

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Birokrasi merupakan kata yang didalamnya terdapat segala pembahasan mengenai rumitnya prosedur dalam menyelesaikan suatu perkara dengan jangka waktu yang panjang, berbelit dan juga tidak transparan. Dimana hingga saat ini tidak ada yang dapat menemukan jawaban atas solusi bagaimana suatu keefektifan dan kepraktisan dapat terwujud didalam birokrasi. Birokrasi tentu bukan lagi menjadi kata yang asing apabila disangkutkutan dengan bahasan mengenai PNS, instansi pemerintah atau surat-menyurat yang rumit, kaku dan prosedural (Romli, 2008: 2).

Pembahasan problematika dalam birokrasi ini juga kemudian peneliti kaji dengan menjadikan Dinas Sosial Kota Bekasi sebagai objek penelitian. Khususnya Dinas Sosial Kota Bekasi karena merupakan salah satu perangkat daerah yang cukup fokus menangani pada bidang pelayanan sosial bagi warga sekitar Kota Bekasi dengan fasilitas layanan yang cukup lengkap bagi masyarakat (Adha et al., 2019: 15).

Dari beberapa pengamatan dan informasi yang peneliti dapat bahwasanya berbagai pelayanan yang disediakan oleh Dinas Sosial, pada faktanya ternyata tidak semudah itu menikmati semua pelayanan yang tersedia dari Dinas Sosial dalam menjamin kebutuhan masyarakat. Terutama masyarakat miskin. Yang diduga cukup sulit dan memakan waktu lama dalam proses pengajuan data serta

surat menyurat tersebut, dikarenakan terlalu banyak proses birokrasi yang berlapis didalamnya (Ma'ruf, 2010: 10).

Dalam pelayanan masyarakat atau pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah Dinas Sosial Kota Bekasi tentu erat sekali kaitannya dengan pengimplementasian bagaimana sebuah birokrasi berjalan didalamnya (Pramuka, 2007: 9). Sebelumnya pelayanan masyarakat sendiri tanpa adanya birokrasi pada administrasinya sudah memiliki konsep yang baik, yaitu berkonsep sebagai berbagai wujud pelayanan umum yang dilakukan instansi pemerintah di pusat maupun di daerah dengan bentuk barang atau jasa dalam tujuan sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pelayanan masyarakat sendiri pada dasarnya juga memiliki prinsip sebagai suatu perwujudan pelayanan masyarakat yang rasional adalah dengan adanya sebuah pelayanan yang berprinsip partisipatif, kemudian tidak diskriminatif lalu bersifat aksesibel dan memiliki prinsip berkeadilan (Idris, 2017: 11). Apabila dijabarkan bagaimana prinsip-prinsip pelayanan masyarakat tersebut berjalan seperti seharusnya dimana akan menjadi sebuah perwujudan pelayanan masyarakat yang baik tentunya semua dimulai dari adanya prinsip partisipatif yaitu dalam artian adanya sebuah keikutsertaan dalam ranah penyelenggaraan pelayanan masyarakat yang dibutuhkan oleh warga. Pemerintah sendiri perlu dan wajib melibatkan masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi hasil dari pelayanan masyarakat berjalan di lapangan.

Yang artinya pemerintah harus menerima saran, masukan dan kritik dari masyarakat untuk melaksanakan pelayanan masyarakat yang rasional dan berkualitas. Terdapat prinsip yang selanjutnya adalah tidak adanya diskriminatif. Dalam upaya pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah tidak boleh membedakan masyarakat satu dengan masyarakat yang lain atas dasar perbedaan identitasnya seperti status sosial, agama, profesi, jenis kelamin, difable, pandangan politik dan sejenisnya (Hamzah, 2016: 14).

Prinsip pelayanan masyarakat selanjutnya adalah aksesible yang merupakan kata dasar akses, dan berarti dimana pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah harus dapat dijangkau oleh masyarakat atau warga negara (Hamzah, 2016: 14). Aksesibel dibagi menjadi dua arti yaitu fisik dan nonfisik. Untuk fisik yaitu berarti dekat dan terjangkau oleh masyarakat atau mudah dilihat serta dicapai. Sedangkan untuk nonfisik berkaitan erat dengan biaya persyaratan yang harus dilalui penuh oleh masyarakat dalam mendapatkan layanan. Dan yang terakhir terdapat prinsip berkeadilan.

Penyelenggaraan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah memiliki berbagai tujuan salah satunya adalah melindungi masyarakat dari praktik buruk (Hamzah, 2016: 15). Oleh karena itu penyelenggaraan pelayanan masyarakat harus lebih dapat melindungi kelompok yang rentan dan menghadirkan keadilan bagi kelompok yang lemah ketika berhadapan dengan kelompok yang kuat.

Dinas Sosial Kota Bekasi dimana yang merupakan objek penelitian pada penelitian ini berfokus mengkaji bagaimana kondisi pelayanan dalam berbagai bidang. Seperti pada bidang pendidikan, Dinas Sosial Kota Bekasi telah menyediakan layanan kepengurusan Kartu Indonesia Pintar atau biasa disebut KIP.

KIP merupakan suatu wujud nyata program pemerintah yakni Program Indonesia Pintar (PIP) untuk meningkatkan dan memperbaiki kualitas pendidikan dengan cara penyaluran dana bantuan bagi yang kurang mampu. Program Indonesia Pintar sendiri adalah program pendidikan yang dibentuk oleh Presiden Joko Widodo. Program ini dibentuk untuk memfasilitasi anak yang berasal dari keluarga tidak mampu atau keluarga miskin agar tetap terus mendapatkan layanan dalam bidang pendidikan bahkan sampai sekolah menengah atas atau sekolah menengah kejuruan atau Madrasah Aliyah (Adha et al., 2019: 7).

Program Indonesia Pintar juga memberikan fasilitas berupa adanya keringanan biaya personal pendidikan dan adanya upaya pencegahan apabila siswa agar tidak putus sekolah serta memberikan dorongan kepada siswa yang putus sekolah agar dapat meneruskan karir pendidikannya di seluruh satuan pendidikannya baik satuan formal dan satuan pendidikan non-formal. Penerima Kartu Indonesia Pintar atau KIP akan mendapatkan bantuan berupa dana dengan besaran yang telah ditentukan sesuai tingkatan pendidikannya.

Pada Dinas Sosial Kota Bekasi terdapat pula layanan kepengurusan bantuan lain seperti Bantuan Pangan Non Tunai BPNT yang merupakan bantuan pangan sosial yang diberikan secara non tunai dimana bantuannya dapat diterima di E-warong yang sudah ditetapkan bekerjasama dengan pihak bank Himbara atau Himpunan Bank Negara (Adha et al., 2019: 8).

Program BPNT ini juga merupakan program Transformasi dari bantuan yang dulu bernama Raskin atau Beras Miskin kemudian berubah menjadi Rastra atau kepanjangan dari Beras Sejahtera dan sekarang berubah menjadi Bantuan Pangan Non Tunai atau BPNT. Bantuan ini diberikan secara non tunai kepada penerima bantuan. Nantinya penerima bantuan ini akan memiliki kartu ATM yang kemudian akan dibelanjakan di E-warong yang sudah bekerjasama dengan pihak bank Himbara (Firdaus et al., 2016: 11).

Terdapat juga layanan kepengurusan Bantuan Sosial Tunai atau BST yang hanya diberikan kepada keluarga penerima manfaat (Firdaus et al., 2016: 11). Keluarga penerimaan manfaat yang dimaksud adalah keluarga miskin, keluarga tidak mampu dan juga keluarga yang terdampak pandemi Covid-19 karna pada faktanya rata-rata masyarakat Indonesia telah menjadi dampak pandemi ini.

Penyelenggaraan Bantuan Sosial Tunai yang diadakan oleh Kementerian Sosial ini turut menggandeng PT. Pos Indonesia sebagai salah satu penyalur Bantuan Sosial Tunai dimana dari total 9 juta penerima manfaat program Bantuan Sosial Tunai ini, PT. Pos Indonesia mendapatkan alokasi sebesar 8,3 juta penerima manfaat yang disalurkan. Presiden melalui Kementerian Sosial

menyampaikan bahwa sasaran Bantuan Sosial Tunai ini adalah untuk menjaga daya beli masyarakat agar tetap terjaga selama masa pandemi ini. Terdapat pula Program Keluarga Harapan atau PKH. Program Keluarga Harapan ini adalah bantuan bersyarat kepada keluarga miskin atau yang disebut dengan KM yang selanjutnya ditetapkan sebagai peserta Program Keluarga Harapan yang biasa disebut sebagai KPM PKH atau Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan.

Kepengurusan Kartu Indonesia Pintar atau KIP, Bantuan Pangan Non Tunai atau BPNT, dan Program Keluarga Harapan atau PKH tersebut akan dapat dinikmati jikalau warga sudah memiliki Kartu Keluarga Sejahtera atau KKS yang dapat diproses melalui nama warga yang datanya telah diinput ke dalam data Kementerian Sosial yaitu data yang biasa disebut Data Terpadu Kesejahteraan Sosial atau DTKS (Firdaus et al., 2016: 11). Dimana Data Terpadu Kesejahteraan Sosial ini berjalan sesuai Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2019 tentang pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial melalui tahapan yang pertama adalah pendataan melalui proses pengumpulan data dengan metode yang sudah diatur oleh Kementerian Sosial. Kemudian yang kedua adalah verifikasi dan validasi dimana terdapat proses pemeriksaan kesesuaian data yang sudah dilakukan pendataannya diawal agar semakin valid datanya. Yang ketiga adalah penetapan data yang sudah diinput dan divalidasi dan yang keempat adalah pengesahan data yang sudah melalui proses perbaikan dan pemeriksaan.

Terdapat pula beberapa pelayanan lain seperti pengajuan Kartu Indonesia Sehat atau KIS dimana kartu tersebut merupakan salah satu program dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Penerima Bantuan Iuran atau BPJS PBI. Kartu Indonesia Sehat atau KIS pada awalnya merupakan kartu pengganti identitas warga masyarakat yang sebelumnya memegang kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat atau Jamkesmas (Machmud, 2008: 7). KIS juga awalnya merupakan kartu identitas untuk peserta program BPJS PBI dimana iuran bulanannya dibayarkan oleh pemerintah.

Kartu Indonesia Sehat merupakan satu kartu dengan fungsi dapat memfasilitasi jaminan bagi kesehatan kepada seluruh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan secara gratis. Pengguna kartu KIS sendiri dapat menggunakan fungsi kartu KIS pada setiap Fasilitas Kesehatan atau Faskes tingkat pertama sampai tingkat selanjutnya. Kemudian sejak tahun 2018 telah ditetapkan bahwa pemilik kartu KIS dalam peserta program BPJS PBI adalah dikategorikan sebagai masyarakat miskin dan kurang mampu (Machmud, 2008: 7).

Mereka dengan otomatis akan terdaftar menjadi peserta BPJS PBI apabila sudah terdata dalam Dinas Sosial tiap daerah . Kemudian KIS ini segera didistribusikan pada setiap daerah baik desa maupun di kelurahan dari tiap peserta BPJS PBI yang nantinya akan ada pembaharuan data berdasar dengan hasil rekonsiliasi yang dilaksanakan oleh Kementerian Sosial pada kurun waktu enam bulan sekali. Sementara untuk masyarakat yang sebelumnya sudah merasakan fasilitas layanan pengobatan gratis dari kartu KIS ini namun

kemudian telah digolongkan dalam masyarakat yang dianggap mampu. Maka kartu KIS nantinya akan dinonaktifkan dan selanjutnya peserta harus mendaftar kembali menjadi peserta BPJS Mandiri (Soares et al., 2015: 14).

Kemudian yang terakhir terdapat Layanan Kesehatan Masyarakat atau biasa disebut LKM. LKM ini sendiri merupakan bantuan pelayanan apabila warga tak kunjung mendapatkan Kartu Indonesia Sehat atau KIS dari pemerintah untuk berobat dan bersifat sementara (Adha et al., 2019: 9). Pada tahun 2020 Pemerintah Kota Bekasi membuka fasilitas layanan kesehatan yang baru dalam rangka mengganti layanan Kartu Sehat Berbasis Nomor Induk Kependudukan atau KS NIK dengan Layanan Kesehatan Masyarakat atau LKM.

Pada tanggal 1 Januari 2020 Program ini digulirkan paska dihentikannya program Kartu Sehat Berbasis Nomor Induk Kependudukan atau KS NIK melalui Surat Edaran atau SE pada 29 November 2019, dengan nomor 440/7894/DINKES dan ditandatangani oleh Wali Kota Bekasi. Meski namanya diubah dan berganti menjadi LKM, masyarakat tetap mendapatkan fasilitas berupa layanan kesehatan. Terdapat pula perbedaan dari KS NIK dan LKM yaitu terdapat pada Sasarannya. Dimana KS NIK diperuntukkan bagi semua masyarakat Kota Bekasi baik dalam program peserta BPJS atau tidak, kecuali PBI. Tetapi pada LKM ini hanya khusus diberikan kepada masyarakat Kota Bekasi yang belum juga mempunyai jaminan kesehatan apapun (Adha et al., 2019: 9). Dalam persyaratan pengajuan surat rujukan berobat LKM masyarakat yang telah mempunyai NIK Kota Bekasi, KTP dan KK sebagai bagian dari salah satu syarat untuk mengajukan rekomendasi LKM. Dalam pemberian fasilitas program

rujukan LKM ini akan difokuskan pada rumah sakit pemerintah. Adapun untukantisipasi penuhnya penanganan pada RSUD yang telah kelebihan kuota pasien, maka terdapat pilihan untuk pasien nantinya juga dapat dirujuk ke beberapa rumah sakit swasta yang sudah mulai bekerjasama (Soares et al., 2015: 9).

Pada akhirnya Ternyata cukup sulit dan memakan waktu lama dalam proses pengajuan data serta surat menyurat tersebut, dikarenakan terlalu banyak proses birokrasi yang berlapis didalamnya (Ma'ruf, 2010: 10). Khususnya dalam pelayanan yang ditawarkan oleh Dinas Sosial Kota Bekasi seperti kepengurusan Kartu Indonesia Pintar atau KIP, Bantuan Pangan Non Tunai atau BPNT, dan Program Keluarga Harapan atau PKH bagi pemilik Kartu Keluarga Sejahtera atau KKS yang telah masuk dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial atau DTKS maupun bantuan Non-DTKS seperti Bantuan Langsung Tunai atau BST maupun pengajuan Kartu Indonesia Sehat atau KIS dan juga Layanan Kesehatan Masyarakat atau LKM yang nantinya diimplementasikan dalam surat keluaran rujukan rekomendasi dan sebagainya yang tentunya semua bantuan bersifat bebas biaya atau gratis yang akan diterima warga setempat bagi kalangan yang kurang mampu dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya (Machmud, 2008: 16).

Dari uraian diatas peneliti ingin meneliti bagaimana warga sekitar menyikapi akan adanya proses birokrasi yang begitu berlapis dalam pelayanan administrasi pada Dinas Sosial Kota Bekasi melalui pengamatan yang kemudian mengkorelasikan bagaimana sistem birokrasi yang berjalan pada administrasi Dinas Sosial Kota Bekasi dengan konsep birokrasi yang dikemukakan oleh Max

Weber tentang sebuah tipe yang rasional bagi birokrasi yang mempresentasikan bahwa suatu birokrasi dalam sebuah administrasi harusnya memiliki suatu wujud dimana seluruh fungsinya dijalankan dengan rasional (Idris, 2017: 13). Khususnya dalam pengimplementasian pelayanan masyarakat. Berdasar latar belakang di atas maka peneliti tertarik untuk mengkaji dan meneliti kembali tentang pandangan, persepsi, dan tantangan yang harus dilalui dalam melewati hambatan pengimplementasian birokrasi yang rasional dalam sistem administrasi pelayanan masyarakat pada Dinas Sosial Kota Bekasi.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasar latar belakang diatas ada beberapa masalah yang terkait bagaimana permasalahan berlapisnya birokrasi yang dilalui oleh warga dalam menghadapi peliknya sistem birokrasi pada administrasi pelayanan masyarakat di Dinas Sosial Kota Bekasi. Adapun beberapa masalah yang ditemukan oleh peneliti dalam melakukan penelitian di daerah tersebut yaitu :

- 1) Persepsi dan Pandangan warga Kota Bekasi terhadap sistem birokrasi pada administrasi pelayanan masyarakat di Dinas Sosial Kota Bekasi.
- 2) Perjalanan bagaimana warga Kota Bekasi melewati tantangan yang harus dilalui saat menghadapi sistem birokrasi pada administrasi pelayanan masyarakat di Dinas Sosial Kota Bekasi.
- 3) Sikap Warga dan pejabat Dinas Sosial saat menghadapi hambatan-hambatan yang ada dalam upaya perwujudan birokrasi yang rasional pada sistem administrasi pelayanan masyarakat pada Sosial Kota Bekasi.

- 4) Peliknya upaya pengimplementasian birokrasi yang rasional pada sistem administrasi pelayanan masyarakat pada Dinas Sosial Kota Bekasi.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasar apa yang sudah tertulis dari identifikasi masalah diatas, maka peneliti membuat rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pandangan warga Kota Bekasi terhadap sistem birokrasi pada administrasi pelayanan masyarakat di Dinas Sosial Kota Bekasi?
- 2) Apa saja hambatan dalam pengimplementasian birokrasi yang rasional pada sistem administrasi pelayanan masyarakat pada Dinas Sosial Kota Bekasi?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasar apa yang sudah tertulis dari rumusan masalah diatas, maka peneliti membuat tujuan penelitian sebagai berikut:

- 1) Agar dapat mengetahui bagaimana pandangan warga Kota Bekasi terhadap sistem birokrasi pada administrasi pelayanan masyarakat di Dinas Sosial Kota Bekasi.
- 2) Agar dapat mengetahui tentang apa saja hambatan dalam pengimplementasian birokrasi yang rasional pada sistem administrasi pelayanan masyarakat pada Dinas Sosial Kota Bekasi.

1.5. Manfaat Penelitian

Berdasar tujuan penelitian diatas maka peneliti mengharapkan beberapa manfaat dari hasil penelitian ini yaitu :

1.5.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis Penelitian ini diharapkan menjadi sebuah media pembelajaran tentang bagaimana memahami sistem birokrasi yang berjalan pada suatu administrasi dan mengkorelasikannya dengan konsep birokrasi yang rasional.

1.5.2. Manfaat Akademis

Secara akademis Penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta dapat memperkaya luasnya pengetahuan dalam bidang ilmu sosial dan juga ilmu politik khususnya dalam ilmu Sosiologi. Dan berharap menjadi referensi bagi banyak penelitian dimasa mendatang.

1.5.3. Manfaat Praktis

Kegunaan praktis pada penelitian ini berguna bagi pihak pemerintah yang dirasa bersangkutan dalam topik ini khususnya pada bidang pelayanan masyarakat. Dengan menulis penelitian ini diharapkan kepada seluruh bidang pemerintahan dari segala aparaturnya yang diharapkan mendapatkan gambaran akan sulitnya menghadapi birokrasi berlapis yang dihadapi oleh masyarakatnya hanya demi menjemput haknya. Dan sebagai input masukan bagi penelitian selanjutnya dalam kajian yang serupa tentang memahami bagaimana keluhan kesah warga Kota Bekasi dalam menghadapi peliknya perjalanan sistem birokrasi terhadap rumit dan lamanya kepengurusan surat-menyurat dalam semua layanan yang disediakan oleh Dinas Sosial Kota Bekasi.

1.6. Kerangka Pemikiran

Birokrasi umumnya seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintahan. Dan juga seringkali birokrasi itu diartikan sebagai *officialdom* atau mungkin bisa dikatakan sebagai kerajaan dari pejabat (Thoha, 2002: 23). Disebut demikian karena didalamnya berisi semua pejabat yang terstruktur seperti PNS yang sudah menjadi Kepala Dinas ataupun Kepala Badan dan Kepala Kantor. Terdapat pula Sekretaris Dinas, Sekretariat Dinas. Maka dari itu birokrasi mempunyai sumberdaya kekuasaan yang luar biasa tentang bagaimana suatu kebijakan dibentuk, diproses, serta di wujudkan bagi masyarakat sekitar yang bersangkutan.

Birokrasi memiliki posisi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai garda terdepan tentu saja ketika masyarakat ingin mendapatkan hak pelayanannya, pemerintahpun harus segera menyiapkan dan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Seperti itu yang seharusnya terwujud pada birokrasi (Thoha, 2007: 23). Sebelumnya pelayanan masyarakat sendiri tanpa adanya birokrasi pada administrasinya sudah memiliki konsep yang baik, yaitu berkonsep sebagai segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat maupun di daerah dalam bentuk barang atau jasa dalam tujuan sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan masyarakat sendiri pada dasarnya juga memiliki prinsip sebagai suatu perwujudan pelayanan masyarakat yang rasional adalah dengan adanya sebuah pelayanan yang berprinsip partisipatif, tidak diskriminatif lalu bersifat aksesibel dan juga memiliki prinsip berkeadilan.

Dari beberapa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah, pada faktanya adalah bagaimana sebenarnya tidak semudah itu menikmati semua pelayanan yang tersedia dari pemerintah daerah yang mungkin cukup terlihat meringankan kebutuhan masyarakat. Terlebih lagi bagi masyarakat miskin. Ternyata cukup sulit dan memakan waktu lama dalam proses pengajuan data serta surat-menyurat tersebut, dikarenakan terlalu banyak proses birokrasi yang berlapis didalamnya (Ma'ruf, 2010: 15).

Pada fenomena diatas kemudian dikorelasikan bagaimana sistem birokrasi yang berjalan pada administrasi pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah dengan konsep birokrasi yang dikemukakan oleh Max Weber tentang sebuah tipe yang rasional bagi birokrasi yang mempresentasikan bahwa suatu birokrasi dalam sebuah administrasi harusnya memiliki suatu wujud dimana seluruh fungsinya dijalankan dengan rasional. Dan dalam penelitian ini juga menjelaskan bagaimana dampaknya sistem birokrasi yang berjalan pada administrasi pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah tersebut terhadap masyarakat yang diamati dari proses perjalanan yang dilalui demi mencapai hak penuhnya.

Gambar 1.1.

Skema Konseptual Kerangka Berpikir

