

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang tinjauan pustaka dari teori yang digunakan terkait dengan tema penelitian penulis yaitu mengenai Pelayanan Birokrat Garis Depan (*street level bureaucrat*) Dalam Parkir Berlangganan Di Kabupaten Jombang yang dimana dalam penelitian tersebut, penulis menggunakan teori yang telah di kenalkan oleh Michel Lipsky mengenai *street level bureaucrat* yang membahas birokrat garis depan yang memiliki peran dalam berinteraksi secara langsung dengan masyarakat untuk melayani pelayanan kepada masyarakat atau sering disebut dengan istilah *public service*. Beberapa pokok bahasan di dalam penelitian ini yaitu pertama pada penelitian terdahulu akan di jelaskan secara singkatnya tentang acuan penulis guna untuk mempermudah serta memperkaya sumber.

Dari sepuluh jurnal tersebut penulis masih menggunakan sesuai dengan tema yang masih berkaitan dengan tema penulis yaitu mengenai *street level bureaucrat*. Selanjutnya dalam bab ini juga akan membahas mengenai kerangka teori yang dimana kerang teori tersebut meliputi sepertihalnya pertama tentang *street level bureaucrat* sebagai suatu konsep yang ditemukan oleh Michel Lipsky, kedua mengenai permasalahan *street level bureaucrat* yang telah terjadi di kalangan masyarakat, ketiga mengenai model *street level bureaucrat* Michel Lipsky beserta gambarnya yang telah di elaborasi oleh Ham & Hill 1986 , keempat mengenai kekuatan dan kelemahan *street level bureaucrat* dan yang kelima mengenai parkir berlangganan.

## 2.1 Penelitian Terdahulu

Di dalam penelitian terdahulu merupakan salah satu acuan penulis untuk melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya sumber serta sebagai tolak ukur agar penulis mudah dalam mengkaji penelitian yang akan dilakukan. Dari Penelitian terdahulu tidak menemukan judul penelitian yang sama seperti dalam judul penelitian yang di lakukan oleh penulis. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai refrensi dalam memperbanyak bahan kajian pada penelitian ini. Berikut merupakan penelitian terdahulu dari beberapa jurnal yang masih ada kaitanya dengan penelitian ini.

Penelitian terdahulu pertama berjudul mengenai “Sikap Perilaku Birokrat Garis Depan Dalam Pelayanan Publik Di Tinjau Dari Prespekktif Islam”, di dalam penilitian ini penulis memakai teori yang telah di populerkan oleh Michel Lipsky mengenai *Street Level Bureucrat*. Penulis menggunakan teori tersebut karena menganggap bahwa teori tersebut cocok dengan permasalahan yang akan diteliti. Berdasarkan dengan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis maka penulis menyimpulkan bahwa pelayanan birokrat garis depan *street level bureaucrat* mampu meneladani Ahklak Rasulullah saw, bahwa di dalam pelayanan publik yang selama ini banyak mendapatkan kritikan dari masyarakat akan berubah menjadi lebih baik untuk menuju pelayanan yang banyak mendapatkan sanjungan dari masyarakat serta dapat terwujud pelayanan publik yang berkualitas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hasniati, “Sikap Perilaku Birokrat Garis Depan Dalam Pelayanan Publik Di Tinjau Dari Prespektif Syariat Islam” , Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin, Volume 17 Nomor 1 Tahun 2013,. Hlm.190

Penelitian terdahulu ke-dua berjudul mengenai “ Motivasi Pelayanan Pada Street Level Bureucracy (Studi Kasus Pegawai TK2D Badan Perpustakaan Dan Arsip Daerah Kabupaten Kutai Timur), di dalam penelitian ini penulis menggunakan teori *street level bureaucrat* yang di perkenalkan oleh Michel Lipsky konsep dan juga teori tersebut membahas mengenai birokrasi pelayanan publik yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Birokrat level bawah telah berhadapan dengan tugas-tugas yang memiliki karakteristik seperti pengambilan kebijakan controlversial, dimana membuat kebijakan personal bersifat langsung.

Atau immediate, redistributif dan alokatif dimana nantinya berhadapan langsung dengan reaksi masyarakat lalu dipengaruhi oleh karakter dari komunitas dan pengatur konflik dari Nurmadi sebagai pisau analisis dalam penelitian ini. Michel Lipsky berpendapat jika praktek *street level bureaucracy* untuk mengatasi situasi yang frustatif atau yang sulit, yaitu salah satunya sebagai upaya untuk keluar dari situasi frustatif antara besarnya permintaan pelayanan dan keterbatasan sumberdaya yang dimiliki jadi teori yang di jelaskan oleh Michel Lipsky memiliki dua konsep yaitu “ Public Service Secara Langsung” dan “ Pelaksana Penguasa”.<sup>2</sup>

Penelitian terdahulu ke-tiga berjudul mengenai “ Intervensi Pemerintah Daerah Terhadap *Street Level Bureucracy* Pelayanan Kesehatan Dasar Di Era Desentralisasi ”. Di dalam penelitian ini penulis membahas mengenai problematika *Street Level bureaucracy* oleh Michel Lipsky yang dimana birokrasi puskesmas dinamakan sebagai birokrat garis depan yang memiliki permasalahan tidak hanya menghadapi dilema antara tuntutan birokrasi yang profesional, hirakis, kaku

---

<sup>2</sup> Yulianti Rante, “Motivasi Pelayanan Pada Street Level Bureucracy (Studi Kausu Pegawai TK2 Badan Perpustakaan Dan Arsip Daerah Kabupaten Kutai Timur), Vol 13, Hal.4

dengan expetasi masyarakat yang mengharapkan pelayanan menjadi fleksibel dan efesien. Di dalam penelitian ini penulis menuliskan bahwa Lipsky dalam widiyaningrum.<sup>3</sup> *Street level burecracy* memiliki karakteristik kerja rutinitas yang dapat dikatakan tidak menentu serta di bawah tekanan atau tuntunan serta memiliki kewenangan.

Selain itu peneliti juga menjelaskan di Era Desentralisasi. *Street level bureaucracy* merupakan bagian memiliki peran yang dapat dikatakan sangat penting untuk melaksanakan implementasi kebijakan. Pada Undang-Undang 32 Tahun 2004, pengelolaan pelayanan publik merupakan domain dari kewenangan pemerintah daerah. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori yang di populerkan oleh Michel Lipsky tentang *Street level Bureucracy* yang dimana teori tersebut memiliki konsepsi yang menjelaskan bahwasanya memiliki ruang kebebasan didalam memhami kebijakan yang ada.<sup>4</sup>

Penelitian terdahulu ke-empat berjudul tentang “Potensi Diskresi Street Level Bureucrat Di Puskesmas Dalam Implementasi Universal Healt Coverage (Studi Kasus Puskesmas Krembangan Selatan Surabaya). Dalam penelitian ini membahas mengenai diskresi negatif mengenai pelaksanaan kebijakan nasional selalu dilakukan dengan cara yang berbeda oleh para aktor *street level bureuaucrat* dalam proses implementasinya. Kondisi tersebut merupakan sebuah permasalahan yang sering terjadi juga tidak diperhatikan dalam perumusan kebijakan, salah satunya tidak mempertimbangkan sisi implementasi tentang pelayanan kesehatan.

---

<sup>3</sup> Widyariset, Vol 15 No.1, April 2012

<sup>4</sup> Arief Priyo Nugroho, “Intervensi Pemerintah Daerah Terhadap Street Level Bureucracy Pelayanan Kesehatan Dasar Di Era Desentralisasi”, Pusat Humoniora Kesehatan Pemberdayaan Masyarakat, hlm. 208-210.

Yang dimana hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor salah satu diantaranya ,faktor permintaan masyarakat lalu kurangnya sumber daya manusia serta sarana dan prasana yang ada. Hal tersebut yang menjadikan diskresi dalam implementasi sebuah kebijakan yang telah telah dibuat. Kejadian seperti itulah telah membuat perilaku *street level bureaucrat* di puskesmas menjadi salah satu pertanda setiap kebijakan yang telah di implementasikan akan terjadi sebuah dikresi dalam pelayanan publik . maka dari itu hal tersebut telah menjadi perhatian serius untuk pemerintah.<sup>5</sup>

Penelitian terdahulu ke-lima diambil dari penelitian yang berjudul “Debirokratisasi Pelayanan Analisis Pelayanan Restribusi Parkir Di Pamekasan”. Dalam penelitian ini penulis mengangkat permasalahan mengenai *public service* mengarah pada kualitas pelayanan yang rendah yang telah diberikan oleh *street level bureaucrat* tentang pelayanan parkir berlangganan di Kabupaten Pamekasan salah satu kendala yang ada dalam penyelenggaraan parkir berlangganan yaitu belum adanya kerjasama yang optimal antara stakeholder, masih adanya juru parkir berlangganan yang memungut uang parkir, SDM pengawas yang masih dikatakan kurang optimal serta kurangnya sarana dan prasana yang ada.<sup>6</sup>

Indikator komunikasi yang baik dalam *public services* penulis menyebutkan ada tiga indikator diantaranya Transmisi merupakan penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu bentuk implementasi yang baik, kedua Kejelasan yang dimaksud kejelasan disini yaitu bagaiman komunikasi yang

---

<sup>5</sup> Arief Priyo Nugroho, “ Potensi Diskresi Street Level Bureaucrat Di Puskesmas Dalam Implementasi Universal Health Covarage (Studi Kausus Puskesmas Krembangan Selatan Surabaya)”, Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia Volume 03 No.03 September 2014,. Hlm.138-145.

<sup>6</sup> Syaiful Anam, “Debirokratisasi Pelayanan ( Analisis Pelayanan Restribusi Parkir Di Pamekasan)

telah diterima oleh pelaksana street level bureaucrats bersifat jelas serta tidak membingungkan seperti yang telah di contohkan dalam oleh penulis yaitu pengguna pengguna layanan parkir berlanggan telah menggunakan tempat area parkir khusus parkir tanpa membayar restribusi atau yang berkaitan dengan waktu tertentu seperti bebas parkir dan indikator ketiga konsistensi yang dimaksud penulis dalam penelitian ini yaitu dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan sifatnya jelas, Dikarenakan jika pemerintah mengubah-ubah peraturan yang ada maka kondisi di lapanganpun akan mengalami kebingungan.<sup>7</sup>

Penelitian terdahulu keenam mengenai “Integritas Birokrat Garis Depan (*street level bureaucrats*) dalam Pelayanan Kesehatan Gratis di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) ANDI MAKKASAU Kota Parepare”. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Edyanto menggunakan teori *street level bureaucracy* yang di pekenalkan oleh Michel Lipsky tersebut guna untuk mengetahui tentang bagaimana integritas birokrat garis depan (*street level bureaucrat*) dalam pelayanan Kesehatan yang sifatnya gratis berlokasi di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Parepare.

Dalam peneliatanya tersebut penulis menyimpulkan hasil penelitiannya bahwasanya dalam integritas pelayanan birokrat garis depan yang telah berhadapan langsung dengan masyarakat wajib mempunyai integritas didalam melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya menggunakan pendoman yang telah berlaku. Dalam jurnal tersebut penulis juga memberikan saran

---

<sup>7</sup> Ibid,Hlm.5

bahwa integritas street level bureaucrats masih ada hal yang perlu di perbaiki dalam menjalankan tugasnya dalam menjalankan fatwa kebijakan publik.<sup>8</sup>

Penelitian terdahulu ketujuh membahas tentang “*The interaction Model Between Street Level Bureucrats and the public in health Service Provision at Puskesmas*”. Penelitian yang dilakukan oleh Abdul Mahsyar tersebut penulis memakai teori dari Michel Lipsky dalam mengangkat penelitian tersebut peneliti memiliki alasan guna untuk mengetahui permasalahan yang nantinya untuk mempelajari dan menjelaskan dalam perilaku dan respon publik untuk mengatasi perilaku seperti yang ditunjukkan oleh petugas pelayanan kesehatan di birokrat garis depan dalam pelayanan puskesmas. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwasanya dalam mengatasi perilaku birokrat garis depan didalam pelayanan kesehatan masyarakat.

Puskesmas yang berlokasi di Makassar tersebut telah menunjukkan beberapa jenis mekanisme *coping* yakni diantaranya pembatasan layanan, layananana penjataan, perlakuan khusus, kebodohan, serta perilaku memprioritaskan. Segala macam dalam mengatasi perilaku yang telah diperlihatkan oleh birokrat garis depan terhadap pelayanan kesehatan di Makassar dapat dikatakan tidak konstan atau situasional yang dimana tergantung pada kondisi pasien (layanan akseptor) dikarenakan, pada setiap layanan performing terhadap individu mendapatkan

---

<sup>8</sup> Edyanto , “ Integritas Birokrat Garis Depan (*street level bureaucrats*) dalam Pelayanan Kesehatan Gratis di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) ANDI MAKKASAU Kota Parepare”, Volume 2- Nomor 1, April (2017). Hlm 12-18

perlakuan berbeda ketika para birokrat garis depan menghadapi klien serta dalam situasi yang berbeda juga.<sup>9</sup>

Penelitian terdahulu yang kedelapan berjudul “*Street level Bureaucracy Bureaucratic Strategies Initiated Form Bottom Level* “ penelitian yang dilakukan oleh Novia Kencana menggunakan teori *street level bureaucracy* dari Michel Lipsky. Penelitian tersebut membahas mengenai reformasi birokrat garis depan di Indonesia merupakan salah satu konsep guna untuk mengetahui masalah yang sering terjadi di tingkat ruang lingkup masyarakat. Tulisan yang ditulis oleh Novia Kencana untuk memberikan strategi untuk reformasi birokrasi dari tingkat bawah. Strategi reformasi birokrasi merupakan salah satu cara bagi pemerintah guna untuk melakukan perubahan yang mendasar dari permasalahan lemahnya sebuah birokrasi.

Seperti halnya layanan buruk, kualitas sumber daya belum optimal, penyimpangan prosedur, penyalahgunaan wewenang seperti kasus suap, kasus korupsi, kolusi dan juga nepotisme. Dari berbagai sumber yang di peroleh dalam proses penelitian tersebut maka dalam jurnal yang telah dibuat oleh Novia Kencana menghasilkan strategi reformasi birokrasi dari tiga prespektif. Prespektif pertama yakni kapasitas kelembagaan dalam pengembangan prespektif tersebut dapat di dartikan sebagai pandangan bagi pemerintah guna untuk meningkatkan kualitas, struktur, system dan kelembagaan dari birokras tingkat bawah melalui dimensi restrukturisasi, revitalissi dan refungsionalisasi.

---

<sup>9</sup> Abdul Mahsyar,” *The Interaction Model Between Street Level Burecrats and the public in health service provison at puskesmas*”, Volume 21, Number 1. Januari 2014.



Prespektif kedua yang dimana peran pelaksanaannya merupakan agen dalam prespektif ini dapat memberikan sudut pandang yang berbeda seperti halnya mengubah cara atau pola petugas dalam rekrutmen, meningkatkan aparatur pendidikan, kepastian karir pemberian dan juga pemanfaatan kebijaksanaan yang berperan sebagai alat untuk mewujudkan birokrasi yang efektif dan juga efisien. Prespektif yang ketiga mengenai lingkungan sosial dan budaya perspektif tersebut, telah menawarkan kepada birokrat guna melawan warisan budaya Indonesia serta memperkuat pengawasan pada tingkat yang lebih rendah dari birokrasi serta menguatkan dalam hal pengawasan terhadap birokrat garis depan seperti memberikan sanksi atau hukuman jika melakukan pengalihan<sup>10</sup>

Penelitian Terhadap kesembilan yang dilakukan oleh Abdul Mahsyar tentang jurnalnya berjudul “ Konstruksi Model Perilaku *street level bureaucracy* Pada Puskesmas Di Kota Makasar dengan menggunakan teori yang telah ditemukan oleh Michel Lipsky tentang *street level bureaucracy*. Abdul Mahsyar telah menemukan hasil penelitian yang di dalamnya menjelaskan mengenai konstruksi model perilaku birokrat garis depan dalam pelayanan kesehatan telah memperlihatkan bahwasanya program pelayanan kesehatan masyarakat pada nyatanya tidak berjalan dengan baik dikarenakan keterbatasan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Akibat keterbatasan tersebut akhirnya birokrat garis depan melakukan tindakan berupa *coping behaviors* yaitu perilaku yang dimaksud diantaranya seperti mengubah pekerjaan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki lalu

---

<sup>10</sup> Novia Kencana, “ *Street Level Bureaucracy Bureaucratic Reform Strategies Initiated From Bottom Level*”. Volume 163 (ICODAG 2017)

melakukan perilaku memanfaatkan sumber daya manusia secara maksimal serta sikap memaksa kepatuhan klien dan hasilnya negative di mata masyarakat dalam pelayanan di puskesmas.<sup>11</sup>

Penelitian terdahulu kesepuluh yang dilakukan oleh Ermin Erasmus yang meneliti tentang “ *Street Level Bureucracy* “ yang dimana, peneliti menggunakan teori dari Michel Lipsky. Dalam penelitiannya Erasmus penulis menemukan hasil kesimpulan yang membahas bahwa birokrat garis depan telah berpacu terhadap kelompok tertentu dalam pelaksanaan kebijakan. Secara tidak langsung birokrat garis depan telah berkomitmen guna memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat akan tetapi, pekerjaan yang mereka lakukan tersebut dan lingkungan dimana mereka bekerja tidak semua klien dapat di layani dengan baik.

Jika dilihat dari polanya maka hal tersebut yang telah di bahas di dalam jurnalnya menurut peneliti kasus yang dialami telah mengalami hal yang dapat diatakan berbanding terbalik dikarenakan birokratgaris depan mengembangkan pola latihan rutinitas serta penyederhanaan yang fungsinya dapat membantu mereka dalam urusan dinamika seperti kurangnya sumber daya dan juga dipengaruhi permintaan layanan yang teralalu tinggi. Didalam pola praktik terkadang sesuai dengan ketentuan kebijakan publik yang berlaku agar tujuan birokrat garis depan dapat tercapai dengan baik.<sup>12</sup> Beberapa penjelasan dari penelitian terdahulu diatas dapat diringkas dengan penjelasan didalam tabel berikut ini :

---

<sup>11</sup> Abdul Mahsyar “ Kontruksi Model Perilaku Pelayanan *street level bureaucracy* Pada Puskesmas Di Kota Makassar”, September (2015). ISBN 978-602-73770-1-1,Hlm.197-213

<sup>12</sup> Ermin Erasmus, “ *Street Level Bureucracy*”, Volume 5.

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

<b>No.</b>	<b>Nama</b>	<b>Judul</b>	<b>Hasil</b>	<b>Rekomendasi</b>
1.	Hasniati (2013)	Sikap Perilaku Birokrat Garis Depan Dalam Pelayanan Publik Ditinjau Dari Prespektif Syariat Islam	Bahwasanya birokrat garis depan dapat melayani masyarakat dan memperlakukan masyarakat menggunakan cara yang telah diajarkan oleh Rasulullah.	Sebaiknya birokrat garis depan dapat menerapkan perilaku yang diajarkan oleh Rasulullah dalam pelayanan publik guna untuk mewujudkan pelayanan yang memiliki kualitas baik.
2.	Yulianti Rante (2016)	Motivasi Pelayanan Pada Street Level Bureucrcy ( Studi Kasus Pegawai TK2D Badan Perpustakaan Dan Arsip Daerah Kabupaten Kutai	Penelitian tersebut menghasilkan penelitian bahwa tugas yang dilakukan oleh Pegawai TK2D bekerjanya belum maksimal dan masih diperlukan dorongan prestasi serta sarananya juga masih dikatakan manual.	Diperlukan kepedulian kepada TK2D yang bekerja di UPT kecamatan dengan mendukung fasilitas modern agar dapat melayani masyarkat dengan maksimal
3.	Arief Priyo Nugroho (2015)	Intervensi Pemerintahan Daerah Terhadap SLB Pelayanan Kesehatan Dasar Di Era Desentralisasi	Penelitian tersebut mengungkap mengenai bahwasanya pemerintah megambil tindakan perilaku intervensi secara tidak langsung kepada puskesmas.	Tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah yaitu melayani masyarakat dengan baik bukan malah mengatur masyarakat. Agar masyarakat dapat berkembang dengan sendirinya serta memberikan kebebasan dan juga bergantung pada Negara.

4.	Arief Priyo Nugraha (2014)	Potensi Diskresi <i>SLB</i> Di Puskesmas Dalam Implementasi <i>Universal Health Covarage</i> Studi Kasus Puskesmas Krembang Surabaya	Penelitian tersebut menghasilkan adanya sebuah ancaman diskresi yang disfatnya <i>negative</i> di dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan akhirnya terjadilah kelebihan beban kerja sehingga menimbulkan permasalahan tentang mengelola SDM & Fasilitas berbentuk infrastruktur yang kurang memadai.	Diperlukan tindakan upaya didalam menata ulang organisasi puskesmas guna memperbaiki pelayanan terhadap masyarakat dalam bidang kesehatan.
5.	Syaiful Anam (2015)	Debirokratisasi Pelayanan “Analisis Pelayana Restribusi Parkir Di Pamakasan”	Hasil dari penelitian tersebut yaitu dalam relevansi birokrasi para birokrat garis depan dapat menjaga kenyamanan pengendara parkir sesuai dengan normative yang berlaku.	Pemerintah harus lebih meningkatkan pelayanan parkir yang memuaskan dengan upaya melakukan pembinaan serta evaluasi kerja sesuai dengan kebijakan parkir di pamakasan.
6.	Edyanto (2017)	Integritas Birokrat Garis Depan ( <i>SLB</i> ) dalam Pelayanan Kesehatan Gratis Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Andi	Adapaun hasil yag diperoleh peneliti menyatakan bahwasanya integritas birokrat garis depan terhadap pelayanan rawat	Dalam pelayanan publik diperlukan integritas guna mewujudkan pelayanan yang baik dan mempermudah masyarakat dalam pelayanan kesehatan.

		Makassau Kota Parepare	jalan sudah sesuai dengan SOP yang berlaku dengan memberikan kemudahan kepada klien.	
7.	Abdul Mahsyar (2014)	<i>The Interaction Model Between Street Level Bureucrats and the Public in Helath Service Provision at Puskesmas</i>	Hasil yang diperoleh oleh peneliti tersebut menunjukkan macam model interaktif sebagai bentuk coping yang telah dilakukan oleh birokrat garis depan dalam melakukan pelayanan di puskesmas	Diadakanya upaya mekanisime <i>coping</i> yang dimana birokrat garis depan melakukan pelayanan sesuai dengan kondisi pasien.
8.	Novia Kencana (2017)	<i>Street Level Bureucracy “ Bureucratic Reform Strategis Initiated From Bottom Level</i>	Dari hasil penelitin yang dilakukan oleh peneliti bahwasanya dalam disimilaritas diskusif dalam layanan dapat dikatakan sangat rendah dikarenakan pelaksana birokrat garis depan tidak kompeten dan memiliki budaya organisasi yang dapat dikatakan buruk.	Upaya yang harus dilakukan yaitu menghilangkan Budaya birokrasi yang buruk serta memperkuat monitoring atau pengawasan terhadap birokrat garis depan.
9.	Abdul Mahsyar (2015)	Konstruksi Model Prilaku Pelayanan Street- Level Birokrasi Pada Puskesmas Di Kota Makasar	Hasil dari penelitian tersebut menemukan bahwasanya di Puskesmas	Adapun Upaya yang dapat dilakukan yaitu menerapkan system <i>coping Behaviors</i> .

			kurang sumber daya manusia dan sumber daya lainya sehingga programnya tidak terlaksana dengan baik	
10.	Ermin Eramus (2015)	<i>Street Level Bureucracy</i>	Penelitian tersebut menghasilkan bahwasanya birokrat garis depan telah mengacu pada kelompok tertentu sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Namun sangat disayangkan mereka tidak bisa melayani dengan baik.	Hal tersebut diperlukan mengembangkan pola latihan berupa rutinitas guna untuk mengatasi dinamika yang ada sehingga sumberdaya dan permintaan dapat seimbang.

**Sumber :** Dokumen Penelitian 2019

Penjelasan pada beberapa penelitian terdahulu diatas telah memperkuat serta mempertajam penelitian yang telah dilakukan dengan tema yang relevan. Pada sisi yang berbeda, terdapat perbedaan diletika dari penelitian terdahulu di masing-masing jurnal. Penelitian terdahulu tersebut sama dengan peneliti dalam penggunaan teori dari Michel Lipsky, yang dimana membahas mengenai birokrat garis depan dalam melayani masyarakat secara langsung. Secara tidak langsung teori yang digunakan sama dengan yang telah digunakan oleh penulis dalam penelitian ini hanya saja, yang membedakan yaitu dalam pembahasan penelitian yang dilakukan oleh peneliti

## 2.2 Kemunculan *Street Level Bureaucrat* Sebagai Suatu Konsep

Dalam Konsep *street level bureaucracy* menggambarkan para aparat birokrasi yang langsung bersentuhan dengan masyarakat untuk melakukan pelayanan publik. teori tersebut muncul pada tahun - 1980 di kemukakan oleh Michael Lipsky yang berpendapat bahwa *street level bureaucrat* merupakan mereka yang telah menjalankan tugas dan fungsinya secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Lipsky juga mengemukakan bahwa didalam praktek *street level bureaucrat* terdapat mekanisme untuk mengatasi situasi yang sulit, yaitu sebagai upaya jalan tengah untuk keluar dari masalah frustatif antara besarnya permintaan pelayanan dan keterbatasan sumber daya yang telah dimiliki.

Dalam kenyataanya permintaan peningkatan sebuah pelayanan publik tidak pernah akan habis. Lipsky di tahun 1980, mengemukakan bahwa *street level bureaucrat* mempraktekan pemberian diskresi atas dispensasi manfaat atau alokasi sebuah sanksi. Maka dari situlah terjadilah konflik antara pembuat kebijakan dan *street level bureaucrat* sebagai pelaksana.<sup>13</sup> Adapun konsep *street level bureaucrat* ada dua type yang telah di perkenalkan oleh Michel Lipsky pada tahun 1980 dijelaskan bahwa *street level bureaucracy* berperan sebagai orang “ *public service* secara langsung” dan berperan sebagai “ pelaksana dari kebijakan penguasa”. Jadi menurut saya dapat di simpulkan bahwasanya *Public Service* secara langsung.

Maka dari itu memiliki arti bahwa para birokrat garis depan inilah yang memberikan atau melayani pelayanan secara langsung kepada customer publik. seperti yang dicontohkan oleh Michel Lipsky para birokrat garis depan salah

---

<sup>13</sup> Maupin, James R. (1993). Control, Efficiency, and the Street-Level Bureaucrat. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 3, No. 3, Hlm.335.

satunya aparat UPT Perparkiran Dinas Perhubungan, yang terjun langsung kepada publik untuk memberikan pelayanan dengan berpedoman pada peraturan yang telah dibuat oleh masing-masing instansi. Pelaksanaan dari kebijakan penguasa memiliki makna bahwa para aparatur birokrat garis depan inilah yang nantinya menjalankan kebijakan telah berlaku yang telah dibuat oleh penguasa.<sup>14</sup>

Menurut Pendapat Sinom Haliday dalam jurnalnya mengungkapkan bahwa teori yang telah ditemukan oleh Micahel Lipsky didalam melakukan pelayanan, birokrat garis depan telah terpengaruh oleh berbagai tekanan dan tantangan yaitu salah satunya keterbatasan sumber daya, target yang telah ditetapkan dan hubungan antar klien. Untuk mengatasi faktor tekanan serta keterbatasan birokrat garis depan mengembangkan sebuah pola kegiatan yaitu dengan cara melakukan penjataan layanan dan pengolahan terhadap klien. Birokrat garis depan terletak di tengah masyarakat dan negara yang dimana negara mengharapkan ada kesinambungan antara pelayanan publik dan beban pengeluaran publik yang stabil sedangkan warga mengharapkan perlakuan yang adil dan efektif oleh pemerintah dikarenakan pemerintah memiliki otoritas organisasi yang tinggi.<sup>15</sup>

*Street level bureaucrat* masih berkaitan dengan pradigma pelayanan publik yang dimana pradigma pelayanan tersebut meliputi *old public administration* , *new public management* dan *new public service* dari ketiga istilah tersebut memiliki makna yang berbeda. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari fungsi masing-masing yaitu pertama mengenai *old public administrasion* yang memiliki suatu inti pokok penting dalam fokus menyediakan pelyanan publik melalui organisasi pemerintah

---

<sup>14</sup> Ibid; Hlm. 337

<sup>15</sup> Simon Haliday “ Megenai Konsep Lipsky “Tata Street Level Bureucracy”, Vol.31.No.4 Tahun 2009



yang sifatnya resmi dimana, hal tersebut dilaksanakan oleh para *street level bureaucrat*. Para birokrat garis depan secara tidak langsung memainkan peran sifatnya terbatas di dalam perumusan kebijakan publik serta birokrat garis depan dapat mempertanggung jawabkan terhadap pelayan publik.

Yang dimana hal tersebut juga dapat memperlihatkan tanggungjawabnya kepada *elected officials* ditambah lagi dengan keadaan dilapangan yang dimana terjadi sebuah diskresi yang terbatas.<sup>16</sup> Dalam program *old public administration* ada sebuah program publik dimana hal tersebut dilaksanakan oleh organisasi memiliki hierarkis dengan sebuah kontrol yang dapat dikatakan ketat serta diawasi oleh pemimpin organisasi. Adapun nilai-nilai pokok yaitu berupa target dimana organisasi publik harus mencapai daya guna yang efisien serta kerasionalan. Di dalam, organisasi publik ada pelaksanaan sistem bersifat tertutup maka dari itu masih ada kaitanya dengan masyarakat yang dimana negara akan membatasi.

Di sisi lain ada tugas para birokrat garis depan guna untuk menyelenggarakan keyakinan para *street level bureaucrat* dengan cara menerapkan *organizing, planning, staffing, directing, coordinating, budgeting* serta *reporting*.<sup>17</sup> Pradigma pelayanan publik yang kedua yaitu tentang *New Public Management* pradigma tersebut sudah terbukti dan berhasil di Negara Amerika Serikat, Selandia baru dan Inggris. *New public managemen* sendiri bersifat pemerintahan yang melakukan wirausaha dimana pemerintahan tersebut memiliki jiwa usaha atau yang sering

---

<sup>16</sup> Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhat., *The New Public Service, Serving not steering*, New York ,ME Sharpe, Inc. 2003, Armonk Hlm 125

<sup>17</sup> Henry & Nicholas, *Public Administration and Public Affairs; sixth Edition*. Englewood Cliffs New Jersey : Parentice-Hall, Hlm. 35

disebut dengan *entrepreneurial govermen* tersebut telah dipertimbangkan oleh David Osborne dan juga Ted Gaebler mengembangkan prinsip dimana pemerintah.

Pemerintah tersebut memiliki jiwa usaha yakni peran pemerintah sendiri bersifat katalis dimana pemerintah hanya mengarahkan, serta pemerintah milik masyarakat, pemerintah yang memberdayakan bukan melayani dan pemerintah memiliki orientasi dalam pasar guna untuk mendorong perubahan pasar. Jika paradigma *new public management* tersebut di samakan dengan peran pemerintah di Indonesia ada kemiripan yang dimana pemerintah bersaing dalam pelayanan publik serta adanya pemerintahan sudah memiliki system desentralisasi maka secara otomatis pemerintahan berperan menjadi partisipasi dalam kerjasama tim. Di pemerintahan Indonesia telah digerakan oleh suatu misi yang dapat dikatakan mampu mempengaruhi perubahan yang dimana perubahan tersebut dapat berupa seperti halnya sebuah orientasi bermula dari pemerintahan yang telah digerakan oleh aturan.<sup>18</sup>

Pradigma pelayan publik yang ketiga yaitu mengenai *New Public Managemen* paradigma tersebut, merupakan paradigma baru yang berkembang pada tahun 1980 di negara New Zeland, Inggris dan Amerika Serikat munculnya paradigma menejemen sektor publik tersebut diawali dengan kemunculan krisis kesejahteraan sebuah negara. Pradigma *new public Managemen* telah diterapkan di Indonesia di karenakan dengan keadaan kurang optimalnya pelaksanaan otonomi daerah maka dengan terlahirnya NPM tersebut telah memberikan dampak yang sangat positif.

---

<sup>18</sup> Osborne, David & Ted Gaebler, "*Reinventing Government Birocracy*", Jakarta: PPM, Hlm 120

Sepertihalnya, dapat dilihat dari segi responsibilitas kinerja instansi pemerintah yaitu birokrat garis depan serta adanya kebijakan moratorium dan kebijakan pensiun dini bagi setiap PNS dalam kategori layaknya birokrat garis depan yang tidak memenuhi kemampuan dalam daya guna serta keproduktifan. Dengan adanya NPM tersebut maka tercipta sebuah peningkatan kualitas pelayanan publik.<sup>19</sup>

### **2.3 Permasalahan *Street Level Bureaucracy***

Dilematika konflik interaksi *street level bureaucracy* dengan klien salah satu faktor munculnya sebuah konflik dimana kebijakan yang telah dibuat telah bertentangan dengan pendoman organisasi yang ada. Menurut Simon Haliday dalam jurnalnya menjelaskan bahwa dalam konflik yang telah terjadi antara otonomi pekerja dan persyaratan sebuah kontrol pengawasan selain itu birokrat garis depan cenderung berfokus pada permasalahan publik merupakan kedekatan interaksi para birokrat garis depan dengan warga negara dan berdampak pada kehadiran masyarakat. Sebuah keputusan *street level bureaucracy* mendistribusikan serta mengalokasikan dengan cara menentukan layak atau tidaknya sebuah pelayanan.<sup>20</sup>

Menurut pendapat saya mengenai hal tersebut yang telah dijelaskan dalam jurnalnya didalam memberikan kebijakan *street level bureaucracy* pada akhirnya membuat keputusan mengenai orang-orang yang berpengaruh dalam peluang hidup para birokrat garis depan. Jadi pekerjaan *street level bureaucracy* hampir tidak bisa

---

<sup>19</sup> Ani Agus Puspawati, “ Penerapan *New Public Management (NPM)* Di Indonesia (Reformasi Birokrasi, Desentralisasi, Kerjasama Pemerintah dan Swasta Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik)”, Jurnal Administrasi Publik Vol 01, Nomor 01, April 2016, Hlm.52

<sup>20</sup> Ludwig Vin Mises; edited by Bettina Bien Graves *Bureaucracy*, (New Haven: Yale University Press, 1994. New introid), Hlm. 63

jauh dari ideal birokrasi datasesmen impersonal dalam pengambilan suatu keputusan. Jika dilihat dari segi objek *street level bureaucracy* dapat dikritisi sebagai pelaksana yang dapat dikatakan tidak mampu memberikan pelayanan yang responsive dan juga tepat, dikarenakan terkendala pada sumber daya yang tidak memadai, permintaan peningkatan untuk layanan, tujuan yang membingungkan dan klien yang tidak mampu menerima<sup>21</sup>.

Jadi jika dilihat dari persoalan tersebut secara tidak langsung berpengaruh pada masalah penyediaan pelayanan sosial. Hal tersebut termasuk kedalam persoalan yang relevan, dengan realitas birokrat garis depan yang dimana telah berujung pada kontrol organisasi yang bermasalah serta akuntabilitas yang sulit dimengerti oleh masyarakat, sehingga menyebabkan dampak negative terhadap pandangan masyarakat, serta pekerja memiliki sifat altruistik yang memiliki arti mementingkan kepentingan orang lain. hal tersebut menjadi suatu kendala seperti kehilangan motivasi diri.

Sebagai konsekuensinya para birokrat garis depan akhirnya mengembangkan sistem *coping* untuk mengahdapi berbagai kondisi kerja klien yang berbagai macam. Jadi hal tersebut memiliki arti bahwa birokrat garis depan dapat merangkum dan membatasi layanan dengan melakukan kegiatan bersifat rutinitas, menunggu digaris batas, kertas kerja yang berlebih, berfikir negative kepada masyarakat serta melakukan tindakan pilih kasib terhadap masyarakat yang akan dilayani. Biokrat garis depan (*street level bureaucracy*) mengalami sebuah tekanan dikarenakan pemikiran klien.

---

<sup>21</sup> Ibid, Hlm.66

Dimana masyarakat melihat bahwa *Street Level bureaucracy* ini mewakili pemerintah mereka juga dipandang sebagai pihak yang kurang bisa memberikan pelayanan dengan baik. Kemarahan klien atau masyarakat dapat di tangani dengan sistem *coping* dipergunakan untuk menangani klien dalam batasan kondisi pekerjaannya. Jhon Mollenkopf walaupun motif manusiawi membawa birokrat kedalam layanan publik, Lipsky tetap berpendapat bahwa hal tersebut pasti terkontrol dan menurunkan layanan.<sup>22</sup>

Peran *street level bureaucrat* memiliki peran penting dalam mengatur tingkat konflik yang sifatnya kontemporer sesuai dengan peran mereka sebagai pengontrol sosial. Sebagai Warga negara menerima manfaat dari pelayanan publik, merupakan salah satu fungsi dari control sosial street level bureaucrat seperti halnya membutuhkan komentar dalam diskusi tentang lokasi pekerja pelayanan publik didalam masyarakat yang memiliki konteks lebih besar. sektor pelayanan publik sebenarnya dapat memainkan peran di dalam perlakuan dampak dari sistem ekonomi mereka yang tidak menerima manfaat utama serta mengabaikan ketidakmampuan ekonomi sosial utama, maka darisitulah konterovesi publik juga berfokus kepada kontrol sosial.<sup>23</sup>

Jika dilihat dari sudut pandang warga negara, peran street level bureaucrat secara luas merupakan salah satu fungsi pemerintahan yang bersifat insentif. Sebagai rutinitas sehari-hari secara tidak langsung berdekatan berinteraksi dengan tema yang berbeda-beda seperti pelayanan parkir berlanggan, pendidikan, dan

---

<sup>22</sup> Jhon Mollenkopf, 1980, "Street Level Bureaucracy: Dilemmas Of Individual in Public Service by Michel Lipsky, From The New Republic. Hlm. 37-38.

<sup>23</sup> Subarsono, AG. 2005 "Pelayanan Publik Yang Efisien, responsive, Dan Non Partisipan. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.

layanan public service lainnya. Sebagai birokrat garis depan dapat memperlakukan warga sesuai dengan harapan atau eksepetasi masyarakat warga sekitar dengan baik seperti perlakuan yang adil, efektif. oleh sebab itu maka hal tersebut secara tidak langsung dapat melihat jelas sebuah keterbatasan intervensi yang sifatnya efektif dan kendala dapat merespon apa yang telah terjadi.<sup>24</sup>

Perihal dengan realitas yang ada Michel Lipsky memiliki dua cara dalam mengurangi kesinambungan dan ketidakpuasan klien serta membuat birokrat garis depan (*Street level bureaucrat*) agar dapat dipertanggungjawabkan cara tersebut dapat dilakukan dengan cara meningkatkan partisipasi klien dalam pengambilan keputusan lembaga dan membentuk birokrat garis depan yang baru memiliki sikap profesional, berketampilan, berkomitmen, professional. Dengan adanya fenomena tersebut birokrat garis depan ada perbedaan antara kebijakan pemerintah yang harus dilakukan sesuai dengan kejadian yang sebenarnya terjadi ketika kebijakan itu dapat di implementasikan.<sup>25</sup>

*Policy outcomes* sebenarnya memiliki perbedaan dari sebuah kebijakan hal tersebut dikarenakan adanya kondisi-kondisi terbatas yang telah dibawakan oleh birokrat garis depan (*street level bureaucracy*) yang dimana kondisi tersebut yang menyebabkan adanya sebuah kondisi terbatas oleh birokrat garis depan (*street level bureaucrat*) menimpa dan membatasi penerimaan layanan masyarakat. Birokrat Garis depan (*street level bureaucrat*) memiliki banyak kebijaksanaan di dalam diri masing-masing individu, sehingga masalah yang sering ditemukan dalam kurangnya

---

<sup>24</sup> Yetes, Douglas.1982. "street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in public services by Michel Lipsky." *The American Politician Science Riview* 76 (Mar).Hlm.145-146

<sup>25</sup> Lipsky, Michael. 1980. *Jalan-Level Birokrasi*.Hlm.45

akuntabilitas baik kepada masyarakat luas, kepada manajemen dan juga pada klien.<sup>26</sup>

Dalam mengatasi hal tersebut solusi yang bisa untuk diterapkan yaitu sikap profesionalisme baru sebagai individu guna untuk memperluas dan mempertahankan birokrasi garis depan (*street level bureaucracy*) yang mampu memenuhi harapan baik dalam kebutuhan birokrat garis depan (*street level bureaucracy*) maupun klien atau masyarakat. Michel Lipsky menunjukkan, bahwa sebuah perubahan segi politik maupun dalam segi sosial pada keprihatinan manusiawi perlu adanya keprihatinan di setiap individu agar terjadi perubahan.<sup>27</sup>

Cara mengukur tingkat kekuatan menurut Michel Lipsky didalam mengupas mengenai birokrasi (*street level bureaucrat*) dapat memberikan sifat ilmiah didalam mendefinisikan operasionalisasi dalam penelitiannya. Dengan kajian sifatnya mendalam tentang pengetahuan yang didasarkan pada sumber-sumber sifatnya sekunder dengan studi kasus, Lipsky yakin bahwasanya kendala birokrat garis depan (*street level buereucrat*) merupakan salah satu harapan masyarakat, persyaratan sebuah organisasi, dan sebuah implementasi bersifat nyata sesuai dari suatu kebijakan untuk melayani masyarakat atau klien yang dapat terus menerus berkembang. Sehingga hal tersebut dapat dipahami apa yang disebut dengan (*street level bureaucrat*).<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Dilema Individu dalam Pelayanan Publik. New York: Russel Sage Foundation. Mahlil, Ruby. 2011. Eksistensi & Peranan Puskesmas. Hlm. 79

<sup>27</sup> Ibid, Hlm. 83

<sup>28</sup> Marcia Mayers, dan susan Vorsanger “ street level bureaucrats and the implementation of public policy.” Hand book administration. Ed.B. Guy Paters and jhon Pierre.Thousand Oaks,CA: Sage,2003. Hlm 246

Karakteristik yang telah diperkenalkan oleh Michel Lipsky yang pertama yaitu sadar bahwa birokrat garis depan maupun masyarakat posisinya adalah warga negara, birokrat garis depan mampu memiliki peluang untuk mengajak atau mempengaruhi dalam penyampaian kebijakan publik yang telah dibuat, kedua birokrat garis depan memiliki tanggung jawab terhadap banyaknya kegiatan yang paling utama dari lembaga-lembaga publik untuk menentukan kelayakan program guna untuk mengalokasikan keuntungan, nilai dari kepatuhan, pemberian sebuah sanksi yang berlaku, serta membebaskan individu dan sebuah bisnis hukuman.

Ke-tiga kegiatan yang dilakukan oleh birokrat garis depan (*street level bureaucrat*) telah melibatkan interaksi langsung dengan masyarakat atau warga, bahwa pekerjaannya telah dilandasi oleh kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah daerah dan yang terakhir karakteristik yang keempat merupakan sebagian besar output dari sebuah lembaga publik sifatnya yang mengambil produk berupa jasa tidak sesuai dengan penegakan hukum atau kebijakan yang telah berlaku.<sup>29</sup>Karakteristik keempat Lipsky menjelaskan bahwasanya sebagian besar output dari lembaga publik mengadopsi bentuk yang sifatnya jasa tidak berwujud dengan kegiatan penegakan hukum didalam menentukan sebuah kualitas.

Dimana hal tersebut dapat dikatakan sulit untuk melakukan pemantauan dan menilai dimana ketika output atau birokrat garis depan melakukan kontak langsung dengan masyarakat. Ke-lima ketika output melakukan kontak langsung dengan masyarakat atau klien, kemampuan pengawas didalam melakukan pemantauan kegiatan yang berlangsung serta mengarahkan kegiatan staf yang terbatas.

---

<sup>29</sup> Emy Kholifah, "Pemikiran Kritis tentang *street level bureaucrat Theory Michel Lipsky*" Program Doktor Ilmu Administrasi Pasca Sarjana Fisip Unej., Hlm. 126



Karakteristik ke- enam lipsky mengukapkan hal tersebut berbeda dengan proses produksi yang lainya, dalam proses ini membutuhkan layanan yang bisa merubah seseorang dan regulasi yang telah dibuat untuk di lakukan oleh pekerja agar dapat terlibat kedalam proses produksi bersama dengan bahan pokok mereka.

Para birokrat garis depan (*street level bueraucrat*) pada kenyataanya mereka jarang dapat mengasilkan hasil-hadil dari kebijakan yang diinginkan oleh masyarakat jasa atau sasaran peraturan publik. Karakteristik ke- tujuh menunjukan bahwa sifat saling ketergantungan tersebut dapat menimbulkan keanekaragaman yang besar serta ketidak puasan dalam pelayanan birokrat garis depan, yang dapat mempengaruhi penilaian masyarakat.<sup>30</sup>Karakteristik ke-delapan, membahas mengenai posisi birokrat garis depan (*street level bueraucrat*) sebagai warga dan negara dan peluang mereka untuk menerapkan sebuah keutamaan dalam memberikan pelayanan publik yang baik.

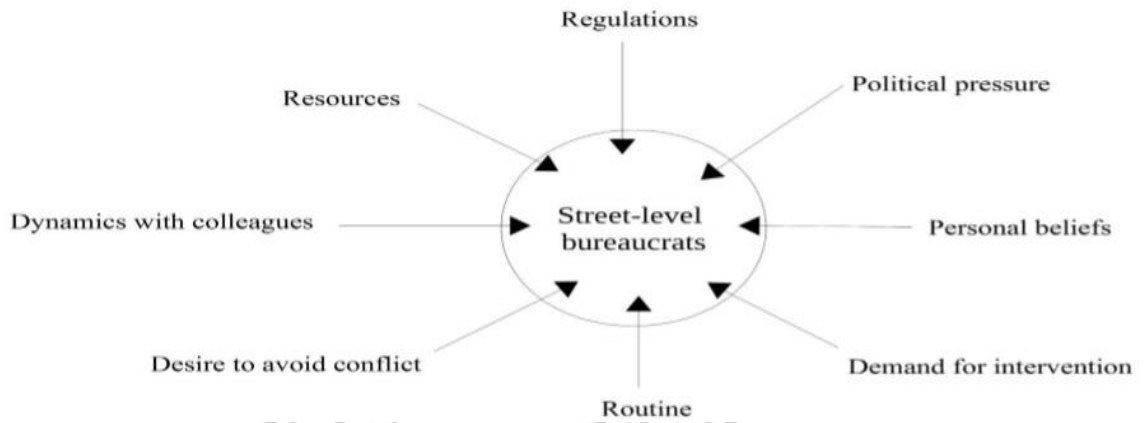
Para birokrat garis depan (*street level bueraucrat*) memberikan pengaruh besar bahkan hal tersebut dapat terjadi di luar kewenangan formal mereka. karakteristik ke-sembilan, para birokrat garis depan (*street level bueraucrat*) mereka dapat berperan sebgai birokrat tingkat jalanan yang tidak hanya memberikan pelayanan tetapi juga harus bisa memaksimalkan serta menerapkan hasil dari kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan juga memaksimalkan sumberdaya yang ada. Dan yang terakhir karakteristik ke- sepuluh, melalui sebuah rutinitas dan keputusan yang mereka telah buat, para birokrat garis depan tesebut secara tidak langsung menghasilkan kebijakan publik yang telah dibuat.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ibid. Hlm 129

<sup>31</sup> Ibid,.Hlm. 130.

## 2.4 Model Street Level Bureaucrat



Sumber : Re-elaboration dari Ham dan Hill, 1986; Sarius 2015

### 2.4.1 Regulasi (*Regulation Street Level Bureaucrat*)

Jadi di dalam regulasi yang telah dibuat oleh kelompok organisasi pemerintah daerah atau kelompok elit merupakan sebuah pertentangan kunci *street level bureaucrat*. Bahwa keputusan dan tindakan dari *street level bureaucracy* benar-benar murni dan dapat mewakili suatu kebijakan instansi pemerintah dimana mereka bekerja. Hal tersebut dikarenakan masyarakat atau warga negara yang paling sering dan secara langsung merasakan kebijakan sebagai keputusan yang telah dibuat oleh para kelompok elit politik.

Regulasi atau kebijakan akan menjadi positif dan memiliki sebuah manfaat secara tidak langsung. Manfaat tersebut berawal dari kebijakan yang telah dibuat dimana masyarakat dapat menikmati akses sebuah pelayanan secara berinteraksi langsung untuk melayani masyarakat dengan ketentuan dan batasan-batasan serta

sanksi yang sudah tertulis pada regulasi. Hal tersebut tidak dapat dikatakan abstrak yang telah menyatakan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah terhadap keputusan elit politik atau pejabat tinggi yang sifatnya tidak terlihat.<sup>32</sup>

Para elit politik telah membuat regulasi atau kebijakan dengan cara tersebut dikarenakan para *street level bureaucrat* dapat melaksanakan dalam prakteknya dengan baik dan juga membuat sebuah pilihan yang dimana para birokrat garis depan dapat menggunakan kekuasaannya dengan baik. Para birokrat garis depan harus bersikap profesional sesuai kebijakan yang telah dibuat. Oleh karena sebab itu maka diharapkan agar dapat melakukan penilaian mereka sendiri di dalam bidang masing-masing yang telah menjadi pekerjaannya. Fakta mengungkap bahwa birokrat garis depan sering relatifnya bebas dari sebuah pengawasan dan kewenangan dari sebuah organisasi pemerintahan yang telah terbentuk dan juga melakukan tugas-tugas yang dapat dikatakan kompleks yang tidak sepenuhnya dapat di tulis serta diformulasikan.<sup>33</sup>

Jadi birokrat garis depan atau *street level bureaucrat* kemungkinan dapat bertentangan serta memiliki pandangan yang berbeda dari sebuah kelompok lain didalam sebuah organisasi masing-masing seperti manager kinerja bahkan peraturan yang mereka buat dapat berbeda di setiap daerah. peraturan yang terlalu tinggi juga memiliki dampak negative seperti halnya mereka melakukan mogok kerja, bolos kerja sehingga absesensi berlebihan dan juga dapat sikap apatis dimana mereka bisa melakukan atau mempraktekan kepada masyarakat.

---

<sup>32</sup> Press.Barry,Brian.2000.Budaya dan kesetaraan.Oxford: Oxford University Press.Basu,Kushik.1998. Peran Norma dan hukum Hal 83

<sup>33</sup> Lipsky, M (1980) *Street Level Bureucrat: Dilema Individu dimukak umum* Jasa. Newyork : Russell Sagee Halm.78

Kombinasi dari sebuah regulasi atau kebijakan. Secara tidak sadar peraturan tersebut membuat derajat atau tingkatan otoritas kerja yang bersumber dari organisasi pemerintah membuat para birokrat garis depan menerapkan pendoman regulasi tidak sesuai dengan kenyataan dengan cara yang tidak diinginkan oleh masyarakat penerima layanan. Sebuah tindakan regulasi atau keputusan yang telah dibuat oleh elite politik hal tersebut mengakibatkan pertentangan antara masyarakat dengan para *street level bureaucracy*.

#### **2.4.2 Political Pressure ( Tekanan Politik )**

Dalam rangka memahami sifat pekerjaan *street level bureaucrat* ada beberapa tekanan politik yang mereka hadapi yang telah dirasakan. Dalam kondisi tersebut mereka dapat dikatakan menghadapi tantangan utama yang dapat dikatakan cukup besar seperti halnya sumberdaya yang tidak memadai. Sumber daya manusia yang mereka miliki secara kronis pada kenyataannya dapat dikatakan tidak memadai terhadap tugas-tugas mereka yang telah diwajibkan untuk di kerjakan. Kualitas sumber daya manusia dapat dikatakan memadai dapat mengambil dari beberapa bentuk.

Layaknya para *street level bureaucrat* hanya sedikit memiliki rasa respon terhadap klien atau masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Hal tersebut dikarenakan terlalu focus pada tugas-tugas yang sifatnya administratif seperti halnya mengisi sebuah formulir salah satu contoh tersebut dapat mebatasi waktu terhadap masyarakat. Kurangnya pengalaman dan juga kurangnya tindakan sebuah pelatihan hal tersebut juga dapat membuat para birokrat garis depan kebingungan dengan pekerjaannya dikarenakan tekanan politik didalamnya

Permintaan yang terus timbul dalam pelayanan masyarakat dalam arti permintaan untuk organisasi pemerintah dalam bidang jasa pelayanan dapat dikatakan cenderung meningkat untuk mencocokkan pasokan sebuah layanan. Terkadang hal tersebut disalah gunakan untuk mendapatkan agen lebih banyak uang dan juga mempengaruhi dalam penawaran layanan tambahan. Selain itu juga memiliki sebuah kekhawatiran yang memiliki hubungan bertentangan harapan organisasi. Instansi pemerintahan sering memiliki tujuan ambigu yang sifatnya bertentangan karena berbagai alasan seperti halnya sebuah program dapat menghubungkan sebuah pandangan atau prespektif yang saling bertentangan yang tidak pernah terselesaikan ketika program itu dibuat.<sup>34</sup>

Tantangan dalam pengukuran kinerja hal tersebut sering terjadi dimana pengukuran kinerja *street level bureaucrat* mempunyai kontribusi untuk dapat mencapai tujuan sebuah lembaga salah satu contohnya adalah jika ada kegagalan mengenai ketidak jelasan atau terjadi sebuah konflik tentang tujuan maka pengukuran kinerja birokrat garis depan juga mengalami kerumitan faktanya birokrat garis depan telah memiliki peran berinteraksi dengan masyarakat secara langsung. Dalam situasi tertentu ada kesulitan untuk mengetahui keinginan klayen sehingga birokrat garis depan mengalami kesulitan dalam memahami dan bertindak hal yang benar untuk dilakukan.

Jika ada lebih dari satu tindakan yang tepat dan juga membutuhkan komunikasi dan juga informasi untuk membuat bahan evaluasi dapat dikatakan minim bahkan juga tidak tersedia di ruang lingkup diskusi birokrat garis depan

---

<sup>34</sup> Newton, Ken.1997. " Social Capital and Democracy." In Edwards,B. and Foley, M (EDS.) Social Capital Behavioral Scientist 40, Hlm.575

untuk mencapai tujuan organisasi. Tekanan politik juga dapat disebabkan oleh target dari klien dan juga disebabkan oleh tidak adanya tujuan dari sebuah organisasi.<sup>35</sup>

### 2.4.3 *Personal beliefs (Keyakinan Setiap individu)*

Menurut Agus Dwiyanto di dalam jurnalnya jika di analisis menurut pendapat saya mengenai hal yang telah di ungkapkan oleh agus setiap kebiasaan yang di lakukan tradisi birokrasi masih berkaitan erat dengan praktik yang berkaitan dengan keyakinan *street level bureaucrat* dalam kehidupan yang telah di yakini kedalam pikiran para birokrat garis depan untuk melakukan pelayanan seperti mempraktikan profesionalisme dan pengalaman berbentuk sebuah sikap, tingkah laku dan juga perbuatan yang telah dilakukan para *street level bureaucrat* dalam melayani masyarakat parkir berlangganan.<sup>36</sup>

Kecondongan sebuah persepsi setiap masing-masing individu para *street level bureaucrat* dalam berperilaku dan cara mereka bergaya secara manajerial mengenai wawasan dan juga skill yang dimiliki oleh birokrat garis depan sangat mempengaruhi situasi internal kepada pemikiran masyarakat yang telah dilayani. Sebesar apapun dalam sebuah kepercayaan atau keyakinan hal tersebut sangat mempengaruhi komunikasi antara birokrat garis depan dengan masyarakat yang telah dilayani tindakan tersebut merupakan salah satu upaya dalam memperbaiki sebuah komunikasi dalam hal pelayanan.

---

<sup>35</sup> Ibid Hlm. 586

<sup>36</sup> Jjaean Usman “ Manajemen Birokrasi Profesional Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik” Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Muhammadiyah Makasar, Vol 1, No2 Hlm. 103

#### **2.4.4 Demand For Intervention (Permintaan Intervensi)**

Intervensi sebuah pelayanan publik terhadap masyarakat yang memiliki sifat personal yang dimana terjadi interaksi secara langsung antara birokrat garis depan dengan masyarakat atau klien yang telah menggunakan jasa parkir berlangganan yang secara tidak sadar sifatnya alamiah. Para birokrat garis depan telah memiliki keinginan untuk memberikan jasa kepada masyarakat dalam melaksanakan tugasnya secara baik dan benar.<sup>37</sup>

Sebuah intervensi pelayanan kepada masyarakat atau pelanggan parkir berlangganan. Para birokrat garis depan telah menitik beratkan terhadap bagaimana strategi pemberi jasa melayani pelanggan parkir berlangganan “secara lebih manusiawi” yang dimana keinginan masing-masing pelanggan parkir berlangganan mendapatkan perhatian pribadi dari pemberi jasa layanan seperti halnya empati, transparansi, daya tanggap.

#### **2.4.5 Routine (Rutinitas)**

Dalam menjalankan tugasnya para *street level bureaucrat* serta rutinitas dalam melayani masyarakat dalam pelayanan parkir berlangganan harus ada pengawasan atau *controlling* seperti halnya pengawasan terhadap juru parkir. rutinitas *controlling* masih berkaitan dengan redistribusi sebuah izin tertentu yakni dimana redistribusi atas kegiatan tertentu seperti pemerintah daerah telah memberikan izin kepada Dinas Perhubungan Kabupaten Jombang guna untuk melakukan pengaturan, pembinaan, mengendalikan dan juga pengawasan atas

---

<sup>37</sup> Yuni Istano “Pengaruh Intervensi Pelayanan Disain Pelayanan Terhadap Monat Pembelian Ulang”. Vol.07,Hlm.87

pemanfaat fungsi ruang yang sudah ditetapkan. sebagai sarana lahan parkir guna melindungi kepentingan pelayanan umum kepada masyarakat.<sup>38</sup>

Maka dari itulah selain tersedianya keterbukaan terhadap kebijakan serta persyaratan mengenai pelayanan publik tidak lepas dengan adanya keterbukaan bagi sebuah pengawasan. *Street level bureaucrat* yang memiliki komitmen untuk transparansi, maka sebuah kontrol merupakan bagian dari dirinya untuk menjadikan birokrat garis depan tetap berdiri di jalan yang benar. Hasil transparan itu dapat berupa kritikan dan lain sebagainya atas dasar pekerjaan para birokrat garis depan.

#### **2.4.6 *Desire to avoid conflict***

Kompleksitas yang berlaku antara aktor dalam struktur pelaksanaan hybrid membuktikan bahwa hal tersebut dibutuhkan fokus analitis spesifik pada interaksi hubungan dengan klien atau pelanggan parkir berlangganan yang merasa dirugikan. Dengan kejadian tersebut maka munculah sebuah konflik antara *street level bureaucrat* dengan masyarakat pengguna jasa layanan parkir berlangganan. adapun mekanisme dari partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk yang dapat memberikan fasilitas hubungan komunikasi yang baik antara birokrat garis depan penyedia layanan kepada masyarakat yang memiliki peran untuk dilayani dalam tingkat *public service*.<sup>39</sup>

Jadi hal tersebut sangat bertentangan dengan apa yang telah diharapkan oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari para birokrat garis depan yang dimana di dalamnya saling bertentangan satu sama lain dan dapat dikatakan

---

<sup>38</sup> Mediya Lukman, S.E.M.E.C., Ph.D., Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi (Jakarta: PT Bumi Aksara), Hlm.191

<sup>39</sup> Michel Lipsky " To Ward A Theory Of Street Level Bureucracy ". Hlm 36



ambigu dalam harapan masyarakat. maka dari situlah street level bureaucrat telah mengembangkan mekanisme untuk mengatasi masalah yang telah terjadi terutama dalam hal melayani masyarakat yang secara tidak sadar telah memotong atau membatasi kebutuhan klien dan perilaku birokrat garis depan memiliki kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pelanggan dan birokrat garis depan tidak mampu menanggapi permintaan tekanan dari klien, dapat disusun sedekemikian rupa untuk secara tersebut secara tidak langsung memperburuk konflik dan hal tersebut harus di perbaiki.

#### **2.4.7 *Dynamic With Colleagues***

*Dynamic with colleagues* yang dimaksud yaitu antara para birokrat dengan klien sering terjadi adalah dimana para birokrat garis depan lebih mementingkan respon terhadap arahan politik sebuah organisasi pemerintah dibanding dengan memberikan pelayanan ke masyarakat dengan baik. Birokrat garis depan memiliki peran besar dalam segi memberikan jasa layanan yang dapat dianggap penting bagi kebutuhan layanan masyarakatnya.<sup>40</sup>

Maka dari situlah street level bureaucrat harus bisa menjaga stabilitas sikap profesionalisme kepada masyarakat. Dinamika pada *street level bureaucrat* pada umumnya banyaknya lembaga yang gagal dalam melayani masyarakat dikarenakan adanya tekanan kekuasaan politik yang bentuknya kebijakan yang telah dibuat oleh kaum elit politik sehingga para birokrat garis depan gagal di dalam melayani masyarakat karena ada batasan-batasan terhadap klien.

---

<sup>40</sup> Thoha, Miftah “ Birokrasi dan Politik di Indonesia” ( Jakarta : Grafindo Persada, 2003).Hlm 78

#### **2.4.8 Resource ( Sumber Daya Manusia)**

Permintaan dari klien setiap harinya mengalami peningkatan sehingga melebihi pasokan yang ada. Dengan kondisi sumber daya yang terbatas seperti halnya biaya, waktu serta akses layanan. Sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan dengan baik. akibatnya karyawan diharuskan untuk bekerja dari beban kasus yang berlebihan. Mengyangkut keterkaitan metode yang telah dipakai dalam melayani masyarakat diketahui bahwasanya semua profesi yang dilakukan oleh birokrat garis depan secara tidak sadar hal tersebut dapat membentuk sebuah pengelolaan untuk sejumlah besar klien dalam kondisi kerja yang dapat dikatakan menangani keterbatasan. Cara tersebut sangat bagus untuk diterapkan dalam situasi genting. Lipsky juga mengatakan bahwasanya tidak menyediakan ketentuan standarisasi para birokrat garis depan dikarenakan setiap birokrat garis depan menjalani kondisi kerja yang terbatas dan juga SDM yang dapat dikatakan limit.<sup>41</sup>

#### **2.5 Kekuatan dan kelemahan *Street Level Bureaucrat***

Dalam teorinya Michel Lipsky pada tahun 1980 telah menggambarkan mengenai kekuatan dan kelemahan para birokrat garis depan atau kata lainnya yaitu *Street level bureaucracy* yang dimana peran birokrat garis depan inilah melakukan pelayanan publik secara bertatap muka atau face to face atau dengan kata lain berhubungan sosial secara langsung dengan masyarakat dimana kondisi mereka sedang beroprasi dalam menanggapi sebuah tantangan keseharian mereka bertemu dengan bermacam klien diantaranya sebagai berikut ini :

---

<sup>41</sup> Smith dan Steven “ Street Level Bureocrat and Public Policy” ( SAGE : 2003),Hlm.355

### 2.5.1 Kekuatana *street level bureaucrat*

Kekuatan utama dalam *Street level bureaucrat* yaitu memberikan sebuah pelayanan secara langsung yang di dalamnya memiliki makna bahwasanya para birokrat garis depan atau dengan kata lain disebut dengan (*street level bureaucrat*) ini telah memberikan pelayanan yang sifatnya secara langsung kepada para klien (publik) atau masyarakat yang menggunakan jasa tersebut, maka dari itu birokrat garis depan harus bisa memberikan pelayanan sebaik mungkin kepada masyarakat. Kekuatan yang kedua sebagai birokrat garis depan dapat memberikan sanksi serta membatasi kehidupan masyarakat sesuai dengan aturan atau kebijakan serta prosedur-prosedur yang telah dibuat atau ditetapkan. Birokrat garis depan telah mengarahkan orang yang memiliki ruang lingkup konteks sosial.

Kekuatan yang ketiga salah satunya birokrat garis depan dapat memprioritaskan serta menggariskan seperti halnya status tingkatan sebuah kelayakan dalam bidang *public service* serta melakukan pengawasan warga didalam menerima sebuah program yang telah dibuat atau yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Jadi maka dari itulah jika dilihat dari segi cara hirarkiah bahwa *street level bureaucrat* sebagai peran perantara dalam aspek antara hubungan landasan hukum paten dengan warga negara. Intinya peran terbesar *street level bureaucrat* mempunyai peran dalam dimensi kewarganegaraan <sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Goodsell, C.T. 2003.2003. The Case for Bureaucracy : A public Administration Polemic, Washington, DC :CQ press ( Google Scholler), Hlm. 178

### 2.5.2 Kelemahan *Street Level Bureaucrat*

Di dalam buku *The Case For Bureaucracy* menjelaskan dalam segi Kelemahan yang pertama yakni salah satunya dalam bidang perekrutan pegawai dalam bureaucracy di kalangan birokrat garis depan (*street level bureaucrat*) yang mengedepankan perwakilan konstruksi sosial masyarakat dikalangan wilayah birokrasi. Maka hal-hal yang seperti itulah dapat membuat birokrasi mengabaikan sebuah system dan objektivitas berdasarkan kemampuan dan persyaratan standar yang telah ditetapkan dalam merekrut *bureaucrats* berikut penjelasannya :<sup>43</sup>

Jadi, maka oleh sebab itulah didalam merekrut *bureaucrats* anggota birokrasi sering muncul istilah putra – putri daerah. Putra daerah yang mewakili belum tentu dapat memiliki kemampuan kapasitas yang dapat dikatakan memadai untuk dapat menempati atau menduduki suatu jabatan didalam pelayan publik. Situasi seperti itulah yang bisa membuat tenaga kerja birokrat garis depan (*street level bureaucracy*) tidak dapat maksimal dan juga tidak profesional sehingga pelayanan yang dilakukan oleh para birokrat garis depan tidak memuaskan.

Kelemahan kedua yaitu sebuah orientasi *street level bureaucracy* terhadap birokrat garis depan (*street level bureaucrat*) mengenai aturan dasar serta prosedur yang sangat tinggi serta dapan menjadikan sebuah tolak ukur pelayanan yang berakibat merendahnya sebuah kemampuan *street level bureaucrat*. Selanjutnya keterkaitan dengan penjelasan tersebut maka dalam merespon suatu transisi serta tidak adanya daya usaha dan juga ekspansi dalam inventivitas atau produktivitas dalam mengontrol salah satu perubahan sehingga menjadi sebuah tradisi dimana

---

<sup>43</sup> Smith, S.R.2003. “ Street Level bureaucracy dan pelayanan publik”. dalam buku pegangan dari administrasi publik, Editing oleh: Paters,B.G and Pierre, J. London: Sage Hlm 189-194

hal tersebut dianggap sesuatu wajar dan benar dalam melakukan pelayanan publik terhadap masyarakat.<sup>44</sup>

Kelemahan ketiga kinerja atau kemampuan para birokrat garis depan (*street level bureaucrat*) telah menjadi sebuah sarana administrator yang dimana sebuah system kekuasaan lebih monoton *sentralistic* dan juga *paternalistic* yang dimana hal tersebut dapat mengakibatkan kinerja *street level bureaucrats* terfokus pada hal-hal seperti kedudukan pejabat atau atasan. Kepentingan penguasa monoton sentral dan juga menggeser kepentingan publik *service* yang awalnya untuk melayani masyarakat hal seperti itulah mengakibatkan kepentingan kepercayaan terhadap *public service*.<sup>45</sup>

## **2.6 Parkir Berlangganan**

Parkir berlangganan yakni dimana pengguna jasa layanan parkir baik di tepi jalan umum maupun di tepi jalan umum maupun di tempat khusus parkir tersebut dalam system pembayaran redistribusi parkir berlangganan diadakan serta dilakukan setiap setahun sekali bersamaan dengan pembayaran pajak kendaraan bermotor di SAMSAT Jombang. Angka nominal besaran pembayaran berbeda-beda dikarenakan hal tersebut disesuaikan dengan jenis kendaraan bermotor yang dimiliki.<sup>46</sup>

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jombang nomor 4 tahun 2017 yang tertulis pada Bab 1 Pasal 1 mengenai penyelenggaraan tata kelola parkir yang telah

---

<sup>44</sup> Ibid, Hlm 180

<sup>45</sup> Ibid, Hlm.187

<sup>46</sup> Ahmad Mursyid Juhansya “ Interaksi Stakeholder parkir berlangganan di Kabupaten Sidoarjo”, Jurnal Politik Muda, Vol 1, No.1 Oktober-Desembee 2012, Hlm .145-155

sesuai dengan keputusan Bupati jombang dijelaskan bahwa parkir berlangganan merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang dimana hal tersebut telah dikelola menggunakan system restribusi yang dimana system pembayarannya hanya dalam kurun satu tahun pemungutan serta klien pengguna parkir berlangganan memiliki hak untuk memarkirkan kendaraanya pada lokasi yang telah ditentukan oleh bupati jombang tanpa harus membayar lagi ketika memarkirkan kendaraanya.<sup>47</sup>

Mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Jombang tersebut, ada beberapa titik parkir berlangganan beroperasi di jantung kota yang dimana lokasi tersebut terletak di Jl. KH Abdurahman Wahid (Gusdur), Jl. Wahid Hasyim, Jl. A. Yani.<sup>48</sup> Dari ketiga lokasi titik parkir tersebut banyak juru parkir resmi yang telah bertugas untuk melaksanakan tugasnya dalam menertibkan dan menjaga keamanan kendaraan yang sedang diparkirkan oleh pelanggan parkir berlangganan. Sebenarnya jika menurut data yang telah didapatkan oleh peneliti dari dinas perhubungan sebenarnya titik wilayah parkir total keseluruhanya ditetapkan sebanyak 18 titik wilayah parkir.

Penetapan wilayah parkir di Kabupaten Jombang telah sesuai dengan RTRW sesuai dengan ketentuan peraturan dalam negeri yang berlaku. Dimana pemerintah daerah mengelola ketersediaan lahan kosong guna untuk ketersediaan sarana dan prasana serta dapat mendukung perekonomian daerah sebagai tempat lahan parkir umum untuk mendukung aktifitas perekonomian dan dapat memberikan pelayanan.

---

<sup>47</sup> Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017, No. 14

<sup>48</sup> Dinas Perhubungan Kabupaten Jombang 2017-2018