

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarah perkembangan peradaban umat manusia tidak pernah lepas dari kehadiran sebuah institusi yang dalam masyarakat modern disebut Negara. Negara ini kemudian berkewajiban untuk mensejahterakan dan memenuhi seluruh kebutuhan dan hajat hidup masyarakatnya. Kehadiran Negara menjadi sebuah instrumen yang sangat penting, karena negara memainkan peran di seluruh sektor dan sendi-sendi kehidupan masyarakat. Negara dalam hal ini menjadi sebuah instansi yang memenuhi dan mengatur seluruh kebutuhan masyarakat baik itu kebutuhan akan barang dan layanan publik, sosial, politik, keamanan, dan lain-lain. Oleh karena itu dalam rangka mewujudkan pelayanan yang maksimal untuk rakyatnya, maka negara kemudian membangun suatu sistem administrasi dalam rangka pencapaian tujuan tersebut yang disebut dengan birokrasi.

Birokrasi kemudian bertugas menjalankan fungsi-fungsi pemerintah tersebut yakni dalam melakukan proses regulasi, distribusi, dan alokasi pelayanan dan pemberdayaan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. birokrasi sebagai sebuah sistem administrasi yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dituntut menjalankan perannya secara optimal. Hanya saja pada realitasnya, birokrasi belum

mampu menjalankan perannya dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari Persepsi masyarakat yang meyakini bahwa birokrasi saat ini justru menjadi penyebab dari bertele-telenya proses pemerintahan, tidak hanya dianggap sebagai suatu sistem yang bertele-tele, birokrasi juga dipandang sebagai sistem yang tidak bersahabat, diskriminatif, dan tidak transparan.

Beberapa hal di atas kemudian di golongan sebagai *Patologi* (penyakit) birokrasi yang tentu sangat bertentangan dengan UU. NO. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yang menjelaskan mengenai asas penyelenggaraan pelayanan publik dan perilaku pelaksana pelayanan publik. Dimana dalam peraturan perundang-undangan tersebut menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik haruslah berdasarkan kepentingan umum, kesamaan hak, akuntabilitas, kemudahan, dan lainnya. Serta bertindak adil dan tidak diskriminatif, santun dan ramah, tidak mempersulit, dan tegas dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut.

Patologi birokrasi dengan berbagai macam gejala dan bentuknya telah lama menggerogoti sistem birokrasi pemerintah di Indonesia. Persoalan *Patologi* atau penyakit birokrasi ini seringkali bersumber dari rekrutmen dan penempatan birokrat yang tidak berdasarkan merit system (berdasarkan jenjang karir) dan profesionalisme kerja, tetapi lebih cenderung kepada ikatan kedekatan (nepotisme) maupun tindak kolusi. Serta keterlibatan birokrasi dalam politik yang menyebabkan bercampur aduknya kepentingan-kepentingan yang mewarnai jalannya birokrasi di Indonesia sehingga melahirkan disorientasi terhadap profesionalisme kerja birokrasi

dikarenakan seharusnya birokrasi bukanlah institusi atau lembaga yang bisa mewakili kepentingan kelompok atau golongan tertentu. Selain itu desain organisasi yang sangat *Exceed Needs* atau melebihi kebutuhan menyebabkan birokrasi tidak bekerja secara efisien.

Siagian P. Sondang “dalam *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*” memaparkan terdapat 133 bentuk *Patologi* birokrasi yang dikelompokkan kedalam 5 kategori berdasarkan penyebabnya yakni : (1) *Patologi* yang timbul karena persepsi dan gaya majerial para pejabat di lingkungan birokrasi; (2) *Patologi* yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional; (3) *Patologi* yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dna peraturan perundang-undangan yang berlaku; (4) *Patologi* yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif; (5) *Patologi* yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Dalam era reformasi saat ini, tuntutan masyarakat terhadap peningkatan pelayanan publik tersebut adalah sesuatu yang cukup beralasan dan tidak berlebihan, mengingat sampai sejauh ini masyarakat masih menilai bahwa kualitas pelayanan publik masih rendah serta kinerja pelayanan publik khususnya oleh pemerintah daerah masih sangat jauh dari yang diharapkan (Dwiyanto, 2002).

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, bahwa kelahiran birokrasi sebagai suatu sistem administrasi bertujuan untuk melakukan penyelenggaraan negara yang baik dalam konteks publik service maupun publik affairs sebagai upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu kehadiran birokrasi dalam proses penyelenggaraan negara saat ini masih sangat dibutuhkan. Namun, reformasi birokrasi tetaplah menjadi sebuah tuntutan yang mutlak demi menciptakan sebuah sistem birokrasi yang efektif dan efisien.

Hal tersebut kemudian menjadi sebuah tantangan besar bagi birokrasi saat ini yakni bagaimana mereka mampu mewujudkan tujuan tersebut. Karena selama ini birokrasi diidentikkan dengan kinerja yang berbelit-belit, struktur yang terlalu besar, penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme, serta tidak ada standar yang pasti. Sejumlah *Patologi* birokrasi tersebut menjadi hambatan yang sangat besar berarti dalam rangka perwujudan suatu pelayanan yang memuaskan masyarakat. Atas dasar itulah sehingga birokrasi Indonesia sangat jauh dari apa yang disebut *good govermance*.

Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik secara garis besar ditentukan oleh 3 (tiga) aspek, yaitu : bagaimana pola penyelenggaraan, dukungan sumber daya manusia dan kelembagaan (A.M. Rusli, 2014). Berdasarkan ketiga aspek tersebut, maka penelitian ini akan diarahkan untuk mengkaji aspek sumber daya manusia dengan penekanan pada perilaku aparat birokrasi dalam pelayanan penerimaan peserta didik baru saat bulan penerimaan peserta didik baru dilaksanakan, adapun

pendaftaran peserta didik baru yang berdampak dari kebijakan zonasi adalah mulai dari tingkat Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, terutama perilaku yang bersifat *Patologis*. Perilaku birokrasi yang bersifat *Patologis* bukanlah merupakan hal yang berdiri sendiri, tetapi merupakan hasil interaksi antara berbagai aspek, seperti struktur birokrasi, serta berbagai aspek yang ada dalam lingkungan, terutama aspek budaya, serta aspek penerapan teknologi, terutama teknologi informasi sebagai penunjang dalam pemberian layanan.

Berbicara tentang *Patologi* (penyakit) birokrasi tentu tidak dapat dipisahkan dari konsep birokrasi ideal itu sendiri. Risman K. Umar (2002) mendefinisikan bahwa *Patologi* birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi dan menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi. Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat dilihat bahwa *Patologi* birokrasi pada dasarnya merupakan ketidaksesuaian antara kondisi birokrasi yang terjadi di lapangan dengan kondisi birokrasi yang seharusnya (ideal). Oleh karena itu, dalam mengkaji atau memandang *Patologi* birokrasi ini tentu tidak terlepas dari teori weber tentang birokrasi yang kemudian merumuskan konsep-konsep ideal dari suatu birokrasi yang kemudian dianggap sebagai standar dalam menilai baik buruknya birokrasi.

Kalau dalam kenyataan praktek kerja ciri-ciri ideal tersebut luntur dan berubah menjadi sesuatu yang buruk dan merugikan, berarti memerlukan modifikasi serta perubahan dan pengembangan. Dengan kata lain, bahwa birokrasi dalam

perspektif Weberian adalah birokrasi yang sehat, namun dalam penerapannya mengalami banyak kendala yang menyebabkan birokrasi yang diasumsikan sebagai organ yang terjangkiti oleh penyakit atau dalam istilah yang lazim disebut dengan *Patologi* birokrasi.

Kota Probolinggo merupakan salah satu Kota dengan luas daerah dan jumlah peserta didik yang tergolong tinggi di Jawa Timur. Dengan kondisi tersebut menyebabkan lalu lintas pelayanan publik yang cukup padat setiap pecan penerimaan calon peserta didik baru.. Salah satu titik pelayanan publik termasuk di Kota Probolinggo yang seringkali menjadi tempat bagi terjangkitnya *Patologi* birokrasi ialah dalam proses pelayanan penerimaan peserta didik baru saat bulan penerimaan peserta didik baru dilaksanakan, adapun pendaftaran peserta didik baru yang berdampak dari kebijakan zonasi adalah mulai dari tingkat Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas. Tidak hanya disebabkan oleh akibat dari proses perekrutan yang dapat melahirkan aparatur birokrasi yang kurang professional serta sistem birokrasi yang kurang baik.

Secara realitas dapat dilihat bahwa proses administrasi kependudukan merupakan proses yang hampir dibutuhkan setiap saatnya oleh masyarakat. Oleh karena itu, interaksi yang terjadi setiap hari itu yang didukung dengan variable-variabel birokrasi yang bermasalah, menyebabkan banyak terjadinya *Patologi* birokrasi di dalamnya. Beberapa kondisi atau kejadian di lapangan menunjukkan bahwa urgensi dari pemerataan akses dan pemerataan mutu pendidikan, maka

Pemerintah menjalankan kebijakan zonasi pendidikan. Implementasi kebijakan zonasi pendidikan merupakan terobosan lain dalam menjabarkan upaya Pemerintah melakukan pemerataan akses dan mutu pendidikan. Sistem zonasi dalam pendidikan merupakan landasan pokok penataan reformasi sekolah secara keseluruhan

Hal tersebut dapat dilihat dari banyak keluhan dari warga terkait kurang transparan dalam pengimplementasian system zonasi yang di terapkan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo, sikap apratur yang kurang baik dan kurang professional dalam melayani pengaduan terkait system zonasi mencurigai adanya pretek, adanya, kolusi dan nepotisme, dan banyaknya masyarakat yang lebih memilih menggunakan perantara atau jaringannya dalam melakukan pendaftan ke sekolah *favorit* atau sekolah yang memiliki mutu yang bagus.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan penulis sebelum mengangkat judul ini ditemukan bahwa dalam pengimplementasian system zonasi yang disebutkan sebelumnya yakni pendaftaran sekolah TK, SD, SMP dan SMA, beberapa masyarakat yang berhasil ditemui kemudian menjelaskan bahwa masih terdapat anak yang di terima di suatu sekolah tetapi secara administrasi rumah calon siswa tersebut jauh dari sekolah yang dituju serta nepotisme dalam prosedur pengimplementasian system zonasi di Kota Probolinggo khususnya pada system penerimaan calon peserta didik baru tingkat SD dan SMP. Beberapa lainnya menjelaskan terkait sikap aparatur yang kurang bisa memberikan penjelasan terhadap keluhan orang tua murid yang mendaftar sehingga memicu kemarahan terhadap orang tua murid yang secara jarak

lebih dekat tetapi tidak diterima di sekolah yang dituju..Beberapa informasi tersebut menggambarkan bahwa pengimplementasian system zonasi khususnya di Kota Probolinggo masih tidak lepas dari berbagai bentuk *Patologi* birokrasi sebagaimana di jelaskan Siagian P. Sondang dalam bukunya.

Secara teoritis maupun praktis, penggunaan perantara dalam berbagai jenis pelayanan berpeluang melahirkan *Patologi* birokrasi, meskipun dari satu sisi pihak pengguna layanan dengan dan pemberi layanan memperoleh keuntungan secara timbal balik, namun disisi lain akan merugikan pengguna jasa yang lain yang tidak menggunakan perantara. Selain itu penggunaan perantara tersebut menunjukkan bahwa masyarakat menganggap bahwa pengurusan pendaftaran peserta didik baru zonasi merupakan hal yang sulit atau tidak mudah untuk dilakukan.

Selain itu hasil observasi dan *interview* awal peneliti juga menunjukkan bahwa beberapa masyarakat cenderung masih kurang puas dengan pengimplementasian system zonasi saat ini yang dianggap masih kurang profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Diantaranya ada yang kemudian harus mendapatkan rekomendasi orang-orang yang memiliki *Power* di lingkungan pemerintah dalam mendaftarkan anaknya ke sekolah *favorit*. Padahal berdasarkan aturan yang ada, skor tertinggi dalam penerapan penerimaan peserta didik baru dilihat dari jauh dekatnya jarak antara rumah dengan sekolah yang di inginkan.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam sebuah skripsi dengan judul “Implementasi Perwali Probolinggo Nomor 22 Tahun 2021 Terhadap *Patologi* Birokrasi Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Probolinggo” untuk dapat mengetahui *Patologi* apa saja yang terjadi dalam proses pengimplementasian system zonasi tersebut serta factor penyebabnya. Birokrasi merupakan instrumen yang sangat penting dalam proses bernegara, sehingga adanya *Patologi* di dalam *Patologi* tersebut menjadi suatu permasalahan yang sangat penting untuk ditemukan lalu dicari solusi terhadapnya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk patologi birokrasi yang terjadi dalam pengimplementasian system zonasi di Kota Probolinggo?
2. Faktor-faktor penyebab terjadinya patologi birokrasi dalam pengimplementasian system zonasi di Kota Probolinggo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui berbagai jenis atau bentuk patologi yang terjadi dalam pengimplementasian system zonasi di Kota Probolinggo
2. Mengetahui faktor-faktor penyebab lahirnya patologi birokrasi dalam pengimplementasian system zonasi di Kota Probolinggo

D. Manfaat Penelitian

a. Secara Teoritis

- 1) Diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan kepada Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Probolinggo, hasil penelitian ini dapat digunakan menjadi evaluasi untuk pengimplementasian system zonasi agar menjadi lebih baik.
- 2) Diharapkan dapat memberikan informasi bagi Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Probolinggo dalam meningkatkan pelayanan yang prima dalam pengimplementasian system zonasi agar menjadi lebih baik. sehingga dari hal ini Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Probolinggo dapat menjalankan peraturan yang sudah dilaksanakan lebih baik lagi serta berjalan sesuai dengan undang-undang.

b. Secara Praktis

- 1) Bagi peneliti, digunakan untuk mengukur kemampuan peneliti dalam menerapkan ilmu yang didapatkan dari pengimplementasian program khususnya dalam pengimplementasian system zonasi.
- 2) Bagi masyarakat sekitar, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan untuk mengetahui serta menilai bagaimana pengimplementasian system zonasi Di Kota Probolinggo.
- 3) Bagi pembaca, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan serta sebagai tambahan informasi pengimplementasian system zonasi Di Kota Probolinggo.

E. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan:

Bab I : mengulas tentang Pendahuluan yang terdiri dari: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : mengulas tentang Tinjauan Pustaka yang terdiri dari Penelitian terdahulu, Perbedaan dengan penelitian terdahulu, Kerangka Dasar Teoritik, dan Kerangka Pemikiran.

Bab III : Metodologi penelitian yang terdiri dari: Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Lokasi Penelitian, Sumber data, Teknik Pengumpulan Data, Instrumen Penelitian, dan Analisis Data.

Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan dalam bab ini membahas tentang Gambaran Umum tentang Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Probolinggo. Terdiri dari: sejarah singkat, visi misi, struktur organisasi, sarana dan prasarana. Penyajian Data Fokus Penelitian, Analisis dan Interpretasi Data.

Bab V : penutup, yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran, Daftar Pustaka dan Lampiran-lampiran.