

**PATOLOGI BIROKRASI DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN  
LALU LINTAS DI POLRES GOWA**

Niar Rahmayuni. R

Nomor Stambuk : 105610399711



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR**

**2015**

**PATOLOGI BIROKRASI DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN  
LALU LINTAS DI POLRES GOWA**

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar  
Sarjana Ilmu Administrasi Negara

Disusun dan Diajukan Oleh

**Niar Rahmayuni. R**

**Nomor Stambuk : 105610399711**

Kepada

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR**

**2015**

## PERSETUJUAN

Judul Proposal Penelitian : Patologi Birokrasi Dalam Penyelesaian  
Pelanggaran Lalu Lintas di Polres Gowa

Nama Mahasiswa :Niar Rahmayuni. R

Nomor Stambuk :105610399711

Program Studi :Ilmu Administrasi Negara

Menyetujui :

Pembimbing I

Pembimbing II

**DR.H.Mappamiring, M.Si**

**Drs. Hj. `DJuliati Saleh, M.Si**

Mengetahui :

Dekan  
Fisipol Unismuh Makassar

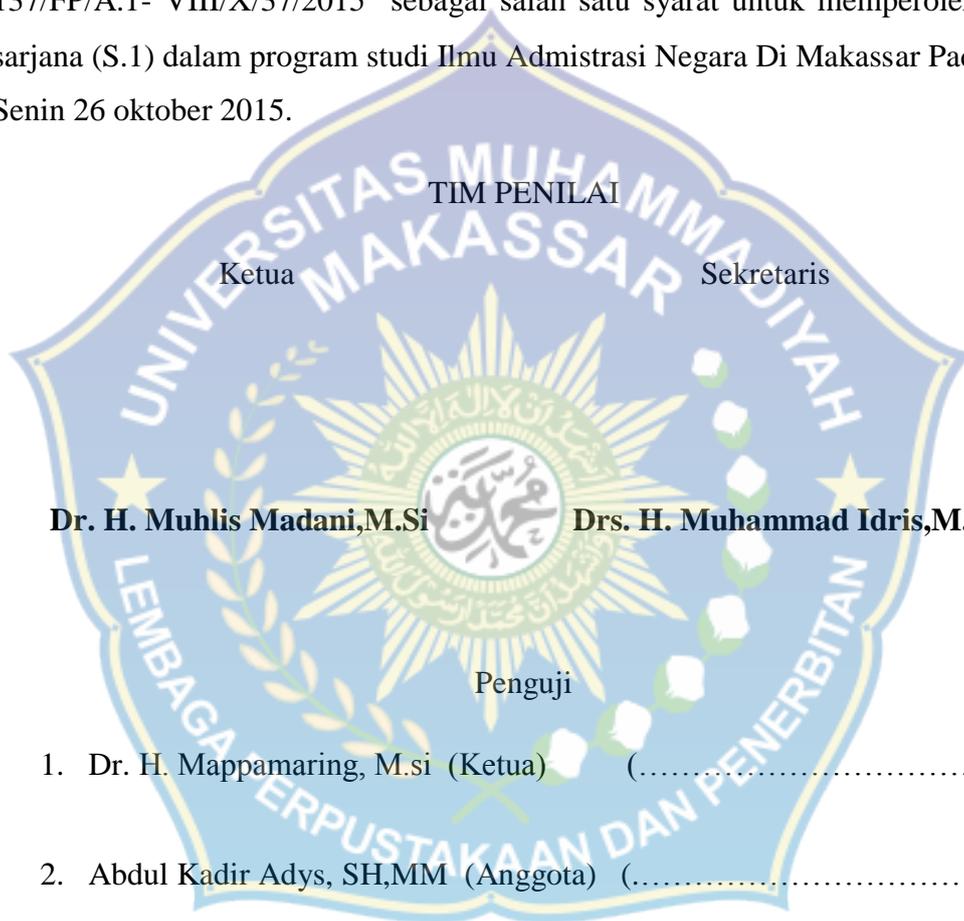
Ketua Jurusan  
Ilmu Administrasi Negara

**Dr. H. Muhlis Madani, M.Si**

**Dr. Burhanuddin, S.Sos. ,M.Si**

## PENERIMAAN TIM

Telah diterima oleh TIM Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, berdasarkan surat Keputusan/Undangan menguji ujian skripsi Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar, Nomor 137/FP/A.1- VIII/X/37/2015 sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S.1) dalam program studi Ilmu Administrasi Negara Di Makassar Pada Hari Senin 26 oktober 2015.



**Dr. H. Muhlis Madani, M.Si**

**Drs. H. Muhammad Idris, M.Si**

- Ketua
- Sekretaris
- Penguji
1. Dr. H. Mappamaring, M.si (Ketua) (.....)
  2. Abdul Kadir Adys, SH,MM (Anggota) (.....)
  3. Dra. Hj. Djuliati Saleh, M.Si (Anggota) (.....)
  4. Drs. Muhammad Tahir, M.Si (Anggota) (.....)

## PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama Mahasiswa : Niar Rahmayuni. R

Nomor Stambuk : 105610399711

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Menyatakan bahwa benar karya ilmiah ini adalah penelitian saya sendiri tanpa bantuan dari pihak lain atau telah ditulis/dipublikasikan orang lain atau melakukan plagiat. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai aturan yang berlaku, sekalipun itu pencabutan gelar akademik.

Makassar, 26 Agustus 2015

Yang Menyatakan,

Niar Rahmayuni. R

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGAJUAN SKRIPSI.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENERIMAAN TIM.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
ABSTRAK .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Kegunaan Penelitian.....	6
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Konsep Patologi .....	8
B. Konsep Birokrasi .....	8
C. Konsep Patologi Birokrasi.....	17
D. Dimensi – Dimensi Patologi Birokrasi.....	20
E. Konsep Lalu Lintas.....	27
F. Kerangka Pikir.....	33
G. Deskripsi Fokus Penelitian.....	36
<b>BAB III. METODE PENELITIAN</b>	
A. Waktu dan lokasi penelitian .....	36
B. Jenis dan Tipe penelitian .....	36
C. Sumber Data.....	37
D. Informan Penelitian .....	37
E. Teknik pengumpulan data.....	38
F. Teknik Analisis Data.....	39

G. Keabsahan Data.....	40
 <b>BAB IV. HASIL PENELITIAN</b>	
A. Gambaran Objek Penelitian .....	42
B. Patologi Birokrasi Dalam Penyelesaian Pelanggaran Lalu Lintas oleh Aparat Kepolisian Di Polres Gowa.....	50
C. Faktor yang mempengaruhi terjadinya patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas.....	64
 <b>BAB V. KESIMPULAN</b>	
A. Kesimpulan .....	74
B. Saran.....	75
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>76</b>



## ABSTRAK

**Niar Rahmayuni. R. 2015.** Patologi Birokrasi Dalam Penyelesaian Pelanggaran Lalu Lintas Di Polres Gowa. Dibimbing oleh ( **Mappamiring dan Djuliaty Saleh**).

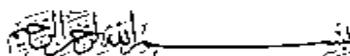
Gejala patologi (penyakit) birokrasi tersebut telah lama menggerogoti sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia. Patologi birokrasi merupakan sesuatu yang kompleks, karena memiliki keterkaitan dengan berbagai aspek organisasional, baik yang menyangkut struktur maupun kultur. Bentuk-bentuk patologi dan berbagai penyebabnya pada dasarnya dapat diidentifikasi, namun terapi atau solusi untuk mengatasinya bukanlah suatu hal yang mudah.

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang mendeskripsikan tentang patologi birokrasi yang terjadi dalam institusi kepolisian Polres Kabupaten Gowa. Tipe Penelitian ini adalah tipe fenomenologi dimaksudkan untuk memberi gambaran secara jelas mengenai masalah-masalah yang diteliti berdasarkan pengalaman yang dialami oleh informan. Informan dalam penelitian ini adalah Kasat Lantas dan Anggota Kepolisian Polres Gowa yang berkapasitas menjelaskan mengenai penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gowa, bagian humas dan Masyarakat umum dalam hal ini pengguna jalan yang menjadi objek dari pelanggaran yang sering terjadi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa budaya paternalistik yang tumbuh dan berkembang khususnya di Polres Gowa masih dalam batas kewajaran dimana sudah merupakan kewajiban seorang bawahan harus selalu melakukan hal yang sesuai dengan perintah atasannya dan selama tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku. Pembengkakan anggaran dalam hal pengadaan barang – barang dan jasa harus disesuaikan dengan perencanaan. Faktor yang mempengaruhi terjadinya patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas yaitu Sumber - sumber daya memegang peranan yang sangat penting dalam meminimalisir patologi birokrasi khususnya di Polres Gowa. Diperlukan kesiapan serta yang kematangan dalam mewujudkan pelayanan prima serta ‘struktur birokrasi

*Kata Kunci* : Patologi , Birokrasi, dan Pelanggaran lalu lintas.

## KATA PENGANTAR



*Assalamu Alaikum Wr. Wb.*

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT, Tuhan semesta Alam. Tuhan yang maha mengetahui, Tuhan yang maha benar dari segala yang benar, Zat yang maha menggurui dari semua maha guru yang melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, dan dengan izinnyalah penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Patologi Birokrasi Dalam Penyelesaian Pelanggaran Lalu Lintas Di Polres Gowa**”. Penulisan skripsi ini merupakan salah satu persyaratan akademik yang mutlak dipenuhi, guna memperoleh gelar sarjana pada jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan skripsi ini, penulis menjumpai berbagai kendala maupun hambatan-hambatan. Namun, karena dorongan dan bantuan dari berbagai pihak, akhirnya skripsi ini dapat dirampungkan sekalipun dalam bentuk yang sangat sederhana. Oleh karena itu, penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :**DR.H.Mappamiring, M.Si** selaku pembimbing I dan Ibu **Dra. Hj. Djuliaty Saleh, M.Si** selaku pembimbing II yang telah memberikan banyak arahan dan koreksi yang mendetail sehingga skripsi ini dapat diselesaikan sesuai dengan apa yang diharapkan. Pada kesempatan ini pula, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. H. Muhlis Madani, M.Si. selaku Dekan Fisipol Unismuh Makassar, beserta segenap Pimpinan Fakultas, Ketua Jurusan dan seluruh karyawan/karyawati Fisipol Unismuh Makassar.
2. Bapak dan Ibu dosen yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang nilai nyata terhingga bagi penulis.
3. Terima kasih banyak buat kedua Orang tua saya, Ibunda tercinta Murni.HS dan ayahanda Abd. Rahman.T yang telah menitipkan segala pesan moral kepada saya, yang nilainya tidak terhingga sampai akhir masa
4. Teman-teman tercinta penulis, senantiasa memberikan semangat, motivasi dan bantuan, baik materi maupun non materi selama menimba ilmu sampai selesai. Dan atas segala doa yang tiada habis-habisnya sehingga penulis dapat sampai pada tahap pendidikan yaitu Strata Satu (S1).

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan dan terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan masukan dan kritikan yang sifatnya membangun guna memberikan suatu pengetahuan baru terhadap metodologi penyusunan skripsi yang sempurna.

Makassar, 26 Agustus 2015

Yang Menyatakan,

**Niar Rahmayuni. R.**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Birokrasi merupakan instrument penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak mungkin terelakkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya suatu asumsi bahwa Negara mempunyai kewajiban mulia yaitu untuk mensejahterakan rakyatnya melalui media birokrasi. Sebagai perwujudan dari kewajiban tersebut, maka Negara dituntut untuk terlibat langsung menyediakan barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan social rakyatnya, bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Dalam rangka itulah, maka Negara membangun suatu system administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan public secara garis besar ditentukan oleh 3 (tiga) aspek, yaitu: bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumber daya manusia dan kelembagaan (organisasi). Berdasarkan ketiga aspek tersebut, maka penelitian ini akan diarahkan untuk mengkaji aspek sumberdaya manusia dengan penekanan pada perilaku aparat birokrasi dalam pelayanan publik, 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.

Sekalipun tingkat social dan ekonomi suatu masyarakat telah meningkat, peran pemerintah tetap diperlukan untuk melaksanakan fungsi regulasi, alokasi, distribusi, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Fungsi-fungsi ini harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tercapai keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Inti pemerintahan adalah system birokrasi yang diharapkan dapat menjalankan perannya secara optimal melalui fungsi-fungsi tersebut. Dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi pemerintah seringkali dipandang secara dikotomis, selain dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan sehari-hari, birokrasi juga seringkali dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan public tersendat dan bertele-tele.

Gejala patologi (penyakit) birokrasi tersebut telah lama menggerogoti system birokrasi pemerintahan di Indonesia. Patologi birokrasi merupakan sesuatu yang kompleks, karena memiliki keterkaitan dengan berbagai aspek organisasional, baik yang menyangkut struktur maupun kultur. Bentuk-bentuk patologi dan berbagai penyebabnya pada dasarnya dapat diidentifikasi, namun terapi atau solusi untuk mengatasinya bukanlah suatu hal yang mudah. Hal ini seperti yang dialami di Indonesia, dimana reformasi birokrasi telah lama dilakukan oleh pemerintah, namun sampai saat ini system birokrasi belum mampu mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi.

Munculnya patologi birokrasi mungkin salah satu penyebabnya adalah sifatnya yang sangat mekanis, sementara dalam organisasi factor - faktor yang

sifatnya humanis justru memegang peranan yang sangat penting, karena berkaitan langsung dengan manusia yang memiliki karakteristik yang sangat heterogen. Munculnya berbagai bentuk patologi birokrasi sangat dipengaruhi oleh perilaku manusia sebagai actor kunci dalam penyelenggaraan tugas – tugas organisasi.

Penyakit birokrasi yang biasa di sebut patologi itu cenderung terjadi pada area basah dalam hal ini yang berkaitan dengan urusan – urusan penting dalam pelaksanaan kebijakan dalam birokrasi. Hal yang paling sering kita dapatkan di lapangan adalah adanya gejala KKN ( Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang terjadi dalam pelaksanaan program birokrasi itu sendiri. Terkadang kita sangat menganggap enten persoalan – persoalan itu, sehingga hal ini akan terulang.

Gambaran mengenai hubungan birokrasi dan masyarakat akan lebih jelas melalui penelusuran berbagai agenda penelitian yang telah dilakukan oleh para ilmuwan terdahulu. Karl D. Jackson (1988) tentang *Bureaucratic Polity a Theoretical Framework for the analicys of Power and Communication in Indonesia*". Hasil penelitiannya menunjukkan adanya dominasi birokrasi atas proses politik, dan keterasingan kekuatan social politik di luar birokrasi dari proses pembuatan pelaksanaan keputusan nasional. Penelitian lain dilakukan oleh Harold Crouch tentang "*Patrimonialism and Military Rule in Indonesia*". Crouch (dalam *World Politics*, 1989) melihat bahwa birokrasi Indonesia masih cenderung bercorak patrimonial, dimana kekuasaan diperoleh dan dipertahankan dengan cara menukar loyalitas dan dukungan dengan jabatan dan kepentingan materiil. Kedua penelitian tersebut memang tidak tergolong baru, namun dalam konteks analisis tetap diperlukan untuk memberikan gambaran bagaimana corak birokrasi di

Indonesia dalam kurun waktu dua dekade yang lalu yang bagaimanapun juga turut menentukan corak dan warna birokrasi saat ini.

Berbagai jenis atau bentuk penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat, antara lain ketika setiap mengurus sesuatu di kantor pemerintah merasakan prosedur yang berbelit-belit, lamban atau membutuhkan waktu yang lama, membutuhkan biaya yang besar termasuk biaya – biaya tambahan, pelayanan yang kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, dan lain - lain. Dalam hal ini bisanya potensi pelanggaran itu terjadi pada saat di mana terjadi rasia. Dimana Pengaturan mengenai pemeriksaan atau yang sering disebut razia kendaraan bermotor di jalan dapat kita temui dalam PP No. 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan (“PP 42/1993”). Definisi pemeriksaan, menurut Pasal 1 angka 2 PP 42/1993, adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemeriksa terhadap pengemudi dan kendaraan bermotor mengenai pemenuhan persyaratan teknis dan layak jalan serta pemenuhan kelengkapan persyaratan administratif.

Terkadang aturan yang telah ada menjadi tak berguna karena cenderung terjadinya penyelewengan – penyelewengan aturan itu sendiri. Hal ini banyak di akibatkan karena kesadaran aparat dan masyarakat melakukan pembiaran. Hal yang paling familiar kita hadapi kaitannya dalam penanganan pelanggaran itu sendiri adalah adanya system kekeluargaan yang terjadi, dimana jika kita merupakan kerabat dari aparat, maka kita akan terbebas dari pelanggaran itu. Itu akibat dari ketidak sadaran hukumnya masyarakat kita.

Menghadapi berbagai penyakit birokrasi tersebut menyebabkan kinerja birokrasi sampai dewasa ini belum menunjukkan perubahan yang signifikan. Hal inilah yang sering di dapatkan dalam hal penyelesaian pelanggaran lalu lintas oleh pihak kepolisian khususnya di Kabupaten Gowa. Sesuai dengan tugas dan fungsinya polisi lalu lintas merupakan aparat yang bertugas mengatur mewujudkan susunan pegawai – pegawai lalu lintas di jalan - jalan. Polisi lalu lintas juga adalah bagian dari kepolisian yang diberitangan khusus dibidang lalu lintas dan karenanya merupakan pengkhususan (spesifikasi) dari tangan polisi pada umumnya. Karena kepada polisi lalu lintas diberikan tugas yang khusus ini, maka diperlukan kecakapan teknis yang khusus pula. Sehingga masalah lalu lintas itu akan di tangani oleh polisi lalu lintas sendiri.

Pada dasarnya setiap pengendara kendaraan bermotor, baik mobil maupun sepeda motor harus mengikuti peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Semua pengendara motor harus mempelajari dan memahami peraturan lalu-lintas, karena polisi akan memberikan sanksi kepada orang - orang yang melanggar peraturan lalu - lintas di jalan raya. Di samping itu kita pun juga mengetahui pelanggaran – pelanggaran lalu lintas apa saja yang biasa terkena tilang dari polisi.

Terkhusus bagi masalah yang sering terjadi di kabupaten Gowa terkait masalah pelanggaran lalu lintas ini cenderung terjadi penyelewengan atau penyelesaian masalah yang di lakukan tanpa melalui prosedur dan cenderung bertele-tele sehingga potensi terjadinya atau munculnya potensi patologi dalam penanganannya itu bisa cenderung muncul dan terjadi. Hal ini membuat banyak

masyarakat resah akan tindakan penyelesaian “di tempat”. Misalnya kasus tilang yang harusnya tidak ada negosiasi ketika terjadi pelanggaran, tapi kebanyakan yang di selesaikan di tempat. Entah karena hubungan kekeluargaan ataupun karena di bayar di tempat.

Berdasarkan uraian singkat diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Patologi Birokrasi Dalam Penyelesaian Pelanggaran Lalu Lintas di Polres Gowa.”

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan 2 permasalahan yang sangat besar yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Patologi Birokrasi Dalam Penyelesaian Pelanggaran Lalu Lintas oleh aparat kepolisian Di Polres Gowa ?
2. Faktor apa yang mempengaruhi terjadinya patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gowa?

### **C. Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas oleh aparat kepolisian di Polres Gowa ?
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi terjadinya patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas di KabupatenGowa?

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik teoritis maupun pratikal sebagai berikut:

##### 1. Kegunaan Teoritis

- a. Dapat memperluas dan memperkaya wawasan ilmiah, khususnya dalam Ilmu Administrasi.
- b. Sebagai bahan informasi bagi calon peneliti yang akan melakukan penelitian yang sama.

##### 2. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan masukan bagi institusi kepolisian khususnya Polres Gowa yang merupakan pengayom masyarakat dalam hal penanganan hukum.



## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Konsep Patologi**

Patologi merupakan ilmu yang mempelajari penyakit, meliputi pengetahuan dan pemahaman dari perubahan fungsi dan struktur pada penyakit, mulai tingkat molekuler sampai pengaruhnya pada setiap individu. Patologi merupakan subjek yang selalu mengalami perubahan, penyempurnaan dan perluasan dalam memahami pengetahuan tentang penyakit. Patologi bertujuan utama untuk mengidentifikasi sebab suatu penyakit, untuk program pencegahan suatu penyakit. Patologi awalnya didapat dari ilmu kedokteran yang saat ini di kembangkan ke dalam disiplin ilmu lain, misalnya ilmu sosial. Dalam keseharian kita banyak di temukan penyelewengan-penyelewengan dalam pelaksanaan aturan. Hal inilah yang di adopsi oleh para peneliti dan ahli mengkombinasikan disiplin ilmu yang berasal dari ilmu kedokteran kedalam ilmu sosial.

Apabila ditelusuri lebih jauh, gejala patologi birokrasi menurut penelitian Siagian, bersumber pada lima masalah pokok, yaitu:

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial 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 para anggota birokrasi melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan.

4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif.
5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal di berbagai instansi pemerintahan.

## **B. Konsep Birokrasi**

Tulisan tentang dan kritik para teoritis terhadap birokrasi publik sejak abad ke-18, dapat ditelusuri mulai dari M de Goumay yang mengajukan sejumlah pertanyaan tentang birokrasi, yaitu bagaimana manfaat birokrasi bagi masyarakat, apakah tujuan dasar dibentuknya birokrasi pemerintah, bagaimana pelaksanaan fungsi pelayanan birokrasi terhadap masyarakat. Istilah birokrasi yang pertama kali digunakan oleh M de Goumay mengacu kepada suatu penyakit yang melanda pemerintahan, ditandai dengan berbelit-belitnya prosedur biasanya dikeluhkan dengan pejabat, juru ketik, para sekretaris, para inspektur dan para *intendan* yang diangkat bukannya untuk menguntungkan kepentingan umum tetapi kepentingan individu, bahkan kepentingan umum itu untuk para pejabat (Albrow, 1996:1).

Perkembangan konsep birokrasi sebenarnya merupakan salah satu varian dari jenis pemerintahan demokrasi dan aristokrasi sebagaimana yang dapat dilihat dari tulisan de Goumay dan Mill. Para teoritis pada abad ke-19 seperti Van Mohl, Olzewski dan Le Play banyak memfokuskan kepada ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintah dan melihat birokrasi sebagai hasrat pegawai negeri yang digaji untuk selalu mencampuri urusan orang lain (Albrow, 1996:17). Dalam abad ke-19, terdapat beberapa penulis dan pemikir yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan teori birokrasi, antara lain yaitu Gaetano Mosca dan Max Weber.

Mosca dalam bukunya membagi semua pemerintahan menjadi dua tipe yaitu feodal dan birokratis berdasarkan kepada kelas yang memerintah. Dalam sistem pemerintahan feodal, kelas yang memerintah adalah kelas yang sederhana yang memonopoli fungsi-fungsi ekonomi, politik, militer atau administrasi. Setelah masyarakat berkembang menjadi lebih kompleks dan mempunyai fungsi terpisah satu sama lain, maka pemerintahan dijalankan oleh birokrasi, yaitu sekelompok pejabat yang digaji (Santoso, 1993 : 15).

Ilmuan yang sangat berjasa dalam memperkenalkan model organisasi birokratis adalah Max Weber. Dapat dikatakan bahwa konsep birokrasi yang diajukan oleh Weber masih menjadi acuan sampai sekarang ini, walaupun mendapat kritik dari ilmuan-ilmuan lain. Weber membahas peran organisasi dalam suatu masyarakat, dan mempertanyakan bentuk organisasi yang sesuai bagi sebuah masyarakat industri yang dijumpai di Eropa pada akhir abad ke 19. Ia mencoba melukiskan sebuah organisasi yang ideal-organisasi yang secara murni rasional dan yang akan memberikan efisiensi operasi yang maksimum (Robbins, 1994:337).

Kontroversi tentang penerapan model birokrasi Weberian dalam pemerintahan sudah lama berkembang, bahkan menimbulkan polemik yang belum berakhir sampai saat ini. Tidak dipungkiri bahwa ada kalangan yang cenderung menolak model birokrasi Weberian karena menganggap model birokrasi itu memiliki banyak kelemahan. Meskipun demikian, sebagian kalangan praktisi administrasi publik yang telah lama berkecimpung dalam lingkungan birokrasi, melihat bahwa model birokrasi Weberian masih diperlukan sampai saat ini.

Alasan yang dikemukakan oleh kalangan yang disebutkan terakhir ini, bahwa sejauh ini belum ada model pengaturan kelembagaan alternatif yang cukup lengkap dan menyeluruh yang dapat digunakan untuk menggantikan birokrasi Weberian.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, diantaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism*, badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*), dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tinggi ataupun rendah. (Albrow, 1989:116-117). Diantara ketiga makna tersebut, karakteristik umum yang melekat pada birokrasi adalah keberadaannya sebagai suatu lembaga pemerintah. Makna birokrasi sebagai lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah pada umumnya selalu berbentuk birokrasi. Skala organisasi pemerintah yang besar dan luas cakupannya mendorong mereka untuk memilih birokrasi yang memiliki karakteristik sebagai birokrasi Weberian.

Berdasarkan konteks Indonesia, lembaga pemerintah pada umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pajabat karier yang menjadi karakteristik birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah. Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, sehingga pandangan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah cenderung negatif yang pada akhirnya menimbulkan stereotif yang negatif tentang konsep birokrasi. Max

Weber (Azhari, 2011:65), menjelaskan terdapat 9 (Sembilan) tipe ideal birokrasi, sebagai berikut:

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi di batasi oleh jabatannya pada saat dia menjalankan tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya;
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarkis dari atas ke bawah dan kesamping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyangang kekuasaan lebih besar, dan ada yang kecil;
- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya;
- d. Setiap pejabat memiliki kontrak jabatan, yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak;
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi personalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif;
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hal untuk menerima pension sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginan dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif;

- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menggunakan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya;
- i. Setiap pejabat berada di bawah suatu pengendalian dan pengawasan suatu system yang dijalankan secara disiplin.

Tipe ideal birokrasi Weber tersebut di atas, sampai saat ini belum sepenuhnya dapat diimplementasikan di Indonesia sebagaimana yang diharapkan pencetusnya. Bahkan Weber mempertegas dalam teorinya bahwa satu-satunya cara bagi masyarakat modern untuk mengoperasikan secara efektif konsep ideal tersebut di atas ialah dengan mengorganisasikan spesialis-spesialis birokrasi yang fungsional dan terlatih. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh LeMay (2006:65), bahwa sebagai organisasi yang cenderung semakin besar, membutuhkan pembagian kerja yang lebih kecil atau bersifat khusus.

Weber sebenarnya memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokasinya, yaitu: (1) birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis. (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen. (3) birokrasi dipandang mampu keluar dari fungsinya yang sebenarnya karena anggotanya cenderung berasal dari kelas sosial yang particular (Thoha, 2005:19). Konsep birokrasi weberian berasumsi bahwa birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik. Ia berada di luar atau di atas aktor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral, lebih mengutamakan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan, sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Pemikir lain yang juga penting untuk ditampilkan dalam pembahasan birokrasi adalah Karl Marx (Thoha, 2008:23). Pemikiran Marx tentang birokrasi merupakan suatu gejala yang bisa dipergunakan secara terbatas dalam hubungannya dengan administrasi negara. Pandangannya terhadap birokrasi hanya bisa difahami dalam kerangka umum teorinya tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme.

Marx mengelaborasi birokrasi dengan cara menganalisis filsafat Hegel tentang negara. Hegel berpendapat bahwa administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan particular (khusus). Meskipun Marx terinspirasi oleh pemikiran Hegel, namun Marx berpendapat bahwa negara itu tidak mewakili kepentingan umum. Bahkan ia mengatakan bahwa kepentingan umum itu tidak ada, yang ada adalah kepentingan partikular yang mendominasi kepentingan partikular lainnya. Kepentingan particular yang memenangkan perjuangan kelas sehingga menjadi kelas yang dominan itulah yang berkuasa. Menurut Marx birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dengan kata lain, birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.

Hal yang sangat menarik adalah kritik yang disampaikan Warren Bennis (Robbins, 1994:349), bahwa struktur birokratik terlalu mekanis bagi kebutuhan

organisasi modern. Ia menyatakan bahwa struktur tersebut telah usang, karena didesain untuk menghadapi lingkungan yang stabil, sedangkan kebutuhan saat ini adalah struktur yang dirancang untuk menanggapi perubahan yang terjadi secara efektif. Bennis mencoba melakukan prediksi masa depan tentang berbagai macam perubahan yang pada gilirannya akan mempengaruhi eksistensi birokrasi. Menurut Bennis, birokrasi merupakan penemuan sosial yang sangat elegan, suatu bentuk kemampuan yang luar biasa untuk mengorganisasikan, mengkoordinasikan proses-proses kegiatan yang produktif pada masa revolusi Industri. Birokrasi dikembangkan untuk menjawab berbagai persoalan yang hangat pada waktu itu, misalnya persoalan pengurangan peran-peran personal, persoalan subyektivitas yang berlebihan, dan tidak dihargainya hubungan kerja kemanusiaan.

Singkatnya, dalam pandangan Bennis, birokrasi adalah produk kultural dan sangat terikat oleh proses zaman pada saat kemunculannya (Munir, 2000 : 143) . Kita sangat membutuhkan birokrasi yang berorientasi kemanusiaan, tidak secara konseptual semata tapi merambah pada tataran praktis di lapangan. Hal ini menjadi pekerjaan sangat penting untuk mendekatkan birokrasi pada manusia, bukan lagi pada mesin. Sebuah teori akan diuji menurut kelayakan historis dan kebutuhan pada sebuah masa. Birokrasi yang humanis masih menjadi pekerjaan rumah yang harus serius digarap oleh para pemerhati masalah-masalah administrasi negara dan kebijakan public ( Munir, 2000 : 143).

Nada pesimistik Bennis yang menggambarkan kondisi-kondisi sebagai penyebab matinya birokrasi dibantah oleh Robert Miewald (Robbins, 1994:349-352) dengan mengajukan argumentasi tandingan, bahwa birokrasi dapat

menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah dan dinamis. Miewald menegaskan bahwa Weber tidak pernah mengatakan bahwa karakteristik-karakteristik birokrasi akan berlaku untuk selama-lamanya. Sasaran utama dari Weber adalah menciptakan sebuah bentuk rasional dan efisien. Bentuk tersebut adalah birokrasi. Bentuk apapun yang diperlukan untuk mempertahankan rasionalitas seperti efisiensi akan menghasilkan birokrasi. Perkembangan birokrasi professional adalah contoh yang sempurna mengenai karakteristik birokrasi yang dimodifikasi.

Menurut Sondang P. Siagian (2000 : 96), salah satu agenda utama dan pertama yang harus dilakukan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan birokrasi pemerintah terhadap masyarakatnya, adalah perubahan perilaku aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanan. Paradigma perilaku birokrasi harus diubah dari yang lebih condong sebagai abdi negara ketimbang abdi masyarakat diubah menjadi lebih mengutamakan peranan sebagai abdi masyarakat ketimbang abdi negara. Pada hakekatnya, jika aparatur birokrasi sudah melaksanakan tugasnya dengan sepenuh hati maka sesungguhnya mereka telah melaksanakan tugasnya dengan baik sebagai abdi masyarakat maupun sebagai abdi negara. Dengan perilaku aparatur birokrasi yang berorientasi pada kepuasan masyarakat, maka diharapkan melahirkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat kepada birokrasi pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian maka keberadaan birokrasi pemerintah bukan hanya karena adanya dukungan legalitas formal, tetapi keberadaannya didukung dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Birokrasi memiliki beberapa fungsi, diantaranya adalah fungsi pengaturan. Fungsi ini mutlak terselenggara dengan efektif, karena suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaannya. Persoalan yang sering muncul dalam praktik, acapkali terjadi kekakuan dalam implementasi aturan. Kekakuan ini dapat terlihat pada interpretasi secara harfiah, padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan itu dilihat dari semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan situasional (Siagian, 2000: 147).

### **C. Konsep Patologi Birokrasi**

Patologi birokrasi di berbagai negara, terutama pada negara-negara berkembang menunjukkan adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan status-quo, resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat (*centralized*), dan dengan kewenangannya yang besar seringkali memanfaatkan kewenangannya itu untuk kepentingan sendiri. Hal ini merupakan suatu tantangan besar bagi administrasi negara dan birokrasi pada umumnya. Menurut Pramusinto dan Purwanto (2009:15 ), dari berbagai penelitian diketahui betapa tidak mudahnya melakukan pembaharuan di bidang administrasi negara. Sebabnya adalah pendekatan yang sering kali bersifat formal struktural, yaitu kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsi.

Patologi birokrasi dapat ditelusuri melalui evolusi teori seperti yang dikemukakan oleh Robbins (1994: 33) bahwa teori organisasi yang ada sekarang ini merupakan hasil dari sebuah proses evolusi. Selama beberapa dekade, para akademisi dan praktisi dari beberapa latar belakang dan perspektif telah mengkaji dan menganalisis organisasi-organisasi.

Solusi untuk mengatasi patologi birokrasi adalah dengan melakukan perubahan. Menurut Dwiyanto (2011:368), sistem administrasi dan manajemen dalam birokrasi publik memang tidak didisain untuk sering berubah. Namun demikian, kenyataannya menunjukkan bahwa stabilitas seringkali bersifat sebaliknya (*counter-productive*). Dalam era yang penuh dengan perubahan seperti sekarang ini, sistem yang tidak dapat berubah justru akan menemui banyak kegagalan.

Pemetaan evolusi teori, Weber berada dalam klasifikasi teoritis tipe 1 yang dicirikan dengan perspektif tujuan rasional dengan tema utama efisiensi-mekanis. Ciri ini mewarnai birokrasi sebagai suatu organisasi yang kemudian dikritik oleh para teoritikus berikutnya yang berada dalam klasifikasi teoritis tipe 2 yang lebih mengutamakan orang dan hubungan manusia. Salah satu teoritikus dalam tipe ini adalah Bennis yang terkenal dengan pidatonya "matinya birokrasi" (Robbins, 1994:45).

Sebagai contoh, hierarki dalam suatu organisasi sangat bermanfaat karena membantu pimpinan melakukan kontrol dan juga dapat membuat arus perintah dan informasi menjadi lebih jelas, sehingga mempermudah koordinasi. Namun, ketika hierarki semakin panjang, maka berbagai persoalan dalam

organisasi akan muncul. Hierarki yang panjang menyebabkan arus perintah dan informasi menjadi semakin panjang dan cenderung mengalami distorsi, Proses pengambilan keputusan menjadi semakin lamban dan terkotak-kotak (*fragmented*). Bahkan hierarki juga dapat memperbesar ketergantungan bawahan terhadap atasan. Akibatnya seringkali muncul perilaku para pejabat birokrasi yang ABS (asal bapak senang), dan menunjukkan loyalitas secara berlebihan pada atasan.

Birokrasi publik di Indonesia yang memiliki hierarki ketat, panjang dan cenderung mendorong para pejabatnya untuk mengembangkan perilaku ABS memperoleh justifikasi dari lingkungannya karena budaya masyarakat yang paternalistis tidak bisa menjadi sensor bagi perilaku negatif yang muncul dari hierarki yang berlebihan. Sebaliknya budaya paternalistis itu justru mengajarkan kepada para pegawai untuk memberikan perlakuan istimewa kepada pimpinan. Budaya paternalistis mengajarkan mengenai suatu pola hubungan tertentu antara rakyat dan penguasa, serta antara bawahan dan atasan. Dalam budaya paternalistis bawahan harus memberikan pelayanan kepada atasan. Mereka harus menunjukkan dedikasi dan loyalitas kepada atasannya. Bahkan dedikasi dan loyalitas itu cenderung mereka tunjukkan secara berlebihan, dengan maksud agar atasannya memberikan keistimewaan tertentu. Mereka meyakini bahwa yang menentukan nasib mereka dalam berkarier adalah atasan. Hal inilah yang menyebabkan para pejabat birokrasi memiliki ketergantungan yang sangat tinggi kepada atasan. Perilaku ABS di kalangan pejabat birokrasi ini terbentuk sebagai hasil interaksi

antara budaya paternalistis dan struktur birokrasi Weberian yang selanjutnya menghasilkan penyakit birokrasi.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam sistem politik yang tidak demokratis, penyakit birokrasi tidak mudah untuk dicegah, karena kekuasaan terkonsentrasi pada pemerintah dan birokrasi. Masyarakat tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk mengontrol perilaku birokrasi. Oleh karena itu masyarakat tidak dapat berbuat banyak ketika para pejabat birokrasi publik hanya memikirkan kepentingan birokrasi, atasan, dan dirinya sendiri serta mengabaikan kebutuhan dan kepentingan publik. Pengguna layanan birokrasi berada pada posisi yang sangat lemah ketika berhadapan dengan birokrasi dan pejabatnya. Apalagi jika kapasitas dari unsur dan komponen masyarakat madani, seperti media, NGO, dan kelompok-kelompok madani lainnya masih sangat lemah, maka kontrol terhadap perilaku birokrasi menjadi sangat tidak efektif, sehingga penyakit birokrasi terus tumbuh dengan sangat subur.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa patologi birokrasi adalah merupakan hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah. Struktur birokrasi yang hierarkis berinteraksi dengan budaya masyarakat yang paternalistis, sistem politik yang tidak demokratis dan ketidakberdayaan kelompok masyarakat madani cenderung melahirkan perilaku birokrasi paternalistis yang merugikan kepentingan publik. Patologi birokrasi bukan hanya disebabkan oleh struktur birokrasi yang salah dan tidak tepat, seperti hierarki yang berlebihan, prosedur yang rigid, fragmentasi birokrasi yang terlalu banyak, dan masalah structural lainnya. Selain masalah

structural, patologi birokrasi disebabkan juga oleh interaksi berbagai variabel yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya, baik yang terdapat dalam struktur birokrasi, budaya birokrasi, maupun variabel-variabel lain yang terdapat dalam lingkungan

#### **D. Dimensi-Dimensi Patologi Birokrasi**

Peristilahan konsep patologi berasal dari ilmu kedokteran yang mengkaji mengenai penyakit yang melekat pada organ manusia, sehingga menyebabkan tidak berfungsinya organ tersebut. Menjadikan istilah patologi sebagai metafora, patologi birokrasi dalam uraian ini tentunya difahami sebagai kajian dalam konteks Administrasi Publik yang diarahkan untuk menelusuri secara faktual dan teoritik berbagai penyakit yang melekat dalam tubuh birokrasi pemerintah, sehingga birokrasi tersebut mengalami disfungsi

Menurut Siagian (1994:35), agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang sifatnya politis, ekonomi, sosio-kultural, dan teknologikal, berbagai penyakit yang mungkin sudah dideritanya atau mengancam akan menyerangnya, perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatannya yang paling efektif. Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi. Sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua penyakit birokrasi sekaligus.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Siagian (1994:36), mengidentifikasi berbagai patologi birokrasi yang dikategorikan ke dalam lima kelompok, yaitu:

- 1) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial 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 aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan 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.

Adapun beberapa jenis penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat yaitu ketika setiap mengurus sesuatu dikantor pemerintah, pengurusannya berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar, pelayanannya kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme dan lain-lain. Sedangkan penyakit birokrasi yang lebih sistemik banyak sebutan yang diberikan terhadapnya yaitu antara lain; politisasi birokrasi, otoritarian birokrasi, birokrasi katabelece (Istianto, 2011:143).

Istilah patologi lazim digunakan dalam wacana akademis di lingkungan administrasi publik untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi, seperti; paternalisme, pembengkakan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi, dan pembengkakan birokrasi (Dwiyanto, 2011:59). Untuk keperluan teoritik, maka dimensi-dimensi patologis yang disebutkan terakhir akan diuraikan secara singkat seperti berikut.

### 1. Birokrasi Paternalistis

Perilaku birokrasi paternalistis adalah hasil dari proses interaksi yang intensif antara struktur birokrasi yang hierarkis dan budaya paternalistis yang berkembang dalam masyarakat. Struktur birokrasi yang hierarkis cenderung membuat pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Ketergantungan itu kemudian mendorong mereka untuk memperlakukan atasan secara berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang sangat tinggi kepada pimpinan dan mengabaikan perhatiannya kepada para pengguna layanan yang seharusnya menjadi perhatian utama (Mulder, 1985:36).

Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong pejabat bawahan untuk menunjukkan loyalitas dan penghormatan kepada atasan secara berlebihan, karena seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu atasan. Pejabat atasan memiliki peran yang penting dalam pengembangan karier pegawai, karena informasi mengenai kinerja pegawai sangat ditentukan oleh atasannya. Bahkan penilaian kinerja pegawai itu dilakukan oleh atasan langsung. Informasi mengenai kinerja pegawai atau pejabat itu kemudian diteruskan oleh atasan langsung kepada pejabat atasan yang lebih tinggi.

Peranan atasan langsung dalam penilaian kinerja menjadi sangat penting sehingga wajar apabila para pejabat birokrasi cenderung memperlakukan atasannya secara berlebihan. Mereka cenderung menunjukkan perilaku ABS, yaitu memberikan laporan yang baik dan menyenangkan atasan dengan menciptakan distorsi informasi. Akibatnya, para pejabat atasan seringkali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Harmon, 1995:28).

Berbagai persoalan yang dikeluhkan oleh pengguna layanan tidak tersampaikan pada pejabat atasan, namun tidak diatasi sendiri oleh petugas pelayanan karena mereka tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk meresponsnya. Mereka beranggapan bahwa menyampaikan persoalan yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya dapat menciptakan penilaian buruk dari pejabat atasan terhadap kinerja mereka. Akibatnya responsivitas birokrasi dan pejabatnya terhadap dinamika lingkungannya menjadi sangat rendah.

## 2. Pembengkakan Anggaran

Terdapat beberapa alasan mengapa hal ini sering terjadi yaitu : semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan semakin besar pula peluang untuk *memark-up* anggaran, tidak adanya kejelasan antara biaya dan pendapatan dalam birokrasi publik, terdapatnya tradisi memotong anggaran yang diajukan pada proses perencanaan anggaran sehingga memunculkan inisiatif pada orang yang mengajukan kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atau dasar input. Pembengkakan anggaran akan semakin meluas ketika kekuatan *civil society* lemah dalam mengontrol pemerintah.

## 3. Prosedur Yang Berlebihan

Prosedur yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi publik yang menonjol di berbagai instansi pelayanan publik di Indonesia. Birokrasi publik bukan hanya mengembangkan prosedur yang rigid dan kompleks, tetapi juga mengembangkan ketaatan terhadap prosedur secara berlebihan. Dalam birokrasi publik, prosedur bukan lagi sebagai fasilitas yang dibuat untuk membantu penyelenggaraan layanan tetapi sudah menjadi seperti berhala yang

harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apapun. Bahkan prosedur sudah menjadi tujuan birokrasi itu sendiri dan menggusur tujuan yang semestinya, yaitu melayani publik secara profesional dan bermartabat. Apapun penyebabnya, pelanggaran terhadap prosedur selalu dianggap sebagai penyimpangan dan karena itu pelanggarnya harus diberi sanksi.

Birokrasi Weberian pengembangan prosedur yang rinci dan tertulis dilakukan untuk menciptakan kepastian pelayanan. Prosedur tertulis yang jelas dan rinci sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi sebagai penyelenggara layanan ataupun oleh para pengguna layanan. Para pejabat birokrasi memerlukan prosedur yang rinci dan tertulis karena dengan prosedur seperti itu mereka terhindar dari keharusan mengambil keputusan. Keberadaan prosedur pelayanan sangat membantu mereka dalam menentukan tindakan yang harus dilakukan untuk merespon berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan. Resiko melakukan kesalahan dalam mengambil keputusan bias dihindari dengan adanya prosedur pelayanan yang tertulis dan rinci.

Prosedur yang tertulis dan rinci juga menguntungkan bagi para pengguna layanan, karena mereka dapat lebih mudah memahami hak dan kewajibannya dalam mengakses pelayanan. Mereka juga menjadi semakin mudah mengetahui apakah hak-haknya sebagai warga negara dilanggar oleh para pejabat birokrasi atau tidak pada saat mereka mengakses pelayanan publik. Para pengguna layanan juga menjadi lebih mudah untuk turut serta mengontrol proses penyelenggaraan layanan publik. Tanpa prosedur yang jelas dan rinci maka sangat sulit bagi para pengguna layanan untuk memahami hak dan kewajibannya ataupun menjalankan

peran kontrol terhadap proses penyelenggaraan layanan publik. Oleh karena itu, prosedur yang rinci dan tertulis sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi dan pengguna layanan. Tidaklah mengherankan jika prosedur kemudian berkembang semakin banyak sehingga menjadikan birokrasi mengalami *over regulation* yang juga merupakan salah satu penyakit birokrasi.

#### 4. Fragmentasi Birokrasi

Fragmentasi adalah pengkotak-kotakan birokrasi ke dalam sejumlah satuan yang masing-masing memiliki peran tertentu. Fragmentasi birokrasi memiliki beberapa interpretasi. Fragmentasi birokrasi dapat menunjukkan derajat spesialisasi dalam birokrasi. Dalam konteks ini pembentukan satuan-satuan birokrasi didorong oleh keinginan untuk mengembangkan birokrasi yang mampu merespons permasalahan publik yang cenderung semakin kompleks.

Namun, fragmentasi birokrasi yang tinggi juga dapat disebabkan oleh sejumlah motif lainnya. Pemerintah mengembangkan satuan birokrasi dalam jumlah banyak bias saja bukan karena keinginan pemerintah untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara efisien dan efektif, melainkan karena adanya tujuan tertentu.

Mencermati berbagai uraian tentang patologi birokrasi seperti yang dipaparkan di atas, secara umum memberi gambaran bahwa patologi birokrasi merupakan suatu kondisi dimana birokrasi mengalami suatu keadaan yang tidak normal atau berada pada situasi yang tidak dikehendaki menurut prinsip dan tujuan birokrasi itu sendiri.

#### **E. Konsep Lalu Lintas**

Lalu lintas di dalam Undang-undang No 22 tahun 2009 didefinisikan sebagai gerak Kendaraan dan orang di Ruang Lalu Lintas Jalan, sedang yang dimaksud dengan Ruang Lalu Lintas Jalan adalah prasarana yang diperuntukkan bagi gerak pindah Kendaraan, orang, dan/atau barang yang berupa Jalan dan fasilitas pendukung. Pemerintah mempunyai tujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan yang selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien melalui manajemen lalu lintas dan rekayasa lalu lintas.

Tata cara berlalu lintas di jalan diatur dengan peraturan perundangan menyangkut arah lalu lintas, prioritas menggunakan jalan, lajur lalu lintas, jalur lalu lintas dan pengendalian arus di persimpangan. Banyak sekali pelanggaran baik pelanggaran ringan maupun berat yang kerap terjadi dalam permasalahan lalu lintas adalah seperti tidak memakai helm, menerobos lampu merah, tidak memiliki SIM dan STNK, tidak menghidupkan lampu pada siang hari, dan bonceng tiga dianggap sudah membudaya di kalangan masyarakat dan anak-anak sekolah. Pelanggaran lalu lintas seperti itu dianggap sudah menjadi kebiasaan bagi masyarakat pengguna jalan, sehingga tiap kali dilakukan operasi tertib lalu lintas di jalan raya oleh pihak yang berwenang, maka tidak sedikit yang terjaring kasus pelanggaran lalu lintas dan tidak jarang juga karena pelanggaran tersebut kerap menimbulkan kecelakaan lalu lintas.

Polisi lalu lintas adalah bagian dari kepolisian yang diberi tangan khusus di bidang lalu lintas dan karenanya merupakan pengkhususan (spesifikasi) daritangan polisi pada umumnya. Karena kepada polisi lalu lintas diberikan tugas yang khusus ini, maka diperlukan kecakapan teknis yang khusus pula. Akan

tetapi, walaupun demikian hal ini tidaklah menghilangkan atau mengurangi tugas pokok yang dibebankan kepada setiap anggota POLRI, karena itu berhadapan dengan keadaan yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban pada umumnya, maka polisi lalu lintas pun harus bertindak.

Polisi Lalu Lintas adalah bagian dari polisi kota dan mewujudkan susunan pegawai-pegawai lalu lintas di jalan-jalan. Tugas polisi lalu lintas dapat dibagi dalam dua golongan besar, "yaitu :

1) Operatif :

- a. memeriksa kecelakaan lalu lintas
- b. mengatur lalu lintas
- c. menegakkan Hukum lalu lintas

2) Administrative

- a. mengeluarkan Surat Izin Mengemudi
- b. mengeluarkan Surat Tanda Kendaraan Bermotor
- c. membuat statistic/grafik dan pengumpulan semua data yang berhubungan dengan lalu lintas.

**Jenis – Jenis Pelanggaran Lalu Lintas**

Berbagai Jenis atau Macam Ragam Pelanggaran Lalu Lintas yang Akan Mendapatkan Tilang Polisi

1. Melanggar rambu lalu lintas (dilarang parkir, dilarang berputar, dilarang masuk, dan lain-lain.
2. Tidak mempunyai Surat Izin Mengemudi (SIM)

3. Tidak membawa Surat Izin Mengemudi (SIM)
4. Tidak membawa Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK)
5. SIM Kadaluwarsa (sudah lewat batas waktu masa berlaku)
6. STNK Kadaluwarsa (sudah lewat batas waktu masa berlaku)
7. Melanggar atau menerobos lampu lalu lintas
8. Menggunakan alat komunikasi saat berkendara
9. Melawan arus lalu-lintas.
10. Masuk ke jalur bis / busway
11. Ngebut di jalan melebihi batas kecepatan maksimal
12. Menghambat pergerakan kendaraan yang ada di sekitarnya
13. Tidak menggunakan plat nomor kendaraan sesuai standar
14. Tidak memasang plat tanda nomor kendaraan yang berlaku
15. Mengemudi sambil mabuk / setengah sadar
16. Balapan atau kebut-kebutan di jalan raya
17. Tidak menyalakan lampu kendaraan di malam hari
18. Berjalan di trotoar jalan yang bukan untuk kendaraan bermotor.
19. Melanggar pintu perlintasan kereta api yang tertutup
20. Berbelok tanpa menggunakan lampu sign / lampu sen

Jenis-Jenis / Macam-Macam Pelanggaran Lalu Lintas Khusus Mobil :

1. Tidak memakai sabuk pengaman
2. Membawa penumpang melebihi kapasitas kendaraan
3. Menggunakan jalan darurat tanpa kondisi darurat di jalan tol
4. Memasuki jalur 3 in 1 dengan jumlah penumpang kurang dari tiga orang

### Jenis-Jenis / Macam-Macam Pelanggaran Lalu Lintas Khusus Sepeda Motor :

1. Tidak memakai helm Standar Nasional Indonesia (SNI)
2. Tidak menyalakan lampu di pagi hari, siang hari dan sore hari
3. Membawa lebih dari dua orang
4. Masuk ke jalan tol dan jalan khusus roda empat atau lebih lainnya

Dari berbagai jenis pelanggaran lalu lintas di atas yang membuat pihak kepolisian melakukan razia atau sweeping untuk meminimalisir terjadinya berbagai pelanggaran – pelanggaran yang berpotensi terjadi. Pengaturan mengenai pemeriksaan atau yang sering disebut razia kendaraan bermotor di jalan dapat kita temui dalam PP No. 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan (“PP 42/1993”). Definisi pemeriksaan, menurut Pasal 1 angka 2 PP 42/1993, adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemeriksa terhadap pengemudi dan kendaraan bermotor mengenai pemenuhan persyaratan teknis dan layak jalan serta pemenuhan kelengkapan persyaratan administratif.

Pada dasarnya, pemeriksaan (razia) yang dilakukan pada siang hari maupun malam hari memiliki prosedur yang sama. Hanya terdapat sedikit perbedaan yang selanjutnya akan dijelaskan di bawah ini. Pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan dapat dilakukan oleh Polisi Negara Republik Indonesia (Polri) dan Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kualifikasi tertentu di bidang lalu lintas dan angkutan jalan (Pasal 2 PP 42/1993). Pemeriksa yang melakukan pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan wajib dilengkapi dengan surat perintah tugas yang dikeluarkan oleh (Pasal 13 PP 42/1993):

- a) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk pemeriksaan yang dilakukan oleh petugas polisi negara Republik Indonesia;
- b) Menteri untuk pemeriksaan yang dilakukan oleh pemeriksa Pegawai Negeri Sipil.

Disebutkan dalam Pasal 14 PP 42/1993 bahwa surat perintah tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 sekurang-kurangnya memuat:

- a. Alasan dan jenis pemeriksaan;
- b. Waktu pemeriksaan;
- c. Tempat pemeriksaan;
- d. Penanggung jawab dalam pemeriksaan;
- e. Daftar petugas pemeriksa;
- f. Daftar pejabat penyidik yang ditugaskan selama dalam pemeriksaan.

Selain itu, Pasal 15 ayat (1) s/d (3) PP 42/1993 menentukan bahwa pada tempat pemeriksaan wajib dilengkapi dengan tanda yang menunjukkan adanya pemeriksaan kendaraan bermotor. Tanda dimaksud harus ditempatkan pada jarak sekurang-kurangnya 100 (seratus) meter sebelum tempat pemeriksaan. Untuk pemeriksaan yang dilakukan pada jalur jalan yang memiliki lajur lalu lintas dua arah yang berlawanan dan hanya dibatasi oleh marka jalan, tanda harus diletakkan pada jarak sekurang-kurangnya 100 (seratus) meter sebelum dan sesudah tempat pemeriksaan.

Khusus untuk pemeriksaan yang dilakukan pada malam hari, selain harus dilengkapi tanda yang menunjukkan adanya pemeriksaan, juga wajib dipasang

lampu isyarat bercahaya kuning terang (Pasal 15 ayat 4 PP 42/1993). Petugas pemeriksanya sendiri pada saat melakukan pemeriksaan wajib menggunakan atribut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 PP 42/1993 sebagai berikut:

1. Pemeriksa yang melakukan tugas pemeriksaan wajib menggunakan pakaian seragam, atribut yang jelas, tanda-tanda khusus sebagai petugas pemeriksa, dan perlengkapan pemeriksaan.
2. Pakaian seragam, atribut, tanda-tanda khusus dan perlengkapan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh:
  - a. Kepala Kepolisian Republik Indonesia, bagi pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a;
  - b. Menteri, bagi pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b.

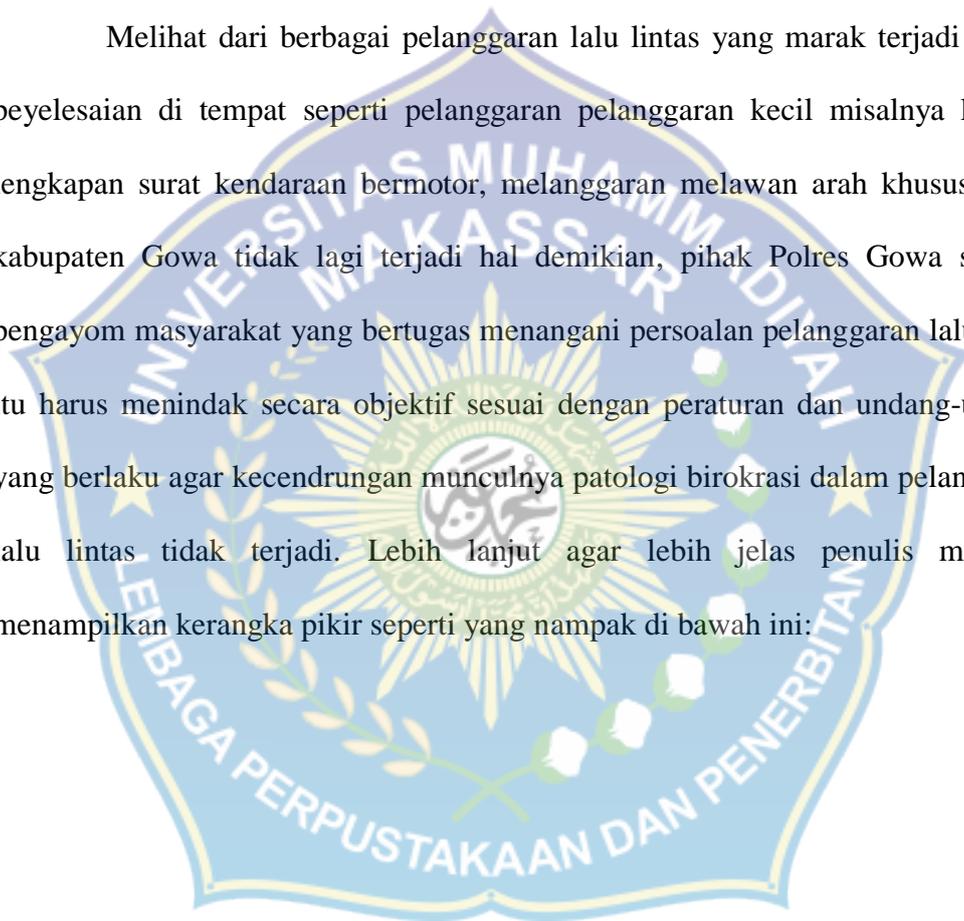
Hal-hal tersebut di atas memang harus kita perhatikan dengan saksama, terutama jika ada razia di malam hari yang dimungkinkan dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak berwenang dan tidak bertanggung jawab yang akan membahayakan diri kita. Jadi, secara umum pemeriksaan yang dilakukan siang hari dan malam hari memiliki kesamaan, perbedaannya hanya pada malam hari wajib dipasang lampu isyarat bercahaya kuning terang.

## **F. Kerangka Pikir**

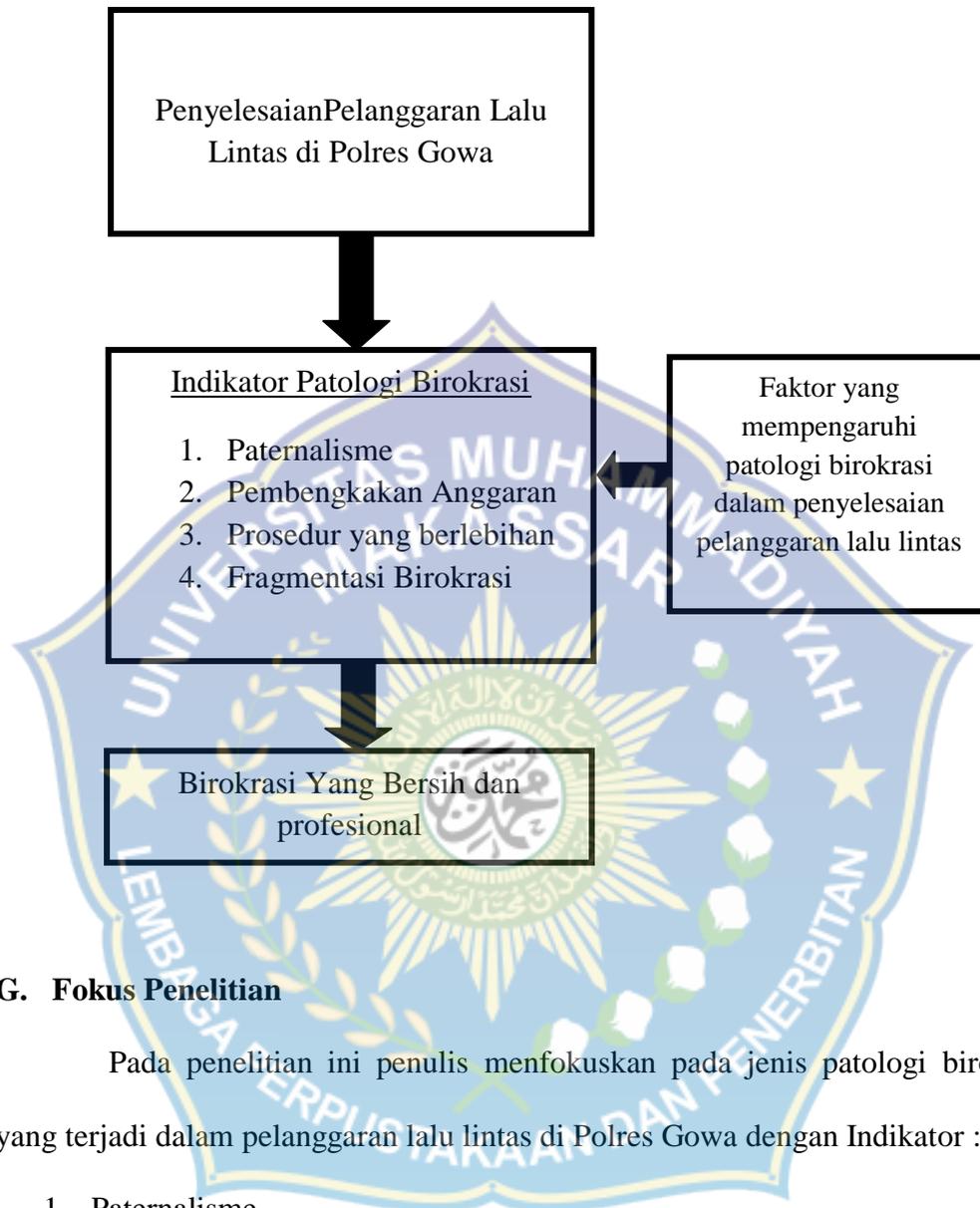
Patologi birokrasi adalah merupakan hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah. Struktur birokrasi yang hierarkis berinteraksi dengan budaya masyarakat yang paternalistis, sistem politik yang tidak demokratis dan ketidakberdayaan kelompok masyarakat

madani cenderung melahirkan perilaku birokrasi paternalistis yang merugikan kepentingan publik. Istilah patologi lazim digunakan dalam wacana akademis di lingkungan administrasi publik untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi, seperti; paternalisme, pembengkakan anggaran, prosedur yang berlebihan, dan fragmentasi birokrasi,(Dwiyanto, 2011:59).

Melihat dari berbagai pelanggaran lalu lintas yang marak terjadi kasus penyelesaian di tempat seperti pelanggaran pelanggaran kecil misalnya ketidaklengkapan surat kendaraan bermotor, pelanggaran melawan arah khususnya di kabupaten Gowa tidak lagi terjadi hal demikian, pihak Polres Gowa sebagai pengayom masyarakat yang bertugas menangani persoalan pelanggaran lalu lintas itu harus menindak secara objektif sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku agar kecendrungan munculnya patologi birokrasi dalam pelanggaran lalu lintas tidak terjadi. Lebih lanjut agar lebih jelas penulis mencoba menampilkan kerangka pikir seperti yang nampak di bawah ini:



*Bagan Kerangka Pikir*



**G. Fokus Penelitian**

Pada penelitian ini penulis menfokuskan pada jenis patologi birokrasi yang terjadi dalam pelanggaran lalu lintas di Polres Gowa dengan Indikator :

1. Paternalisme
2. Pembengkakan anggaran
3. Prosedur yang berlebihan
4. Fragmentasi Birokrasi

## H. Deskripsi Fokus Penelitian

1. Patologi birokrasi adalah segala bentuk penyakit birokrasi yang terjadi dalam tubuh aparatur pemerintah, dalam hal ini pihak polres Gowa
2. Paternalisme adalah proses interaksi yang intensif antara struktur birokrasi yang hierarkis dan budaya paternalistis yang berkembang dalam masyarakat. Struktur birokrasi yang hierarkis cenderung membuat pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya.
3. Pembengkakan anggaran adalah menambah jumlah anggaran yang dialokasikan.
4. Prosedur yang berlebihan adalah pengurusan yang cenderung melewati berbagai tahapan proses.
5. Fragmentasi birokrasi adalah pengkotak-kotakan birokrasi ke dalam sejumlah satuan yang masing-masing memiliki peran tertentu.
6. Faktor yang mempengaruhi terjadinya patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas berupa hal-hal apa saja yang membuat patologi itu terjadi.
7. Birokrasi yang bersih dan profesional adalah birokrasi yang sehat dimana tidak terjangkit potensi adanya patologi dalam penanganan yang dilakukan oleh pihak kepolisian.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Waktu dan Lokasi Penelitian**

Penelitian ini direncanakan berlangsung selama kurang lebih 2 (dua) bulan terhitung sejak usai melaksanakan ujian proposal. Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Polres Gowa sebagai salah satu instansi yang memiliki tanggung jawab terhadap penyelesaian pelanggaran lalu lintas.

Alasan pemilihan lokasi ini didasarkan karena kantor kepolisian Polres Gowa merupakan pusat penanganan pelanggaran lalu lintas yang terjadi di Kabupaten Gowa.

#### **B. Jenis dan Tipe Penelitian**

1. Berkaitan dengan tujuan penelitian adalah untuk memberikan gambaran mengenai adanya penyakit birokrasi dalam tubuh Polres Gowa, maka jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang mendeskripsikan tentang patologi birokrasi yang terjadi dalam intitusi kepolisian Polres Kabupaten Gowa.
2. Tipe Penelitian ini adalah tipe fenomenologi dimaksudkan untuk memberi gambaran secara jelas mengenai masalah-masalah yang diteliti berdasarkan pengalaman yang dialami oleh informan.

### C. Sumber Data

Menurut Hasan (2002:82), Sumber data merupakan subjek dimana peneliti dapat memperoleh data-data yang diperlukan. Data merupakan keterangan-keterangan tentang suatu hal, dapat berupa sesuatu yang diketahui atau yang dianggap atau suatu fakta yang digambarkan lewat angka, simbol, kode, dan lain-lain. Adapun sumber data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini yaitu:

1. Data primer, yaitu data empiris yang diperoleh dari informan berdasarkan hasil wawancara. Jenis data yang ingin diperoleh adalah mengenai pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di area kawasan Polres Gowa, jumlah serta data-data lain yang dibutuhkan untuk melengkapi penyusunan penelitian.
2. Data sekunder, yaitu data yang dikumpulkan peneliti dari berbagai laporan-laporan atau dokumen-dokumen yang bersifat informasi tertulis yang digunakan dalam penelitian. Adapun laporan atau dokumen yang bersifat informasi tertulis yang dikumpulkan peneliti adalah mengenai kebijakan pihak kepolisian kabupaten Gowa terkait penanganan pelanggaran lalu lintas di wilayahnya.

### D. Informan Penelitian

Informan penelitian adalah orang yang dapat memberikan informasi tentang situasi dan kondisidi lapangan tentang objek yang diteliti. Informan merupakan orang yang benar-benar mengetahui permasalahan yang akan diteliti sehingga diperoleh data – data yang di butuhkan. Adapun informan

dalam penelitian ini adalah Kasat Lantas dan Anggota Kepolisian Polres Gowa yang berkapasitas menjelaskan mengenai penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gowa, bagian humas dan Masyarakat umum dalam hal ini pengguna jalan yang menjadi objek dari pelanggaran yang sering terjadi.

**Tabel Informan**

NO.	INFORMAN	JUMLAH
1.	Kasat Lantas Polres Gowa	1 orang
2.	Anggota Lantas Polres Gowa	6 orang
3.	Kepala Humas	1 orang
4.	Masyarakat Pengguna Jalan	2 orang
JUMLAH		10 orang

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Guna memperoleh data yang relevan dengan tujuan penelitian, maka digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Observasi yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan secara langsung terhadap situasi dan kondisi didalam lingkungan obyek penelitian yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Menggunakan pedoman observasi dengan dilengkapi kamera untuk mengambil gambar objek penelitian.
2. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mewawancarai langsung kepada informan yang telah ditentukan sebelumnya untuk memperoleh data yang berkaitan dengan obyek yang

diteliti. Dengan memakai instrument yaitu tab recorder atau alat perekam, di tambah alat tulis menulis untuk mencatat hasil wawancara.

3. Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pencatatan, meringkas maupun menganalisis dari bahan-bahan tertulis yang berhubungan dengan obyek yang diteliti seperti dokumen-dokumen, buku-buku, surat kabar, majalah, atau dapat juga berupa gambar.

#### **F. Teknik Analisis Data**

Analisis data ialah langkah selanjutnya untuk mengelola data dimana data yang diperoleh, dikerjakan dan dimanfaatkan sedemikian rupa untuk menyimpulkan persoalan yang diajukan dalam menyusun hasil penelitian. Dalam model ini terdapat 3 (tiga) komponen pokok. Menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2012:92-99) ketiga komponen tersebut yaitu:

##### 1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh di lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Seperti telah dikemukakan makin lama peneliti di lapangan, maka jumlah data akan makin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan padahal-hal yang penting, dicari tema dan polanya dan membuang yang tidak perlu.

##### 2. Penyajian Data (*Data Display*)

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data biasa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya.

### 3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi(*Conclusion Drawing/Verification*)

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila data kesimpulan data yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh kembali bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali kelapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

#### **G. Keabsahan Data**

Salah satu cara yang digunakan oleh peneliti dalam pengujian kredibilitas data adalah dengan triangulasi. Menurut Sugiyono (2012:125) Triangulasi diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Lebih lanjut Sugiyono (2012:127) membagi triangulasi kedalam tiga macam, yaitu:

##### 1. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Dalam hal ini peneliti melakukan pengumpulan dan pengujian data yang telah diperoleh melalui hasil pengamatan, wawancara dan dokumen-dokumen yang ada. Kemudian peneliti membandingkan hasil pengamatan dengan wawancara, dan membandingkan hasil wawancara dengan dokumen yang ada.

## 2. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Dalam hal ini data yang diperoleh dengan wawancara, lalu dicek dengan observasi dan dokumen. Apabila dengan tiga teknik pengujian kredibilitas data tersebut, menghasilkan data yang berbeda-beda, maka peneliti melakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber data yang bersangkutan atau yang lain, untuk memastikan data mana yang dianggap benar atau mungkin semuanya benar karena sudut pandangnya berbeda-beda.

## 3. Triangulasi Waktu

Waktu juga sering mempengaruhi kredibilitas data. Data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara di pagi hari pada saat narasumber masih segar, belum banyak masalah, akan memberikan data yang lebih valid sehingga lebih kredibel. Untuk itu dalam rangka pengujian kredibilitas data dapat dilakukan dengan cara melakukan pengecekan dengan wawancara, observasi atau teknik lain dalam waktu atau situasi yang berbeda. Bila hasil uji menghasilkan data yang berbeda, maka dilakukan secara berulang-ulang sehingga sampai ditemukan kepastian datanya. Triangulasi dapat juga dilakukan dengan cara mengecek hasil penelitian, dari tim peneliti lain yang diberitugas melakukan pengumpulan data.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Objek Penelitian

Kabupaten Gowa terletak di bagian Selatan Sulawesi Selatan dengan posisi antara 5 derajat 3–5 derajat.38 Lintang Selatan dan 119 derajat.22–119 derajat.39 Bujur Timur mempunyai batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Berbatasan dengan Kota Makassar
- Sebelah Selatan : Berbatasan dengan Kabupaten Takalar
- Sebelah Timur : Berbatasan dengan Kabupaten Sinjai
- Sebelah Barat : Berbatasan dengan Selat Makassar

#### 1. Penduduk

Dalam analisis sosial ekonomi penduduk, masalah kependudukan yang mencakup mengenai jumlah, umur dan jenis kelamin menjadi dasar pijakan. Jumlah penduduk akan menggambarkan permasalahan yang mungkin ada, sementara itu jumlah dan jenis kelamin berkaitan dengan berbagai karakteristik penduduk .

Penduduk Kabupaten Gowa berdasarkan Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Tahun 2009 berjumlah 257,974 jiwa yang tersebar di 9 kecamatan, dengan jumlah penduduk terbesar berada di kecamatan Polongbangkeng Utara, Yakni 43,629 jiwa.

Rasio jumlah penduduk berjenis kelamin perempuan lebih banyak dari penduduk yang berjenis kelamin laki-laki perkabupaten, dimana 123,944 jiwa

berjenis kelamin laki-laki dan 134.030 jiwa berjenis kelamin perempuan. Dengan angka rasio jenis kelamin 92,47 (92), dapat diartikan bahwa setiap 100 orang berjenis kelamin perempuan terdapat 92 orang berjenis kelamin laki-laki.

## **2. Polres Gowa**

### **a. Letak**

Polres Gowa berada di dalam wilayah Kabupaten Gowa tepatnya di bagian utara, Polres Gowa terletak di wilayah Sungguminasa, berdekatan dengan salah satu bangunan bersejarah yaitu *Balla Lompoa*. Polres Gowa bertugas untuk melaksanakan atau menyelenggarakan tugas pokok Polri dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pemberian perlindungan, pengayoman, dan pelayanan terhadap masyarakat serta tugas-tugas pokok Polri lain dalam daerah hukumnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

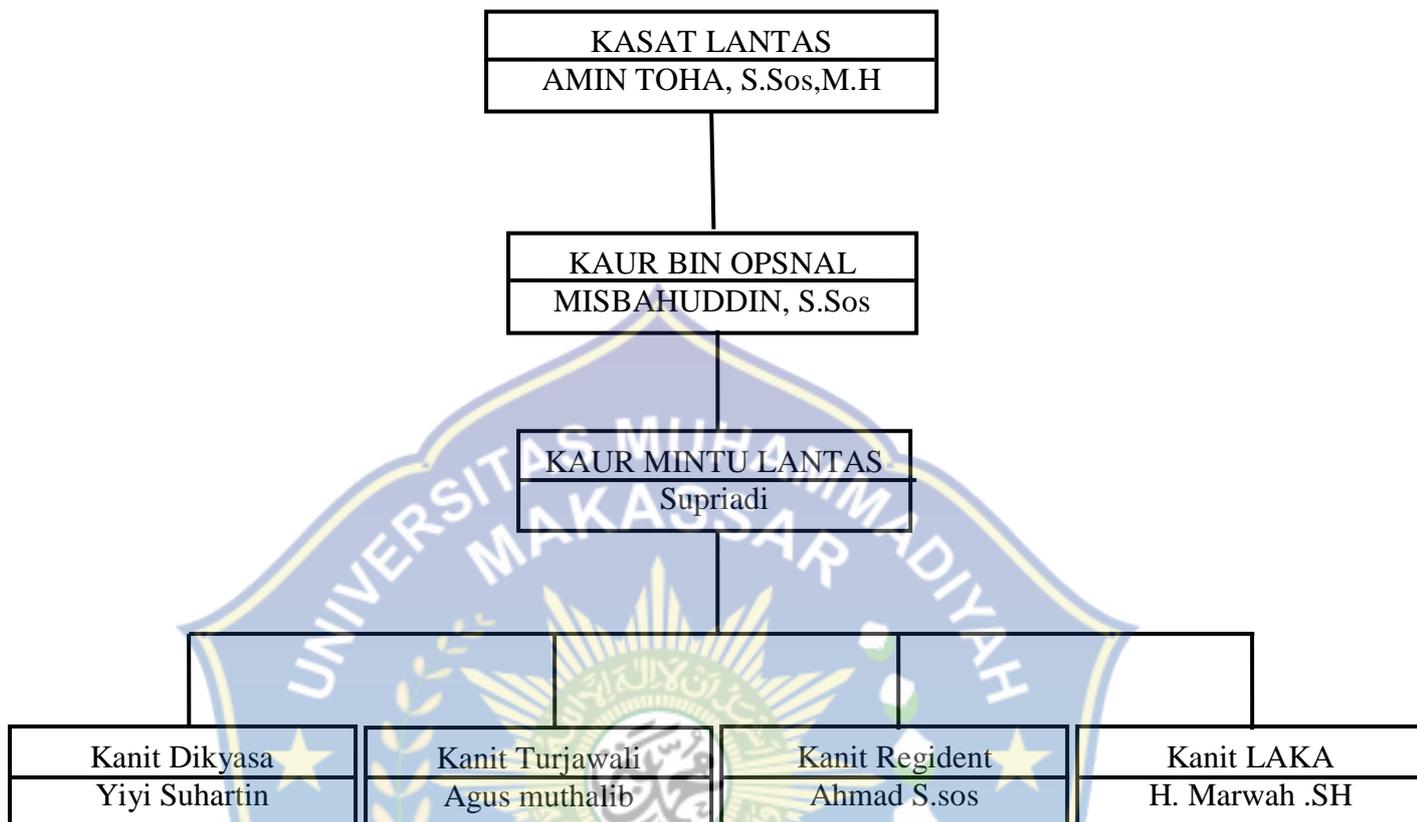
Jabatan yang diduduki oleh personil Polres Gowa berjumlah 25 orang, pangkat AKBP berjumlah 1 orang, KOMPOL berjumlah 4 orang, IPTU berjumlah 3 orang, AIPTU berjumlah 1 orang, IPDA berjumlah 2 orang, AKP berjumlah 13 orang.

### Jumlah Personil Polres Kabupaten Gowa Pada Tahun 2015

No.	PERSONIL POLRES GOWA	JUMLAH
1	Unsur Pimpinan	2
2	Bagian Ren	5
3	Bagian Sumda	25
4	Bagian Ops	14
5	Spkt	8
6	Sitipol	4
7	Sikeu	6
8	Sium	2
9	Siwas	2
10	Si Propam	11
11	Sat Binmas	7
12	Sat Lantas	67
13	Sat Reskrim	44
14	Sat Narkoba	12
15	Sat Intelkam	26
16	Sat Sabhara	67
17	Sat Tahti	9
	<b>Jumlah</b>	<b>401</b>

Sumber : Daftar Personil polres Gowa dan Jajarannya bulan Nopember 2014.

### Struktur Organisasi Sat Lantas Polres Gowa



### Tugas dan Fungsi Pokok Polres

- 1) Kapolres, yang mempunyai tugas sebagai berikut :
  - Bertugas memimpin, membina, mengawasi,dan mengendalikan satuan organisasi di lingkungan Polres dan Unsur pelaksana kewilayahan dalam jajarannya.
  - Bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Kapolda terkait dengan pelaksanaan tugasnya sebagai Kapolres.
- 2) Wakil Kapolres (waka polres), yang mempunyai tugas sebagai berikut :
  - Bertugas membantu Kapolres dalam melaksanakan tugasnya dalam

mengawasi, mengendalikan dan mengkoordinir pelaksanaan tugas seluruh satuan organisasi Polres.

- Dalam batas kewenangannya bertugas memimpin Polres apabila Kapolres berhalangan hadir.
- Dan bertugas memberikan saran pertimbangan kepada Kapolres dalam hal pengambilan keputusan yang berkaitan dengan tugas pokok Polres.

3) Unsur pengawas dan pembantu pimpinan terdiri dari :

- Bag Ops yang bertugas merencanakan dan mengendalikan administrasi operasi kepolisian, pengamanan kegiatan kemasyarakatan dan/atau instansi pemerintah, menyajikan informasi dan dokumentasi kegiatan polres serta mengendalikan pengamanan markas.
- Bag Ren bertugas untuk menyusun rencana kerja (renja), mengendalikan program dan anggaran, serta menganalisa dan mengevaluasi atas pelaksanaannya, termasuk merencanakan pengembangan satuan kewilayahan.
- Bag Sumda yang bertugas untuk melaksanakan pembinaan administrasi personal, sarana dan prasarana, pelatihan fungsi, pelayanan kesehatan, bantuan dan penerapan hukum.
- Siwas yang bertugas untuk melaksanakan monitoring dan pengawasan umum baik secara rutin maupun insidental terhadap pelaksanaan kebijakan pimpinan Polri di bidang pembinaan operasional yang dilakukan oleh semua unit kerja, mulai dari proses perencanaan,

pelaksanaan, dan pencapaian kinerja serta memberikan saran tindak terhadap penyimpangan yang ditemukan.

- Sipropam bertugas untuk melaksanakan pembinaan dan pemeliharaan disiplin, pengamanan internal, pelayanan pengaduan masyarakat yang diduga dilakukan oleh anggota Polri dan/atau PNS Polri, melaksanakan sidang disiplin atau kode etik profesi Polri serta rehabilitasi personel.
- Sie Keu bertugas untuk melaksanakan pelayanan fungsi keuangan yang meliputi pembiayaan, pengendalian, pembukuan, akuntansi dan verifikasi serta pelaporan pertanggung jawaban keuangan.
- Sium bertugas untuk melaksanakan pelayanan administrasi umum dan ketatausahaan serta pelayanan markas di lingkungan Polres.

4) Unsur pelaksana tugas pokok terdiri dari :

- SPKT bertugas untuk memberikan pelayanan kepolisian secara terpadu terhadap laporan/pengaduan masyarakat, memberikan bantuan dan pertolongan, serta memberikan pelayanan informasi.
- Sat Intelkam bertugas untuk menyelenggarakan dan membina fungsi Intelejen bidang keamanan, pelayanan yang berkaitan dengan izin keramaian umum dan penerbitan SKCK, menerima pemberitahuan kegiatan masyarakat atau kegiatan politik, serta membuat rekomendasi atas permohonan izin pemegang senjata api dan penggunaan bahan peledak.
- Sat Reskrim bertugas untuk melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan pengawasan penyidikan tindak pidana, termasuk fungsi identifikasi dan

laboratorium forensik lapangan serta pembinaan, koordinasi dan pengawasan PPNS.

- Sat Res Narkoba bertugas untuk melaksanakan pembinaan fungsi penyelidikan, penyidikan, pengawasan penyidikan tindak pidana penyalagunaan dan peredaran gelap narkoba.
- Sat Binmas bertugas untuk melaksanakan pembinaan masyarakat yang meliputi kegiatan penyuluhan masyarakat, pemberdayaan perpolisian masyarakat (Polmas), pelaksanaan koordinasi, pengawasan dan pembinaan terhadap bentuk-bentuk pengamanan swakarsa (Pam Swakarsa), kepolisian khusus, serta kegiatan kerja sama dengan organisasi, lembaga, instansi, dan atau tokoh masyarakat guna pendekatan kesadaran terhadap hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat.
- Sat Sabhara bertugas untuk melaksanakan turjawali dan pengamanan kegiatan masyarakat dan instansi pemerintah, objek vital, pengamanan tipiring, dan pengendalian massa dalam rangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta pengamanan markas.
- Sat Lantas bertugas untuk melaksanakan turjawali lintas, pendidikan masyarakat lalu lintas (Dikmaslantas), pelayanan kecelakaan lalu lintas dan penegakan hukum dibidang lalu lintas dan kemudian juga Sat Lantas dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh :

- a. Urusan pembinaan operasional yang bertugas melakukan kerjasama lintas sektoral dan pengkajian masalah dibidang lalu lintas.
- b. Urusan administrasi dan ketatausahaan yang bertugas menyelenggarakan kegiatan administrasi dan ketatausahaan.
- c. Unit pelayan, penjagaan, pengawalan dan patrol (Unit turjawali) yang bertugas melaksanakan kegiatan turjawali dan penindakan terhadap pelanggaran lalu lintas dalam rangka penegakan hukum.
- d. Unit pendidikan masyarakat dan rekayasa (Unit dikyasa) yang bertugas melakukan pembinaan partisipasi masyarakat dan dikmaslantas.
- e. Unit registrasi dan identifikasi (unit regident) yang bertugas melayani administrasi registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor serta pengemudi yang mana prosesnya. Prosedur penerbitan surat izin mengemudi baru A, B I, B II, C, dan D berdasarkan UU No. 22 Tahun 2009 tentang lalu lintas.
- f. Sat Tahti bertugas menyelenggarakan perawatan tahanan, pelayanan kesehatan tahanan, pembinaan tahanan serta menerima, menyimpan dan mengamankan barang bukti serta administrasi dalam lingkungan polres, melaporkan jumlah dan kondisi tahanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 5) Unsur pelaksana tugas kewilayahan

Polres bertugas untuk melaksanakan atau menyelenggarakan tugas pokok Polri dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pemberian perlindungan, pengayoman, dan pelayanan terhadap masyarakat serta tugas-tugas pokok Polri lain dalam daerah hukumnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **A. Patologi Birokrasi Dalam Penyelesaian Pelanggaran Lalu Lintas oleh Aparat Kepolisian Di Polres Gowa**

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak mungkin terelakkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya suatu asumsi bahwa negara mempunyai kewajiban mulia yaitu untuk mensejahterakan rakyatnya melalui media birokrasi. Sebagai perwujudan dari kewajiban tersebut, maka negara dituntut untuk terlibat langsung menyediakan barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya, bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Dalam rangka itulah, maka negara membangun suatu sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Sekalipun tingkat sosial dan ekonomi suatu masyarakat telah meningkat, peran pemerintah tetap diperlukan untuk melaksanakan fungsi regulasi, alokasi, distribusi, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Fungsi-fungsi ini harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tercapai keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Inti pemerintahan adalah sistem birokrasi yang diharapkan dapat

menjalankan perannya secara optimal melalui fungsi-fungsi tersebut. Dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi pemerintah seringkali dipandang secara dikotomis, selain dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan sehari-hari, birokrasi juga seringkali dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat dan bertele-tele.

Gejala patologi (penyakit) birokrasi tersebut telah lama menggerogoti sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia. Patologi birokrasi merupakan sesuatu yang kompleks, karena memiliki keterkaitan dengan berbagai aspek organisasional, baik yang menyangkut struktur maupun kultur. Bentuk-bentuk patologi dan berbagai penyebabnya pada dasarnya dapat diidentifikasi, namun terapi atau solusi untuk mengatasinya bukanlah suatu hal yang mudah. Hal ini seperti yang dialami di Indonesia, dimana reformasi birokrasi telah lama dilakukan oleh pemerintah, namun sampai saat ini sistem birokrasi belum mampu mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi.

### **1. Paternalisme**

Paternalisme adalah proses interaksi yang intensif antara struktur birokrasi yang hierakis dan budaya paternalistis yang berkembang dalam masyarakat. Struktur birokrasi yang hierarkis cenderung membuat pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Hal ini juga tentunya mempengaruhi gaya kepemimpinan seorang atasan. Pemimpin yang memiliki gaya kepemimpinan otoriter cenderung memiliki wewenang yang mutlak pada bawahannya terutama dalam hal pengambilan kebijakan/keputusan dalam sebuah organisasi yang dipimpinnya. Segala pembagian tugas dan tanggung jawab

dipegang oleh si pemimpin yang otoriter tersebut, sedangkan para bawahan hanya melaksanakan tugas yang telah diberikan. Sehingga bawahan sering kali menjunjung tinggi yang nama budaya paternalistik. Budaya paternalistik lebih dikenal di masyarakat dengan “asal bapak senang”. Hal ini tentunya mempengaruhi perilaku bawahan terhadap atasannya di mana lebih mementingkan kepentingan atasannya dibanding memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adapun wawancara yang dilakukan dengan Bapak AT selaku kepala satuan lalu lintas Gowa adalah sebagai berikut:

“ Saya pribadi tidak mengerti betul dengan budaya paternalistik, setahu saya sudah merupakan kewajiban seorang bawahan harus selalu melakukan hal yang sesuai dengan perintah atasannya dan selama tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku” (Bapak AT pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas bahwa sudah merupakan kewajiban seorang bawahan harus selalu melakukan hal yang sesuai dengan perintah atasannya dan selama tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku. Oleh karena itu budaya paternalistik dianggap merupakan tuntutan bagi seorang bawahan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang telah diberikan. Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong pejabat bawahan untuk menunjukkan loyalitas dan penghormatan kepada atasan secara berlebihan, karena seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu atasan. Pejabat atasan memiliki peran yang penting dalam pengembangan karier pegawai, karena informasi mengenai kinerja pegawai sangat ditentukan oleh atasannya. Bahkan penilaian kinerja pegawai itu dilakukan oleh atasan langsung. Informasi mengenai kinerja pegawai atau pejabat itu kemudian diteruskan oleh atasan langsung kepada

pejabat atasan yang lebih tinggi. Lebih lanjut di tambahkan oleh YSN selaku Kanit Diyaksa menyatakan bahwa:

“ Dimana – mana kalau orang kerja itu Nak selalu ingin membuat senang atasannya, karena itu merupakan penilaian pertama dan hal itu harus dilakukan. Misalnya saja kinerja saya pertama – tama akan di nilai langsung oleh tasan saya. Hanya saja tidak baik apabila dilakukan secara berlebihan karena akan menimbulkan persepsi lain lagi”.(Bapak YSN pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas bahwa seorang bawahan selalu ingin membuat senang atasannya, karena itu merupakan penilaian pertama dan hal itu harus dilakukan. Misalnya saja kinerja saya pertama – tama akan di nilai langsung oleh tasan saya. Hanya saja tidak baik apabila dilakukan secara berlebihan karena akan menimbulkan persepsi lain. Peranan atasan langsung dalam penilaian kinerja menjadi sangat penting sehingga wajar apabila para pejabat birokrasi cenderung memperlakukan atasannya secara berlebihan. Mereka cenderung menunjukkan perilaku ABS, yaitu meberikan laporan yang baik dan menyenangkan atasan dengan menciptakan distorsi informasi. Akibatnya, para pejabat atasan seringkali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Lebih lanjut di tambahkan oleh Bapak AT selaku kepala satuan lalu lintas Gowa adalah sebagai berikut:

“Alhamdulillah budaya paternalistik yang tumbuh di sini masih di masih dalam batas kewajaran, dimana seorang bawahan akan selalu membuat senang atasannya dengan memperlihatkan kinerjanya yang baik di sisi lain tidak boleh mengabaikan tugas dan tanggung jawab yang telah di berikan yaitu melayani masyarakat. Hanya saja sebagian bawahan saya di sini terlalu kaku apabila bertemu dengan saya, diibaratkan seperti raja”(Wawancara dengan Bapak AT pada tanggal 10 July 2015).

Berdasarkan uraian dari informan di atas dapat diketahui bahwa budaya paternalistik yang tumbuh di sini masih di masih dalam batas kewajaran, dimana seorang bawahan akan selalu membuat senang atasannya dengan memperlihatkan kinerjanya yang baik di sisi lain tidak boleh mengabaikan tugas dan tanggung jawab yang telah di berikan yaitu melayani masyarakat. Hanya saja sebagian bawahan saya di sini terlalu kaku apabila bertemu dengan dengan atasannya. Berbagai persoalan yang dikeluhkan oleh pengguna layanan tidak tersampaikan pada pejabat atasan, namun tidak diatasi sendiri oleh petugas pelayanan karena mereka tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk meresponsnya.

Mereka beranggapan bahwa menyampaikan persoalan yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya dapat menciptakan penilaian buruk dari pejabat atasan terhadap kinerja mereka. Akibatnya responsivitas birokrasi dan pejabatnya terhadap dinamika lingkungannya menjadi sangat rendah. Lebih lanjut di tambahkan oleh Bapak AT selaku selaku kepala satuan lalu lintas Gowa adalah sebagai berikut:

“ Kalau saja budaya paternalisti ini di miliki seorang bawahan tentunya kinerja akan buruk karena seorang bawah tidak ingin memperlihatkan kinerjanya yang buruk di mata atasannya karena itu akan berdampak langsung kepada dirinya. Adanya kecenderungan memperlihatkan yang baik – baik saja akan memperburuk kinerja dan dapat merugikan penerima layanan tentunya”. (Wawancara dengan Bapak AT pada tanggal 10 July 2015 ).

Berdasarkan uraian dari informan di atas dapat diketahui bahwa apabila budaya paternalisti ini di miliki seorang bawahan tentunya kinerja akan buruk karena seorang bawah tidak ingin memperlihatkan kinerjanya yang buruk di mata

atasannya karena itu akan berdampak langsung kepada dirinya. Adanya kecenderungan memperlihatkan yang baik – baik saja akan memperburuk kinerja dan dapat merugikan penerima layanan tentunya. Menurut hasil wawancara dengan Ibu MRH selaku Kanit Laka mengatakan bahwa:

“Persepsi seorang atasan Dek yang paternalistik biasanya memegang peran penting organisasi dapat dikatakan diwarnai oleh harapan bawahan yang berlebihan kepadanya. Harapan bawahan berwujud keinginan agar pemimpin mampu berperan sebagai bapak yang bersifat melindungi dan layak dijadikan sebagai tempat bertanya dan untuk memperoleh petunjuk, memberikan perhatian terhadap kepentingan dan kesejahteraan bawahannya. Tapi kebanyakan di jadikan ajang untuk cari muka di depan atasan dan hanya memperlihatkan yang baik – baik saja” (Ibu MRH pada tanggal 10 July 2015 ).

Sesuai dengan penjelasan dari informan di atas dapatlah diketahui bahwa budaya paternalistik biasanya memegang peran penting organisasi dapat dikatakan diwarnai oleh harapan bawahan yang berlebihan kepadanya. Harapan bawahan berwujud keinginan agar pemimpin mampu berperan sebagai bapak yang bersifat melindungi dan layak dijadikan sebagai tempat bertanya dan untuk memperoleh petunjuk, memberikan perhatian terhadap kepentingan dan kesejahteraan bawahannya. Tapi kebanyakan di jadikan ajang untuk cari muka di depan atasan dan hanya memperlihatkan yang baik – baik saja.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Budaya paternalistik yang tumbuh dan berkembang khususnya di Polres Gowa masih dalam batas kewajaran dimana sudah merupakan kewajiban seorang bawahan harus selalu melakukan hal yang sesuai dengan perintah atasannya dan selama tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku. Oleh karena itu budaya paternalistik dianggap merupakan tuntutan bagi seorang bawahan

untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang telah diberikan. Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong pejabat bawahan untuk menunjukkan loyalitas dan penghormatan kepada atasan secara berlebihan, karena seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu atasan. Pejabat atasan memiliki peran yang penting dalam pengembangan karier pegawai, karena informasi mengenai kinerja pegawai sangat ditentukan oleh atasannya. Bahkan penilaian kinerja pegawai itu dilakukan oleh atasan langsung. Informasi mengenai kinerja pegawai atau pejabat itu kemudian diteruskan oleh atasan langsung kepada pejabat atasan yang lebih tinggi. Hanya saja tidak baik apabila dilakukan secara berlebihan karena akan menimbulkan persepsi lain.

## **2. Pembengkakan anggaran**

Pembengkakan anggaran, terdapat beberapa alasan mengapa hal ini sering terjadi yaitu: semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan semakin besar pula peluang untuk *mark-up* anggaran, tidak adanya kejelasan antara biaya dan pendapatan dalam birokrasi publik, terdapatnya tradisi memotong anggaran yang diajukan pada proses perencanaan anggaran sehingga memunculkan inisiatif pada orang yang mengajukan anggaran untuk melebih-lebihkan anggaran, dan kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar input. Pembengkakan anggaran akan semakin meluas ketika kekuatan *civil society* lemah dalam mengontrol Berbicara mengenai pembengkakan anggaran khususnya di Polres Gowa tidak terlalu banyak hal yang dapat dilakukan dengan mudah dapat dilihat perkembangan sejumlah birokrasi yang semula dibentuk dengan misi yang jelas dan struktur yang ramping, tetapi dalam waktu singkat

birokrasi tersebut sudah berubah menjadi kerajaan birokrasi yang besar. Kecenderungan seperti ini sebenarnya bukan hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga terjadi di negara-negara lainnya. Fenomena ini lazim terjadi karena memang ada kecenderungan dari internal birokrasi untuk mengembangkan diri seiring dengan kegiatan untuk memperbesar kekuasaan dan anggaran. Menurut hasil wawancara dengan Ibu MRH selaku Kanit Laka mengatakan bahwa:

“Pembengkakan anggaran biasa terjadi pada pengadaan barang kantor misalnya, semakin banyak yang akan diadakan semakin besar pula kemungkinan adanya pembengkakan anggaran di dalamnya. Tapi khususnya di Polres Gowa ini alhamdulillah semua perencanaan belanja kami buat agenda sehingga bisa dipertanggungjawabkan”.(Ibu MRH pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas bahwa Pembengkakan anggaran biasa terjadi pada pengadaan barang kantor misalnya, semakin banyak yang akan diadakan semakin besar pula kemungkinan adanya pembengkakan anggaran di dalamnya. Tapi khususnya di Polres Gowa ini alhamdulillah semua perencanaan belanja kami buat agenda sehingga bisa dipertanggungjawabkan. Pembengkakan birokrasi adalah dengan melakukan kegiatan di luar misinya. Tindakan seperti ini banyak sekali dilakukan oleh satuan-satuan birokrasi, baik di pemerintah pusat maupun daerah.

Munculnya inisiatif untuk membengkakkan birokrasi juga disebabkan oleh cara pengalokasian anggaran yang berorientasi pada input. Karena alokasi anggaran didasarkan pada input, maka birokrasi dan para pejabatnya yang ingin memperoleh anggaran besar cenderung memperbesar input. Cara termudah untuk

memperbesar input adalah dengan menciptakan banyak kegiatan. Lebih lanjut di tambahkan oleh Ibu MRH selaku Kanit Laka mengatakan bahwa :

“ Di sini dek pengadaan barang – barang dan jasa harus disesuaikan dengan perencanaan yang telah dibuatkan sebelumnya serta harus mempunyai bukti pembayaran seperti kwitansi atau nota karena nantinya akan dibuat laporan pertanggung jawaban”(Ibu MRH pada tanggal 10Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas bahwa setiap pengadaan barang – barang dan jasa harus disesuaikan dengan perencanaan yang telah dibuatkan sebelumnya serta harus mempunyai bukti pembayaran seperti kwitansi atau nota karena nantinya akan dibuat laporan pertanggung jawaban. Pembengkakan anggaran yang terjadi biasanya apabila perencanaan berbeda dengan pelaksanaan yang ada di lapangan. Hal ini tentunya menimbulkan pengganggaran yang baru yang bisa jadi ada unsur kecurangan di dalamnya. Oleh karena itu diperlukan birokrasi yang dapat menjalankan fungsinya dengan baik , bukan justru menimbulkan berbagai penyakit yang membuat birokrasi mengalami disfungsi.

### **3. Prosedur yang berlebihan**

Prosedur yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi publik yang menonjol di berbagai instansi pelayanan publik di Indonesia. Birokrasi publik bukan hanya mengembangkan prosedur yang rigid dan kompleks, tetapi juga mengembangkan ketaatan terhadap prosedur secara berlebihan. Dalam birokrasi publik, prosedur bukan lagi sebagai fasilitas yang dibuat untuk membantu penyelenggaraan layanan tetapi sudah menjadi seperti berhala yang harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apapun. Bahkan prosedur sudah menjadi

tujuan birokrasi itu sendiri dan menggusur tujuan yang semestinya, yaitu melayani publik secara profesional dan bermartabat. Adapun penyebabnya, pelanggaran terhadap prosedur selalu dianggap sebagai penyimpangan dan karena itu pelanggarnya harus diberi sanksi. Menurut hasil wawancara dengan Bapak AT selaku kepala satuan lalu lintas Gowa adalah sebagai berikut:

“Pelayanan publik yang berbelit belit memang banyak dikeluhkan oleh masyarakat kita, prosedur yang berlebihan, biaya yang mahal serta memerlukan waktu yang lama. Lain halnya di Polres Gowa kami selalu berusaha memberikan pelayanan prima sehingga masyarakat merasa nyaman dan pekerjaan mereka di luar tidak terganggu”. (Bapak AT pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas pelayanan publik yang berbelit belit memang banyak dikeluhkan oleh masyarakat kita, prosedur yang berlebihan, biaya yang mahal serta memerlukan waktu yang lama. Lain halnya di Polres Gowa kami selalu berusaha memberikan pelayanan prima sehingga masyarakat merasa nyaman dan pekerjaan mereka di luar tidak terganggu. Prosedur tertulis yang jelas dan rinci sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi sebagai penyelenggara layanan ataupun oleh para pengguna layanan. Para pejabat birokrasi memerlukan prosedur yang rinci dan tertulis karena dengan prosedur seperti itu mereka terhindar dari keharusan mengambil keputusan. Keberadaan prosedur pelayanan sangat membantu mereka dalam menentukan tindakan yang harus dilakukan untuk merespon berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan.

Risiko melakukan kesalahan dalam mengambil keputusan bias dihindari dengan adanya prosedur pelayanan yang tertulis dan rinci. Menurut hasil

wawancara dengan AMR salah seorang anggota masyarakat yang ingin memperoleh pelayanan mengatakan bahwa:

“Pelayanan yang diberikan sudah sangat baik serta pelayanan yang diberikan cukup ramah hanya saja di hari hari tertentu seperti hari senin biasanya terlalu banyak yang memerlukan pelayanan sehingga biasanya memakan waktu satu sampai dua hari”.(Wawancara dengan Bapak AMR pada tanggal 10Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat bahwa Pelayanan yang diberikan sudah sangat baik serta pelayanan yang diberikan cukup ramah hanya saja di hari hari tertentu seperti hari senin biasanya terlalu banyak yang memerlukan pelayanan sehingga biasanya memakan waktu satu sampai dua hari. Prosedur yang tertulis dan rinci sangat diperlukan para pengguna layanan, karena mereka dapat lebih mudah memahami hak dan kewajibannya dalam mengakses pelayanan. Biasanya berupa baliho atau poster – poster yang ditempelkan di dinding sehingga penerima layanan dapat mengetahui akses pelayanan.

Mereka juga menjadi semakin mudah mengetahui apakah hak-haknya sebagai warga negara dilanggar oleh para pejabat birokrasi atau tidak pada saat mereka mengakses pelayanan publik. Para pengguna layanan juga menjadi lebih mudah untuk turut serta mengontrol proses penyelenggaraan layanan publik. Tanpa prosedur yang jelas dan rinci maka sangat sulit bagi para pengguna layanan untuk memahami hak dan kewajibannya ataupun menjalankan peran kontrol terhadap proses penyelenggaraan layanan publik. Oleh karena itu, prosedur yang rinci dan tertulis sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi dan pengguna layanan. Tidaklah mengherankan jika prosedur kemudian berkembang semakin

banyak sehingga menjadikan birokrasi mengalami *over regulation* yang juga merupakan salah satu penyakit birokrasi. Menurut hasil wawancara dengan HRN salah seorang anggota masyarakat yang ingin memperoleh pelayanan mengatakan bahwa:

“Pelayanan yang di berikan masih lambat karena prosedurnya terlalu banyak, bukti urusan saya 3 hari baru bisa selesai, padahal saya tinggal cukup jauh dari sini sehingga saya harus meninggalkan pekerjaan saya untuk urusan ini. Saya harapkan pelayanan bisa di percepat seperti di Samsat”.(Wawancara dengan Bapak HRN pada tanggal 11 Juli 2015).

Menurut hasil wawancara di atas terlihat bahwa pelayanan yang diberikan belum maksimal dimana salah seorang penerima pelayanan mengatakan pelayanan yang di berikan masih lambat karena prosedurnya terlalu banyak, bukti urusan saya 3 hari baru bisa selesai, padahal saya tinggal cukup jauh dari sini sehingga saya harus meninggalkan pekerjaan saya untuk urusan ini. Saya harapkan pelayanan bisa di percepat seperti di Samsat. Pelayanan prima yang selama ini banyak dipublikasikan di media – media sangat diharapkan pelaksanaannya dalam proses pelayanan dimana kesiapan pemberi layanan serta profesionalitas sangat menunjang guna terwujudnya hal tersebut. Adanya kemudahan dalam pemberian layanan tentunya akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

#### **4. Fragmentasi birokrasi**

Fragmentasi adalah pengkotat-kotakan birokrasi ke dalam sejumlah satuan yang masing-masing memiliki peran tertentu. Fragmentasi birokrasi memiliki beberapa interpretasi. Pragmentasi birokrasi dapat menunjukkan derajat spesialisasi dalam birokrasi. Dalam konteks ini pembentukan satuan-satuan

birokrasi didorong oleh keinginan untuk mengembangkan birokrasi yang mampu merespons permasalahan publik yang cenderung semakin kompleks. Namun, fragmentasi birokrasi yang tinggi juga dapat disebabkan oleh sejumlah motif lainnya. Pemerintah mengembangkan satuan birokrasi dalam jumlah banyak bias saja bukan karena keinginan pemerintah untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara efisien dan efektif, melainkan karena adanya tujuan tertentu. Menurut hasil wawancara dengan Bapak AT selaku kepala satuan lalu lintas Gowa adalah sebagai berikut:

“Dalam memberikan pelayanan kami selalu bertindak profesional, kami disini tidak membedakan – bedakan antara si kaya dengan si miskin, pejabat atau masyarakat biasa, maupun keluarga dekat. Pokoknya kami melayani sebaik – baiknya. Walaupun diluar sana banyak beredar kabar bahwa lebih mengutamakan keluar atau uang baru bisa dilayani dengan baik”.(Bapak AT pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas bahwa Dalam memberikan pelayanan di Polres Gowa selalu bertindak profesional, kami disini tidak membedakan – bedakan antara si kaya dengan si miskin, pejabat atau masyarakat biasa, maupun keluarga dekat. Pokoknya kami melayani sebaik – baiknya. Walaupun diluar sana banyak beredar kabar bahwa lebih mengutamakan keluar atau uang baru bisa dilayani dengan baik. Lebih lanjut di tambahkan oleh AMR salah seorang anggota masyarakat mengatakan bahwa:

“Polisi belum sepenuhnya netral dalam menegakkan aturan, misalnya saja pada saat melakukan pemeriksaan kendaraan masih banyak yang di loloskan di karenakan memiliki kerabat atau keluar polisi sehingga di mudahkan segala urusannya dibandingkan dengan yang tidak memiliki keluarga anggota seperti saya ini sering kali dipersulit”(Bapak AMR pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat kita simpulkan bahwa Polisi belum sepenuhnya netral dalam menegakkan aturan, misalnya saja pada saat melakukan pemeriksaan kendaraan masih banyak yang di loloskan di karenakan memiliki kerabat atau keluar polisi sehingga di mudahkan segala urusannya dibandingkan dengan yang tidak memiliki keluarga anggota seperti saya ini sering kali dipersulit. Namun berdasarkan hasil wawancara dengan informan YSN selaku Kanit Diyaksa menyatakan bahwa :

“Kami bisa memberikan pelayanan dengan cepat, namun tergantung pada tugas atau pekerjaan lain, mana yang lebih mendesak, itu yang didahulukan untuk dikerjakan, dan tugas atau pekerjaan yang sifatnya tidak terlalu penting dikerjakan belakangan. Tidak ada unsur kekeluargaan atau adanya pemberian sogokan sama sekali”(Wawancara dengan YSN pada tanggal 10Juli 2015).

Dari pernyataan di atas, dapat dikatakan bahwa aparat memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prioritas, artinya aparat melihat mana pelayanan yang mendesak, itu yang dilaksanakan dengan cepat. Yang berarti juga ada pelayanan atau pekerjaan yang ditunda atau dilaksanakan dengan lamban karena pelayanan atau pekerjaan tersebut bersifat tidak mendesak. Walaupun tidak ada unsur kekeluargaan (Nepotisme) ataupun pemberian sogokan untuk mempermudah proses pelayanan.

## **5. Faktor yang mempengaruhi terjadinya patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas**

### **a. Sumber Daya**

Sumber-sumber daya memegang peranan yang sangat penting dalam meminimalisir patologi birokrasi khususnya di Polres Gowa. Diperlukan kesiapan

serta yang matang dalam mewujudkan pelayanan prima sebagaimana yang di dambakan oleh masyarakat meliputi: staf yang memadai serta keahlian–keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas–fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Dinas Kepolisian dan Satuan lalu lintas dalam rangka menertibkan lalu lintas di jalan raya. Mulai dari penataan rambu-rambu lalu lintas, penertiban pengurusan SIM (Surat Ijin Mengemudi), sampai dengan razia–razia kendaraan bermotor telah dilakukan instansi terkait. Berdasarkan hasil wawancara dengan ASN selaku anggota Sat Lantas Polres Gowa, mengatakan bahwa:

“Guna mengatasi pelanggaran berlalu lintas yang pada gilirannya melahirkan kecelakaan lalu lintas, perlu ditegakan hukum dalam berlalu lintas yaitu salah satu kegiatan dari fungsi lalu lintas yang memiliki peranan agar per-undang-undangan serta peraturan-peraturannya di taati oleh setiap pengguna jalan. Sebagaimana Pasal 77 ayat (1) UU No.22 Tahun 2009, mengatakan bahwa Setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor di Jalan wajib memiliki Surat Izin Mengemudi sesuai dengan jenis Kendaraan Bermotor yang dikemudikan”. (Wawancara dengan Bapak ASN pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara diatas terlihat jelas bahwa polisi lalu lintas berusaha semaksimal mungkin untuk menegakkan hukum dalam berlalu lintas yaitu salah satu kegiatan dari fungsi lalu lintas yang memiliki peranan agar perundang–undangan serta peraturan–peraturannya di taati oleh setiap pengguna jalan. Namun, yang menjadi permasalahan kompleks dari pelajar dan sepeda motor ini adalah banyak dari pelajar sekolah yang tidak menerapkan peraturan pemerintah tentang lalu lintas yang mewajibkan bagi seluruh pengendara kendaraan bermotor yang telah berusia 17 tahun baik sepeda motor, mobil dan lainnya agar memiliki dan selalu membawa Surat Izin Mengemudi (SIM) saat

berkendara berdasarkan undang-undang yang berbunyi. Apalagi buat pelajar, hampir 90% dari mereka menggunakan sebuah sepeda motor sebagai alat transportasi menuju sekolahnya.

Tidak jarang orang tua yang menyiapkan sebuah motor untuk anak-anak mereka bersekolah dengan tujuan memberi kemudahan bagi anak untuk belajar. Perilaku dalam memanfaatkan teknologi pada para siswa ini sebenarnya sudah sangat amat baik. Pemanfaatan maksimal teknologi untuk efisiensi waktu juga menimbulkan efek yang positif bagi para pelajar dalam kegiatan belajar mereka.

Berdasarkan hasil wawancara dengan USH selaku Kasat Lantas Polres Gowa, mengatakan bahwa:

“Kami telah membagi tugas setiap bagian seperti penegakan hukum bidang pencegahan yang meliputi kegiatan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli. Dimana dalam pelaksanaannya tidak dapat dipisah-pisahkan, karena merupakan suatu sistem lalu lintas untuk mewujudkan tertib berlalulintas. Biasanya kegiatan ini kami lakukan di depan sekolah agar pelaksanaannya efektif”. (Wawancara dengan Bapak USH pada tanggal 10 Juli 2015).

Lebih lanjut ditambahkan oleh BSR, mengatakan bahwa:

“Kebanyakan pelanggaran yang sering dilakukan dikalangan anak SMA biasanya helm. Kebanyakan dari mereka tidak menggunakan helm dengan alasan jarak antara rumah dan sekolah tidak terlalu jauh, belum lagi yang bonceng tiga, memakai motor yang tidak sesuai standar kelayakan dan masih banyak lagi pelanggaran yang tidak kasat mata seperti Surat Kelengkapan Kendaraan Bermotor (STNK) dan Surat Izin Mengemudi (SIM).” (Wawancara dengan Bapak BSR pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara diatas terlihat jelas bahwa polisi lalu lintas tidak hanya sebagai pelaksana tugas harian yaitu mengatur lalu lintas tetapi juga sebagai penegakan hukum bidang penertiban meliputi penertiban pelanggaran dan penyidikan kecelakaan lalu lintas dimana penertiban pelanggaran lalu lintas dapat

dilakukan secara edukatif yaitu memberikan teguran dan peringatan dengan cara simpatik terhadap para pelanggar lalu lintas, sedangkan secara yuridis adalah penertiban dengan menggunakan tilang dan atau menggunakan berita acara singkat/sumir/tipiring atau dengan berita acara biasa terhadap pelanggaran yang berpotensi atau memiliki bobot sangat fatal/berat dan dapat merusak fasilitas umum serta melakukan penyidikan terhadap kecelakaan lalu lintas yang meliputi sejak penanganan TPTKP (Tindakan Pertama Tempat Kejadian Perkara), olah TKP (Tempat Kejadian Perkara), pemeriksaan dan pemberkasan serta pengajuan ke sidang pengadilan maupun mengajukan permohonan klaim asuransi. Berdasarkan hasil wawancara dengan USH selaku Kasat Lantas Polres Gowa, mengatakan bahwa:

“Pihak kami telah memprogramkan sosialisasi ke sekolah–sekolah rutin setiap bulannya, termasuk SMA 3 Takalar untuk memberikan pemahaman tentang pentingnya tertib lalu lintas terutama tentang penggunaan SIM, hanya saja masih mengalami kendala–kendala seperti adanya mis komunikasi dengan pihak sekolah, ditambah lagi dengan padatnya mata pelajaran siswa/siswi serta keterbatasan sarana dan prasarana serta menjadi kendala bagi kami untuk melaksanakan kegiatan tersebut”. (Wawancara dengan Bapak USH pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara diatas terlihat jelas bahwa masih mengalami kendala–kendala seperti adanya miskomunikasi dengan pihak sekolah, ditambah lagi dengan padatnya mata pelajaran siswa/siswi serta keterbatasan sarana dan prasarana serta menjadi kendala bagi polisi lalu lintas untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Padahal kepolisian lalu lintas telah memprogramkan sosialisasi ke sekolah–sekolah rutin setiap bulannya, termasuk

anak – anak untuk memberikan pemahaman tentang pentingnya tertib lalu lintas terutama tentang penggunaan SIM.

Kemudian ditambahkan oleh BSR selaku anggota Sat Lantas Polres Gowa, mengatakan bahwa:

“Kami dari pihak kepolisian lalu lintas biasanya tidak langsung menilang siswa/siswi tetapi memberikan peringatan terlebih dahulu dan apabila masih melakukan pelanggaran maka kami akan kenakan sanksi sesuai aturan kemudian memanggil kedua orang tuanya untuk diberikan pembinaan”.(Wawancara dengan Bapak BSR pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas bahwa pihak kepolisian lalu lintas biasanya tidak langsung menilang siswa/siswi tetapi memberikan peringatan terlebih dahulu dan apabila masih melakukan pelanggaran maka mereka akan kenakan sanksi sesuai aturan kemudian memanggil kedua orang tuanya untuk diberikan pembinaan. Sekarang ini banyak pelajar belum cukup umur yang mengendarai kendaraan bermotor sendiri dan mereka belum mengetahui etika belalu lintas. Sehingga banyak kejadian kecelakaan yang melibatkan pelajar dibawah umur. Seharusnya dalam Undang-Undang tertulis bahwa usia minimal untuk mengendarai kendaraan bermotor adalah 17 tahun. Ini dikarenakan pelajar dibawah usia 17 tahun emosinya masih labil, lebih mementingkan egoisnya dan tidak mau mengalah. Ini sangat berbahaya apabila mereka berkendara, pasti akan ugal-ugalan, balapan dengan kendaraan lain hanya ingin dipuji.

## b. Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Lalu Lintas dimana tingkat kecelakaan terbesar adalah pada usia remaja. Dimana mereka tidak memiliki kematangan dan kesiapan untuk berada di jalan raya. Berikut ini merupakan hal yang mungkin menjawab penyebab rendahnya kesadaran akan mematuhi peraturan lalu lintas. Berdasarkan wawancara dengan ASN selaku anggota Sat Lantas Polres Gowa, mengatakan bahwa:

“Dalam pelaksanaan program tertib lalu lintas di sekolah-sekolah, pihak kami terlebih dahulu menyurat ke sekolah bahwa akan dilaksanakan penyuluhan tertib berlalu lintas untuk anak sekolah. Kami melaksanakan program tersebut pada hari senin saat para siswa/siswi upacara, dan kami menjadi pembina upacara.” (Wawancara dengan Bapak ASN pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan wawancara dengan NN salah seorang anggota satuan lalu lintas mengatakan bahwa:

“Sebelum pihak kepolisian mengadakan penyuluhan terhadap siswa/siswi saat menjadi pembina upacara, pihak kepolisian menyurat ke sekolah untuk meminta izin untuk melakukan program yang telah dibuat satuan polisi lalu lintas dalam rangka tertib lalu lintas.” (Wawancara dengan Bapak NN pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara diatas terlihat bahwa pihak kepolisian memberi penyuluhan melalui program yang telah dibuat dan disalurkan dengan cara memberi surat terlebih dahulu ke sekolah yang akan diberi penyuluhan. Kemudian setelah diterima oleh pihak sekolah dan diberi kesempatan sebagai pembina upacara untuk memberi penyuluhan tentang pentingnya tertib berlalu

lintas dan apa dampak yang ditimbulkan saat pengendara melanggar aturan yang berlaku tanpa ada keahlian dan pengetahuan dalam mengendarai kendaraan bermotor.

## **6. Birokrasi yang bersih dan profesional**

Birokrasi yang bersih dan profesional adalah birokrasi yang sehat dimana tidak terjangkit potensi adanya patologi dalam penanganan yang dilakukan oleh pihak kepolisian. Birokrasi yang sehat dimana tidak terjangkit potensi adanya patologi dalam penanganan yang dilakukan oleh pihak kepolisian. Sebagaimana yang dikatakan ASR selaku anggota Sat Lantas Polres Gowa, mengatakan bahwa:

“Salah satu faktor penyebab timbulnya penyakit birokrasi yang paling dominan menurut penulis adalah disebabkan rendahnya akhlak aparatur. satu contoh kasus korupsi misalnya, pada umumnya tidak dilakukan oleh rendahnya akhlak aparatur. Suatu contoh kasus korupsi misalnya, pada umumnya tidak dilakukan oleh karena pengetahuan yang rendah, tetapi justru dilakukan oleh aparatur berpendidikan tidak rendah”. (Wawancara dengan Bapak ASR pada tanggal 10 Juli 2015).

Lebih lanjut di tambahkan dengan hasil wawancara dengan NN selaku anggota satuan lalu lintas Gowa mengatakan bahwa:

“Rendahnya moralitas polisi menunjukan rendahnya atau tidak dipergunakannya norma – norma etika sebagai acuan dalam berpikir, bertindak berperilaku dalam pelaksanaan tugas pekerjaan di bidangnya. (Wawancara dengan Bapak NN pada tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat jelas Salah satu faktor penyebab timbulnya penyakit birokrasi yang paling dominan menurut penulis adalah disebabkan rendahnya akhlak aparatur. satu contoh kasus korupsi

misalnya, pada umumnya tidak dilakukan oleh rendahnya akhlak aparat. Suatu contoh kasus korupsi misalnya, pada umumnya tidak dilakukan oleh karena pengetahuan yang rendah, tetapi justru dilakukan oleh aparat berpendidikan tidak rendah. Rendahnya moralitas polisi menunjukkan rendahnya atau tidak dipergunakannya norma-norma etika sebagai acuan dalam berpikir, bertindak berperilaku dalam pelaksanaan tugas pekerjaan di bidangnya bahwa Moralitas merupakan suatu dorongan dari untuk melakukan suatu sistem atau etika, sehingga semakin tinggi kadar moralitas seseorang semakin kuat pula dorongan melaksanakan nilai-nilai etika dalam kehidupan sehari-harinya. Demikian pula sebaliknya kadar moralitas yang rendah, maka dorongan penerapan nilai-nilai etika semakin rendah pula.

Pembahasan patologi birokrasi mengenai rasa tanggung jawab yang kurang, pada penelitian dilihat dari kurangnya tanggung jawab aparat terhadap pelaksanaan tugas-tugasnya. Berdasarkan hasil penelitian dapat dikatakan bahwa tanggung jawab aparat terhadap pelaksanaan tugas-tugasnya belum terlalu baik, karena beberapa aparat menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya sebagian besar telah diselesaikan namun terdapat tugas dan pekerjaan yang tidak diselesaikan juga. Padahal untuk mendapatkan suatu tanggung jawab yang baik dari aparat, seharusnya semua pelaksanaan tugas-tugas tersebut diselesaikan dengan baik. Hal ini berdasarkan wawancara dengan Wana, staf Bagian Umum yang menyatakan bahwa :

”Tugas dan pekerjaan yang harus dilakukan adalah tanggung jawab aparat, namun dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan yang menjadi tanggung jawab saya, ada sebagian yang tidak saya lakukan. Karena saya berfikir bahwa

hal tersebut tidak terlalu penting untuk dilakukan dan diselesaikan, seperti membuat dua buku untuk surat keluar dan surat masuk, saya membuatnya masing-masing satu saja karena satu saja saya rasa sudah cukup. Pekerjaan itu tidak diselesaikan oleh orang lain dan memang betul-betul tidak dilaksanakan atau diselesaikan, dan saya tidak menyesal tidak melakukan tugas dan pekerjaan tersebut”.”. (Wawancara dengan WN pada tanggal 10 Juli 2015).

Dari pernyataan di atas dapat dikatakan bahwa, aparat tersebut memahami arti tanggung jawab tapi tidak melaksanakan semua tanggung jawabnya yaitu melakukan tugas dan pekerjaannya sebagai seorang aparat birokrasi pemerintahan.

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak AT selaku selaku kepala satuan lalu lintas Gowa adalah sebagai berikut:

”Tanggung jawab aparat itu adalah memberikan pelayanan yang baik. Dengan ukuran bahwa tugas atau pekerjaan yang dilakukan mendapat pujian dari atasan, diselesaikan dengan baik, dan diselesaikan semuanya. Namun kalau mau jujur, banyak aparat yang tidak semua melakukan tugas dan pekerjaannya, mungkin karena aparat malas melakukannya, atau karena pekerjaan tersebut terlalu banyak seperti juga dengan saya, sebagai manusia biasa kadang merasakan perasaan malas dan bosan, saya tidak merasa menyesal jika kadang-kadang tidak melakukan tugas dan pekerjaan saya, karena saya berfikir masih banyak tugas yang sudah saya kerjakan sebelumnya, pekerjaan yang tidak saya lakukan itu juga saya biarkan tidak diselesaikan.”.(Wawancara dengan Bapak AT pada tanggal 10 Juli 2015).

Pernyataan di atas dapat dikatakan bahwa, aparat tersebut memahami dengan baik apa yang menjadi tanggung jawabnya sebagai seorang aparat, memahami ukuran penilaian suatu pelayanan yang baik, namun tidak sepenuhnya melakukan tugas dan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Hal ini dapat

juga dikatakan bahwa aparat tersebut memiliki rasa tanggung jawab yang kurang dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya.

Menurut hasil wawancara dengan MM selaku Bagian Humas mengatakan bahwa:

“Ada 3 hal penting yang masih perlu di benahi di Polres Gowa dalam hal meminimalkan patologi birokrasi yang di hadapi sekarang ini dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yaitu :

1. Etika pelayanan aparat birokrasi, termasuk dalam hal ini adalah perilaku aparat ketika dihubungi masyarakat yang meminta pelayanan, dan perilaku dalam menanggapi keluhan dan kesulitan masyarakat yang dilayani.
2. Manajemen pelayanan aparat birokrasi. Unsur manajemen yang tercakup di dalamnya adalah cara mengkoordinasikan dan mempercepat proses pelayanan.
3. Disiplin dan tanggung jawab. Dalam hal ini adalah disiplin terhadap waktu serta pelaksanaan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa birokrasi mempunyai suatu perilaku tertentu. Sebagaimana rumusan psikologi, yang menjelaskan bahwa perilaku itu merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya. Hal ini menunjukkan bahwa perilaku seorang individu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, tetapi juga ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara diri dan lingkungannya. Dikarenakan birokrasi adalah suatu lingkungan organisasi, maka perilaku birokrasi pada hakikatnya adalah hasil interaksi antara seorang individu atau sekumpulan individu dengan lingkungan yang disebut birokrasi.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Budaya paternalistik yang tumbuh dan berkembang khususnya di Polres Gowa masih dalam batas kewajaran dimana sudah merupakan kewajiban seorang bawahan harus selalu melakukan hal yang sesuai dengan perintah atasannya dan selama tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku. Oleh karena itu budaya paternalistik dianggap merupakan tuntutan bagi seorang bawahan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang telah diberikan. Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong pejabat bawahan untuk menunjukkan loyalitas dan penghormatan kepada atasan secara berlebihan, karena seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu atasan. Pembengkakan anggaran dalam hal pengadaan barang – barang dan jasa harus disesuaikan dengan perencanaan yang telah dibuatkan sebelumnya serta harus mempunyai bukti pembayaran seperti kwitansi atau nota karena nantinya akan dibuat laporan pertanggung jawaban. Pembengkakan anggaran yang terjadi biasanya apabila perencanaan berbeda dengan pelaksanaan yang ada di lapangan. Prosedur pelayanan yang diberikan sudah sangat baik serta pelayanan yang diberikan cukup ramah hanya saja di hari hari tertentu seperti hari senin biasanya terlalu banyak yang memerlukan pelayanan sehingga biasanya memakan waktu satu sampai dua hari. Dalam hal pragmentasi birokrasi, polisi belum sepenuhnya netral dalam menegakkan aturan, misalnya saja pada saat melakukan pemeriksaan kendaraan masih banyak yang di loloskan di karenakan memiliki kerabat atau

keluarga polisi sehingga di mudahkan segala urusannya dibandingkan dengan yang tidak memiliki keluarga anggota seperti saya ini sering kali dipersulit.

2. Faktor yang mempengaruhi terjadinya patologi birokrasi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas yaitu Sumber - sumber daya memegang peranan yang sangat penting dalam meminimalisir patologi birokrasi khususnya di Polres Gowa. Diperlukan kesiapan serta kematangan dalam mewujudkan pelayanan prima serta Struktur birokrasi. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling penting dalam kehidupan, bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi – organisasi swasta. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Lalu Lintas dimana tingkat kecelakaan terbesar adalah pada usia remaja dimana tingkat emosionalnya belum stabil.

#### **B. Saran**

1. Perlunya reformasi terhadap perilaku pejabat birokrat terutama dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dalam rangka meminimalisir adanya patologi birokrasi yang terjadi selama ini.
2. Perlunya kerjasama yang baik antara masyarakat dengan pihak kepolisian dalam hal mensosialisasikan tertib berlalu lintas sehingga mereka lebih memahami aturan berlalu lintas sehingga secara tidak langsung dapat menumbuhkan kesadaran berlalu lintas.
3. Perlunya penambahan personil dari pihak kepolisian lalu lintas untuk menertibkan para siswa/siswi SMA. Alangkah bagusnya penempatan polisi

di dekat gerbang masuk sehingga siswa akan lebih takut untuk melakukan pelanggaran.

4. Perlunya penambahan mobile berjalan pengurusan SIM sehingga memudahkan pengurusannya. Kalau bisa langsung mendatangi sekolah–sekolah ditambah lagi biaya yang murah sehingga dapat menarik para siswa untuk memiliki SIM.



## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, 1989. *Birokrasi*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Azhari. 2011. *Manajemen Pelayanan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Dwiyanto, 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Harmon, 1995. *Trasformasi Pelayanan Publik*, LAN, Bantul Yogyakarta.
- Istianto, Bambang. 2011. *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Le May, C. Michael, 2006. *Public Administration : Clashing Values in the Administration of Public Policy*. Thomson Wadsworth
- Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta. LAN.
- Munir. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Cetakan kedua Bumi Aksara, Jakarta.
- Mulder. 1985. *Pelayanan Masyarakat*, Jakarta : Haji Masagung.
- PP No. 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan
- Pramusinto dan Purwanto (ed), 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Priyo Budi Santoso, “*Birokrasi Pemerintahan Orde Baru*”, Raja Grafindo Persada, 1993, hlm 15.
- Rahmayanti, Nina. 2010 *Manajemen Pelayanan Prima : mencegah pembelotan dan membangun customer loyalty*. Cetakan pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Robbins, P.Stephen, 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Jakarta: Arcan
- Santoso. 1993. *Teori Administrasi Publik*, Cetakan ketiga. Alfabeta Bandung.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia

----- 2000. *Administrasi Penbanguan*. Jakarta: Bumi Aksara

Sugiyono , 2012. *Memahami penelitian kualitatif*. Bandung . ALFABETHA

Thoha, Miftah. 2002. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT, RajaGrafindo Persada

----- 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Jilid II)*. Jakarta: PT Rajagrafindo persada

----- 2005. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada.

----- 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.

UU No. 22 Tahun 2009, tentang Lalu lintas.

Widaningrum, Ambar, 2009. *Reformasi Manajemen Pelayanan Kesehatan, dalam Pramusinto dan Purwanto (ed). Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian tentang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia*. Yogyakarta; Gaya Media



## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Niar Rahmayuni.R lahir di Pangajiang, Kecamatan Tinggimoncong, Desa Parigi Kab. Gowa Sulawesi Selatan pada tanggal 05 February 1993. Tamat Sekolah Dasar di SDN Jonjo II Kec. Tinggimoncong pada tahun 2005, dan lanjut pada tahun yang sama pada SMP Negeri 1 Tinggimoncong dan selesai pada tahun 2008.

Kemudian lanjut pada tahun yang sama pada SMA Negeri 1 Tinggimoncong dan selesai pada tahun 2011, pada tahun itu pula penulis melanjutkan studinya di Universitas Muhammadiyah Makassar dan diterima pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, jurusan Ilmu Administrasi Negara. Kemudian pada tanggal 26 Oktober 2015 pada pukul 08.30 WITA melaksanakan ujian skripsi sebagai persyaratan untuk mendapatkan gelar Strata satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Momen ini menandakan berakhirnya masa studi penulis pada jenjang Strata Satu (S1) Di Universitas Muhammadiyah Makassar.