# BAB I
# PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Birokrasi di Indonesia memiliki sejarah panjang yang tidak hanya terkait dengan pelaksanaan kekuasaan, tetapi juga mengandung tujuan moral yaitu menghargai hak-hak masyarakat (Teruna, 2007).Dalam perkembangan sejarah umat manusia, kehadiran institusi yang disebut negara memiliki peran penting. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan adanya Negara Republik Indonesia antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Negara menjadi instansi yang memenuhi dan mengatur seluruh kebutuhan masyarakat, baik itu kebutuhan barang dan layanan publik, politik, keamanan, sosial, dan lain-lain.Untuk mewujudkan pelayanan maksimal kepada rakyat, negara membangun sistem administrasi yang bertujuan mencapai tujuan-tujuan tersebut, yang disebut dengan birokrasi.

Birokrasi bertugas menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, yaitu melakukan proses regulasi, distribusi, dan alokasi pemberdayaan serta pelayanan agar dapat dinikmati seluruh masyarakat. Sebagai sebuah sistem administrasi, birokrasi dituntut untuk secara optimal menjalankan perannya dalam memenuhi kebutuhan publik dan mencapai tujuan negara.Namun, pada kenyataannya, birokrasi sering kali menghadapi berbagai permasalahan. Sejak zaman dulu, birokrasi belum mampu menjalankan perannya dengan baik. Hal ini terlihat dari persepsi masyarakat yang menganggap birokrasi sebagai penyebab proses yang bertele-tele, diskriminatif, dan tidak transparan.

Beberapa hal tersebutlah digolongkan dalam penyakit birokrasi (patologibirokrasi) yang tentunya bertentangan dengan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Maksud dari hal itu bahwa penting untukmengusahakan agar para birokrat menghindari perilaku sikap yang tidak sesuaidengan peran tugas selaku abdi masyarakat dan abdi negara. Dimana dalam peraturan perundang-undangan tersebut dijelaskan bahwa dalam menjalankanpelayanan publik harus berdasarkan kepentingan umum, akuntabilitas, kesamaanhak, kemudahan, dan lainnya. Disertai dengan tindakan

adiltidak deskriminatif,santun ramah, tegas dalam penyelenggaraan dan tidak mempersulit pelayanantersebut.

Prof.Dr. Sondang P.(2008) memaparkan ada 133 bentuk patologi birokrasiyang dikategorikan dalam 5 (lima) kelompok berdasarkan penyebabnya yakni : 1) Patologi yang muncul karna presepsi dan gaya magerial para pejabab, 2) Patologikarna kurang dan rendahnya pengetahuan dan keterampilan. 3) Patologi karnaTindakan melanggar norma norma hukum dan peraturan perundangan. 4) Perilaku yang bersifat disfungsional atau negative, 5) Patologi karna akibat situasi internaldalam berbagai instansi pemerintahan.beliau mengungkapkan bahwa pentingnyapatologi ialah agar mengetahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita dandialami oleh manusia.

Dalam era sekarang ini masyarakat menuntut terhadap peningkatan pelayananpublic sesuatu yang sangat beralasan dan tidak berlebihan mengingat bahwa pelayaan publik masih rendah serta kinerjanya masih jauh dari yang diharapkankhususnya pemerintahan daerah (Dwiyanto, 2006).

Seperti yang dijelaskan kehadiran birokrasi sebagai sistem administrasibertujuan melakukan penyelenggaraan yang baik dalam *public service* maupun *public affairs* untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu birokrasi dalam penyelenggaraan negara untuk saat ini masih dibutuhkan, namun reformasi birokrasi menjadi tuntutan mutlak demi menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien. Itulah yang menjadi sebuahtantangan birokrasi bagaimana mereka mampu menjalankan dan mewujudkantujuan tersebut, karna selama ini masyarakat merasa birokrasi masih identik dengan kinerja berbelit belit, struktur terlalu besar, penuh dengan kolusi, korupsidan nepotisme, serta tidak ada standar yang pasti, sejumlah patologi tersebutmenjadi hambatan dalam menjalankan pelayanan publik yang memuaskanmasyarakat, atas dasar itu birokrasi Indonesia bisa dikatakan masih jauh dari kata*good govermance*.

Sebagaimana dijelaskan dalam al-qur'an bahwa jiwa manusia yang memiliki potensi melakukan patologi perilaku di dalam Al-Qur'an disebut dengan An-Nafs Al-Ammarah, terdapat dalam QS. Yusuf/ 12: 53:

وَمَآ اُبَرِّئُ نَفْسِيْۚ اِنَّ النَّفْسَ لَاَمَّارَةٌۢ بِالسُّوْۤءِ اِلَّا مَا رَحِمَ رَبِّيْۗ اِنَّ رَبِّيْ غَفُوْرٌرَّحِيْمٌ

*"Dan aku tidak membebaskan diriku (dari kesalahan), karena sesungguhnya nafsu itu selalu menyuruh kepada kejahatan, kecuali nafsu yang diberi rahmat oleh*

*Tuhanku. Sesungguhnya Tuhanku Maha Pengampun lagi Maha Penyanyang. (QS. Yusuf/ 12: 53)*

Dari ayat diatas dapat diketahui bahwa keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik secara garis besar ditentukan oleh 3 (tiga) aspek, yaitu: bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumber daya manusia dan kelembagaan (A.M. Rusli 2014). Berdasarkan ketiga aspek itu maka penelitian ini diarahkan untuk mengkaji aspek sumber daya manusia dengan menekankan pada perilaku aparat birokrasi dalam pelayanan administrasi yakni pelayanan haji dan umrah di Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo, terutama perilaku yang bersifat patologis pelayanan yang tidak sesuai ini disebutkan oleh Risman K. Umar (2002) sebagai penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai - nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan – ketentuan perundang - undangan serta norma - norma yang berlaku dalam birokrasi. Oleh karena itu untuk mengkaji tentang patologi birokrasi ini tidak lepas dari teori weber tentang birokrasi yang kemudian merumuskan konsep-konsep ideal dari suatu birokrasi yang kemudian dianggap sebagai standar dalam menilai baik buruknya birokrasi.

Jika dalam kenyataannya praktek kinerja ciri ciri ideal tersebut tidak sesuai, luntur dan berubah menjadi sesuatu yang merugikan, berarti memerlukan perubahan dan perkembangan. Dengan kata lain bahwa birokrasi weber adalah birokrasi yang sehat, namun dalam menjalankan penerapannya mengalami banyak kendala yang meyebabkan birokrasi yang diasumsikan sebagai organ yang terjangkit oleh penyakit dengan istilah nya disebut patologi birokrasi.Dari segi inilah, penting memahami patologi birokrasi yang berasal darikeprilakuan. Pemahaman prilaku dalam kaitannya dengan patologi , perlu disorotdari sudut pandang etos kerja dan kultur organisasi yang berlaku dalam suatubirokrasi.

Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo merupakan salah satu unit kerja Kementerian Agama Republik Indonesia yang bertugas melaksanakan sebagian tugas umum pemerintah dan pembangunan dibidang agama yang mempunyai alokasianggaran yang digunakan untuk menopang penyelenggaraan program secara keseluruhan. Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo adalah Satuan Kerja Kementerian agama Eselon III yang berlokasi di Kelurahan Kayubulan, Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo terdiri atas Sub. Bagian Tata Usaha Seksi Pendidikan Madrasah, Seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Seksi Pendidikan Agama Islam, Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah, Seksi

Bimbingan Masyarakat Islam, Penelenggara Syariah, serta kelompok jabatan fungsional. Berdasarkan tugas dan fungsi Kementerian Agama tersebut, pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo terlaksana pelayanan public setiap hari kerja yang dapat menyebabkan terjadinya patologi birokrasi dalam proses pelayanan tersebut. Hal-hal yang paling sering dikeluhkan pada proses pelayanan publik yaitu alur dan prosedur pelayanan yang paling panjang dan sering terhambat yang menyebabkan penerima layanan menunggu lama. Selain itu, terlihat masih banyak masyarakat yang mengeluh terkait proses administrasi yang dianggap bertele-tele, sikap aparatur kurang baik dan tidak ramah, kurang professional, adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Untuk Hasil observasi awal ada beberapa permasalahan yang tidak sesuai dengan pelayanan publik yang baik, yaknilambatnya pelayanan, dan diikuti dengan prosedur yang berbelit-belituntukseluruh kondisi empirik yang terjadi meruntuhkan konsep birokrasi Hegelian danWeberian yang memfungsikan birokrasi dalam keadaan demikian hanya berfungsi sebagai pengendali, penegak, serta penyelenggara pemerintahan dengankekuasaan yang sangat besar, tetapi sangat mengaitkan fungsi pelayananmasyarakat.Buruk atau ketidak transparannya kerja birokrasi membuat masyarakat untukmencari jalan pintas dengan melakukan suap dan berkolusi dengan para pejabatdalam memperoleh pelayanan yang cepat. Situasi seperti ini pada gilirannya sering mendorong para pejabat untuk mencari “kesempatan” dalam “kesempitan”agar dapat menciptakan rante dari pelayanan berikutnya. Selain itu hasil awaluntuk observasi dan interview masih ada masyarakat yang kurang puas terhadap pelayanan yang diberikan dan beberapa pegawai seringkali kurang disiplin, ada yang sering terlambat dan ada juga yang jarang menyelesaikan tugas dengan tepat waktu.

Patologi-patologi tersebut menghambat efektivitas dan efisiensi birokrasi serta merugikan masyarakat yang seharusnya dilayani dengan baik. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan langkah-langkah strategis agar birokrasi di Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo dapat berkembang menjadi lebih sehat, efektif, dan efisien dalam melayani masyarakat serta mencapai *good governance.*

Penelitian ini terinspirasi oleh beberapa penelitian terdahulu, yang mana kajian penelitiannya membahas tentang Patoogi Birokrasi dalam Pelayanan Publik Seperti penelitian yang dilakukan oleh Djamil Hasim (2023) yang berjudul

Patologi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik. Dimana hasil penelitiannya menjelaskan bahwa patologi birokrasi dalam pelayanan publik adalah masalah yang kompleks dan memerlukan upaya bersama dari pemerintah, masyarakat, dan para peneliti untuk mengatasi masalah tersebut. Birokrasi yang lambat, korupsi, dan ketidaktransparan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kemiskinan, serta mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan merusak legitimasi institusi pemerintah. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Sitti Ammas dkk (2023) yang berjudul Patologi Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Tingkat Kecamatan di Takalar, dimana hasil penelitiannya menjelaskan bahwa pada umumnnya kinerja birokrasi dalam menjalankan pelayanan publik pada tingkat kecamatan di Kabupaten Takalar dinilai belum maksimal. Bahkan terdapat kesenjangan informasi berupa masyarakat tidak mengetahui prosedur dan tata cara pelayanan, serta responsivitas aparat terhadap berbagai keluhan yang dialami oleh pengguna layanan.Sementara itu penulis akan melakukan penelitian yang berbeda dengan penelitian sebelumnya yang hanya membahas Patologi Birokrasi. Dalam hal ini penulis akan melakukan penelitian yang mengkaji tentang “Patologi Birokrasi di Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo”.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat di identifikasi masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Alur dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit dan lama
2. Tingkat kedisiplinan pegawai yang masih rendah
3. Adanya masyarakat yang kurang puas terhadap pelayanan yang diberikan

## 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan sebelumnya dapat dirumuskan masalah yaitu : Bagaimana Patologi Birokrasi di Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo?

## 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Patologi Birokrasi di Kementerian Agama Kabupaten Gorontalo.

## 1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.5.1 Manfaat Teoritis

1. Bagi penulis sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana strata satu pada Program Studi S1 Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Muhammadiyah Gorontalo serta untuk mengetahui seberapa tingkat ilmu pengetahuan yang diperoleh selama menjadi mahasiswa.
2. Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengambil keputusan dalam Birokrasi.
3. Dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu acuan untuk penelitian berikutnya, khususnya bagi peneliti yang akan melakukan penelitian yang berkaitan dengan Patologi Birokrasi.

1.5.2 Manfaat Praktis

1. Sebagai informasi kepada pemerintah dalam pengambilan keputusan terkait patologi birokrasi agar birokrasi dapat berkembang menjadi lebih sehat, efektif, dan efisien dalam melayani masyarakat serta mencapai good governance.
2. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan yangbaikbagi pihak yang berkepentingan (pemerintah setempat) khususnyaparaaparatur pelaksana dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan harapan masyarakat.
3. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai penambah wawasan baru mengenai pemerintah daerah serta mengenai patologi birokrasi.