

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan wujud konkret hadirnya negara dalam kehidupan masyarakat, karena pada titik inilah warga berinteraksi langsung dengan aparatur pemerintah. Dalam pandangan Denhardt & Denhardt (2015), kualitas pelayanan publik menjadi dasar pembentukan kepercayaan masyarakat terhadap negara. Pelayanan yang baik mencerminkan pemerintahan yang responsif dan akuntabel, sementara pelayanan yang buruk menimbulkan jarak antara negara dan warganya. Dalam konteks pemerintahan Indonesia, pelayanan administratif seperti penerbitan SIM menjadi salah satu ruang interaksi paling penting. Pelayanan ini menyangkut hak legal warga dalam melaksanakan aktivitas sehari-hari sehingga kualitas pelaksanaannya sangat menentukan persepsi masyarakat terhadap kinerja negara.

Kepolisian sebagai institusi yang memiliki otoritas dalam penerbitan SIM memainkan peran strategis dalam memastikan pelayanan publik berjalan profesional. Aparat kepolisian tidak hanya menjalankan fungsi penegakan hukum, tetapi juga fungsi pelayanan administratif yang menyentuh masyarakat luas. Sikap, perilaku, dan cara aparat memberikan pelayanan menjadi cermin bagaimana negara mengelola birokrasi di tingkat lapangan. Lubis & Sinambela

(2021) menegaskan bahwa perilaku aparat merupakan salah satu faktor kunci yang memengaruhi kualitas pelayanan publik. Oleh sebab itu, pelayanan SIM merupakan indikator penting untuk menilai integritas dan profesionalisme institusi kepolisian.

Pelayanan penerbitan SIM di Kabupaten Maros menjadi relevan untuk dikaji karena tingginya kebutuhan masyarakat terhadap dokumen ini seiring meningkatnya mobilitas dan aktivitas lalu lintas. Namun di tengah meningkatnya kebutuhan tersebut, berbagai persoalan dalam pelayanan SIM masih sering ditemukan. Beberapa masyarakat mengeluhkan proses pelayanan yang lambat, antrean yang tidak transparan, hingga informasi yang tidak disampaikan secara konsisten oleh petugas. Keberadaan keluhan tersebut menunjukkan adanya persoalan yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga melekat pada perilaku aparat yang menjalankan pelayanan. Hal ini mengindikasikan perlunya analisis yang lebih mendalam mengenai perilaku aparat kepolisian di Maros.

Salah satu masalah utama dalam pelayanan SIM adalah ketidaksesuaian praktik pelayanan dengan SOP yang telah ditetapkan. SOP mengatur alur pelayanan yang jelas, termasuk waktu penyelesaian, persyaratan administrasi, serta biaya resmi. Namun praktik di lapangan menunjukkan bahwa prosedur sering kali tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pemohon menemukan perbedaan penjelasan antara satu petugas dengan petugas lainnya,

atau bahkan perubahan tata cara yang tidak diinformasikan secara jelas. Ketidaksesuaian SOP ini mencerminkan adanya masalah mendasar pada penerapan standar pelayanan. Arsyad & Ahmad (2024) mencatat bahwa persoalan administratif yang tidak konsisten dapat menurunkan kepuasan dan kepercayaan masyarakat.

Masalah lain yang memperkuat urgensi penelitian ini adalah masih ditemukannya praktik percaloan dalam pengurusan SIM. Keberadaan calo pada dasarnya menunjukkan bahwa pelayanan tidak berjalan secara transparan dan membuka peluang terjadinya distorsi layanan. Calo sering menawarkan jasa untuk mempercepat proses dengan biaya tambahan di luar ketentuan, dan sebagian masyarakat merasa lebih mudah menggunakan mereka dibanding mengikuti prosedur resmi. Fenomena ini mengindikasikan bahwa ada celah perilaku aparat yang tidak sepenuhnya sesuai nilai integritas pelayanan publik. Menurut Thoha (2003), perilaku aparat yang menyimpang dari aturan formal sering kali lahir dari interaksi antara motivasi individu dan toleransi organisasi terhadap penyimpangan.

Masalah ketiga yang sangat mencolok adalah penggunaan diskresi aparat yang tidak proporsional dalam menentukan prioritas pelayanan. Diskresi diperlukan dalam kondisi tertentu, tetapi penggunaan yang tidak sesuai nilai profesionalisme berpotensi menimbulkan perlakuan berbeda antar pemohon. Ada pemohon

yang mendapat pelayanan lebih cepat tanpa alasan objektif, sementara yang lain harus menunggu lebih lama. Diskresi yang tidak terkendali ini membuat pelayanan tidak berjalan adil dan konsisten. Thoha (2003) menekankan bahwa diskresi harus didasarkan pada nilai integritas dan kepentingan publik, bukan preferensi personal aparat.

Selain masalah penggunaan diskresi, ketidakjelasan informasi menjadi keluhan yang sering muncul di masyarakat. Pemohon SIM kerap mendapatkan informasi yang tidak konsisten mengenai persyaratan administrasi, jadwal layanan, atau hasil ujian. Ketidakjelasan ini membuat proses pelayanan terasa membingungkan dan memperlambat penyelesaian dokumen. Padahal menurut Denhardt & Denhardt (2015), kejelasan informasi merupakan elemen dasar pelayanan publik yang efektif. Ketidakteraturan informasi menunjukkan bahwa perilaku aparat belum sepenuhnya sesuai prinsip pelayanan yang kompeten.

Dalam konteks teori perilaku aparatur Miftah Thoha (2003), persoalan-persoalan tersebut mencerminkan masalah pada faktor individu aparat. Perbedaan motivasi, persepsi, dan nilai personal membuat kualitas layanan tidak seragam. Aparat yang memiliki komitmen terhadap pelayanan publik cenderung melayani dengan sabar dan komunikatif, sedangkan aparat yang motivasinya rendah sering kali tidak memberikan penjelasan memadai. Faktor individual

ini terlihat jelas dalam proses pelayanan SIM di Maros, di mana variasi perilaku aparat memengaruhi pengalaman masyarakat secara langsung.

Selain itu, persepsi aparat terhadap tugasnya turut menentukan bagaimana mereka memberikan pelayanan. Ketika aparat memandang pelayanan sebagai tugas rutin, interaksi menjadi kaku dan minim empati. Namun ketika aparat memahami pelayanan sebagai bagian dari fungsi sosial kepolisian, mereka lebih mudah menunjukkan sikap profesional. Thoha (2003) menegaskan bahwa persepsi individu membentuk pola perilaku birokrasi. Perbedaan persepsi ini menjadi salah satu penyebab ketidakseragaman pelayanan SIM di Maros.

Masalah pelayanan juga berasal dari aspek organisasi, terutama lemahnya sistem pengawasan internal. Pengawasan yang tidak berjalan efektif membuat perilaku aparat tidak terkendali dan membuka peluang terjadinya penyimpangan. Keluhan masyarakat sering kali tidak ditindaklanjuti secara serius, sehingga perilaku yang tidak sesuai standar dibiarkan berlangsung. Lubis & Sinambela (2021) menegaskan bahwa organisasi yang tidak memiliki sistem pengawasan kuat akan menghasilkan perilaku aparat yang tidak akuntabel. Fenomena di Maros memperlihatkan betapa pentingnya penguatan sistem supervisi dalam memastikan kualitas layanan.

Pengawasan internal yang lemah memperparah masalah ketika SOP tidak dijalankan dengan disiplin. Tanpa kontrol yang jelas, aparat cenderung bekerja mengikuti kebiasaan masing-masing. Hal ini memperbesar peluang terjadinya penyimpangan seperti percaloan, pelayanan tidak konsisten, atau penggunaan diskresi yang tidak sesuai. Arsyad & Ahmad (2024) menemukan bahwa ketidaktegasan organisasi dalam menjalankan pengawasan sering kali membuat pelayanan publik tidak stabil. Situasi ini menunjukkan bahwa aspek organisasi turut menjadi sumber masalah pelayanan SIM.

Budaya dan nilai organisasi merupakan aspek ketiga yang sangat mempengaruhi perilaku aparat menurut Thoha (2003). Budaya organisasi yang tidak mendorong kedisiplinan atau responsivitas membuat perilaku aparat cenderung mengikuti pola lama yang tidak produktif. Di Polres Maros, beberapa kebiasaan yang tidak mendukung pelayanan prima masih berlangsung, seperti keterlambatan pelayanan, komunikasi yang minim, dan tidak adanya upaya proaktif untuk membantu pemohon. Ketika budaya organisasi permisif, standar etika tidak menjadi pedoman kuat dalam bekerja.

Nilai organisasi seperti integritas, kesetaraan, profesionalisme, dan orientasi pelayanan publik seharusnya menjadi landasan perilaku aparatur. Namun nilai-nilai tersebut belum sepenuhnya diinternalisasi oleh semua aparat. Ketika integritas tidak

kuat, percaloan atau perlakuan tidak adil dapat terjadi. Ketika nilai profesionalisme lemah, aparat lebih mengutamakan kenyamanan kerja daripada kualitas pelayanan. Thoha (2003) menjelaskan bahwa nilai organisasi adalah sumber utama perilaku birokrasi. Lemahnya nilai organisasi di Polres Maros menjadi alasan kuat mengapa perilaku pelayanan tidak konsisten.

Budaya organisasi yang tidak mendukung inovasi juga memperlambat perbaikan pelayanan SIM. Meskipun teknologi pelayanan sudah berkembang, penerapannya tidak selalu dimaksimalkan. Sistem antrean digital, informasi daring, atau modernisasi proses ujian belum digunakan optimal. Aparat cenderung mempertahankan pola kerja lama yang kurang efisien. Arsyad & Ahmad (2024) menemukan bahwa pelayanan publik di daerah baru membaik ketika budaya organisasi mendorong adaptasi dan inovasi. Kondisi di Maros memperlihatkan perlunya budaya organisasi yang lebih progresif.

Masalah nilai organisasi juga tercermin dari orientasi kekuasaan yang masih terlihat dalam pelayanan SIM. Beberapa aparat lebih menonjolkan otoritas formal daripada fungsi pelayanan. Pola komunikasi seperti ini membuat masyarakat merasa segan atau tidak nyaman ketika berinteraksi dengan aparat. Denhardt & Denhardt (2015) menekankan pentingnya hubungan pelayanan

yang humanis antara petugas dan pemohon. Tanpa nilai kesetaraan yang kuat, pelayanan menjadi tidak ramah dan tidak inklusif.

Interaksi antara faktor individu, organisasi, dan nilai organisasi menciptakan pola pelayanan yang kompleks di Polres Maros. Ketika tiga faktor ini tidak berjalan harmonis, perilaku pelayanan menjadi tidak konsisten dan sulit dikendalikan. Perilaku menyimpang menjadi mudah distoleransi karena budaya organisasi tidak mendukung pembenahan. Thoha (2003) menekankan bahwa perilaku aparatur merupakan output langsung dari kombinasi nilai, struktur, dan karakter individu. Situasi ini menjelaskan mengapa pelayanan SIM di Maros masih menghadapi banyak keluhan masyarakat.

Kondisi pelayanan SIM di Maros menunjukkan bahwa masalah pelayanan bukan sekadar persoalan teknis, tetapi berasal dari akar perilaku aparatur yang dipengaruhi banyak faktor. Ketidaksihesuaian SOP, maraknya percaloan, penggunaan diskresi tidak proporsional, dan komunikasi yang tidak efektif mencerminkan persoalan struktural dan kultural. Lubis & Sinambela (2021) menegaskan bahwa perbaikan pelayanan harus dimulai dari perbaikan perilaku aparatur. Oleh sebab itu, analisis perilaku aparatur menjadi langkah penting untuk memahami dinamika pelayanan SIM secara menyeluruh.

Urgensi penelitian ini muncul dari kebutuhan untuk memahami mengapa perilaku aparatur dalam pelayanan SIM belum

konsisten dan bagaimana faktor-faktor individu, organisasi, dan nilai organisasi berkontribusi terhadap persoalan tersebut. Banyak penelitian sebelumnya menyoroti aspek teknis pelayanan SIM, tetapi sedikit yang mengkaji perilaku aparatur sebagai inti permasalahan. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan pendekatan yang lebih mendalam terhadap perilaku aparat. Pandangan Thoha (2003) menjadi pijakan penting untuk membaca dinamika ini secara komprehensif.

Dengan demikian, judul “Perilaku Aparatur Kepolisian dalam Pelayanan Penerbitan SIM di Polres Maros” menjadi penting dan relevan dikaji dalam kerangka ilmu pemerintahan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini difokuskan pada upaya untuk memahami dinamika perilaku aparatur kepolisian dalam pelayanan penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) di Polres Maros. Adapun rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana perilaku aparatur kepolisian dalam melaksanakan pelayanan penerbitan SIM di Polres Maros?
2. Apa saja faktor-faktor yang memengaruhi pelayanan penerbitan SIM di Polres Maros?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perilaku aparaturnya kepolisian dalam melaksanakan pelayanan penerbitan SIM di Polres Maros.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi pelayanan penerbitan SIM di Polres Maros.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis dalam pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya dalam kajian pelayanan publik oleh aparaturnya kepolisian. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur dan pemahaman teoritis mengenai perilaku aparaturnya dalam konteks pelayanan publik di institusi kepolisian. Dengan menggunakan Miftah Thoha, penelitian ini berkontribusi dalam memperluas kajian perilaku birokrasi dalam pelayanan administratif yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi institusi kepolisian, khususnya Polres Maros, dalam meningkatkan kualitas pelayanan penerbitan SIM. Temuan penelitian dapat menjadi dasar dalam merumuskan

strategi perbaikan perilaku pelayanan yang lebih responsif, adil, dan akuntabel di tingkat garis depan pelayanan.

3. Manfaat Metodologis

Secara metodologis, penelitian ini memberikan kontribusi penting bagi pengembangan studi pelayanan publik melalui penerapan pendekatan kualitatif deskriptif-eksploratif yang digunakan untuk memahami perilaku aparatur secara mendalam. Pendekatan ini menunjukkan bagaimana teknik kualitatif seperti wawancara mendalam dan observasi dapat mengungkap dimensi perilaku aparatur yang tidak tampak dalam SOP formal tetapi kuat memengaruhi kualitas pelayanan, termasuk dalam konteks penerbitan SIM. Selain itu, penelitian ini memperlihatkan bagaimana kerangka perilaku aparatur menurut Thoha (2003), yang menekankan peran faktor individual, faktor organisasi, serta budaya dan nilai birokrasi, dapat dioperasionalkan secara metodologis melalui eksplorasi langsung di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan model penerapan metode kualitatif yang efektif untuk memahami dinamika perilaku birokrasi secara komprehensif dan kontekstual.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan landasan teoritis yang kokoh dan relevan dalam menjelaskan serta menganalisis perilaku aparaturnya kepolisian dalam pelayanan penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) di lingkungan Polres Maros. Fokus kajian berpijak pada dua kerangka utama yang saling melengkapi, yakni teori Street-Level Bureaucracy dari Michael Lipsky dan teori perilaku aparaturnya birokrasi dari Miftah Thoha. Pendekatan Street-Level Bureaucracy digunakan untuk memahami dinamika kewenangan diskresioner, tekanan operasional di lapangan, dan praktik interaksi langsung antara aparat dan masyarakat sebagai pengguna layanan publik. Sementara itu, teori perilaku aparaturnya menurut Thoha dijadikan sebagai lensa analitis untuk membedah bagaimana faktor individual seperti motivasi, nilai, dan persepsi, serta faktor organisasi seperti struktur, pengawasan, dan budaya kerja berkontribusi dalam membentuk perilaku pelayanan birokrasi. Kedua perspektif ini dipilih karena dapat merepresentasikan konteks kerja birokrat kepolisian yang berada di garis depan dan memiliki relasi langsung dengan warga. Dengan menggabungkan dua pendekatan tersebut, kajian ini diharapkan mampu mengungkap secara mendalam bagaimana perilaku aparaturnya kepolisian dalam pelayanan SIM dibentuk, dijalankan, serta berdampak terhadap persepsi dan kepuasan publik atas layanan yang diberikan oleh institusi negara di tingkat lokal. Tinjauan pustaka ini menjadi pijakan penting untuk

memahami dimensi mikro dari relasi negara dan warga melalui praktik pelayanan administratif yang dijalankan oleh aparat kepolisian.

2.1. Pendekatan Ilmu Pemerintahan dalam Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan salah satu bentuk perwujudan konkret dari kehadiran negara dalam kehidupan masyarakat. Dalam pendekatan ilmu pemerintahan, pelayanan publik tidak hanya dipahami sebagai fungsi administratif, tetapi juga sebagai praktik kekuasaan dan hubungan antara negara dan warga negara. Negara tidak hadir hanya melalui struktur formal dan kebijakan tertulis, tetapi juga melalui tindakan aparatur dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, analisis terhadap pelayanan publik dalam ilmu pemerintahan mencakup dimensi institusional, relasional, dan normatif (Denhardt & Denhardt, 2015).

Hubungan antara negara dan warga dalam pelayanan publik sering kali menjadi arena kontestasi antara kepentingan birokrasi dan harapan masyarakat. Dalam konteks ini, ilmu pemerintahan menawarkan cara pandang bahwa pelayanan publik tidak berdiri netral, tetapi sarat nilai dan berorientasi pada pencapaian keadilan sosial. Negara yang demokratis menempatkan pelayanan publik sebagai hak warga dan bukan sekadar komoditas administratif. Oleh karena itu, kualitas pelayanan tidak hanya diukur dari efisiensi, tetapi juga dari transparansi, akuntabilitas, dan kesetaraan (Osborne, Radnor, & Nasi, 2013).

Dalam perspektif teori governance, pelayanan publik menempatkan aktor pemerintah bukan sebagai satu-satunya pihak yang berperan,

melainkan sebagai bagian dari jejaring yang mencakup masyarakat, sektor swasta, dan komunitas lokal. Pola ini menciptakan dinamika kolaboratif yang lebih kompleks, di mana keberhasilan pelayanan sangat bergantung pada kapasitas institusi publik untuk beradaptasi, berinovasi, dan menjalin relasi yang setara dengan pemangku kepentingan lainnya. Oleh karena itu, pendekatan ilmu pemerintahan terhadap pelayanan publik bersifat interdisipliner, menggabungkan aspek hukum, administrasi, politik, dan etika (Pierre & Peters, 2020).

Ilmu pemerintahan juga menyoroti pentingnya legitimasi dalam pelayanan publik. Legitimasi ini tidak hanya diperoleh dari mandat formal melalui pemilihan umum atau sistem hukum, tetapi juga dari bagaimana negara memperlakukan warganya dalam kehidupan sehari-hari, termasuk melalui pelayanan. Ketika pelayanan publik berjalan secara adil, inklusif, dan responsif, kepercayaan publik terhadap institusi negara akan meningkat. Sebaliknya, jika pelayanan bersifat diskriminatif atau tidak profesional, maka legitimasi negara akan tergerus (Christensen, Lægreid, & Rykkja, 2016).

Pelayanan publik juga merupakan indikator penting dari kapasitas pemerintahan. Dalam studi pemerintahan lokal, pelayanan menjadi salah satu tolok ukur efektivitas kelembagaan dan komitmen terhadap prinsip-prinsip good governance. Pemerintah daerah, termasuk unit-unit pelayanan seperti Polres Maros, dituntut tidak hanya menjalankan fungsi administratif,

tetapi juga menjamin hak-hak dasar warga melalui pelayanan yang berkualitas dan bermartabat (Cheema & Rondinelli, 2007).

Di tingkat implementasi, pelayanan publik menjadi arena di mana norma dan nilai-nilai pemerintahan diuji secara langsung. Pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara kepada masyarakat menjadi wajah dari praktik pemerintahan yang sesungguhnya. Dalam banyak kasus, persepsi masyarakat terhadap negara lebih ditentukan oleh pengalaman mereka dalam menerima pelayanan daripada oleh pemahaman mereka terhadap sistem politik atau hukum formal. Oleh karena itu, pelayanan publik memiliki dimensi simbolik sekaligus praktis dalam hubungan antara negara dan rakyat (Scott, 2014).

Ilmu pemerintahan juga menekankan bahwa pelayanan publik harus memperhatikan prinsip keadilan dan keberpihakan pada kelompok rentan. Dalam kerangka ini, pelayanan bukan hanya soal memberikan apa yang menjadi hak warga, tetapi juga soal menjamin bahwa seluruh warga memiliki akses yang setara terhadap pelayanan tersebut. Ini termasuk upaya proaktif dari aparatur untuk menjangkau kelompok marginal, termasuk perempuan, disabilitas, dan kelompok miskin. Pelayanan yang adil menjadi cerminan dari pemerintahan yang demokratis dan berkeadaban (Bovaird & Löffler, 2009).

Konsep pelayanan publik dalam ilmu pemerintahan juga tidak bisa dilepaskan dari dimensi etika. Pelayanan yang bermutu bukan hanya soal prosedur, tetapi juga soal sikap dan perilaku aparatur dalam melayani. Etika

pelayanan menuntut aparatur untuk bersikap jujur, adil, menghormati hak warga, serta menjauhkan diri dari penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, penguatan nilai-nilai etika dalam birokrasi menjadi salah satu fokus utama dalam reformasi pemerintahan di berbagai negara, termasuk Indonesia (Denhardt & Denhardt, 2015).

Selain itu, pelayanan publik juga menjadi ruang aktualisasi dari prinsip keterbukaan informasi dan partisipasi warga. Negara modern dituntut untuk menyediakan pelayanan yang tidak hanya berkualitas, tetapi juga transparan dalam prosedurnya. Warga berhak mengetahui bagaimana proses pelayanan berlangsung, siapa yang bertanggung jawab, dan bagaimana mereka bisa memberikan masukan atau pengaduan. Dalam konteks ini, pelayanan publik menjadi instrumen untuk memperkuat demokrasi partisipatoris (Roberts, 2004).

Dalam pendekatan ilmu pemerintahan, pelayanan publik juga berkaitan erat dengan isu-isu desentralisasi dan otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah memungkinkan pelayanan menjadi lebih dekat dan relevan dengan kebutuhan lokal. Namun, desentralisasi juga menimbulkan tantangan baru, seperti disparitas antar wilayah, lemahnya kapasitas institusi lokal, serta potensi praktik maladministrasi. Oleh karena itu, studi pelayanan publik dalam konteks pemerintahan daerah menjadi penting untuk memahami dinamika kekuasaan di tingkat lokal (Faguet, 2014).

Aspek penting lainnya adalah profesionalisme aparatur dalam pelayanan. Dalam ilmu pemerintahan, profesionalisme tidak hanya diukur dari kemampuan teknis, tetapi juga dari integritas dan komitmen terhadap nilai-nilai pelayanan publik. Aparatur yang profesional akan memegang prinsip nondiskriminasi, menghormati aturan, dan mengedepankan kepentingan warga di atas kepentingan pribadi atau kelompok. Oleh karena itu, pembangunan kapasitas aparatur menjadi elemen penting dalam agenda reformasi birokrasi (Peters & Pierre, 2003).

Pelayanan publik juga mencerminkan dinamika politik di dalam birokrasi. Keputusan tentang siapa yang dilayani, bagaimana dilayani, dan dengan cara apa pelayanan diberikan, sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik, relasi kuasa, dan orientasi kebijakan yang dominan. Oleh karena itu, pelayanan tidak bisa dilepaskan dari konteks politik lokal, termasuk di dalamnya hubungan antara birokrasi dan elite politik daerah. Hal ini menjadikan studi pelayanan publik dalam ilmu pemerintahan sebagai kajian yang bersifat politis sekaligus teknokratik (Grindle, 2007).

Dalam kerangka evaluasi kebijakan publik, pelayanan menjadi salah satu indikator utama untuk menilai efektivitas dan efisiensi program pemerintah. Evaluasi ini tidak hanya berfokus pada output, tetapi juga pada proses dan outcome pelayanan. Oleh karena itu, studi tentang pelayanan publik memerlukan pendekatan multidimensi yang mencakup aspek struktural, kultural, dan perilaku. Hal ini menjadi dasar mengapa pelayanan

publik menjadi objek penting dalam riset ilmu pemerintahan (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009).

Dengan demikian, pendekatan ilmu pemerintahan terhadap pelayanan publik memberikan kerangka konseptual yang luas dan mendalam untuk menganalisis perilaku aparatur dalam pelayanan SIM. Pelayanan tidak lagi dipahami sebagai aktivitas birokratis belaka, melainkan sebagai representasi dari kehadiran negara, implementasi kebijakan, dan relasi kuasa antara negara dan warga. Dalam konteks inilah, studi mengenai perilaku aparatur kepolisian dalam pelayanan SIM di Polres Maros menjadi penting untuk dikaji secara ilmiah dan kritis.

2.2. Teori *Street-Level Bureaucracy* (Michael Lipsky)

Teori *Street-Level Bureaucracy* (SLB) yang diperkenalkan oleh Michael Lipsky (2010) merupakan pendekatan yang sangat relevan dalam memahami dinamika pelayanan publik oleh aparat pelaksana di lapangan. Lipsky memposisikan birokrat garis depan sebagai aktor kunci dalam pelaksanaan kebijakan publik karena mereka berinteraksi langsung dengan masyarakat. Birokrat garis depan ini mencakup profesi seperti polisi, guru, dan petugas kesejahteraan sosial. Dalam konteks pelayanan Surat Izin Mengemudi (SIM), anggota kepolisian yang bertugas di bagian layanan merupakan representasi negara yang nyata bagi masyarakat. Oleh karena itu, bagaimana mereka bertindak dan mengambil keputusan akan sangat menentukan kualitas serta persepsi masyarakat terhadap pelayanan publik.

Konsep utama dalam teori SLB adalah adanya diskresi atau keleluasaan yang dimiliki oleh aparat garis depan dalam membuat keputusan saat berinteraksi dengan masyarakat. Diskresi ini menjadi sangat penting karena sering kali birokrat menghadapi kondisi yang kompleks dan situasional. Dalam praktik pelayanan SIM, misalnya, petugas dapat memutuskan siapa yang diprioritaskan, bagaimana menyampaikan prosedur, atau bagaimana menyikapi berbagai situasi darurat. Diskresi ini muncul karena tidak semua kondisi dapat diatur secara rinci dalam prosedur tertulis, sehingga aparat perlu menggunakan penilaian pribadi mereka dalam mengambil tindakan (Lipsky, 2010).

Diskresi tersebut memberikan birokrat garis depan peran sebagai aktor kebijakan secara *de facto*. Mereka tidak hanya menjalankan perintah atasan atau mengikuti buku panduan semata, tetapi juga menyesuaikan penerapan kebijakan dengan realitas yang mereka hadapi. Dalam hal ini, mereka berperan dalam membentuk bagaimana kebijakan dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, keputusan dan perilaku mereka sangat penting karena menentukan keadilan, efisiensi, dan kepercayaan publik terhadap pelayanan (Tummers & Bekkers, 2014).

Namun, Lipsky juga memperingatkan bahwa diskresi yang tidak dikontrol dengan baik dapat berpotensi menyimpang dari prinsip pelayanan publik. Ketika aparat menggunakan diskresi tanpa panduan yang jelas atau tanpa pengawasan yang efektif, maka praktik diskriminatif, ketidakadilan, atau bahkan penyalahgunaan wewenang dapat terjadi. Dalam konteks

pelayanan SIM, hal ini dapat terlihat dari kasus perlakuan yang tidak setara terhadap pemohon, lambannya proses administrasi, atau bahkan munculnya pungutan liar yang merusak citra institusi (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Aparat garis depan juga bekerja di bawah tekanan yang besar. Mereka sering dihadapkan pada tingginya volume kerja, keterbatasan sumber daya, dan ekspektasi publik yang tinggi. Akibatnya, banyak dari mereka mengembangkan mekanisme bertahan seperti menyederhanakan prosedur, menunda pelayanan, atau bahkan mengabaikan standar operasional. Dalam praktiknya, mereka bisa menciptakan aturan-aturan tidak tertulis demi menjaga kestabilan kerja, yang pada akhirnya berdampak pada konsistensi dan akuntabilitas pelayanan publik (Lipsky, 2010).

Dalam banyak kasus di negara berkembang, termasuk Indonesia, birokrat garis depan sering kali tidak mendapatkan dukungan kelembagaan yang memadai. Sistem pengawasan yang lemah, kurangnya pelatihan etika pelayanan, dan tidak adanya insentif yang tepat menjadikan aparat bekerja tanpa kompas moral dan administratif yang kuat. Hal ini memperbesar kemungkinan terjadinya praktik maladministrasi dalam pelayanan SIM yang harusnya mengedepankan prinsip transparansi dan keadilan (Kristiansen & Pratikno, 2006).

Teori SLB juga menekankan bahwa relasi antara aparat dan warga sarat dengan dinamika kuasa. Dalam relasi ini, aparat memiliki posisi

dominan karena memegang otoritas untuk memutuskan pelayanan. Sementara masyarakat berada dalam posisi subordinat dan sering kali harus menyesuaikan diri, meskipun layanan yang diberikan tidak memenuhi standar yang layak. Hubungan yang timpang ini dapat menciptakan ketidakpercayaan terhadap institusi negara, apalagi jika pelayanan dianggap tidak adil atau penuh kepentingan pribadi (Scott, 2014).

Selain itu, interaksi antara birokrat dan warga sering kali menciptakan ruang negosiasi yang tidak formal. Dalam konteks pelayanan SIM, negosiasi ini bisa berupa pemberian kemudahan, diskon biaya, atau penghilangan sebagian prosedur. Praktik-praktik ini membuka celah terjadinya korupsi kecil (*petty corruption*) yang merusak integritas pelayanan publik. Dalam banyak studi, praktik semacam ini sering dibiarkan karena dianggap sebagai mekanisme adaptasi terhadap sistem yang tidak efisien (Bjorkman & Svensson, 2009).

Faktor lain yang menjadi perhatian Lipsky adalah persepsi birokrat terhadap pekerjaannya sendiri. Jika mereka merasa tugasnya tidak dihargai, terlalu membebani, atau tidak memiliki dampak yang jelas, maka mereka cenderung mengembangkan sikap sinis dan mengurangi intensitas pelayanan. Hal ini bisa terlihat dari absennya aparat di tempat kerja, proses yang lambat, atau komunikasi yang minim dengan masyarakat. Keadaan ini menghambat terwujudnya pelayanan publik yang responsif dan manusiawi (Lipsky, 2010).

Teori ini juga mengakui bahwa birokrat garis depan bukan sekadar pelaksana teknis, tetapi juga agen moral yang membuat penilaian etis dalam setiap tindakan. Mereka sering kali menghadapi dilema antara mengikuti aturan formal atau menyesuaikan dengan kondisi sosial masyarakat. Dalam kasus pelayanan SIM, aparat bisa memilih untuk memberikan toleransi atas pelanggaran administratif kecil karena melihat situasi sosial tertentu, misalnya kondisi ekonomi pemohon. Ini menunjukkan bahwa pelayanan publik juga merupakan praktik sosial yang kompleks (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Implikasi penting dari teori ini adalah perlunya sistem penguatan kapasitas bagi birokrat garis depan, terutama dalam aspek etika pelayanan, transparansi, dan akuntabilitas. Pelatihan yang berkelanjutan, sistem penghargaan, serta pengawasan internal yang baik menjadi kunci untuk memastikan bahwa diskresi yang mereka miliki digunakan untuk memperkuat kualitas pelayanan, bukan untuk memperburuknya (Tummers et al., 2015).

Lipsky juga menekankan pentingnya transparansi sebagai instrumen pengendali dalam pelayanan publik. Masyarakat perlu diberikan informasi yang jelas mengenai hak dan prosedur pelayanan, serta memiliki saluran pengaduan yang mudah diakses. Dengan keterbukaan ini, masyarakat dapat ikut serta mengontrol kinerja birokrat dan mencegah penyimpangan. Dalam konteks pelayanan SIM, langkah ini sangat strategis untuk

membangun kepercayaan publik terhadap institusi kepolisian (Christensen et al., 2016).

Teori SLB memberikan kerangka analitis yang kuat dalam memahami bagaimana kebijakan publik dijalankan pada tingkat akar rumput. Dalam studi tentang perilaku aparat kepolisian di Polres Maros, teori ini sangat relevan untuk menjelaskan sejauh mana diskresi aparat digunakan, bagaimana relasi antara aparat dan warga terbentuk, serta bagaimana kondisi tersebut memengaruhi efektivitas pelayanan publik secara keseluruhan.

2.3. Teori Perilaku Aparatur

Teori perilaku aparatur yang dikembangkan oleh Miftah Thoha (2003) menitikberatkan pada pemahaman bahwa perilaku birokrasi dalam organisasi pemerintahan bukan hanya ditentukan oleh aturan formal dan struktur, tetapi juga oleh dinamika psikologis dan sosial dari individu-individu di dalamnya. Dalam konteks pelayanan publik, perilaku aparatur menjadi cerminan langsung dari budaya organisasi serta nilai-nilai personal yang dianut oleh masing-masing pegawai. Oleh karena itu, memahami perilaku aparatur secara komprehensif menjadi kunci dalam membenahi sistem pelayanan birokrasi agar lebih humanis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Menurut Thoha, perilaku aparatur dibentuk oleh dua dimensi utama: faktor internal (individual) dan faktor eksternal (organisasi). Faktor internal mencakup aspek motivasi, nilai pribadi, persepsi, dan sikap individu.

Sementara itu, faktor eksternal meliputi struktur organisasi, gaya kepemimpinan, sistem penghargaan dan hukuman, serta budaya kerja yang berlaku. Dalam pelayanan SIM, aparat kepolisian menghadapi tekanan dari kedua faktor tersebut, yang memengaruhi cara mereka mengambil keputusan dan memperlakukan pemohon layanan (Thoha, 2003).

Motivasi kerja menjadi salah satu determinan utama perilaku aparatur. Thoha menjelaskan bahwa motivasi dapat bersifat intrinsik seperti dorongan untuk berprestasi dan memberikan pelayanan terbaik atau bersifat ekstrinsik, seperti keinginan memperoleh insentif atau promosi. Ketika motivasi didominasi oleh kepentingan pribadi, maka potensi terjadinya maladministrasi meningkat. Dalam konteks pelayanan SIM, aparat yang lebih berorientasi pada imbalan material cenderung menyimpang dari prinsip pelayanan publik yang adil dan transparan (Robbins & Judge, 2017).

Persepsi terhadap pekerjaan juga memengaruhi bagaimana aparatur bersikap dalam melaksanakan tugas. Bila mereka melihat pekerjaan sebagai beban atau sekadar rutinitas, maka pelayanan yang diberikan cenderung asal-asalan dan tidak profesional. Sebaliknya, jika mereka memaknai pekerjaan sebagai bentuk pengabdian kepada negara dan masyarakat, maka kualitas layanan pun akan meningkat. Di Polres Maros, persepsi aparat terhadap tugas pelayanan SIM menjadi indikator penting dalam mengukur komitmen terhadap pelayanan publik.

Nilai-nilai personal, seperti integritas, empati, dan kejujuran, juga sangat menentukan perilaku birokrasi. Thoha menekankan bahwa meskipun organisasi memiliki kode etik, namun implementasi di lapangan sangat bergantung pada nilai yang diyakini dan dijalankan oleh setiap individu. Ketika aparat tidak memiliki integritas yang kuat, maka peluang untuk menyalahgunakan diskresi atau melakukan pungutan liar dalam pelayanan SIM semakin terbuka (Thoha, 2003).

Sementara itu, dari sisi organisasi, struktur birokrasi yang terlalu kaku dan hirarkis dapat menghambat inisiatif dan fleksibilitas aparat dalam memberikan pelayanan. Di sisi lain, jika struktur terlalu longgar, maka koordinasi menjadi lemah dan pengawasan sulit dilakukan. Dalam konteks pelayanan SIM, keseimbangan antara kontrol dan fleksibilitas sangat penting agar pelayanan tetap efisien tanpa mengorbankan akuntabilitas (Denhardt & Denhardt, 2015).

Budaya organisasi juga menjadi penentu utama perilaku aparatur. Budaya kerja yang terbuka, partisipatif, dan berbasis kinerja mendorong aparatur untuk bertindak profesional. Sebaliknya, budaya yang feodal, penuh tekanan, atau permisif terhadap pelanggaran justru membentuk lingkungan yang subur bagi praktik penyimpangan. Jika budaya di lingkungan Polres Maros tidak mendukung pelayanan yang bersih, maka intervensi sistemik perlu dilakukan untuk mereformasi perilaku aparatur secara kolektif (Schein, 2010).

Kepemimpinan dalam organisasi birokrasi memainkan peran krusial dalam membentuk perilaku aparat. Gaya kepemimpinan yang visioner, komunikatif, dan memberi teladan akan membentuk budaya kerja yang sehat. Sebaliknya, kepemimpinan yang otoriter atau abai terhadap etika pelayanan akan menciptakan iklim kerja yang tidak kondusif. Dalam pelayanan SIM, pemimpin unit pelayanan memiliki pengaruh langsung terhadap cara kerja dan etos aparatnya (Northouse, 2018).

Sistem penghargaan dan sanksi yang tidak jelas atau tidak konsisten juga berkontribusi terhadap lemahnya disiplin kerja. Aparat akan cenderung bersikap oportunistik jika mengetahui bahwa pelanggaran tidak dikenai sanksi atau bahwa kinerja baik tidak mendapat apresiasi. Oleh karena itu, reformasi sistem insentif dan pengawasan menjadi penting untuk memperkuat perilaku positif dalam pelayanan publik, termasuk dalam konteks pelayanan SIM (Moynihan, 2012).

Interaksi antara faktor internal dan eksternal menciptakan dinamika perilaku yang kompleks. Tidak jarang, aparat yang secara pribadi memiliki integritas tinggi harus menyesuaikan diri dengan lingkungan kerja yang permisif terhadap pelanggaran. Sebaliknya, aparat yang kurang berkomitmen bisa terdorong untuk bekerja profesional jika berada dalam lingkungan yang mendukung. Dalam studi perilaku pelayanan SIM di Polres Maros, pemahaman atas dinamika ini akan membantu menjelaskan variasi perilaku antar petugas (Thoha, 2003).

Penerapan teori Thoha dalam penelitian ini memungkinkan peneliti untuk menganalisis perilaku aparat tidak hanya dari sisi struktural atau kebijakan, tetapi juga dari aspek psikologis dan sosiologis. Dengan demikian, analisis menjadi lebih holistik dan mendalam. Selain itu, teori ini juga memberi ruang untuk mengidentifikasi titik-titik intervensi yang dapat digunakan dalam perbaikan kualitas pelayanan SIM secara kelembagaan.

Melalui pendekatan perilaku aparatur, penelitian ini berupaya menjelaskan tidak hanya apa yang dilakukan aparat, tetapi mengapa mereka bertindak demikian, serta bagaimana faktor personal dan organisasi memengaruhi keputusan mereka dalam pelayanan publik. Ini penting untuk memahami konteks birokrasi di Indonesia yang sarat tantangan, serta untuk merancang kebijakan peningkatan kapasitas aparatur secara lebih kontekstual dan efektif.

Dengan pemahaman mendalam terhadap teori Miftah Thoha, maka perilaku aparat dalam pelayanan penerbitan SIM dapat dipetakan sebagai bagian dari sistem yang saling memengaruhi antara individu dan struktur organisasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori dalam ilmu pemerintahan sekaligus rekomendasi praktis bagi pembenahan sistem pelayanan publik di kepolisian.

2.4. Penelitian Terdahulu

Pelayanan penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) oleh kepolisian telah menjadi perhatian utama dalam studi kebijakan publik dan

administrasi pemerintahan, terutama dalam konteks Indonesia. SIM sebagai dokumen legal bukan hanya berfungsi administratif, melainkan juga sebagai indikator kualitas pelayanan negara terhadap warga. Oleh sebab itu, studi-studi empiris tentang pelayanan SIM penting dalam mengungkap bagaimana aparat kepolisian menjalankan fungsi pelayanan sekaligus menjaga otoritas hukum di tengah masyarakat (Sulistiyono & Nugroho, 2020).

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pelayanan SIM masih menghadapi berbagai kendala struktural dan kultural. Hambatan struktural mencakup kurangnya sarana pendukung, beban kerja yang tinggi, dan lemahnya sistem pengawasan internal. Sementara hambatan kultural tercermin dalam praktik pungutan liar, diskriminasi terhadap pemohon, dan lemahnya akuntabilitas aparat. Studi di wilayah Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan menemukan bahwa kendala terbesar pelayanan SIM justru terletak pada aspek perilaku aparat yang kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Maulana et al., 2023).

Penelitian Arsyad dan Ahmad (2024) di Polres Pinrang, misalnya, mengungkapkan bahwa meskipun terdapat prosedur standar pelayanan SIM, implementasinya sangat tergantung pada inisiatif dan diskresi individu petugas. Dalam beberapa kasus, pemohon layanan yang memiliki relasi personal dengan aparat mendapatkan perlakuan lebih cepat, sementara yang tidak, harus mengikuti proses panjang bahkan cenderung dipersulit.

Fenomena ini menunjukkan kuatnya praktik birokrasi informal yang menggerus prinsip kesetaraan dalam pelayanan publik.

Studi lain oleh Saputra dan Kurniawan (2022) menemukan bahwa rendahnya literasi digital dan ketidaksiapan aparat dalam mengoperasikan sistem pelayanan berbasis teknologi juga menjadi penyebab rendahnya kepuasan masyarakat dalam pelayanan SIM. Meskipun Polri telah menerapkan sistem online melalui SINAR (SIM Nasional Presisi), kenyataannya belum semua unit pelayanan mampu mengoperasikannya secara maksimal. Akibatnya, proses menjadi lebih lama dan rawan keluhan dari masyarakat.

Temuan menarik juga muncul dari penelitian yang dilakukan oleh Wicaksono (2021), yang menunjukkan bahwa persepsi masyarakat terhadap pelayanan SIM sangat dipengaruhi oleh sikap dan cara komunikasi petugas. Pelayanan yang ramah, sopan, dan transparan cenderung meningkatkan kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi kepolisian. Sebaliknya, sikap arogan atau tidak komunikatif membuat masyarakat merasa diperlakukan tidak adil dan memperburuk citra institusi.

Selain dari sisi masyarakat, studi empiris juga menyoroti kondisi kerja aparat yang menangani pelayanan SIM. Banyak petugas mengeluhkan kurangnya pelatihan berkala, tidak adanya insentif khusus, dan beban kerja yang berlebihan. Hal ini berdampak pada penurunan motivasi kerja dan kecenderungan aparat untuk bersikap cuek atau bahkan

menyimpang dalam memberikan layanan. Studi oleh Lestari dan Yuliana (2020) memperlihatkan bahwa reformasi internal menjadi hal mendesak untuk memperbaiki kondisi ini.

Dalam konteks Kabupaten Maros, belum banyak penelitian yang secara spesifik membahas perilaku aparat kepolisian dalam pelayanan SIM. Hal ini menjadi celah ilmiah yang penting untuk diisi. Dengan pendekatan kualitatif yang mendalam, penelitian ini berusaha memahami secara kontekstual bagaimana perilaku aparat dalam unit pelayanan SIM di Polres Maros beroperasi di tengah tuntutan pelayanan yang semakin kompleks dan ekspektasi masyarakat yang tinggi.

Temuan dari daerah lain juga memberikan pijakan awal untuk membandingkan dan memahami apakah pola-pola perilaku aparat dalam pelayanan SIM bersifat lokal atau justru nasional. Misalnya, studi di Jakarta dan Makassar menunjukkan adanya pola serupa dalam penggunaan diskresi secara tidak proporsional oleh aparat pelayanan SIM. Jika pola ini juga terjadi di Maros, maka hal tersebut menunjukkan adanya persoalan sistemik dalam struktur pelayanan kepolisian di Indonesia (Hariyanto & Rachman, 2022).

Beberapa studi juga menyarankan pentingnya membangun sistem feedback dua arah antara masyarakat dan kepolisian dalam pelayanan SIM. Ini bertujuan untuk memastikan adanya mekanisme pengawasan sosial yang dapat memperkuat akuntabilitas aparat. Namun, pelaksanaan feedback ini masih minim, baik karena keterbatasan saluran pengaduan

maupun karena rendahnya kesadaran masyarakat terhadap hak mereka sebagai warga negara (Putra, 2023).

Lebih lanjut, studi empiris dari berbagai wilayah mengindikasikan bahwa pembenahan pelayanan SIM tidak cukup hanya pada aspek teknis, tetapi harus menyasar pada dimensi perilaku dan etika pelayanan. Oleh karena itu, pendekatan yang menggabungkan analisis struktural dan perilaku menjadi penting agar rekomendasi kebijakan yang dihasilkan dapat menyentuh akar masalah secara holistik.

Dengan merujuk pada beragam studi tersebut, dapat disimpulkan bahwa penelitian mengenai perilaku aparat pelayanan SIM di Polres Maros merupakan agenda ilmiah yang penting dan relevan. Tidak hanya untuk kepentingan akademik, tetapi juga sebagai masukan praktis bagi kepolisian dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan membangun kepercayaan masyarakat secara berkelanjutan.

Gambar 2. 1. Kerangka/Aur Penelitian

