

Perilaku Birokrat Garis Depan (Street Level Bureucrats) Dalam Pelayanan Publik

¹Iswahyudi

¹Prodi Ilmu Pemerintahan, FISIP, IISIP YAPIS Biak
Email: dewa2407.iisip@gmail.com

Abstrak

Perilaku birokrasi tercermin dari perilaku manusia (birokrat), dimana seperangkat perbuatan individu kemudian menjelma menjadi perilaku kelompok. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kepustakaan (library search), yaitu serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data Pustaka. Studi pustaka digunakan dengan mengumpulkan data-data yang ada kemudian memahami dari setiap kesimpulan dan mengambil sumber-sumber data tersebut untuk dijadikan literatur dan referensi dalam memahami dan menganalisa penelitian. Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh penulis dapat disimpulkan bahwa perilaku birokrasi berkaitan erat satu sama lain dan saling memberi penguatan satu sama lain untuk memberi perubahan menyeluruh pada organisasi, baik organisasi publik maupun organisasi bisnis, perilaku birokrasi dalam pelayanan publik dapat dilihat dari motivasi kerja, tanggung jawab dan disiplin.

Kata Kunci: Perilaku, *Street Level Bureucrats*, Pelayanan Publik.

PENDAHULUAN

Birokrasi pemerintah merupakan suatu organisasi yang memiliki struktur dan prosedur dalam mencapai tujuannya. Hal ini mengindikasikan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang didesain untuk menyelesaikan tugas administrasi secara sistematis berdasarkan urutan pekerjaan individu. Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dan kapabilitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayan masyarakat yang secara hirarki sesuai dengan fungsi

dan tanggung jawab dalam tata administrasi.

Konsep perilaku birokrasi dalam pandangan Thoha (2002) dapat dipakai bersama dengan konsep perilaku organisasi karena pada dasarnya birokrasi maupun organisasi adalah merupakan suatu sistem yang ditopang oleh manusia yang berusaha mencapai tujuan dan selalu berperilaku. Konsep perilaku organisasi menurut Robbins (2008:11) merupakan perilaku organisasi sebagai bidang studi yang menyelidiki

pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan menerapkan ilmu pengetahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Sedangkan Davis (1989:5) berpendapat bahwa perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi.

Dalam organisasi, hasil yang diinginkan dari setiap perilaku adalah performanya sebagaimana Winardi (2004:199) menyatakan bahwa, perilaku yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas-tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai sasaran-sasaran sesuatu tugas. Para pejabat publik perlu memahami bahwa dalam birokrasi pemerintahan khususnya dalam pelayanan publik, dimensi manusia perlu mendapat perhatian yang serius. Penempatan kembali faktor manusia dalam organisasi adalah menjadi penting, dimana manusia dijadikan sebagai dimensi penentu utama keberhasilan

sebuah organisasi termasuk didalamnya birokrasi pelayanan publik, disamping dimensi lainnya yakni dimensi teknis dan dimensi konsep. Jika dimensi ini berinteraksi (dimensi teknik, konsep, dan manusia), maka akan mampu menimbulkan suatu kegiatan organisasi yang efektif.

Dimensi teknis menekankan pada kecakapan yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi. Dimensi ini berisikan keahlian-keahlian birokrat atau manajer dibidang teknis yang diperlukan menggerakkan organisasi, misalnya keahlian komputer. Dimensi kedua adalah dimensi konsep yang merupakan motor penggerak dari dimensi pertama dan amat erat hubungannya dengan dimensi ketiga yakni dimensi manusia (dalam hal ini adalah sikap dan perilaku). Jika birokrat dalam bekerja hanya mengandalkan pada dimensi pertama, dan mengabaikan dimensi kedua, atau bahkan menelantarkan dimensi ketiga, maka akan menimbulkan suatu iklim yang tidak respektif terhadap faktor pendukung utama organisasi yakni manusia pekerja.

Ilmu perilaku organisasi mengurangi sikap birokrat yang tidak respectif tersebut, dengan menarik sebagian pandangannya terpusat pada perilaku manusia itu sendiri sebagai dimensi ketiga dalam sebuah organisasi. Ternyata, dimensi manusia khususnya pada aspek perilaku manusia (dalam artikel ini disebut sebagai perilaku birokrat garis-depan), yang amat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik. Menurut Jeremy Pope dalam Mochtar dan Halili (2009) tidak maksimalnya pelayanan publik, salah satunya karena terjangkitnya pelayanan publik yang tidak berintegritas dan perilaku koruptif, dalam konteks inilah menjadi relevan perbaikan pelayanan publik, pelayanan publik yang baik menjadi salah satu jalan mencegah terjadinya korupsi.

Perilaku birokrasi tercermin dari perilaku manusia (birokrat), dimana seperangkat perbuatan individu kemudian menjelma menjadi perilaku kelompok, dan akhirnya menjadi representasi perilaku organisasi yang kemudian dimaknai sebagai perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi menurut

Ndraha (2003:521) terbentuk dari interaksi antara karakteristik individu, dan karakteristik birokrasi (organisasi) atau lebih spesifik lagi antara struktur dan aktor (pejabat). Teori perilaku birokrasi merupakan pertemuan antara elemen organisasi sebagai kelembagaan dan perilaku manusia yang menjalankan organisasi tersebut (Heady, 1966:516).

Adapun elemen perilaku manusia dalam birokrasi ialah objektif, tepat, dan konsisten lebih lanjut Friedrich dalam Hamzah (2014) menyatakan bahwa perilaku birokrasi merupakan perilaku yang selalu mencapai kondisi normal, layak dan tepat. Teori ini mengindikasikan perilaku birokrasi untuk mengungkapkan fakta secara transparan, kemudian menyesuaikan antara kualitas layanan dengan tingkat kebutuhan masyarakat, terakhir ialah menekankan pada ketepatan waktu, dimana ketepatan waktu adalah momentum yang membutuhkan layanan, apabila tertunda maka dianggap layanan sudah tidak berlaku lagi

Momentum reformasi yang ditandai dengan jatuhnya pemerintah orde baru, sebenarnya selain dipicu oleh masalah ekonomi juga merupakan refleksi ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Akibatnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah makin rendah. Hal ini disinyalir antara lain karena rendahnya kualitas pelayanan birokrasi terhadap masyarakat yang sebagian besar dilakukan oleh pegawai negeri sipil. Rendahnya kualitas pelayanan publik ini antara lain disebabkan rendahnya diskresi birokrasi terutama pada level birokrat garis depan (*street level bureaucrats*) sehingga pelayanan yang dihasilkan kurang fleksibel, dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat secara riil dalam proses pemberian pelayanan publik, aparat birokrasi di garis depan (*street level bureaucrats*) seringkali dituntut dapat mengambil keputusan secara cepat, dan fleksibel (Astuti : 2011).

Menurut Ndraha (2009) bahwa "untuk mengukur perilaku birokrasi dalam jajaran organisasi pemerintah yaitu melalui karakteristik 1) ketaatan; 2)

ketekunan kerja; 3) pertanggungjawaban; 4) kepuasan dan 5) kedisiplinan". Karakteristik tersebut erat kaitannya dengan aktivitas pegawai/aparaturn pemerintah di dalam menjalankan tugasnya. Studi yang dilakukan oleh Hasniati (2008) menemukan beberapa bentuk perilaku diantaranya adalah perilaku mempersulit, superior, pengabaian (*playing ignorant*), perlakuan khusus, yang kesemuanya adalah termasuk perilaku-perilaku menyimpang dari prosedur yang telah ditetapkan dalam pelayanan publik. Demikian halnya dengan studi yang dilakukan oleh Lukman (2012) menyimpulkan bahwa dalam pelayanan penerbitan surat izin usaha perdagangan pada pemerintah Kota Makassar ditemukan adanya perilaku-perilaku yang mengakibatkan terjadinya red tape. Perilaku-perilaku tersebut berdampak pada kualitas pelayanan publik yang diberikan

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif yaitu memberikan gambaran tentang perilaku birokrasi dalam

pelayanan publik Jenis penelitian yang digunakan adalah studi pustaka/*library research* yaitu mengumpulkan data atau karya tulis ilmiah yang bertujuan dengan obyek penelitian atau pengumpulan data yang bersifat kepustakaan. Atau telaah yang dilaksanakan untuk memecahkan suatu masalah yang pada dasarnya tertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka yang relevan. Sumber data primer yang digunakan adalah buku yang berkaitan dengan birokrat garis depan. Adapun sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku tentang birokrat garis depan. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dipakai adalah studi pustaka (*library research*). Studi pustaka merupakan suatu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian dengan mengumpulkan data-data dan sumber-sumber penelitian melalui buku, jurnal, majalah, surat kabar dan lain-lain. Dalam penelitian ini, metode analisis yang dipakai adalah analisis isi. Studi pustaka digunakan dengan mengumpulkan data-data yang ada

kemudian memahami dari setiap kesimpulan dan mengambil sumber-sumber data tersebut untuk dijadikan literatur dan referensi dalam memahami dan menganalisa penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perilaku organisasi akan selalu berhubungan dengan pekerjaan dan situasi lingkungan maka akan banyak perilaku yang saling berkaitan pula seperti tugas, kerja, kehadiran, perpindahan pekerjaan, produktivitas, penampilan manusia dan manajemen. Perilaku organisasi mengajarkan tiga faktor penentu perilaku dalam organisasi yaitu individu, kelompok dan struktur. Selain itu, perilaku organisasi menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh tentang individu, kelompok dan pengaruh dari struktur terhadap perilaku untuk membuat organisasi bekerja lebih efektif.

Adapun di dalam penelitian ini perilaku birokrat garis depan dilihat berdasarkan;

1. Motivasi kerja

Motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja.

Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi (tujuan kerja). Sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong diri pegawai untuk berusaha mencapai prestasi kerja secara maksimal. Sikap mental seorang pegawai harus sikap mental yang siap secara psikofisik (siap secara mental, fisik, tujuan, dan situasi). Artinya, seorang pegawai harus siap mental, mampu secara fisik, memahami tujuan utama dan target kerja yang akan dicapai, mampu memanfaatkan, dan menciptakan situasi kerja. Dalam Mangkunegara (2005) Mc Clelland berpendapat bahwa “ada hubungan yang positif antara motif berprestasi dengan pencapaian kinerja”. Motif berprestasi adalah suatu dorongan dalam diri pegawai untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan sebaik-baiknya agar mampu mencapai prestasi kerja (kinerja) dengan predikat terpuji.

Dengan adanya motivasi berupa dorongan individu yang berasal dari dalam diri yang berpengaruh, membangkitkan, mengarahkan dan memelihara perilaku seseorang yang

berkaitan dengan lingkungan kerja sehingga nantinya dapat memperoleh kinerja yang baik dalam menyelesaikan tugasnya. Motivasi merupakan salah satu fungsi dari kinerja, dengan demikian apabila terdapat kekurangan dalam hal motivasi dalam diri seseorang maka bisa berpengaruh negatif terhadap kinerja dalam menyelesaikan tugasnya.

2. Tanggung Jawab

Ketiadaan rincian tugas dan tanggung jawab akan mengakibatkan seorang pemegang jabatan merasa kurang jelas dengan apa yang harus dilaksanakannya. Ia tidak mengetahui target yang harus dicapai. Organisasi yang tidak memperhatikan keberadaan deskripsi kerja ini akan menjadi tidak efektif. Padahal organisasi pada dasarnya diadakan untuk memungkinkan setiap anggotanya mempunyai tugas, wewenang dan tanggung jawab tertentu. Ketiga hal itu akan memberikan sumbangan tertentu bagi pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Rincian tugas dan tanggung jawab diketahui serta disusun berdasarkan informasi yang telah dihasilkan oleh analisis kerja.

Menurut Bernardin (2003), analisis kerja adalah suatu proses yang sistematis untuk mengumpulkan informasi mengenai pekerjaan, jabatan dan hubungan antar pekerjaan. Analisis kerja menghasilkan informasi tentang tuntutan jabatan, yang selanjutnya digunakan untuk mengembangkan rincian tugas dan tanggung jawab serta spesifikasi jabatan. Tugas merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan antara tugas pokok dan fungsi. Tugas adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan. Tugas tersebut harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Tanggung jawab adalah suatu keadaan yang mana seseorang harus menjamin segala sesuatunya (proses, hasil akhir, dan sebagainya). Bila jaminan itu tidak sesuai dengan yang diucapkannya, maka ia dapat diperkarakan / dipersalahkan / dituntut. Dalam pengertian tanggung jawab itu, terkandung hal-hal yang mendukung terlaksananya penjaminan

bahwa segala sesuatunya akan berjalan sesuai dengan yang diharapkannya.

3. Disiplin

Disiplin sebagaimana asal katanya discipline (inggris) yang berarti tertib, taat, mengendalikan tingkah laku, penguasa diri, kendali diri, latihan membentuk, meluruskan atau menyempurnakan sesuatu, sebagai kemampuan mental atau karakter moral, hukum yang diberikan untuk melatih atau memperbaiki, kumpulan atau sistem peraturan bagi tingkah laku. Berbagai penelitian yang telah dilakukan para ahli manajemen dan pengalaman para praktisi dalam berbagai organisasi, menyatakan bahwa salah satu indikator manajemen sumber daya manusia yang efektif adalah kedisiplinan yang berkaitan langsung dengan keberhasilan peningkatan kinerja, baik pada tingkat personal, kelompok kerja dan pada tingkat organisasi. Hal ini karena kedisiplinan dalam kaitannya dengan kinerja dan produktivitas kinerja itu sendiri memuat semua hal yang diperlukan dalam proses kerja yang efektif, sebagaimana dijelaskan melalui aspek-aspek yang terkandung dalam

kedisiplinan, yaitu: persepsi sebagai motif yang mendorong untuk menghargai orang lain sehingga terkondisikan ketentraman atau ketenangan dalam bekerja (aspek psikologis), relevansi sikap pegawai dengan standar serta tujuan yang dirumuskan dalam organisasi (aspek personal), kecenderungan meleburnya sikap individu dalam kehidupan kelompok (aspek sosial), dan lingkungan kerja yang kondusif karena berkembangnya nilai-nilai kebersamaan menjadi aspek lingkungan yang mengembangkan fungsi kedisiplinan dalam bekerja. Kedisiplinan seharusnya adalah keadaan tertib dimana orang yang tergabung dalam organisasi tunduk pada peraturan yang telah ada.

PENUTUP

Kesimpulan dari hasil kajian yang telah dilakukan yaitu perilaku birokrasi berkaitan erat satu sama lain dan saling memberi penguatan satu sama lain untuk memberi perubahan menyeluruh pada organisasi, baik organisasi publik maupun organisasi bisnis, perilaku birokrat garis depan dalam pelayanan

publik dapat dilihat dari motivasi kerja, tanggung jawab dan disiplin.

DAFTAR PUSTAKA

- Davis, Keith dan John W. Newstrom. 1996, *Prilaku Dalam Organisasi*, Penerjemah : Agus Dharma, Erlangga, Jakarta.
- Edyanto, Karsiman. 2018. "Leadership Bupati Dalam Pembangunan Di Kabupaten Tandrauw (Studi Kepemimpinan Bupati Tandrauw)." *Sosio e-kons* 10(2): 143.
- Gartson, David and Debra Steward. 1993. *Organization Behavior and Public Management*. New York : Marcell Dekker Inc.
- Hamzah, Onno Sahlania. 2014, *Perilaku Birokrasi Pemerintah Dalam Pelayanan Puskesmas Di Kota Makassar* Jurnal Administrasi Publik, Volume 4 No. 1.
- Hasniati, 2008. *Perilaku Pelayanan Birokrat Garis-Depan (Studi tentang Interaksi Birokrat Kepolisian dengan Warga Masyarakat Dalam Pelayanan Surat Izin Mengemudi di Kota Makassar)*" Disertasi, Program Doktor Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Malang.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage Foundation.
- Lukman, 2012. *Red Tape Dalam Pelayanan Birokrasi (Studi Kasus pada Pelayanan Izin Usaha Perdagangan di Kota Makassar)*. Disertasi. Program Pascasarjana



- Universitas Hasanuddin,
Makassar.
- Mangkunegara, Anwar Prabu. 2005. Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan. Cetakan Keenam. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nawawi, Zaidan. 2007 Analisis tentang Profesionalisme Aparatur Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah. Palembang: Universitas Sjakhyakirti.
- Robbins, S.P. dan Timothy A. J. 2008. Perilaku Organisasi. Penerjemah Diana Angelica. Jakarta : Salemba Empat.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2007. *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Sri, Juni Astuti. 2009. Bureucratic discretion Analisis Interaksi Budaya Politik, Struktur Birokrasi, dan budaya birokrasi pemerintah daerah. Sidoarjo: Universitas Muhammadiyah.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. Budaya Organisasi. Jakarta : PT. RadjaGrafindo Persada.
- Thoha, Miftah. 2002. Perspektif Perilaku Birokrasi. Jakarta : PT. RadjaGrafindo Persada.
- Winardi, J. 2004. Manajemen Perilaku (Edisi Revisi). Jakarta : Kencana.