

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Reformasi tahun 1998 membawa berbagai perubahan dalam sistem demokrasi dan pemerintahan di Indonesia. Masyarakat semakin kritis dan menuntut adanya perbaikan kualitas pelayanan publik oleh birokrasi pemerintahan. Pola-pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan dirasakan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Paradigma lama birokrasi awalnya menganggap birokrasi pemerintah sebagai penguasa yang minta dilayani, memandang dan menempatkan masyarakat semata-mata hanya sebagai obyek pembangunan bukan sebagai subyek atau mitra kerja telah mengalami perubahan.

Sebagai salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya dan mengoptimalkan peran birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, telah disusun dan ditetapkan berbagai kebijakan untuk memperbaiki mekanisme pelayanan publik, antara lain melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 1998 tentang Pelayanan Perizinan Satu Atap di Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai sarana untuk mengukur

seberapa besar tingkat capaian kinerja instansi publik

Pelayanan publik semakin menjadi hal strategis dengan dikeluarkannya UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dimaksudkan untuk mewujudkan batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 diharapkan dapat mengatasi masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait pelayanan birokrasi pemerintahan oleh aparat. Masalah-masalah seperti lambatnya proses penyelesaian pemberian izin dan memperlambat waktu penyelesaian pelayanan (Siagian, dalam Sinambela, 2011: 36).

Berdasarkan hasil survei PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*), kinerja birokrasi di Indonesia terburuk ke 2 (dua) di Asia setelah India. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan birokrat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih jauh dari yang mereka harapkan.

**Tabel 1.1**  
**Kinerja Birokrasi di Asia**

Negara	Skala	Peringkat
India	9,41	1
Indonesia	8,59	2
Filipina	8,37	3
Vietnam	8,13	4
China	7,93	5
Malaysia	6,97	6
Taiwan	6,60	7
Jepang	6,57	8
Korea Selatan	6,13	9
Thailand	5,53	10
Hongkong	3,49	11
Singapura	2,53	12

Sumber: PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*), 2010

Menurut Eko Prasjo kinerja birokrasi Indonesia menunjukkan kegagalan reformasi di Indonesia. Ada beberapa sebab, yaitu: *Pertama*, reformasi birokrasi tidak meliputi agenda yang benar sehingga terlaksana secara acak dan tanpa tujuan yang jelas. *Kedua*, desain reformasi birokrasi tidak diimplementasikan dengan komitmen politik yang tinggi. Oleh karena itu, reformasi birokrasi bukan sekedar perubahan struktur dan reposisi birokrasi, tetapi mencakup perubahan sistem politik, hukum, sikap mental, budaya birokrat, masyarakat, perubahan *mindset* dan komitmen serta partai politik (Kompas, 13 April 2010).

Untuk itu diperlukan akselerasi reformasi birokrasi. Akselerasi reformasi birokrasi merupakan evolusi yang dipercepat, melakukan pembaharuan secara konsepsional, sistematis dan berkelanjutan dengan melakukan penataan, peninjauan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan sistem, kebijakan dan peraturan perundang-undangan bidang aparatur negara. Bahasa sederhananya adalah merubah bentuk atau perilaku menjadi baik dan bersih.

Dalam konteks DIY, sebagaimana ditunjukkan oleh Konsultan Bank Dunia, Bill dan Many (dalam Purnokusuno, dkk, 2006), kondisi pelayanan publik menghadapi kendala dalam berbagai aspek, yaitu:

- a) Aspek *financial*, selain minimnya anggaran,

penggunaannya belum berorientasi pada hasil

- b) Aspek SDM, secara kuantitas memang berlebihan, namun secara kualitas sangat kurang, di samping pola pengembangan SDM-nya *mismatch* dengan kebutuhan.
- c) Aspek regulasi, meskipun memiliki tupoksi, namun dalam beberapa tingkatan organisasi tidak tepat dan banyak terjadi *overlapping*.
- d) Aspek budaya, budaya kerja PNS belum sadar akan visi dan misi organisasi publik sebagai abdi masyarakat.

Dalam sambutan Gubernur DIY pada Peluncuran Buku Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Pemerintah Provinsi DIY tahun 2000, disampaikan bahwa kondisi awal reformasi birokrasi Pemerintah Provinsi DIY saat itu diwarnai berbagai permasalahan, antara lain sebagai berikut:

- a) Aspek kelembagaan diwarnai penggabungan instansi vertikal (kantor wilayah) dengan instansi pemerintah daerah, dimana terdapat 1.639 jabatan struktural yang harus disederhanakan; *overlapping* tugas dan fungsi antar instansi masih tinggi serta belum melembaganya *Standard of Operational Procedure*.
- b) Aspek pengawasan dan akuntabilitas ditandai adanya praktik mal-administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; pengawasan fungsional, pengawasan melekat belum optimal.
- c) Aspek pengelolaan keuangan daerah ditandai minimnya anggaran; anggaran belum berorientasi hasil (*outcome*);

pelaksanaan monev masih lemah; sistem informasi pengelolaan keuangan belum terintegrasi.

- d) Aspek SDM ditandai jumlah PNS yang sangat banyak mencapai 12.000 orang, jauh melebihi kebutuhan; budaya kerja PNS belum mencerminkan personifikasi abdi masyarakat; penempatan PNS belum seluruhnya berdasar pada kompetensi jabatan.
- e) Aspek budaya kerja PNS belum mencerminkan personifikasi abdi masyarakat.
- f) Aspek pelayanan publik diwarnai belum melembaganya Standar Pelayanan Minimal (SPM), terutama yang berkaitan dengan kejelasan informasi mengenai prosedur, waktu dan biaya pelayanan.

Sementara itu, survei yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk tentang kinerja birokrasi pelayanan publik di Indonesia pascapelaksanaan otonomi daerah, penelitian tersebut dilakukan di tiga provinsi, yaitu: Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatra Barat dan Sulawesi Selatan. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa masih kuatnya unsur subjektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan, hierarki pelayanan yang panjang, prosedur pelayanan publik yang rumit dan melelahkan, dan ketidakpastian pelayanan publik. Nilai capaian kinerja birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut; akuntabilitas (12,9%), responsivitas (32,0%) (Dwiyanto, dkk, 2012)

Penelitian ini akan mengkaji mengenai pelayanan transportasi dan perumahan yang dilakukan oleh Pemerintah DIY selama tahun 2012. Pada pelayanan transportasi, penelitian ini akan mengkaji pada pelayanan TRANS JOGJA. Selanjutnya, untuk pelayanan perumahan akan mengkaji terkait pelayanan rumah susun sederhana sewa (rusunawa).

TRANS JOGJA merupakan pelayanan alternatif transportasi di DIY yang bertujuan supaya pengguna kendaraan pribadi beralih menggunakan TRANS JOGJA. Namun, hal tersebut belum bisa terwujud, karena hanya sebagian kecil saja yang tertarik untuk beralih menggunakan TRANS JOGJA. Hal ini ditunjukkan oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh *Center for Institution and Management Development* (Cimdev) dari Jurusan Administrasi Negara UGM, yaitu sebagai berikut; sejumlah 53% yang merupakan pengguna angkutan umum (selain TRANS JOGJA), 36% pengguna sepeda motor pribadi, 8.7% pengendara mobil pribadi, dan 1.6% sisanya mengendarai jenis kendaraan lainnya, seperti sepeda (onthel) dan kendaraan dinas.

Sementara itu, hasil penelitian yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika DIY menunjukkan terdapat ketidakpuasan penumpang terhadap pelayanan TRANS JOGJA, terutama persoalan waktu tunggu (ketepatan waktu dan jadwal) dan waktu tempuh TRANS JOGJA. Hanya 27% responden yang merasa pelayanan terhadap waktu tunggu bus sudah baik, sementara 20% merasa cukup, dan 55% sisanya menyatakan kurang baik terhadap pelayanan waktu tunggu bus

sedangkan untuk waktu tempuh 47% merasa kurang baik, 11% merasa cukup, dan 42 persen merasa baik.

Selanjutnya, masalah pelayanan perumahan (rusunawa) yang ada di DIY adalah sebagai berikut: masih cukup tingginya *backlog* penyediaan perumahan, kualitas sanitasi di perumahan yang ada masih banyak belum memenuhi standar kesehatan, prasarana dan sarana utilitas umum lingkungan perumahan masih kurang memadai, belum banyaknya komunitas perumahan yang difasilitasi, dan masih banyak kawasan kumuh yang belum tertata.

## **B. Rumusan Masalah**

B.1.1 Bagaimana akselerasi reformasi birokrasi kualitas pelayanan publik di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **C.1.1 Tujuan**

C.1.1.1 Untuk mendapatkan gambaran mengenai proses akselerasi reformasi birokrasi kualitas pelayanan publik di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012.

### **C.1.2 Manfaat**

C.1.2.1. Manfaat Akademik

C.1.2.1.1 Diharapkan memberi kontribusi positif terhadap

pengembangan studi politik lokal khususnya

mengenai akselerasi reformasi birokrasi untuk menghasilkan layanan publik yang berkualitas.

C.1.2.1.2 Diharapkan juga memberi kontribusi positif dalam pengembangan studi manajemen pelayanan publik khususnya pelayanan transportasi dan perumahan rakyat (rusunawa), sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.

#### C.1.2.2. Manfaat Praktis

C.1.2.2.1 Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan dan perbandingan dalam memahami akselerasi reformasi birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

C.1.2.2.2 Diharapkan hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam memberikan pelayanan publik khususnya tentang pelayanan transportasi dan rusunawa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

#### **D. Sistematika Organisasi Skripsi**

Laporan hasil penelitian ini akan terdiri dari empat (4) Bab yang meliputi pendahuluan, gambaran umum proses reformasi birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas di DIY, reformasi birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 serta penutup. Pada bagian



pendahuluan dijelaskan mengenai latar belakang masalah yang menjadi latar belakang dipilihnya topik ini sebagai skripsi dengan penjelasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, dan metode penelitian.

Pada Bab II menjelaskan tentang gambaran umum akselerasi reformasi birokrasi kualitas pelayanan publik di DIY, yakni profil pemerintahan DIY, profil pelayanan rusunawa dan profil pelayanan TRANS JOGJA. Pada Bab III menguraikan tentang akselerasi reformasi birokrasi kualitas pelayanan publik di DIY Tahun 2012.

Selanjutnya Bab IV merupakan Bab Penutup, yang terdiri dari kesimpulan mengenai akselerasi reformasi birokrasi kualitas pelayanan publik di DIY Tahun 2012 dan rekomendasi sebagai bahan masukan dan solusi dalam memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat.

## **E. Kerangka Teori**

### **E.1.1 Pengertian Birokrasi dan Reformasi Birokrasi**

#### **E.1.1.1 Birokrasi**

Kata "*bureaucratie*" dalam Bahasa Prancis mengalami transliterasi ke dalam berbagai bahasa, sehingga menjadi istilah politik internasional, misalnya menjadi "*Burokratie*" (Jerman), "*Burocrazia*" (Italia), dan "*Bureaucracy*" (Inggris). Setelah itu segera muncul pula derivasi (turunan)

kata birokrasi misalnya: birokrat, birokratik, birokratisma, birokratis, serta

birokratisasi. Menurut Kamus Perancis, Birokrasi adalah “Kekuasaan & pengaruh dari para kepala & staf biro pemerintahan”. Kamus Jerman birokrasi adalah “Wewenang/kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya merebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri. Kamus Italia, “Suatu kata baru, yang artinya kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan” (Albrow, 2005: 3-4).

Menurut Weber (dalam Harmon, 1986: 69-71) birokrasi adalah organisasi yang paling cocok bagi masyarakat modern untuk menciptakan efisiensi dalam kehidupan mereka. Kecocokan ini bermula dari landasan pembangunan birokrasi di atas nilai dan sumber kekuasaan yang bersifat “*legal-rational*”. Oleh karena itu, diharapkan tidak mengenal terjadinya diskriminasi bagi setiap warganya.

Tipe ideal birokrasi (*ideal type of bureaucracy*), Max Weber menyatakan beberapa karakteristik birokrasi. *Pertama*, birokrasi akan selalu mencerminkan hirarki yang terumuskan dengan baik. Hirarki ini antara lain menunjukkan jenjang kewenangan yang berimplikasi pada berlangsungnya proses atasan dan bawahan. *Kedua*, birokrasi juga ditandai oleh adanya sistem aturan yang menegaskan hak dan kewajiban setiap pemegang jabatan. Aturan ini dimaksudkan untuk memudahkan proses-proses dan hubungan kerja antar pemegang jabatan, disamping menjadi rujukan akuntabilitas bagi setiap pemegang jabatan tersebut. *Ketiga*, birokrasi juga selalu menampilkan sistem prosedur, yang bertujuan memberikan kejelasan bagaimana suatu pekerjaan diselesaikan dalam

bentuk tahap-tahap penyelesaian dan saling keterkaitan antar kegiatan. *Keempat*, sebagai upaya menjamin tidak terjadinya diskriminasi, birokrasi juga mendorong berkembangnya hubungan yang bersifat impersonalitas. Hubungan antar orang dan antar tugas adalah hubungan yang obyektif, bersifat legal-rasional. Birokrasi menghindari terjadinya hubungan, baik yang berbasis *spoil system* maupun yang berbasis nepotisme. *Kelima*, birokrasi juga mensyaratkan berlangsungnya seleksi dan promosi personil atas dasar pertimbangan kompetensi.

Menurut pandangan Weber ada 8 (delapan) proposi tentang penyusunan sistem otoritas legal, yaitu:

- a) Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan.
- b) Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi.
- c) Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complain*).
- d) Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal.
- e) Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi.

f) Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya

- g) Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadi kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.
- h) Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administratif birokratik (Albrow, 2005: 44-45).

Dalam buku *Bureaucracy and Political development* (1963), J.T. Dorsey secara khas mendefinisikan birokrasi sebagai “komponen sistem politik, baik administrasi pemerintahan sipil ataupun publik”. Cole dalam bukunya *The Canadian Bureaucracy* (1949), birokrasi diartikan sebagai berikut:

“istilah birokrasi di sini tidak digunakan dalam arti yang tercela (*individiuous*), tetapi sekadar mengacu kepada suatu kelompok umat manusia atau para pekerja yang menjalankan fungsi tertentu yang dianggap penting oleh suatu masyarakat.”

Morstein Marx (1957) mengklasifikasikan birokrasi menjadi 4 (empat) tipe, yaitu: 1) birokrasi Guardian (pelindung), seperti yang ada di Cina tradisional atau Prussia; 2) birokrasi Kasta, yang mendasarkan rekrutmen hanya dari satu kelas; 3) birokrasi Patronase, seperti yang ada di Inggris abad ke-19, dan 4) birokrasi Merit, yang berkecenderungan pada kelas menengah dan mencirikan masyarakat-masyarakat Barat modern. Eisentadt lebih lanjut dalam *The Political of Empires* (1963), menyusun klasifikasi birokrasi menurut keterlibatannya dalam proses politik yaitu:

- a) Birokrasi sebagai abdi utama bagi penguasa dan strata sosial yang utama
- b) Sepenuhnya tunduk pada penguasa
- c) Bersifat otonom dan berorientasi pada keuntungan sendiri
- d) Berorientasi pada diri sendiri, tetapi secara umum juga melayani negara (*polity*) ketimbang pada strata tertentu.

(Albrow, 2005: 32-33)

Sementara itu, menurut pandangan Ndraha (dalam Ali, 2012: 148) dalam kaitannya dengan istilah birokrasi, yaitu:

- a) Birokrasi diartikan sebagai “*government by bureau*”, yaitu pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat pemegang kekuasaan, pemerintah atau pihak atasan dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun privat.
- b) Birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu sikap kaku, macet, berliku-liku, dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa.
- c) Birokrasi sebagai tipe ideal organisasi, biasanya birokrasi dalam arti ini bermula pada teori Max Weber tentang sosiologik rasionalisasi aktivitas kolektif.

Menurut Peter Al Blau dan Charles H. Page (dalam Sinambela, 2011: 66) birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe organisasi untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan

cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Birokrasi menurut Sayre (dalam Sinambela, 2011: 70) memiliki ciri-ciri; spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas, badan perundang-undangan, sistem pelaporan, dan personel dengan keterampilan dan peranan khusus.

Birokrasi diartikan juga sebagai organisasi pemerintah daerah yang disusun dalam struktur dan hirarki organisasi. Albrow (dalam Ali 2012: 148-149) menyatakan bahwa birokrasi pemerintah daerah merupakan organisasi yang menjalankan kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah. Lebih lanjut, Albrow (dalam Ali 2012: 149) mengatakan ciri-ciri utama birokrasi ideal, yaitu:

- a) Adanya suatu struktur hirarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi.
- b) Adanya serangkaian porsi-porsi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab yang tegas.
- c) Adanya aturan-aturan dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya.
- d) Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karier dengan promosi yang didasarkan atas dasar kualifikasi dan penampilan atau kinerja.

Menurut Heywood (dalam Setiyono, 2012: 38), tugas dan peranan birokrasi dalam suatu negara mencakup empat fungsi utama, yaitu:

- a) melaksanakan tugas administratif (*carrying out administration*)
- b) memberikan masukan dan nasihat dalam pembuatan kebijakan (*offering policy advise*)
- c) melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan (*articulating and aggregating interests*)
- d) menjaga stabilitas politik (*maintaining political stability*).

Secara umum fungsi pokok birokrasi dalam negara adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat rakyat dalam mencapai tujuan ideal suatu negara. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok (Rashid, dalam Setiyono, 2012: 82), yaitu:

- a) memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat, seperti memberikan pelayanan perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk;
- b) melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik seperti melakukan pembinaan

pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan; dan

- c) menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan, dan telekomunikasi, serta perdagangan.

Sementara itu, menurut pandangan Ratminto dan Atik (2012: 120) ciri-ciri birokrat di Indonesia sebagai berikut:

- a) Lebih mementingkan kepentingan pimpinan daripada kepentingan klien atau pengguna jasa
- b) Lebih merasa sebagai abdi negara daripada abdi masyarakat
- c) Meminimalkan resiko dengan cara menghindari inisiatif
- d) Menghindari tanggungjawab
- e) Menolak tantangan
- f) Tidak suka berkreasi dan berinovasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Menurut pandangan Eko Prasajo, ada empat sumber penyakit birokrasi di Indonesia, yaitu; *Pertama*, budaya menguasai bukan melayani publik dalam birokrasi yang diakibatkan proses pengisian jabatan-jabatan dalam birokrasi berdasarkan kedekatan dengan penguasa. *Kedua*, ketidakmampuan melayani dalam birokrasi karena proses penerimaan pegawai dilakukan dengan cara-cara tidak profesional dan sarat kepentingan. *Ketiga*, adanya kerusakan moral dalam birokrasi yang selalu memiliki mendasarkan yang dari proyek-proyek yang dilakukan. *Keempat*



partai politik menganggap birokrasi sebagai sumber uang (Kompas, 1 Juli 2009).

Fadel Muhammad (dalam Winarno, 2012: 405-406) mengatakan bahwa birokrat ditipologikan sebagai seorang yang mengejar *protected job security*, mendapatkan bulanan yang teratur dan pensiun yang nyaman daripada orang yang berdedikasi dalam mewujudkan *public good* yang berkualitas. Mereka cenderung memiliki etos kerja sangat berhati-hati, membabi buta pada peraturan, *risk adverse*, hanya bekerja dibelakang meja dan tidak menyukai tantangan. Etos ini harus diubah dengan mencitrakan birokrasi dan pegawai sebagai inovator yang agresif, kreatif, dan memiliki wawasan yang beragam, serta mampu memecahkan masalah secara imajinatif.

#### **E.1.1.2 Reformasi Birokrasi**

Menurut Miftah Thoha (2011: 106-107), faktor-faktor yang bisa mendorong timbulnya reformasi birokrasi pemerintah adalah:

- a) Adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan;
- b) Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional;
- c) Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis

- d) Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan.

Reformasi birokrasi adalah upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan efektivitas, efisien dan akuntabilitas.

Reformasi birokrasi berarti (Sedarmayanti, 2010: 71-72):

- a) Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak)
- b) Perubahan penguasa menjadi pelayan
- c) Mendahulukan peranan dari wewenang
- d) Tidak berpikir hasil produksi tetapi hasil akhir
- e) Perubahan manajemen kinerja
- f) Pantau percontohan reformasi birokrasi, mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan professional, bebas dari KKN melalui:

- 1) Penataan kelembagaan, struktur organisasi ramping dan flat (tidak banyak jenjang hierarkis dan struktur organisasi lebih dominan pemegang jabatan profesional/fungsional daripada jabatan struktural).
- 2) Penataan ketatalaksanaan, mekanisme, sistem, dan prosedur sederhana/ringkas, simpel, mudah, dan akurat melalui optimalisasi penggunaan TIK, serta memiliki kantor, sarana dan prasarana kerja memadai.

- 3) Manajemen SDM, agar bersih sesuai kebutuhan organisasi dari segi kuantitas dan kualitas (professional, kompeten, beretika, berkinerja tinggi, dan sejahtera).
- 4) Akuntabilitas, kinerja berkualitas, efektif, efisien, dan kondusif.
- 5) Pelayanan dan kualitas pelayanan, pelayanan prima (cepat, tepat, adil, konsisten, transparan), memuaskan pelanggan dan mewujudkan *good governance*.

Menurut Sofyan Effendi (dalam Sedarmayanti, 2010:72), yang perlu diperhatikan dalam melakukan reformasi sektor publik adalah sebagai berikut:

- a) Reformasi sektor publik harus lebih diarahkan kepada peningkatan kemampuan, profesionalisme, dan netralitas birokrasi publik guna mengurangi kekaburan peranan politik antara birokrat dan politisi.
- b) Intervensi pemerintah yang terlalu besar dalam kegiatan ekonomi terbukti mengandung penuh keterbatasan dan menyebabkan inefisiensi besar.

Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk meningkatkan profesionalisme dan integritas birokrasi pemerintah melalui penguatan peraturan perundang-undangan, perubahan perilaku, penataan organisasi

penataan tatalaksana, penerapan budaya organisasi, penataan manajemen SDM aparatur, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberantasan praktek KKN, penerapan sistem monitoring, evaluasi kinerja dan pengawasan birokrasi yang semakin melibatkan partisipasi masyarakat.

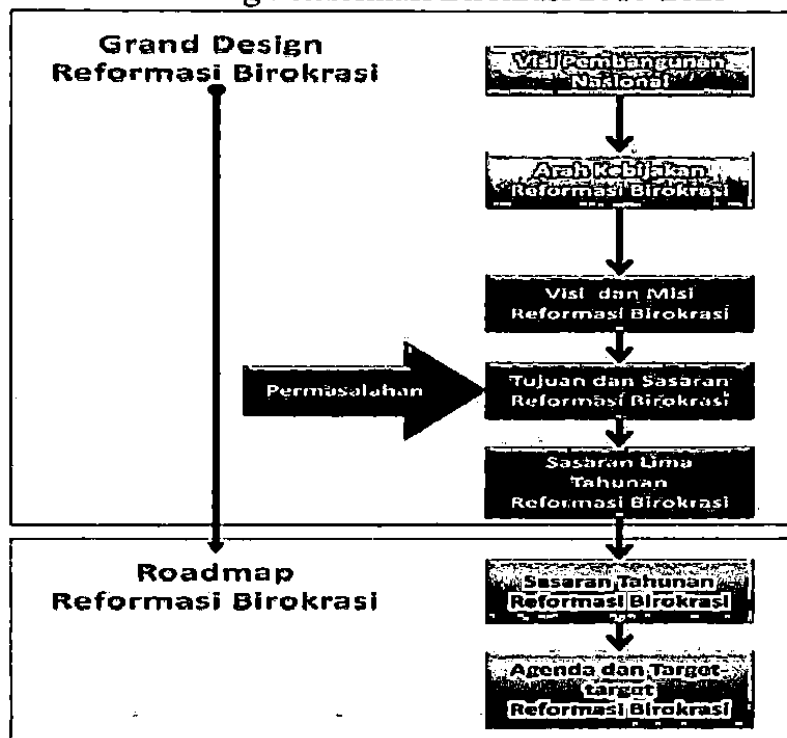
Sementara itu, sasaran dari reformasi birokrasi adalah meningkatnya kinerja birokrasi yang berorientasi hasil melalui perubahan secara terencana, bertahap, dan terintegrasi dari berbagai komponen strategis birokrasi pemerintah berikut: (1) landasan hukum dan regulasi; (2) organisasi; (3) tatalaksana; (4) manajemen SDM aparatur; (5) pola pikir, budaya organisasi, dan nilai dasar aparatur; (6) integritas aparatur; (7) sistem pengawasan intern dan akuntabilitas kinerja; (8) kualitas pelayanan publik; (9) sistem monitoring dan evaluasi kinerja, dan pengelolaan pengetahuan reformasi birokrasi.

Pemerintah melalui Perpres Nomor 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, telah membuat pedoman-pedoman yaitu berupa *Grand Design* dan *Roadmap* dalam melakukan reformasi birokrasi. *Grand Design* Reformasi Birokrasi adalah rancangan induk untuk kurun waktu 2010-2025 yang berisi langkah-langkah umum penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan manajemen sumber daya manusia aparatur, penguatan sistem pengawasan intern, penguatan akuntabilitas, pemberantasan praktek KKN, peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemberantasan

praktek KKN. Disusunnya *Grand Design* reformasi birokrasi dengan tujuan sebagai berikut:

- a) Menjadi instrumen yang menghubungkan antara arah kebijakan reformasi birokrasi sebagaimana dinyatakan dalam RPJP 2005-2025 dengan langkah-langkah operasionalnya, utamanya periode 2010-2014.
- b) Menjadi kerangka dasar dalam menyusun langkah-langkah yang lebih rinci (*road map*) reformasi birokrasi selama periode lima tahunan secara nasional.

Gambar 1.1  
*Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025



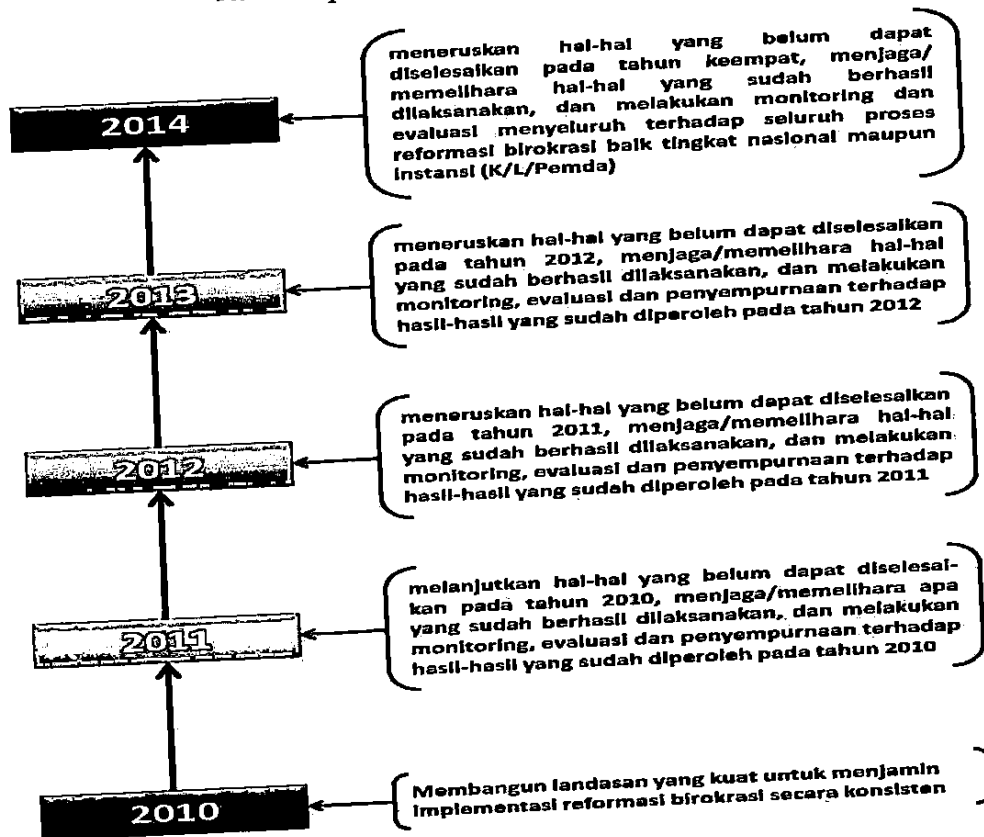
Sumber: Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025

*Roadmap* Reformasi Birokrasi sebagai bentuk operasionalisasi

*Grand Design* Reformasi Birokrasi merupakan rencana rinci reformasi

birokrasi dari satu tahapan ke tahapan lain selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas. Sasaran tahun pertama (2010) akan menjadi dasar bagi sasaran tahun berikutnya, demikian seterusnya. *Road map* reformasi birokrasi berfungsi untuk memberikan kejelasan arah, acuan dan persamaan persepsi mengenai langkah-langkah operasional reformasi birokrasi baik di K/L maupun di pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi di masing-masing instansinya.

Gambar 1.2  
Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014



Sumber: Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014

### **E.1.2 Akselerasi Reformasi Birokrasi**

Menurut Eko Prasajo (2012) bahwa strategi akselerasi reformasi birokrasi diarahkan untuk menyelesaikan lima persoalan dalam birokrasi yaitu; *Pertama*, struktur organisasi yang tambun baik di Kementerian/Lembaga maupun Pemerintahan Daerah agar menjadi efisien mengurangi tumpang tindih dan efektifnya fungsi-fungsi pelayanan, pemerintahan dan pembangunan. *Kedua* adalah kompetensi sumber daya aparatur. Birokrasi Indonesia mengalami sindrom *overstaff* sekaligus *understaff*, namun kompetensi tertentu tidak tersedia.

*Ketiga* adalah ketidaksesuaian berbagai subsistem administrasi negara, yaitu antara sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem pengadaan barang dan jasa, sistem deliveri pelayanan publik sampai sistem pelaporan akuntabilitas kinerja. Berbagai incompatibilitas sistem ini menyebabkan sulitnya mengukur *outcome* dan *impact* dari seluruh rangkaian penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

*Keempat* masih buruknya kualitas sebagian besar pelayanan publik. Selain tidak memiliki kejelasan standar operasi, pelayanan publik di Indonesia juga dicirikan oleh banyaknya pungutan dan tidak tanggapnya para birokrat terhadap hak-hak konstitusional warga negara yang harus dilayani. Mekanisme pengaduan masyarakat hanya tersedia secara formal tetapi tidak memiliki tindak lanjut perbaikan. *Kelima* dalam birokrasi di Indonesia adalah banyaknya tumpang tindih peraturan perundang-

undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Hal ini menyebabkan sulitnya koordinasi dan kerjasama antar instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah.

Percepatan reformasi birokrasi diarahkan untuk mengurangi berbagai persoalan dasar birokrasi yang saat ini eksis. Persoalan-persoalan itu antara lain:

- a) Penataan organisasi kementerian/lembaga dan pemerintahan daerah. Hal ini bertujuan untuk mengurangi tumpang tindih antar struktur di internal kementerian/Lembaga/Pemda. Penataan organisasi juga akan dilakukan melalui pemangkasan struktur eselon 3 dan 4 secara bertahap dan selektif.
- b) Penataan jumlah dan distribusi pegawai melalui penghitungan kembali beban kerja dan kebutuhan aparatur sipil negara untuk masing-masing Instansi Pemerintah. Formasi hanya diberikan jika ada perhitungan beban kerja dan perencanaan pegawai.
- c) Sistem seleksi dan promosi jabatan secara terbuka dengan mempergunakan bantuan teknologi dan *assessment center*.
- d) Peningkat profesionalisme aparatur melalui penetapan standar kompetensi, uji kompetensi, diklat berbasis kompetensi, pengukuran kinerja hingga penguataan jabatan fungsional. Sistem ini akan diintegrasikan dalam *integrated competence based human resource management*.



- e) Penguatan *e-government* dengan membentuk *government resource management system* yang mengintegrasikan sistem perencanaan, penganggaran hingga pelaporan kinerja.
- f) Perbaikan kualitas pelayanan dengan membangun standar pelayanan publik, indeks kepuasan masyarakat, serta sistem pengaduan dan penanganan keluhan masyarakat secara nasional.
- g) Perbaikan sistem akuntabilitas dan integritas aparatur negara melalui zona integritas yaitu pelaporan harta kekayaan yang diperluas, penegakkan kode etik, penanganan konflik kepentingan, *whistle blower system*, *post employment policy*, serta penelusuran transaksi rekening yang tidak wajar.
- h) Perbaikan sistem penggajian, sistem kesejahteraan dan sistem pensiun bagi aparatur sipil negara.
- i) Peningkatan efisiensi pemerintahan dengan pengaturan kembali penggunaan sarana, prasarana, fasilitas dinas dan fasilitas jabatan. Melalui strategi dasar percepatan ini, reformasi birokrasi diharapkan tidak saja menjadi wacana, tetapi dapat diwujudkan dalam rangka membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan negara.

### **E.1.3 Pelayanan Publik**

Pemahaman makna publik dalam pelayanan publik perlu dipahami,

baik dalam perkembangan historis atau latar belakang munculnya dan

aplikasinya di dalam manajemen publik. Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, konsep “publik” bermakna luas daripada hanya “*government*” (pemerintah saja), seperti keluarga, rukun tetangga, organisasi non pemerintah, asosiasi, pers dan bahkan organisasi sektor swasta. Luasnya makna publik, maka nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan, etika, patriotism dan *responsiveness* menjadi kajian penting di samping nilai-nilai efisiensi dan efektivitas (Nurmandi, 2010:1).

Konsep pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warga negaranya merupakan amanah konstitusi dimana warga negara tidak hanya ditempatkan sebagai pelanggan (*customer*), namun lebih ditempatkan sebagai pemilik yang dapat mempengaruhi arah dan bentuk pelayanan yang akan diselenggarakan. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pelayanan publik diharapkan mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan, mendapat pelayanan yang

perlakuan jujur dan terus terang (Sedarmayanti, 2010: 244-245). Menurut pandangan Nisjar (dalam Sedarmayanti, 2010: 244) karakteristik pelayanan yang harus dimiliki organisasi pemberi layanan adalah sebagai berikut:

- a) Prosedur pelayanan harus mudah dimengerti, mudah dilaksanakan, sehingga terhindar dari prosedur birokratik yang sangat berlebihan, berbelit-belit.
- b) Pelayanan diberikan dengan kejelasan dan kepastian bagi pelanggan.
- c) Pemberi pelayanan diusahakan agar efektif dan efisien.
- d) Pemberi pelayanan memperhatikan kecepatan dan ketepatan waktu yang ditentukan.
- e) Pelanggan setiap saat mudah memperoleh informasi berkaitan dengan pelayanan secara terbuka.
- f) Dalam melayani, pelanggan diperlakukan motto: "*customer is king and customer is always right*".

Menurut B. Libois, prinsip pelayanan publik ada tiga, yaitu kontinuitas, kesetaraan, dan adaptif. Kontinuitas dipahami sebagai tidak boleh berhenti sama sekali meskipun ada pemogokan, bencana alam. Jadi pelayanan tetap dijalankan (setidaknya pelayanan minimum). Kesetaraan berarti tidak adanya diskriminasi dalam hal memberikan pelayanan, baik isi maupun identitasnya. Adaptif berarti selalu mengikuti perkembangan kebutuhan sosial. Prinsip adaptif pada dasarnya mau menanggapi

keseimbangan pelayanan publik antara kolektivisme dan liberalism ekonomi (tuntutan pasar) agar bisa mencapai tujuan kolektif (Haryatmoko, 2011: 16).

#### **E.1.3.1 Pendistribusian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik memiliki sasaran yang bersifat umum aparaturnya penyelenggara pelayanan publik tidak dapat memilih siapa yang dapat dilayani atau siapa yang tidak dapat dilayani. Pollit and Bouckaert (dalam Bovaid and Loffler, 2003), menjelaskan bahwa selain penyelenggara pelayanan publik tidak dapat memilih siapa yang harus mereka layani, dalam arti mereka harus dapat memberikan pelayanan publik dalam kerangka *public sector*. Untuk itu penyelenggara pelayanan publik harus mampu mendistribusikan layanan publik secara merata baik bagi seluruh masyarakat maupun secara kewilayahan.

Pendistribusian layanan ini menurut HMSO (dalam Bovaird and Loffler, 2003) bahwa sasaran masyarakat harus diperlakukan secara terbuka, informatif, merata, transparan, tidak diskriminasi dan mudah diakses. Penerima pelayanan publik perlu diberitahu tentang informasi terkait mekanisme pelayanan publik, bagaimana masyarakat menjadi target pelayanan mereka dan bagaimana kepastian tentang waktu dalam pelayanan yang mereka dapat.

Lebih luas Loffler (2001) menjelaskan bahwa penyelenggara pelayanan publik perlu memperhatikan elemen-elemen dalam mencapai

- a) *Leadership*
- b) *Policy and strategy making*
- c) *People management*
- d) *Partnerships and resources*
- e) *Processes*
- f) *People results*
- g) *Customer results*
- h) *'impact on society' results*
- i) *Key organizational results*

Dari 9 unsur diatas dapat dibedakan dalam dua ranah. Ranah yang pertama terkait organisasi. Ranah yang kedua terkait orang-orang yang dilayani. Dalam ranah organisasi dapat diketahui bahwa keberhasilan dalam melakukan layanan publik dapat ditinjau dari aspek kepemimpinan, kebijakan dan pembuatan strategi, jaringan dan sumberdaya, serta proses. Kemudian pada ranah masyarakat yang dilayani menunjukkan pada pentingnya hasil dari pelayanan, bagaimana membagi sasaran-sasaran pelayanan, dampak layanan pada masyarakat dan hasil layanan.

Lebih lanjut menurut Bovaird (2003), bahwa salah satu upaya untuk mencapai perbaikan pelayanan publik dengan fokus pada bagaimana birokrasi layanan publik mampu memperbaiki layanan publik secara merata. Dari perspektif tersebut penyelenggara layanan publik bukan hanya yang mampu memberikan layanan publik, tetapi juga penyelenggara layanan publik yang mampu melakukan adaptasi terhadap aksesibilitas

termasuk salahsatunya bagaimana mengalokasikan layanan publik berdasarkan sektor dan spasial bagi masyarakat (Bovaird, 2003).

Penyelenggara layanan publik harus memahami unsur syarat kelayakan bagi penerima layanan publik. Menurut Porter (1985) aktivitas organisasi layanan publik dimulai dengan beberapa tahap sebagai berikut:

- a) *Service design*
- b) *Service promotion*
- c) *Needs assessment*
- d) *Service delivery*
- e) *Service review*

Dalam rangkaian 5 (lima) tahapan tersebut pendistribusian layanan publik masuk dalam tahap *service delivery*. Dalam *service delivery* penyelenggara layanan publik perlu melakukan hal-hal tersebut dibawa ini:

- a) *to unsure, through their supply chain, that they have high-quality inputs, of which the most important in the public sector is staff (highlighting the importance of relationships with staff training and development organizations, for example)*
- b) *to unsure that their services are well designed to meet the needs of service users and other affected stakeholders (highlighting the importance of market research organizations and co-planning with prospective service users)*

*c) to unsure that the holistic needs of service users are met, and not just those needs in which each organization specializes (highlighting the importance of partnership planning and the delivery of 'seamless services')*

*d) to unsure that impact of services on the client is as high as possible (so that advice to service users, particularly that given by current or past users of the service 'expert clients' or 'expert patients' can be very valuable)*

Dalam *services delivery* yang perlu diperhatikan adalah adanya pelatihan staf dan pengembangan organisasi. Penyelenggara pelayanan publik harus merancang pelayanan publik sesuai kebutuhan masyarakat penerima pelayanan dan masyarakat lain yang terkena dampak pelayanan tersebut, kebutuhan holistik masyarakat pengguna jasa dapat dipenuhi, serta dampak dari pelayanan publik untuk masyarakat penerima pelayanan setinggi mungkin. Oleh karena itu, masukan dari masyarakat penerima pelayanan publik sangat penting untuk dijadikan pertimbangan dalam memberikan pelayanan publik yang sesuai kebutuhan mereka.

#### **E.1.3.2 Profesionalisasi Pelayanan Publik**

Profesionalisasi pelayanan publik merujuk pada teori tentang *professionalism in public service* (Farazmand, 1997: 304-318) menjelaskan bahwa profesionalisasi dalam pelayanan publik muncul karena adanya krisis di dalam citra pelayanan publik. Dalam administrasi pemerintahan modern, *public service* menjadi perhatian utama

Profesionalisasi *public service* memiliki keerbatasan-kerterbatasan ketika nilai dan komitmen dari penyelenggara pelayanan publik tidak mendasarkan diri pada standar pelayanan publik.

Max Weber (dalam Farazmand, 1997) menyebutkan bahwa profesionalisasi pelayanan publik dalam administrasi pemerintah modern memiliki karakteristik:

1. Diperlakukannya *merit system*
2. Adanya spesialisasi
3. Adanya sistem *check and balance*
4. Efisiensi
5. *Economy*
6. Efektivitas

Ini menunjukkan bahwa kriteria profesionalisasi pelayanan publik menunjukkan pada standar nilai dan etika pelayanan publik yang harus dimiliki aparatur penyelenggara pelayanan publik. Dikatakan bahwa profesionalisasi pelayanan publik memerlukan kemampuan aparatur pemerintah untuk mencapai kinerja, efisiensi, efektivitas, obyektivitas, integritas dan kohesi didalam pelayanan publik.

Cooper (dalam Farazmand, 2002) menjelaskan bahwa "*professional values asserts that professional standards serve the broad public interest. Therefore, they are responsive to societal need*". Ini bermakna bahwa kemampuan penyelenggara pelayanan publik untuk memahami pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat



sangat penting disamping itu aparatur penyelenggara pelayanan publik juga harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini kemampuan profesional layanan publik ditunjukkan dengan adanya penyediaan layanan publik sesuai kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya dalam Farazmand (2002), juga dijelaskan prinsip-prinsip tentang profesionalisasi layanan publik, yaitu:

- 1) *Ethical education*
- 2) *Preservation of professional and personal integrity*
- 3) *Prudence*
- 4) *Public spirit*
- 5) *Avoid and prevent problems causing public service crises*
- 6) *Be a responsible administrator*
- 7) *Promote the common good*
- 8) *Be competent and fair*
- 9) *Follow and enforce the professional code of ethics*
- 10) *Establish and affirm professional identity*
- 11) *Avoid unethical dilemmas*
- 12) *Act morally and ethically*
- 13) *Combat corruption*
- 14) *Develop and internalize a sense of total*
- 15) *View citizens as valued human beings*

Dari seluruh prinsip profesionalisasi didalam *public service* ada

beberapa hal yang dapat diamati sebagai prinsip yang sangat utama yaitu

*"Preservation of professional and personal integrity"*, ini bermakna profesionalisasi pelayanan publik perlu mendapat tempat didalam organisasi penyelenggara pelayanan publik melalui aparatur yang memiliki kemauan untuk berlaku profesional dan memiliki integritas. Profesionalisasi pelayanan publik yang dilakukan secara bertanggungjawab merupakan unsur penting yang membentuk tercapainya profesionalitas pelayanan publik. Prinsip yang lain seperti adanya pendidikan etika menuntut bahwa penyelenggara pelayanan dalam menyelenggarakan pelayanan publik perlu memiliki perilaku dan pemikiran yang berpegang pada moral. Prinsip *prudence* bermakna aparatur penyelenggara pelayanan publik perlu berhati-hati dalam melaksanakan kontrol, melakukan diskresi, membuat keputusan tentang layanan publik dalam situasi yang melingkupinya. Prinsip *public spirit* bermakna penyelenggara pelayanan publik harus mengutamakan kepentingan publik.

Dalam menempatkan pelayanan publik diatas kepentingan pribadi perlu dilandasi dengan mengutamakan kebutuhan masyarakat dan kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara pelayanan publik. Prinsip yang juga penting adalah bahwa penyelenggara pelayanan publik harus menghindari konflik dalam pelayanan publik. Pelayanan publik harus dijauhkan dari kepentingan-kepentingan yang dapat mengarah pada tindakan-tindakan korupsi. Selanjutnya prinsip penyelenggaraan pelayanan publik yang bertanggungjawab menunjukkan bahwa aparatur

penyelenggara pelayanan publik perlu memiliki etika tanggungjawab dan menunjukkan kemampuan melaksanakan tugasnya secara maksimal. Prinsip mengutamakan kepentingan masyarakat menghendaki bahwa waktu, keahlian, dan pengetahuan penyelenggara pelayanan publik di arahkan untuk membangun layanan publik yang berpihak pada kepentingan masyarakat banyak terutama kelompok miskin.

Berdasarkan teori-teori diatas, pada variabel akselerasi reformasi birokrasi merujuk pada teorinya Eko Prasajo tentang strategi akselerasi reformasi birokrasi. Eko Prasajo (2012) menjelaskan bahwa strategi akselerasi reformasi birokrasi diarahkan untuk mengatasi beberapa persoalan, yaitu sebagai berikut: 1) Struktur organisasi, 2) Kompetensi aparatur birokrasi, 3) Pelayanan Publik, 4) Sistem, serta 5) Regulasi. Dari 5 (lima) persoalan tersebut, dalam penelitian ini hanya fokus mengenai pelayanan publik.

Sementara itu, pada variabel kualitas pelayanan publik akan mengkaji pada aspek pendistribusian dan profesionalisasi pelayanan publik. Pada aspek pendistribusian pelayanan publik merujuk pada teori menurut HMSO (dalam Bovaird and Loffler, 2003). Berdasarkan teori tentang pendistribusian pelayanan publik menurut HMSO, bahwa pendistribusian pelayanan publik meliputi beberapa indikator, yaitu sebagai berikut: mekanisme pelayanan, target pelayanan, kepastian waktu pelayanan. Sedangkan pada aspek profesionalisasi pelayanan publik merujuk pada teorinya Cooper (dalam Farazmand, 2002) dan teorinya

Farazmand (1997). Dalam aspek ini akan menggunakan 2 (dua) indikator profesionalisasi pelayanan publik menurut Cooper, yaitu meliputi: kesesuaian pelayanan publik dengan harapan masyarakat dan ketersediaan pelayanan publik, serta 1 (satu) indikator profesionalisasi pelayanan publik menurut Farazmand, yaitu: standar pelayanan publik.

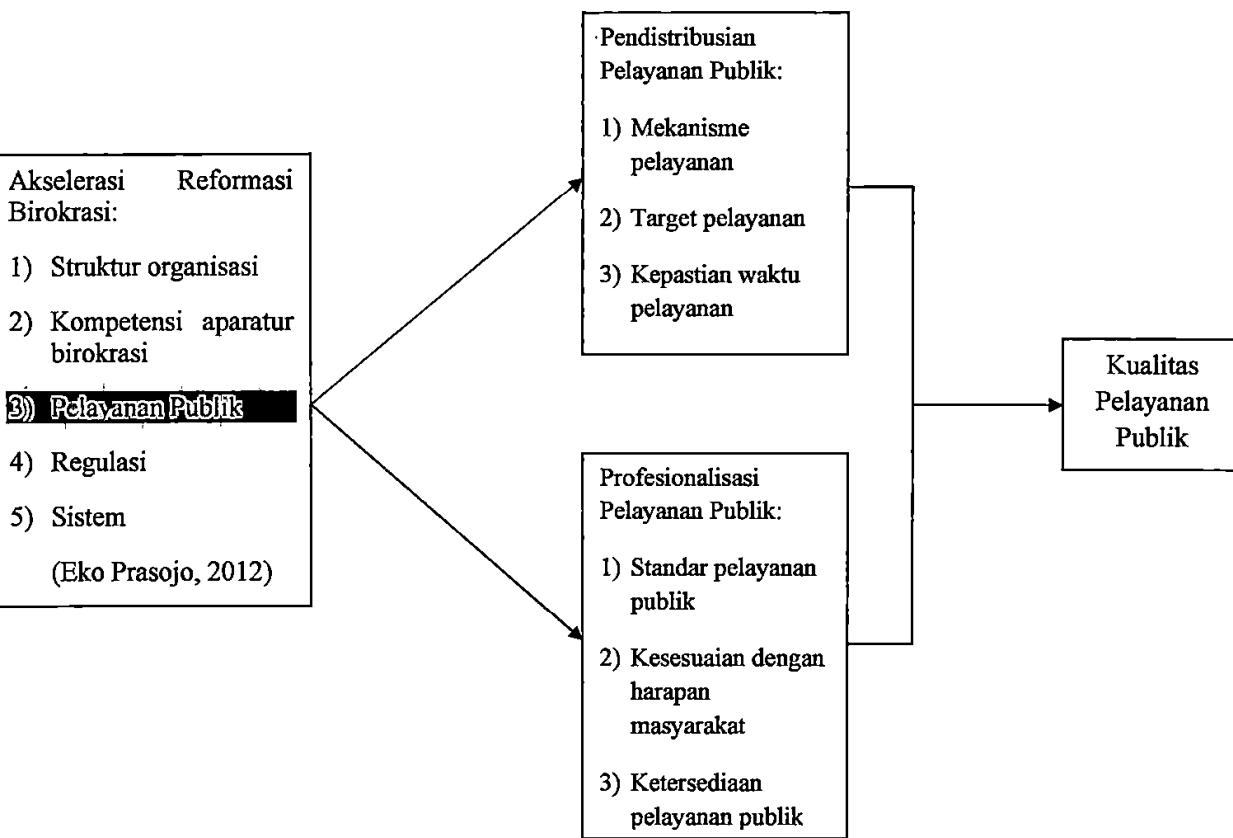
#### **F. Kerangka Pemikiran Penelitian**

Dalam penelitian ini terdapat 2 (dua) variabel, yaitu akselerasi reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik. Pada variabel akselerasi reformasi birokrasi merujuk pada teorinya Eko Prasajo. Eko Prasajo menjelaskan bahwa strategi akselerasi reformasi birokrasi diarahkan untuk mengatasi beberapa persoalan dalam birokrasi, yaitu sebagai berikut: struktur organisasi, kompetensi aparatur birokrasi, pelayanan publik, sistem, dan regulasi. Dari 5 (lima) variabel tersebut, penelitian ini hanya akan mengkaji akselerasi reformasi birokrasi pada variabel pelayanan publik. Dalam variabel ini akan mengidentifikasi sejauhmana akselerasi reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatasi persoalan-persoalan pelayanan publik. Sehingga penyelenggara pelayanan publik dalam memberikan pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat.

Sementara itu, pada variabel kualitas pelayanan publik fokus pada aspek pendistribusian dan profesionalisasi pelayanan publik. Dalam aspek ini akan mengidentifikasi pendistribusian dan profesionalisasi pelayanan

publik pada 2 (dua) bidang pelayanan, yaitu TRANS JOGJA dan perumahan rakyat (rusunawa). Pada aspek pelayanan ini yang menjadi obyek utama adalah masyarakat pengguna jasa pelayanan publik bidang pelayanan tersebut. Sehingga dapat diketahui apakah pendistribusian dan profesionalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah DIY pada Tahun 2012 sudah tepat/sesuai dengan harapan masyarakat atau

**Gambar .13**  
**Kerangka Pikir Penelitian**



## **G. Definisi Konseptual**

Fokus dalam penelitian ini pada konsep akselerasi reformasi birokrasi pada domain perilaku birokrasi sehingga definisi konseptual adalah sebagai berikut:

G.1.1 Akselerasi Reformasi Birokrasi adalah suatu proses percepatan untuk merubah bentuk birokrasi yang lama dengan yang bentuk birokrasi yang baru sehingga aparatur mampu bekerja secara lebih profesional, efektif, dan akuntabel dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

G.1.2 Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan dalam rangka penyediaan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

## **H. Definisi Operasional**

Untuk memudahkan dalam menganalisis data maka perlu diberikan batasan-batasan dan gejala-gejala yang diidentifikasi dengan tujuan untuk menjawab masalah penelitian.

### **H.1.1 Akselerasi reformasi birokrasi**

Variabel akselerasi reformasi birokrasi merujuk pada teori tentang strategi akselerasi reformasi. Eko Prasajo (2012) menjelaskan bahwa strategi akselerasi reformasi birokrasi diarahkan untuk mengatasi beberapa persoalan dalam birokrasi, yaitu: struktur organisasi, kompetensi SDM, Sistem, kualitas pelayanan publik, dan regulasi. Dari 5 (lima) persoalan tersebut, penelitian ini hanya akan mengkaji pada persoalan kualitas

pelayanan publik yang diidentifikasi dari aspek pendistribusian dan profesionalisasi pada pelayanan Rusunawa dan TRANS JOGJA.

### **H.1.2 Kualitas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dalam penelitian ini, hanya fokus pada 2 (dua) aspek pelayanan publik, yaitu: pendistribusian dan profesionalisasi pelayanan publik.

#### **1) Pendistribusian layanan publik**

- ❖ Mekanisme pelayanan
- ❖ Target pelayanan
- ❖ Kepastian waktu pelayanan

#### **2) Profesionalisasi layanan publik**

- ❖ Standar pelayanan publik
- ❖ Kesesuaian dengan harapan masyarakat
- ❖ Ketersediaan pelayanan publik

## **I. Metode Penelitian**

### **I.1.1 Jenis Penelitian**

Metode dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dan kuantitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2012: 6). Penelitian kualitatif



memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) data penelitian diperoleh secara langsung dari lapangan, dan bukan dari laboratorium atau penelitian yang terkontrol; (2) penggalan data dilakukan secara alamiah, melakukan kunjungan pada situasi-situasi alamiah subyek; dan (3) untuk memperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, peneliti wajib mengembangkan situasi dialogis sebagai situasi ilmiah (Agus Salim, 2006:4).

Sementara itu, penelitian kuantitatif lebih menekankan pada angka yang dapat menghasilkan data yang didapatkan dari hasil penyebaran kuesioner kepada responden. Penggunaan metode tersebut bertujuan untuk mendapatkan informasi lebih akurat dari responden terkait pendistribusian dan profesionalisasi pelayanan publik khususnya pelayanan rusunawa dan TRANS JOGJA di DIY.

### **I.1.2 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) DIY, Biro Organisasi Sekretariat Daerah DIY, Badan Kepegawaian Daerah DIY, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika DIY, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM DIY serta Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY.

### **I.1.3 Unit Analisis Penelitian**

Unit analisa dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Unit Analisa Penelitian**

Instansi	Jumlah Responden
Bappeda DIY	1
BKD DIY	2
Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika DIY	1
Biro Organisasi Sekretariat Daerah DIY	3
Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM DIY	2
Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY	1
Total	10

#### **I.1.4 Jenis Data Penelitian**

Menurut Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2012: 157) mengatakan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Menurut cara pengumpulannya, secara garis besar data penelitian dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, antara lain sebagai berikut:

##### **I.1.4.1 Data Primer**

Data Primer dalam penelitian ini adalah semua informasi mengenai proses reformasi birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas di DIY yang diperoleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan objek penelitian. Adapun data primer dalam penelitian ini

**Tabel .1.3**  
**Data Primer Penelitian**

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan data
Pemahaman mengenai akselerasi reformasi birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Bappeda DIY</li> <li>❖ BKD DIY</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Wawancara mendalam (<i>in-dept interview</i>)</li> </ul>
Strategi reformasi birokrasi DIY	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Bappeda DIY</li> <li>❖ Biro Organisasi Setda DIY</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Wawancara mendalam (<i>in-dept interview</i>)</li> </ul>
Manajemen peningkatan kualitas aparatur birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ BKD DIY</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Wawancara mendalam (<i>in-dept interview</i>)</li> </ul>
Implementasi Regulasi daerah terkait reformasi birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Bappeda DIY</li> <li>❖ Biro Organisasi Setda DIY</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Wawancara mendalam (<i>in-dept interview</i>)</li> </ul>
Pendistribusian pelayanan publik yang berkualitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY</li> <li>❖ Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika DIY</li> <li>❖ Biro Organisasi Setda DIY</li> <li>❖ Masyarakat pengguna jasa pelayanan TRANS JOGJA dan Rusunawa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Wawancara mendalam (<i>in-dept interview</i>)</li> <li>❖ Survei</li> </ul>
Profesionalisasi pelayanan publik yang berkualitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY</li> <li>❖ Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika DIY</li> <li>❖ Biro Organisasi Setda DIY</li> <li>❖ Masyarakat pengguna jasa pelayanan TRANS JOGJA dan Rusunawa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Wawancara mendalam (<i>in-dept interview</i>)</li> <li>❖ Survei</li> </ul>

#### I.1.4.2 Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah semua informasi mengenai proses reformasi birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas di DIY diperoleh tidak secara langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan obyek penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel .1.4**  
**Data Sekunder Penelitian**

<b>Nama Data</b>	<b>Sumber Data</b>
Regulasi daerah terkait reformasi birokrasi	❖ Bappeda DIY ❖ Biro Organisasi Setda DIY
<i>Grand design</i> dan <i>road map</i> reformasi birokrasi DIY	❖ Biro Organisasi Setda DIY
Profil Reformasi Birokrasi DIY	❖ Bappeda DIY
Zona Integritas	❖ Biro Organisasi Setda DIY
Standar Pelayanan Minimal (SPM)	❖ Biro Organisasi Setda DIY
Standar Pelayanan Publik (SPP)	❖ Biro Organisasi Setda DIY
SOP Pelayanan Publik	❖ Biro Organisasi Setda DIY
Strategi manajemen dan peningkatan kualitas aparatur birokrasi	❖ BKD DIY
Profil dan Jumlah penumpang TRANS JOGJA	❖ Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi DIY
Profil dan Jumlah Penghuni Rusunawa	❖ Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY
Jumlah Rusunawa	❖ Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral DIY

### **I.1.5 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **I.1.5.1 Wawancara**

Karena dalam penelitian kualitatif lebih berupa kata-kata, maka wawancara menjadi perangkat yang penting (Agus Salim, 2006: 16). Wawancara adalah cara pengumpulan data yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai konsep penelitian (atau yang terkait dengannya) terhadap individu manusia yang menjadi unit analisa penelitian ataupun terhadap individu manusia yang dianggap memiliki data mengenai unit analisa penelitian (Dian Eka Rahmawati, 2010: 33). Dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara tak-terstruktur (*in-depth interview*) untuk mendapatkan data secara langsung kepada obyek penelitian terkait proses reformasi birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkaulitas di DIY. Berikut ini adalah daftar narasumber yang dijadikan obyek penelitian, yaitu:

Tabel 1.5  
Daftar Narasumber Penelitian

No	Nama Narasumber	Instansi/SKPD
1	Bapak Joni Wirawan	Dinas PU, Perumahan dan ESDM DIY
2	Bapak Andika	Dinas PU, Perumahan dan ESDM DIY
3	Bapak Heru Purnomo, SE	Badan Kepegawaian Daerah DIY
4	Bapak Subiyanto	Badan Kepegawaian Daerah DIY
5	Bapak M. Taufik A.	Bappeda DIY
6	Ibu Etik Esti Mayasti	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi DIY
7	Bapak Faisol	Biro Organisasi Setda DIY
8	Ibu Hartini	Biro Organisasi Setda DIY
9	Ibu Endah Pratiwi	Biro Organisasi Setda DIY
10	Bapak Darmawan	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY

#### I.1.5.2 Survei

Survei merupakan metode untuk memperoleh data primer dari responden dengan cara pengisian kuesioner yang disusun berdasarkan variabel yang telah ditetapkan dalam kajian ini. Adapun sampel yang diambil dari masyarakat secara *random purposive sampling* dengan sejumlah responden.

Dalam penelitian ini, akan dilakukan penarikan sampel agar dapat mewakili populasi yang ada. Roscoe (1975) yang dikutip Uma Sekaran (2006) memberikan acuan umum untuk menentukan ukuran sampel:

- a) Ukuran sampel lebih dari 30 dan kurang dari 500 adalah tepat untuk kebanyakan penelitian
- b) Jika sampel dipecah ke dalam subsampel (pria/wanita, junior/senior, dan sebagainya), ukuran sampel minimum 30 untuk

- c) Dalam penelitian multivariate (termasuk analisis regresi berganda), ukuran sampel sebaiknya 10x lebih besar dari jumlah variabel dalam penelitian
- d) Untuk penelitian eksperimental sederhana dengan kontrol eksperimen yang ketat, penelitian yang sukses adalah mungkin dengan ukuran sampel kecil antara 10 sampai dengan 20

Suharsimi Arikunto (2005) memberikan pendapat sebagai berikut: jika peneliti memiliki beberapa ratus subjek dalam populasi, maka mereka dapat menentukan kurang lebih 25 – 30% dari jumlah tersebut. Jika jumlah anggota subjek dalam populasi hanya meliputi antara 100 – 150 orang, dan dalam pengumpulan datanya peneliti menggunakan angket, maka sebaiknya subjek sejumlah itu diambil seluruhnya. Namun apabila peneliti menggunakan teknik wawancara dan pengamatan, jumlah tersebut dapat dikurangi menurut teknik sampel dan sesuai dengan kemampuan peneliti.

Besaran atau jumlah sampel ini sangat tergantung dari besaran tingkat ketelitian atau kesalahan yang diinginkan peneliti. Namun, dalam hal tingkat kesalahan, pada penelitian sosial maksimal tingkat kesalahannya adalah 5% (0,05). Makin besar tingkat kesalahan maka makin kecil jumlah sampel. Namun yang perlu diperhatikan adalah semakin besar jumlah sampel (semakin mendekati populasi) maka semakin kecil peluang kesalahan generalisasi dan sebaliknya, semakin kecil jumlah sampel (menjauhi jumlah populasi) maka semakin besar peluang kesalahan generalisasi

Untuk menentukan jumlah sampel dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan Rumus Slovin (dalam Riduwan, 2005: 65) sebagai berikut:

$$N = n/N(d)^2 + 1$$

Keterangan:

n = sampel

N = populasi

d = nilai presisi 95% atau sig. = 0,05

Dalam penelitian ini akan mensurvei pelayanan publik pada bidang perumahan rakyat dan transportasi, yaitu sebagai berikut:

- a) Untuk pelayanan perumahan rakyat yang akan menjadi responden adalah penghuni rusunawa Ledok Code (Jogoyudan) di DIY. Jumlah keseluruhan populasi yang ada di rusunawa tersebut sebanyak 177 KK. Perhitungan sampel dalam pelayanan perumahan adalah sebagai berikut:

Jumlah populasi = 177

Sampel per-twinblok = 88

$N = n/N(d)^2 + 1$

$N = 88/177 (0,0025) + 1$

$N = 88/1,44$

$N = 61$

Jadi, sampel dalam bidang perumahan rakyat diambil sebanyak 60



b) Untuk pelayanan transportasi yang menjadi responden adalah Pengguna Jasa TRANS JOGJA. Jumlah Armada TRANS JOGJA yang beroperasi sebanyak 48 unit. Setiap armada memiliki daya tampung penumpang sebanyak 41 orang, sehingga jumlah populasi penumpang sebanyak 1968 orang. Dari jumlah populasi tersebut peneliti membaginya kedalam per-armada selama 1 minggu, sehingga sampel per-armada selama 1 minggu sebanyak 287 orang.

Perhitungan sampel untuk pelayanan transportasi yaitu:

Populasi Pengguna Jasa TRANS JOGJA = 1968 orang

Jumlah armada sebanyak = 48

Sampel per-armada =  $1968/48 \times 7$  hari

= 287 orang/minggu

$N = n/N(d)^2 + 1$

$N = 287/1968 (0,0025) + 1$

$N = 287/5,92$

$N = 48$  orang

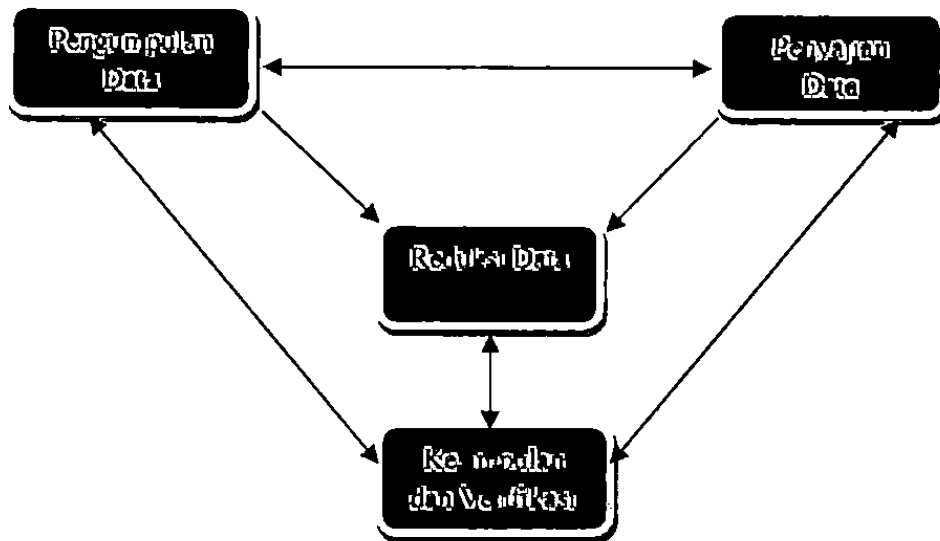
Jadi, sampel dalam pelayanan transportasi diambil sebanyak 50 responden.

### **I.1.6 Teknik Analisis Data**

Menurut Bogdan dan Biklen (1992, dalam Moleong, 2012: 248) analisa data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan berkerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola

menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Penelitian yang kaya data tidak akan berarti sama sekali jika data tersebut tidak dirangkai dalam struktur makna yang logis (Agus Salim, 2006: 20).

**Gambar 1.4**  
**Komponen Analisis Data Model Interaktif**  
**(Interactive Model)**



Sumber: diadopsi dari Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (1992, dalam Agus Salim, 2006: 22)

Proses-proses analisa data kualitatif tersebut dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- a) Pengumpulan data, yaitu pencarian data penelitian di lapangan yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan.
- b) Reduksi data (*data reduction*), yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh di lapangan studi

- c) Penyajian data (*data display*), yaitu deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- d) Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*). Dari proses pengumpulan data, peneliti mencari makna dari setiap gejala yang diperoleh di lapangan, mencatat keteraturan atau pola penjelasan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas, dan proposisi. Jika penelitian masih berlangsung, maka setiap kesimpulan yang ditetapkan akan terus-menerus diverifikasi hingga benar-benar diperoleh kesimpulan yang valid.

Selanjutnya dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan teknik analisis dalam paradigma penelitian kuantitatif untuk melengkapi paradigma penelitian kualitatif yang telah disebutkan sebelumnya. Penggunaan metode kuantitatif akan dilakukan berdasar analisis statistik diskriptif yaitu tabel frekuensi. Tabel frekuensi merupakan alat untuk menjelaskan kecenderungan data yang diperoleh dari lapangan. Dengan tabel frekuensi ini peneliti akan menguraikan hasil-hasil penelitian apakah kecenderungan yang didapat dari penelitian telah menggambarkan persepsi responden penelitian. Data kuantitatif yang diperoleh dari kuesioner akan diolah dan selanjutnya dimasukkan sesuai perhitungan tabel frekuensi. Selanjutnya, tahapan analisis data kuantitatif sebagai berikut:

(1) melakukan entri data; (2) melakukan cleaning data; (3) mengeluarkan

output data kuantitatif deskriptif (4) menyusun kategori jawaban yang muncul dari sebaran data deskriptif; (5) memberikan interpretasi awal terhadap kecenderungan data deskriptif.

Dalam penelitian ini, untuk membandingkan antara teknik analisis dalam paradigma kualitatif dan paradigma kuantitatif menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Triangulasi merupakan cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Melalui triangulasi peneliti dapat *re-check* temuannya dengan jalan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode, atau teori (Moleong, 2012: 330-332).

Menggunakan teknik triangulasi, akan dibandingkan antara data penelitian ini yang didapat melalui teknik wawancara dengan data yang didapat melalui teknik survei kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan TRANS JOGJA dan perumahan (rusunawa). Sehingga akan didapat suatu keabsahan data penelitian