

THE STREET-LEVEL BUREAUCRACY IMPLEMENTATION IN PUBLIC SERVICE IN VILLAGES

Leo B. Barus

Staf Pemerintah Daerah Tapanuli Tengah. Email: barusleob@gmail.com Indonesia

Abstract

Corruption cases by law enforcement officials in the village fund budget sector until 2021 have reached 154 cases with a potential state loss of IDR 233 billion. It needs handling which is not solely by law enforcement and/or supervision, but also based on improving public services by using the theory of the street-level bureaucracy. Based on the qualitative study, it is concluded that the implementation of the street level bureaucracy in Indonesia in the context of village public services can be carried out through discretion and relative autonomy through top-down and/or bottom-up services. So as to produce quality, fast, easy, affordable, and measurable service functions that can handle village financial irregularities in Indonesia.

Keywords : *village, public service, the street-level bureaucracy*

A. PENDAHULUAN

Pengaturan tentang desa telah diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), namun nyatanya undang-undang tersebut tidak mengurangi dan menuntaskan kasus-kasus penyelewengan keuangan desa di Indonesia dari kurun waktu Tahun 2014 sampai dengan Tahun 2021.¹ Salah satu faktanya adalah temuan Indonesia Corruption Watch (ICW) menunjukkan bahwa kasus penindakan korupsi oleh aparat penegak hukum (APH) paling banyak terjadi di sektor anggaran dana desa, yakni sebanyak 154 kasus pada 2021 dengan potensi kerugian negara sebesar Rp233 miliar.² Korupsi anggaran dana desa tersebut cenderung meningkat sejak 2015, dimana pada saat itu korupsi anggaran dana desa hanya berjumlah 17 kasus dengan kerugian sebesar Rp40,1 miliar.³

Terdapat kekhawatiran bahwa penyelewengan tersebut akan tetap terjadi untuk tahun selanjutnya apabila tidak segera dicarikan solusi. Selama ini, beberapa solusi cenderung pada penguatan pengawasan, seperti rekomendasi ICW terhadap perlunya pengawas pada sektor anggaran desa untuk diawasi secara ketat,⁴ dan pemikiran Simanjuntak akan perlunya pembaharuan konsep pengawasan keuangan desa dalam

¹ Dumaria Simanjuntak, Rancang Bangun Hukum Pengawasan Desa di Indonesia, Jakarta: PT. Scientia Integritas Utama, 2022.

² Vika Azkiya Dihni, 2022, tersedia di laman <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/19/icw-kasus-korupsi-terbanyak-terjadi-di-sektor-anggaran-dana-desa-pada-2021>, diakses tanggal 2 Pebruari 2023.

³ *Loc.cit.*

⁴ *Loc.cit.*

UU Desa.⁵ Menurut pendapat penulis, gagasan tersebut sangat memadai dalam konteks pengawasan, namun studi ini berusaha menjawab permasalahan penanganan penyelewengan keuangan desa berdasarkan penggunaan teori *the street-level bureaucracy* yang sangat memadai dalam pelayanan publik desa, sebagaimana penggunaan *the street-level bureaucracy* secara teratur memungkinkannya untuk membuat kebijakan sehubungan dengan aspek-aspek penting dari interaksi birokrasi dengan warga. Adapun rumusan permasalahan yang diajukan dalam studi ini adalah dalam rangka menjawab bagaimana ideal teori *the street-level bureaucracy* dalam pelayanan publik desa di Indonesia.

B. METODE

Kajian ini mempergunakan pendekatan kualitatif untuk menghasilkan kesimpulan penelitian yang bersifat deduktif. Yang dimaksud dengan penelitian kualitatif dalam penelitian ini adalah penelitian yang tidak didasarkan pada angka-angka yang dilakukan terhadap objek studi.⁶

C. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Teori *the Street-Level Bureaucracy*

The street-level bureaucracy merupakan birokrasi level bawah yang menampilkan kompetensi profesional dan menyangkal rasisme antara laki-laki dan perempuan. Teori ini berpendapat bahwa kebijakan harus dirancang dengan baik untuk mencegah kurangnya sumber daya dan dukungan serta pemahaman publik dalam menghalangi keberhasilan kinerja pekerjaan individu. Selanjutnya, Lipsky mengemukakan bahwa meskipun birokrat tingkat jalanan membuat kebijakan dalam dua hal yang terkait, yakni menjalankan diskresi yang luas terkait keputusan tentang dengan siapa warga negara berinteraksi dan tindakan-tindakan individunya yang menambah perilaku agensi, namun teori ini perlu menunjukkan bahwa posisi birokrat tingkat jalanan secara teratur memungkinkan para birokrat untuk membuat kebijakan sehubungan dengan aspek-aspek penting dari interaksi mereka dengan warga negara.⁷ Sehingga, peran pembuat kebijakan dari *the street-level bureaucracy* dibangun di atas dua aspek posisi yang saling terkait, yaitu tingkat diskresi yang relatif tinggi dan otonomi relatif dari otoritas organisasi.⁸

Konsentrasi pada *the street-level bureaucracy* adalah aparatur sipil negara yang secara langsung berinteraksi dengan warga negara dalam pekerjaan rutin mereka, yang dalam struktur birokrasi memungkinkan pekerjaannya memiliki kebebasan yang luas dalam mencapai kinerja pekerjaannya dan yang berdampak luas terhadap kehidupan warga atau masyarakat. Birokrasi ini tanggap dalam menangani kondisi stres yang ditimbulkan oleh lingkungan kerja mereka. Stres tersebut relatif parah dimana terdapat tiga jenis stres dapat dengan mudah diamati di birokrasi perkotaan

⁵ Dumaria Simanjuntak, *Ibid.*

⁶ Aditya Wirawan, dan Elvrida N. Sinaga, Digitalization and Big Data in Preventing Corruption in Education Sector: Towards Inclusive and Equitable Education. *Scientium Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2022, hlm. 13-24. DOI:<https://doi.org/10.56282/slr.v1i1.53>.

⁷ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 2010, hlm. 13.

⁸ *Loc.cit.*

saat ini. Dalam hal ini, terdapat 3 (tiga) hal utama yang harus diperhatikan sebagai kebiasaan dan personal birokrasi yang berpengaruh terhadap the street level bureaucracy dalam proses pembuatan kebijakan. Pertama, kebiasaan dan personal birokrasi terkait inadequate resources. Kebiasaan birokrasi yang secara luas menganggap kekurangan sumber daya organisasi yang cukup untuk menyelesaikan pekerjaan mereka menjadi salah satu pengaruh terhadap the street level bureaucracy dalam proses pembuatan kebijakan. Misalnya, ruang kelas penuh sesak, beban kasus kesejahteraan yang besar terhadap ASN yang menyebabkan keterbatasan layanan cepat, pengadilan negeri yang merasa terbebani dalam hal keterbatasan sumber daya yang menyebabkan hakim harus menunda sidang, dan polisi yang sering kekurangan personil padahal tuntutan ketertiban sipil meningkat. Ketidalcukupan sumber daya organisasi, informasi yang tidak memadai, dan terlalu sedikitnya waktu untuk menyelesaikan menyebabkan meningkatnya tekanan untuk menggunakan the street-level bureaucracy sebagai kebijakan dalam memproses dan membuat keputusan cepat tentang klien atau masyarakat. Kedua, kebiasaan terkait threat and challenge to authority. Kondisi tersebut mencerminkan risiko pekerjaan, yang mencakup ancaman fisik dan psikologis. Misalnya, Polisi harus selalu waspada terhadap bahaya, dalam menangani tingkat kejahatan yang tinggi, atau guru khawatir akan hilangnya disiplin kelas atau kemampuannya untuk mengelola kelas. Ketiga, kebiasaan terhadap ekspektasi pekerjaan yang kontradiktif atau ambigu (*contradictory or ambiguous job expectations*). Dihadapkan dengan kekurangan sumber daya dan terdapatnya ancaman atau risiko pekerjaan menjadi semakin diperburuk oleh ketidakpastian mengenai ekspektasi kinerja.

2. Pelayanan Publik di Indonesia

Pelayanan publik merupakan salah satu sarana untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional.⁹ Adapun dasar hukum pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik). Pasal 1 angka (1) UU Pelayanan Publik menegaskan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kemudian, Pasal 3 UU Pelayanan Publik menegaskan 4 (empat) tujuan UU Pelayanan Publik. *Pertama*, terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. *Kedua*, terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik. *Ketiga*, terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan *keempat*, terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Keempat tujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Pelayanan Publik memperlihatkan bahwa pelayanan publik di Indonesia selalu harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal, Rahardjo telah menegaskan bahwa inti dari hukum di Indonesia tetap memenuhi kapasitas nurani yang

⁹ M. N. Zaman, dan Ryan S. Alam, Reorientation of Public Services in Indonesia: A Study of Transcendental Dimensions of Law, *Scientium Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2022, hlm. 41-49. DOI:<https://doi.org/10.56282/slr.v1i1.56>.

didalamnya melekat kejujuran, empati dan dedikasi dalam menjalankan hukum.¹⁰ Artinya, ruang lingkup pelayanan publik dalam seluruh fungsinya adalah kewajiban memenuhi standard pelayanan sebagai bentuk fungsi layanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur, yang harus selalu menjadi tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan.¹¹ Apalagi dalam konteks desa, UU Desa telah mengatur bahwa penyelenggaraan pemerintahannya harus didasarkan pada adanya kepastian hukum, tertib, transparan, akuntabilitas, profesional, partisipatif, efektif dan efisien.¹²

3. Pelayanan Publik Desa yang Berbasis *the Street-Level Bureaucracy*

Penerapan *the street-level bureaucracy* di Indonesia tidak dapat terlepas dari terbangunnya dua aspek yang saling terkait, yaitu tingkat keleluasaan diskresi yang relatif tinggi dan otonomi relatif dari kewenangan organisasional. Penggunaan diskresi juga telah ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis yang harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*).

Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi pemerintahan desa menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi desa dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip diskresi yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *policy rules* ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah. Penerapan diskresi dalam *the street-level bureaucracy* di desa dapat diimplementasikan dalam dua cara. Pertama, diskresi untuk mempengaruhi kebermaknaan masyarakat sebagai pengguna layanan pemerintahan desa, karena *the street-level bureaucracy* lebih mampu menyesuaikan keputusan dan prosedur yang harus diikuti dengan situasi dan kebutuhan spesifik klien atau masyarakat yang dilayani. Diskresi memberi *the street-level bureaucracy* suatu kemungkinan untuk menerapkan penilaian mereka sendiri ketika berhadapan dengan kebutuhan dan keinginan warga. Kemudian, pada saat yang sama, efek positif diskresi terhadap persepsi birokrat tentang kebermaknaan klien dapat dilihat sebagai syarat untuk efek kedua, yakni kemauan yang semakin kuat untuk mengimplementasikan kebijakan. Ketika *the street-level bureaucracy* merasa bahwa pekerjaan mereka bermakna bagi klien atau masyarakat, tentunya hal ini sangat mempengaruhi kesediaan birokrasi untuk menerapkannya. Hal ini sejalan dengan gagasan bahwa *the street-level bureaucracy* ingin membuat perbedaan dalam kehidupan klien atau masyarakat.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 4.

¹¹ M. Hadi Makmur dan Hermanto Rahman, Modul Pembentukan Kelembagaan Pusat Pelayanan Informasi Desa, Jember: Universitas Jember, 2016, hlm. 1.

¹² *Loc.cit.*

Selanjutnya, hasil juga menunjukkan efek lain yang lebih otonom, bahwa diskresi secara langsung mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan.

Kemudian, otonomi relatif dari kewenangan pemerintahan desa akan memberikan validitas kebijakan yang lebih top-down dan/atau bottom-up. Kebijakan yang lebih top-down dan/atau bottom-up merupakan efek positif diskresi yang menimbulkan efektivitas program kebijakan, karena mengurangi resistensi sekaligus menambah legitimasi proses implementasi kebijakan, karena memungkinkan *the street-level bureaucracy* memenuhi kebutuhan dan keinginan warga desa. Adanya otonomi relatif ini akan menjadi catatan penting ketika menyusun program kebijakan yang bermanfaat serta efektif dan sah. Hal ini juga memberikan konsekuensi penting bagi peran kinerja dan manajemen risiko dalam pelaksanaan pelayanan publik desa. Peran sentral yang dimainkan oleh indikator kinerja terperinci dan aturan pengurangan risiko dalam proses implementasi mengarah pada berbagai norma dan pedoman terperinci yang harus dipatuhi oleh *the street-level bureaucracy* yang terlibat. Selanjutnya, banyak hasil penelitian menunjukkan bahwa kebermaknaan klien terbukti sangat penting, dalam literatur *the street-level bureaucracy*, yang sering berfokus pada pengaruh, otonomi, dan diskresi. Misalnya, memberikan pengaruh kepada warga desa adalah pengungkit yang paling kuat dalam memperoleh penerimaan untuk suatu perubahan. Sehingga, dengan adanya penjelajahan teori *the street-level bureaucracy* ini juga akan sendirinya menepis keprihatinan akan ketidakmemadaan pelayanan publik di Indonesia karena telah dapat bekerjanya sistem pelayanan publik secara sistematis, tidak terdapat tumpang tindih pelayanan, dan bahkan diharapkan dapat membangun kepercayaan masyarakat desa yang berguna untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional.¹³

D. KESIMPULAN

Berdasarkan latar belakang, metode serta analisis dan pembahasan, disimpulkan bahwa penerapan *the street level bureaucracy* di Indonesia dalam rangka pelayanan publik desa dapat dilakukan melalui dua hal yakni diskresi dan otonomi relatif melalui pelayanan yang *top-down* dan/atau *bottom-up*, sehingga menghasilkan fungsi layanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur dalam menangani penyelewengan keuangan desa di Indonesia.

REFERENSI

- Dihni, Vika Azkiya, 2022, tersedia di laman <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/19/icw-kasus-korupsi-terbanyak-terjadi-di-sektor-anggaran-dana-desa-pada-2021>, diakses tanggal 2 Pebruari 2023.
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- Makmur, M. Hadi, dan Hermanto Rahman, *Modul Pembentukan Kelembagaan Pusat Pelayanan Informasi Desa*, Jember: Universitas Jember, 2016.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

¹³ M. N. Zaman, dan Ryan S. Alam, *Ibid*.

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
_____, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Simanjuntak, Dumaria, *Rancang Bangun Hukum Pengawasan Desa di Indonesia*, Jakarta: PT. Scientia Integritas Utama, 2022.
- Wirawan, Aditya, dan Elvrida N. Sinaga, Digitalization and Big Data in Preventing Corruption in Education Sector: Towards Inclusive and Equitable Education, *Scientium Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2022, hlm. 13–24. DOI:<https://doi.org/10.56282/slr.v1i1.53>.
- Zaman, M. N., dan Ryan S. Alam, Reorientation of Public Services in Indonesia: A Study of Transcendental Dimensions of Law, *Scientium Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2022, hlm. 41–49. DOI:<https://doi.org/10.56282/slr.v1i1.56>.