

# **Kepemimpinan Birokrasi Pelayanan Publik (Studi atas Perilaku dan Motif Elit Birokrasi Dinas Perijinan Kota Malang dalam Mewujudkan Pelayanan Prima)**

**Suryadi**

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang

*Abstract: Bureaucracy elites as leaders play a very important role in determining a quality of public services. This research sought to understand: 1) The behavior of Bureaucracy Elites in giving public service, 2) Motive of their behavior and 3) quality of their service. This research show that the behavior of bureaucracy elites are expressed by some decisions and actions which show discriminative behavior such as giving special service to the ruling group of society with motive to save their position, allowing the staff to give special service to the haves with motive to get more money and loyalty of their staff, and giving excellent service to all groups of society, especially in arranging for trivial matters with motive to get pride and as sacrifice. As the impact of their discriminative behavior, bureaucracy elites can not perform excellence service.*

*Keywords: behavior, motive, bureaucracy, bureaucracy elites, public services, service excellence.*

Untuk mewujudkan pelayanan prima yang mampu memberi kepuasan kepada masyarakat, peran pimpinan birokrasi, atau yang dalam hal ini disebut sebagai elit birokrasi sangat menentukan. Karena pada dirinyalah kewenangan untuk menentukan sejumlah kebijakan/keputusan dan sekaligus menggerakkan sumberdaya yang dimiliki guna melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut.

Konsep tentang elit sendiri menurut Hofstede (1991) dan Iberemisyah dalam Sumartono (1996) dibedakan kedalam dua klasifikasi, yaitu elit formal dan informal, elit formal adalah mereka yang memegang jabatan dalam pemerintahan, dengan demikian landasan pengaruhnya berdasarkan wewenang formal atau peraturan resmi, sedang elit informal adalah mereka yang berpengaruh dan diakui sebagai pemimpin oleh sekelompok masyarakat, karena itu dasar pengaruhnya adalah kemampuan pribadi yang diakui oleh masyarakat. Dengan demikian, elit birokrasi dalam

penelitian ini merujuk pada elit formal dalam konsepsi Hofstede, Iberemisyah, yaitu orang-orang yang secara legal memegang jabatan atau posisi-posisi penting atau tinggi dalam organisasi pemerintahan.

Perilaku elit birokrasi dalam memberikan pelayanan publik, bukan saja diwarnai dan ditentukan oleh aspek-aspek yang ada di dalam diri elit birokrasi tersebut tapi juga oleh lingkungan birokrasi di mana mereka berada. Nadler dalam Thoha (2000), Robins (21006), Luthan (1995) menyatakan bahwa perilaku individu dalam organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam diri individu (karakteristik individu) dan faktor-faktor organisasi (karakteristik organisasi).

Perilaku manusia bukan sekadar respon pada stimuli secara otomatis. Manusia adalah organisme aktif yang menafsirkan dan bahkan dapat mendistorsi lingkungan. Menurut Lewin dalam Rahmat (1987) perilaku manusia harus dilihat dalam konteksnya, perilaku bukan sekadar respon pada stimuli tetapi produk berbagai gaya yang mempengaruhi secara spontan. Lewin menyebut seluruh gaya psikologis yang mempengaruhi manusia sebagai ruang hayat (*life space*). Ruang ini terdiri dari tujuan dan kebutuhan individu, semua faktor yang disadari dan kesadaran

---

**Alamat Korespondensi:**

Suryadi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, Jl. MT. Haryono Malang

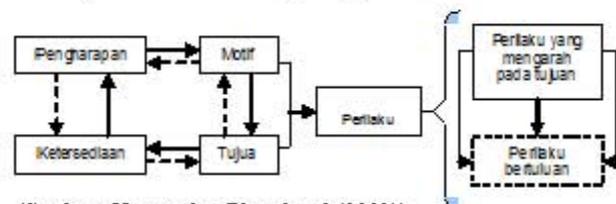
diri. Dari konsep ini Lewin merumuskan perilaku sebagai hasil interaksi antara diri orang itu (*person*) dengan lingkungan (*inveronment*).

Semua orang yang berakal sehat, apabila melakukan perbuatan, pasti ada yang diharapkan melalui perbuatan itu. Perbuatan itu sendiri dilandasi oleh adanya suatu dorongan dari dalam diri seseorang, yang mengarah untuk berbuat sesuatu. Daya dorong dari dalam inilah yang disebut motif (Moenir, 2000). Motif dapat timbul dari dalam karena ada kebutuhan dasar manusia yang bersifat universal dan dapat pula berupa dorongan dari luar (Moenir, 2000). Suatu tujuan atau perilaku mungkin merupakan manifestasi dari berbagai kebutuhan yang berbeda-beda. Di lain pihak, perilaku yang berbeda-beda mungkin mencerminkan suatu kebutuhan yang sama. (Hersey dan Blanchard 1992)

Perilaku yang dihasilkan oleh adanya motif terkuat oleh Newcomb, *et al.*, dalam Trismanansyah (1984) disebut perilaku bermotif, yaitu segala macam bentuk tingkah laku seseorang individu dalam usahanya untuk mencapai suatu tujuan. Hersey dan Blanchard (1992) menggolongkan perilaku untuk mencapai tujuan itu atas dua golongan, yaitu perilaku yang mengarah pada tujuan, dan perilaku bertujuan. Perilaku yang mengarah pada tujuan adalah perilaku bermotif yang diarahkan pada pencapaian tujuan. Elit birokrasi yang membutuhkan tambahan pendapatan, misalnya, dapat saja menawarkan pemberian layanan istimewa terhadap seseorang tertentu. Perilaku elit birokrasi tersebut, yaitu menawarkan pemberian layanan istimewa, adalah perilaku yang diarahkan pada tujuan. Perilaku bertujuan terjadi jika seseorang telah berada atau terlibat dalam tujuan itu sendiri, yaitu jika elit birokrasi yang dicontohkan di atas melaksanakan pemberian layanan istimewa yang dijanjikan-nya

Di muka telah disinggung bahwa dalam perilaku terkandung 3 aspek, yaitu kebutuhan, tujuan dan perilaku. Telah disinggung pula bahwa dapat atau tidaknya motif mendorong mewujudkan perilaku individu bergantung pada kekuatan motivasi itu sendiri. Ada dua faktor penting yang mempengaruhi kekuatan motivasi, yaitu pengharapan (*expectacy*) dan ketersediaan (*availability*). (Hersey dan Blanchard, 1992). Pengharapan adalah peluang, menurut persepsi individu, untuk memenuhi suatu kebutuhan tertentu berdasarkan pengalaman-pengalaman masa lampau,

sedangkan ketersediaan adalah keterbatasan-keterbatasan lingkungan sebagaimana dipersepsikan oleh individu tersebut. Pengharapan cenderung mempengaruhi motif atau kebutuhan dan ketersediaan cenderung mempengaruhi persepsi tentang tujuan. Motif atau kebutuhan individu diarahkan kepada tujuan. Tujuan diinterpretasikan oleh individu dalam hubungannya dengan ketersediaannya, apakah tersedia atau tidak tersedia di dalam lingkungannya, yang hal ini mempengaruhi pengharapannya, jika pengharapan tinggi, kekuatan motivasi akan meningkat. Dengan demikian, akan terjadi siklus hubungan antara motif dengan pengharapan, dan tujuan, dan perilaku dalam suatu sistem bermotif yang digambarkan oleh Hersey dan Blanchard (1992) sebagai berikut ini.



(Sumber: Hersey dan Blanchard (1992))

Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami dan menganalisis: 1) perilaku elit birokrasi dalam mewujudkan pelayanan prima. 2) Motif yang mendasari perilaku elit birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. 3) kualitas pelayanan yang mereka capai.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu jenis penelitian yang tidak saja berambisi mengumpulkan data dari sisi kuantitasnya, tetapi lebih ingin memperoleh pemahaman yang mendalam dibalik fenomena yang berhasil direkam. Adapun format yang digunakan adalah studi kasus. Dengan format ini, peneliti mengkaji secara cermat aspek-aspek internal dan eksternal suatu kasus yang melekat dalam konteks (Yin, 1984).

Adapun fokus dalam penelitian ini dirinci sebagai berikut

- 1) Perilaku elit birokrasi dalam mewujudkan pelayanan prima
  - 2) Motif yang mendasari perilaku elit birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.
  - 3) Kualitas pelayanan prima yang mereka capai.
- Lokasi dan situs penelitian ini adalah Dinas

Perijinan Pemerintah Kota Malang, Informan dipilih menggunakan teknik purposif, yaitu elit birokrasi Dinas Perijinan yang terdiri dari seluruh level. Untuk kedalaman dan konfirmasi data, dipilih sejumlah staf yang relevan dengan bidang yang diteliti. Selanjutnya melalui teknik *snowball* ditelusuri informan dari masyarakat pengguna jasa. Baik biro jasa maupun masyarakat pengguna langsung. Dengan demikian, diperoleh sumber data yang menyeluruh sesuai dengan tujuan penelitian dan kemandirian peneliti.

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan: 1) Wawancara mendalam (*Indepth Interview*), 2) Observasi dan 3) Dokumentasi.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis dari Miles dan Hubberman (1992) berupa analisis interaktif. Dalam analisis interaktif, analisis data dilakukan melalui tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Untuk menetapkan keabsahan data dalam penelitian ini, dilakukan teknik pemeriksaan yang berdasarkan kriteria: Derajat kepercayaan (*credibility*), Keteralihan (*transferability*), Kebergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

## HASIL

### Perilaku Elit Birokrasi

Dalam mewujudkan pelayanan prima, elit birokrasi Dinas Perijinan telah mengambil sejumlah keputusan. Keputusan tersebut ada yang bersifat terbuka secara institusional dan ada yang bersifat tertutup atau non institusional berupa komitmen tak tertulis. Komitmen tidak tertulis, memainkan peran penting yang menentukan perilaku aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanannya terhadap masyarakat (Heady dan Wallis dalam Kartasmita, 1997).

Sejumlah keputusan tertutup yang diambil oleh elit birokrasi meliputi : Keputusan atau komitmen tidak tertulis untuk memberikan pelayanan istimewa kepada mereka yang dipandang sebagai kelompok masyarakat berkuasa, yaitu mereka yang memiliki hubungan istimewa dengan para pejabat tinggi, baik karena hubungan keluarga, hubungan bisnis atau memiliki kedudukan berpengaruh pada lembaga politik. Terhadap kelompok masyarakat seperti ini, elit birokrasi telah berkomitmen memperlakukannya secara

istimewa, apapun urusannya, diupayakan untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya. Bahkan bila perlu dirinya langsung turun tangan sendiri. Syarat-syarat yang tidak lengkappun tidak menjadi masalah, semuanya dapat diatur.

Selain kelompok masyarakat yang oleh elit birokrasi dikenali sebagai kelompok masyarakat berkuasa, elit birokrasi juga memilahkan publik yang menjadi sasaran pelayanan sebagai kelompok masyarakat kaya. Kepada mereka ini, elit memberi kesempatan atau keleluasaan kepada stafnya untuk memberi pelayanan khusus. Pelayanan khusus ini dimasyarakat sering dikenali sebagai pelayanan jalur TOL, yaitu pelayanan yang sangat cepat yang diberikan kepada mereka yang rela memberi imbalan berupa bonus uang.

Tidak semua urusan dihubungkan dengan khlayak yang dilayani. Elit birokrasi juga berkomitmen untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya tanpa mempertimbangkan siapa yang dilayani, pelayanan ini biasanya menyangkut urusan kecil-sederhana atau urusan yang menyangkut kepentingan umum. Untuk urusan-urusan seperti ini elit birokrasi menegaskan kepada seluruh stafnya untuk memberikan pelayanan yang baik sesuai prosedur yang berlaku.

Sebagaimana telah dipaparkan bahwa sebagai pimpinan lembaga, elit birokrasi Dinas Perijinan tidak secara langsung menangani proses penyelesaian pemberian perijinan. Namun, untuk menjamin keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakannya berjalan sesuai dengan harapan, elit birokrasi Dinas Perijinan kadang-kadang secara langsung melibatkan diri dalam proses penyelesaian perijinan.

Bentuk-bentuk keterlibatan langsung ini berupa interaksi langsung dengan pihak-pihak yang dilayani, atau menangani sendiri penyelesaian urusan tersebut. Selain itu, elit birokrasi perijinan juga dapat melakukan tindakan yang tidak secara langsung bersentuhan dengan pemberian perijinan, seperti memberikan pengarahan dan memonitor proses penyelesaian perijinan yang ditangani oleh stafnya.

Tindakan terlibat menangani secara langsung terjadi jika urusan yang ditangani tergolong urusan besar, seperti pengurusan HO, IMB untuk bangunan-bangunan bertingkat atau mewah yang pemiliknya orang-orang penting atau memiliki hubungan khusus dengan pimpinan atau elit tersebut, atau pemiliknya

memiliki keterdekatan khusus dengan pimpinan yang lebih atas (Walikota). Tindakan pemberian pengarahan dan memonitor terutama menyangkut urusan-urusan besar yang pemiliknya orang-orang yang diklasifikasikan sebagai kelompok masyarakat kaya. Selain itu, elit birokrasi Dinas Perijinan juga sepenuhnya mendelegasikan urusan perijinan kepada staff bawahannya terutama untuk hal-hal yang dipandang sebagai urusan kecil- sederhana yang mudah ditangani, seperti pengurusan ijin reklame yang tidak permanen.

### **Motif Perilaku Elit Birokrasi**

Hasil penelusuran lewat pengamatan dan wawancara, menunjukkan adanya sejumlah motif yang melatarbelakangi kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan yang telah diambil oleh elit birokrasi Dinas Perijinan.

Motif mengamankan atau mempertahankan posisi sebagai elit, merupakan motif penting yang melatarbelakangi perilaku elit birokrasi untuk berusaha melayani sebaik-baiknya kelompok masyarakat berkuasa, apapun urusan mereka, meskipun tidak mendapatkan imbalan materi.

Motif utama yang melatarbelakangi sejumlah perilaku responsif elit birokrasi Dinas Perijinan adalah motif untuk menciptakan kesempatan mendapatkan tambahan pendapatan. Pelayanan Perijinan membutuhkan syarat-syarat yang rumit, melibatkan banyak instansi sehingga mendorong masyarakat mencari jalan pintas dengan jalan menawarkan bonus khusus sebagai tambahan pada aparat birokrasi yang melayaninya agar mendapatkan pelayanan khusus. Pada saat yang sama, aparat birokrasi juga mengharap-harap atau bahkan menawarkan terlebih dahulu untuk membantu masyarakat, wal hasil ibaratnya gayung bersambut, "kerjasama" pun terjadi.

Tanpa loyalitas bawahan, seorang elit tidak mungkin dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, kebijakan yang telah diambil oleh Elit birokrasi Dinas Perijinan sebagai pintu menumbuhkan loyalitas staf bawahan adalah memberikan kesempatan pada staf untuk melayani secara khusus terhadap masyarakat yang mempunyai guna mendapatkan tambahan pendapatan. Kebijakan ini, satu sisi telah menimbulkan loyalitas staf pada pimpinan (elit) karena staf merasa pimpinan "mengerti" kebutuhan mereka, dan pada

sisi lain kebijakan ini juga memberi ruang bagi elit untuk mendapatkan tambahan penghasilan, baik yang diperoleh langsung dari mereka-mereka yang secara langsung minta bantuan jasanya, ataupun tambahan yang diperoleh lewat "bagi-bagi hasil" dari penerimaan stafnya.

Ruang kesempatan untuk mendapatkan tambahan penghasilan ini diprioritaskan terhadap pelayanan kelompok masyarakat kaya yang sedang mengurus perijinan, khususnya jenis perijinan yang membutuhkan penanganan yang cukup kompleks seperti IMB untuk gedung-gedung bertingkat/rumah-rumah mewah, HO termasuk reklame permanen yang membutuhkan syarat-syarat yang cukup merepotkan, selain nantinya juga membutuhkan rekomendasi atau pertimbangan. Pilihan terhadap kelompok masyarakat ber harta ini diyakini selain memang berkemampuan memberi imbalan juga tidak berisiko karena umumnya kelompok masyarakat ini tidak banyak bicara menyebarkan "rahasia" mereka.

Tidak semua elit memandang uang dan jabatan sebagai motif dalam menjalankan tugasnya, motif berprestasi juga dimiliki oleh elit Dinas Perijinan. Motif berprestasi yang mendasari perilaku elit birokrasi, pada satu sisi berkaitan dengan kepentingan untuk meningkatkan dan mencapai target kualitas pelayanan sebagaimana yang menjadi visi misi organisasi dan mencapai target pendapatan daerah pada sisi lain. Pada saat yang sama, pencapaian target prestasi yang dapat diraih, juga diharapkan memberi kontribusi bagi penyelamatan dan peningkatan posisi elit.

Motif ini, selain diekspresikan melalui kebijakan atau keputusan-keputusan institusional sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, juga diekspresikan lewat kebijakan tertutup untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya tanpa melihat siapa yang dilayani, khususnya dalam melayani urusan-urusan sederhana atau kecil, Pemberian pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap urusan-urusan sederhana ini, karena besarnya jumlah volume pekerjaan yang dilayani setiap waktunya, pada gilirannya dapat menciptakan opini positif terhadap pelayanan Dinas Perijinan. Dengan opini positif yang terbangun oleh kebijakan elit birokrasi Dinas Perijinan untuk memberikan layanan sebaik-baiknya terhadap semua pihak khusus untuk urusan "kecil" ini, secara umum dapat menjadikan pelayanan yang diberikan oleh Dinas Perijinan Pemkot Malang

dinilai berkualitas oleh masyarakat. Penilaian-penilaian negatif yang ada, terutama yang berhubungan dengan perijinan untuk urusan-urusan "besar" dapat tersamarkan oleh opini positif yang ada.

Selain motif berprestasi, ada motif yang agak sulit dibedakan dari motif berprestasi adalah motif pengabdian, motif pengabdian dimaknai sebagai motif untuk mendapat penilaian hamba yang shaleh dari "atas" (Tuhan) terkait dengan upayanya melakukan hal yang baik atas amanah jabatan yang dimilikinya. Namun demikian, motif pengabdian ini lebih terungkap melalui ekspresi verbal hasil wawancara yang menjadi komitmen pribadi dan tidak terwujud dalam bentuk kebijakan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perilaku elit birokrasi pelayanan perijinan dalam mewujudkan pelayanan prima, berlatarbelakang motif mengamankan posisi jabatan, mendapatkan tambahan pendapatan, menumbuhkan loyalitas staf bawahan, berprestasi dan mengabdikan.

### Kualitas Pelayanan Prima

Kualitas pencapaian pelayanan prima belum terwujud sebagaimana yang seharusnya, meskipun ada sejumlah pelayanan telah dapat diselesaikan sesuai dengan aturan yang ada (sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan). Pelayanan yang dapat diselesaikan sesuai ketentuan waktu hanya perijinan yang sederhana yang keseluruhan prosesnya ditangani oleh Dinas Perijinan, dalam hal ini perijinan untuk IMB rumah-rumah sederhana, reklame insidental, dan HO yang cukup menyatakan SPPL. Sedang untuk perijinan yang membutuhkan keterlibatan instansi lain melalui mekanisme rekomendasi dan pertimbangan masih sangat jauh dari yang semestinya.

Berdasar dokumen hasil survei BPKP, satu-satunya urusan yang dapat mencapai tingkat penyelesaian sesuai dengan ketentuan protap hanyalah IMB rumah-rumah sederhana yang tidak tingkat itupun baru mencapai 73,11%. Sedang dari catatan LAKIP untuk tahun 2006 tercatat capaian tingkat pelayanan prima sebesar 50%, di sisi lain hasil penelusuran peneliti sendiri menunjukkan hal yang cukup konsisten dengan data-data yang lain. Untuk urusan-urusan kecil-sederhana yang dapat diselesaikan proses kepengurusannya secara mandiri oleh Dinas Perijinan, seperti IMB rumah-rumah sederhana tidak tingkat,

reklame insidental, HO yang tidak memerlukan AMDAL cukup SPPL, telah mencapai angka diatas 60%. Namun, untuk urusan-urusan besar, menunjukkan capaian yang masih sangat rendah, sekitar 20-30%. Hasil ini menunjukkan bahwa dalam tataran praksis belum sejalan dengan ketetapan normatifnya, bahkan masih sangat jauh capaiannya kecuali untuk ijin pendirian bangunan tidak tingkat atau sederhana dan reklame insidental.

Demikian juga hasil dari penyebaran kuisisioner IKM, dari 14 item pertanyaan 5 (lima) item pertanyaan dinilai kurang baik atau tidak memuaskan yaitu, unsur prosedur pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kewajaran biaya, dan kepastian jadwal pelayanan. Kelima unsur tersebut jelas merupakan unsur-unsur yang paling mendasar dari pelayanan perijinan.

## PEMBAHASAN

### Perilaku Elit Birokrasi

Keberadaan elit birokrasi pada posisi pimpinan dalam struktur organisasi, telah menjadi legitimasi sumber kekuasaan yang memberi kewenangan cukup leluasa untuk menentukan sejumlah kebijakan dan tindakan. Kondisi ini membawa implikasi positif sekaligus negatif terhadap kualitas pelayanan yang diberikan Dinas Perijinan kepada publik yang membutuhkan.

Implikasi positif terjadi ketika dengan kekuasaan yang dimiliki oleh elit birokrasi dimanfaatkan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan yang aspiratif terhadap harapan publik. Sebaliknya kekuasaan tersebut akan berimplikasi negatif ketika dengan kekuasaan tersebut elit memanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan bagi diri mereka sendiri.

Komitmen untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, bahkan bila perlu dirinya langsung turun tangan sendiri terhadap kelompok masyarakat yang memiliki hubungan istimewa dengan para pejabat tinggi, jelas berbenturan dengan nilai-nilai otonomi daerah, sekaligus menabrak prinsip-prinsip *Good Governance*.

Demikian pula, dengan kebijakan atau komitmen untuk Memberi peluang atau keleluasaan kepada staf untuk melayani secara khusus, kepada publik yang dipandang berkemampuan finansial, juga

menggambarkan tidak responsifnya elit birokrasi pelayanan perijinan.

Sedang komitmen untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada siapapun pihak yang dilayani, tanpa membedakan posisi dan statusnya, khususnya untuk pelayanan urusan kecil-sederhana jelas sejalan dengan nilai-nilai pelayanan prima dan tujuan otonomi daerah sekaligus prinsip-prinsip *Good Governance*.

Namun dari semua komitmen yang telah diambil oleh elit birokrasi pelayanan perijinan, menyisakan sebuah pertanyaan, yaitu bagaimana dengan masyarakat biasa yang mengurus urusan yang tergolong besar-rumit (butuh rekomendasi atau butuh pertimbangan dari tim), tampaknya masyarakat inilah yang harus dikorbankan, dalam artian harus rela untuk dinomor duakan atau dibelakangkan oleh penanganan urusan-urusan dari masyarakat berkuasa ataupun masyarakat berharta.

Gambaran ini tampaknya merupakan karakter birokrasi sebagaimana yang dinyatakan oleh Marx, bahwa dalam kehidupan di mana sistem kapitalisme ditegakkan, birokrasi merupakan perpanjangan tangan kekuasaan yang didominasi oleh klas dominan dan berfungsi sebagai instrumen politik melakukan eksploitasi dan penindasan terhadap kelas lemah (kaum proletar). Birokrasi sebagai lembaga yang tidak netral melainkan memihak pada klas dominan yang menguasai Negara.

Perlakuan yang membedakan status masyarakat sebagaimana yang dituangkan dalam kebijakan atau komitmen elit birokrasi pelayanan perijinan, tampaknya juga sama dengan sebagian dari ciri-ciri kelemahan birokrasi yang disinyalir oleh Heady dan Wallis dalam Kartasasmita (1997), yaitu: 1. Birokrasi cenderung mengutamakan atau berorientasi pada kepentingan pribadi atau kelompok daripada kepentingan masyarakat atau pencapaian sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat banyak. Kelompok ini selain berada di lingkungan internal birokrasi juga yang berada di luar birokrasi dan diuntungkan oleh birokrasi, 2. Apa yang dinyatakan baik tertulis maupun lisan oleh birokrasi sering tidak sesuai dengan realitas.

Kebijakan yang mendasarkan pada pengklasifikasian masyarakat secara berbeda-beda yang berimplikasi terhadap perlakuan berbeda dalam pemberian pelayanan ini, jika dilihat berdasarkan sejumlah pedoman normatif yang berlaku, seperti: Keputusan

Menpan Nomor 63/KEP/M-PAN/2/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan, Keputusan Menpan Nomor 25/KEP/M-PAN/2/2004 tentang pedoman Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), Keputusan Menpan Nomor 26/M-PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Perda Nomor 11 Th. 2005 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pemerintah Propinsi Jawa Timur, jelas sangat jauh menyimpang. Dengan demikian, kenyataan yang terjadi pada tataran praksis berbeda dengan aturan-aturan yang ada. Tuntutan untuk transparansi, tuntutan untuk berkeadilan dan tidak diskriminasi, tuntutan untuk melibatkan masyarakat baik dalam menetapkan kebijakan dan pengawasan belum mewarnai kehidupan riil birokrasi pelayanan publik.

Berangkat dari gambaran fakta atas sejumlah tindakan yang diambil elit birokrasi Dinas Perijinan di atas, semakin menegaskan bahwa komitmen tidak tertulis, sebagaimana yang telah dipaparkan, memainkan peran penting yang menentukan perilaku aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanannya terhadap masyarakat, sebagaimana yang disinyalir oleh Heady dan Wallis dalam Kartasasmita (1997).

Mencermati pembahasan bentuk-bentuk perilaku elit birokrasi Dinas Perijinan, maka dapat disimpulkan bahwa dalam menetapkan kebijakan pelayanan perijinan elit birokrasi telah membedakan masyarakat penerima layanan sebagai: Masyarakat berkuasa, Masyarakat berharta, Masyarakat biasa. Sedang urusan perijinannya sendiri dibedakan kedalam urusan besar atau rumit, urusan perijinan yang membutuhkan rekomendasi dan pertimbangan Tim dan urusan kecil atau sederhana, yaitu urusan perijinan yang tidak membutuhkan rekomendasi dan pertimbangan Tim. Kebijakan dan tindakan yang diskriminatif ini menciptakan adanya pelayanan istimewa, pelayanan khusus, pelayanan prima dan pelayanan biasa.

### **Motif Perilaku Elit Birokrasi**

Setiap perilaku atau tindakan yang secara sadar dilakukan seseorang selalu memiliki motif-motif tertentu. Motif merupakan Daya dorong dari dalam, motif dapat timbul dari dalam karena ada kebutuhan dasar manusia yang bersifat universal, dan motif dapat pula berupa dorongan dari luar (Moenir, 2000) Dalam

konteks kehidupan berorganisasi, motif-motif tersebut dapat bersumber dari aspek kepentingan-kepentingan diri elit birokrat maupun kepentingan-kepentingan organisasi. Bahkan dapat pula sebagai kompromi sejumlah kepentingan mereka. Hal yang sama terjadi pada elit birokrasi Dinas Perijinan, saat merespon tuntutan publik untuk meningkatkan kualitas pelayanan dari lembaga yang dipimpinnya. Tuntutan publik yang dilayani akan bersinggungan dengan kepentingan-kepentingan diri elit birokrat maupun kepentingan-kepentingan organisasi. Ketersinggungan ini seringkali berujung pada sejumlah konsensus, baik yang berupa kebijakan maupun tindakan-tindakan.

Dinas Perijinan Kota Malang, termasuk dinas penghasil yang dipandang sebagai tempat basah. Sebagai dinas penghasil bagi Pemerintah Kota, Dinas Perijinan juga memberikan peluang bagi personel-personel di dalamnya mendapatkan imbas tambahan penghasilan. Pandangan semacam ini telah menjadi rahasia umum. Oleh karena itu, dinas ini menjadi salah satu incaran sejumlah birokrat di lingkungan Pemerintah Kota Malang untuk dapat ditempatkan pada dinas ini, terutama jika dapat menduduki posisi pimpinan.

Mencermati hasil penelitian, khususnya atas motif-motif yang menjadi latar belakang perilaku elit birokrasi dalam pemberian pelayanan publik, menunjukkan adanya perbedaan dengan apa yang dinyatakan oleh Maslow bahwa manusia memiliki motif yang bersifat hierarki di mana tiap-tiap kebutuhan dipenuhi secara berurutan, dan setelah kebutuhan tertentu terpenuhi, kebutuhan berikutnya menjadi dominan (*dalam Robbins, 2006; dalam Luthans, 1995*). Sebaliknya, temuan dalam penelitian ini sejalan dengan apa yang dikatakan Alderfer *dalam Robbins (2006)* bahwa sejumlah motif dapat berjalan pada saat yang sama.

Lebih jauh, Hersey dan Blanchard (1992) menyatakan bahwa suatu tujuan atau perilaku mungkin merupakan manifestasi dari berbagai motif yang berbeda-beda. Di lain pihak, perilaku yang berbeda-beda mungkin mencerminkan suatu motif yang sama. Sebagaimana yang telah dibahas dalam penelitian ini, pernyataan Hersey dan Blanchard tersebut terungkap secara persis dalam temuan-temuan penelitian ini.

Dengan demikian, perilaku elit birokrasi Dinas Perijinan berhubungan dengan, atau ditentukan oleh,

faktor siapa yang dilayani, dan urusan apa yang ditangani dengan latar belakang motif yang beragam.

### Kualitas Pelayanan Prima

Pemerintahan Negara pada hakekatnya mengemban dua (2) fungsi pokok, yaitu pengaturan dan pelayanan (Siagian, 1994). Fungsi pengaturan dikaitkan dengan hakekat negara sebagai Negara hukum (*legal State*), sedang fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakekat negara sebagai Negara kesejahteraan (*Welfare State*).

Baik fungsi pengaturan maupun pelayanan pelaksanaannya diserahkan pada birokrasi pemerintah. Berdasarkan perbedaan tugas pokok tersebut, sekurang-kurangnya organisasi birokrasi dapat dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu: Birokrasi Pemerintah Umum, Birokrasi Pembangunan, dan Birokrasi Pelayanan (Abdullah, 1991). Seiring dengan globalisasi yang membawa berbagai implikasi diberbagai sektor kehidupan, mendorong birokrasi pelayanan publik untuk terus berbenah diri meningkatkan kualitas pelayanannya.

Pelayanan prima oleh Dinas Perijinan (sebagai birokrasi pelayanan publik) dimaknai sebagai pelayanan yang berkualitas, transparan dan akuntabel dengan tolok ukur adanya kesesuaian antara pelaksanaan pelayanan dengan ketentuan normatif Peraturan Walikota Malang nomor 13 tahun 2006 tentang Sistem dan Prosedur Tetap (Protap) Pelayanan Perijinan dan tercapainya kepuasan masyarakat sebagaimana yang dicerminkan dalam jawaban masyarakat atas pertanyaan-pertanyaan dalam indeks kepuasan masyarakat (IKM), tampaknya belum dapat terwujud.

Meskipun ada sejumlah pelayanan telah dapat diselesaikan sesuai dengan aturan yang ada (sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan). Pelayanan yang dapat diselesaikan sesuai ketetapan waktu hanya perijinan yang sederhana yang keseluruhan prosesnya ditangani oleh Dinas Perijinan, Sedang untuk perijinan yang membutuhkan keterlibatan instansi lain melalui mekanisme rekomendasi dan pertimbangan masih sangat jauh dari yang semestinya.

Pelayanan terpadu satu pintu secara penuh, tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hingga saat ini, meski proses pelayanannya dari mengajukan ijin sampai penerbitan ijin ada di Dinas Perijinan tapi proses

penyelesaiannya harus melibatkan instansi lain, baik menyangkut pemberian rekomendasi maupun pertimbangan dan bahkan untuk pemenuhan persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat pencari ijin.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa dalam tataran praktis, pelayanan perijinan belum berjalan sesuai dengan standar normatif yang telah ditetapkan atau dengan kata lain pelayanan prima yang menjadi visi dan misi Dinas Perijinan belum dapat dicapai sepenuhnya.

Membandingkan sejumlah pemikiran dengan kajian teoritik penelitian ini, tampak kualitas pelayanan prima yang ditampilkan oleh Dinas Perijinan Kota Malang masih jauh dari gambaran ideal yang ada. Penempatan masyarakat sebagai aktor penting dalam penyediaan pelayanan melalui dialog guna melahirkan kesepakatan dengan birokrasi pemberi layanan sebagaimana yang disyaratkan dalam *Citizen's Charter* maupun Perda Nomor 11 Tahun 2005, belum menjadi realitas. Penetapan protap tidak melibatkan peran serta dan kehadiran publik pengguna jasa sebagaimana yang diatur oleh Perda No. 11 dan yang disyaratkan *citizen's charter*.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Perilaku elit birokrasi dalam pemberian pelayanan publik diungkapkan melalui sejumlah komitmen dan tindakan. Komitmen-komitmen itu meliputi: pemberian pelayanan istimewa kepada kelompok masyarakat berkuasa, pemberian peluang kepada staf untuk memberi pelayanan khusus pada kelompok masyarakat berharta, pemberian pelayanan prima pada semua kelompok masyarakat khususnya urusan-urusan sederhana.

Dalam upaya menjamin komitmen-komitmen tersebut elit birokrasi Dinas Perijinan melakukan sejumlah tindakan, yakni melibatkan diri secara langsung, mengarahkan dan memonitor, serta medelekasikan secara penuh proses penyelesaian perijinan.

Sementara itu, aspek motif sebagai aspek personal yang memainkan peran penting, bahkan dominan dalam membentuk perilaku elit birokrasi Dinas Perijinan meliputi hal sebagai berikut: Motif mengamankan posisi jabatan, motif mendapatkan tambahan penghasilan dan menumbuhkan royaltis bawahan, motif berprestasi dan pengabdian

Dalam tataran praktis, pelayanan perijinan belum berjalan sesuai dengan standar normatif yang telah ditetapkan atau dengan kata lain pelayanan prima yang menjadi visi Dinas Perijinan belum dapat dicapai sepenuhnya.

### Saran

Paradigma *New Public Service* (NPS) yang mengusung nilai-nilai demokrasi dan menempatkan masyarakat sebagai pemilik kepentingan publik yang sebenarnya, mendesak untuk diterapkembangkan dalam kehidupan birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Dengan penerapan paradigma ini, orientasi elit birokrasi dapat diarahkan kepada kepentingan publik secara lebih fokus.

Agar perilaku "liar" elit birokrasi dapat "dijinakkan" penerapan *New Public Service* perlu didukung dengan penerapan *Citizen's Charter*. *Citizen's Charter* merupakan suatu petunjuk dan referensi bagi birokrat dalam menjalankan tugasnya yang berisi hak-hak yang dimiliki masyarakat dalam suatu pelayanan. Jika dapat diinternalisasikan dengan baik, *citizen's charter* ini mampu mendorong penyelenggara pelayanan publik benar-benar menempatkan masyarakat pengguna jasa sebagai pusat perhatian dari sistem pelayanan.

Untuk menjamin tidak adanya penyimpangan yang sering terjadi saat birokrasi melakukan transaksi secara langsung (tatap muka) dengan publik, baik penerapan NPS maupun *citizen's charter* dapat dikunci dengan diterapkannya *Screen-Level Bureaucracy* gagasan Bovens dan Zouridis. Dalam konsep *Screen-Level Bureaucracy* ini, transaksi tidak dijalankan secara kontak langsung antara birokrat dengan *public*, melainkan dilakukan lewat layar komputer. Dengan tidak adanya kontak langsung dalam transaksi dan dengan mengalihkan transaksi lewat layar komputer, seluruh informasi tentang penyelenggaraan pelayanan menjadi bersifat publis, sehingga melahirkan transparansi. Adanya transparansi ini memungkinkan dan memudahkan kontrol secara langsung, sehingga segala bentuk penyimpangan dapat dihindari.

Mengingat permasalahan rumit yang selama ini dialami oleh masyarakat penerima layanan adalah beratnya persyaratan yang proses pemenuhannya harus melibatkan banyak pihak dan instansi lain. Untuk

itu, disarankan agar dilaksanakan secara utuh sistem pelayanan satu pintu dengan cara memberdayakan staf jabatan fungsional yang telah ada untuk menangani tugas-tugas yang selama ini masih ditangani oleh dinas-dinas teknis terkait, koordinasi dengan dinas-dinas terkait cukup dilakukan melalui perumusan kebijakan bersama yang pelaksanaannya dilakukan sepenuhnya oleh Dinas Perijinan.

*Last but not the least*, upaya perbaikan membutuhkan pendekatan yang komprehensif, oleh karena itu, memberikan kecukupan materi sebagai bagian dalam kebutuhan kehidupan tak dapat diabaikan. Tanpa adanya peningkatan yang memadai dan berkeadilan dalam hal gaji, upaya apapun berpeluang tidak efektif. Untuk itu, peningkatan kemakmuran segenap aparat birokrasi dengan kenaikan gaji merupakan hal yang tak dapat ditawar-tawar.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abdullah, S. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia*, Editor: Alfian dan Nazaruddin Syamsuddin. Jakarta: Pusataka Utama Grafiti.
- Bogdan, R.C., and Steven, J.T. 1992. *Introduction to Qualitative Research Methods: A Phenomenological approach in the social sciences*, alih bahasa: Arief Furchan. Surabaya: Usaha Nasional.
- Bottomore, T.B. 1985. *Elits and Society*. England: Penguin Books Ltd.
- Bryant, C., dan Louise, G.W. 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, diterjemahkan oleh Rusyanto L.S. Jakarta: LP3ES.
- Budiardjo, M. 1984. *Konsep Kekuasaan: Tinjauan Kepustakaan Aneka Pemikiran Tentang Kekuasaan dan Wibawa*. Jakarta: Sinar harapan.
- Budiman, A. 1982. 'Bentuk Negara dan Pembangunan', *Prisma* No.7, Juli.
- Denhardt, J.V., and Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York: M.E. Sharpe.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy: A Rand Corporation Research Study*, Boston: Little, Brown and Company.
- Dwivedi, O.P., and Handerson, K.M. 1999. *Bureaucracy and the Alternative In World Perspective*, London: ST. Martin's Press, Inc.
- Dwiyanto, A., et al. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Galang Printika.
- Gaspersz, V. 1994. *Manajemen Kualitas: Penerapan Konsep-Konsep Kualitas dalam Manajemen Bisnis Total*, Terjemahan: Sampara Lukman. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Haily, A. 2004. "Pengalaman Otonomi pada Sejumlah Daerah" *Jurnal Pamong Praja Forum Komunikasi Alumni IPP*. Edisi I. Tahun 2004.
- Hariandja, D.B.C. 1999. *Birokrasi Nan Pongah*. Yogyakarta: Kanisius.
- Harmon, Michael, M., dan Richard, T.M. 1986. *Organization Theory for Public Administration*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto.
- Hersey, P., dan Blanchard, K.H. 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*. Penerjemah Agus Darma. Jakarta: Erlangga.
- Hofstede, W. 1991. *Pembangunan Masyarakat, Society in Transition*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Islamy, M.I. 2002. 'Strategi Peningkatan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah', *Good Governance*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Unibraw.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Manajemen Perubahan di Sektor Publik*, Malang: Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. (Tidak dipublikasikan).
- Jabra, J.G., dan Dwivedi, O.P. 1989. *Public Service Accountability A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Inc.
- Johnston, and Van, R. 1996. 'Optimizing Productivity Privatization and Entrepreneurial Management', *Policy Studies Journal*, Vol. 24 no. 3.
- Kartasasmita, G. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran, dan prakteknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. 1996. 'Etika Birokrasi dalam Administrasi Pembangunan, Tantangan Menghadapi Era Globalisasi', *Orasi Ilmiah Dies natalis UGM*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 19 September 1996.
- Keller, S. 1984. *Penguasa dan Kelompok Elit, Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern*, diterjemahkan oleh Zahara D. Noor. Jakarta: CV Rajawali Press.
- Krech, D., et al. 1962. *Individual in Society: A Textbook of Social Psychology*, New Delhi: Tat McGraw Hill Publishing Company Ltd.
- Kwik, K.G. 2003. 'Reformasi Birokrasi dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan'. *Makalah Workshop Gerakan Pemberantasan Korupsi*. Jakarta, 5 Agustus 2003.
- Lincoln, Y.S., dan Egon, E.G. 1985. *Naturalistic Inquiry*. London: Sage Publication.
- Lofland, and Lofland. 1984. *A Guide to Qualitative Observation and Analysis*, Second Edition. California: University of California.

- Lovelock, C. 1994. *Product Plus: How Product + Service = Competitive Advantage*. New York: Mc Graw-Hill, Inc.
- Lukman, S. 1996. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA-LAN Press.
- Luthan, F. 1995. *Organizational Behaviour (Seventh Edition)*. Singapura: Mc Graw-Hill, book Co.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Galang.
- Mar'at. 1982. *Sikap Manusia; Perubahan serta Pengukurannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Martin, R. 1990. *Sosiologi Kekuasaan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Mas'ood, M., and Andrews, C.M. 1993. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Miles, M.B., and Huberman, A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, diterjemahkan TR. Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Moenir, A.S. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mulyana, D. 2005. *Ilmu Komunikasi, Suatu Pengantar*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Nasution, S. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nimran, U. 2000. *Perilaku Organisasi*, Edisi Revisi. Surabaya: Citra Media.
- Ohmae, K. 1995. *The End of National State, The Rise of Regional Economies*. Hammersmith, London. UK: Harper Collins Publishers.
- Oliver, D., and Drewry, G. 1996. *Public Service Reform*. England: Wellington House.
- Osborne, D., dan Peter, P. 1996. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pamudji, S. 1992. 'Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik', *Widaya Praja* Nomor 19 Tahun III, IIP.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., and Berryll. 1991. 'Servqual: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perception of Service Quality', *Journal of Retailing*, Vol. 64.
- Raining. 1996. 'Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik', *Manajemen Pembangunan*, No. 16/IV.
- Rakhmat, J. 1987. *Psikologi Komunikasi*, Edisi Revisi. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Ramsey, R.D. 2005. 'Handling Customer Complaints', *The American Salesman*, Vol. 50, Oktober.
- Rasyid, dan Ryas, M. 1997. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Mutiara Sumber Widya.
- Reiboldt, W. 2003. 'Factors That Influence a Consumer Complainer's Rating of Service Recieved From a Third Party Complaint-Handling Agency-The Los Angeles Departement of Consumer Affairs', *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, Vol. 16.
- Robbins, S.P. 2006. *Perilaku Organisasi (Edisi 10)*, Penerjemah: Benyamin Molan. Jakarta: Indeks (PT) Kelompok Gramedia.
- Siagian, S.P. 1994. *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Simbolon, R. 1998. *Manajemen Pelayanan Publik*. Jakarta: IIP.
- Simmons, R.H., and Dvorin, E.P. 1977. *Public Administration: Value, Policy and Change*. Washington D.C.: Alferd Publishing Co. Inc.
- Soedarmo. 1998. *Birokrasi Pelayanan Masyarakat Kota*, Disertasi. Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.
- Sumartono. 1996. *Peralihan Status Elit di Pedesaan*, Disertasi. Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.
- Supranto, J. 1997. *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Thoha, M. 1995. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali.
- . 2000. *Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thomas, P., and Palfrey, C. 1996. 'Evaluation: Stakeholder focused Criteria', *Social Policy and Administration*, Vb. 30.
- Tjiptono, F. 1996. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Vredenberg, J. 1983. *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia.
- Widodo, J. 2001. *Good Governance*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Woworuntu. 1997. *Petunjuk Praktis Pelayanan Publik*. Jakarta: Gramedia.
- Yin, R.K. 1984. *Case Study Research Design and Methods*, London: Sage Publications.
- Zauhar, S. 1994. 'Kualitas Pelayanan Publik Suatu Paparan Teoritik', *Majalah Administrator*, Ed.2. 1994.
- Zeithaml, and Valarie, A., (et.al). 1990. *Delivery Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press, A Division of Mac Millan Inc.