2024
PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora
Vol.5, No.1, Desember 2025

Peran *Street-Level Bureaucrats* dalam Advokasi Kebijakan: Garda Terdepan Perubahan Sosial di Tingkat Lokal

Imam Nugraha[1], Adi Setiabudi[2], Maya Puspita Dewi[3]
[1,2,3]Universitas Muhammadiyah Jakarta
E-mail: imam.nugraha@student.umj.ac.id[1], setiabudi.adi93@gmail.com[2], maya.pd@umj.ac.id[3]

Article History:
Received: 10 November 2025
Revised: 19 November 2025
Accepted: 29 November 2025

Keywords: *Street-Level Bureaucrats, Advokasi Kebijakan, Birokrasi, Pemerintahan Lokal, Partisipasi Masyarakat.*

Abstract: *Birokrat tingkat jalanan (SLB) memainkan peran sentral dalam implementasi dan advokasi kebijakan publik, khususnya di tingkat komunitas lokal. Studi ini meneliti peran aktor birokrasi di tingkat lapangan seperti Kepala RT, RW, Kepala Dusun, dan Kepala Desa dalam menjembatani komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif berdasarkan literatur dan studi kasus, studi ini menganalisis bagaimana SLB menafsirkan, mengimplementasikan, dan mengadvokasi kebijakan di tengah keterbatasan sumber daya dan tantangan birokrasi. Temuan menunjukkan bahwa SLB berperan tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai agen perubahan dengan inovasi dan advokasi dari bawah. Namun, pelatihan yang terbatas dan tekanan kerja merupakan hambatan utama. Studi ini merekomendasikan peningkatan kapasitas dan dukungan sistemik bagi SLB agar advokasi kebijakan menjadi lebih efektif dan berkelanjutan.*

PENDAHULUAN

Advokasi kebijakan publik di Indonesia sering kali dipahami sebagai aktivitas yang dilakukan oleh aktor besar seperti LSM dan partai politik. Namun, di tingkat paling bawah pemerintahan terdapat *street-level bureaucrats* (SLBs) yang memegang peranan krusial dalam pelaksanaan kebijakan dan advokasi dari dalam masyarakat. Konsep SLBs dikemukakan oleh Lipsky (1980) yang menegaskan fungsi mereka sebagai penafsir dan pengimplementasi kebijakan di lapangan dengan ruang diskresi tertentu. Pada konteks desa dan kelurahan, posisi seperti Ketua RT, RW, Kepala Dusun, dan Kepala Desa menjadi ujung tombak dalam menghubungkan pemerintah dengan keperluan warga. Lipsky (1980) secara eksplisit menyatakan:

> *"Street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies" (hlm. 3).*

Pernyataan ini berarti bahwa SLBs memiliki kebebasan yang cukup besar untuk menentukan sifat, jumlah, dan kualitas manfaat (seperti bantuan sosial) atau sanksi (seperti penolakan layanan) yang diberikan oleh institusi mereka, tanpa bergantung sepenuhnya pada aturan formal. Dalam hubungannya dengan penelitian ini, kutipan tersebut menyoroti bagaimana SLBs di tingkat lokal Indonesia misalnya ketua RT yang memutuskan siapa yang layak menerima bansos darurat secara efektif membentuk kebijakan advokasi dari bawah, sehingga menjadi dasar argumen bahwa mereka adalah garda terdepan perubahan sosial yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat riil, bukan

hanya pelaksana pasif. Ini menunjukkan bahwa SLBs bukan hanya pelaksana, tetapi pembuat kebijakan *de facto* di tingkat mikro. Selain itu, Lipsky (1980) menekankan dilema utama mereka:

> *"The lower-level bureaucrats who interact directly with the public exercise a great deal of discretion because the nature of service provision calls for human judgment that cannot be programmed and for which machines cannot substitute" (hlm. 161).*

Kutipan ini menggambarkan dilema inti SLBs: mereka harus menggunakan penilaian manusiawi yang tidak dapat diprogram atau digantikan oleh mesin, karena layanan publik melibatkan interaksi kompleks dengan individu yang memiliki konteks unik. Arti kata-kata kunci di sini *human judgment* menekankan fleksibilitas yang diperlukan untuk menangani ketidakpastian, sementara *cannot be programmed* menunjukkan batas teknologi dalam birokrasi. Hal tersebut relevan karena di Indonesia, ketua RT/RW sering kali harus menyesuaikan program bansos dengan kondisi warga yang tidak terdata, sementara kepala Desa mengelola dana desa dengan pertimbangan lokal yang tidak diatur secara ketat oleh regulasi pusat sebuah praktik yang memperkuat peran SLBs sebagai agen advokasi kebijakan yang menjembatani celah antara aturan pusat dan realitas lapangan, sehingga mendukung tujuan studi untuk merekomendasikan penguatan kapasitas mereka di era otonomi desa.

Ketua RT/RW sering kali harus menyesuaikan program bansos dengan kondisi warga yang tidak terdata, sementara Kepala Desa mengelola dana desa dengan pertimbangan lokal yang tidak diatur secara ketat oleh regulasi pusat. *Street-level bureaucrats* bukanlah sekadar pelaksana pasif, melainkan *policy entrepreneurs* yang mampu menginisiasi perubahan kebijakan dari bawah berdasarkan pengalaman langsung dengan masyarakat (Gofen, 2014). Lipsky (1980) juga menggarisbawahi bahwa:

> *"Street-level bureaucrats are the policy makers in practice" (hlm. xii).*

Pernyataan ini menyiratkan bahwa SLBs adalah pembuat kebijakan dalam praktik nyata, karena rutinitas dan keputusan harian mereka bukan dokumen resmi yang pada akhirnya menentukan bagaimana kebijakan diterapkan di masyarakat. Arti *in practice* menekankan dimensi empiris dan bottom-up, di mana teori bertemu dengan aksi lapangan. Hubungannya dengan penelitian ini adalah untuk membuktikan bahwa di tingkat lokal Indonesia, SLBs seperti Kepala Desa yang mengadvokasi penyesuaian anggaran desa berdasarkan musyawarah warga, secara efektif menjadi entrepreneur kebijakan yang mendorong perubahan sosial berkelanjutan, sehingga studi ini mengisi celah dengan mengeksplorasi bagaimana diskresi mereka dapat dioptimalkan untuk advokasi yang lebih inklusif.

Dalam konteks pemerintahan lokal, SLBs menjadi ujung tombak dalam menghubungkan kebijakan pusat dengan kebutuhan riil warga. Namun, birokrasi di tingkat lokal sering kali terjebak dalam prosedur kaku, hierarki berlapis, dan keterbatasan sumber daya—sehingga perangkat desa dan kecamatan yang telah ada belum optimal dalam menjalankan fungsi advokasi (Widodo, 2023). Era desentralisasi sejak UU No. 22/1999 (diperbarui menjadi UU No. 23/2014) dan penguatan otonomi desa melalui UU No. 6/2014 telah memberdayakan 84.276 desa/kelurahan di Indonesia (BPS, 2024). Namun, partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan sering kali terhambat oleh jarak birokrasi antara pemerintah dan warga. Di sinilah SLBs menjadi krusial: mereka bukan hanya menjalankan tugas administratif, tetapi juga memfasilitasi partisipasi masyarakat, menyuarakan aspirasi, dan mengadvokasi penyes azimuthal kebijakan agar lebih responsif terhadap kondisi lokal (Nursalam et al., 2024).

Meskipun perangkat desa dan kecamatan telah ada sejak lama, mereka belum optimal karena:

beban kerja tinggi dan keterbatasan pelatihan (Loyens, 2019), kurangnya ruang diskresi akibat regulasi ketat (Thomann et al., 2023) serta dominasi hierarki birokrasi tradisional yang mengurangi fleksibilitas (Pratiwi et al., 2023).

Pergeseran ke pemerintahan lokal melalui desentralisasi sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (diperbarui menjadi UU No. 23/2014) telah memberdayakan daerah, termasuk desa, dengan otonomi fiskal dan administratif yang lebih besar. Namun, ini juga menimbulkan ketegangan dalam birokrasi lokal, di mana SLBs seperti kepala desa menjadi aktor sentral dalam menjembatani kebijakan pusat dengan aspirasi warga. Temuan ini menunjukkan bahwa SLBs berperan sebagai fasilitator partisipasi masyarakat, tetapi kurangnya koordinasi antar-level pemerintahan sering mengurangi dampak advokasi kebijakan. Pergeseran ke pemerintahan lokal melalui desentralisasi telah memberdayakan 84.276 desa/kelurahan di Indonesia (BPS, 2024). Seperti terlihat dalam Table 1, Jawa Tengah memiliki jumlah terbanyak (8.563), menekankan peran SLBs dalam mengelola keragaman ini.

Table 1: Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Provinsi Terpilih, 2024

No.	Provinsi	Jumlah Desa/Kelurahan	Persentase Nasional (%)
1	Aceh	6.516	7.73
2	Sumatera Utara	6.113	7.25
3	Sumatera Barat	3.891	4.62
4	Riau	1.872	2.22
5	Jambi	2.179	2.59
6	Sumatera Selatan	3.283	3.90
7	Bengkulu	1.396	1.66
8	Lampung	2.423	2.87
9	Kepulauan Bangka Belitung	393	0.47
10	Kepulauan Riau	430	0.51
11	DKI Jakarta	267	0.32
12	Jawa Barat	5.957	7.07
13	Jawa Tengah	8.563	10.16
14	DI Yogyakarta	438	0.52
15	Jawa Timur	8.494	10.08
16	Banten	1.223	1.45
17	Bali	566	0.67
18	Nusa Tenggara Barat	1.847	2.19
19	Nusa Tenggara Timur	3.538	4.20
20	Kalimantan Barat	1.678	1.99
21	Kalimantan Tengah	1.224	1.45
22	Kalimantan Selatan	1.937	2.30
23	Kalimantan Timur	1.124	1.33
24	Kalimantan Utara	365	0.43
25	Sulawesi Utara	1.519	1.80
26	Sulawesi Tengah	1.665	1.98
27	Sulawesi Selatan	3.060	3.63
28	Sulawesi Tenggara	2.183	2.59
29	Gorontalo	1.098	1.30
30	Sulawesi Barat	1.182	1.40

31	Maluku	722	0.86
32	Maluku Utara	1.105	1.31
33	Papua Barat	1.406	1.67
34	Papua	2.049	2.43
35	Papua Barat Daya (baru)	456	0.54
36	Papua Selatan (baru)	512	0.61
37	Papua Tengah (baru)	789	0.94
38	Papua Pegunungan (baru)	645	0.77
Total	Indonesia	84.276	100

Sumber: *BPS-Statistics Indonesia, Village Potential Statistics 2024*

Distribusi ini mencerminkan kompleksitas pemerintahan lokal yang harus dikelola oleh SLBs mulai dari koordinasi di tingkat kecamatan hingga advokasi kebijakan di desa. Jumlah yang besar ini, terutama di Jawa Tengah (8.563) dan Jawa Timur (8.494), menegaskan bahwa keberhasilan desentralisasi tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi juga pada kapasitas SLBs sebagai pelaksana di lapangan. Tanpa penguatan mereka, otonomi desa justru berisiko melemahkan hierarki birokrasi tradisional.

Pada akhirnya, dinamika birokrasi dari tingkat nasional hingga lokal di Indonesia menekankan perlunya penguatan SLBs untuk mengatasi paradoks desentralisasi: pemberdayaan daerah yang justru memperlemah hierarki tradisional. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 menargetkan penguatan pemerintahan desa, namun implementasinya masih bergantung pada kapasitas SLBs. Lewis (2025) mengkritik:

> "*Indonesia's bold decentralisation experiment risks backsliding as more work needs to be done to promote local governments' fiscal autonomy*."

Partisipasi masyarakat dalam advokasi kebijakan juga bergantung pada peran SLBs sebagai penghubung. Triputra (2025) menyoroti kecamatan memegang peran strategis sebagai perpanjangan tangan pemerintah kabupaten dalam pelayanan publik dan koordinasi wilayah, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018. Namun, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan otonomi fiskal kepada desa, yang berpotensi mengikis peran koordinatif SLBs di birokrasi lokal, sambil mendorong partisipasi warga melalui gotong royong.

Oleh karena itu, SLBs hadir sebagai solusi mikro aktor yang beroperasi di "garis depan" pelayanan publik dan mampu menjembatani celah antara kebijakan formal dengan realitas sosial yang kompleks di tingkat lokal. Penelitian ini mengadopsi *narrative literature review* sebagai metode utama, yang menawarkan kelebihan signifikan dengan memungkinkan sintesis naratif evolusi konsep SLBs dari teori global Lipsky (1980) hingga praktik lokal di Indonesia.

Dengan demikian, studi ini mengisi celah teoritis sekaligus menyajikan rekomendasi praktis untuk penguatan SLBs dalam birokrasi pemerintahan lokal Indonesia, termasuk peningkatan partisipasi masyarakat melalui mekanisme gotong royong dan musyawarah desa. Penelitian ini bertujuan mengkaji peran, tantangan, dan kontribusi SLBs dalam advokasi kebijakan di tingkat lokal melalui kerangka teori Lipsky (1980) dan literatur pemberdayaan masyarakat (Ife, 1995), dengan fokus pada penguatan kapasitas mereka sebagai penghubung antara kebijakan pusat dan aspirasi warga.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur dan analisis studi kasus di desa-desa Indonesia guna memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai

peran street-level bureaucrats (SLBs) sebagai aktor kunci dalam implementasi kebijakan dan perubahan sosial di tingkat lokal. Pendekatan ini memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap praktik, tantangan, dan strategi SLBs sebagai garda terdepan pelayanan publik dan advokasi kebijakan. Secara metodologis, penelitian ini mengombinasikan narrative literature review (Creswell & Poth, 2018) untuk menelusuri perkembangan konseptual SLBs mulai dari teori klasik Lipsky (1980) hingga dinamika penerapannya dalam konteks desa Indonesia dengan analisis studi kasus dan wawancara semi-terstruktur sebagai bentuk triangulasi empiris.

Data penelitian dikumpulkan dari dua sumber utama. Pertama, dokumen akademik yang terdiri atas 40 artikel jurnal, buku, dan laporan penelitian yang dipilih melalui purposive sampling dengan kriteria: relevansi terhadap kajian SLBs di tingkat desa/kelurahan, cakupan waktu 1980 2025, keseimbangan perspektif global dan lokal, serta aksesibilitas sumber. Kedua, laporan dan dokumen resmi pemerintah, meliputi BPS Village Potential Statistics 2024, RPJMN 2020–2024, serta laporan Badan Pertanahan Nasional terkait Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kombinasi sumber ini bertujuan memperkuat basis analisis dengan data normatif, konseptual, dan empiris yang saling melengkapi.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan kerangka teoretik street-level bureaucracy (Lipsky, 1980) yang menekankan pada perilaku birokrat lapangan, khususnya praktik diskresi dan coping mechanisms dalam menghadapi keterbatasan struktural, serta kontribusinya dalam advokasi kebijakan. Kerangka ini diperkaya dengan perspektif pemberdayaan masyarakat (Ife, 1995) untuk menyoroti peran SLBs sebagai fasilitator gotong royong, penguatan kapasitas lokal, dan otonomi desa. Proses analisis meliputi sintesis tematik literatur secara kronologis-tematik, analisis konten terhadap studi kasus terpilih, dan triangulasi data guna menjamin validitas temuan (Neuman, 2014). Pendekatan ini memberikan kebaruan melalui integrasi analisis empiris dalam konteks desa Indonesia pasca-Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, sementara keterbatasan generalisasi diatasi dengan perumusan rekomendasi yang bersifat transferable bagi 84.276 desa/kelurahan di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Street-Level Bureaucrats

Pemahaman mengenai peran *street-level bureaucrats* (SLBs) dalam implementasi kebijakan berakar pada kajian klasik Michael Lipsky pada akhir 1960-an. Pada masa itu, Amerika Serikat sedang mengalami transformasi layanan publik pasca-Perang Dunia II, ditandai dengan meningkatnya tuntutan urban, ekspansi program kesejahteraan, serta pertumbuhan penduduk yang pesat akibat *baby boom*. Di tengah perubahan besar ini, Lipsky (1969) mengamati sebuah fenomena yang sebelumnya kurang disorot: para birokrat garis depan guru, polisi, petugas sosial, dan berbagai aparatur pelayanan publik lainnya ternyata memegang peran yang sangat menentukan dalam menentukan bentuk akhir kebijakan di lapangan.

Dalam makalah konferensinya yang berjudul *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*, Lipsky merumuskan gagasan awal bahwa SLBs bukan sekadar pelaksana prosedur administratif, melainkan aktor yang menggunakan diskresi untuk menafsirkan kebijakan sesuai kondisi nyata yang mereka hadapi. Situasi lapangan yang sarat tekanan, keterbatasan sumber daya, serta interaksi langsung dengan warga membuat mereka sering mengambil keputusan spontan yang tidak selalu sesuai dengan pedoman formal. Karena itu, menurut Lipsky, wajah kebijakan publik yang sesungguhnya bukanlah apa yang tertulis di dokumen peraturan, tetapi apa yang dilakukan oleh para pelaksana garis depan.

Gagasan tersebut ia kembangkan lebih jauh dalam artikelnya tahun 1971, di mana ia menyebut SLBs sebagai “pembuat kebijakan de facto” karena diskresi mereka menentukan bagaimana kebijakan dijalankan di tingkat operasional (Lipsky, 1971). Kajian ini banyak

dipengaruhi teori peran dari Sarbin dan Allen (1968) serta kritik Downs (1967) terhadap birokrasi Weberian yang terlalu kaku. Di sinilah Lipsky memperlihatkan bahwa birokrasi sebenarnya tidak pernah steril dari dinamika manusia; justru interaksi manusiawi itulah yang membentuk jalannya implementasi.

Puncak pemikiran Lipsky dituangkan dalam bukunya yang monumental, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980). Buku ini menjadi tonggak penting dalam studi implementasi kebijakan karena menyistematisasi fenomena yang dialami SLBs sebagai dilema struktural: beban kerja yang berlebihan, tujuan kebijakan yang sering ambigu, tuntutan masyarakat yang tak henti-hentinya, serta sumber daya organisasi yang terbatas. Dalam kondisi demikian, SLBs mengembangkan berbagai *coping mechanisms* rutinisasi, penyederhanaan prosedur, stereotipisasi klien, hingga penundaan agar dapat menyelesaikan pekerjaan tanpa melanggar batas kemampuan mereka.

Hu dan Lam (2016) menilai buku ini sebagai "pergeseran paradigma besar" karena memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dipahami hanya melalui desain institusi, tetapi harus melihat tindakan manusia yang terlibat di dalamnya. Walaupun mendapat kritik dari Moore (1985) yang menyebut teori Lipsky terlalu menyoroti sisi negatif, kajian ini tetap menjadi fondasi teori implementasi modern karena kejujurannya dalam menggambarkan realitas birokrasi lapangan.

Perkembangan selanjutnya pada 1990-an hingga 2000-an menunjukkan bahwa teori SLBs semakin diterapkan dalam konteks yang lebih luas. Mashaw (1983) memperluas kajian ini pada sistem keadilan administratif dan menunjukkan bagaimana diskresi SLBs memengaruhi prinsip keadilan prosedural, terutama dalam penanganan klaim disabilitas. Sementara itu, Bovens dan Zouridis (2002) mencatat pergeseran besar ketika teknologi informasi mulai mengintervensi proses pelayanan. Otomatisasi keputusan membuat peran SLBs berubah dari pengambil keputusan menjadi pengawas sistem digital menghasilkan apa yang mereka sebut sebagai *system-level bureaucracy*.

Pada saat yang sama, teori ini mulai diterapkan di negara berkembang. Fagerberg, Srholec, dan Verspagen (2010), seperti dikutip oleh Rubalcaba et al. (2016), menunjukkan bahwa birokrat garis depan di Amerika Latin justru menggunakan diskresi untuk melakukan inovasi non-teknologi dalam layanan publik, terutama di wilayah miskin yang minim sumber daya. Penemuan ini menegaskan bahwa diskresi SLBs tidak selalu bermakna negatif; ia dapat menjadi alat adaptasi kebijakan yang efektif. Di Indonesia, kajian Nurcholis dan Kridasakti (2018) menunjukkan bahwa diskresi birokrasi desa sering terhambat oleh warisan sentralisasi, sehingga implementasi program tidak selalu selaras dengan tujuan desentralisasi dalam UUD 1945.

Pada 2010-an, teori SLBs kembali mendapatkan perhatian besar setelah terbitnya edisi ulang tahun ke-30 buku Lipsky. Perdebatan akademik semakin berkembang seiring semakin kompleksnya layanan publik modern. Tummers et al. (2015) memperluas pemahaman mengenai mekanisme coping SLBs dengan menambahkan dimensi psikologis, seperti motivasi kerja dan persepsi terhadap kebijakan. Sementara May dan Winter (2009) menekankan pentingnya interaksi antara aktor politik, manajerial, dan pelaksana lapangan dalam menciptakan implementasi yang efektif.

Kajian setelah tahun 2010 bahkan menunjukkan "ledakan" penelitian mengenai SLBs. Chang dan Brewer (2022) dalam review sistematisnya menemukan bahwa jumlah studi mengenai SLBs meningkat drastis hingga ribuan publikasi, terutama yang fokus pada kolaborasi dengan warga (*co-creation*), motivasi psikologis, serta dinamika organisasi. Jilke et al. (2022) kemudian memperkenalkan pendekatan "institutional turn" yang menekankan pentingnya konteks institusional seperti desentralisasi, kapasitas organisasi, dan digitalisasi dalam membentuk perilaku

SLBs.

Pasca-pandemi COVID-19, perhatian terhadap SLBs semakin meningkat. Kondisi krisis menunjukkan bahwa pelaksana lapangan bukan hanya pengikut aturan, tetapi aktor kunci yang memastikan kebijakan mampu merespons situasi darurat. Dalam pelayanan kesehatan, pendidikan, bantuan sosial, hingga administrasi kependudukan, SLBs menjadi ujung tombak adaptasi kebijakan di tengah perubahan cepat. Namun, kritik tetap muncul. Evans (2010) menilai teori Lipsky cenderung terlalu pesimis dan kurang menekankan potensi transformasional SLBs sebagai agen perubahan sosial. Di sisi lain, Shoesmith et al. (2020) mengingatkan bahwa efektivitas diskresi SLBs sangat bergantung pada dukungan institusional, kapasitas organisasi, dan kualitas hubungan dengan masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, peran street-level bureaucrats (SLBs) menjadi semakin penting setelah reformasi desentralisasi melalui UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Meskipun kebijakan tersebut secara normatif bertujuan memperkuat otonomi lokal, realitas kelembagaan justru menunjukkan kecenderungan resentralisasi administratif. Lipsky (1980) menyebutkan bahwa SLBs selalu bekerja dalam kondisi serba terbatas sumber daya minim, permintaan publik tinggi, dan kebijakan dari atas sering kali ambigu dan tiga kondisi struktural ini sangat jelas terlihat di pemerintahan desa/kelurahan di Indonesia.

Di Indonesia, SLBs tidak hanya mencakup guru, tenaga kesehatan, polisi, atau pekerja sosial seperti dalam kajian klasik Amerika, tetapi juga aparatur desa, kader posyandu, bidan desa, pendamping sosial, operator data, petugas pelayanan administrasi, serta tenaga lapangan pada sektor pendidikan, kesehatan, dan kependudukan. Mereka berinteraksi langsung dengan warga setiap hari, memproses layanan dasar, dan menyelesaikan masalah administratif yang tidak selalu tertulis dalam peraturan. Dalam struktur desa yang cenderung birokratis, SLBs menjadi aktor yang menafsirkan kebijakan, menyeimbangkan permintaan masyarakat, dan menerjemahkan instruksi kabupaten/kota ke dalam praktik layanan.

Rubalcaba et al. (2016) menunjukkan bahwa di negara-negara berkembang, inovasi layanan justru banyak muncul di tingkat lokal melalui "*soft innovation*" inisiatif dan improvisasi yang dilakukan aktor lapangan, bukan dari pusat kebijakan. Hal ini sangat terlihat di Indonesia. Banyak SLBs di desa melakukan inovasi administratif sederhana tetapi berdampak besar bagi masyarakat: menyederhanakan alur pelayanan pengajuan KTP, menggunakan WhatsApp sebagai media konsultasi publik, melakukan home visit untuk pendataan penduduk, atau memodifikasi jadwal pelayanan agar tetap terjangkau bagi pekerja harian.

Sayangnya, kerangka hukum di Indonesia cenderung menempatkan desa sebagai perpanjangan tangan kabupaten/kota, bukan sebagai entitas otonom (Nurcholis & Kridasakti, 2018). Desa menjadi "terminal administratif", bukan pusat pelayanan publik. Akibatnya, aparat desa terjebak pada pelaporan, dokumen, dan kontrol vertikal. Inilah yang memperparah dilema Lipsky: beban kerja tinggi tetapi kapasitas rendah. Dalam kondisi seperti ini, diskresi menjadi mekanisme bertahan yang tak terhindarkan.

Namun temuan lapangan 2020–2024 di berbagai wilayah menunjukkan fenomena menarik: dalam kondisi struktural yang menekan, sebagian SLBs justru mengambil peran progresif, menjadi *advokat lokal* yang memperjuangkan kepentingan warga. Mereka tidak sekadar menjalankan perintah pusat, tetapi melakukan interpretasi kritis mengalihkan prioritas anggaran desa, menyesuaikan program agar relevan, atau mempercepat proses layanan bagi kelompok rentan. Praktik ini sejalan dengan gagasan Ife (1995) bahwa pemberdayaan terjadi ketika birokrat lapangan berperan sebagai fasilitator perubahan, bukan sekadar pelaksana teknis.

Pada konteks pemerintahan daerah tertinggal, seperti Kabupaten TTS (Timor Tengah Selatan), studi terbaru menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas fiskal dan administratif

membuat implementasi kebijakan sangat bergantung pada kemampuan adaptif SLBs. Pemerintah kabupaten sering kekurangan sumber daya untuk memenuhi fungsi perencanaan, penganggaran, koordinasi, dan pengawasan. Kondisi ini membuat SLBs di desa dan kecamatan mengambil peran yang jauh lebih luas dari sekadar pelaksana: mereka menjadi penjaga keberlanjutan pelayanan publik, terutama di sektor kesehatan dasar, pendidikan, administrasi kependudukan, dan bantuan sosial.

Selain itu, dominasi patronase lokal dan lemahnya koordinasi lintas sektor memperkuat posisi SLBs sebagai aktor kunci yang harus menavigasi tekanan politik, kepentingan masyarakat, dan instruksi birokrasi. Agar pelayanan publik tetap berjalan, SLBs di lapangan baik perangkat desa, guru, bidan, maupun kader mengembangkan strategi adaptif seperti memanfaatkan jaringan informal, memprioritaskan keluarga paling rentan, memodifikasi jadwal pelayanan, hingga menciptakan solusi berbasis komunitas.

Dengan demikian, SLBs di Indonesia bukan hanya pelaksana kebijakan, tetapi *problem-solver institusional* yang menutupi kekurangan sistem birokrasi. Mereka memerankan fungsi implementatif, mediasi, advokasi, inovasi, dan penyeimbang antara kepentingan warga dan tuntutan negara. Sejalan dengan analisis Shoesmith et al. (2020), efektivitas diskresi SLBs sangat tergantung pada dukungan kelembagaan, kualitas kepemimpinan lokal, dan ruang partisipasi masyarakat. Di lokasi dengan struktur tata kelola yang lebih terbuka, SLBs mampu menjadi motor inovasi sosial. Sebaliknya, di daerah yang lebih tertutup dan hierarkis, diskresi sering menghasilkan praktik eksklusi, ketidakadilan, atau hambatan baru dalam layanan publik.

Tabel 2. Peran Utama Street-Level Bureaucrats (SLBs) dalam Implementasi Kebijakan di Indonesia

Peran SLBs	Deskripsi Lengkap	Dasar Konsep/Temuan Penelitian
Implementasi Kebijakan	SLBs menerjemahkan kebijakan yang bersifat umum, ambigu, atau tidak realistis menjadi praktik konkret di lapangan. Mereka melakukan interpretasi, penyederhanaan prosedur, dan prioritisasi klien untuk memastikan layanan tetap berjalan meski sumber daya terbatas.	Lipsky (1980); Shoessmith et al. (2020) tentang tekanan struktural; studi desa 2020–2024 tentang interpretasi aturan.
Penghubung Aspirasi (Linking Function)	SLBs menjadi kanal komunikasi dua arah: menyampaikan kebutuhan warga ke pemerintah desa/kecamatan, sekaligus membawa instruksi program dari atas ke tingkat komunitas. Peran mediasi ini menjadi vital ketika koordinasi antar-level pemerintahan lemah.	Nurcholis & Kridasakti (2018); Shoesmith et al. (2020); temuan lapangan di NTT & Jawa.
Advokasi Kebijakan Bottom-Up	Dalam keterbatasan struktural, SLBs progresif memanfaatkan diskresi untuk mendorong perubahan kebijakan lokal. Mereka "membengkokkan aturan" secara positif untuk mempercepat layanan, memperluas akses bantuan, atau memperbaiki proses tata kelola desa.	Lipsky (1980) tentang diskresi; Ife (1995) tentang pemberdayaan; studi inovasi desa 2020–2024.

Inovasi dan Kreativitas Layanan	SLBs menciptakan inovasi administratif (*soft innovation*) dan solusi berbasis komunitas, misalnya modifikasi alur layanan, kolaborasi lintas aktor lokal, dan penggunaan dana desa untuk kebutuhan mendesak warga. Inovasi sering muncul bukan dari teknologi, tetapi dari improvisasi sosial.	Rubalcaba et al. (2016); berbagai studi inovasi desa (2020–2024).
Penjaga Kelangsungan Layanan Dasar	Ketika pemerintah kabupaten/kota tidak mampu menjalankan koordinasi lintas sektor, SLBs menjadi pelaksana utama agar layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi tidak terhenti.	Shoesmith et al. (2020); studi NTT, Sumba, dan Gununghalu 2020–2024.
Manajer Konflik Lokal dan Relasi Patronase	SLBs sering menjadi penengah konflik, baik antarwarga maupun antara warga dan pemimpin lokal. Dalam lingkungan patronase, mereka bernegosiasi agar layanan tetap diberikan secara adil.	Studi patronase desa (2020–2023); Lipsky (1980) tentang coping mechanisms.
Aktor Kunci dalam Keberhasilan Desentralisasi	Kualitas implementasi desentralisasi sangat bergantung pada kapasitas SLBs dalam memanfaatkan diskresi, membangun kolaborasi, dan mengelola keterbatasan sumber daya.	UU 23/2014 dan UU 6/2014; literatur governance Indonesia.

Sumber: *Diolah dari Lipsky (1980); Rubalcaba, Aboal & Garda (2016); Shoesmith et al. (2020); Nurcholis & Kridasakti (2018); serta berbagai studi empiris 2020–2024.*

Tabel di atas memperlihatkan bahwa peran street-level bureaucrats (SLBs) dalam konteks pemerintahan lokal jauh melampaui fungsi administratif semata. Mengacu pada kerangka klasik Lipsky (1980), SLBs menjadi aktor kunci dalam proses implementasi kebijakan karena mereka berhadapan langsung dengan warga dan dituntut untuk menerjemahkan kebijakan yang sering kali ambigu, umum, atau tidak realistis menjadi tindakan operasional di lapangan. Dalam kondisi sumber daya yang terbatas, mereka melakukan interpretasi, penyederhanaan prosedur, dan prioritisasi klien agar layanan publik tetap berjalan. Temuan ini diperkuat oleh Shoesmith et al. (2020), yang mencatat bahwa pada pemerintahan daerah berkapasitas rendah, tekanan fiskal dan aturan akuntabilitas menyebabkan SLBs memainkan peran lebih besar dalam menjaga berjalannya pelayanan dasar.

Selain sebagai pelaksana teknis, SLBs juga memainkan fungsi penghubung aspirasi antara masyarakat dan pemerintah pada berbagai tingkatan. Nurcholis dan Kridasakti (2018) menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi antar-level pemerintahan dan meningkatnya beban administratif desa pasca-UU Desa membuat SLBs mengambil peran strategis sebagai kanal komunikasi dua arah: menyampaikan kebutuhan dan keluhan warga ke pemerintah desa atau kecamatan, sekaligus memastikan program dari pemerintah pusat dapat disesuaikan dengan kondisi lokal. Dalam situasi seperti ini, mereka berperan sebagai mediator sosial dan birokratis yang memastikan kebijakan tetap relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Tidak hanya itu, SLBs progresif juga melakukan advokasi kebijakan dari bawah (bottom-up policy advocacy). Mereka menggunakan ruang diskresi untuk memperbaiki proses layanan, mempermudah akses bagi kelompok rentan, atau "membengkokkan aturan" secara positif ketika

kebijakan formal tidak selaras dengan kebutuhan warga. Perilaku ini sejalan dengan konsep pemberdayaan masyarakat dari Ife (1995), yang menekankan peran fasilitasi dan inisiatif lokal sebagai inti dari transformasi sosial. Dalam konteks Indonesia, praktik ini tampak pada berbagai studi lapangan 2020–2024 yang menemukan bahwa perangkat desa, guru, tenaga kesehatan, dan pendamping sosial kerap memanfaatkan musyawarah desa dan gotong royong untuk mempercepat layanan atau melakukan inovasi berbasis komunitas.

Peran inovatif SLBs juga tercermin dalam kemampuannya menciptakan *soft service innovation*, yaitu inovasi administratif, sosial, dan organisasi yang muncul bukan dari teknologi, tetapi dari improvisasi aktor lapangan. Rubalcaba, Aboal, dan Garda (2016) menunjukkan bahwa dalam negara berkembang, inovasi pelayanan publik justru lebih sering dipicu oleh inisiatif lokal daripada riset dan pengembangan formal. Temuan ini sangat relevan dengan konteks desa-desa di Indonesia, di mana keterbatasan anggaran dan kapasitas justru mendorong SLBs melakukan inovasi kreatif untuk mengatasi hambatan lapangan.

Lebih jauh lagi, dalam konteks desentralisasi yang tidak merata, SLBs juga muncul sebagai penjaga keberlanjutan layanan publik. Shoesmith et al. (2020) menekankan bahwa pada daerah dengan kapasitas kelembagaan yang rendah, keberlangsungan layanan kesehatan, pendidikan, dan administrasi dasar sangat bergantung pada kemampuan SLBs untuk menutup celah koordinasi dan mengatasi kegagalan struktural birokrasi daerah. Hal ini diperparah oleh kuatnya jaringan patronase lokal, yang membuat SLBs harus bernegosiasi dengan aktor nonformal untuk memastikan layanan tetap dapat diberikan secara adil.

Secara keseluruhan, tabel tersebut menegaskan bahwa SLBs tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai penafsir aturan, inovator layanan, mediator sosial, dan aktor kunci dalam keberhasilan desentralisasi. Kemampuan mereka untuk menggunakan diskresi, beradaptasi, dan berinovasi menentukan efektivitas implementasi kebijakan, terutama di wilayah perdesaan yang menghadapi keterbatasan sumber daya dan kompleksitas sosial. Dengan demikian, peran SLBs perlu dipahami sebagai fondasi utama penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat akar rumput dan menjadi variabel krusial dalam studi implementasi kebijakan di Indonesia.

Tantangan yang Dihadapi

Meskipun street-level bureaucrats (SLBs) memiliki potensi besar sebagai garda terdepan perubahan sosial, realitas di lapangan menunjukkan bahwa mereka beroperasi dalam kondisi yang sangat berat. Beban kerja tinggi, keterbatasan sumber daya, pelatihan yang minim, prosedur birokrasi yang kaku, serta ruang diskresi yang semakin menyempit menjadi tantangan struktural utama yang tidak hanya menurunkan motivasi, tetapi juga memicu burnout dan menghambat inovasi yang sangat dibutuhkan agar pelayanan publik benar-benar responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Lipsky, 1980; Hill & Hupe, 2014; Peeters et al., 2024).

Studi yang dihimpun dalam buku *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions* (Peeters, Lotta, & Nieto-Morales, 2024) menunjukkan bahwa birokrat tingkat jalanan (SLBs) di negara berkembang menghadapi tantangan struktural yang jauh lebih kompleks dibandingkan konteks negara maju yang menjadi basis teori klasik Lipsky (1980). Dalam institusi negara yang kapasitasnya lemah, SLBs tidak hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai aktor yang terus bergulat dengan kekurangan sumber daya, tekanan politik, ketidakamanan kerja, dan rendahnya kepercayaan sosial. Tantangan ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling memperkuat sehingga menciptakan kondisi kerja yang penuh paradoks: SLBs dituntut menjadi penyedia layanan publik yang adil dan responsif, sementara lingkungan kerja justru mendorong terjadinya ketidaksetaraan layanan.

Salah satu tantangan paling mendasar adalah kelangkaan sumber daya. Banyak studi kasus di dalam buku menunjukkan bahwa keterbatasan anggaran, tenaga, infrastruktur, hingga alat kerja

dasar membuat SLBs bekerja dalam "mode krisis" setiap hari. Di São Paulo, Brasil, misalnya, petugas kesehatan kekurangan alat pelindung diri hingga 70% selama pandemi COVID-19. Kekurangan ini memaksa mereka melakukan improvisasi seperti berbagi masker atau membeli obat menggunakan uang pribadi. Situasi serupa muncul dalam layanan sosial di Meksiko, di mana 80% proses administrasi masih dikerjakan secara manual, menyebabkan SLBs menangani ratusan kasus setiap hari tanpa dukungan sistem digital. Kelangkaan sumber daya ini tidak hanya memperlambat layanan, tetapi juga memperbesar kesenjangan: warga miskin, yang paling membutuhkan, justru menerima layanan paling lambat.

Tantangan berikutnya adalah korupsi birokratis dan klienelisme politik, yang banyak ditemukan dalam kasus Meksiko, India, dan Turki. Dalam konteks ini, SLBs sering ditempatkan pada posisi yang rentan terhadap tekanan politik, misalnya diminta mengabaikan pelanggaran tertentu atau memberikan layanan prioritas kepada kelompok pendukung penguasa lokal. Di Morelia, Meksiko, polisi menghadapi kekerasan kartel sekaligus tekanan politisi lokal dalam pemilu, menyebabkan banyak SLBs menggunakan negosiasi informal atau bahkan menerima suap kecil sebagai strategi bertahan. Ketika praktik ini berlangsung secara sistematis, kepercayaan publik merosot drastic hanya 28% warga yang percaya polisi berdasarkan survei Latinobarómetro 2023. Hal ini menunjukkan bahwa SLBs sering kali bukan pelaku utama korupsi, tetapi korban dari sistem yang memaksa mereka mengambil keputusan moral yang sulit.

Selain tekanan politik, banyak SLBs bekerja dalam situasi ketidakamanan kerja dan ancaman kekerasan. Guru sekolah dasar di Rio de Janeiro, misalnya, menghadapi 15% insiden kekerasan di sekolah sehingga banyak dari mereka mengadopsi strategi defensif seperti meminimalkan interaksi dengan siswa, yang akhirnya menurunkan kualitas pembelajaran. Petugas imigrasi Turki pun bekerja di tengah tekanan gelombang besar pengungsi Suriah dan melaporkan tingkat trauma psikologis mencapai 25%. Ketidakamanan kerja, gaji rendah, dan beban risiko yang tinggi membuat turnover SLBs sangat besar, sehingga kualitas layanan publik makin sulit dipertahankan.

Tantangan lainnya adalah pengawasan berlebihan dan rendahnya kepercayaan sosial. Di banyak negara Afrika Sub-Sahara, misalnya Nigeria, pasca-skandal Ebola pemerintah memperketat kontrol terhadap petugas kesehatan hingga pada tingkat micromanagement. Pengawasan yang terlalu ketat ini justru memperlambat layanan SLBs harus menghabiskan lebih banyak waktu mengisi laporan dibanding memberikan layanan. Pada saat yang sama, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (hanya 22% warga percaya institusi) menyebabkan banyak program kesehatan ditolak. Di sektor lain, seperti kepolisian Polandia pasca-komunis, pengawasan politis menyebabkan turnover tinggi dan kegagalan reformasi hingga bertahun-tahun.

Buku ini menyimpulkan bahwa kombinasi kelangkaan sumber daya, tekanan politik, kekerasan, dan pengawasan yang berlebihan menciptakan kondisi yang disebut sebagai "implementasi ketidakadilan**"**: situasi di mana SLBs secara tidak sengaja memperkuat ketimpangan, meskipun berniat memberikan pelayanan terbaik. Sebagian besar distorsi kebijakan (40–60% layanan publik di Global South) justru terjadi di tingkat pelaksana karena mereka bekerja dalam sistem yang tidak stabil. Namun demikian, buku ini juga menekankan bahwa SLBs tetap dapat menjadi agen perubahan apabila diberi ruang diskresi, dukungan relasional, dan pelatihan yang menghargai konteks sosial lokal. Temuan ini sangat relevan dengan konteks Indonesia, terutama pada level desa pasca-UU Desa, di mana kapasitas institusional yang belum merata membuat SLBs desa menghadapi tantangan serupa. Adapun ditinjau berdasarkan sumber penelitian terdahulu bahwa tantangan yang dihadapi dilapangan antara lain:

Pertama, beban kerja yang berlebihan merupakan masalah klasik yang terus berulang. Studi di Indonesia menunjukkan bahwa seorang kepala desa atau perangkat desa rata-rata harus menangani lebih dari 150 jenis tugas administratif dan program dari pusat hingga kabupaten mulai

dari PTSL, bansos, P3PD, vaksinasi, pendataan stunting, hingga pelaporan SPJ dana desa sementara jumlah perangkat desa rata-rata hanya 6–8 orang per desa (Kemendagri, 2023). Akibatnya, satu orang sering merangkap 10–15 tugas sekaligus. Survei Nasional Kepala Desa 2023 yang dilakukan oleh Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (Apdesi) mencatat bahwa 78% kepala desa mengalami gejala burnout sedang hingga berat, dengan 42% di antaranya mengaku pernah sakit fisik akibat tekanan kerja (Apdesi, 2023).

Kedua, sumber daya yang terbatas memperparah situasi. Anggaran operasional kantor desa (BOK) rata-rata hanya Rp15–30 juta per tahun untuk desa dengan 3.000–5.000 jiwa, sementara kebutuhan internet, listrik, alat tulis, dan transportasi pelayanan jauh melampaui angka tersebut (BPKP, 2024). Di tingkat kelurahan perkotaan, petugas kecamatan sering hanya memiliki 1–2 unit komputer untuk melayani ribuan warga setiap bulan. Kondisi ini memaksa SLBs menggunakan dana pribadi atau mencari "jalan pintas" informal yang justru rentan disalahartikan sebagai pungli.

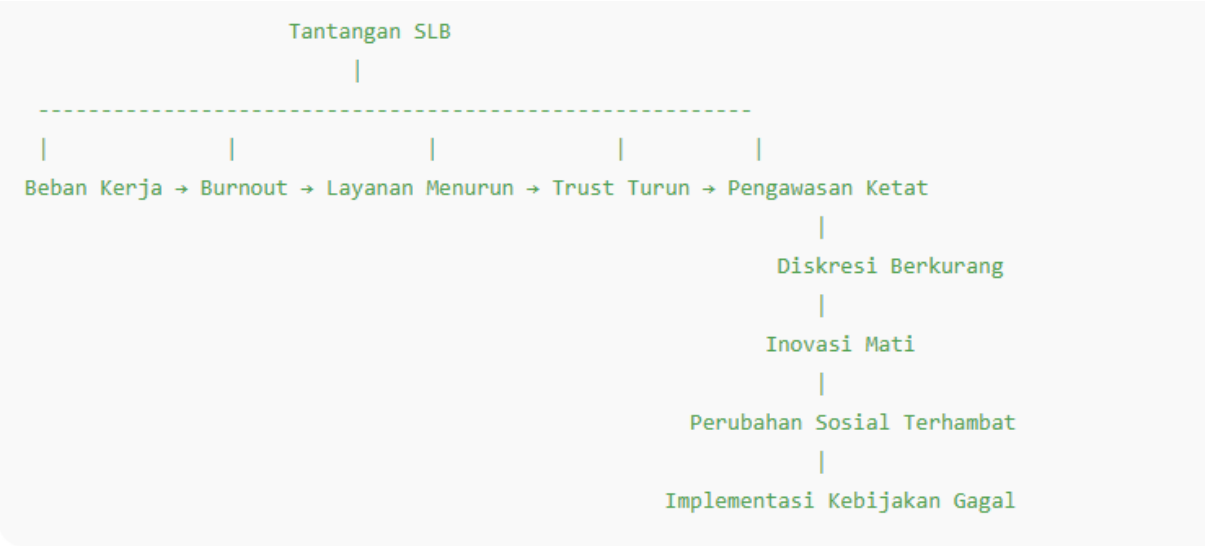
Ketiga, pelatihan yang minim dan tidak berkelanjutan menjadi penghambat besar. Data Kementerian Desa PDTT (2024) menunjukkan bahwa hanya 34% perangkat desa yang pernah mengikuti pelatihan berbasis kompetensi teknis dan advokasi kebijakan dalam tiga tahun terakhir. Sebagian besar pelatihan masih bersifat seremonial satu hari tanpa tindak lanjut. Akibatnya, ketika menghadapi regulasi baru yang kompleks (misalnya aplikasi Siskeudes 2.0, SIPD, atau e-PTSP), banyak SLBs merasa kewalahan dan cenderung mengandalkan rutinisasi atau menunda pelayanan.

Keempat, prosedur birokrasi yang kaku dan sentralistik sebagaimana dikritik Nurcholis & Kridasakti (2018) telah mengubah aparat desa dari local self-government menjadi "tussenpersoon" (perantara) pemerintah pusat dan kabupaten. UU No. 6 Tahun 2014 juncto PP 11/2021 serta Permendagri 84/2022 menambah ratusan kewajiban pelaporan dan pertanggungjawaban yang harus disetor ke kabupaten, sehingga waktu yang tersisa untuk melayani warga menjadi sangat sedikit. Hasilnya, kantor desa lebih sering menjadi "pos laporan" daripada *public service agency* di tingkat komunitas.

Kelima, ruang diskresi yang semakin sempit menghambat inovasi. Penelitian Rubalcaba, Aboal, & Garda (2016) di enam negara Amerika Latin dan Karibia menunjukkan bahwa di negara berkembang, inovasi layanan publik (service innovation) justru lahir dari "soft innovation" dan kreativitas aktor lapangan ketika diberi ruang diskresi yang memadai. Namun di Indonesia, mekanisme pengawasan berlapis (Inspektorat, BPKP, KPK, Kejaksaan) dan ancaman sanksi pidana yang berat membuat SLBs cenderung memilih "bermain aman" daripada berani mengambil inisiatif. Survei Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Kehakiman (LeIP) tahun 2023 menemukan bahwa 68% kepala desa merasa takut mengambil keputusan diskresioner meskipun itu demi kepentingan warga, karena khawatir dijerat pasal korupsi.

Keenam, rendahnya insentif dan jaminan sosial memperburuk motivasi. Gaji kepala desa rata-rata Rp2,4–3,5 juta per bulan (belum termasuk tunjangan), sementara perangkat desa sering hanya Rp500 ribu–Rp1,5 juta jauh di bawah UMK di banyak daerah. BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan bagi perangkat desa baru terrealisasi secara nasional pada 2024, dan masih banyak yang belum tercover. Kondisi ini membuat banyak perangkat desa muda memilih resign dan bekerja di sektor swasta (turnover rata-rata 12–18% per tahun di Jawa, menurut Kemendagri 2024).

Ketujuh, tekanan politik lokal dan klienelisme tetap menjadi ancaman serius. Studi Peeters et al. (2024) di negara-negara dengan institusi lemah menunjukkan bahwa SLBs sering dipaksa mengalokasikan bantuan sosial atau proyek desa berdasarkan kedekatan politik, bukan kebutuhan riil. Di Indonesia, kasus "bansos politik" pada Pemilu 2024 yang melibatkan ratusan kepala desa di Jawa Tengah dan Jawa Timur menjadi bukti nyata bahwa tekanan ini masih sangat kuat.
Kombinasi ketujuh tantangan ini menciptakan lingkaran setan pada gambar berikut:



Gambar 1. *Siklus Tantangan Street-Level Bureaucrats (SLB) dalam Implementasi Kebijakan*
Sumber: Diadaptasi dari Lipsky (1980); Tummers & Bekkers (2014); serta sintesis penulis berdasarkan Chang & Brewer (2022) dan Shoesmith et al. (2020).

Setelah melihat bagaimana tantangan-tantangan tersebut saling terhubung dan menciptakan lingkaran setan dalam implementasi kebijakan, penting untuk memahami bahwa kondisi ini tidak dapat diatasi hanya melalui pendekatan individual semata. Burnout, penurunan kinerja, hingga penyempitan ruang diskresi yang dialami street-level bureaucrats (SLBs) merupakan gejala dari persoalan struktural yang lebih dalam. Pada titik ini, literatur internasional maupun konteks Indonesia sama-sama menunjukkan bahwa ketahanan SLBs tidak akan terbangun apabila negara hanya menambahkan beban atau kontrol, tanpa memperbaiki kondisi kerja dan kapasitas yang menopang mereka.

Dalam konteks Indonesia, burnout di kalangan SLBs terutama kepala desa, perangkat desa, petugas kecamatan, guru, tenaga kesehatan, dan polisi sektor telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan. Survei Apdesi (2023) mencatat bahwa 78% kepala desa mengalami burnout sedang hingga berat, jauh di atas rata-rata burnout ASN secara nasional. Fakta ini menegaskan bahwa problem tersebut sudah bersifat sistemik dan menuntut intervensi komprehensif yang menyentuh aspek struktural, organisasional, dan personal.

Berbagai studi dan praktik baik (best practices) di Indonesia dan negara berkembang menunjukkan setidaknya tujuh strategi yang terbukti efektif dalam mengatasi burnout SLBs pada tabel berikut:

Tabel 3. Tantangan dan Strategi Penanganan Street-Level Bureaucrats (SLBs)

Tantangan Utama Street-Level Bureaucrats (SLBs)	**Strategi Penanganan yang Efektif**
Beban kerja berlebih & tumpang tindih regulasi	Penyederhanaan regulasi dan laporan; konsolidasi program; de-bureaucratization.
Burnout & stres kronis	Dukungan kesehatan mental; konsultasi psikolog; *peer support group*; pos kesehatan jiwa desa.
Penurunan kualitas layanan publik	Pelatihan berbasis kompetensi; pendampingan berkelanjutan; digitalisasi layanan untuk mengurangi beban

	rutin.
Menurunnya kepercayaan masyarakat (trust deficit)	Peningkatan akuntabilitas; ruang diskresi yang bertanggung jawab; perlindungan hukum "safe harbor".
Pengawasan yang semakin ketat & tekanan legal-administratif	Regulasi diskresi yang jelas; SOP berbasis risiko; penguatan manajemen kasus.
Diskresi menyempit & inovasi berhenti	Pemberian diskresi positif; ruang inovasi lokal; model "one village one problem solving".
Perubahan sosial terhambat & implementasi kebijakan gagal	Reformasi struktural: peningkatan kesejahteraan SLBs, insentif layak, otomasi tugas administratif, dan apresiasi publik.

Sumber: Diolah dari Lipsky (1980); Evans (2011); Maynard-Moody & Musheno (2003); serta Dennis Shoesmith et al. (2020).

Tabel di atas menunjukkan bahwa tantangan yang dihadapi birokrat tingkat jalanan (Street-Level Bureaucrats/SLBs) bersifat sistemik dan saling berkait. Setiap hambatan tidak berdiri sendiri, tetapi membentuk rantai masalah yang berujung pada melemahnya kualitas implementasi kebijakan. Dengan demikian, seperti ditegaskan oleh Lipsky (1980) dan diperkuat oleh temuan Dennis Shoesmith et al. (2020), kualitas kebijakan publik pada akhirnya sangat ditentukan oleh kondisi kerja, kapasitas, serta ruang diskresi yang dimiliki SLBs. Oleh sebab itu, strategi perbaikan tidak cukup hanya bersifat teknis, melainkan juga harus mencakup reformasi kelembagaan, peningkatan kesejahteraan, dan perluasan diskresi yang bertanggung jawab agar kebijakan mampu mencapai hasil yang diharapkan pada level masyarakat.

Studi Kasus PTSL di Desa Tugusari

Penelitian Hoir dan Angin (2025) menunjukkan bahwa para birokrat tingkat jalanan dalam Pokmas PTSL memainkan peran penting melalui berbagai bentuk kerja lapangan yang berlangsung secara simultan. Mereka menjadi penghubung utama antara warga dan BPN dengan terlibat langsung dalam proses pendataan dan pengukuran bidang tanah, sekaligus berupaya meredam potensi konflik batas melalui pendekatan komunikasi yang lebih persuasif dan personal. Ruang diskresi yang mereka miliki memang terbatas, namun justru di situlah muncul kemampuan adaptif mereka misalnya dengan melakukan penyesuaian prosedur tertentu agar alur pelayanan tetap bergerak tanpa melanggar ketentuan formal. Selain itu, pembagian tugas yang lebih terstruktur antaranggota Pokmas membantu mereka mempercepat proses verifikasi berkas di masing-masing wilayah dusun. Strategi komunikasi yang lebih sederhana dan kontekstual juga digunakan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap tahapan PTSL yang sering kali dianggap rumit oleh warga. Dengan cara itu, Pokmas mampu menjaga ritme pelayanan meski dihadapkan pada tekanan administrasi dan tingginya volume permohonan.

KESIMPULAN

Street-level bureaucrats (SLBs) di tingkat desa merupakan aktor sentral dalam memastikan kebijakan publik benar-benar bekerja di lapangan, karena merekalah yang menerjemahkan regulasi yang sering ambigu menjadi praktik pelayanan yang dapat dipahami masyarakat sekaligus menjembatani komunikasi dua arah antara negara dan warga. Meskipun memiliki potensi besar sebagai mediator, inovator lokal, dan penjaga keberlanjutan layanan dasar, peran mereka masih terhambat oleh beban administratif yang tinggi, tumpang tindih regulasi, keterbatasan sumber daya, penyempitan ruang diskresi, serta tekanan sosial-politik yang memengaruhi stabilitas kinerja. Adaptasi dan inovasi yang dilakukan SLBs mulai dari strategi komunikasi yang lebih kontekstual hingga improvisasi procedural membuktikan kapasitas mereka untuk menjaga efektivitas kebijakan, namun kemampuan ini tidak akan cukup tanpa dukungan struktural yang lebih kuat dari

negara. Oleh karena itu, diperlukan reformasi menyeluruh melalui penyederhanaan regulasi, peningkatan kapasitas berkelanjutan, digitalisasi tugas rutin, perluasan diskresi yang aman secara hukum, dan penguatan dukungan institusional. Namun demikian, penelitian ini memiliki kelemahan pada keterbatasan data primer lapangan sehingga generalisasinya masih bersifat tentatif dan membutuhkan validasi melalui studi empiris lanjutan di berbagai tipe desa dan kelurahan.

DAFTAR REFERENSI

Caesarinda, Andrea, Daffa Ardhana, Dida Rahmadanik, and Adi Soesiantoro. 2025. "Street Level Bureaucracy Dalam Pelaksanaan Penanganan Stunting Di Kabupaten Sidoarjo (SDGs). Untuk Memantau Status Gizi Balita , Dilakukan Pengukuran Usia , Berat Badan (BB), Data Dari Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) Dan Badan Pusat Statistik (BPS)." 6.

Chang, Ahrum, and Gene A Brewer. 2022. "Street-Level Bureaucracy in Public Administration : A Systematic Literature Review." *Public Management Review* 00(00): 1–21. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517.

Djakfar, Yunizir, and Rakhmat Saleh. 2023. "Diskresi Kebijakan Alokasi Dana Desa Era Pandemi Di Desa Belatung Ogan Komering Ulu." 9(April): 121–32.

Edlins, Mariglynn, and Jennica Larrison. 2018. "Street-Level Bureaucrats and the Governance of Unaccompanied Migrant Children."

Faizul Hoir, Ria Angin. 2025. "PERAN STREET-LEVEL BUREAUCRATSDALAM IMPLEMENTASI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)DI DESA TUGUSARIKECAMATAN BANGSALSARIKABUPATEN JEMBER." *Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial* 7(11).

Ife, J. 1995. "Community Development: Creating Community Alternatives. Longman."

Jannah, Roudhotul et al. 2022. "DETERMINAN PERILAKU STREET-LEVEL BUREAUCRATIC DALAM MENGIMPLEMENTASIKAN PROGRAM PUBLIK (Studi Kasus Pada Program Desa Cinta Statistik (Cantik) BPS Tahun 2022)." 6(3): 176–88.

Madani, Muhlis, Muhammad Irvan, Nur Iva, and Iswadi Amiruddin. 2021. "Peran Street Level Bureaucracy Dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan Di Kota Makassar.” 7.

MICHAEL LIPSKY. 1969. “Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy.” In Annual Meeting of the American Political Science Association di New York.

———. 1980. “Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.” In Russell Sage Foundation, 272. https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713.

Niga, Jacoba Daud, Umbu T W Pariangu, and Ernawati Daeng. 2024. “Street-Level Bureaucrats and Implementation of Non-Cash Food Assistance Programs : Case Study of Indonesia.” 2024(c): 554–71.

Nurindah, Sri, Sari Arsyad, and Badu Ahmad. 2024. “Empirical Reality versus Theoretical Framework : Street-Level Bureaucrats ’ Behavior in Driver ’ s License Services at Pinrang Police Resort , Indonesia.” XXV(1980): 996–1002.

Ratib, Ahmad, and Asraf Triputra. 2025. “Erosi Wewenang Dan Paradoks Pelayanan : Analisis Peran Kecamatan Di Era Otonomi Desa (Studi Kasus Di Kecamatan Meraksa Aji , Kabupaten Tulang Bawang) Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia Dilandasi Oleh Prinsip.” 4(2): 83–91.

Ricks, Jacob I. 2017. “Institutional Knowledge at Singapore Management University Street-Level Bureaucrats and Irrigation Policy Reform in Southeast Asia.” 9: 310–19.

Rik Peeters, Gabriela Lotta, Fernando Nieto-Morales. 2024. “Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions.” In Policy Press. https://academic.oup.com/policy-press-scholarship-online/book/59424.

Roll, Kate. “Street Level Bureaucrats and Post-Conflict Policy-Making: Corruption, Correctives, and the Rise of Veterans’ Pensions in Timor-Leste.” 44(0).

Rubalcaba, Luis et al. 2016. “Service Innovation in Developing Economies : Evidence from Latin America and the Caribbean Service Innovation in Developing Economies : Evidence from Latin America and the Caribbean.” 0388(February).

Sabatier, P. A. 1999. “Theories of the Policy Process.” In Westview Press.

Shoesmith, Dennis, Nathan Franklin, and Rachmat Hidayat. 2020. “Decentralised Governance in Indonesia ’ s Disadvantaged Regions : A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia.”

Togola, Ardianusumbu, David B Pandie, and Laurensius P Say Rani. “PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT KELURAHAN OESAPA.” : 40–47.

Wisanupong, Potipiroon. 2022. “Rule Formalization , Bureaucratic Red Tape , and Prosocial Rule Breaking Among Street-Level Bureaucrats : A Citizen-Centered Perspective.” *Public Performance & Management Review* 0(0): 1–34. https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2065644.

Zarychta, Alan, Tara Grillos, and Krister P Andersson. 2021. “Accountability and Effort among Street-Level Bureaucrats : Evidence from a Lab-in-the-Field Experiment.”