

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori dan Konsep Birokrasi

2.1.1 Birokrasi

Secara etimologi birokrasi berasal dari kata “*bureau*” yang berarti meja kata “*kratia*” (*cratein*) yang berarti pemerintah. istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematika kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. birokrasi menjadi institusi yang dianggap paling mampu menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan secara terorganisir..

Blau dan Meyer (2010) birokrasi adalah sistem organisasi yang dibentuk untuk mengoordinasikan pekerjaan sejumlah besar individu secara teratur guna mencapai tujuan tertentu secara efisien. Perspektif ini menegaskan bahwa birokrasi merupakan mekanisme pengendalian dan koordinasi dalam sistem pemerintahan. birokrasi tidak hanya dipahami sebagai struktur organisasi, tetapi juga sebagai instrumen kekuasaan negara. birokrasi memiliki fungsi kontrol yang penting melalui struktur dan aturan formalnya, birokrasi berperan sebagai alat negara untuk mengarahkan, memantau, dan memastikan bahwa berbagai program serta kebijakan dijalankan sesuai tujuan.

Sementara itu, Dwiyanto (2018) menyatakan bahwa birokrasi merupakan institusi yang berperan sebagai pelaksana kebijakan publik dan penyedia layanan kepada masyarakat. Birokrasi sebagai penyedia layanan mencerminkan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan berfungsi sebagai mekanisme akuntabilitas negara, sehingga kebijakan yang dibuat benar-benar dapat memberikan manfaat

bagi masyarakat. Birokrasi berperan sebagai aktor utama dalam mewujudkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Selanjutnya, menurut Thoha (2014), birokrasi di Indonesia sering kali menghadapi permasalahan seperti prosedur yang berbelit, budaya paternalistik, serta kecenderungan kekuasaan yang terpusat, sehingga memengaruhi kualitas pelayanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi tidak hanya persoalan struktur formal, tetapi juga berkaitan dengan dinamika kekuasaan dan budaya organisasi yang berkembang di dalamnya.

Berdasarkan berbagai definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa birokrasi adalah sistem organisasi pemerintahan yang tersusun secara hierarkis dan formal, berlandaskan aturan yang jelas, serta berfungsi sebagai pelaksana kebijakan dan penyedia pelayanan publik. Birokrasi juga merupakan instrumen kekuasaan yang memiliki peran strategis dalam menentukan efektivitas pemerintahan dan kualitas pelayanan kepada masyarakat

2.1.2 Teori Birokrasi Max Weber

Weber (1947) memandang birokrasi sebagai bentuk organisasi rasional yang dirancang untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam perspektif Weber, birokrasi merupakan tipe ideal (*ideal type*) dari organisasi modern yang didasarkan pada rasionalitas legal-formal, di mana kewenangan diperoleh melalui aturan hukum yang sah (*legal-rational authority*). Birokrasi bukan sekadar struktur administratif, melainkan suatu sistem yang menekankan keteraturan, pembagian kerja yang jelas, hierarki kewenangan, serta penggunaan aturan tertulis dalam setiap proses penyelenggaraan organisasi.

Birokrasi muncul sebagai konsekuensi dari perkembangan masyarakat modern yang semakin kompleks. Negara modern membutuhkan sistem administrasi yang mampu bekerja secara sistematis, teratur, dan dapat diprediksi. Oleh karena itu, birokrasi ideal dicirikan oleh pembagian kerja yang jelas, sistem hierarki yang tegas, penggunaan aturan tertulis, profesionalisme aparatur, serta hubungan kerja yang impersonal. Birokrasi dipandang sebagai instrumen rasional untuk menjamin stabilitas, kepastian hukum, dan keteraturan sosial (Weber, 1947).

Adapun beberapa tipe ideal birokrasi menurut Max Weber adalah sebagai berikut:

1. *Hierarchical Structure* (Struktur Hierarkis)

Menurut Weber, birokrasi disusun dalam struktur hierarki yang jelas dan bertingkat. Setiap jabatan memiliki tanggung jawab dari level tertinggi hingga terendah. Hierarki menjadi instrumen untuk menjaga stabilitas dan memastikan kebijakan yang ditetapkan oleh elite politik dapat diimplementasikan secara sistematis oleh aparatur di bawahnya.

2. *Management by Rules* (Berdasarkan Aturan)

Menurut Weber, Aturan ini menjadi pedoman dalam pengambilan keputusan serta pelaksanaan tugas administratif. Prinsip ini memperlihatkan bahwa kekuasaan harus dijalankan melalui legitimasi hukum, bukan berdasarkan kehendak pribadi.

3. *Organization by Functional Specialty* (Pembagian Kerja Berdasarkan Spesialisasi)

Weber menekankan pentingnya pembagian kerja sesuai dengan keahlian dan fungsi masing-masing jabatan. Setiap pegawai memiliki tugas spesifik yang mendukung efisiensi organisasi. Spesialisasi ini memperkuat kapasitas negara dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik secara profesional dan tepat sasaran, sehingga birokrasi tidak hanya berperan sebagai pelaksana kepentingan politik, tetapi juga sebagai lembaga yang bekerja secara teknis dan profesional untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan berkualitas.

4. *purposely Impersonality* (Impersonalitas)

Prinsip ini menekankan bahwa pelayanan dan keputusan birokrasi harus bersifat objektif, tanpa dipengaruhi kepentingan pribadi. Hal ini penting untuk menjaga netralitas birokrasi atau intervensi politik yang dapat merusak profesionalisme aparatur negara.

5. *Employment Based on Technical Qualification* (Rekrutmen Berdasarkan Kualifikasi Teknis)

Weber menekankan bahwa proses pengangkatan pegawai dalam birokrasi harus mempertimbangkan kapasitas dan keahlian yang relevan dengan jabatan yang diemban, bukan karena faktor kedekatan dengan penguasa atau kepentingan politik tertentu.

2.2 Kinerja Birokrasi

Kinerja birokrasi dapat dipahami sebagai tingkat keberhasilan aparatur pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam perspektif

administrasi publik dan ilmu politik, kinerja birokrasi tidak hanya berkaitan dengan hasil kerja aparatur pemerintah, tetapi juga mencerminkan bagaimana birokrasi melaksanakan kewenangan negara dalam memenuhi kepentingan publik serta menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Kinerja birokrasi yang baik menunjukkan bahwa birokrasi mampu menjalankan perannya secara profesional, responsif, dan bertanggung jawab sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Sedarmayanti, 2017).

Menurut Dwiyanto (2018) kinerja birokrasi dalam pelayanan publik dapat dilihat melalui beberapa indikator utama, yaitu sebagai berikut :

1. Produktivitas

Produktivitas berkaitan dengan kemampuan aparatur birokrasi dalam melaksanakan pelayanan publik dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal.

2. Kualitas Layanan

Kualitas layanan menunjukkan kemampuan aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pelayanan yang berkualitas tercermin dari kemudahan prosedur, ketepatan waktu pelayanan, serta sikap aparatur yang ramah dan profesional dalam melayani masyarakat.

3. Responsivitas

Responsivitas menunjukkan kemampuan birokrasi dalam memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta memberikan respon yang cepat terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

4. Responsibilitas

Responsibilitas berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan harus sesuai dengan aturan, prosedur, dan prinsip yang berlaku. Aparatur birokrasi dituntut untuk menjalankan tugasnya secara profesional serta mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam organisasi pemerintahan.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas menunjukkan kemampuan aparatur pemerintah dalam mempertanggungjawabkan setiap tindakan, kebijakan, dan keputusan yang diambil kepada masyarakat. Birokrasi perlu menjalankan prinsip akuntabilitas melalui penyelenggaraan pelayanan yang transparan dan bertanggung jawab, serta memberikan pelayanan yang adil tanpa menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki.

Berdasarkan uraian tersebut, kinerja birokrasi dapat dipahami sebagai cerminan dari kemampuan aparatur pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal ini tercermin melalui produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Kelima indikator tersebut menjadi aspek penting dalam memahami bagaimana birokrasi menjalankan perannya sebagai pelaksana kebijakan pemerintah sekaligus sebagai institusi yang melayani kepentingan masyarakat. Kinerja birokrasi yang baik tidak hanya berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik, tetapi juga berperan dalam memperkuat legitimasi pemerintah

serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

2.3 New Publik Service (NPS)

New Public Service (NPS) merupakan konsep yang dikembangkan oleh Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt sebagai respons terhadap paradigma New Public Management (NPM) yang menempatkan masyarakat sebagai pelanggan (*customer*) yang harus memperoleh pelayanan secara efisien, maka New Public Service memandang masyarakat sebagai warga negara (*citizens*) yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan serta memperoleh pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan bersama. Konsep ini menekankan bahwa tujuan utama birokrasi bukan sekadar meningkatkan efisiensi organisasi, melainkan memberikan pelayanan yang mencerminkan nilai-nilai demokrasi, keadilan, akuntabilitas, dan kepentingan publik. (Denhardt & Denhardt, 2015).

New Public Service memiliki tujuh prinsip utama yang menjadi pedoman bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Prinsip-prinsip tersebut menggambarkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya bertujuan mencapai target organisasi, tetapi juga mengutamakan kepentingan masyarakat serta memperkuat hubungan antara pemerintah dan warga negara. (Denhardt & Denhardt, 2015).

1. Serve citizens, not customers, pemerintah harus memandang masyarakat sebagai warga negara yang memiliki hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Seek the public interest, yaitu setiap kebijakan maupun pelayanan yang diberikan harus mengutamakan kepentingan publik.
3. Value citizenship over entrepreneurship, pemerintah harus lebih mengutamakan nilai-nilai pelayanan kepada masyarakat dibandingkan orientasi bisnis ataupun keuntungan organisasi.
4. Think strategically act democratically, pemerintah harus memiliki perencanaan yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
5. Recognize that accountability is not simple, yaitu akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditujukan kepada pimpinan organisasi ataupun ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga kepada masyarakat sebagai penerima pelayanan publik.
6. Serve rather than steer, pemerintah harus mampu menjadi fasilitator yang membantu masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan yang berlaku.
7. Value people not just productivity, Keberhasilan pelayanan tidak hanya ditentukan oleh tingginya produktivitas organisasi, tetapi juga oleh kualitas hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, New Public Service menempatkan pelayanan publik sebagai bentuk pengabdian pemerintah kepada masyarakat yang berlandaskan pada nilai demokrasi, partisipasi, dan kepentingan publik. penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan aparatur yang mampu membangun hubungan pelayanan yang partisipatif, responsif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat secara bertanggung jawab.

2.4 Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan fungsi utama birokrasi sebagai representasi negara dalam memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Pelayanan publik mencerminkan hubungan antara negara dan masyarakat, di mana pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan yang layak, adil, dan berkualitas kepada masyarakat. Pelayanan publik tidak hanya dipahami sebagai proses pemberian layanan administratif semata, tetapi juga sebagai bentuk pelaksanaan fungsi negara dalam memenuhi kepentingan publik serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (Prasojo & Kurniawan, 2018).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyediaan layanan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Undang-undang tersebut menekankan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus berlandaskan prinsip kepastian hukum, kesamaan hak, profesionalitas, partisipasi, keterbukaan, akuntabilitas, ketepatan waktu, serta kemudahan dan keterjangkauan, sebagai upaya untuk menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, Sinambela (2019), menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah aktivitas yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat bersama. Pelayanan tersebut bertujuan memberikan kepuasan kepada masyarakat, meskipun output yang dihasilkan tidak selalu berwujud secara fisik. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik menuntut aparatur pemerintah yang profesional, bertanggung jawab, serta memiliki komitmen tinggi dalam menjaga dan meningkatkan kualitas pelayanan.

Berbagai pandangan tersebut menunjukkan bahwa pelayanan publik pada hakikatnya merupakan instrumen utama negara dalam mewujudkan tanggung jawab konstitusionalnya kepada masyarakat. Pelayanan publik tidak sekadar proses administratif, melainkan manifestasi konkret dari relasi antara negara dan warga negara yang menuntut adanya kepastian hukum, keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas. Dengan demikian, keberhasilan pelayanan publik tidak hanya diukur dari terselenggaranya prosedur secara formal, tetapi juga dari sejauh mana pelayanan tersebut mampu memenuhi harapan, memberikan kepuasan, serta menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara secara adil dan berkualitas.

2.5 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Peneliti & Tahun	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Keterbatasan/Gap
1.	Ekowati & Akbar (2023)	Kinerja aparatur pemerintahan dalam pelayanan publik di Kantor UPT Samsat Binjai	Kinerja aparat belum optimal karena sarana prasarana dan faktor SDM memengaruhi efektivitas layanan.	Fokus pada UPT Samsat dan layanan pajak, bukan kantor kecamatan secara umum
2	Potolau (2020)	Etika birokrasi dan kinerja terhadap kualitas pelayanan publik di kantor Camat Kota Bitung	Etika birokrasi dan kinerja pegawai berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik di kantor Camat.	Belum mengaitkan secara komprehensif tipe ideal birokrasi
3	Rukmana & Maryani (2025)	Kinerja pelayanan administrasi kependudukan di	Produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, dan akuntabilitas	Fokus hanya pada layanan administrasi kependudukan saja,

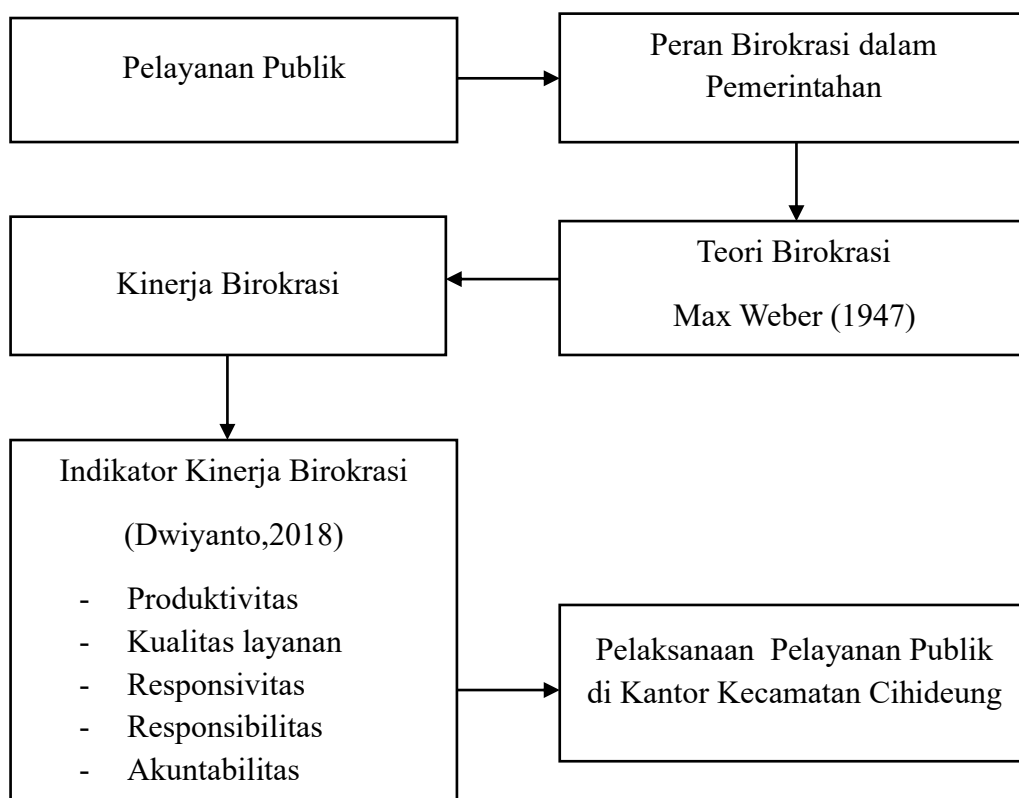
No	Peneliti & Tahun	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Keterbatasan/Gap
		Kantor Kecamatan Sindangkerta	memengaruhi kinerja layanan publik administrasi kependudukan di level kecamatan.	belum luas ke semua fungsi pelayanan publik.
4	Pratama (2021)	Kapasitas birokrasi pemerintah daerah dan kinerja pelayanan publik di Palembang	Kapasitas birokrasi lokal sangat menentukan kualitas layanan, dibangun melalui sistem, SDM, dan kebijakan adaptif.	Fokus di level pemerintah kota, bukan spesifik kecamatan.
5.	Poernomo, Novi Yanto & Punawan (2025)	Evaluasi Kinerja Pelayanan Publik di Kecamatan Teluk Segara Kota Bengkulu	Kinerja pelayanan publik berjalan cukup baik, namun masih perlu peningkatan pada kejelasan informasi, konsistensi SOP, dan sikap aparatur	Belum menganalisis secara mendalam mengenai keterkaitan antara struktur birokrasi dan kinerja pelayanan publik di tingkat kecamatan

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu diatas , terlihat bahwa sebagian besar kajian lebih banyak membahas kinerja pelayanan publik dari sisi kualitas layanan, etika birokrasi, dan kapasitas birokrasi. Namun, masih terdapat ruang untuk mengkaji kinerja birokrasi secara lebih menyeluruh, khususnya di tingkat kantor kecamatan, dengan melihat tidak hanya aspek administratif, tetapi juga dinamika politik yang memengaruhi pelaksanaan pelayanan publik. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi relevan karena berupaya melengkapi kekurangan tersebut dan memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai kinerja birokrasi dalam menjalankan fungsi pelayanan publik.

2.5 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2

Kerangka Pemikiran



Berdasarkan skema kerangka pemikiran di atas menggambarkan alur untuk menjelaskan proses rencana penelitian yang akan dilaksanakan, penelitian ini berangkat dari kajian mengenai pelayanan publik sebagai salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik pada dasarnya dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah yang memiliki kewenangan formal untuk menjalankan kebijakan, mengatur prosedur pelayanan, serta memastikan terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Peran birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dipahami melalui teori birokrasi Max Weber (1947) yang menekankan bahwa birokrasi ideal dibangun atas prinsip rasional-legal. Prinsip tersebut mencakup adanya pembagian tugas yang jelas, struktur organisasi yang hierarkis, aturan dan prosedur yang bersifat formal, serta profesionalitas aparatur dalam menjalankan tugasnya. Selanjutnya, keberhasilan birokrasi dalam menjalankan fungsi pelayanan publik dapat dilihat melalui kinerja birokrasi. Kinerja birokrasi menggambarkan tingkat keberhasilan aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam penelitian ini, analisis kinerja birokrasi mengacu pada indikator yang dikemukakan oleh Dwiyanto (2018) meliputi produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Berdasarkan indikator-indikator tersebut, penelitian ini berupaya menganalisis kinerja birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Cihideung.