu terhadap kebijakan, dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti preferensi individu, etika, kebebasan individu, hak individu, dan distribusi keadilan.

Fenomena ini umumnya ditemukan di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk di Indonesia. Negara Republik Indonesia dibentuk dengan tujuan mulia untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, namun tujuan tersebut belum sepenuhnya tercapai. Dalam konteks ini,

masalah pelayanan publik menjadi sangat penting untuk diperhatikan.

Birokrasi, dalam usahanya mencapai tujuannya, cenderung menekankan efisiensi dan mengandalkan kapabilitas individu tertentu, serta memperkuat struktur hierarkis dengan aliran kewenangan yang mengalir secara vertikal. Hal ini berbeda dengan nilai-nilai demokrasi seperti persamaan hak dan kedudukan bagi semua warga negara, serta peluang partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Berangkat dari asumsi bahwa birokrasi publik adalah organisasi tertinggi dalam negara, Aiken mengatakan bahwa negara merupakan representasi dari ide universal, memperjuangkan kepentingan yang lebih besar dan menjadi agen sejarah dalam membantu manusia menciptakan masyarakat yang ideal. Keinginan negara dianggap sebagai keinginan umum untuk kebaikan semua orang.

Pendapat ini menyoroti pentingnya keberadaan birokrasi publik dalam memberikan pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel kepada masyarakat. Jabbra dan Dwivedi menekankan bahwa akuntabilitas publik melibatkan berbagai metode yang digunakan oleh lembaga atau pejabat publik untuk memenuhi tugas dan kewajiban mereka, serta proses di mana

mereka bertanggung jawab atas tindakan mereka. Ini penting untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Rakhmat menegaskan bahwa akuntabilitas publik merupakan prinsip utama dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, karena birokrasi pemerintahan harus bertanggung jawab atas tindakan dan kebijakannya kepada publik. Namun, dalam praktiknya, kegagalan dalam pelayanan publik sering disebabkan oleh kurangnya kesadaran birokrasi akan perubahan budaya masyarakat. Pelayanan publik yang diatur secara birokratis cocok untuk budaya masyarakat hirarkhis, sementara pendekatan privatisasi lebih sesuai untuk masyarakat yang lebih individualistis.

Substansi dari pelayanan publik ini selalu terkait dengan upaya memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan tertentu. Hal ini bisa dilakukan baik oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Bagaimanapun bentuknya, yang terpenting adalah memberikan dukungan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan mereka. Namun, seringkali birokrasi dianggap sebagai hambatan dalam upaya menyediakan layanan publik yang efektif, terutama karena prosesnya yang panjang dan rumit bagi masyarakat.

Thompson juga mengamati bahwa budaya birokrasi menimbulkan tuntutan tertentu bagi klien dan karyawan. Beberapa orang dalam masyarakat mungkin kesulitan menyesuaikan diri

dengan tuntutan ini, dan melihat birokrasi sebagai hal yang merugikan, tanpa melihat manfaatnya. Ini menyebabkan persepsi negatif terhadap birokrasi, terutama dalam konteks pelayanan publik.

Peran birokrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan administrasi memainkan peran penting dalam menentukan kualitas pelayanan administratif yang diberikan kepada masyarakat. Contohnya terlihat dalam kegiatan administrasi di kantor kependudukan dan catatan sipil, di mana ada contoh pelayanan yang optimal dan ada pula yang masih belum optimal dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Ketika membahas keberhasilan suatu organisasi dalam memberikan layanan administrasi yang optimal kepada masyarakat, tidak bisa dilepaskan dari perilaku birokrasi di dalamnya. Sebagai contoh, dalam kasus yang diteliti di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bone, masyarakat sering kali mengeluhkan tentang kualitas pelayanan administrasi yang tidak memuaskan atau tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam Standar Operasional Prosedur (SOP).

Misalnya, terdapat keluhan terkait proses pengurusan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) di mana pelayanan administrasinya dianggap kurang sederhana, kurang jelas dan pasti, tidak memberikan rasa aman, kurang transparan, tidak

efisien, tidak ekonomis, dan terdapat diskriminasi dalam pelayanannya yang tidak merata dan adil bagi semua individu.

Tidak ada organisasi birokrasi yang kebal dari berbagai masalah yang sering terjadi di dalamnya. Menyembuhkan penyakit birokrasi menjadi tantangan besar bagi birokrasi pemerintah di masa depan. Tantangan ini tidak hanya berasal dari masalah internal seperti gaya manajerial para pejabat atau kurangnya pengetahuan dan keterampilan petugas pelaksana, tetapi juga dari perubahan yang terjadi dalam masyarakat, baik secara politik, ekonomi, ilmu pengetahuan, teknologi, maupun sosial.

Masyarakat semakin menuntut agar birokrasi menjadi lebih terbuka, transparan, produktif, dan meningkatkan kualitas pelayanannya. Dalam menghadapi situasi ini, kinerja birokrasi harus selalu mengutamakan kepentingan bangsa dan negara, serta mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

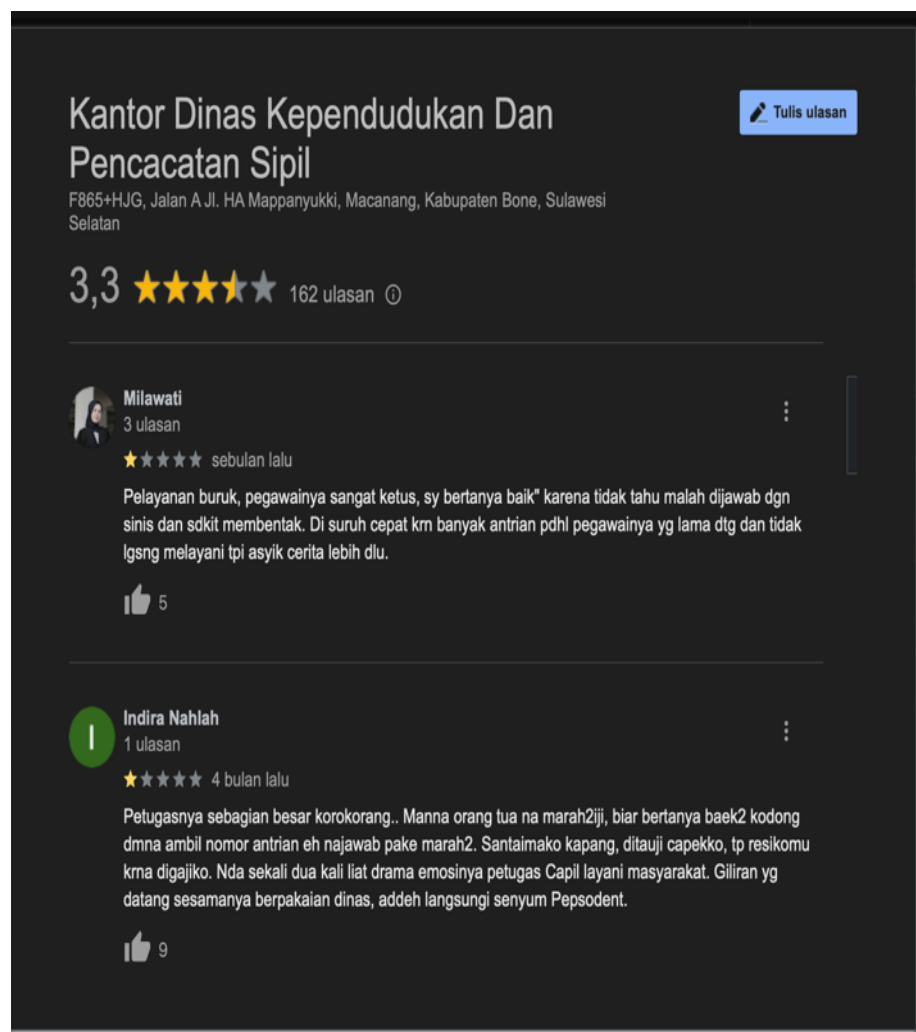
Thoha dan Zauhar menekankan bahwa ketika orang berbicara tentang birokrasi di Indonesia, biasanya yang dimaksud adalah birokrasi pemerintah atau administrasi pemerintahan. Namun, terdapat pandangan bahwa birokrasi pemerintah seringkali terkesan elitistis, otoriter, dan kurang berkomunikasi dengan masyarakat. Deskripsi ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip etika dan paradigma baru birokrasi modern yang demokratis.

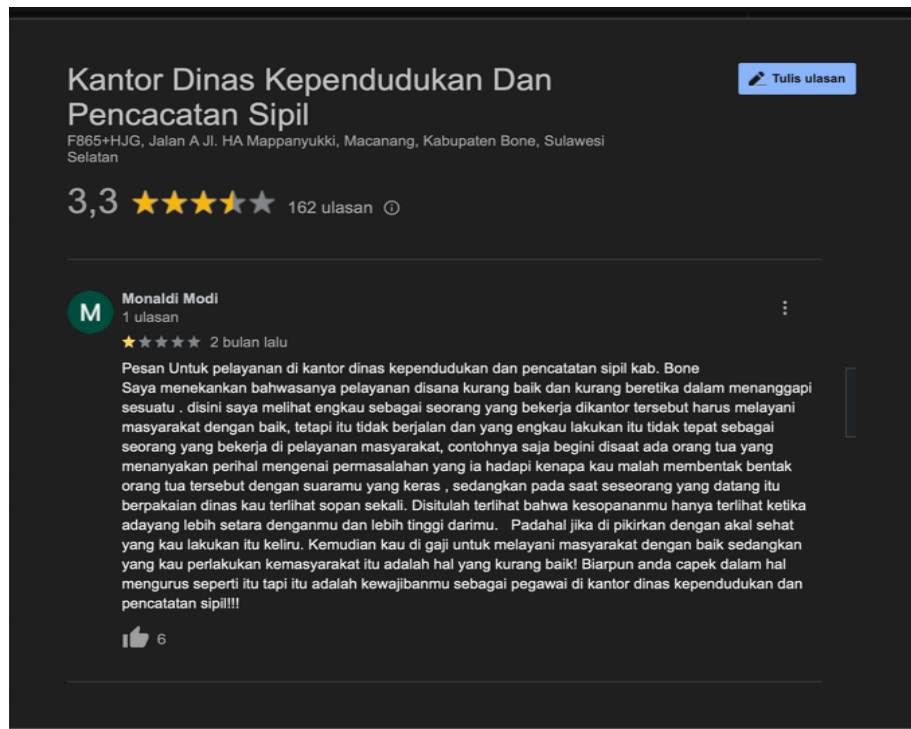
Perubahan paradigma ini membawa dampak besar dalam tata kelola pemerintahan. Rakyat ditempatkan pada posisi utama dalam menilai keberhasilan pelayanan birokrasi pemerintahan. Manajemen pemerintahan tidak lagi hanya mengutamakan aspek pemerintahan, tetapi juga beralih ke aspek tata pemerintahan. Ini menandakan pergeseran fokus dari kekuasaan yang terpusat pada penguasa menuju proses di mana rakyat memiliki peran utama dalam mengatur pemerintahan.

Peran pemerintah dalam menciptakan kondisi pasar yang benar juga menjadi penting dalam konteks ini. Upaya menuju tata kelola yang baik (good governance) harus dimulai dengan demokratisasi penyelenggaraan negara dan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan untuk memenuhi harapan dan tuntutan masyarakat. Oleh karena itu, peningkatan kinerja birokrasi pemerintahan harus terus dilakukan agar dapat memenuhi harapan masyarakat.

Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan oleh penulis serta tanggapan masyarakat dan sumber lainnya, terlihat bahwa masih ada praktik nepotisme dalam proses pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bone, terutama terkait dengan layanan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) dan Kartu Keluarga (KK) yang seringkali menjadi padat pengunjung. Selain itu, beberapa pihak juga mengkritik sikap kurang profesional yang ditunjukkan oleh aparat

dalam menjalankan tugas pelayanan administrasi kependudukan. Informasi-informasi ini mencerminkan bahwa administrasi kependudukan di Kabupaten Bone masih dipengaruhi oleh berbagai perilaku aparat yang tidak diinginkan. Hal tersebut didukung berdasarkan beberapa penelusuran online terkait pelayanan yang diberikan oleh para pegawai di Dinas Kependudukan Catatan Sipil yang kurang ramah. Berikut ini dokumentasi penilaian masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.





Dari gambar diatas bahwa pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Bone menuai banyak problem antara lain masyarakat masih merasa kurang puas dengan

pelayanan administrasi kependudukan saat ini, yang dinilai masih kurang profesional dalam memberikan layanan kepada masyarakat dan sarat dengan nepotisme.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Perilaku Aparatur Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Bone”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Perilaku Aparat dalam Pelayanan Kartu Keluarga dan E-KTP di Kabupaten Bone?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Perilaku Aparat dalam Pelayanan Kartu Keluarga dan E-KTP di Kabupaten Bone?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana Perilaku Aparat dalam Pelayanan Kartu Keluarga dan E-KTP di Kabupaten Bone
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Perilaku Aparat dalam Pelayanan Kartu Keluarga dan E-KTP di Kabupaten Bone.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini akan memberikan kontribusi berupa perspektif tambahan bagi anggota akademis program studi ilmu pemerintahan, yang akan menjadi materi penting dalam studi Ilmu Pemerintahan terkait dengan perilaku aparat dalam pelayanan KK dan E-KTP di Kabupaten Bone.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi masyarakat mengenai Perilaku Aparat dalam Pelayanan Kartu Keluarga dan E-KTP di Kabupaten Bone. Khususnya bagi pemerintah daerah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi untuk memberikan masukan, saran, dan evaluasi kepada semua pihak. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat memberikan masukan kepada pemerintah dan masyarakat.

3. Manfaat Metodologis

Penelitian ini dapat memberikan nilai tambah dan menjadi acuan perbandingan bagi penelitian ilmiah lain yang memiliki fokus yang serupa dengan penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan literatur merupakan sebuah pembahasan yang mendalam mengenai konsep-konsep yang digunakan dalam sebuah studi untuk menjelaskan dan mengurai isu-isu yang sedang diselidiki. Tujuannya adalah untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang latar belakang studi dan untuk mendukung interpretasi terhadap fakta-fakta yang diamati. Dalam menganalisis isu-isu yang dipelajari, penting untuk memiliki landasan konseptual yang kokoh yang kemudian digunakan sebagai alat untuk menganalisis permasalahan yang sedang diteliti.

2.1. Konsep Pemerintah dan Pemerintahan

Dalam bahasa Inggris, pemerintahan disebut sebagai "government," yang memiliki asal kata dari bahasa Latin, yaitu "gubernare," greek kybernan yang berarti mengemudikan atau mengendalikan. Tujuan dari pemerintah meliputi keamanan eksternal, ketertiban internal, keadilan, kesejahteraan umum, dan kebebasan. Ada perbedaan dalam pandangan mengenai pemerintahan; S.E. Finer melihatnya sebagai serangkaian kegiatan yang berlangsung terus-menerus, wilayah di mana kegiatan itu terjadi, pejabat yang bertanggung jawab, serta cara dan sistem pemerintahan terhadap masyarakat. Sementara itu, R. Mac Iver melihat pemerintahan sebagai organisasi dari

individu yang berada di bawah otoritas, dan bagaimana individu-individu tersebut diperintah.

Keberadaan pemerintahan dalam suatu negara bervariasi berdasarkan sistem, kekuasaan, dan bentuknya, yang sangat dipengaruhi oleh kualitas fungsi unsur sistem pemerintahan untuk mencapai tujuannya. Pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan negara mencakup badan pemerintahan, kewenangan pemerintah, metode pemerintahan, wilayah administratif, dan sistem pemerintahan dalam menjalankan fungsinya. Pemerintahan tidak dapat dipisahkan dari keberadaan pemerintah yang bertugas memerintah untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintahan.

Ada beberapa karakteristik mendasar dalam memerintah atau memberi perintah, seperti adanya kewajiban yang diperintahkan, dua pihak yang terlibat (pemberi perintah dan penerima perintah), hubungan fungsional antara keduanya, dan kekuasaan untuk memberi perintah. Pemerintahan juga dapat diartikan sebagai pengaturan, pengurusan, dan pimpinan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan untuk kepentingan rakyat.

Secara filosofis, pemerintahan berkaitan erat dengan badan publik (pemerintah) yang sah secara konstitusional, kewenangan untuk menjalankan pemerintahan, cara dan sistem pemerintahan, serta fungsi pemerintahan yang sesuai dengan kewenangan urusan pemerintahan dan wilayah administratif.

Ada dua pengertian mengenai pemerintahan menurut Ermaya, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup seluruh kegiatan pemerintah, termasuk legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dalam usaha mencapai tujuan negara.

Pemerintahan dalam arti sempit merujuk pada segala kegiatan badan publik yang terbatas pada kekuasaan eksekutif saja. Ini berkaitan erat dengan kewenangan badan publik yang sah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan kepada pihak lain, seperti usaha swasta dan masyarakat, dalam kerangka hubungan fungsional yang saling mendukung untuk mencapai tujuan negara.

Sementara itu, pemerintahan dalam arti luas, yang disebut sebagai "regering" atau "government," mencakup pelaksanaan tugas dari seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang diberi wewenang untuk mencapai tujuan negara. Ini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial, serta alat-alat kelengkapan negara lainnya yang bertindak untuk dan atas nama negara. Di sisi lain, pemerintah dalam arti sempit, atau yang disebut sebagai "bestuurvoering," hanya terfokus pada organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas eksekutif saja.

Menurut Ramlan Surbakti, pemerintah secara etimologis berasal dari kata Yunani yang berarti "nakhoda kapal," yang menunjukkan pada pengarahan ke depan, penetapan kebijakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, dan persiapan untuk masa depan. Kegiatan

pemerintah lebih terfokus pada pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik untuk mencapai tujuan masyarakat negara.

Ndraha membedakan antara pemerintah dan tata kelola ("governance"), di mana pemerintah adalah badan yang memproses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen dari produk-produk pemerintahan, sementara tata kelola menunjukkan kemampuan dan spontanitas dari kelompok-kelompok sosial dalam mengatur diri sendiri, serta mencakup metode, manajemen, dan organisasi yang lebih luas.

C.F. Strong menjelaskan bahwa pemerintahan dalam arti luas bertanggung jawab atas pemeliharaan kedamaian dan keamanan negara, yang memerlukan kekuatan militer, kekuatan legislatif untuk membuat undang-undang, dan kekuatan finansial untuk membiayai pertahanan negara serta menegakkan hukum yang dibuat atas nama negara. Pemerintahan merupakan biaya keberadaan negara dalam mengatur peraturan, yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon, pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: pertama, sebagai "fungsi pemerintahan" yang mencakup berbagai tindakan pemerintahan seperti keputusan, ketetapan, tindakan hukum perdata, dan tindakan nyata lainnya; kedua, sebagai "organisasi pemerintahan" yang merupakan kumpulan dari unit-unit pemerintahan. Namun, perundang-undangan

dari penguasa politik dan keputusan peradilan oleh hakim tidak termasuk dalam definisi ini.

Suhady mendefinisikan pemerintah sebagai "pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota, dan sebagainya." Pemerintah juga dapat diartikan sebagai "badan pemerintahan" yang menyelenggarakan urusan negara, negara bagian, atau kota.

Di Belanda, pemerintah disebut "administratie" untuk pemerintah dalam arti luas dan "bestuur" dalam arti sempit. Filosof J.J. Rousseau mengartikan pemerintah sebagai badan penengah antara rakyat dan penguasa untuk melaksanakan hukum dan memelihara kemerdekaan sipil dan politik. Max Weber mengartikan pemerintah sebagai entitas yang memiliki kekuasaan fisik untuk memberlakukan aturan dalam suatu wilayah tertentu.

Kata "kepemerintahan" menurut Ndraha mengacu pada segala sesuatu yang berkaitan dengan keadaan pemerintah. Government dan governance berasal dari kata "govern" yang berarti memerintah atau mengatur. Governing terjadi dalam setiap bentuk kehidupan sosial, termasuk dalam "polity" atau kehidupan politik. Hubungan antara government dan governance dijelaskan oleh Leo Fonseka dalam konsep good governance, di mana government mengindikasikan unit politik untuk fungsi pemerintahan, sementara governance mengacu pada metode atau sistem pemerintahan. Policy making, yang dibedakan dari

administrasi kebijakan, menunjukkan tanggung jawab keseluruhan untuk fungsi politik dan administratif. Ini juga mencakup memastikan perilaku moral dan etika dalam tugas-tugas pemerintahan, yaitu penggunaan wewenang secara etis dalam unit politik dan administratif. Governance (pengaturan, regeren) mencakup tanggung jawab keseluruhan atas fungsi politik dan administratif, dan juga menimbulkan arti memastikan perilaku moral dan etika dalam tugas-tugas pemerintahan, yaitu penggunaan wewenang secara etis dalam unit politik dan administratif. Governance (pengaturan, regeren) mencakup tanggung jawab keseluruhan atas fungsi politik dan administratif, dan juga menimbulkan arti memastikan perilaku moral dan etika dalam tugas-tugas pemerintahan, yaitu penggunaan wewenang secara etis dalam unit politik dan administratif. Governance (pengaturan, regeren) mencakup tanggung jawab keseluruhan atas fungsi politik dan administratif, dan juga menimbulkan arti memastikan perilaku moral dan etika dalam tugas-tugas pemerintahan, yaitu penggunaan wewenang secara etis dalam unit politik dan administratif. Menurut Leo Fonseka, ada tiga rezim utama yang terlibat dalam tata kelola yang baik, yaitu Negara, Masyarakat Sipil, dan Sektor Swasta. Menurut The International Encyclopedia of Social Science (1974), pemerintah diartikan sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan.

Oleh karena itu, keberadaan pemerintahan adalah manifestasi dari kehendak masyarakat untuk bertindak demi kepentingan bersama.

Definisi ini menekankan bahwa pemerintahan sebagai ilmu mencakup dua unsur utama: pertama, bagaimana pelayanan umum dikelola dengan baik, termasuk aspek kemanusiaan; kedua, bagaimana memimpin pelayanan umum dengan pendekatan yang baik, termasuk hubungan dengan masyarakat, keterbukaan, dan aspek psikologi sosial.

Reformasi pemerintahan di Indonesia telah mengarah pada pergeseran paradigma dari sentralistik menuju desentralisasi, dengan memberikan otonomi kepada daerah. Pengalaman dari negara-negara lain menunjukkan bahwa desentralisasi dapat membantu mencapai stabilitas sistem dan meningkatkan proses demokratisasi. Namun, pelaksanaan desentralisasi tidak selalu mulus dan dapat menimbulkan tantangan bagi daerah dalam menjalankan pemerintahan lokal.

Pemerintahan, dari waktu ke waktu, mengalami perubahan dan perkembangan yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis. Oleh karena itu, pembaharuan pemerintahan menuju paradigma baru yang melibatkan sektor publik, swasta, dan masyarakat diperlukan untuk meningkatkan pelayanan publik dan mencapai kesejahteraan, keadilan, serta ketertiban masyarakat.

Pemerintah memiliki kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, baik di dalam maupun di luar negeri. Untuk itu, pemerintah memerlukan kekuatan militer, kekuasaan legislatif untuk membuat undang-undang, dan kekuatan finansial untuk membiayai pelayanan publik dan kegiatan pemerintahan.

Kehadiran Negara dalam penerapan peraturan haruslah bertujuan untuk kepentingan Negara itu sendiri. Pemerintah, atau "government" dalam bahasa Inggris, telah berkembang menjadi ilmu tersendiri di Indonesia dan bahkan telah menjadi cabang ilmu yang mandiri dan terkadang menjadi dasar bagi cabang-cabang ilmu lainnya. Beberapa perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta, telah mengembangkan program studi dan fakultas khusus untuk studi pemerintahan. Meskipun perkembangannya mungkin lambat, namun ilmu pemerintahan semakin diakui sebagai hal yang penting dalam menjawab tuntutan dan harapan masyarakat yang semakin kompleks dalam mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, para praktisi dan aparatur negara harus memahami dengan baik fungsi pemerintahan. Memiliki pemahaman konseptual dan teoritis akan sangat membantu para pengambil keputusan dalam mengevaluasi kebijakan pemerintah. Konflik antara pemerintah dan masyarakat sering terjadi karena ketidaksesuaian kebijakan dengan kepentingan dan rasa keadilan masyarakat. Contohnya adalah penanganan sengketa lahan, eksekusi pengadilan terkait tanah, penanganan pedagang kaki lima, dan kebijakan pemerintah yang mungkin tidak memihak pada kepentingan publik.

Pemerintah merupakan organisasi dasar dalam suatu negara. Tujuan utama pemerintah adalah untuk mendidik dan memimpin masyarakat yang dipimpinnya. Pemerintah diharapkan menjadi contoh

dan pemimpin bagi masyarakat serta menciptakan kondisi yang diinginkan oleh semua orang.

Dari pemikiran tersebut, dapat disimpulkan beberapa fungsi pemerintah, antara lain:

1. Menjadi pemimpin dan pendidik bagi masyarakat, dengan harapan para pemimpin dapat memberikan contoh dan membimbing masyarakat.
2. Pemerintah harus dapat merasakan semangat dan aspirasi yang ada di masyarakat. Pemerintah yang baik adalah yang memahami kebutuhan dan keinginan masyarakatnya.
3. Pemerintah harus menjadi pendukung bagi semua hal yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Ini berarti pemerintah harus bertindak sebagai penghubung antara berbagai kelompok kepentingan di masyarakat. Selain itu, pemerintah juga harus menjadi penggerak bagi segala jenis kegiatan masyarakat.
4. Pemerintah harus bisa merespons dengan baik terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat dan tidak boleh lengah terhadap keinginan yang mungkin muncul di kalangan masyarakat. Banyak pemerintahan yang gagal karena tidak peka terhadap perubahan tersebut.
5. Pemerintah bertanggung jawab untuk merancang dan menerapkan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ini termasuk membuat peraturan-peraturan yang diperlukan. Selain itu,

pemerintah juga harus memastikan bahwa kebijakan tersebut diimplementasikan dengan baik dengan mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang tepat.

Meskipun ada upaya dalam era globalisasi untuk mengurangi peran pemerintah, esensi dari fungsi pemerintahan, yaitu memimpin, melindungi, dan mendukung kepentingan publik, tetap harus dijaga. Meskipun ada pandangan bahwa "pemerintahan terbaik adalah pemerintahan yang paling sedikit", namun pemerintah tetap harus memenuhi tugas-tugasnya.

Komitmen dan konsistensi para pemimpin pemerintahan sangat penting dalam menjalankan tugas mereka. Namun, terkadang, rendahnya tingkat profesionalisme dan kompetensi, serta kurangnya perencanaan yang baik, dapat mengakibatkan kegagalan dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal ini sering kali disebabkan oleh moral yang buruk atau kepentingan pribadi yang lebih dominan daripada kepentingan publik.

Trend para pemimpin pemerintahan yang cenderung melakukan praktik-praktik yang tidak etis dalam menjalankan tugas mereka menunjukkan adanya kekurangan dalam sistem pemilihan pemimpin publik. Dalam sistem demokrasi langsung, seharusnya yang terpilih adalah pemimpin yang memiliki visi dan kepemimpinan yang baik. Jika mayoritas pemimpin pemerintahan tidak memiliki profesionalisme, kompetensi, atau moral yang baik, maka mungkin ada masalah dalam

sistem pemilihan tersebut. Salah satu indikasi masalah Klasifikasi pemerintahan berdasarkan fungsi dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah membantu memahami kerangka kerja dan struktur pemerintahan suatu negara. Van Vollenhoven dan Lemaire memberikan kontribusi dalam memahami fungsi-fungsi pemerintahan.

Menurut Van Vollenhoven, terdapat empat fungsi pemerintahan:

1. Fungsi Bestuur atau pemerintahan dalam arti sempit: Meliputi pelaksanaan kegiatan eksekutif dalam pemerintahan.
2. Fungsi preventive rechtszorg: Mencegah timbulnya pelanggaran terhadap hukum dengan tujuan menjamin keadilan dalam negara.
3. Fungsi peradilan: Menjamin keadilan dalam negara melalui proses peradilan.
4. Fungsi regeling: Membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Selain itu, klasifikasi pemerintahan juga memperhatikan hubungan antara eksekutif dan legislatif, serta distribusi kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam sistem parlementer, hubungan antara eksekutif dan legislatif sangat erat, sementara dalam sistem presidensial keduanya lebih independen. Klasifikasi berdasarkan distribusi kekuasaan menyoroti perbedaan antara negara kesatuan dan sistem federal dalam pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pemahaman yang mendalam tentang fungsi-fungsi pemerintahan dan struktur pemerintahan membantu dalam merancang kebijakan yang

lebih efektif dan efisien, serta menjaga keseimbangan kekuasaan antara berbagai lembaga pemerintahan. Ini penting untuk memastikan terwujudnya kesejahteraan masyarakat, ketertiban, dan keadilan dalam suatu negara.tersebut dapat dilihat dari konten kebijakan dalam pemilihan umum, mekanisme dan prosedur kerja, serta partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan. Klasifikasi pemerintahan yang didasarkan pada hubungan antara pemerintah dan yang diperintah menyoroti sejauh mana pemerintah dapat menggunakan kekuasaannya untuk memaksa warganya demi mencapai tujuan tertentu. Menurut Robinson, ada variasi dalam formulasi klasifikasi ini, namun umumnya berkisar antara dua kutub ekstrim: pemerintah demokratis liberal yang menggunakan paksaan secara minimal dan pemerintah totaliter yang bersifat sewenang-wenang. Pemerintah demokratis liberal memandang dirinya sebagai pelayan rakyat, sementara pemerintah totaliter melihat dirinya sebagai penguasa yang berdaulat atas rakyat.

Pemerintahan memiliki relevansi yang signifikan dalam konsep negara, karena merupakan organisasi terbesar dalam masyarakat yang dibentuk atas dasar kontrak sosial. Ini mencakup berbagai dimensi seperti politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, agama, dan pertahanan keamanan. Pemerintahan juga berkaitan erat dengan sistem, bentuk, prinsip, dan fungsi pemerintahan dalam memerintah rakyat.

Menurut Taliziduhu Ndaha, pemerintahan adalah hasil dan proses dari kegiatan "memerintah", yang terjadi di berbagai masyarakat dan

melibatkan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan serta yang diperintah sebagai subyek yang terpengaruh. Dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, pemerintah melibatkan pengaturan berdasarkan peraturan, pengurusan atau penataan, serta pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Pemerintahan terus mengalami perubahan dan pembaharuan, dengan pendekatan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ini mencakup perubahan dalam kebijakan, pengaturan, dan pelayanan publik sebagai respons terhadap dinamika masyarakat dan kebutuhan yang berkembang.

2.2. Budaya Birokrasi dan Kinerja Birokrasi

Kultur birokrasi dan kinerjanya merupakan topik yang penting dan menarik untuk dieksplorasi. Budaya organisasi sering kali tercermin dalam berbagai aspek, mulai dari hierarki hingga cara komunikasi. Di Indonesia, budaya birokrasi cenderung dipengaruhi oleh tradisi Jawa yang kental, yang menekankan hierarki dan ketertutupan. Ini mempengaruhi bagaimana individu menempatkan diri mereka dalam lingkungan masyarakat. Istilah "budaya" sendiri berasal dari kata "buddhi" yang berarti akal budi, dan dalam konteks ini, "budaya birokrasi" merujuk pada kemampuan seseorang atau kelompok untuk menggunakan akal budi dalam konteks birokrasi. (Hoetomo, 2005).

Budaya merupakan perilaku konvensional masyarakat yang memengaruhi semua tindakan, meskipun sering kali tidak disadari.

Pengaruh budaya organisasi, termasuk birokrasi, terhadap perilaku para anggota organisasi sangat kuat. Budaya organisasi mampu menetapkan batas antara satu organisasi dengan yang lainnya, membentuk identitas organisasi dan identitas personal anggotanya, mempermudah terciptanya komitmen organisasi, meningkatkan stabilitas ikatan sosial, dan berfungsi sebagai mekanisme pembentukan makna dan simbol kendali perilaku para anggota organisasi.

Dalam praktik perekrutan pegawai, sering kali ditemukan bahwa keputusan perekrutan didasarkan pada preferensi personal pemimpin dan masih dipengaruhi oleh budaya paternalisme. Praktik birokrasi yang rumit, ditambah dengan meningkatnya pungutan liar yang dilakukan oleh sejumlah oknum pemerintah dan aparat masyarakat, mengakibatkan biaya ekonomi yang tinggi bagi pengusaha (Riaupos, 4 Juni 2007).

Dalam pengertian yang netral, birokrasi dapat dijelaskan sebagai entitas keseluruhan dari para pejabat negara yang berada di bawah arahan pejabat politik, atau sebagai kumpulan pejabat negara di dalam cabang eksekutif, atau bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (*every big organization is bureaucracy*) (Santoso, 1997).

Budaya organisasi (birokrasi) yang kuat ditentukan oleh dua faktor utama, yaitu penyebaran nilai-nilai budaya dengan efektif sehingga

anggota organisasi memahami nilai-nilai yang terkandung dalam organisasi, dan tingkat komitmen anggota organisasi terhadap inti dari nilai-nilai tersebut (core values) (Susanto, 1997). Namun, dalam praktiknya, interaksi antara individu-individu (pegawai) dengan organisasi sering mencerminkan situasi yang problematis dalam budaya birokrasi di pemerintahan. Masih sering dijumpai tradisi dan tata pergaulan yang bersifat paternalisme, seperti kesulitan bagi seorang aparat bawahan untuk menunjukkan penolakannya terhadap ide atau gagasan pimpinan di hadapan dinas. Terkadang, menolak ide pimpinan secara terbuka dapat menyebabkan konflik antara pimpinan dan bawahan. Selain itu, kendala yang dihadapi dalam meningkatkan profesionalisme aparatur adalah kurangnya inovasi dan kreativitas dalam birokrasi. Sebagai contoh, ketika seorang pimpinan melakukan tugas di luar, mungkin ada anggapan bahwa bawahan dapat menunda pelaksanaan tugas dan tanggung jawab mereka. Dengan kata lain, bawahan cenderung menunggu kembali pimpinan untuk mendapatkan petunjuk terkait pelaksanaan tugas pokok mereka, dan seringkali pelaksanaan tugas bawahan harus selalu dalam pengawasan langsung pimpinan. Selain itu, terdapat kecenderungan untuk hanya menyelesaikan tugas yang mudah dan menguntungkan secara finansial.

Budaya birokrasi yang berkembang di suatu daerah tidak terlepas dari pola budaya sosial yang mengitarinya. Agus Dwiyanto (2002)

menjelaskan bahwa budaya birokrasi dapat dipahami sebagai suatu sistem atau kumpulan nilai-nilai yang mencakup simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan, dan pengalaman hidup yang tertanam dalam pikiran individu. Nilai-nilai tersebut tercermin dalam sikap, perilaku, dan tindakan setiap anggota organisasi birokrasi. Setiap aspek kehidupan dalam organisasi birokrasi selalu berinteraksi dengan budaya masyarakat lokal. Budaya organisasi, menurut Miftah Thoha (1993) yang mengutip Weber, dapat dijelaskan sebagai suatu sistem nilai yang mengatur dirinya dengan cara hierarkis, impersonal, rasional, yuridiktif legalistik, dan meritokrasi. Dalam budaya seperti ini, hierarki dianggap sebagai konsekuensi yang logis jika birokrasi ingin mencapai kerja yang rasional. Aspek impersonal menekankan bahwa cara kerja birokrasi tidak bergantung pada hubungan personal atau politik. Pendekatan yuridiktif legalistik menekankan bahwa budaya kerja birokrasi dibatasi oleh hukum, bukan politik. Meritokrasi menuntut bahwa rekrutmen dan promosi didasarkan pada keahlian teknis, bukan pada budaya koneksi atau patronase.

Ini berbeda dengan definisi budaya organisasi yang menyebutkan bahwa itu adalah sistem nilai dan kepercayaan bersama yang berinteraksi dengan individu-individu dalam organisasi, struktur organisasi, dan sistem pengawasan untuk membentuk norma-norma perilaku. Budaya organisasi juga sering dijelaskan sebagai kumpulan nilai yang diakui dan dianut oleh semua anggota, membedakan satu

organisasi dari yang lain (Kast dan Rosenzweig, 1990). Selain itu, budaya organisasi juga mencakup cara-cara berpikir, merasa, dan bereaksi yang didasarkan pada pola-pola tertentu yang ada dalam organisasi (Tozi, Rizzo, dan Carrol, 1990).

Menurut Thoha (1993), budaya birokrasi menekankan pentingnya aparat birokrasi menjalankan tugas-tugasnya dengan prinsip pemisahan antara kepemilikan atas fasilitas dan sarana publik. Artinya, mereka harus membedakan antara apa yang merupakan milik pribadi dan milik publik.

Thoha (1991) juga menyatakan bahwa perilaku birokrasi pada dasarnya merupakan hasil dari interaksi antara individu-individu dengan organisasi tempat mereka bekerja. Oleh karena itu, untuk memahami perilaku birokrasi, penting untuk memahami lebih dahulu individu-individu yang merupakan bagian dari organisasi tersebut.

Menurut Peter M. Blau dalam (Said dkk, 2007:29) bahwa birokrasi adalah: “tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis. Selanjutnya menurut Farel Heady (1966) menyatakan bahwa: “Birokrasi adalah struktur tertentu yang memiliki karakteristik tertentu: hierarki, diferensiasi dan kualifikasi atau kompetensi. Hierarki berkaitan dengan struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antar anggota

organisasi. Diferensiasi yang dimaksud adalah perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi birokrasi dalam mencapai tujuan.

Menurut Karl Marx (dalam Thoha, 2005), birokrasi diidentifikasi sebagai negara atau pemerintah itu sendiri. Marx juga menjelaskan bahwa birokrasi merupakan alat yang digunakan oleh kelas yang dominan untuk menegakkan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dalam paradigma ekonomi klasik, pemerintah memiliki empat peran utama, yaitu distribusi, stabilisasi, pertahanan, dan keamanan, serta pemenuhan sektor publik (Musgrave, 1980). Peran distribusi pemerintah menuntut pemerintah untuk menjaga keseimbangan antara kelompok kaya dan miskin, serta menetapkan besaran pajak dan subsidi. Peran stabilisasi mengacu pada tanggung jawab pemerintah dalam menjaga stabilitas ekonomi, mengendalikan tingkat inflasi, dan menciptakan kondisi yang menguntungkan bagi aktivitas ekonomi warga negara. Sedangkan peran pertahanan dan keamanan menekankan bahwa negara berfungsi sebagai pelindung, mitra, dan pengayom masyarakat.

Peran pemerintah sebagai penyelenggara sektor publik menegaskan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pemenuhan segala kebutuhan publik. Dalam konteks di mana birokrasi publik memiliki keterlibatan yang erat dengan berbagai pihak pemangku kepentingan, sering terjadi benturan antara mereka. Akibatnya, penilaian terhadap kinerja organisasi publik oleh para pemangku

kepentingan bisa bervariasi. Meskipun demikian, ada beberapa indikator umum yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik (Dwiyanto, 2006).

a. Produktivitas

Istilah produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Secara umum, produktivitas diartikan sebagai perbandingan antara input dan output. Namun, konsep produktivitas dianggap terlalu sempit, oleh karena itu, General Accounting Office (GAO) mencoba mengembangkan ukuran produktivitas yang lebih holistik dengan mempertimbangkan sejauh mana hasil pelayanan publik mencapai target yang diharapkan sebagai indikator kinerja birokrasi yang lebih produktif.

b. Kualitas Layanan

Isu tentang kualitas layanan semakin penting dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik. Ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik seringkali menghasilkan pandangan negatif terhadapnya. Kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Salah satu keuntungan menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah bahwa informasi tentang kepuasan tersebut sering tersedia dengan mudah dan cepat.

Informasi tentang kepuasan terhadap kualitas layanan sering kali dapat diperoleh melalui media massa atau diskusi publik. Karena akses terhadap informasi tentang kepuasan masyarakat terhadap layanan publik relatif mudah, maka dapat dijadikan sebagai salah satu ukuran kinerja organisasi publik yang dapat digunakan dengan mudah. Kepuasan masyarakat dapat menjadi parameter untuk mengevaluasi kinerja organisasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas merujuk pada kemampuan organisasi untuk mengidentifikasi dan merespons kebutuhan serta aspirasi masyarakat dengan menyusun agenda, prioritas, dan program pelayanan publik yang sesuai. Secara sederhana, responsivitas mengacu pada kesesuaian antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Sedarmayanti (2010) mengidentifikasi beberapa kriteria untuk menilai kinerja organisasi pelayanan publik:

d. Efisiensi

Efisiensi mencakup keberhasilan organisasi pelayanan publik dalam memperoleh laba, memanfaatkan faktor produksi, dan pertimbangan rasional ekonomis. Kriteria efisiensi seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas sangat relevan jika diterapkan secara objektif.

e. Efektivitas

Efektivitas menyangkut pencapaian tujuan organisasi pelayanan publik yang berkaitan erat dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, dan fungsi pembangunan.

f. Keadilan

Keadilan membahas distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini menyoroti konsep ketercukupan atau kepastian, yang menanyakan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan, dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu seperti pemerataan pembangunan dan pelayanan kepada kelompok pinggiran dapat dijawab melalui kriteria ini.

g. Daya Tanggap

Organisasi pelayanan publik merupakan bagian penting dari tanggung jawab negara atau pemerintah terhadap kebutuhan vital masyarakat. Oleh karena itu, kriteria daya tanggap menjadi sangat penting bagi organisasi tersebut. Daya tanggap mencerminkan kemampuan organisasi untuk merespons kebutuhan masyarakat dengan transparan.

Salim & Woodward (1992) memandang kinerja organisasi berdasarkan pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektivitas, dan keadilan dalam pelayanan. Aspek ekonomi mengacu pada strategi penggunaan sumber daya yang efisien dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Efisiensi mencakup perbandingan antara input dan

output pelayanan yang tercapai secara proporsional. Efektivitas mengukur sejauh mana tujuan atau target pelayanan tercapai. Prinsip keadilan digunakan untuk menilai sejauh mana pelayanan memperhatikan aspek keadilan dan memberikan akses yang sama kepada publik.

2.3. Perilaku Birokrasi

Perilaku birokrasi pemerintahan saling berhubungan dengan berbagai elemen dalam sistem birokrasi, seperti struktur, kultur, dan proses. Kualitas dari birokrasi pemerintahan sangat dipengaruhi oleh persepsi, sikap, dan perilaku individu, serta oleh struktur dan budaya organisasi birokrasi. Perilaku birokrasi dalam menjalankan fungsi dan proses pemerintahan dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti karakteristik individu, struktur organisasi, dan dinamika lingkungan pemerintahan. Interaksi antara individu, kelompok, atau organisasi birokrasi juga memengaruhi perilaku birokrasi secara keseluruhan. Menurut Litwak, perilaku birokrasi dipengaruhi oleh tindakan individu secara mikro dan pola perilaku organisasi secara makro, dan sebaliknya.

Konsep perilaku birokrasi dalam pandangan Thoha (2002) dapat dipakai bersama dengan konsep perilaku organisasi karena pada dasarnya birokrasi maupun organisasi adalah merupakan suatu sistem yang ditopang oleh manusia yang berusaha mencapai tujuan dan selalu berperilaku. Konsep perilaku organisasi menurut Robbins

(2008:11) merupakan perilaku organisasi sebagai bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan menerapkan ilmu pengetahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi.

Dalam organisasi, hasil yang diinginkan dari setiap perilaku adalah performanya sebagaimana Winardi (2004:199) menyatakan bahwa, perilaku yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas-tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai sasaran-sasaran sesuatu tugas.

Perilaku birokrasi tercermin dari perilaku manusia (birokrat), di mana seperangkat perbuatan individu kemudian menjelma menjadi perilaku kelompok, dan akhirnya menjadi representasi perilaku organisasi yang kemudian dimaknai sebagai perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi menurut Ndraha (2003:521) terbentuk dari interaksi antara karakteristik individu, dan karakteristik birokrasi (organisasi) atau lebih spesifik lagi antara struktur dan aktor (pejabat).

Dalam hubungannya dengan pemerintah, perilaku birokrasi lebih ditekankan pada pemberian pelayanan yang ditampilkan oleh orang-orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan pemerintah. Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara

individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu yang mendukung organisasi itu. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman, dan sebagainya. Ini semua merupakan karakteristik individu, dan karakteristik ini akan memasuki lingkungan baru, misalnya birokrasi.

Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri. Jika karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut, maka timbullah perilaku birokrasi. Suatu birokrasi merupakan suatu organisasi yang memiliki struktur dan prosedur dalam mencapai tujuannya. Berdasarkan hal tersebut maka teori birokrasi menurut Marks (1957) merupakan organisasi yang didesain untuk menyelesaikan tugas administrasi secara sistematis berdasarkan urutan pekerjaan individu. Dalam menjalankan tugas layanan publik, maka terdapat tiga model perilaku birokrasi sebagai pola perilaku yang spesifik berdasarkan hasil temuan Berger dalam Heady (1966:513) yaitu rasionalitas dan universal, hierarki dan diskresi. Indikator tersebut menunjukkan bahwa perilaku birokrasi tidak dapat melakukan diskriminasi atau memperlakukan khusus golongan tertentu atau memberi perlakuan istimewa karena adanya kepentingan di dalamnya, di samping itu setiap layanan yang

dijalankan sebaiknya melibatkan semua fungsi dalam struktur organisasi, dan terakhir ialah semua tindakan dan keputusan didasarkan pada kebijakan pimpinan atau tujuan layanan publik.

Teori perilaku birokrasi merupakan pertemuan antara elemen organisasi sebagai kelembagaan dan perilaku manusia yang menjalankan organisasi tersebut (Heady, 1966:516). Adapun elemen perilaku manusia dalam birokrasi ialah objektif, tepat, dan konsisten lebih lanjut Friedrich menyatakan bahwa perilaku birokrasi merupakan perilaku yang selalu mencapai kondisi normal, layak dan tepat. Teori ini mengindikasikan perilaku birokrasi untuk mengungkapkan fakta secara transparan, kemudian menyesuaikan antara kualitas layanan dengan tingkat kebutuhan masyarakat, terakhir ialah menekankan pada ketepatan waktu, di mana ketepatan waktu adalah momentum yang membutuhkan layanan, apabila tertunda maka dianggap layanan sudah tidak berlaku lagi.

Konsep perilaku birokrasi merupakan perpaduan antara konsep kinerja dan konsep layanan publik. Kinerja birokrasi dapat meningkatkan kualitas layanan publik, kemudian oleh Rainey dan Steinbauer (1999) mengatakan bahwa perilaku birokrasi merupakan hubungan antara tindakan birokrasi dengan kepentingan publik yang lebih menitik beratkan pada perilaku prevalensi, yaitu perilaku penyamaan hak masyarakat terhadap pelayanan publik yang diterima dan tidak melakukan diskriminasi.

Aspek perilaku birokrasi merujuk pada pandangan Heady (1966), bahwa perilaku birokrasi pemerintah yang sangat diharapkan adalah perilaku yang profesional dalam mewujudkan aspirasi rakyatnya yang tercermin dalam bentuk pelayanan yang baik, sehingga akan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat kepada para penyelenggara pemerintahan di daerah. Wujud perilaku manusia pada hakikatnya adalah suatu aktivitas dari pada manusia itu sendiri, perilaku juga adalah apa yang dikerjakan oleh organisme tersebut, baik dapat diamati secara langsung atau tidak langsung. Dan hal ini berarti bahwa perilaku terjadi apabila ada sesuatu yang diperlukan untuk menimbulkan reaksi yakni yang disebut rangsangan, dengan demikian suatu rangsangan tertentu akan menghasilkan reaksi perilaku tertentu (Notoatmodjo, 2007).

Perilaku individu dalam birokrasi pemerintahan didasarkan pada nilai, norma, dan aturan yang menjadi landasan sistem organisasi pemerintahan. Kualitas perilaku birokrasi pemerintahan ditentukan oleh beberapa faktor:

1. Kapabilitas visioner individu birokrasi pemerintahan, yang tercermin dalam pemahaman dan pengembangan pengetahuan, pengalaman, keterampilan, dan etika. Ini mencakup kesadaran akan nilai-nilai yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dengan baik.

2. Strategi pengembangan birokrasi dalam organisasi dan manajemen pemerintahan, yang melibatkan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas birokrasi terhadap tuntutan lingkungan.
3. Adaptasi terhadap perubahan lingkungan strategis, yang mencakup kemampuan birokrasi untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan eksternal yang memengaruhi tugas dan tanggung jawab mereka.
4. Responsif terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi, dan informasi, yang mengharuskan birokrasi untuk terus memperbarui pengetahuan dan keterampilan mereka agar tetap relevan dalam lingkungan yang berubah.
5. Tanggung jawab terhadap kepentingan negara dan bangsa, yang menekankan pentingnya kesetiaan dan dedikasi birokrasi terhadap melayani masyarakat dan memajukan kepentingan umum.

Faktor-faktor ini membentuk dasar bagi perilaku individu dalam birokrasi pemerintahan dan berkontribusi pada kemampuan birokrasi untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dan memenuhi harapan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, birokrasi harus memberikan penekanan pada perilaku yang didasarkan pada etika birokrasi. Menurut Yahya Muhaimin (1991), birokrasi merupakan keseluruhan aparat pemerintah, termasuk sipil maupun militer, yang

bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah sebagai imbalan atas status mereka. Dengan demikian, etika birokrasi dapat dirumuskan sebagai "norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi seluruh aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat."

Dengan kata lain, prinsip dasar birokrasi adalah membuat prosesnya mudah asalkan dapat dilakukan secara efektif. Namun, dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan pribadi sesaat, tanpa memperhatikan kesulitan orang lain yang membutuhkan layanan. Fenomena semacam ini masih sering terjadi dalam pelaksanaan birokrasi, mulai dari pegawai tingkat rendah hingga pejabat puncak.

Prinsip dasar birokrasi menekankan pada pelayanan yang cepat, biaya yang terjangkau, tanpa prosedur yang rumit, dan sikap serta perilaku pegawai yang ramah dan sopan. Prinsip-prinsip ini harus selalu dijaga dan diterapkan tanpa memandang kepentingan pribadi. Dengan demikian, orang yang dilayani akan merasakan perlakuan yang sama dalam hal kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi berpegang pada prinsip etika dalam menjalankan tugas-tugas birokrasi.

Kekuasaan yang dimiliki oleh suatu kelompok sehingga menjadi monopoli dapat menimbulkan risiko jika kelompok tersebut tertutup bagi orang luar, menyebabkan kecurigaan dari masyarakat yang

merasa dipermainkan. Untuk mencegah hal ini, penting untuk mengatur perilaku moral kelompok tersebut melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan akan dipegang teguh oleh seluruh anggota kelompok. Terkait dengan etika, ketentuan-ketentuan ini dikenal sebagai kode etik. Kode etik ini dapat mengimbangi aspek negatif dari keberadaan kelompok yang memiliki kekuasaan khusus.

Kode etik memiliki peran penting dalam memperkuat kepercayaan masyarakat dan memberikan jaminan bahwa kepentingan mereka akan terlindungi. Sebagaimana sebuah kompas menunjukkan arah moral, kode etik menjamin kualitas kelompok tersebut, khususnya kelompok birokrasi dalam pemerintahan, di mata masyarakat. Untuk memastikan pelaksanaan kode etik yang efektif, monitoring yang berkelanjutan diperlukan, dan kode etik harus menyertakan sanksi bagi mereka yang melanggarnya. Pelanggaran terhadap kode etik akan dinilai dan direspons oleh sebuah dewan kehormatan atau komisi yang ditugaskan khusus untuk tujuan tersebut.

2.4. Dimensi Perilaku Birokrasi

Menurut Thoha (2005), munculnya perilaku birokrasi dipicu oleh interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi. Gabungan karakteristik perilaku dan birokrasi menghasilkan sikap dan tindakan yang diperlukan oleh organisasi.

Menurut Siagian (2008), ada enam aspek umum dari perilaku birokrasi, yaitu kepemimpinan, sensitivitas, perhatian, disiplin,

tanggung jawab, keadilan, dan netralitas. Aspek-aspek perilaku ini memiliki dampak besar dan menentukan aktivitas kerja yang dilakukan oleh pegawai birokrasi.

Menurut Thoha (2008), dimensi perilaku birokrasi tercermin dalam sikap dan tindakan dalam memberikan pelayanan administrasi, terdiri dari tiga aspek utama: kepedulian, kedisiplinan, dan tanggung jawab kerja. Ketiga aspek ini merupakan faktor penentu dalam keberhasilan suatu tugas pelayanan administrasi yang dilakukan oleh pegawai dalam melayani publik. Lebih rinci, hal tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1. Kepedulian

Kepedulian terkait dengan responsif dan tanggap terhadap keluhan serta kebutuhan masyarakat yang dilayani. Pegawai yang memiliki sikap peduli adalah bagian dari perilaku birokrasi yang menunjukkan responsifitas yang cepat terhadap keluhan dan kebutuhan yang diajukan oleh masyarakat.

Namun, masih sering ditemui bahwa dalam memberikan pelayanan administrasi, aparat pemerintahan menunjukkan sikap yang kurang peduli, yang terkait dengan orientasi kekuasaan yang dipegang oleh birokrasi. Orientasi ini dapat tercermin dalam sikap yang menonjolkan pandangan bahwa mereka yang memberikan pelayanan adalah yang lebih dihormati, sehingga menyebabkan penundaan atau pembatasan waktu dalam memberikan pelayanan

administrasi kepada mereka yang membutuhkan. Padahal, sebenarnya pelayanan tersebut dapat diberikan pada saat itu juga. Widodo (2001) menjelaskan bahwa kepedulian dalam perilaku birokrasi adalah kemampuan aparatur untuk cepat memahami apa yang diminta oleh publik dan berusaha sebaik mungkin untuk memenuhinya, tanpa menunda-nunda waktu, memperpanjang proses pelayanan, atau mengutamakan prosedur namun mengabaikan substansi pelayanan yang sebenarnya dibutuhkan.

2. Kedisiplinan

Kedisiplinan memiliki peran sentral dalam membentuk dan memperkuat perilaku birokrasi. Menurut Fredrich (1951), kedisiplinan dalam perilaku birokrasi membawa pada terciptanya kerjasama yang dinamis untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama ini didasarkan pada patuh terhadap aturan, standar kualitas, dan integritas untuk memberikan layanan yang berkualitas dan memuaskan.

Dalam menghadapi pentingnya kedisiplinan dalam perilaku birokrasi, Semil (2005) menyatakan bahwa pengembangan kemampuan menjalankan kedisiplinan merupakan wujud dari perilaku birokrasi yang efektif dalam mengarahkan semua tindakan menuju tujuan organisasi. Yaris (2005) menegaskan bahwa kedisiplinan adalah prinsip yang dimiliki oleh individu dengan perilaku birokrasi yang selalu mematuhi aturan, memiliki kelayakan

dalam menjalankan aktivitasnya, dan mampu mewakili kewenangan dengan integritas dalam mengembangkan kepemimpinan organisasi.

Memajukan sebuah organisasi dalam kerangka birokrasi, kedisiplinan menjadi representasi perilaku birokrasi yang sangat konstruktif dalam mencapai keselarasan kegiatan dalam mencapai tujuan organisasi. Hart (2005) menambahkan bahwa ciri kedisiplinan sebagai bagian dari perilaku birokrasi termasuk: 1) kemampuan untuk selalu patuh terhadap aturan kerja, mendorong untuk menunjukkan kerajinan, kehadiran, dan ketaatan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya; 2) pengembangan kelayakan representatif dengan menunjukkan konsep diri melalui kepribadian yang konsisten dengan komitmen dan ketegasan dalam kebenaran; dan 3) memiliki kepantasan dalam kepribadian dan menjadi contoh yang baik dalam melaksanakan tugas dengan baik.

Surich (2008) menegaskan bahwa kedisiplinan merupakan manifestasi dari perilaku birokrasi yang selalu mengikuti aturan kerja, mengembangkan kualifikasi pekerjaan, dan konsisten dalam mengembangkan kemampuan untuk mencapai tujuan organisasi. Gebrald (2007) menyatakan bahwa kedisiplinan menjadi prasyarat penting dalam mewujudkan perilaku birokrasi yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedisiplinan kerja adalah elemen kunci dalam menentukan dan memperkuat perilaku birokrasi dalam menjalankan aktivitas pelayanan administrasi untuk mencapai kualitas pelayanan administrasi yang memuaskan dalam sebuah organisasi.

3. Tanggung Jawab

Tanggung jawab adalah kesadaran individu terhadap perilaku dan tindakannya, baik yang disengaja maupun tidak, untuk melaksanakan kewajibannya. Kewajiban merupakan hal yang membedakan individu satu dengan yang lain. Oleh karena itu, individu yang bertanggung jawab dapat meraih kebahagiaan karena dia dapat menjalankan kewajibannya. Kebahagiaan ini bisa dirasakan oleh individu itu sendiri atau orang lain. Tanggung jawab akan semakin menjadi bagian dari diri seseorang ketika perilaku dan tindakan yang wajib dilakukan terhadap orang lain didasarkan pada prinsip pengabdian (Thoha, 2008).

Sebagai bagian dari birokrasi, para pegawai memiliki kedudukan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, yang mengharuskan mereka untuk bersikap melayani dan bertanggung jawab atas tindakan mereka kepada masyarakat. Pertanggungjawaban pegawai terhadap masyarakat dapat diwujudkan melalui pelayanan administrasi yang optimal, yang ditandai oleh sikap perilaku yang baik, fasilitas pelayanan

administrasi yang memadai, dan hasil pelayanan administrasi yang memuaskan. Hasil pelayanan administrasi tersebut mencakup penyelesaian pekerjaan dengan teliti, terjamin, dan tidak memihak, karena didasarkan pada rasa tanggung jawab dan pengabdian.

2.5. Konsep Pelayanan Administrasi Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk

Pelayanan administrasi seperti Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) dan Kartu Keluarga (KK) merupakan salah satu bentuk pelayanan administrasi pemerintah kepada masyarakat sebagai bagian dari tugas umum pemerintahan. E-KTP dan KK merupakan implementasi dari pendaftaran penduduk yang diselenggarakan oleh pemerintah, yang bertujuan untuk memberikan bukti bahwa warga negara yang bersangkutan telah terdaftar sebagai penduduk di suatu wilayah tertentu dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Hal ini menunjukkan bahwa Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) dan Kartu Keluarga (KK) merupakan bagian dari sistem informasi kependudukan yang dikelola oleh pemerintah. Penyelenggaraan informasi kependudukan ini didasarkan pada berbagai kebijakan publik, termasuk undang-undang, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan daerah.

Dari segi hukum, E-KTP dan KK merupakan tanda pengenal yang lengkap yang menunjukkan identitas seseorang. Pemerintah menggunakan E-KTP dan KK untuk mengadministrasikan penduduk

dengan tujuan mengetahui identitas dan status kewarganegaraan warga masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa E-KTP dan KK merupakan barang yang diperlukan oleh masyarakat dan pemerintah. Sebagai bagian dari konsep pelayanan administrasi umum, pemberian layanan administrasi E-KTP dan KK menjadi salah satu kewajiban pemerintah sebagai bagian dari pelayanan administrasi publik. Sebagai layanan administrasi publik, proses pengurusan tidak terlepas dari aspek-aspek pelayanan administrasi publik, yang mencakup kewajiban pemerintah untuk mengorganisir diri dan memberikan pelayanan administrasi yang terbaik guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Perilaku birokrasi dalam pelayanan administrasi dipengaruhi oleh sejumlah faktor, termasuk nilai-nilai, sikap, persepsi, motivasi, struktur organisasi, peran aparat dalam organisasi, teknologi yang digunakan, dan lingkungan. Oleh karena itu, faktor-faktor ini menjadi penting dalam penelitian tentang perilaku birokrasi, terutama dalam konteks pelayanan administrasi E-KTP dan KK.

Dalam pelayanan administrasi E-KTP dan KK sebagai bagian dari pelayanan administrasi publik, beberapa hal dasar harus dipahami untuk meningkatkan kepuasan masyarakat sebagai pelanggan, seperti yang diungkapkan oleh Sanapiah (2000):

- a. Memahami esensi dari kepuasan total pelanggan masyarakat yang dilayani.
- b. Mengutamakan kualitas sebagai tujuan utama dalam pelayanan administrasi.
- c. Membangun kualitas layanan secara berkelanjutan.
- d. Menerapkan filosofi berbicara berdasarkan fakta.
- e. Membangun kemitraan yang baik baik secara internal maupun eksternal.

Perilaku yang berorientasi pada kepuasan masyarakat diharapkan akan secara berkesinambungan meningkatkan partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah. Dengan adanya pelayanan administrasi E-KTP dan KK yang lancar dan memuaskan, masyarakat cenderung memberikan dukungan yang tinggi kepada birokrasi, sehingga semua program dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, keberadaan birokrasi pemerintah tidak hanya bergantung pada dukungan formal legalistik, tetapi juga pada dukungan dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat.

2.6. Kerangka Konseptual

Peran birokrasi pemerintahan dalam pelayanan administrasi sangat penting dan langsung memengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Sebagaimana sering terjadi di masyarakat, terutama dalam kegiatan pelayanan administrasi di kantor kependudukan dan catatan sipil, ada yang mampu memberikan

pelayanan secara optimal dan ada pula yang belum optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Keberhasilan suatu organisasi dalam memberikan pelayanan administrasi yang optimal kepada masyarakat sangat tergantung pada perilaku birokrasi organisasi tersebut. Seperti yang terjadi dalam kasus di Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kabupaten Bone, masyarakat sering mengeluhkan pelayanan administrasi yang tidak memuaskan atau tidak sesuai dengan harapan, seperti ketidakjelasan dalam proses pengurusan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP), kurangnya kejelasan dan kesederhanaan dalam pelayanan, ketidakamanan dalam proses pelayanan, kurangnya transparansi, kurangnya efisiensi dan ketidakekonomisan, serta adanya unsur diskriminasi atau ketidakadilan. Berikut ini kerangka konsepsi dalam penelitian yang akan dilakukan.

Gambar 2. 1. Kerangka Konseptual

