

ANALISIS DAMPAK PERILAKU BIROKRAT TERHADAP KUALITAS LAYANAN MASYARAKAT

Eri Bonggasau¹⁾

¹⁾Dosen Jurusan Administrasi Negara Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Bina Generasi, Polewali Mandar

ABSTRACT

This study aims to analyze the impact of bureaucrat behavior on the quality of public services so that it can become a reference in efforts to improve public services which are an urgent need of the community but far from the expectations of bureaucratic reform. The approach in this study is a quantitative descriptive approach with data collection through observation, interviews and questionnaire entries then analyzed by descriptive statistical techniques. The results of this study indicate that bureaucrat behavior generally has a large impact on the quality of public services. Discipline, deft and fair and non-discriminatory behavior will make the quality of community service good and satisfying and vice versa if it is not disciplined, slow and discriminatory, it will make the quality of community service worse.

Keywords: *Behavior, Bureaucrats, Quality of Service, The Community.*

1. PENDAHULUAN

Secara umum birokrasi merupakan sebuah sistem keteraturan yang digerakkan oleh seseorang yang kemudian disebut birokrat. Menurut Max Weber (1947:328) birokrasi adalah sebagai salah satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan. Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan banyak orang demi kepentingan umum. Sedangkan Max Turner dan David Hulme (1997:106) mendefinisikan birokrasi sebagai sesuatu hal yang sama dengan administrasi negara yaitu dengan melihat aspek negara, keterkaitan dengan hukum, dan adanya aspek akuntabilitas publik. Bahkan secara spesifik Jay M Shafritz dan E. W Russel (1997) merumuskan bahwa birokrasi adalah : (1) Semua kantor pemerintah : semua kantor yang melaksanakan fungsi publik yang dijalankan oleh pemerintah. (2) Semua pegawai pemerintah : semua pegawai pemerintah dari tingkatan terendah hingga tertinggi yang dipilih maupun yang diangkat. Dan yang ke (3) Karakteristik negatif : segala sesuatu yang menunjukkan karakteristik negatif birokrasi seperti korupsi, kaku, prosedural, berbelit-belit dan *inefisiensi*. Sehingga birokrasi dapat dikatakan sebagai suatu organisasi atau suatu wadah untuk mempermudah suatu proses administrasi berdasarkan aturan untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat.

Pada dasarnya, setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia yang senantiasa hidup berkelompok, bermasyarakat (bersosial), berbangsa dan bernegara sehingga membuat manusia selalu membutuhkan pelayanan, terutama dalam kehidupan bernegara dimana manusia sebagai penduduk yang perlu memiliki catatan administrasi guna memudahkan negara dalam mengelola kebutuhan masyarakat itu sendiri yakni seperti pelayanan administrasi kependudukan berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) serta Akta Kelahiran dan Kematian. Dan ada pula layanan dasar lainnya seperti pelayanan perizinan berupa Izin Mendirikan Bangunan (IMB), rekomendasi Surat Izin Tempat Usaha (Rekomendasi SITU) dan Izin Penelitian. Pelayanan ini diterima oleh masyarakat melalui kantor atau instansi yang khusus menangani hal-hal tersebut seperti kantor pencatatan sipil dan kependudukan atau kantor perizinan terpadu yang merupakan suatu bagian dari organisasi publik atau birokrasi pemerintahan.

Masyarakat, setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris, pelayanan publik atau masyarakat yang terjadi selama ini masih bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti ini terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang dilayani. Oleh karena itu, pada dasarnya apabila pemerintahan itu akan melayani kebutuhan masyarakat, maka pemerintahan itu harus responsif terhadap tuntutan masyarakat. Kemudian, untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan terutama pelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana telah diuraikan di atas, maka satu hal yang perlu diperhatikan adalah menyangkut keberadaan birokrat (pegawai) sebagai motor

¹ Korespondensi penulis: Eri Bonggasau, Telp 081355064976, bonggasaueri@gmail.com

penggerak dari organisasi pemerintahan dengan berbagai atribut, hirarki, kewenangan, budaya, interaksi serta perilaku. Karena hal ini akan mewarnai perjalanan serta menentukan berhasil tidaknya organisasi pemerintahan termasuk organisasi pada umumnya yang melaksanakan pelayanan masyarakat. Pendekatan yang dilakukan untuk mengetahui perilaku birokrat dalam pelayanan publik, meliputi ketaatan, ketekunan kerja, pertanggung jawaban, kepuasan dan kedisiplinan. Sedangkan kualitas pelayanan yang dimaksudkan adalah kualitas layanan berdasarkan SK Menpan No. 63/Kep/Men-PAN/7/2003, namun dibatasi pada indikator prosedur pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan, kesopanan dan keramahan, kewajaran biaya dan kenyamanan lingkungan.

Penelitian tentang perilaku birokrat yang berkaitan dengan kualitas pelayanan masyarakat atau publik sesungguhnya telah ada beberapa sebelumnya dengan rumusan-rumusan masalahnya masing-masing yang berbeda, termasuk dengan penelitian yang lebih menekankan pada dampak dari perilaku birokrat terhadap kualitas layanan masyarakat. Penelitian sebelumnya yang sejenis, yang dimaksudkan adalah seperti yang pernah dilakukan oleh Dr. Liestyodono B. Irianto, M.Si. (2007) dalam jurnalnya yang berjudul pengaruh kemampuan dan perilaku aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan (Studi pada puskesmas-puskesmas kabupaten tangerang). Asnaldi (2011) pada jurnalnya yang berjudul pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik (Studi di kecamatan singkil utara). Nurhamni (2011) pada jurnalnya yang berjudul pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan pada masyarakat. Ada pula yang dilakukan oleh Romual Parasian Siahaan (2014) pada jurnalnya yang berjudul pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik (Studi di badan pelayanan perijinan terpadu (BP2T) kota malang). Serta Rahmad (2014) dalam jurnalnya yang berjudul perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan publik di kantor camat bunta kabupaten banggai.

2. METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian kuantitatif deskriptif. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Suharsini Arikunto (2005:12) bahwa penelitian kuantitatif deskriptif adalah sebuah metode penelitian yang menggunakan angka, mulai dari pengumpulan data, penafsiran terhadap data tersebut, serta penampilan dari hasilnya yang dideskripsikan secara deduktif yang berangkat dari teori-teori umum yang digunakan, lalu dengan observasi untuk menguji validitas keberlakuan teori yang digunakan tersebut hingga ditarik sebuah kesimpulan.

Penelitian kuantitatif deskriptif digunakan sebagaimana yang dijelaskan oleh Burhan Bungin (2005:48-49) bahwa untuk menggambarkan, menjelaskan, atau meringkaskan berbagai kondisi, situasi, fenomena, atau berbagai variabel penelitian menurut kejadian sebagaimana adanya yang dapat dipotret, diwawancara, diobservasi, serta yang dapat diungkapkan melalui bahan-bahan dokumenter. Penentuan sampel pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* yang menurut Sutrisno Hadi (1990:82), *purposive sampling* adalah pemilihan sekelompok subjek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya.

Setelah proses penentuan sampel dilakukan sebagaimana teknik diatas, selanjutnya yang dilakukan oleh peneliti adalah melakukan pengumpulan data dengan cara observasi atau pengamatan terhadap objek yang diteliti yaitu perilaku birokrat. Selain itu juga dengan cara melakukan interview atau wawancara terhadap subjek yang dalam hal ini adalah birokrat dan masyarakat yang membutuhkan pelayanan serta dengan cara pembagian isian atau kuesioner. Setelah data terkumpul melalui 3 teknik tersebut, barulah kemudian peneliti melakukan analisis terhadap seluruh data yang ada dan adapun teknik analisis yang digunakan adalah statistik deskriptif yang menggabungkan analisis kuantitatif dan kualitatif dalam bentuk teknik persentase dengan visualisasi tabel frekuensi sehingga akan lahir kesimpulan tentang dampak dari perilaku birokrat terhadap kualitas layanan masyarakat.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sektor pelayanan publik berkembang dengan pesat, baik dalam arti kuantitas maupun diversitasnya. Perkembangan ini tentu tidak bisa terlepas iri adanya permintaan masyarakat yang juga semakin meningkat. Imbas dari perkembangan yang demikian pesat itu adalah lahirnya kebutuhan baru yang tidak akan bisa dikelola dengan baik oleh sistem akuntabilitas publik yang tradisional. Sistem akuntabilitas publik yang tradisional hanya mengandalkan hubungan formal antara legislatif, birokrasi pemerintahan dengan lembaga penyedia layanan publik itu sendiri. Kabupaten Polewali Mandar, sebagai salah satu kabupaten yang mengalami perkembangan yang cukup pesat, perlu melakukan langkah strategis penataan kualitas pelayanan publik secara prima yang cepat, pasti, mudah, biaya layak, transparan dan akuntabel, dengan program

perbaikan manajemen, sistem, ketentuan perundang-undangan, prosedur serta aparat pelayanan publik, dan pencegahan praktek penyimpangan prosedur pelayanan.

Kantor Kecamatan Tapango adalah penyedia layanan publik salah satunya adalah perizinan dan administrasi kependudukan. Keadilan pelayanan publik ditinjau dari aspek keadilan sosial, harus berfokus pada pengembangan pelayanan yang mudah, transparan dan menganut paradigma baru pelayanan publik. Dalam pelaksanaan di lapangan, khususnya dalam pemberian perizinan dan administrasi kependudukan, analisis kualitas pelayanan belum pernah dilakukan. Untuk itu, pada bagian ini akan dilakukan analisis terhadap indikator kualitas pelayanan sesuai SK Menpan No 63/Kep/Men.PAN/7/2003. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi; kesederhanaan alur pelayanan. Berdasarkan syarat pengajuan masing-masing jenis pelayanan, diketahui bahwa prosedur pelayanan sangat sederhana, yakni mengisi formulir atau berkas sesuai dengan jenis layanan yang diinginkan dan memenuhi kelengkapan administrasi. Untuk mengetahui pendapat responden terhadap kemudahan prosedur dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Kemudahan Prosedur Pelayanan

Jenis Pelayanan	Jawaban (orang/%)			Total
	Sangat Mudah	Mudah	Sukar	
Rekomendasi SITU	- -	- -	5 orang 100%	5 orang 100%
Izin Penelitian	3 orang 100%	- -	- -	3 orang 100%
Kartu Tanda Penduduk	24 orang 77,41%	5 orang 16,13%	2 orang 6,46%	31 orang 100%
Kartu Keluarga	9 orang 50,00%	5 orang 27,77%	4 orang 22,23%	18 orang 100%

Tabel 1 menunjukkan bahwa jenis pelayanan yang dianggap sukar adalah rekomendasi SITU (100%). Sedangkan jenis pelayanan yang dianggap mudah adalah izin penelitian dimana menunjukkan presentase (100%), KTP (77,41%) ,dan KK (50,00%). Pelayanan yang dianggap sukar seperti rekomendasi SITU disebabkan prosedur yang harus dijalani sangat berbelit-belit dan menyulitkan mereka karena berkas-berkas yang harus dilengkapi cukup banyak. Berkas yang dianggap menyulitkan untuk pelayanan rekomendasi SITU adalah kelayakan pembangunan yang dibuktikan dengan gambar lokasi dan bangunan serta keterangan mengenai pemilikan atau penguasaan serta tanda bukti memiliki. Berdasarkan hasil analisis diketahui bahwa perilaku aparat yang ditunjukkan pada kualitas pelayanan berupa kemudahan persyaratan adalah ketaatan terhadap ketentuan yang berlaku, artinya untuk setiap layanan yang diberikan, ada persyaratan tertentu yang harus dipatuhi oleh masyarakat dan ditaati oleh aparat. Dengan demikian, masyarakat dan aparat taat dan patuh terhadap aturan yang berlaku, tanpa pandang bulu dan tanpa pilih kasih.

Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani. Untuk mengetahui pendapat responden, dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini :

Tabel 2. Keadilan Mendapatkan Pelayanan

Jenis Pelayanan	Jawaban (orang/%)			Total
	Sangat Adil	Kurang Adil	Tidak Adil	
Rekomendasi SITU	4 orang 50%	1 orang 12,5%	3 orang 37,5%	8 orang 100%
Izin Penelitian	13 orang 100%	- -	- -	13 orang 100%
Kartu Tanda Penduduk	18 orang 58,06%	5 orang 16,14%	8 orang 25,80%	31 orang 100%
Kartu Keluarga	10 orang 55,55%	2 orang 11,11%	6 orang 33,34%	18 orang 100%

Tabel 2 menunjukkan bahwa sebagian besar responden merasa bahwa pelayanan yang diberikan cukup adil dan tidak ada kesan membeda-bedakan antara sesama penerima layanan. Namun demikian, masih terdapat sebagian kecil responden yang menyatakan tidak adil yakni rekomendasi SITU 37,5%, untuk KTP dan 25,50% dan untuk KK 33,34%. Hasil wawancara menunjukkan bahwa perlakuan tidak adil ini disebabkan karena masih adanya aparat yang mendahulukan kepentingan keluarga yang datang melakukan pengurusan dan pada anggota masyarakat lain yang kebetulan juga merupakan PNS. Berdasarkan hasil dan pembahasan diketahui bahwa perilaku aparat yang ditunjukkan pada kualitas layanan keadilan pelayanan adalah perilaku yang taat dan patuh terhadap aturan yang berlaku. Keadilan pelayanan akan tercapai bila tidak ada sikap membeda-bedakan penerima pelayanan publik karena pada dasarnya, mereka semua mendapatkan hak atas pelayanan secara adil, sopan dan ramah.

Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Waktu pelayanan tiap hari kerja mulai pukul 07.30 - 15.30 Wita. Untuk melihat kepastian jadwal pelayanan, dapat dilihat pada Tabel 3 berikut :

Tabel 3. Kepastian Jadwal Pelayanan

Jenis Pelayanan	Jawaban (orang/%)		Total
	Tepat	Tidak Tepat	
Rekomendasi SITU	1 orang 12,5%	7 orang 87,5%	8 orang 100%
Izin Penelitian	- -	3 orang 100%	3 orang 100%
Kartu Tanda Penduduk	3 orang 9,68%	28 orang 90,32%	31 orang 100%
Kartu Keluarga	2 orang 16,67%	18 orang 83,33%	18 orang 100%

Tabel 3 menunjukkan bahwa jadwal pelayanan tidak tepat, yakni masing-masing lebih dari 70% jawaban Informan, baik untuk pelayanan , SITU, Izin penelitian, KTP dan KK. Hal ini dapat terlihat dari jadwal pelayanan, yang biasa terbuka setelah melewati pukul 08.00 pagi dan tertutup sebelum pukul 15.30. Hal ini juga berkaitan erat dengan kedisiplinan aparat yang telah dijelaskan sebelumnya dan inipun menunjukkan bahwa jadwal pelayanan terkadang berubah-ubah, tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan hasil dan pembahasan diketahui bahwa perilaku aparat yang ditunjukkan pada kualitas layanan ketepatan jadwal adalah perilaku kedisiplinan.

Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan, dapat kita lihat pada Tabel 4 berikut :

Tabel 4. Kecepatan Pelayanan

Jenis Pelayanan	Jawaban (orang/%)			Total
	Cepat	Lambat	Sangat Lambat	
Rekomendasi SITU	1 orang 12,5%	4 orang 50%	3 orang 37,5%	8 orang 100%
Izin Penelitian	- -	3 orang 100%	- -	3 orang 100%
Kartu Tanda Penduduk	5 orang 16,12%	18 orang 58,08%	8 orang 25,80%	31 orang 100%
Kartu Keluarga	2 orang 11,12%	10 orang 55,55%	6 orang 33,33%	18 orang 100%

Tabel 4 menunjukkan bahwa kecepatan pelayanan sesuai dengan waktu yang dijanjikan, terhitung sejak permohonan dan persyaratan lain dilengkapi dan diserahkan. Namun demikian, masih ada beberapa masyarakat yang mengeluhkan kecepatan pelayanan, karena permohonan baru disetujui lebih dari 1 minggu, yakni pelayanan rekomendasi SITU (37,50%), KTP (25,80%) dan KK (33,33%). Sedangkan sedikitnya responden yang memberikan tanggapan cepat menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan menggunakan waktu rata-rata. Menurut hasil wawancara *crosscheck* dengan aparat pemberi layanan, keterlambatan biasanya

terjadi, apabila masih ada berkas yang belum dilengkapi, sehingga terhitung seminggu dari waktu kelengkapan berkas, bukan dari kedatangan pemohon yang pertama kalinya.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan hasil dan pembahasannya sebelumnya, maka peneliti menarik sebuah kesimpulan bahwa kualitas pelayanan untuk pelayanan SITU adalah prosedur pelayanan yang tidak begitu sukar, dengan tingkat kesesuaian biaya sangat sesuai dengan aturan, dari segi pelayanan masih ada sistem diskriminatif yaitu kurang adil, dan terkesan lambat. Kualitas pelayanan untuk pelayanan KTP dan KK, prosedur pelayanannya memang cukup mudah, namun kurang adil karena masih ada kesan membedakan dari aparat, jadwal penyelesaian yang sangat lama serta ruang pelayanan yang kurang nyaman. Sedangkan kualitas pelayanan untuk pelayanan izin penelitian, prosedur pelayanan cukup mudah, biaya murah dan sesuai dengan jenis layanan adil namun lambat dalam hal penyelesaian izin penelitian dan kondisi ruang pelayanan yang kurang nyaman. Oleh karena itu perilaku birokrat secara umum disetiap instansi pemerintahan yang menyelenggarakan pelayanan masyarakat, memiliki dampak yang cukup besar terhadap kualitas pelayanan masyarakat. Perilaku birokrat yang selalu disiplin, cekatan serta adil dan tidak diskriminatif terhadap masyarakat akan membuat kualitas pelayanan masyarakat menjadi baik dan memuaskan dan begitupun sebaliknya jika tidak disiplin, lamban dan diskriminatif maka akan membuat kualitas pelayanan masyarakat menjadi buruk bahkan bisa sangat buruk.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsini, 2005, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Penelitian*, Rineke Cipta, hal 12, Jakarta.
- Bungin, Burhan, 2005, *I Metodologi Penelitian Kuantitatif : Komunikasi, Ekonomi, Dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-Ilmu Sosial Lainnya*, Kencana, hal 48-49, Jakarta.
- Hadi, Sutrisno, 1990, *Metodologi Research I*, Andi Offset, hal 82, Yogyakarta.
- Jay, Shafritz M. & E.W Russel, 1997, *Introducing Public Administration*, Longman : New York.
- SK Menpan No. 63/Kep/Men-PAN/7/2003, *Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan*.
- Turner, M. & Hulme, D., 1997, *Governance, Administration and Development : Making the State Work*, Kumarian Press, Connecticut.
- Weber, Max, 1947, *The Theory of Social and Economic Orgganization*. Ed. Parsons, Talcott. New York : Oxford University Press.

6. UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan selesainya penelitian ini, maka ucapan terima kasih saya sampaikan yang tak terhingga kepada seluruh teman-teman dosen STISIP Bina Generasi yang telah banyak membantu saya dalam mensukseskan penelitian ini dan terutama para responden yang dengan senang hati memberikan saya segala informasi yang dibutuhkan selama penelitian.