

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Manusia merupakan makhluk sosial, di mana dia tak dapat hidup sendiri. Begitu juga dalam hal memenuhi kebutuhan hidupnya, manusia memerlukan bantuan orang lain. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya manusia berkumpul dan bekerja sama, yang pada akhirnya mereka membentuk negara. Negara merupakan kesatuan sosial (masyarakat) yang diatur secara konstitusional untuk mewujudkan kepentingan bersama. Menurut Plato dalam Soehino, (994:17):

Negara itu timbul atau ada karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama, untuk memenuhi kebutuhan mereka. Karena masing-masing orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan mereka masing-masing, tiap-tiap orang mempunyai tugas sendiri-sendiri dan bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan mereka inilah yang kemudian disebut masyarakat atau Negara.

Masyarakat selalu berubah dan berkembang sesuai dengan dinamika kehidupan dan peradaban yang dari waktu ke waktu bergerak menuju keseimbangan. Begitu pula dengan kebutuhannya. Kebutuhan akan pelayanan publik pun menjadi salah satu di antaranya, seperti kebutuhan akan pelayanan pengurusan surat-surat penting yang menyangkut identitas seseorang antara lain Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan Akta Kalaahiran.

Sementara itu seseorang yang ingin membuka usaha terlebih dahulu harus mengurus surat-surat izin yang diperlukan seperti Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Tanda Daftar Gudang (TDG), Tanda Daftar Industri (TDI) dan Izin Gangguan (HO). Sedangkan dalam hal kesejahteraan, seperti surat keterangan miskin akan dibutuhkan bagi seseorang yang kurang mampu untuk memperoleh pelayanan lain dari pemerintah, seperti dalam hak untuk menerima Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) dan lain-lain.

Menyadari begitu pentingnya pelayanan publik, maka pemerintah membentuk birokrasi yang tidak lain adalah sebagai alat pemerintah untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat. Menurut Anita (2005:1) “pada dasarnya, hubungan birokrasi dengan kepentingan umum sudah muncul sebagai ilmu birokrasi, itu muncul dan berkembang, bahkan bila tanpa memberikan pelayanan masyarakat, maka sebetulnya seseorang yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau dalam hal ini pemerintah, menjadi tidak berarti”.

Birokrasi sebagai pelayanan masyarakat atau abdi masyarakat bukan melayani diri sendiri. Aparatur/petugas dalam birokrasi yang bertugas memberikan pelayanan seharusnya menjalankan tugasnya dengan baik, tidak boleh membawa kepentingan pribadi dalam menjalankan tugasnya. Seharusnya kepuasan masyarakat menjadi prioritas utama dalam pemberian pelayanan publik oleh aparatur yang terkait.

Namun faktanya banyak penyimpangan. Contoh yang dapat saya hadirkan adalah, sewaktu saya mendengarkan berita dari sebuah radio swasta di daerah saya. Berita dari Radio Sabaputra FM Pringsewu pukul 09.00 WIB hari Kamis tanggal 10 Desember 2009, menyebutkan bahwa dalam penyaluran program pemerintah yang memberikan bantuan kompor gas gratis di Kecamatan Gading Rejo tepatnya di desa Tulung Agung dan Wonosari, diwarnai dengan pungutan liar, yaitu setiap warga yang ingin mendapatkan kompor gas harus memberikan uang senilai Rp. 10.000; kepada petugas pembagi kompor gas. Warga yang tidak tahu-menahu mengenai urusan seperti ini memilih untuk diam, walaupun ada beberapa di antara mereka yang melaporkannya pada para tokoh desa, namun tetap tidak diberikan tanggapan sama sekali. Padahal pihak Kecamatan Gading Rejo telah memberikan konfirmasi bahwa dalam pembagian bantuan kompor gas gratis dari pemerintah, tidak dikenakan biaya apapun. Hal ini telah membuktikan penyimpangan dalam pemberian pelayanan publik.

Di lain tempat berdasarkan wawancara dan observasi yang saya lakukan pada sejumlah warga di Pekon Pandansari Hari Kamis Tanggal 18 Desember 2009, hampir di setiap desa di Kecamatan Sukoharjo saat pembagian kompor gas gratis dari pemerintah diwarnai dengan pungutan yang tidak jelas untuk apa. Jika mereka warga yang hendak mengambil jatah kompor gas tidak memberikan sejumlah uang yang telah ditentukan maka warga tidak dapat mengambil kompor gas gratis dari pemerintah tersebut. Pungutan yang diambil di setiap desa bervariasi, ada yang dua ribu, lima ribu sampai dengan tujuh ribu rupiah.

Masyarakat tidak diberi tahu dengan jelas untuk apa pungutan tersebut. Akibatnya masyarakat menjadi menduga-duga dan berpikiran negatif kepada aparatur pekon tentang adanya pungutan tersebut.

Penyimpangan dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh para aparatur pelaksana (birokrat), tentu didasarkan kepentingan-kepentingan tertentu yang bersifat pribadi. Para birokrat dalam kasus yang saya sebutkan sebelumnya, mengambil kesempatan demi keuntungan pribadi yang bersifat ekonomis. Hal ini menunjukkan perilaku para birokrat yang buruk. Perilaku yang buruk ini akan membuat citra buruk birokrasi di mata masyarakat. Perilaku yang buruk ini pula akan membuat masyarakat menjadi tidak percaya, tidak nyaman dan tidak puas terhadap pelayanan publik yang diberikan.

Menurut Thoha dalam Anita (2005:3) “perilaku adalah suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya”. Jika demikian maka setiap lingkungan atau latar belakang yang berbeda maka akan menumbuhkan perilaku yang berbeda. Begitu juga dengan aparatur yang ada dalam birokrasi. Tidak dipungkiri bahwa setiap individu-individu yang berada dalam birokrasi memiliki latar belakang yang berbeda., seperti agama, suku, ras, dan budaya yang berbeda. Setiap individu pun memiliki harapan dan keinginan yang berbeda. Hal-hal tersebut tentunya akan mempengaruhi perilaku dirinya dalam melaksanakan tugas, yang itu berarti perilaku birokrasi akan turut dipengaruhi.

Birokrasi ini merupakan suatu organisasi yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas administratif, yang di dalamnya terdapat hierarki komando dan spesialisasi peran.

Birokrasi memiliki spesialisasi peran yang sangat berguna dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat yang berkualitas. Dengan spesialisasi peran, setiap petugas memiliki tugas dan tanggung jawab sesuai dengan keahliannya. Dengan begitu, setiap urusan yang ingin diselesaikan akan lebih tepat dan efektif bila ditangani dengan orang yang tepat pula.

Selain itu, birokrasi memiliki hierarki komando, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hierarki administrasi ini dipercayai oleh atasan-atasannya guna bertanggung jawab atas semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya maupun diri sendiri. Agar dapat mempertanggungjawabkan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan bawahannya, dia diberi wewenang untuk mengatur mereka, dia punya hak untuk memberi perintah-perintah, dan bawahannya punya kewajiban untuk mematuhi. Akan tetapi, harus diingat bahwa wewenang itu hanya berlaku sepanjang itu berkenaan tugas-tugas kedinasan. Namun, kelemahan dari hierarki komando ini adalah bahwa jika seseorang ingin mendapatkan sebuah pelayanan seperti KTP, SIM, dan lain-lain, harus melewati sebuah sistem yang begitu rumit, harus mengurusnya dari tingkat bawah, yaitu dari ketua RT (Rukun Tetangga) berlanjut ke Kepala Desa atau Lurah, Kemudian ke Camat, dan terakhir ke tingkat Bupati atau Wali Kota. Selain

itu pula surat-surat pengantar yang begitu banyak pasti memerlukan waktu yang sangat lama. Apa jadinya bila seseorang membutuhkan surat-surat penting tersebut dalam waktu cepat dan keadaan darurat. Contohnya saja, seorang warga yang miskin yang sedang sekarat di rumah sakit dan harus segera dioperasi, namun tidak bisa karena biaya yang begitu mahal. Ia dapat segera dioperasi dengan menunjukkan Askeskin, namun untuk mengurusnya saat itu akan membutuhkan waktu yang lama. Jika pun ingin cepat biasanya dikenai biaya tambahan. Apabila Askeskinnya itu sudah jadi, mungkin orang yang sedang sekarat itu sudah tidak tertolong lagi. Bisa saja sebelumnya warga miskin dapat mengurusnya terlebih dahulu, namun akses informasi yang begitu minim, membuat warga miskin tidak tahu-menahu tata cara mengurusnya. Biasanya, warga baru akan mengurusnya bila sudah terjadi hal-hal yang tidak diinginkan seperti yang saya sebutkan sebelumnya.

Kecamatan adalah salah satu unsur dari hierarki komando birokrasi yang terletak di atas desa/kelurahan dan di bawah kabupaten/kota. Kecamatan juga menjalankan tugas-tugas administratif dari pemerintah yang salah satunya juga dalam hal pelayanan publik. Begitu pula dengan Kecamatan Sukoharjo. Dalam hal pelayanan publik kecamatan sukoharjo merupakan penyalur yang memberikan rekomendasi ke Kabupaten Pringsewu. Pemberian Rekomendasi ini meliputi dalam pengurusan KTP, KK, SITU, HO, SIUP, IMB dan lain-lain.

Tentunya dalam pemberian pelayanan publik di Kecamatan Sukoharjo akan menemui kesulitan-kesulitan. Berdasarkan wawancara dan observasi yang saya

lakukan di Kecamatan Sukoharjo pada hari Senin Tanggal 7 Desember 2009

dapat diambil kesimpulan bahwa:

Pada umumnya masyarakat kurang begitu memahami tata cara pemberian pelayanan publik, mereka dalam mengurus sesuatu, tidak terlebih dahulu mempersiapkan syarat-syarat yang perlu dipenuhi dari tingkat desa dan RT. Di kantor kecamatan sendiri tidak terdapat papan pengumuman atau papan informasi mengenai tata cara pemberian pelayanan publik serta tidak terdapat kotak pelayanan yang berisi pengaduan masyarakat jika terdapat penyimpangan-penyimpangan dalam pemberian pelayanan publik.

Masyarakat sebagai konsumen atau klien pelayanan publik tentu mengharapkan pelayanan yang berkualitas. Kerena dengan mendapat pelayanan yang berkualitas masyarakat akan merasa puas dan terlayani dengan baik. Perasaan puas ini akan memberikan pandangan yang positif dan kepercayaan yang tinggi dalam pemerintahan di daerah kecamatan. Namun apabila masyarakat merasa tidak puas atau bahkan merasa bahwa birokrasi di kecamatan itu hanya mempersulit masyarakat atau hanya memanfaatkan masyarakat, maka akan terjadi pandangan yang negatif dan ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintahan yang ada di daerah kecamatan. Ini akan berakibat buruk bagi kelangsungan pemerintahan di kecamatan itu sendiri.

Berdasarkan wawancara kepada sejumlah warga yang sedang meminta pelayanan publik di Kecamatan Sukoharjo pada tanggal 7 Desember 2009, dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

Masyarakat merasa kurang puas terhadap pelayanan publik yang diberikan pihak Kecamatan Sukoharjo, karena waktu yang dibutuhkan untuk setiap jasa pelayanan selain tidak diberitahukan secara pasti juga sangat lama, prosesnya yang rumit, serta kurangnya pemberitahuan mengenai informasi, tata cara perolehan pelayanan, biaya yang dikenakan dalam setiap produk layanan pada masyarakat.

Ketidaktejelasan akan akses informasi yang benar mengenai pelayanan publik akan membuat masyarakat semakin bingung dan berpikiran negatif, seperti adanya pungutan liar, proses sengaja diperlambat dan lain-lain.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka identifikasi masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Masih adanya penyimpangan dalam pemberian pelayanan publik.
2. Sistem birokrasi yang terlalu panjang dan proses yang teralu ribet serta lama dalam mendapatkan pelayanan publik.
3. Masyarakat yang kurang puas terhadap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi.
4. Kurangnya akses informasi dalam pemberian pelayan publik kepada masyarakat.
5. Perilaku birokrat yang sering membawa kepentingan pribadi dalam menjalankan tugasnya memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

## **1.3 Batasan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi, maka penelitian ini terfokus pada perilaku birokrasi dalam pelayanan publik kepada masyarakat. Mengingat keterbatasan waktu, tenaga dan kemampuan yang dimiliki maka penelitian deskriptif ini dibatasi pada kepuasan masyarakat pekon Pandansari



Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu dalam pelayanan publik oleh birokrasi kantor Kecamatan Sukoharjo.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah dan batasan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: adakah pengaruh perilaku birokrasi kantor Kecamatan Sukoharjo terhadap kepuasan dalam pelayanan publik masyarakat Pekon Pandansari Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu?

#### **1.5 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### **1.5.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan pengaruh perilaku birokrasi Kantor Kecamatan Sukoharjo terhadap kepuasan dalam pelayanan publik masyarakat Pekon Pandansari Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu.

##### **1.5.2 Kegunaan Penelitian**

###### **1.5.2.1 Kegunaan Teoritik**

Manfaat secara teoritik dari penelitian ini bagi Pendidikan Kewarganegaraan adalah untuk mengembangkan konsep-konsep teori belajar dalam Pendidikan Kewarganegaraan dalam kajian keterampilan berpolitik dan pemerintahan

###### **1.5.2.2 Kegunaan Praktis**

Manfaat secara praktis dari penelitian ini adalah:

- 1) Sebagai bahan informasi bagi penelitian-penelitian sejenis.
- 2) Sebagai suplemen bahan ajar dalam mata pelajaran PKN yang berkaitan dengan partisipasi politik dan system politik di Sekolah Menengah.
- 3) Sebagai referensi bagi setiap orang yang ingin mengetahui lebih lanjut permasalahan mengenai perilaku birokrasi dan pelayanan publik.

## **1.6 Ruang Lingkup Penelitian**

### **1.6.1 Ruang Lingkup Ilmu**

Ruang lingkup ilmu dalam penelitian ini adalah Ilmu Pendidikan Kewarganegaraan khususnya wilayah kajian pendidikan politik dan kenegaraan karena membahas tentang kewajiban birokrat Kecamatan Sukoharjo dalam memberikan pelayanan publik dan hak bagi setiap anggota masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dan memuaskan.

### **1.6.2 Ruang Lingkup obyek dan subyek penelitian**

Ruang lingkup obyek penelitian ini adalah perilaku birokrasi dan kepuasan masyarakat dalam pelayanan publik. Sedangkan ruang lingkup subyek penelitian ini adalah Aparatur di Kecamatan Sukoharjo yaitu sebanyak 14 (empat belas) orang dan masyarakat di Pekon Pandansari yang pernah menerima pelayan publik di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu.

### **1.6.3 Ruang Lingkup Wilayah dan Waktu Penelitian**

Ruang lingkup wilayah penelitian ini adalah di Kantor Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu dan di Pekon Pandansari Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu. Sedangkan waktu penelitian ini adalah sejak dikeluarkannya surat penelitian yang ditandatangani oleh Dekan FKIP Uninersitas Lampung.

