

Analisis Motivasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik

SURYADI

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
Jl. M.T Haryono 163 Malang, 65145, Telp. (0341) 553737 / Fax (0341) 558227

Abstract: This research sought to understand: 1) The behavior of Bureaucracy in giving public service and 2) Motive of their behavior. The qualitative approach was employed in this research with the subjects of bureaucracy staff and service users. The interactive analysis model was used to gather data needed by employing the procedure of data reduction, data presentation and conclusion drawing, and then the data was tested to know their reliability by using level of credibility, transferability, dependability and conformability. This research show that the behavior of bureaucracy in giving public service show discriminative behavior, they have classified society into the ruling group, the haves, and the poor and give them discriminative service such as giving special service to the ruling group, giving specific service to the haves and giving excellent service to all groups of society, especially in arranging for trivial matters. Meanwhile behind of their behavior they have motive to save their position, to get more money, to get pride and sacrifice.

Keywords: behavior, motive, bureaucracy, public services, excellent service.

Pelayanan publik di Indonesia menunjukkan kondisi patologis. Dari sejumlah penelitian yang dilakukan di Yogyakarta, Sulawesi dan Sumatra menemukan tingginya tingkat penolakan aparat untuk memberi layanan dengan alasan kurangnya persyaratan administratif, sedang keluhan yang diterima aparat hanya ditampung. Survey yang dilakukan Jawa Pos terhadap 10 instansi di Surabaya menunjukkan tingginya tingkat keluhan masyarakat namun tidak ditanggapi secara memadai (Jawa Pos, 19 Agustus 2002). Wantoro (2000: 76) yang meneliti perilaku Polantas dalam pelayanan pendaftaran kendaraan bermotor di Samsat Jakarta menemukan adanya dua pola perilaku pelayanan yaitu pola perilaku prosedural dan pola perilaku diluar prosrdur seperti toleran, saling menguntungkan, diskriminatif dan penghindaran. Sementara itu, Teruna (2007: 255) mengidentifikasi bentuk-bentuk patologis seperti: intimidasi, arogan, diskriminatif, minta komisi, ingin mudah. Rohma (2007: 281) menemukan perilaku patologis seperti tidak responsif, superior tidak demokratis dan diskriminatif, Rusdianur (2008: 173) menemukan pelanggaran-pelanggaran prosedur dan pembengkakan biaya, dan Hasniati (2007: 275) menemukan bentuk-bentuk perilaku patologis

adalah: aji mumpung, superior, pengabaian, sebagai calo, suap, diskriminatif. Sementara itu, Hermawan (2008: 350) yang meneliti penerapan *community oriented policing* (COP) dalam pelayanan keamanan dan ketertiban menemukan bahwa kualitas pelayanan sangat ditentukan oleh komitmen individu pimpinan dari pada sistem yang terbangun. Selain itu penerapan COP lebih dilatarbelakangi motivasi untuk mendapat dukungan politis maupun dana (tambahan pendapatan) dari pemerintah lokal, nasional maupun internasional, berbeda dengan temuan Rendra (2010: 150) yang meneliti implementasi E-Government pada Pemda Sragen yang menghasilkan peningkatan kualitas pelayanan publik diberbagai urusan dalam bentuk percepatan waktu yang diperlukan, kemudahan dan transparansi prosedur, penurunan biaya, kenyamanan pelayanan.

Seiring dengan reformasi dan otonomi daerah, terjadi upaya-upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di berbagai daerah termasuk Pemkot Malang. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan perijinan, Pemkot Malang telah melakukan debirokratisasi dengan melakukan penyederhanaan protap dan penguatan kelembagaan (Purwanto, 2004: 121). Bahkan telah mengimple-

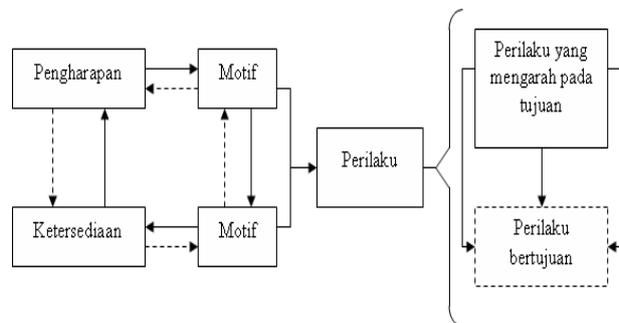
mentasikan pelayanan terpadu satu pintu (Ratnasari, 2006: 187).

Setiap kegiatan atau tindakan seseorang yang dilakukan secara sadar dapat dipastikan dilandasi motif-motif tertentu. Motif dapat timbul dari dalam karena ada kebutuhan dasar manusia yang bersifat universal. Motif dapat pula berupa dorongan dari luar, menurut Moenir (2000: 17) rangsangan dari luar dalam bentuk benda atau bukan benda yang dapat menimbulkan dorongan pada orang untuk memiliki, menikmati, atau mencapai benda/bukan benda tersebut disebut motivasi, sedangkan benda/bukan benda yang bersifat merangsang tersebut disebutnya motivator.

Hersey dan Blanchard (1992: 199) mengolongkan 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. birokrat yang membutuhkan tambahan pendapatan, misalnya, dapat saja menawarkan pemberikan layanan istimewa terhadap seseorang tertentu, Perilaku birokrat 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 birokrat yang dicontohkan di atas melaksanakan pemberikan layanan istimewa yang dijanjikannya.

Ada dua faktor penting yang mempengaruhi kekuatan motif, yaitu pengharapan (*expectancy*) dan ketersediaan (*availability*). (Hersey dan Blanchard, 1992: 217). 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 motif akan meningkat. Dengan demikian akan terjadi siklus hubungan antara motif dengan pengharapan, dan tujuan, dan perilaku dalam suatu sistem bermotivasi yang digambarkan oleh Hersey dan Blanchard (1992: 234) sebagai berikut :



Gambar. 1

Sumber: Hersey dan Blanchard (1992 : 234)

Suatu tujuan atau perilaku mungkin merupakan manifestasi dari berbagai kebutuhan yang berbeda-beda. Misalnya komitmen birokrat untuk memberikan pelayanan yang cepat, dapat saja dipicu oleh motivasi untuk mengapresiasi nilai-nilai idealisme yang dimiliki oleh birokrat tersebut atau untuk meraih prestasi dalam pekerjaannya. Namun kebijakan tersebut bisa saja didorong untuk mendapatkan penilaian positif dari pimpinan agar kedudukan yang telah diperoleh dapat dipertahankannya. Selain itu komitmen tersebut bagi birokrat yang lain, dapat pula dipicu oleh dorongan untuk menghindari tekanan-tekanan dari masyarakat yang tidak puas atas layanan yang mereka berikan yang dikhawatirkan dapat membahayakan keamanan jabatannya. Atau bahkan ketiga motif tersebut sama-sama menjadi pendorongnya.

Di lain pihak, perilaku yang berbeda-beda mungkin mencerminkan suatu kebutuhan yang sama. Sebagai contoh, dua orang birokrat memiliki kebutuhan yang sama, yaitu kebutuhan untuk mendapatkan tambahan pendapatan. Birokrat yang pertama mengusahakan melalui pemberian layanan istimewa dengan meminta biaya tambahan dari pencari layanan. Birokrat kedua melakukan dengan memancing pencari layanan untuk memberi biaya tambahan dengan menggambarkan panjangnya proses yang harus dilewati untuk

penyelesaian urusan yang ditangani. Dengan demikian tindakan yang berbeda bisa saja dilatarbelakangi motif yang sama

Penelitian tentang pelayanan publik telah banyak dilakukan, namun terkonsentrasi menyoroati aspek kualitas pelayanan dan sedikit yang mengungkap aspek perilaku birokrasi apalagi yang mencoba menguak aspek motivasi yang melatarbelakangi perilaku birokrasi. Penelitian ini dimaksudkan mengisi kekosongan tersebut sekaligus diharapkan dapat mengurai benang kusut yang mendasari buruknya pelayanan publik khususnya yang terjadi di Pemkot Malang. Untuk itu permasalahan dalam penelitian ini diformulasikan adalah: 1) Bagaimanakah Gambaran perilaku pemberian pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Perijinan Pemkot Malang?, 2) Bagaimanakah Motivasi yang melatarbelakangi perilaku pemberian pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Perijinan Pemkot Malang?. Berdasarkan permasalahan masalah di atas, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis: 1) Perilaku pemberian pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Perijinan Pemkot Malang, dan 2) Motivasi-motivasi yang melatarbelakangi perilaku pemberian pelayanan.

METODE

Desain 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.

Lokasi dan situs penelitian ini adalah Dinas Perijinan Pemkot Malang, dengan pertimbangan Dinas Perijinan sebagai dinas yang berdiri sendiri, adalah simbol tekat Pemkot Malang meningkatkan kualitas pelayanan publik. Informan dalam penelitian ini, dipilih dengan teknik purposif dengan memperhatikan penguasaan informan atas informasi yang dibutuhkan. Mengingat objek kajian dibatasi pada pelayanan IMB, HO dan Reklame, maka infoman yang dipilih adalah staf Dinas Perijinan dari bagian pelayanan informasi, staf bagian pelayanan IMB, staf bagian pelayanan HO, dan staf bagian pelayanan reklame. Selanjutnya

untuk kemantapan data, melalui teknik *snowball* ditelusuri informan dari masyarakat pengguna jasa baik personal maupun lembaga pelayanan jasa.

Adapun tehnik pengumpulan data yang digunakan adalah: wawancara mendalam, observasi yang dilakukan ditempat-tempat peristiwa yang dikaji berlangsung, dan dokumentasi.

Analisis menggunakan teknik yaitu 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 keabsahan data dilakukan teknik pemeriksaan yang berdasarkan 4 (empat) kriteria yaitu: *Credibility, Transferability, Dependability, Conformability*.

HASIL

Perilaku Pemberian Pelayanan

Hasil penelusuran lewat pengamatan dan wawancara terhadap informan, menunjukkan adanya sejumlah perilaku pemberian pelayanan yang diskriminatif, masyarakat telah dipilah-pilahkan ke dalam kelompok yang berbeda dan mendapat perlakuan yang berbeda pula dalam pelayanan perijinan. Urusan yang ditangani juga dibedakan antara urusan besar dengan urusan kecil yang membawa implikasi pada pemberian pelayanan. Hal ini diungkapkan dari hasil wawancara; "Idealnya kita melayani setiap anggota masyarakat secara sama. Namun kenyataannya hal itu sulit untuk dilakukan. Bagaimana jika kita menghadapi atau melayani pimpinan kita sendiri, atau keluarga dan teman dekatnya. Apa kita bisa memperlakukannya dengan sama? Bagaimana jika mereka tersinggung dengan pelayanan kita? Apa kita siap untuk ditegur oleh pimpinan kita? Masalahnya banyak pengalaman ketika ada orang seperti itu merasa tidak puas dengan pelayanan kami, tau-tau kita mendapat marah dari pimpinan. Lagi pula apa urusan yang rumit disamakan dengan urusan kecil" (Dra. EH, 4 Nopember 2008)

Pemberian pelayanan istimewa

Pelayanan istimewa ini diberikan kepada mereka yang dipandang sebagai kelompok masyarakat berkuasa, yaitu memiliki posisi berpengaruh

dalam pemerintahan, baik yang ada di dalam ataupun di luar birokrasi pemerintah, yang dipandang dapat mempengaruhi posisi birokrat pada jabatannya, baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Seperti diungkapkan responden;

”Biasanya orang yang punya hubungan istimewa dengan orang-orang atas, langsung menemui pimpinan sendiri dan biasanya pimpinan langsung menyerahkan berkasnya untuk segera kami selesaikan, ya... kadang-kadang kalau ada persyaratannya yang kurang kami diminta membantu menyelesaikannya.” (KP, 16 Desember 2008).

”Kalau orang-orang berpengaruh yang punya urusan biasanya cukup lewat telpon, berkas-berkasnya sopir atau utusannya yang mengantarkan, jarang mereka datang sendiri.” (RA, 17 Desember 2008).

Pemberian pelayanan khusus

Pelayanan ini diberikan terutama untuk urusan yang dipandang besar, khususnya kepada publik yang dipandang berkemampuan finansial, yang dikenalnya sebagai kelompok masyarakat kaya atau mempunyai dengan prinsip tidak melanggar aturan serta tidak memaksa. Termasuk dalam golongan yang mendapatkan pelayanan khusus ini adalah biro-biro jasa yang banyak menjadi perantara dalam pengurusan perijinan, baik dari kontraktor atau konsultan, biro periklanan ataupun biro jasa umum. Seperti diungkapkan responden;

”Apa salahnya jika orang-orang berduit itu kita beri pelayanan khusus sebagai mana yang mereka hendaki, asal kita tidak melanggar aturan,.....” (Ir. DS, MS, 21 Nopember 2008).

”Saya kira wajar saja mas, kalau kami membantu orang-orang yang membutuhkan pelayanan khusus, yah... maklum pendapatan kitakan kecil dibanding kebutuhan-kebutuhan yang ada..... Teman-teman yang sering membantu bukan hanya dari dinas ini saja, malah dari instansi lain lebih besar peluangnya, maklum mas persyaratan-persyaratan yang diperlukan kan terkait langsung dengan instansi-instansi tersebut, selain itu juga banyak dari biro jasa.” (AG, 6 Oktober 2008).

”Kami sudah punya langganan mas, jadi ya sudah saling tahu apa yang harus kami lakukan, yang penting kita harus saling menjaga, sama-sama harus melindungi, pasti beres karena mereka tentu tahu

aturan-aturannya, syarat-syaratnya dan kalau ada apa-apa ya mereka juga tanggung jawab. Kalau kita sedikit-sedikit melanggar mereka tutup mata.” (LD, Agen periklanan, 6 Oktober 2008).

Pemberian pelayanan Prima

Jenis ini khususnya untuk pelayanan-pelayanan yang dipandang sebagai urusan yang sederhana. Tidak semua urusan dihubungkan dengan khalayak yang dilayani. birokrat juga berkomitmen untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya tanpa mempertimbangkan siapa yang dilayani, pelayanan ini biasanya menyangkut urusan yang sederhana atau urusan yang menyangkut kepentingan umum, urusan yang penanganannya dapat ditangani sendiri oleh Dinas Perijinan. Untuk urusan-urusan seperti ini mereka memberikan pelayanan yang baik sesuai prosedur yang berlaku. Hal ini tercermin dari ungkapan responden; ”Yang benar-benar kami jaga justru kalau menangani urusan sederhana seperti reklame insidentil apakah itu ijin pemasangan spanduk, baliho, umbul-umbul. Karena urusan ini melibatkan masyarakat luas secara langsung dan urusannya sendiri tidak membutuhkan persyaratan yang rumit jadi kalau mengalami keterlambatan-keterlambatan dapat menimbulkan suara-suara yang merugikan instansi kami, kalau terjadi kami mendapat marah.” (RK, 14 Desember 2008)

”Gampang Mas kalo ngurus ijin pemasangan spanduk, tinggal datang, kita tunjukkan spanduk yang akan kita pasang dan menyampaikan rencana tempat pemasangan, sudah beres. Langsung diproses tidak perlu menunggu berjam-jam.” (YSF, masyarakat, 13 Nopember 2008)

”Sangat cepat, hanya butuh waktu 4 hari sudah keluar ijinnya untuk IMB rumah tidak bertingkat.” (CWL, kontraktor, 20 Nopember 2008)

Motivasi Perilaku Birokrasi

Setiap perilaku atau tindakan yang secara sadar dilakukan seseorang dapat dipastikan dibalikinya dilatarbelakangi oleh motif-motif tertentu. Hasil penelusuran lewat pengamatan dan wawancara menunjukkan adanya sejumlah motif yang melatarbelakangi perilaku pemberian pelayanan

yang dilakukan birokrasi Dinas Perijinan. Motif-motif tersebut meliputi:

Salah satu yang dipandang memiliki pengaruh penting untuk mengamankan posisi/jabatan adalah kelompok masyarakat berkuasa, yaitu mereka-mereka yang memiliki keterlibatan penting dalam politik, seperti fungsionaris penting dalam partai apalagi untuk partai-partai besar, anggota Dewan, Pejabat-pejabat Tinggi Pemerintahan, Tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki hubungan penting dengan Pimpinan Pemerintah Kota Malang. Terhadap kelompok masyarakat ini, Dinas Perijinan berusaha melayani sebaik-baiknya apapun urusan mereka, meskipun tidak mendapatkan imbalan materi. Bahkan untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya ini, pejabat Dinas Perijinan sering secara langsung menangani dan melayani mereka, membawa sendiri berkas-berkasnya kepada Pejabat terkait atau kepada Walikota guna mendapatkan tanda persetujuannya. Hal ini diungkapkan responden;

”Tidak ada orang yang tidak suka mendapatkan posisi strategis sebagai pimpinan, apalagi ditempat yang diingini banyak orang. Karena itu wajar kalau kita berusaha mempertahankannya, alih-alih dapat meningkatkannya pada posisi yang lebih tinggi. Untuk itu ya kita senangkan pimpinan kita. Kita layani dengan sebaik-baiknya, termasuk orang-orang yang dekat dengannya, orang-orang yang berpengaruh terhadapnya. Kita tunjukan prestasi kita, kita ciptakan kesan positif atas diri kita dengan membangun loyalitas bawahan kita, atau jika dapat kita bangun opini publik positif atas institusi yang kita pimpin.” (Ir. HS, MS, 1 Desember 2008)

”....Kalau perlu apapun kami tempuh, asal dapat mempertahankan posisi kami.” (WY, SH, 9 Desember 2008).

Motif mendapatkan tambahan penghasilan

Motif yang tidak kalah pentingnya dari motif untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi, bahkan seringkali merupakan motif utama yang melatarbelakangi sejumlah perilaku birokrasi Dinas Perijinan adalah motif untuk mendapatkan tambahan pendapatan.

Salah satu perilaku pemberian pelayanan yang telah dilakukan oleh Birokrasi Dinas Perijinan

sebagai pintu mendapatkan tambahan pendapatan adalah melayani secara khusus terhadap masyarakat yang berharta guna mendapatkan tambahan pendapatan. Pelayanan semacam ini memberi ruang untuk mendapatkan tambahan penghasilan, baik yang diperoleh langsung dari mereka yang secara langsung minta bantuan jasanya, ataupun tambahan yang diperoleh lewat ”bagi-bagi hasil”

Ruang 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. Hal ini dapat ditelusuri dari ungkapan responden;

”Yah... Kita semua tau, sebagai PNS gaji kita pas-pasan. Tidak ada salahnya kalau kita beri pelayanan khusus kepada mereka-mereka yang kaya, sebagaimana yang mereka kehendaki asal mereka memberi uang tambahan dan kita tidak melanggar aturan” (BS, 10 Desember 2008).

Motif berprestasi

Tidak semua birokrat memandang uang dan jabatan sebagai motif dalam menjalankan tugasnya, motif berprestasi juga dimiliki oleh birokrat Dinas Perijinan.

Motif ini diekspresikan lewat perilaku pemberian pelayanan sebaik-baiknya tanpa melihat siapa yang dilayani, khususnya dalam melayani urusan-urusan sederhana atau kecil, seperti pelayanan perijinan pemasangan reklame non permanen berupa ijin pemasangan spanduk, baliho, umbul-umbul, dan fasilitas umum organisasi masyarakat, serta rumah-rumah sederhana yang proses perijinannya tidak membutuhkan perhitungan kontruksi, rekomendasi maupun tim pertimbangan. Namun untuk IMB rumah sederhana ini dalam prakteknya masih sering terabaikan pelayanannya karena tergeser oleh penanganan urusan perijinan yang lain. Hal ini tercermin dari ungkapan responden; ”Urusan perijinan ini dalam banyak hal dapat berimplikasi besar bagi masyarakat luas, karena itu butuh penanganan yang hati-hati....Tapi untuk urusan sederhana atau kepentingan masyarakat luas yang

tidak membawa implikasi besar, kita usahakan melayani sebaik-baiknya. seperti pengurusan reklame yang tidak permanen, umbul-umbul, baliho, spanduk selalu terlayani dengan cepat. Demikian pula untuk pendirian fasilitas umum seperti tempat ibadah, tempat pendidikan atau pembangunan gedung-gedung untuk kepentingan organisasi sosial ataupun Organisasi Masyarakat, juga kami segerakan dan kami mudahkan.” (Ir. SY, MT, 28 Oktober 2008)

”.....Ibaratnya ”ngono yo ngono ning ojo ngono” kita kadang-kadang harus memikirkan diri kita sendiri, tetapi kita juga harus memikirkan kepentingan orang lain. Masyarakat luas juga harus kita perhatikan. Karena itu tidak benar kalau urusan perijinan ini dinilai dari sisi negatifnya saja. Memang ada urusan-urusan yang sulit untuk ditangani dengan cepat karena memang harus melibatkan instansi lain maupun syarat-syarat yang cukup rumit. Namun untuk urusan-urusan yang sederhana seperti pemasangan reklame insidental atau IMB untuk rumah-rumah yang sederhana atau bangunan-bangunan untuk kepentingan umum kita proses dengan cepat tanpa melihat siapa yang kita layani.” (SE, 28 Oktober 2008)

Motif pengabdian

Meski tidak menonjol masih ditemukan birokrat Dinas Perijinan yang perilakunya dalam memberikan pelayanan didasari oleh motivasi nilai-nilai pengabdian. Namun demikian, motif pengabdian ini lebih terungkap melalui ekspresi verbal hasil wawancara dari pada dalam bentuk perilaku. Motif pengabdian, secara personal terekspresikan dalam bentuk perilaku berupa tindakan pasif atau tidak melibatkan diri memperlakukan publik secara diskriminatif dan memberi dukungan atas kebijakan-kebijakan yang aspiratif. Seperti pernyataan responden;

”Seharusnya kita ini bersyukur, karena memiliki pekerjaan yang mapan, sementara banyak saudara kita yang harus bekerja dengan berat untuk sekedar memenuhi kebutuhan makannya. Karena itu tidak layak jika kita tidak bekerja sebaik-baiknya sebagai bentuk pengabdian dan ungkapan syukur kita dalam kehidupan ini.” (HS, 5 Nopember 2008).

Dengan demikian, perilaku pemberian pelayanan perijinan pada masyarakat secara diskriminatif, berlatar belakang motif yang beragam yaitu: mengamankan posisi jabatan, mendapatkan tambahan pendapatan, berprestasi dan mengabdikan.

PEMBAHASAN

Perilaku Pemberian Pelayanan

Perilaku birokrasi dalam pemberian pelayanan perijinan yang diskriminatif sebagaimana yang terungkap dan tertelusuri dari sejumlah perilaku yang dilakukan Dinas Perijinan jelas berbenturan sekaligus menabrak prinsip-prinsip pelayanan berkualitas sebagaimana diamanatkan oleh ketetapan-ketetapan 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, termasuk menabrak prinsip-prinsip Good Governance.

Temuan penelitian ini juga mendukung penelitian yang dilakukan Vigoda (2000: 79), Rohma (2007 : 281), Hasniati (2007 : 275), serta Teruna (2007 : 255) bahwa perilaku aparatur dalam pemberian pelayanan dipengaruhi oleh posisi kelompok masyarakat yang dilayani. Selain itu, sebagai temuan baru, dalam konteks pelayanan perijinan, selain dipengaruhi oleh masyarakat yang dilayani juga dipengaruhi oleh jenis perijinan yang ditangani. Jika dalam penelitian Hasniati dan Rohma masyarakat diklasifikasikan kedalam masyarakat berdaya dan tidak berdaya dan adanya pelayanan istimewa dan biasa, maka dalam penelitian ini, masyarakat diklasifikasikan kedalam masyarakat berkuasa, berharta dan biasa, dan jenis pelayanan diklasifikasikan kedalam pelayanan khusus, istimewa, prima dan biasa.

Perilaku diskriminatif dalam pemberian pelayanan yang ditemukan dalam penelitian ini, menegaskan kebenaran hasil-hasil penelitian oleh Wantoro, Teruna, Hasniati, Rohma, dan Rusdianur

yang menemukan adanya diskriminasi, pelanggaran prosedur, suap menyuap, kolusi, penghindaran dalam pelayanan.

Dilihat dari posisi tawar dalam interaksi antara birokrat dengan masyarakat dalam proses pelayanan menunjukkan temuan yang berbeda. Dalam penelitian ini, masyarakat diklasifikasikan dalam 3 kelompok yaitu masyarakat berkuasa, masyarakat berharta dan masyarakat biasa sedang peneliti lain mengklasifikasikannya dalam 2 kelompok yaitu masyarakat berdaya dan masyarakat tak berdaya. Posisi birokrat terutama saat melayani kelompok masyarakat berkuasa, dalam penelitian ini, berada pada posisi lemah, saat melayani kelompok masyarakat berharta berada pada posisi seimbang atau interaktif, dan berada pada posisi dominan, saat melayani kelompok masyarakat biasa utamanya dalam urusan besar. Dengan demikian temuan ini mendukung pernyataan bahwa perilaku merupakan fungsi dari interaksi antara seseorang dengan lingkungannya (Suprihanto, 2003:79).

Perilaku pemberian pelayanan yang diskriminatif yang mengistimewakan sebagian kelompok masyarakat dan mengabaikan kelompok masyarakat yang lain, bertolak belakang dengan pandangan Islamy (2001:25) bahwa aparat birokrasi selayaknya menerapkan prinsip akuntabilitas dalam pelayanan publik, yakni bahwa proses, produk, dan mutu pelayanan yang diberikan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, karena aparat pemerintah pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat tanpa membeda-bedakan.

Motivasi Perilaku pemberian pelayanan

Hasil penelusuran lewat pengamatan dan wawancara sebagaimana yang telah disajikan, menunjukkan adanya sejumlah motif yang melatarbelakangi perilaku pemberian pelayanan. Motif utama yang melatarbelakangi perilaku birokrasi Dinas Perijinan untuk mendapatkan tambahan pendapatan sejalan dengan temuan yang didapatkan oleh Hermawan (2008 : 350). Temuan adanya motif mempertahankan jabatan

dan juga motif mendapatkan tambahan penghasilan dalam penelitian ini, sejalan dengan temuan yang didapatkan oleh Nurpratiwi (2007: 199) yang meneliti perilaku birokrasi dalam penyusunan anggaran, dalam penelitian tersebut motif mempertahankan jabatan dan motif mendapatkan tambahan penghasilan merupakan motif yang menonjol yang melatarbelakangi penyusunan anggaran dengan melakukan apa yang disebut sebagai *budgetary slack*.

Motif berprestasi yang mendasari perilaku birokrasi sebagai mana yang telah disajikan pada penyajian data sebelumnya, berkaitan dengan kepentingan untuk memenuhi harapan publik, meningkatkan dan mencapai target kualitas pelayanan sebagaimana yang menjadi visi misi organisasi. Pada saat yang sama, pencapaian target prestasi yang dapat diraih, juga diharapkan memberi kontribusi bagi penyelamatan dan peningkatan posisi sang birokrat.

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 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. Penelitian ditempat yang sama terhadap masyarakat yang sedang mengurus perijinan menegaskan hal tersebut. Dari 30 orang responden yang diteliti, sejumlah 50% menyatakan bahwa pelayanan yang diberikan dinas perijinan baik, 17% menyatakan sangat baik sedang 33% sisanya menyatakan cukup baik (Purwanto, 2004: 176).

Selain motif berprestasi, motif yang agak sulit dibedakan dari motif berprestasi adalah motif pengabdian. Jika motif berprestasi dimaknai sebagai motif untuk mendapatkan penilaian positif dari pimpinan dan masyarakat terkait dengan keberhasilan mencapai target dan memenuhi tuntutan publik, motif pengabdian dimaknai sebagai motif untuk mendapat penilaian hamba yang sholeh dari "atas" (Tuhan) terkait dengan upayanya melakukan hal

yang baik atas amanah jabatan yang dimilikinya. Meski tidak menonjol masih ditemukan. Namun demikian, motif pengabdian ini lebih terungkap melalui ekspresi verbal hasil wawancara yang menjadi komitmen pribadi. Motif pengabdian, secara personal terekspresikan dalam bentuk perilaku berupa tindakan pasif atau tidak melibatkan diri memperlakukan publik secara diskriminatif dan memberi dukungan atas kebijakan-kebijakan yang responsif.

Hersey dan Blanchard (1992: 185) 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. pemberian pelayanan prima kepada semua kelompok masyarakat, selain dilatarbelakangi oleh motif untuk mempertahankan jabatan juga dilatarbelakangi oleh motif untuk berprestasi. Sebaliknya, pemberian pelayanan istimewa kepada kelompok masyarakat berkuasa dan pemberian pelayanan sebaik-baiknya pada semua kelompok masyarakat untuk urusan sederhana, merupakan manifestasi motif untuk mempertahankan jabatan.

Menjelaskan lebih lanjut bagaimana perilaku dan motif saling berketerkaitan, Hersey dan Blanchard (1992: 199) menyatakan bahwa apa yang dipersepsikan, dirasakan, diperbuat seorang dipengaruhi oleh motif yang menggerakkan dan membimbing individu kearah tujuannya. Lebih lanjut, mereka menggolongkan perilaku untuk mencapai tujuan kedalam dua golongan, yaitu perilaku yang mengarah pada tujuan, dan perilaku bertujuan. Perilaku yang mengarah pada tujuan adalah perilaku bermotif yang diarahkan pada pencapaian tujuan. Selanjutnya Hersey dan Blanchard juga mengemukakan bahwa dalam perilaku terkandung 3 aspek, yaitu motif, tujuan dan perilaku. Telah disinggung pula bahwa dapat atau tidak dapat motif mendorong mewujudkan perilaku individu bergantung pada kekuatan motif itu sendiri. Ada dua faktor penting yang mempengaruhi kekuatan motif, yaitu pengharapan (*expectancy*) dan ketersediaan (*availability*). (Hersey dan Blanchard, 1992: 217).

Dalam konteks ini, faktor pengharapan dan ketersediaan telah mendorong munculnya motif yang kuat yang berorientasi pada kepentingan pribadi birokrat. Lingkungan dinas perijinan yang kurang transparan dan tidak adanya kontrol eksternal, ditambah banyaknya instansi yang terlibat dalam penyelesaian urusan perijinan, telah menciptakan ruang yang nyaman dan aman tumbuhnya motif-motif yang kuat yang berorientasi pada kepentingan-kepentingan pribadi aparat. Hal ini berbeda dengan temuan Rendra (2010 : 150), penerapan E-Gov di Pemda Sragen telah menciptakan lingkungan organisasi yang transparan yang memaksa aparat berperilaku sesuai prosedur.

Pengharapan adalah peluang, menurut persepsi individu, untuk memenuhi suatu kebutuhan tertentu berdasarkan pengalaman-pengalaman sebelumnya, 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 motif akan meningkat. Dengan demikian akan terjadi siklus hubungan antara motif dengan pengharapan, tujuan, dan perilaku dalam suatu sistem bermotivasi.

Merujuk model konsepsi Hersey dan Blanchard ini, bagaimana beragam situasi bermotif perilaku birokrasi pelayanan perijinan dalam pemberian pelayanan publik dapat di jelaskan beberapa situasi; Pertama, posisi sebagai aparatur birokrasi Pelayanan Perijinan telah melahirkan pengharapan besar yang kemudian memicu timbulnya motif dalam diri birokrat untuk mempertahankan posisi jabatan yang dimilikinya tersebut, motif untuk mempertahankan posisi jabatan tersebut kemudian diorientasikan dalam wujud tujuan yaitu posisi jabatan, selanjutnya motif mempertahankan posisi jabatan bersama-sama dengan tujuan posisi jabatan diopersonalisasikan dalam bentuk perilaku, baik perilaku yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang berupa: pemberian

pelayanan prima untuk urusan sederhana kepada seluruh kelompok masyarakat dan pemberian pelayanan istimewa kepada kelompok masyarakat berkuasa apapun bentuk urusannya, maupun perilaku bertujuan berupa: tindakan menguruskan atau mengambil alih secara langsung perijinan kelompok masyarakat berkuasa dan melayani sebaik-baiknya urusan sederhana untuk semua kelompok masyarakat. Mengingat, lingkungan yang ada dipersepsi birokrat memiliki peluang baginya untuk melaksanakan perilaku-perilaku tersebut, dan ketersediaan lingkungan guna mewujudkan tujuan posisi jabatan didukung oleh iklim birokrasi yang sedang eksis, menjadikan pengharapan besar yang ada pada birokrat sepenuhnya mendorong munculnya motivasi yang kuat; Kedua, posisi sebagai aparatur birokrasi pelayanan perijinan telah melahirkan pengharapan besar yang kemudian memicu timbulnya motif dalam diri birokrat untuk mendapatkan tambahan pendapatan, motif untuk mendapatkan tambahan pendapatan tersebut kemudian diorientasikan dalam wujud tujuan yaitu tambahan pendapatan, selanjutnya motif untuk mendapatkan tambahan pendapatan bersama-sama tujuan tambahan pendapatan dioperasionalkan dalam bentuk perilaku, baik perilaku yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang berupa: Pemberian pelayanan khusus kepada kelompok masyarakat berharta terutama menyangkut urusan-urusan besar-rumit, maupun perilaku bertujuan berupa: tindakan menguruskan atau mengambil alih secara langsung perijinan kelompok masyarakat kaya. Mengingat, lingkungan yang ada dipersepsi birokrat memiliki peluang baginya untuk melaksanakan perilaku-perilaku tersebut, dan ketersediaan lingkungan guna mewujudkan tujuan tambahan pendapatan didukung oleh iklim birokrasi yang sedang eksis, menjadikan pengharapan besar yang ada pada birokrat sepenuhnya mendorong munculnya motivasi yang kuat; Ketiga, posisi sebagai aparatur birokrasi Pelayanan Perijinan telah melahirkan pengharapan besar yang kemudian memicu timbulnya motif dalam diri birokrat untuk berprestasi, motif untuk berprestasi tersebut kemudian diorientasikan dalam wujud tujuan yaitu prestasi, selanjutnya motif berprestasi bersama-sama dengan tujuan prestasi dioperasionalkan dalam bentuk

perilaku, baik perilaku yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang berupa: pemberian pelayanan prima kepada seluruh kelompok masyarakat khususnya untuk urusan-urusan kecil-sederhana, maupun perilaku bertujuan berupa: melayani sebaik-baiknya (prima) seluruh kelompok masyarakat dalam hal urusan-urusan kecil-sederhana. Mengingat, lingkungan yang ada dipersepsi birokrat memiliki peluang yang cukup baginya untuk melaksanakan perilaku-perilaku tersebut, akan tetapi ketersediaan lingkungan guna mewujudkan tujuan prestasi terbatas oleh iklim birokrasi yang diwarnai berbagai kepentingan dan mengharuskan dilakukan sejumlah kompromi, menjadikan pengharapan besar yang ada pada birokrat tidak sepenuhnya mendorong munculnya motivasi yang kuat; Keempat, posisi sebagai aparatur birokrasi Pelayanan Perijinan telah melahirkan pengharapan besar yang kemudian memicu timbulnya motif dalam diri birokrat untuk mengabdikan, motif untuk mengabdikan tersebut kemudian diorientasikan dalam wujud tujuan yaitu pengabdian, selanjutnya motif mengabdikan bersama-sama dengan tujuan pengabdian dioperasionalkan dalam bentuk perilaku, baik perilaku yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang berupa: Pemberian pelayanan prima kepada seluruh kelompok masyarakat khususnya untuk urusan-urusan kecil-sederhana, maupun perilaku bertujuan berupa: melayani sebaik-baiknya atau secara prima kepada seluruh kelompok masyarakat dalam hal urusan-urusan kecil-sederhana. Mengingat, lingkungan yang ada dipersepsi birokrat masih berpeluang baginya untuk melaksanakan perilaku-perilaku tersebut, akan tetapi Ketersediaan lingkungan guna mewujudkan tujuan pengabdian terbatas oleh iklim birokrasi yang diwarnai berbagai kepentingan dan memaksa sejumlah kompromi, menjadikan pengharapan besar yang ada pada birokrat tidak mendorong munculnya motivasi yang kuat.

SIMPULAN

Aparatur birokrasi Dinas Perijinan Kota Malang bukan saja tidak berorientasi pada kepentingan warga masyarakat yang dilayani tapi juga tidak berorientasi pada kepentingan institusi birokrasi, melainkan lebih berorientasi pada

kepentingan diri mereka sendiri. Aspek-aspek organisasional yang seharusnya menjadi panduan keperilakuannya dapat dengan mudah disiasati dan dikamuflasekan untuk melayani kepentingan memenuhi motif-motif pribadi aparatur birokrasi. Ini yang menjadikan birokrasi pelayanan publik menjadi unik dan tidak dapat disanding-bandingkan dengan paradigma *old public administration, new public management* maupun *new public service*.

Melalui model teori situasi bermotif dari Hersey dan Blanchard temuan penelitian ini dapat disimpulkan bahwa: Perilaku diskriminatif dalam pemberian pelayanan perijinan ditentukan oleh faktor siapa yang dilayani, dan urusan apa yang ditangani dengan latarbelakang motif yang beragam. Pelayanan istimewa untuk masyarakat berkuasa dengan motif mempertahankan jabatan, Pelayanan khusus untuk masyarakat berharta dengan motif mendapatkan tambahan pendapatan, Pelayanan prima, untuk semua kelompok masyarakat, khususnya untuk urusan kecil-sederhana dengan motif berprestasi dan motif pengabdian, Pelayanan biasa, untuk masyarakat biasa terutama menyangkut urusan besar, suatu pelayanan yang sesuai prosedur yang seringkali tertunda atau ditunda sebagai konsekuensi harus mendahulukan kelompok masyarakat berkuasa dan berharta. Motif-motif tersebut tumbuh dan berkembang karena iklim lingkungan kerja (organisasi) Dinas Perijinan yang longgar yang lemah kontrol eksternalnya, tidak tranparan serta karena nilai-nilai ideologis personal aparaturnya

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa satu bentuk perilaku pemberian pelayanan tidak hanya didorong oleh satu jenis motif saja tapi dapat terjadi lebih dari satu motif. Sebaliknya, sejumlah perilaku yang berbeda, dapat didorong oleh satu motif yang sama. Dengan demikian temuan ini mendukung teori motivasi dari Hersey dan Blanchard.

DAFTAR RUJUKAN

Hasniati, 2007. *Perilaku Pelayanan Birokrat Garis-Depan, Disertasi*, tidak dipublikasikan. Malang: Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Hermawan, 2008. *Pelayanan Publik Di Bidang Keamanan Dan Ketertiban, Disertasi*, tidak dipublikasikan. Malang: Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Hersey, Paul dan Blanchard Kenneth H., 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi : Penda-yagunaan Sumber Daya Manusia*. Penerjemah Agus Darma, Jakarta: Erlangga.

Islamy, Irfan , 2001. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara, Jurnal Administrasi Negara, FIA Universitas Brawijaya*, Malang, Vol. II No. 1,

Moenir, A.S, 2000. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.

Nurpratiwi, Ratih, 2007. *Motivasi Keterlibatan Pejabat Daerah Menciptakan Budgetary Slack, Disertasi*, tidak dipublikasikan. Malang: Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Purwanto, 2004. *Debirokrasi Pelayanan Perijinan, Thesis*, tidak dipublikasikan. Malang: Magister Sains Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya.

Ratnasari, Rosita, 2006. *Perencanaan Dalam Pelayanan Publik, Thesis*, tidak dipublikasikan. Malang: Magister Sains Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya.

Rendra, EW, 2010. *Implementation of E-Government in Local Government of Sragen, Thesis*, tidak dipublikasikan. Malang: Magister Sains Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya.

Rohma, Siti, 2007. *Responsivitas Birokrasi Pelayanan Publik, Disertasi*, tidak dipublikasikan. Malang: Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

- Rusdianur, 2008. *Perilaku Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*, **Thesis**, tidak dipublikasikan. Malang: Magister Sains Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya.
- Suprihanto, John, Agung M. Harsiwi, dan Prakoso Hadi (2003) *Perilaku Organisasional*, Yogyakarta, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YPKN bekerjasama dengan Aditya Media.
- Teruna, Mada, 2007. *Patologi Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, **Disertasi**, tidak dipublikasikan. Malang : Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Wantoro, Agus, 2000. 'Perilaku Petugas Polantas Dalam Pelayanan Pendaftaran Kendaraan Bermotor Di Samsat Jakarta', **Jurnal Polisi Indonesia**, V Jakarta : Yayasan Obor Indonesia. Vol. 1, No. 2 : 76,
- Vigoda, Eran, 2000. 'Are You Being Served ? The responsiveness of Public Administration to Citizens: An Empirical Examination in Israel', **Journal of Public Administration**, UK and USA: Blackwell Publisher Ltd. Vol. 78, No. 1: 165-191,
- Jawa Pos, 2002, 19 Agustus, *Instansi Penerima Keluhan Terbanyak* , hal. 7.