

**BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN
PENCATATAN SIPIL BANDAR LAMPUNG**

Disusun Untuk Memenuhi Tugas Mata Kuliah

Metode Penelitian Administrasi Publik

Disusun Oleh:

Fariz Hafizh Zul Hazmi (2256041042)

Dosen Pengampu:

Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D



**Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Lampung
10 September 2023**

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

1. Teori Birokrasi

Birokrasi berasal dari kata “bureau” yang berarti meja atau kantor; dan kata “kratia” (cratin) yang berarti pemerintah. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan “*civil service*”. Selain itu juga sering disebut dengan *public sector*, *public service* atau *public administration*. Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar (disarikan dari Blau & Meyer ; Coser & Rosenberg ; Mouzelis).

Birokrasi setiap negara merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tidak mungkin dapat dielakan, dimana ada negara pasti ada birokrasi. Hal ini seperti yang disampaikan Peter dimana keberadaan peran yang amat sangat penting dari birokrasi dalam suatu negara, sehingga dapat dikatakan suatu eksistensi birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintah) untuk mensejahterakan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak langsung, selain itu negara juga dapat memberikan keputusan yang dianggap penting dan pasti terbaik untuk rakyatnya. Begitu juga negara membentuk sistem administrasi tujuannya adalah demi melayani kepentingan masyarakat, hal inilah yang disebut dengan birokrasi.

Menurut Weber birokrasi adalah sebagai salah satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan. Dengan demikian birokrasi yang dimaksud adalah pengorganisasian secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan banyak orang. Sedangkan menurut J.B Kristiadi birokrasi sebagai organisasi yang memiliki sumber daya manusia yang cukup besar jumlahnya dan di dalamnya terdapat tugas dan tanggung jawab yang melekat, serta struktur organisasi yang jelas.

Birokrasi yang dimaksud untuk penyelenggaraan negara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan. Selanjutnya menurut Thoha bahwa birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional dan efektif. Apabila melihat dari beberapa pengertian birokrasi yang telah disampaikan maka dapat dikatakan bahwa birokrasi adalah organisasi yang melayani, dan cara agar memperoleh tujuan yang diinginkan dengan berkoordinasi secara sistematis dalam berbagai kegiatan. Kemudian berkaitan dengan pengertian birokrasi pemerintahan Ismail mengatakan bahwa birokrasi pemerintah merupakan garda paling depan untuk pelayanan umum kepada masyarakat. Selanjutnya masih menurut Ismail bahwa dalam memberikan pelayanan umum, birokrasi pemerintah dituntut lebih efektif, efisien sehingga akan nampak mementingkan kualitas pelayanan.

Sedangkan menurut Ndraha birokrasi pemerintahan sebagai struktur organisasi pemerintahan yang memproduksi layanan civil dan jasa publik berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan lingkungan. Pemerintah selaku provider harus mengantarkan dan menyerahkan produk itu sampai ditangan contumer pada saat dibutuhkan atau sebaliknya. Kemudian menurut Ndraha terdapat 4 (empat) buah arti kata birokrasi yang dimaksud yaitu :

1. Birokrasi memiliki arti aparat yang diberikan amanat melaksanakan jalannya roda pemerintahan dan diangkat oleh penguasa yang sah (government by bureaus)
2. Birokrasi dimaksudkan memiliki karakter sifat pemerintahan yang buruk (patologi)
3. Birokrasi sebagai tipe ideal birokrasi
4. Birokrasi pemerintahan adalah organisasi pemerintahan yang terdiri atas bagian-bagian struktur antara satu dan yang lain terdapat keterkaitan dengan peran, fungsi, tanggung jawab serta kewenangan dalam menjalankan pemerintahan dalam rangka mencapai visi, misi tujuan, yang telah ditetapkan.

Apabila melihat pengertian birokrasi di atas maka dapat dikatakan birokrasi yang dimaksud adalah organisasi formal yang di dalamnya terdapat kegiatan yang dilakukan pemerintah yang mana kegiatan tersebut telah diatur dan dijalankan dengan

rasa tanggung jawab. Sedangkan menurut Weber (Mustafa, 2014:17) bahwa ciri pokok birokrasi adalah :

1. Jabatan administratif yang terorganisasi/tersusun secara hirarki
2. Jabatan yang disandang sesuai kompetensinya
3. Aparatur pemerintah yang diterima dan ditempatkan dalam bertugas sesuai dengan latar belakang ijazah dan melewati tahap ujian.
4. Aparatur sipil negara menerima penghasilan tetap disesuaikan pangkat serta kedudukannya.
5. Pekerjaan sebagai pegawai pemerintah memiliki batas waktu bekerja atau dibatasi masa pensiun
6. Para pejabat tidak memiliki kantor sendiri.
7. Para pejabat sebagai subyek untuk mengontrol dan mendisiplinkan.
8. Promosi didasarkan pada pertimbangan kemampuan yang melebihi rata-rata.

Sedangkan menurut ahli lain yaitu Rourke (1979) mengatakan bahwa ciri-ciri dari birokrasi adalah :

1. Hirarki dan terdapat pembagian kerja yang jelas
2. Mengikat secara perseorangan dengan aturan tertulis yang jelas
3. Dikerjakan oleh pegawai yang bekerja penuh, seumur hidup serta profesional
4. Aparatur pemerintah yang bekerja tidak memiliki hak atas sarana dan prasarana pemerintahan, keuangan, pekerjaan dan jabatan.
5. Hidup dari gaji dan pendapatan yang diterimanya tidak didasarkan secara langsung atas dasar kinerja mereka.

Melihat dari ciri-ciri birokrasi di atas yang telah disampaikan oleh ahli bahwa terlihat adanya pembagian kerja, hirarkis, digaji oleh pemerintah, dan bekerja sesuai dengan kualifikasi kompetensi dasar yang dimiliki.

Menurut Heady dan Wallis, tentang birokrasi pemerintahan di negara-negara berkembang ditandai dengan beberapa kelemahan yang juga merupakan ciri utamanya. Kelemahan atau ciri-ciri tersebut memiliki kesamaan dengan kondisi birokrasi pemerintahan Indonesia. Heady menyebutkan ada lima ciri sebagai berikut:

1. Pola dasar (basic pattern) sistem administrasi negaranya merupakan tiruan atau jiplakan dari sistem administrasi kolonial yang dikembangkan negara penjajah khusus untuk negara yang dijajahnya. Biasanya, pola administrasi negara yang diterapkan negara penjajah di negara yang dijajah bersifat elitis, otoriter, cenderung terpisah (sebagai menara gading) dari masyarakat dan lingkungannya. Selain sifat-sifat di atas, dalam birokrasi kita juga dapat dijumpai nilai patron–client yang menempatkan aparaturnya sebagai pihak yang dilayani dan masyarakat sebagai pihak yang melayani.
2. Birokrasi pemerintahan kekurangan sumberdaya manusia yang berkualitas baik dari segi kepemimpinan, manajemen, kemampuan dan keterampilan teknis yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Sebaliknya, kondisi yang sering dijumpai adalah banyaknya sumber daya manusia yang kurang berkualitas dengan pembagian tugas yang tidak jelas. Akibatnya, tidak saja terjadi inefisiensi dalam penggunaan sumberdaya manusia, tetapi juga terjadi penumpukan pegawai dalam satu unit kerja atau instansi.
3. Birokrasi cenderung mengutamakan atau berorientasi pada kepentingan pribadi atau kelompok dari pada kepentingan masyarakat atau pencapaian sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat banyak. Kelompok ini selain berada di lingkungan internal birokrasi juga yang berada di luar birokrasi dan diuntungkan oleh birokrasi.
4. Apa yang dinyatakan baik tertulis maupun lisan oleh birokrasi sering tidak sesuai dengan realitas.
5. Birokrasi cenderung bersifat otonom dalam arti lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini erat kaitannya dengan ciri pertama di atas. Dalam hal ini, birokrasi seakan-akan menjadi menara gading yang tidak tersentuh. Ia bisa memutuskan apa saja tanpa merasa perlu memperhatikan dan mengajak pihak lain (stake holders) untuk merumuskannya.

Perlu dibangun birokrasi berkultur dan struktur rasional-egaliter, bukan irasional hirarkis. Caranya dengan pelatihan untuk menghargai penggunaan nalar sehat dan menggunakan hasil-hasil ilmu pengetahuan. Perlunya memiliki semangat pioner, bukan memelihara budaya minta petunjuk dari atasan. Perlu dibiasakan mencari cara-cara baru yang praktis untuk pelayanan publik, inisiatif, antisipatif dan proaktif, cerdas membaca keadaan kebutuhan publik, memandang semua orang sederajat di muka hukum, menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan, setiap orang yang berurusan diperlakukan dengan sama pentingnya.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kemampuan birokrasi publik dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat amat dipengaruhi oleh banyak faktor yang saling terkait satu sama lainnya, diantaranya visi-misi, struktur organisasi, prosedur kerja, sistem intensif, disiplin, kerja sama, kepemimpinan dan lain-lain.

2.2 Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa (Depdagri, 2004). Sedangkan yang menjadi rujukan utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik), dijelaskan 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 administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Buruknya pelayanan publik di Indonesia sudah bukan rahasia lagi. Di kalangan aparatur negara masih terkesan mempersulit pelayanan, sehingga muncul istilah kalau bisa dipersulit mengapa harus dipermudah; jika bisa diperlambat mengapa harus dipercepat; urusan negara tidak bisa selesai oleh kita sendirian, dan sebagainya. Pola pikir dan pola sikap seperti itu tentu tidak sejalan dengan era reformasi saat ini yakni berbagai upaya untuk memperbaiki keadaan termasuk pelayanan publik.

Jenis- Jenis Pelayanan Publik Berdasarkan Kepmenpan Nomor 63 tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik mengelompokkan tiga

jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu:

1. Pelayanan Administratif, adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi, dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, dan lain sebagainya.
2. Pelayanan Barang, adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan barang berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit ataupun individu) dalam suatu sistem. Kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (fisik) misalnya pelayanan listrik, air bersih dan pelayanan telepon.
3. Pelayanan Jasa, adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

Terkait dengan indikator kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, maka Zeithaml, Parasuraman & Berry, telah menggunakan beberapa indikator sebagai ukuran dari kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, indikator tersebut adalah *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *empathy*, untuk mengukur kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, yakni;

1. *Tangibles*, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia.
2. *Reliability* atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.

4. Assurance atau kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.

5. Empathy adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.

Implementasi prinsip Efisiensi dalam pelayanan publik dapat dilihat dari perspektif pemberi pelayanan publik maupun pengguna layanan publik. Dari perspektif pemberi pelayanan publik, organisasi pemberi pelayanan publik harus senantiasa mengusahakan agar harga pelayanan lebih murah dan tidak terjadi pemborosan sumber daya publik. Pelayanan publik sebaiknya melibatkan sedikit mungkin pegawai dan diberikan dalam waktu singkat. Dari perspektif pengguna layanan publik, menghendaki pelayanan publik dapat dicapai dengan biaya murah, waktu singkat, dan tidak banyak membuang energi. Sebagai contoh, pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk) dapat dilayani secara *online* menggunakan teknologi informasi.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan adanya responsif terhadap berbagai permasalahan, kepentingan dan kebutuhan dari unsur masyarakat yang dilayani oleh unsur pemerintah. Prinsip dari Responsivitas atau daya tangkap adalah kemampuan organisasi penyelenggara pelayanan publik untuk mengidentifikasi seluruh kebutuhan masyarakat, menyusun prioritas kebutuhan masyarakat /anggota, dan mengembangkannya ke dalam bentuk berbagai program penyelenggaraan pelayanan publik terhadap masyarakatnya. Pada hakikatnya, tujuan utama penyelenggaraan pelayanan publik adalah memenuhi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat, seperti dinyatakan Osborne dan Gaeler, bahwa; “Tujuan utama dari penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh unsur pemerintah adalah untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan dari warga pengguna pelayanan publik agar dapat memperoleh pelayanan publik yang diinginkan dan memuaskan.

Karena itu, penyedia pelayanan publik juga harus mampu untuk mengidentifikasi berbagai bentuk kebutuhan dan keinginan dari warga pengguna, kemudian memberikan pelayanan publik sesuai dengan keinginan dan kebutuhan warga tersebut. Beberapa pakar manajemen, seperti Peters dan Waterman, serta Drucker dan Deming, menempatkan pentingnya mendengarkan aspirasi pelanggan atau pengguna.

Mereka memberikan nasehat kepada para manajer untuk mempertemukan karyawan mereka secara langsung dengan pelanggan. Hewlett-Packard meminta para pelanggan untuk membuat presentasi yang menggambarkan kebutuhan mereka.

2.3 Hipotesis

Hipotesis Nol (H_0): Belum teraturnya penerapan birokrasi dalam pembuatan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bandar Lampung dibandingkan dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Hipotesis Alternatif (H_1): Teraturnya penerapan birokrasi dalam pembuatan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bandar Lampung dibandingkan dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bazarah, J., Jubaidi, A., & Hubaib, F. (2021). *Konsep Pelayanan Publik di Indonesia (Analisis Literasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia)*. DEDIKASI: Jurnal Ilmiah Sosial, Hukum, Budaya, 22(2), 105-122.
- Endah, K., & Vestikowati, E. (2021). *Birokrasi Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, 7(3), 647-656.
- Lestari, R. A. (2019). *Reformasi Birokrasi Sebagai Pelayan Publik*. Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 9(1).
- Risnawan, W. (2017). *Fungsi Birokrasi dalam Efektivitas Pelayanan Publik*. Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara, 4(1), 511-518.