

**PEMIKIRAN KRITIS TENTANG *BUREAUCRAT STREET LEVEL*
THEORY OLEH MICHAEL LIPSKY**

¹Emy Kholifah

¹Mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi Pasca Sarjana FISIP UNEJ

¹Dosen FISIP UNMUH Jember

Abstract

Many policies implemented in the field is not the same as when the policy objectives formulated and defined. One factor in why there is so, is because of the behavior of policy implementers who lack public accountability so that the change in the policy field. Michael Lipsky stated that the tendency of bureaucrats doing it because, first was due to fund operations and executive power is insufficient. The second is that bureaucrats lack empathy (altruism) to perform public service for the will serve as well as possible be based only on minimum standards and it is done only by the mechanism of 'copying' which turns out was actually done by reducing service to the community. Done if seen doing alone policy, it is referred to as the reduced form of service to the community in other words done for good imaging performance of the implementing agency for the assessment of both superiors and for the assessment of the public good. The third factor is due to a conflict with people who are considered not to be profitable. This especially will always avoided the implementers on the ground because people know that it is they who have policies and therefore the public aware tumpuhan conflict exists on implementing 'cutting edge' this. Bureaucrats implementing a 'political calculation' careful to conduct policy in good faith, if not profitable, as the executor of his position then he would do it with a policy of reducing and even minimize policy activities. The fourth factor is due to the control and the control of bureaucrats Thepeople unfavorable. Control over the implementation of the policies considered less effective for preventing behavior 'manipulative' policy implementation in the field, so it can not prevent the implementation of policies that are inconsistent with the policy objectives when it was made and approved. Factors to five, is due to the achievement of policy objectives and targets considered incompatible with the realities of implementing bureaucrats because capabilities are too high. Something that will not be achieved, it is appears to be the target of the policy, so that bureaucrats feel Thepeople will not be able to fully implement the policy. Another determinant factor that drives policy implementers in the field to policy reduction is the low participation of communities. With the condition of the public apathy on the implementation of the policy, so in this case as street level bureaucrats are faced with the problem independently and not many people around who can be expected to help. Problem solving is considered to be the burden of the government, the public does not think that the problem would be easily solved when there is synergy society and government. Public apathy lead implementers free to reduction and policy modifications.

Keywords: Street Level Bureaucrats, Policy Implementation, reduction policy

Pendahuluan

Konsep implementasi muncul ke permukaan beberapa dekade yang lalu sejak Harold Laswell (1956) mengembangkan gagasannya bahwa untuk memahami kebijakan publik dapat digunakan suatu pendekatan dengan apa yang ia sebut sebagai *policy process approach* (pendekatan proses dalam kebijakan). Menurutnya, implementasi merupakan salah satu bagian dari beberapa tahapan yang harus dilalui dari keseluruhan proses perumusan kebijakan publik, selain pembuatan agenda kebijakan, formulasi, legitimasi, dan evaluasi. Meskipun Laswell tidak secara khusus memberi penekanan terhadap arti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilalui dalam proses perumusan kebijakan, namun sejak saat itu konsep implementasi kemudian menjadi konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik dan kebijakan publik. Mulai saat itu konsep implementasi kemudian banyak dipakai oleh ilmuwan politik dan ilmuwan kebijakan publik untuk menjelaskan berbagai fenomena kebijakan publik. Akan tetapi, meskipun konsep itu sudah sering digunakan oleh para ahli, misalnya Derthick (1972), adalah Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) yang kemudian dianggap sebagai pioner studi implementasi. Hal ini karena kedua orang peneliti inilah yang secara eksplisit menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya dalam buku mereka yang berjudul *Implementation* sebelum Pressman dan Wildavsky muncul dengan bukunya, para peneliti implementasi menggunakan banyak metaphora untuk menggambarkan fenomena kegagalan suatu kebijakan merealisasikan tujuannya.

Setelah buku Pressman dan Wildavsky muncul, peneliti berikutnya, misalnya Bardach (1977), mulai menggunakan konsep implementasi secara eksplisit dalam penelitiannya. Para peneliti angkatan Pressman dan Wildavsky ini kemudian disebut sebagai peneliti generasi pertama. Para peneliti generasi pertama ini sebagian besar menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link*, yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan *good intentions* menjadi *good policy* (P. De Leon and L. De Leon, 2002). Dengan pendekatan studi kasusnya, generasi pertama

kemudian menghasilkan banyak sekali kasus-kasus kegagalan implementasi dengan metode deskripsi yang menarik. Dari berbagai studi kasus tersebut, para peneliti kemudian muncul dengan resepnya sendiri-sendiri tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan. Sayangnya, resep-resep yang mereka buat tersebut belum mampu menghasilkan apa yang bisa disebut sebagai teori umum tentang implementasi. Generasi kedua peneliti implementasi kemudian muncul dengan pendekatan yang lebih kompleks. Para peneliti ini sudah menggunakan hipotesis untuk membuat model-model tentang implementasi kebijakan dan membuktikan model-model mereka dengan data-data empiris di lapangan. Pada dasarnya peneliti generasi kedua ini dapat diklasifikasikan sebagai *top downers* dan *bottom-uppers*. Peneliti kelompok pertama, misalnya Nakamura dan Smallwood (1980), Edward III (1980), Grindle (1980), lebih tertarik untuk menjelaskan bagaimana proses suatu kebijakan diimplementasikan untuk dapat mencapai sasaran-sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Cara pendekatan yang demikian ini sering disebut sebagai pendekatan *command and controll* (P.de Leon and L. De Leon, 2002), di mana implementasi dipahami sebagai proses administrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut pendekatan ini pencapaian tujuan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan bagaimana cara atasan mengawasi para bawahan tersebut. Dan pemahaman itu, mereka kemudian muncul dengan rekomendasi tentang bagaimana cara terbaik untuk dapat mencapai berbagai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan tersebut dalam model model yang mereka buat. Kelompok kedua yang dipelopori oleh Hjern dan teman-temannya, misalnya Hjern (1982), mengusulkan agar para peneliti implementasi lebih memperhatikan birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat*) yang justru menduduki posisi kunci yang akan menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Menurut para *bottom-uppers* ini, implementasi hanya akan berhasil apabila mereka yang terkena dampak utama dari implementasi kebijakan ini dilibatkan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya.

Model Implementasi Kebijakan *top-down* berfokus pada tugas dan fungsi birokrasi yang melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik.

Pendekatan ini mengedepankan rasionalitas dan menekankan pada definisi tujuan kebijakan yang ditentukan dari atas. Model pendekatan birokrasi rasional seperti dikemukakan Andrew Dunsire¹ ingin memahami hubungan logis antara input, output, dan proses. Dan studi implementasi bermula dari kesadaran yang makin membesar bahwa sesungguhnya studi kebijakan publik tidak hanya penting dilakukan pada sisi perencanaan kebijakan, namun oleh karena orang mulai frustrasi dengan tingkat keberhasilan kebijakan maka para ilmuwan di tahun 1980-an itu mengembangkan studi implementasi kebijakan. Seperti halnya Presman dan Wildavsky yang berusaha menemukan permasalahan apa dan di mana letak permasalahan implementasi kebijakan pembangunan perekonomian yang dilakukan oleh Economic Development Administration (EDA) di Oakland, California. *Presman dan Wildavsky* melakukan studinya selama 3 tahun pada para aktor yang terlibat dan dokumen kebijakan sehingga dia bisa menyimpulkan bahwa kebijakan adalah hipotesis yang berisi kondisi awal dan perkiraan konsekuensi. Jika X dilakukan pada waktu t1 maka akan terjadi Y pada waktu t2.² Oleh karena itu implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Ini adalah merupakan kemampuan untuk membangun hubungan dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak.

Namun ada satu pernyataan kritis yaitu implementasi kebijakan menjadi tidak efektif jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan defisit implementasi sehingga harus ada kerja keras untuk mendefinisikan tujuan secara jelas, dan usaha maksimal agar difahami secara baik, sumberdaya harus disediakan, rantai komando harus bisa menyatukan dan mengontrol sumber-sumber daya tersebut, dan sistem harus bisa berkomunikasi secara efektif dan mengontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas. Sehingga diyakini bahwa implementasi sangat membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi secara *top-down* dan sumberdaya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Maka dari itu seorang pemimpin tidak

¹ Andrew Dunsire, dikutip dari Wayne Parsos, 2005, *Public Policy Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, Prenada Media, h. 465

² Presman dan Wildavsky, dikutip dalam Parson, *ibid*, 2005, h. 466

seharusnya menjanjikan apa yang tidak bisa mereka penuhi, jika sistem tidak memadai, yang bisa dilakukannya adalah membatasi janji hanya pada suatu hal yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi.

Kondisi 'keharusan-keharusan' yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan kebijakan itu menjadi tidak realistis pada tiap situasi organisasi birokrasi sehingga studi Presman dan Wildavsky selanjutnya mulai melunak dan melakukan adopsi pada banyak literatur yang berkembang setelah studinya di tahun 1972 itu yakni dengan memberikan pernyataan bahwa implementasi adalah proses yang melibatkan pihak yang melaksanakan implementasi dalam pembuatan kebijakan dan dalam menjalankannya, atau melaksanakannya dari atas.³ Namun demikian keberhasilan implementasi masih sangat dipengaruhi oleh rantai komando dan kontrol yang baik.⁴

Rantai komando dan kontrol yang ketat untuk keberhasilan implementasi kebijakan sama halnya dengan pemikiran bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik⁵ sehingga yang memengaruhi kebijakan publik adalah aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana/implementor, kondisi ekonomi, sosial, dan politik dan kecenderungan pelaksana/implementor.

Besarnya keyakinan akan pengendalian yang ketat dalam organisasi berlanjut, hingga muncul pemikiran bahwa keberhasilan implementasi kebijakan harus dikendalikan dengan gaya militer yang memiliki garis otoritas yang tegas, norma-norma yang akan ditegakkan, para pelaksana kebijakan akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan, harus ada komunikasi internal dan eksternal yang intensif dalam kurun waktu yang lama tanpa ada tekanan waktu.⁶ Lebih-

³ Pemikiran ini nampaknya menjadi jembatan antara model *top down* dengan kritik yang dilontarkan oleh para teoritis *bottom up* model meskipun studi awalnya menyajikan sudut pandang *top-down*

⁴ Pemikiran Michael Lipsky menolak pandangan bahwa rantai komando yang ketat dapat menjadikan para pelaksana kebijakan di lapangan melaksanakan kebijakan seperti apa yang telah dituangkan dalam perencanaan oleh para top manager dalam organisasi. Yang dapat melakukan kontrol adalah partisipasi masyarakat

⁵ Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam Dwijowinoto, *op.cit*, h. 127 pemikiran ini menjadi titik yang dikritisi oleh para teoritis *bottom up* yang menyatakan bahwa jika implementasi mengandalkan proses linier dari perencanaan, pelaksanaan lalu evaluasi kinerja seperti halnya *forward mapping* maka implementasi kebijakan akan selalu menemui kegagalannya. Richard Elmore memiliki pemikiran kritis bahwa yang dibutuhkan adalah *backward mapping* yakni perencanaan yang melibatkan pelaksana dari bawah dan bahkan proses perencanaan dari masyarakat.

⁶ Christopher Hood, *Limit to Administration* (1976) dibaca dari Parsons, *Op.cit* hal.467

lebih lagi penekanan yang dilakukan oleh Louis A. Gunn bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Sehingga otoritas yang berasal dari kekuasaan sangat penting agar kebijakan tidak tinggal sebagai kebijakan yang tanpa ada dampak bagi target kebijakan⁷.

Idealisme dalam model rasional ini sebagaimana pandangan dan kata bijak Rousseau yang menyatakan bahwa “segala sesuatu adalah baik jika diserahkan pada Sang Pencipta dan segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia” hal ini mengajarkan bahwa implementasi adalah akan baik jika orang mematuhi apa yang diperintahkan. Sehingga implementasi adalah merupakan persoalan pengembangan kontrol yang meminimalkan konflik dan penyimpangan dari tujuan yang telah ditetapkan⁸ bahkan Andrew Dunsire⁹ berusaha sekali mengemukakan model rasional yang sengaja mengesampingkan hal-hal yang bersifat ‘manusiawi’ dalam implementasi kebijakan. Hal-hal manusiawi itu adalah yakni: cinta, benci, cemburu, harga diri, dan faktor motivasional lainnya.¹⁰ Maka jika implementasi gagal, yang harus dilihat adalah: pemilihan strategi yang keliru, mesin/instrumen yang keliru, pemrograman birokrasi yang salah, operasionalisasi buruk, pelaksana yang salah dan respon yang buruk terhadap problem.

Begitupun semua teori strukturalis *top down* itu dianggap akan menemui kegagalan dalam menjelaskan kenyataan bahwa implementasi kebijakan pada tingkat operasional merupakan hal yang sulit dilaksanakan persis sama dengan kebijakan saat dibuat. Proses implementasi penuh dengan hal yang tidak terduga, membutuhkan sumberdaya yang cukup untuk pelaksanaan, sementara itu keberadaan situasi di lapangan penuh keterbatasan. Kenyataan ini disadari penuh oleh para teoritis *bottom up* seperti halnya *Richard Elmore (1979)*, *Michael Lipsky (1971)* dan *Benny Hjern & David O’Porter (1981)*. Model ini dimulai

⁷ Parsons, *op.cit*, h.468

⁸Presman dan Wildavsky, 1973, *op.cit*

⁹ Andrew Dunsire, 1990, *op.cit*. h. 468

¹⁰Berbeda sekali dengan pandangan yang menyatakan bahwa para implementor di lapangan akan selalu menggunakan rasa kemanusiaannya dalam melaksanakan kebijakan. Dan pada dasarnya para birokrat di lapangan dalam memberikan pelayanan kepada klien tidak bisa lepas dari rasa kemanusiaan (altruisme), keadaan kekurangan yang melingkupi para birokrat ketika mengoperasionalkan kebijakan menjadikan bentuk pelayanan yang tidak sepenuh hati dan mengandalkan mekanisme *coping*

dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan pada mereka tentang tujuan, strategi, aktifitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.

Memahami Teori Birokrat ‘Jalanan’ Michael Lipsky

Michael Lipsky memiliki pandangan mendalam tentang Birokrasi Tingkat Jalanan/*Street Level Bureaucrats*¹¹ dengan perannya sebagai implementor kebijakan di lapangan yang dapat menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Pandangan ini berharga untuk pemahaman para pihak yang meragukan adanya peran kontrol manajemen yang ketat agar kebijakan dapat mencapai sasaran kebijakan. Beberapa hal penting dari penelitian Lipsky didiskripsikan dalam bentuk *points* berikut ini.

Lipsky menganggap guru, polisi, pegawai departemen kesejahteraan, pegawai rendahan pengadilan, kantor jasa hukum sebagai birokrat tingkat ‘jalanan’ (*street level bureaucrat*) yang memiliki karakteristik sama secara umum dengan birokrat lain pada tataran pelaksana.¹² Dari penelitiannya itu dia dapat menyatakan bahwa kebijakan publik tidak bisa dipahami dari badan legislatif dan administrasi tingkat atas (karena di sana proses penetapan kebijakan dan menentukan kebijakan) namun harus difahami dari birokrat ‘jalanan’ yang merupakan aktor penting dalam penyediaan layanan sosial. Mereka berpengaruh besar atas bagaimana kebijakan publik dilakukan.

Dalam melakukan pelayanan, birokrat jalanan dipengaruhi berbagai tekanan dan tantangan yaitu keterbatasan sumberdaya, target yang ditetapkan, dan hubungan dengan klien. Untuk mengatasi tekanan dan keterbatasan itu birokrat

¹¹Michael Lipsky dibaca dari Bonnie Peterson, *Logic of Inquiry in Public Administration* PADM 9030, Valdosta State University November 10, 2007.

¹² Konsep Lipsky digunakan oleh Simon Halliday, Nicola Burns, Neil Hutton, Fergus McNeill, Dan Cyrus Tata, *Street-Level Bureaucracy, Interprofessional Relations, and Coping Mechanisms: A Study of Criminal Justice Social Workers in the Sentencing Process*, *LAW & POLICY*, Vol. 31, No. 4, October 2009 ISSN 0265-8240© 2009, dalam memahami perilaku kebijakan dari para pekerja sosial penulis laporan pada pengadilan pidana di Scotlandia. Para pekerja sosial penulis laporan untuk para hakim pada dasarnya tidak semata-mata merupakan laporan tentang data-data kriminal yang telah dilakukan oleh pelaku kejahatan, namun sesungguhnya dalam pelaporan itu terkandung ‘advokasi’ bagi para hakim untuk memutuskan hukuman apa yang akan dijatuhkan (apakah akan ditahan atau dihukum dengan tipe hukuman masyarakat), sehingga inilah yang serupa dengan apa yang dimaksudkan Lipsky tentang birokrat street level yang memiliki kebijaksanaan dalam melakukan kebijakan.

street level ini mengembangkan pola kegiatan yaitu dengan penjataan layanan dan cara-cara "*pengolahan*" klien. Peranan penting birokrat jalanan adalah karena keberadaannya tepat di tengah antara warga dan negara. Negara berharap ada keseimbangan antara pelayanan publik dan beban yang wajar bagi pengeluaran publik. Warga mengharapkan perlakuan yang adil dan efektif oleh pemerintah melalui mereka karena mereka dianggap memiliki posisi relatif tinggi, memiliki kebijaksanaan dan otonomi relatif dari otoritas organisasi. Sehingga dengan demikian birokrat 'jalanan' adalah pembuat kebijakan nyata karena apa yang dilakukan adalah ekspresi yang efektif dari kebijakan tersebut, tetapi, kondisi tempat kerja membuatnya dilematis.

Dilematika itu adalah munculnya konflik ketika kebijaksanaan yang mereka miliki bertentangan dengan pedoman organisasi. Konflik/ketegangan itu terjadi antara otonomi pekerja dan persyaratan kontrol pengawasan. Karena itu birokrat '*street level*' ini dikritik sebagai pelaksana yang tidak mampu memberikan pelayanan yang responsif dan tepat, karena kendala pada sumber daya yang tidak memadai, peningkatan permintaan untuk layanan, tujuan yang membingungkan, dan klien yang tidak mau menerima/tidak rela. Semua berkontribusi terhadap masalah penyediaan layanan sosial. Pada akhirnya, persoalan yang relevan dengan realitas birokrat *street level* ini adalah kontrol organisasi yang bermasalah, akuntabilitas yang sulit dipahami, sehingga klien yang mengalami dampak negatif, dan pekerja yang memiliki sifat altruistik (mementingkan kepentingan orang lain) menjadi kehilangan rasa motivasi diri. Sebagai konsekuensi adanya permasalahan itu, birokrat 'jalanan' mengembangkan mekanisme *coping* untuk menghadapi kondisi kerja dan klien yang terlalu banyak. Artinya mereka merangkul dan membatasi layanan dengan menerapkan kegiatan yang bersifat *rutinitas*, menunggu di garis batas, kertas kerja yang berlebihan, stereotip (berpikir negatif) pada pelanggaran, dan pilih kasih pada masyarakat yang membutuhkan layanan.

Birokrat jalanan mengalami tekanan karena pemikiran klien yang melihat mereka sebagai pihak yang mewakili pemerintah namun mereka juga dipandang masyarakat sebagai pihak yang justru mengurangi pelayanan. Kemarahan dan

kebencian dapat berkembang karena birokrat '*street-level*' mengembangkan mekanisme '*coping*' itu untuk menangani klien dalam batas-batas kondisi pekerjaannya. Seperti catatan John Mollenkopf meskipun motif manusiawi membawa para birokrat ini ke dalam layanan publik, Lipsky berpendapat bahwa mereka pasti mengontrol dan menurunkan layanan. Sebagian besar birokrat tingkat 'jalanan' menyatakan bahwa mereka melakukan apa yang mereka pikirkan dan itulah yang terbaik yang bisa dilakukan.

Dengan adanya realitas birokrat *street level* itu, Lipsky mengusulkan dua cara untuk mengurangi ketegangan dan ketidakpuasan klien dan membuat birokrat tingkat jalanan lebih akuntabel yakni dengan peningkatan partisipasi klien dalam pengambilan keputusan lembaga dan kemunculan birokrat profesional baru yang berketerampilan, berkomitmen, profesional. Fenomena 'birokrasi tingkat 'jalanan' menunjukkan ada perbedaan yang lebar antara kebijakan pemerintah yang harus dilakukan dan apa yang sebenarnya terjadi ketika kebijakan itu diimplementasikan. Ada perbedaan *policy outcomes* dari kebijakan yang menyebabkan adanya kondisi-kondisi terbatas yang dibawa oleh para birokrat tingkat jalanan, di mana kondisi itulah yang pada gilirannya, menimpa dan membatasi penerimaan layanan masyarakat. Birokrat *street level* memiliki banyak kebijaksanaan. Sehingga masalah ditemukan dalam kurangnya akuntabilitas baik kepada masyarakat luas, kepada manajemen, atau untuk klien¹³. Solusinya adalah munculnya profesionalisme baru sebagai harapan untuk mengembangkan dan mempertahankan birokrasi '*street-level*' baru yang memenuhi harapan baik kebutuhan para birokrat maupun klien. Lipsky menunjukkan, bahwa perubahan politik dan sosial dengan fokus pada keprihatinan manusiawi perlu muncul ke permukaan agar ada perubahan seperti yang ia sarankan.

Kekuatan Lipsky adalah kemampuannya membongkar birokrasi '*street-level*' dan memberikan sifat alamiah pada operasionalisasi penelitiannya. Dengan pegangan mendalam tentang pengetahuan didasarkan pada sumber-sumber sekunder dan studi kasus, ia meyakinkan bahwa kendala birokrat '*street-level*'

¹³John Mollenkopf, 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service by Michael Lipsky." *The New Republic* (Sept): 37-38.

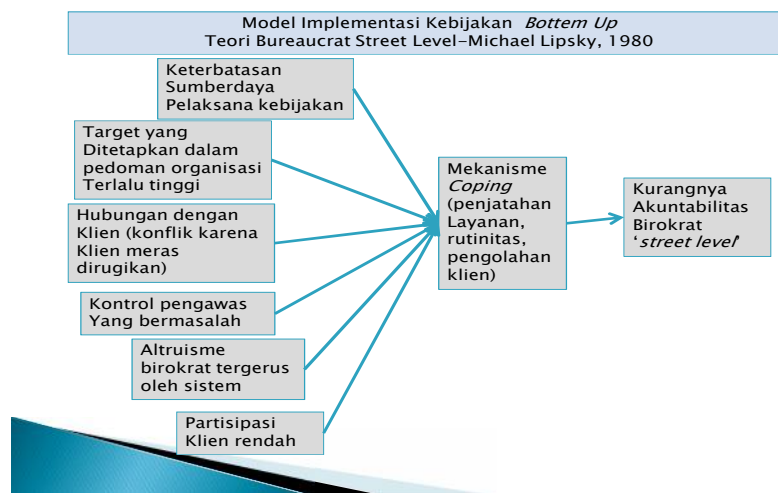
adalah harapan masyarakat, persyaratan organisasi, dan implementasi aktual dari kebijakan untuk klien yang terus berkembang. Sehingga dapat difahami apa yang disebut *street level bureaucrat*¹⁴.

Dengan demikian dapat dirumuskan karakteristik birokrat tingkat jalanan adalah: pertama, berdasarkan posisinya pada warga negara, birokrat tingkat jalanan memiliki peluang untuk memengaruhi penyampaian kebijakan publik, kedua, pekerja garis depan bertanggung jawab banyak kegiatan yang paling sentral dari lembaga-lembaga publik, dari menentukan kelayakan program untuk mengalokasikan keuntungan, menilai kepatuhan, pemberian sanksi dan membebaskan individu dan bisnis dari hukuman, ketiga, karena kegiatan ini melibatkan interaksi langsung dengan warga, pekerja lini depan juga menerapkan kebijaksanaan yang cukup besar.

Karakteristik keempat, sebagian besar output dari lembaga-lembaga publik mengambil bentuk jasa tidak berwujud dan kegiatan penegakan hukum, kualitas yang sulit untuk menilai dan memantau, kelima, ketika output ini melibatkan kontak langsung dengan warga, kemampuan pengawas untuk memantau dan mengarahkan kegiatan staf terbatas. Karakteristik keenam, berbeda dengan proses produksi lainnya, proses ini membutuhkan layanan ‘mengubah orang’ dan regulasi lini depan pekerja untuk terlibat dalam proses produksi bersama dengan bahan baku mereka, pekerja jarang dapat menghasilkan hasil-hasil kebijakan yang diinginkan tanpa kerjasama aktif dari individu yang penerima manfaat masyarakat jasa atau sasaran peraturan publik. Ketujuh, saling ketergantungan ini memunculkan variabilitas yang besar dan ketidakpastian dalam pekerjaan birokrat tingkat jalanan. Hal ini juga sangat meningkatkan kebutuhan mereka dan peluang mereka untuk melakukan penilaian.

¹⁴Marcia Mayers, and Susan Vorsanger. "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy." *Handbook of Public Administration*. Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 246-56. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012. Chapter DOI: 10.4135/978-1-84860-821-4.n19

Karakteristik kedelapan, mengingat posisi mereka pada negara dan warga negara, dan peluang mereka untuk menerapkan kebijaksanaan, pekerja lini depan ini memberikan pengaruh besar bahkan di luar kewenangan formal mereka. Kesembilan, mereka beroperasi, sebagai birokrat yang tidak hanya memberikan tapi secara aktif memengaruhi hasil-hasil kebijakan dengan menafsirkan peraturan dan mengalokasikan sumber daya yang langka. Kesepuluh, melalui rutinitas dan keputusan yang mereka buat, para pekerja ini yang pada dasarnya memproduksi kebijakan publik.



Critical Theory Pada Teori Birokrat Street Level Michael Lipsky

Kritik pada karya Lipsky bukan tidak ditemukan. Di luar perbedaan sudut pandang dengan teori strukturalis (model implementasi *top down*), kelemahan ditemukan pada karya Lipsky terutama berkaitan dengan kurangnya perhatian untuk mengatasi dampak negatif sistem pada klien yang dilayani. Meskipun ia berbicara partisipasi klien, membangun kualitas layanan lembaga, dan mendorong profesional baru dengan semangat idealisme, faktanya, tidak mungkin terjadi kepentingan masyarakat yang dilindungi. Sehingga kritik utama¹⁵ adalah bahwa Lipsky tidak cukup memperhatikan cara-cara partisipasi masyarakat dalam

¹⁵Douglas Yates, 1982. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services by Michael Lipsky." *The American Political Science Review* 76 (Mar): 145-146.

berbagai bentuk yang dapat memfasilitasi hubungan yang diakui sulit antara penyedia layanan dan pihak yang dilayani di tingkat jalanan. Lipsky melihat bahwa klien terisolasi dan tidak memiliki sumber daya untuk tindakan kolektif.¹⁶

Di sisi lain, seperti halnya yang dicatat oleh John Mollenkopf¹⁷, dalam hal harapan untuk membuat birokrat 'street level' lebih akuntabel, Lipsky tidak menentukan solusi dan hanya melakukan diagnostik sosial yang sibuk dengan ujungnya, tetapi tidak menentukan agenda sarana yang realistis.¹⁸ Bisa diamati pada bagian di mana Lipsky mencatat bagaimana pola adaptasi birokrat tingkat 'jalanan' ini menerima risiko stereotip dari klien mereka, ternyata yang diamati Lipsky adalah sama seperti ia melihat para birokrat menstereotip klien mereka¹⁹. Bahkan Molenkolf menyebutkan bahwa perilaku yang disuguhkan merupakan perilaku yang amat kaku dan paling buruk ibarat "*besi-berpakaian stimulus respon*" di tempat kerja.

Di sisi lain dipertanyakan juga pandangan Lipsky bahwa birokrat tingkat jalanan ini pada dasarnya melakukan pekerjaan karena alasan altruistik tetapi terkikis oleh sistem namun demikian Lipsky tidak konsisten dengan ini dan pada akhirnya Lipsky tampaknya ragu tentang hal ini²⁰. Bahkan bagi Yates yang sudah menyatakan melalui penemuan dalam penelitian sendiri bahwa 'street-level' birokrat itu melakukan hal buruk karena merasa frustrasi dan sakit hati karena kurangnya rasa terima kasih pihak lain padahal mereka terima karena sudah melakukan pekerjaan pelayanan yang sulit dan sering berbahaya. Lebih-lebih mereka frustrasi karena yang ditunjukkan adalah kekurangannya. Pemikiran ini didukung oleh pendapat Mollenkopf yang melakukan penelitian pada sebuah

¹⁶Berbicara tentang partisipasi masyarakat untuk mengatasi akuntabilitas birokrat *street level* ini Lipsky mendapat kritikan dari penelitian Hupe bahwa bukan hanya rekan-rekan sekerja dan selevel yang dapat menjadikannya lebih akuntabel, namun lebih dari itu masyarakat juga dapat secara keras melakukan pengawasan dengan melayangkan protes atas perilaku yang kurang melayani. *Ibid*. Di samping itu banyak kasus yang menggambarkan kekerasan masyarakat yang melawan kebijakan dan melakukan protes atas pelaksanaan kebijakan telah banyak dijumpai di negara berkembang, termasuk kasus-kasus lokal yang ada di daerah penelitian.

¹⁷John Mollenkopf, 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service by Michael Lipsky." *The New Republic* (Sept): 37-38.

¹⁸Allan Borowski, 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 452 (Nov): 193-194.

¹⁹Yates, Douglas. 1982. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services by Michael Lipsky." *The American Political Science Review* 76 (Mar): 145-146.

²⁰Yates. *ibid*, 146

proyek yang merupakan upaya bersama serikat kerja karyawan dengan kantor walikota, kepala departemen, dan pekerja untuk melihat pendapat Lipsky bahwa birokrat 'tingkat jalanan' memiliki otonomi dan kebijaksanaan.

Hasil proyek menunjukkan bahwa mereka mengalami kurangnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan. Mollenkopf percaya bahwa Lipsky meremehkan dampak kontrol manajemen pada birokrat tingkat jalanan. Demikian juga dengan pengaruh kekuatan politik pada respon birokrat 'street-level' untuk konstituennya. Sehingga diyakini oleh Mollenkopf bahwa kurangnya akuntabilitas tidak datang dari pekerja dalam menyediakan layanan. Karena mereka yang berada di garis depan pelayanan diharuskan menerapkan kebijaksanaan dan membuat keputusan setiap hari saat mereka berinteraksi dengan klien.

Lipsky begitu efektif menunjukkan faktor penyebabnya yaitu sumber daya terbatas seperti dana dan waktu yang mengharuskan birokrat tingkat 'jalanan' mengembangkan beberapa cara untuk menentukan siapa yang akan dibantu dan bagaimana mereka akan dibantu. Namun Andrea menyatakan bahwa Lipsky terlalu berstereotipi pada birokrat tingkat 'jalanan', sama seperti pendapatnya tentang *stereotipy* para birokrat pada klien mereka. Kritik lain bahkan menyangkut metode yang digunakan dalam pelayanan, bahwa semua profesi dan tidak hanya semua 'street-level' birokrat akan mengembangkan beberapa metode 'pengolahan' untuk sejumlah besar klien dalam kondisi kerja yang terbatas dan kurang sumber daya, adalah dianggap benar. Artinya Lipsky tidak menyajikan standarisasi seorang birokrat 'street-level' yang khas, karena tiap birokrat yang menjalani kondisi kerja yang terbatas dan kurang sumberdaya, pasti akan menerapkan metode 'pengolahan klien'.

Berlanjut dengan kritikan tentang mekanisme *coping*, Andrea mengkritik dengan menggunakan istilah yang keras yaitu "*besi-berpakaian stimulus respon*" yang dipaksa mengadopsi mekanisme *coping*. Analisis Yates yang tepat untuk pertanyaan itu, namun implikasi nya bagi analisis Lipsky bahwa mekanisme *coping* akan selalu menghasilkan pelayanan yang kaku, perilaku tidak tertarik dan

semua menyaksikan sesuatu yang paling buruk pada birokrat tingkat ‘jalanan’²¹, padahal Birokrat tingkat ‘jalanan’ belum tentu semua sama, tidak tertarik untuk tidak terlibat penyedia layanan mekanis. Kebanyakan mereka bekerja dengan alasan *altruistik*. Meskipun sikap altruistik itu dikalahkan oleh sistem dan muncul permusuhan, tidak tertarik pada apapun selain nomor ranking, namun masih banyak birokrat ‘*street level*’ yang mempertahankan keinginan untuk membantu orang lain. Dalam hal ini Lipsky memang ambigu berkaitan dengan pernyataan altruisme karena ia menyatakan bahwa semua kecewa karena sikap altruisme yang tergerus oleh sistem namun sementara itu dalam membahas pilihan untuk perbaikan di akhir Lipsky menunjukkan bahwa ada generasi baru yang profesional dan sikap altruisme nya masih utuh dan hanya perlu didukung.

Tentang tulisan Lipsky bahwa birokrat tingkat ‘jalanan’ beroperasi bebas kontrol dari manajerial, dikritik oleh Mollenkopf yang menyatakan bahwa meskipun mungkin tampak bahwa birokrat *street level* itu bertindak secara independen, namun masih ada kebijaksanaan dan prosedur yang harus diikuti dan struktur hirarkis di mana mereka bekerja. Oleh karena itu dipertanyakan apakah birokrat tingkat ‘jalanan’ bebas dari pengaruh pengawasan sebagaimana yang Lipsky tunjukkan? Sebagaimana Mollenkopf tunjukkan, bagaimanapun, terlalu seringnya birokrat ‘*street-level*’ tidak terlibat dalam keputusan mengenai kebijakan dan prosedur, namun, masih ada sejumlah besar pedoman, kebijaksanaan dan kontrol atas klien yang akan dilayani; bagaimana mereka akan dibantu, kapan mereka akan dibantu, di mana bantuan akan diberikan, dll. Dengan kekuatan itu, birokrat tingkat lapangan melakukan, mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan menjadi pembuat kebijakan.

Berkaitan dengan akuntabilitas, Lipsky menekankan kurangnya akuntabilitas birokrat ‘*street level*’.²² Sebagian besar birokrat tingkat ‘jalanan’ bekerja dalam isolasi dari supervisor dan rekan-rekannya. Dengan demikian tidak

²¹Yates, *ibid* h. 146

²²Tentang akuntabilitas pekerja tingkat jalanan dibahas mendalam oleh Smith, Steven. "Street-Level Bureaucracy and Public Policy." *Handbook of Public Administration*. Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 355-66. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012. dijelaskan bahwa yang penting untuk dilakukan dalam meningkatkan kinerja para birokrat street level adalah dengan melakukan pemberdayaan khususnya untuk lembaga publik, dan bagi lembaga swasta mekanisme kontrak bisa diterapkan.

ada penilaian, dan supervisor hanya dapat memantau kuantitas kerja bukan kualitas pekerjaan individu. Kurangnya akuntabilitas menjadi isu utama masyarakat ketika birokrat '*street-level*' secara efektif harus mengelola dana masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik. Sehingga muncul pembenaran untuk pemikiran Lipsky tentang perlu ada partisipasi klien yang lebih besar, baik melalui pertemuan-pertemuan publik, keanggotaan dewan perwakilan, atau melalui survei. Masukan klien perlu dicari yang terkait dengan pengembangan kebijakan dan pengembangan prosedur untuk birokrasi '*street level*'. Termasuk dalam hal ini peran pihak ketiga yakni para profesional yang diharapkan dapat mendukung tercipta dan munculnya para birokrat-birokrat *street level* yang baru yang diharapkan akan datang dengan gelombang idealisme. Mereka yang kompeten dan profesionalis itu tidak dapat lagi hanya berdiri di 'menara gading' namun harus juga turut berperan aktif. Lipsky bermaksud menunjuk kalangan Perguruan Tinggi dan kelompok masyarakat profesional lainnya.

Meskipun demikian banyaknya pandangan kritis tentang konsepsi Lipsky, ternyata realitas birokrat *street level* ini dapat digunakan untuk mengenali permasalahan birokrasi saat ini dan bahkan lebih kurang tiga puluh tahun yang lalu oleh karena permasalahan birokrasi saat ini serupa dengan permasalahan birokrasi pada tiga puluh tahun yang lalu. Seperti halnya pada era tahun 1970 di mana Earl Latham²³ mempertanyakan kegunaan atau bahkan adanya suatu hirarki dalam administrasi publik. Seperti sebuah artikel iman dalam keyakinan agama, hirarki adalah simbol kepercayaan dalam bentuk mistis organisasi administrasi. Ia melihat bahwa dalam suatu organisasi ada kekuatan yang sebenarnya dan pengaruh yang mungkin datang dari selain kepala struktural organisasi. Orang-orang dalam sebuah organisasi bekerjasama karena keinginan untuk bertindak secara sosial dalam suatu kelompok untuk mencapai tujuan bersama, bukan karena struktur hirarki dan bukan pula karena pemimpin yang memberikan perintah.

Jadi karena orang-orang berada di garis depan, mereka memiliki pengetahuan terbaik dari fakta di lapangan dan oleh karenanya harus

²³Bonie Peterson, *ibid.*h.14

berpartisipasi dalam perumusan kebijakan baik di kantor pusat maupun dalam berbagai tindakan. Dalam sebuah referensi 1993 National Performance Review, Laurent Dobuzinskis²⁴ mencatat bahwa pemberdayaan pekerja adalah kebalikan dari hirarki dan kekuasaan membuat keputusan harus didelegasikan kepada orang-orang yang melakukan pekerjaan. Dalam menyajikan perspektif fenomenologis, William Waugh, Jr dan Wesley Waugh²⁵ setuju dengan struktur non-hirarkis untuk administrasi publik.

Dengan demikian, relevan jika birokrat *street level* harus berpikir untuk dirinya sendiri saat berhadapan dengan situasi, dia memiliki keberanian untuk menggunakan alasan sendiri. Pegawai negeri harus menjadi lebih kewirausaha, dan dalam batas tertentu dipakai sebagai jaminan keadilan dan keterbukaan. Lipsky berpendapat bahwa kebijakan publik dipahami secara lebih baik di tingkat 'jalanan' daripada di tingkat atas dari administrasi di mana di sanalah ditentukan prosedurnya dan di mana kebijakan tersebut dibuat.

Lipsky juga mencatat bahwa dengan adanya kondisi kerja yang ketat, memaksa birokrat '*street-level*' untuk mengembangkan metode menangani beban kasus yang di luar kapasitasnya. Permusuhan sering dirasakan, bahkan beberapa pihak percaya bahwa birokrat tingkat 'jalanan' mengambil pendekatan *Machiavellian* dalam mengembangkan mekanisme *coping*, yakni menggunakan satu tujuan pengabdian tanpa pertimbangan untuk mengganggu moral.²⁶ Namun, Lipsky menunjukkan bahwa birokrat tingkat jalanan nyata mencoba untuk melakukan pekerjaan dengan baik dalam beberapa cara, kecuali karena sumber daya dan pedoman umum yang disediakan oleh sistem kurang memadai.

Oleh karena itu, birokrat '*street-Level*' di tingkat lokal melakukan sejumlah besar pengaruh dalam memberikan pelayanan publik dan saat bersamaan diperlukan untuk membuat keputusan berdasarkan situasi yang dihadapi. Pihak yang memiliki otoritas seperti manager kota atau kabupaten dapat membuat keputusan, tetapi birokrat '*street-level*' yang berinteraksi dengan publik dan membawa mereka keluar. Misalnya, wali kota bisa terpilih setelah banyak

²⁴Waugh, Jr. William L. and Wesley W. Waugh. dalam Peterson *Op.cit*, h 15

²⁵ Peterson, *Op.cit* h. 15

²⁶Nolan Argyle, *op.cit*

kejahatan narkoba di masyarakat tetapi petugas yang harus membuat keputusan di tempat, apa yang harus dilakukan pada kejahatan yang sedang berlangsung. Atau pengawas sekolah akan mendapatkan banyak tekanan untuk membuat sekolah yang lebih aman setelah serangkaian insiden kekerasan di sekolah tetapi guru di kelas yang harus membuat keputusan seketika pada apakah yang harus dilakukan pada perilaku siswa yang mencurigakan. Seorang manajer kota pada dasarnya membuat keputusan untuk membawa pengembang komersial di daerah yang memiliki perumahan biaya rendah.

Demikian juga dengan apa yang harus dan akan dilakukan oleh seorang petugas ketertiban dan keamanan (satpol pp dan polisi di polsek) ketika melihat masih banyak para pekerja seks melakukan transaksi seksual dengan pelanggannya pada saat kebijakan prostitusi telah melakukan ilegalisasi pada kegiatan mereka dan rumah bordil yang mereka huni. Demikian juga dengan kepala desa, jaksa, hakim, apa yang mereka perbuat ketika mendapati ada mucikari, dan PSK yang melanggar aturan KUHP dan Perda, bagaimana sikap mereka apa yang mereka lakukan ketika mereka bersentuhan langsung dengan klien dan apa juga yang mereka perbuat ketika mereka berhadapan dengan masyarakat sekitar yang memiliki sikap cenderung membiarkan dan 'setengah' menerima perbuatan prostitusi dan bordil ilegal itu? Apa yang mereka lakukan berkaitan dengan pertanyaan-pertanyaan atas implementasi kebijakan, berkaitan dengan permusuhan / kebencian dan ketidakpuasan pada perilaku mereka dan juga pada sorotan media.

Dengan demikian realitas administrasi publik dalam birokrasi '*street-level*' adalah bahwa ia tidak dapat beroperasi secara hirarkis karena badan tersebut harus bergantung pada '*street-level*' birokrat untuk memberikan layanan. Sebagaimana birokrat tingkat jalanan dipaksa untuk mengembangkan mekanisme untuk klien karena keterbatasan sumber daya dan kondisi kerja, maka sikap negatif yang berkembang. Lipsky mengusulkan tiga bidang perubahan untuk administrasi publik yang akan memungkinkan birokrat '*street-Level*' untuk menjadi lebih responsif dan simpatik terhadap dukungan individu masyarakat

yaitu partisipasi klien, dan kembali fokus pada unsur manusia, dilakukan melalui perubahan sosial.

Birokrat *'street-level'* adalah seorang profesional yang datang ke lapangan untuk alasan altruistik. Namun altruisme mereka terkikis oleh sistem. Sementara itu hirarki tidak lagi bekerja di organisasi saat ini. Maka Administrasi publik seharusnya tidak menjadi pemerintah terpusat, tetapi fleksibel, kepemimpinan yang dapat mengilhami, membutuhkan komitmen dan kerjasama²⁷. Pengetahuan birokrat *'street-level'* yang menguasai kinerja pekerjaan sehari-hari harus dimasukkan dalam pengembangan pedoman organisasi. Kebijakan dan prosedur dapat dihindari tapi adanya pedoman dan prosedur itu tidak berarti mereka harus dipaksakan dari atas atau oleh otoritas yang tidak langsung menghadapi klien. Desentralisasi unit akan jauh lebih mungkin untuk mengembangkan rutinitas yang konsisten dengan penanganan klien yang responsif dan efisien daripada otoritas dipindahkan dari tempat kejadian. Pada dasarnya yang dipersoalkan adalah memanfaatkan kenyataan bahwa birokrat tingkat *'jalanan'* menentukan pelaksanaan kebijakan, bukan atasan mereka. Pendirian birokrat *'street-level'* dalam proses pengambilan keputusan akan meringankan atasan ke bawah untuk melakukan komando.

Sebagai profesional, Lipsky juga mencatat bahwa pelatihan dari universitas perlu terus tersedia. Meskipun juga ditunjukkannya, ia terlalu banyak hanya mengajar dari menara gading dan tidak memiliki pengalaman praktis. Beberapa pihak percaya bahwa administrasi publik tidak harus relevan untuk berlatih praktis. Atau setidaknya sarjana tidak perlu menunjukkan studi mereka memiliki relevansi dengan praktik kontemporer. Lipsky percaya bahwa birokrat *'street-Level'* baru akan secara signifikan dibantu oleh kebijakan yang mendukung orientasi antara pengajaran profesional dan praktek layanan. Mereka yang berada di menara gading harus berlatih apa yang mereka khotbahkan untuk bisa benar-benar melatih profesional baru birokrat *'street level'*. Sebuah pendidikan yang lebih realistis lebih baik membekali birokrat tingkat *'jalanan'*

²⁷Laurent Dobuzinskis, dalam Peterson, *op.cit*

untuk realitas pada pekerjaan mereka; partisipasi dalam pengembangan pedoman tidak hanya akan mengurangi isolasi birokrat *'street-level'* tetapi juga membantu organisasi dalam mengembangkan kebijakan yang realistis dan prosedural berdasarkan pengalaman mereka.

Ide mencari masukan publik dalam birokrasi bukanlah hal baru. Pada tahun 1954 Norton mencatat bahwa tujuan dari administrasi publik telah tumpang tindih dari keprihatinan kepentingan publik, untuk asyik dengan efisiensi organisasi dan kontrol, hal ini menunjukkan pentingnya memiliki sebuah birokrasi representatif untuk membantu menginformasikan pengambilan kebijakan, dan juga memperluas perspektif dan memperjelas kepentingan umum.²⁸ Meskipun demikian penekanan dalam administrasi publik tetap pada efisiensi dan efektifitas. diyakini oleh Luther Gulick²⁹ bahwa Ilmu Administrasi, apakah publik atau swasta, adalah efisiensi. Dan Konferensi 1968 di Minnowbrook membahas keadaan administrasi publik saat ini. Sebagaimana tercatat dalam konferensi itu mengatur sejumlah teori kontemporer. Salah satu hasil dari konferensi adalah membuat keadilan sosial berfokus pada evaluasi kebijakan dan interpretasi³⁰.

Oleh karena itu, administrasi publik mulai tertarik pada klien. dan pendekatan Fenomenologi yang juga hasil dari Konferensi Minnowbrook, yang menawarkan satu perangkat alat yang berguna untuk administrasi publik karena membantu peneliti mengenali isu-isu penting agar mereka peka terhadap realitas di mana orang dan masyarakat harus bersaing. Pendekatan fenomenologis yang bisa menjaga pejabat dari pengasingan dukungan publik berkaitan dengan program-program yang tidak *depersonalizing* dan dengan merespon hal-hal yang berkaitan dengan: masalah publik dan ekuitas / keseimbangan sosial yang mencakup respon birokrasi, pilihan warga negara, dan partisipasi demokratis.

Lipsky mencatat bahwa pada tahun 1980 partisipasi klien bukan pendekatan standar tapi tujuan rekayasa sosial yang sering mendominasi. Ini adalah salah satu perubahan yang direkomendasikan. Partisipasi klien perlu terjadi

²⁸Waugh Jr dan Waugh, *op.cit.* h. 502

²⁹Luther Gulick dikutip dari Peterson *Op.cit.*

³⁰Dobuzinskis *op.cit.*, h.574

untuk birokrasi tingkat jalanan baik untuk peka terhadap kebutuhan klien dan untuk mengurangi beberapa permusuhan publik yang mengarah pada mereka.

Saat sekarang ini upaya dibuat untuk mencakup masyarakat umum dan klien tertentu dalam keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Klien diwakili melalui dengar pendapat yang diadakan, survei, jajak pendapat dan instrumen pasar lainnya, penelitian digunakan untuk menentukan opini publik, penggunaan saluran komunikasi informal baru seperti internet telah membuka jalan baru bagi warga baik untuk mendapatkan informasi dan memiliki input, dengar pendapat komite legislatif, dan kelompok yang terorganisasi. Semua itu menambah kemampuan masyarakat untuk memiliki suara dalam kebijakan yang memengaruhi kehidupan mereka.

Meskipun partisipasi klien dapat meredakan beberapa konotasi negatif publik, sehingga klien menjadi lebih terlibat, administrasi publik pasti masih harus berurusan dengan pertanyaan-pertanyaan, permusuhan dengan klien, dan media. Ini berarti bahwa sebagai birokrat tingkat jalanan dalam bekerja dengan klien, masalah mungkin akan diperbesar oleh media. Seperti halnya adanya reaksi berlebihan oleh polisi sering menyebabkan penciptaan simpati media pada para korban. Sebagai contoh, ketika seorang wanita berusia sembilan puluh tahun berhadapan dan ditembak oleh polisi dalam penyerbuan rumah, timbul kritik tajam media pada polisi. Media juga mengkritik sekolah-sekolah lokal yang gagal menjaga komunikasi yang baik dengan orang tua, dan hal itu dapat membuat pekerjaan guru menjadi jauh lebih sulit. Namun, terlepas dari perangkap, birokrasi '*street-level*' lebih siap untuk menerapkan kebijakan jika penerima layanan terlibat dalam pengambilan keputusan. Memahami perspektif klien dan karyawan dan termasuk nilai-nilai dan perspektif masyarakat, perlu untuk memahami dampak dari sebuah organisasi publik³¹.

Akhirnya, birokrasi tingkat 'jalanan' meminta semua dengan kebutuhan untuk membawa unsur manusia (altruisme) kembali ke dalam administrasi publik. Birokrasi tingkat 'jalanan' telah menjadi tidak manusiawi karena mereka

³¹Waugh, Jr dan Waugh, dikutip dari Peterson, *op.cit*

menanggapi dilema yang diciptakan oleh kurangnya sumber daya dan kondisi kerja yang terbatas.³²



4. Penutup

Dari kajian Waugh Jr. dan Waugh diketahui bahwa penurunan dukungan publik menunjukkan bahwa sudah waktunya untuk mengevaluasi kembali pekerjaan saat ini dengan efisiensi dan reformasi manajerial, terutama ketika tidak konsisten dengan masalah sosial. Menurut Lipsky reformasi kepentingan pada tahun 1980 terletak di tangan para administrator yang mencari efisiensi dan efektivitas, serikat yang melihat kondisi kerja membaik, tetapi ingin melindungi manfaat kerja, dan klien yang mencari perbaikan pelayanan tetapi tidak memiliki

³²Saya ingin membandingkan hasil penelitian Lipsky yang menyatakan bahwa faktor sumberdaya dan kondisi kerja yang terbatas menjadikan *street level* birokrat menjadi tidak manusiawi (kejam/tidak peduli pada klien yang membutuhkan layanan sehingga menerapkan mekanisme coping), proposisi awal berdasar hasil observasi awal saya sementara ini menunjukkan gejala yang terbalik, bahwa seorang birokrat pelaksana kebijakan seperti halnya satpol PP, Polisi di Polsek-Polsek dan birokrat di tingkat desa menyatakan mentoleransi masih beroperasinya prostitusi dan rumah bordil ilegal karena mereka merasa jatuh kasihan dan merasa para prostitusi dan mucikari adalah manusia yang butuh makan dan mempunyai hak bekerja terutama bagi pelacur kelas teri yang melakukan kegiatan pelacuran benar-benar karena terpaksa. Kecuali karena faktor yang berkaitan dengan pungutan yang dapat diharapkan menunjang biaya operasional kantor mereka yang minim dan karena dukungan politik dari komunitas prostitusi bagi aparat desa dan atau pemerintahan lokal lainnya, sesungguhnya birokrat *street level* bukanlah tidak manusiawi.

legitimasi dalam area kebijakan. Dia mencatat bahwa perubahan dalam birokrasi ‘*street-level*’ tidak mungkin terjadi dalam masyarakat dari kepentingan yang terlindungi kecuali gerakan sosial dan politik membawa prioritas penyediaan layanan yang lebih manusiawi ke garis depan perhatian. Jadi apa yang bisa dikatakan tentang birokrasi tingkat ‘jalanan’? Box percaya bahwa bentuk teori sosial kritis Marcuse sejajar dengan pemikiran kontemporer tentang cara untuk memanusiawikan organisasi, hubungan interpersonal, dan operasionalisasi pemerintah”³³.

Perubahan bertahap dapat dilihat dengan meningkatnya kesempatan untuk klien/keterlibatan warga. Namun pengawasan publik dan ketidakpuasan dengan lembaga-lembaga pelayanan manusia tetap. Waugh, Jr dan Waugh percaya ekonomi telah menjadi bahasa administrasi dan pembuatan kebijakan dan nilai-nilainya semua orang. Kebutuhan ekonomi meningkat dan menggantikan kebutuhan manusia. Selama kendala keuangan tetap menjadi faktor dalam kondisi kerja birokrasi tingkat ‘jalanan’, para pekerja garis depan akan dipaksa untuk mengembangkan mekanisme *coping* untuk meregangkan sumber daya yang terbatas waktu, personil, dan pendanaan untuk mencapai basis pelanggan yang terus tumbuh. Dengan munculnya internet dan layanan telepon terkomputerisasi menjawab kelembagaan yang lebih impersonal sebagai efisiensi dan ekonomi sekali lagi mengganti fokus pada kebutuhan manusia. Apresiasi publik yang rendah untuk lembaga memungkinkan merupakan hasil dari banyaknya lembaga dan pejabat yang tidak sensitif dan tidak responsif dalam beberapa dekade terakhir. Dengan semua kemajuan teknologi dan penekanan pada keadilan sosial, abad kedua puluh satu birokrat ‘*street-Level*’ tidak tampak jauh dari 1980. Jadi *Street Level* Birokrasi tetap relevan dengan administrasi publik saat ini seperti ketika ditulis hampir tiga puluh tahun yang lalu.

³³ Richard Box.C.,dikutip dari Peterson, *op.cit*

DAFTAR PUSTAKA

- Borowski, Allan. 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 452 (Nov): 193-194.
- Brooks, Ann. 2009. *Post Feminisme & Cultural Studies, Sebuah Pengantar Paling Komprehensif*. Jalasutra. Jakarta .
- Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Aktualisasi Metodologis Ke arah Ragam Varian Kontemporer*. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- . 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Dwijowinoto, Nugroho Riant. 2008. *Gender dan Administrasi Publik, Studi Tentang Kualitas Kesetaraan Gender dalam Administrasi Publik Indonesia Pasca Reformasi 1998-2002*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- . 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang, Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia. Jakarta.
- Dur, Robert, and Zountenbier, Robin. 2012. *Working or A Good Couse*. Departement of Economic. Erasmus University Rotterdam. Tinbergen Institute. CE Sifo and IZA.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis kebijakan Publik, Edisi Kedua*. UGM Press. Yogyakarta.
- Denhardt, Janet V. dan Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, M.E Sharpe. New York.
- Denhardt, Robert B. dan Janet V. Denhardt. 2000. "The New Public Service: Service Rather than Steering". *Public Administration Review* 60 (6).
- Denhardt, Robert B. dan Janet V. Denhardt. 2003. "The New Public Service: An Approach to Reform". *International Review of Public Administration* 8 (1).
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM. Yogyakarta.
- 2005. *Mengapa Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- . Editor. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan*

- Publik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Ellis, Kathryn Ann. 2009. *Revisiting, Street Level Bureaucracy, in Post Welfare State*. Ph.D. University Of Bedfordshire.
- Elmore, Richard F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, *Political Science Quarterly*, vol.94 no.4 (winter, 1979-1980) 601-616).
- Edlund, Lena; Korn Evelyn. *A Theory of Prostitution*. Journal of Political Economy 2002, Vol 110 No 11.
- Faucault, Michel. 2008. *La Volonte de Savoir Histoire de la Sexualite, Ingin Tahu Sejarah Seksualitas*. Yayasan Obor Indonesia FIB UI Forum Jakarta Paris.
- Hardin, Russel. Altruism and Mutual Advantage. *Social Service Review* (September 1993) University of Chicago.
- Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs (Sixth Edition)*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. New Jersey.
- Hughes, Owen E. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction (Second Edition)*. St. Martin Press. New York.
- Halliday, Simon. Nicola Burns. Neil Hutton. Fergus Mcneill. dan Cyrus Tata. *Street-Level Bureaucracy, Interprofessional Relations, and Coping Mechanisms: A Study of Criminal Justice Social Workers in the Sentencing Process*, LAW & POLICY, Vol. 31, No. 4, October 2009 ISSN 0265-8240 © 2009.
- Horton, Paul B. dan Hunt, Chester L. 1987. *Sosiologi*, Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Hesti Puspitorini; Khalikusabir, Lutfi J. Kurniawan. 2011. *Filosofi Pelayanan Publik, Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Paradigma Pelayanan Publik*. Setara Press. Malang .
- Hull, Terence H. 1999. *Prostitution In Indonesia, Its History End Evolution*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Averroes Press. Malang.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu (Edisi Pertama)*. Gava Media. Yogyakarta.

- Kartono, Kartini,. 2003. *Patologi Sosial Jilid I*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Kholifah, Emy. Penanganan PSK Di Perkotaan di Kabupaten Jember: Antara Kebijakan Represif dan Pendekatan Pemberdayaan. *Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*. Vol.VIII. No 1/2007.
- laporan penelitian tidak terpublikasi. 2002. *Ketimpangan Gender dalam Fenomena Mobilitas Sosial Perempuan Pinggiran Kota, Studi Pada Perempuan Gagal Perkawinan Dan Menjadi Pekerja Seks*. Dirjen Dikti Jakarta.
- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York. Russel Sage. 1980.
- Mollenkopf, John. 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service by Michael Lipsky." *The New Republic* (Sept): 37-38.
- Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. UPP STIKEM YKPN. Yogyakarta.
- Mahsun, Mohamad. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. BPFE. Yogyakarta.
- Meyers, Marcia. and Susan Vorsanger. "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy." *Handbook of Public Administration*. Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 246-56. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012. Chapter DOI: 10.4135/978-1-84860-821-4.n19.
- Moleong, Lexy J.. 1988. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. RK Surabaya.
- Mudjijono, Sarkem. 2005. *Reproduksi Sosial Pelacuran*. UGM Press. Yogyakarta.
- Mosse, Cleves, Julia. 2007. *Gender dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Naishasy, Syahrin. 2006. *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani*. Mida Pustaka. Yogyakarta.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 2003. *Reinventing Government (Mewirauhakan Birokrasi): Sepuluh Prinsip untuk Mewujudkan Pemerintahan Wirausaha*. PPM. Jakarta.
- Peterson, Bonnie. *Logic of Inquiry in Public Administration* Valdosta State University. November 10, 2007.

- Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy, Pengantar Teory dan Praktek Kebijakan*. Fajar Interpratama offset.
- Pasalong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Purnomo, Tjahyo; Siregar, Ashadi. 1985. *Dolly, Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*. Grafity Press. Jakarta
- Ritzer George dan Goodman, Douglas J. 2004. *Teori Sosiologi Modern*. Prenada Media. Jakarta
- .2003. *Teori Sosial Post Modernism*. Kreasi Wacana. Yogyakarta.
- Subarsono, AG. 2005. *Pelayanan Publik Yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Sedyaningsih, Endang R.; Mamahit. 2010. *Perempuan-perempuan Kramat Tunggak*. Penerbit Gramedia. Jakarta.
- Strauss, Anselm, Corbin, Juliet. 1997. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif, Prosedur, Teknik, dan Teori Grounded*. Bina Ilmu. Surabaya.
- Syam, Nur. 2010. *Agama Pelacur, Dramaturgi Transedental*. LkiS. Yogyakarta.
- Suharto, Edi. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Thoha, Miftah. 2009. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana. Jakarta.
- Yates, Douglas. 1982. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services by Michael Lipsky." *The American Political Science Review* 76 (Mar): 145-146.
- Smith, Steven. "Street-Level Bureaucracy and Public Policy." *Handbook of Public Administration*. Ed. B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2003. 355-66. *SAGE Reference Online*. Web. 1 May. 2012
- Tong, Rosemarie Putnam. 2003. *Feminist Thought, Pengantar Paling Komprehensif Kepada Arus Utama Pemikiran Feminis*. Jalasutra. Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. "Perkembangan Mutakhir Ilmu Administrasi Negara". *Teori-teori Politik Dewasa Ini*. Penyunting: Miriam Budiardjo dan Tri Nuke Pudjiastuti. Rajawali Pers. Jakarta.
- Utomo, Warsito. 2003. *Dinamika Administrasi Publik Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kotemporer Dalam Administrasi Publik*. Pustaka Pelajar

Bekerjasama dengan Program Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.

Wahyudin. 2003. *Pengakuan Pelacur Jogja*. Tri De. Yogyakarta.

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. UGM Press. Yogyakarta.

Wahab, Abdul Sholichin. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press. Malang.

Terbitan Surat Kabar :

- "Ditinggal Suami Jadi PSK", *Radar Jember*, 3/2/2005
- "Digerebeg, Celana Dalam Tertinggal", *Radar Jember*, 15/2/2005
- "Giliran Warung Mesum Dirasia", *Radar Jember*, 17/2/2005
- "Didenda, PSK Tersenyum", *Radar Jember*, 18/2/2005
- "Anggota DPRD Kabupaten Jember, Blusukan Ke Lokalisasi, Tahun 2005 Harus Tuntas", *Radar Jember*, 22/2/2005
- "Ditangkap 24 Pelacur Asing, Diduga Dibekengi Orang Kuat", *Radar Jember*, 24/2/2005
- "Meski Dilarang, Praktek Prostitusi Jalan Terus Di Situbondo", *Jember News Visioner*, 23-28 Feb. 2005
- "Duka Menertibkan PSK Di Situbondo", *Radar Banyuwangi*, 10/10/2005
- "Trafiking, 18 Wanita Dijual Ke Jepang Oleh PT MDI Jakarta", *Jawa Post*, 22/10/2005
- "Trafiking, Masih Tampung 30 Wanita, PT MDI Jakarta" , *Jawa Post*, 23/10/2005
- "Kota Jember Jadi Ajang Prostitusi, Perlu Upaya Penanganan Terpadu", *Memo*, 4/9/2005
- "PSK Rawan IMS", *Radar Banyuwangi*, 24 /6/ 2006
- "Banyak PSK Tak Terlokalisir", *Radar Banyuwangi*, 28/6/2006
- "11 PSK Dikurung Tiga Hari, Ngotot Jualan Selama Romadhon", *Radar Banyuwangi*, 11/10/2006
- "Belasan PSK Situbondo Dijaring, Dibina 20 Hari Diajari Bikin Kue", *Radar Banyuwangi*, 23/11/2006
- "Membina Wanita Kupu-Kupu Malam di BLK Ngesti Utomo, Disodoro Kerudung Dikira Taplak Meja", *Radar Banyuwangi*, 2/12/2006
- "Gunung Sampan (GS) Marak Lagi, Anggota DPR Blusukan Cari Data, Dicurhati Germono Hingga Temukan PSK Bawah Umur", *Radar Banyuwangi*, 5/12/2006

- “GS Mulai Dibongkar, Pagar Tidak Dibongkar Agar Masih Terlihat Rapi”, *Radar Banyuwangi*, 6/12/2006
- “Tak Ada Toleransi, Tutup ! Pekan Depan Dewan Panggil Pemkab”, *Radar Jember*, 3/3/2007
- “Jumlah PSK Jember 60”, *Radar Jember*, 3/3/2007
- “PSK Shock dengan Vonis 14 Hari Tipiring, Melanggar Perda Larangan Pelacuran”, *Radar Jember*, 5/3/2007
- “PSK Puger Mulai Ngecer, Tersebar di 20 Lokasi”, *Radar Jember*, 25/3/2007
- “PSK Emoh ke BLK Memilih Pindah ke Batam atau Kalimantan”, *Radar Jember*, 29/3/2007
- “Tim Evaluasi Kecele, Losisi sepi Mucikari Emosi, Sebagian Pindah Ke Lokalisasi Liar”, *Radar Jember*, 27/3/2007
- “Polisi Gagal Penjualan Gadis, Sempat Diseksiap, Hendak Dipekerjakan di Bali”, *Radar Banyuwangi*, 8/5/2007
- “Korban Trafiking, 8 siswi, Pelajar Yang Terjerumus Prostitusi”, *Radar Jember*, 27/5/2007
- “Sejumlah tempat Mesum Mulai Dirazia, Mucikari Mulai Alih Profesi”, *Radar Banyuwangi*, 25/4/2007
- “Losisi Puger Menggeliat Lagi, Tak Malu-Malu Gaet Tamu Di Depan Pintu”, *Radar Jember*, 28/6/2007
- “GERAMB Demo Penutupan Pelacuran, Sumber Kembang Pasrah, Sumber Loh Siap Melawan”, *Radar Banyuwangi*, 1/8/2007
- “Sumber Loh Tahlilan, PSK Klompangan Pulang Kampung, Mengunjungi Tempat Pelacuran Di Tengah Desakan Penutupan”, *Radar Banyuwangi*, 2/8/2007
- “Obrak Warung Remang-Remang, Jaring 9 PSK, Persawahan Burnik Desa Kotakan Situbondo PSK Marak Lagi”, *Radar Banyuwangi*, 3/8/2007
- “PSK Kucing-Kucingan”, *Radar Banyuwangi*, 5/8/2007
- “Tujuh Belas PSK Situbondo Digaruk, Jelang Ramaddhon Razia Mulai Digencarkan”, *Radar Jember*, 3/9/2007
- “Puasa Pelacuran di Situbondo Jalan Terus, Andalkan Trantib Operasi Mlempem”, *Radar Jember*, 21/9/2007
- “Meski Dilarang, Praktik Prostitusi Jalan Terus”, *Jember News Visioner*, 23-28 Februari 2005
- “Risma Tak Gentar Di Demo”, *Jawa Pos*, 27 Oktober 2010
- “Penghuni Dolly Menolak, Soal Rencana Pemkot memasang CCTV”, *Jawa Pos*, 27 Oktober 2010
- “Risi Etalase Wisma, Warga Masyarakat Setuju Pemkot”, *Jawa Pos*, 27 Oktober 2010

- “ Pro Dolly Demo, PSK Tak Laku Gara-Gara akan Di-CCTV, *Jawa Pos*, 4 November 2010
- “Bos Wanita Panggilan Dibekuk” *Radar Jember* 5 November 2010
- “Satpol PP dan PSK Kejar-Kejaran” *Radar Jember*, 11 Januari 2011
- “Pemasok Ayam Kampus ditangkap” *Radar Jember*, 12 Januari 2012
- “Rekam Sidik Jari PSK, Camat Wajib Pantau Lokalisasi, *Jawa Pos*, 13 Januari 2011
- “Menguak Binis Esek-Esek Ayam Kampus, Baru Mau Berhenti Setelh Lulus Kuliah, *Radar Jember*, 14 Januari 2011
- “Tolak Ditiduri, Pisau Bicara,PSK Besini ditusuk” *Radar Jember*, 5Februari 2011
- “Dolly, Makin Sepi”, *Jawa Pos*, 30 Mei 2011
- “Lokalisasi Liar Menjamur, Sulit didata Petugas Medis Datang Lngsung Kabur” *Radar Jember*, 15 Agustus 2011
- “Obrak Prostitusi Liar di 10 Kecamatan, Banyak PSK Kabur, Operasi diduga Bocor, *Radar Jember*, 30 September 2011
- “Satpol PP Razia KTP di Hotel” *Radar Jember* 20 Juli 2012
- “Razia Rutin Antisipasi Trafficking” *Jawa Pos*, 20 Juli 2012
- “PSK Pensiun Dapat Pesangon Rp.5 Juta” *Radar Jember*, 23 Juli 2012
- “Anggota FPI Sisir Besini, tanpa Hasil Karena Penghuni Pulang”, *Radar Jember*, 2 Agustus 2012
- “ Johan Pribadi, Mantan Mucikari jadi Pejuang HIV/AIDS, Tekankan Pendekatan Door To Door, Tolak Kondomissi, *Radar Jember* 27 Agustus 2012
- “Kondom Jadi Bukti Keyko”, *Jawa Pos*, 24 September 2012
- “Pemkot Razia ABG Se Surabaya” *Jawa Pos*, 24 September 2012
- “Pulangkan PSK dan tutup tiga Wisma” *Jawa Pos* 28 September 2012
- “Berkas P-21 Keyko kena UU Trafficking” *Jawa Pos* 2 Oktober 2012
- “ Siang Bolong enam PSK Di Garuk di Puger” *Radar Jember* 21 November 2012
- ‘27 Pasangan Digerebek Diduga Berbuat Mesum di Hotel Beringin Indah (Satpol PP Razia KTP), *Radar Jember*, 28 November 2012
- “ Lokaloisasi Pulo Gantol Ditutup”, *Radar Jember*, 11 Desember 2012
- “Dolly Sasaran Terakhir”, *Jawa Pos*, 2 Januari 2013