

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Kajian Pustaka

Penelitian tentang birokrasi reformasi sudah banyak dilakukan oleh para peneliti dalam berbagai jenis penelitian yang ada. Baik dalam memenuhi tugas akhir maupun kegiatan penelitian keilmuan lainnya. Dalam penyusunan penelitian ini, peneliti menggunakan empat hasil kajian penelitian yang menjadi dasar kajian pustaka.

1. Kurniati, Yuni Ilmi (2012) *Analisis Kinerja Pelayanan Publik Aparatur Pemerintah pada Kantor Camat Labuan Badas Kecamatan Labuan Badas Kabupaten Sumbawa Provinsi Nusa Tenggara Barat*. Berdasarkan hasil analisa dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut : Kinerja Aparatur Pemerintah terhadap Pelayanan Publik yang dilihat dari 4 (empat) aspek atau indikator yaitu responsivitas, efektivitas, efisiensi dan keadilan secara keseluruhan dapat dikatakan cukup baik. Penilaian terhadap kinerja individu akan mencerminkan kinerja organisasi pelayanan publik secara keseluruhan.¹
2. Adinda Permatasari Rahadian (2015), *Analisis Implementasi Kebijakan Tentang Keterbukaan Informasi Publik Studi Kasus Pada Kementerian Pertanian*. Penelitian kedua ini mengkaji sejauh mana penerapan dari keterbukaan informasi yang ada pada kementerian pertanian. Secara umum kebijakan Keterbukaan Informasi Publik di Kementerian Pertanian masih

¹ Master Tesis "Analisis Kinerja Pelayanan Publik Aparatur Pemerintah pada Kantor Camat Labuan Badas Kecamatan Labuan Badas Kabupaten Sumbawa Provinsi Nusa Tenggara Barat" diakses dari <http://repository.ut.ac.id/1646/1/40828.pdf> pada tanggal 23 november 2017 pukul 15.43 Wib

belum sesuai dengan prinsip transparency dalam good governance, karena masih ada informasi yang seharusnya dibuka namun tidak dipublikasikan.²

3. Wahyu Bhudianto (2016), Keterbukaan Informasi Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Pada penelitian yang dilakukan oleh Wahyu Bhudianto ini menjelaskan beberapa hal terkait keterbukaan informasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance). Pada penelitian ini beliau membuat kesimpulan yaitu merupakan suatu keniscayaan apabila seluruh asas – asas penyelenggaraan Negara dapat dilaksanakan secara professional dan proporsional. Keterbukaan informasi public sebagai wujud good governance harus dilaksanakan sebagaimana mestinya sehingga perjalanan demokrasi sebagai amanat reformasi dapat mengantarkan demokrasi semu menjadi demokrasi hakiki. Lahirnya Undang – undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik merupakan jawaban adanya perlindungan hukum terselenggaranya transparansi dan akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat sebagai pengguna kebijakan publik.³

4. Yayan Rudianto (Pelayanan Publik Pada Penyelenggaraan Pemerintah Kecamatan) Dari hasil penelitian yang telah dilakukan diperoleh hasil penelitian yaitu Sebagai inti dari pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah kecamatan adalah belajar untuk berkomunikasi secara baik dan benar dengan setiap pengguna jasa yang datang. Hal ini merupakan keterampilan yang harus dimiliki oleh setiap pegawai, karena akan berpengaruh terhadap proses penyelesaian pekerjaan. Mengapa demikian? Karena setiap pegawai akan berusaha memahami, menghargai, dan melayani pengguna jasa setiap hari. Sehingga hal tersebut akan membantu dalam

²Adinda Permatasari Rahadian (2015), Analisis Implementasi Kebijakan Tentang Keterbukaan Informasi Publik Studi Kasus Pada Kementerian Pertanian. Yang diakses melalui [www.stiami.ac.id/jurnal/download/35/analisis-
implementasi-kebijakan-tentang-keterbukaan-informasi.pdf](http://www.stiami.ac.id/jurnal/download/35/analisis-implementasi-kebijakan-tentang-keterbukaan-informasi.pdf) pada tanggal 23 november 2017 pukul 16.29 Wib

³ Wahyu Bhudianto (2016), Keterbukaan Informasi Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Diakses melalui ejournal.unisri.ac.id/index.php/Transformasi/article/download/1728/1530 yang di akses pada 23 november 2017 pukul 16.37 Wib.

peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Melayani masyarakat dengan baik adalah merupakan tanggung jawab bagi semua pegawai. Dengan demikian maka setiap pegawai harus melayani masyarakat dan mempelajari cara meningkatkan keterampilan untuk melayani. Di dalam keterampilan melayani, termasuk pula di dalamnya adalah penguasaan terhadap pengetahuan jasa layanan yang diberikan, karena hal ini akan menunjukkan kepada masyarakat bahwa pegawai tersebut adalah seorang profesional di bidang Manajemen Pelayanan Publik. Seorang profesional dalam dunia pelayanan publik seharusnya menguasai kebutuhan masyarakat dan mengetahui cara memuaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Tabel II.1
Tinjauan Pustaka

No	Nama Peneliti	Judul	Kesimpulan
1	Kurniati, Yuni Ilmi (2012)	<i>Analisis Kinerja Pelayanan Publik Aparatur Pemerintah pada Kantor Camat Labuan Badas Kecamatan Labuan Badas Kabupaten Sumbawa Provinsi Nusa Tenggara Barat.</i>	Kinerja Aparatur Pemerintah terhadap Pelayanan Publik sudah berjalan dengan cukup baik yang dilihat dari 4 (empat) aspek atau indikator yaitu responsivitas, efektivitas, efisiensi dan keadilan
2	Adinda Permatasari Rahadian (2015),	Analisis Implementasi Kebijakan Tentang Keterbukaan Informasi Publik Studi Kasus Pada Kementrian Pertanian.	Secara umum kebijakan Keterbukaan Informasi Publik di Kementerian Pertanian masih belum sesuai dengan prinsip transparancy dalam good governance, karena masih ada informasi yang seharusnya dibuka namun tidak dipublikasikan
3	Wahyu Bhudianto	Keterbukaan Informasi Publik	Pada penelitian ini beliau membuat kesimpulan yaitu merupakan suatu keniscayaan apabila

	(2016)	Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.	seluruh asas – asas penyelenggaraan Negara dapat dilaksanakan secara professional dan proporsional.
4	Yayan Rudianto	Pelayanan Publik Pada Penyelenggaraan Pemerintah Kecamatan)	Dari hasil penelitian yang telah di lakukan di peroleh hasil penelitian yaitu Sebagai inti dari pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah kecamatan adalah belajar untuk berkomunikasi secara baik dan benar dengan setiap pengguna jasa yang datang.
5	Dr. Dedi Rianto Rahadi	Peranana teknologi informasi dalam peningkatan pelayanan sektor publik	Hasil penelitian yang telah di lakukan oleh Dr. Dedi Rianto Rahadi dikemukakan pendapat bahwa Model TAM yang diuraikan dalam makalah ini memberikan gambaran pada aspek manfaat dirasakan dan mudah penggunaan TI.
6	Sad Dian Utomo	Penanganan Pengaduan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik	Kesimpulan dari penelitian ini adalah Pengaduan masyarakat mengenai pelayanan publik di Kota Semarang dipusatkan untuk ditangani oleh P5.
7	Marita Ahdiyana	Memperkuat management strategis dengan pengukuran kinerja dalam organisasi sector publik	Salah satu strategi untuk merealisasikan misi organisasi adalah dengan memanfaatkan pendekatan TQM, yang sering disebut sebagai manajemen berdasar fakta dan data karena ia bekerja berdasar data dan fakta
8	Jusuf Irianto	Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik di Indonesia: Pengantar Pengembangan Model MSDM Sektor Publik	Paradigma sound governance menghendaki adanya inovasi dalam birokrasi untuk mengembangkan berbagai kebijakan dan mendukung fungsi-fungsi administratif.
9	Stevanus Wisnu Wijaya Dan Kridanto Surendro	Moel E-Government Readiness pemerintah Kabupaten/Kotamadya dan keberhasilan E-Government	E-government dipahami sebagai upaya upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. Pengukuran e-readiness perlu dilakukan pada sektor pemerintahan sebagai aktor utama e-governement maupun pada masyarakat pengguna sebagai pasar dari e-government.
10	Prof. Dr. Tulus Haryono, S.E.,	Telaah persepsi kualitas pelayanan	tujuh dimensi untuk menilai kualitas layanan jasa

	M.Ek.	jasa serta penerapannya di sector publik dalam memasuki era reformasi	di sektor publik dengan urutan peranan penting: ketanggapan, empati, keterbukaan, sosialisasi kebijakan, keandalan, ketepatan waktu, dan bukti fisik.
11	Aldri Frinaldi Dan Muhamad Ali Embi	Pengaruh budaya kerja etnik terhadap budaya kerja keberanian dan kearifan PNS dalam pelayanan publik yang prima (studi pada pemerintah Kabupaten Pasaman Barat)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa PNS pada 3 (tiga) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada pemerintah kabupaten Pasaman Barat (kab Pasbar) yang menjadi lokasi penelitian ini, terdapat kecenderungan yang kuat adanya pengaruh budaya kerja etnik.
12	Prof. Dr.H . Budiman Rusli, MS.	Pelayanan publik di era reformasi	Setelah kurang lebih sebelas tahun berjalannya reformasi dan pemerintahan daerah telah memiliki otonomi yang cukup luas untuk mengurus dan memelihara daerahny, tetapi hasil yang diperoleh masih menjadi bahan perbincangan karena belum sesuai dengan harapan masyarakat
13	Ketut Evi Susilawati Dan Ketut Budiarta	Pengaruh kesadaran wajib pajak, pengetahuan pajak, sanksi perpajakan, dan akuntabilitas pelayanan publik pada kebutuhan wajib pajak kendaraan bermotor	Kesadaran wajib pajak, pengetahuan pajak, sanksi perpajakan dan akuntabilitas pelayanan publik berpengaruh positif pada kepatuhan wajib pajak dalam membayar Pajak Kendaraan Bermotor.
14	Abdul Mahsyar	Masalah pelayanan publik di Indonesia dalam perspektif administrasi publik	Beberapa daerah di Indonesia sudah mengimplementasikan e-Gov ini seperti Kota Solo dan Kabupaten Sragen. Menggunakan WiFi (wireless fidelity) dan menggunakan handphone. Baik via Telephone atau SMS (short message service). keluhan dan saran masyarakat dapat dikirimkan ke pemerintah melalui SMS

15	Reynaldi Riantiarno Dan Nur Azlina (2011)	Factor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Studi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Rokan Hulu)	Factor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi SKPD Rokan Hulu yaitu ketaatan pada peraturan perundangan, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah
16	Ferry Firdaus Dan Fajar Iswahyudi	Aksesibilitas dalam pelayanan masyarakat dengan kebutuhan khusus	Keberpihakan terhadap kelompok difabel masih sangat minim atau bahkan tidak ada sama sekali. Secara bersama-sama baik Pemerintah maupun masyarakat harus mau menggeser paradigma atau cara pandang kepada difabel.

Sumber : Data Sekunder

Dari seluruh penelitian yang telah di lakukan terkait persepsi masyarakat dalam upaya menuju reformasi birokrasi pelayanan publik yang sudah di lakukan di berbagai daerah di Indonesia, belum ada penelitian tentang persepsi masyarakat dalam upaya menuju reformasi birokrasi dalam pelayanan publik yang di lakukan di kecamatan bulik kabupaten lamandau Kalimantan tengah. pada penelitian terdahulu hanya di dapati penelelitian tentang inovasi inovasi dalam pelayanan publik yang ada di tingkat kecamatan. ⁴

Banyak indicator perbedaan yang dapat di lihat dari jurnal referensi yang telah di pelajari oleh peneliti diantaranya perbedaan lokasi, perbedaan tahun penelitian perbedaan indicator, rumusan masalah dan kegunaan penelitian. Selain itu lokasi penelitian yang akan di lakukan berada di salah satu kecamatan yang ada di kabupaten lamandau yang lebih tertinggal di bandingkan dengan kecamatan-kecamatan yang ada di pulau jawa. Sedangkan kesamaan penelitian dengan jurnal-jurnal yang ada yaitu tentang indicator pelayanan publik, factor yang

⁴ Pelayanan publik tingkat kecamatan, yang diakses melalui <http://www.ejournal-unisma.net/ojs/index.php/madani/article/view/170> pada tanggal 23 november 2017 pukul 20.56 Wib.

mempengaruhi kinerja aparatur pelayanan, dan beberapa teori yang di gunakan. Yang di inginkan oleh peneliti dalam penelitian yang akan di lakuakn yaitu sejauh mana penerapan dari reformasi birokrasi dalam hal pelayanan publik yang di dalamnya banyak terkandung inovasi-inovasi atau trik-trik khusus baik bagi pimpinan SKPD maupun aparaturnya dalam menghadapi berbagai persoalan terkait pelayanan yang di berikan terhadap masyarakat di Kecamatan Bulik Kabupaten Lamandau.

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis ; 1) Prilaku elite birokrasi dalam memberikan pelayanan yang prima, 2) motivasi aparatur dalam memberikan pelayanan, 3) kendala yang di dapati, dan 4) kualitas layanan yang di capai. Penelitian menggunakan pendekatan kuantitative dengan desain studi kasus dan menggunakan metode kuisisioner, wawancara, dan dokumentasi sebagai sarana pengambilan data. Dari hasil diskusi dengan masyarakat yang sempat di lakukan di kecamatan kudangan oleh peneliti banyak menemukan hal yang menarik bagi perkembangan pelayanan publik SKPD di daerah tersebut. Banyak masyarakat yang mengeluhkan bahwa adanya pelayanan yang di lakukan oleh aparatur setempat kurang memuaskan. Banyak factor yang di ungkapkan oleh masyarakat, diantaranya kurangnya kesigapan aparatur setempat dalam menanggapi keluhan masyarakat, tidak hadirnya elit aparatur di tempat, bahkan tidak jarang masyarakat kurang paham dengan alur pelayanan yang tersedia. Ini hanyalah sebagian keluhan masyarakat yang bisa disampaikan.

II.2. Kerangka Teori

Untuk membantu menjawab rumusan masalah di atas, maka akan digunakan teori dan konsep sebagai berikut :

A. Teori Persepsi

1. Pengertian

Kata persepsi seringkali di gunakan dalam kehidupan sehari-hari. Namun, apa makna sebenarnya dari persepsi itu sendiri ? menurut pengertian dari beberapa ahli,yang dapat di simpulkan secara sederhana yaitu setiap individu dalam kehidupan sehari-hari akan menerima stimulus atau rangsang berupa informasi, peristiwa,objek, dan lainnya yang berasal dari lingkungan sekitar. Stimulus atau rangsang tersebut akan di beri makna atau arti oleh individu, proses pemberian arti atau makna dinamakan persepsi. Untuk memberi gambaran yang lebih jelas berikut pengertian yang di kmukan oleh bebrapa ahli.

- a. Sarlito Wirawan Sarwono (1983:89), persepsi adalah kemampuan seseorang untuk mengorganisir suatu pengamatan,kemampuan tersebut antara lain : kemampuan untuk membedakan, kemampuan untuk mengelompokkan, dan kemampuan untuk memfokuskan. Oleh karena itu seseorang bisa saja memiliki persepsi yang berbeda walaupun objeknya sama.
- b. Leavit 1978 yang di ambil dari Faradina Triska (2007:8) persepsi memiliki pengertian dalam arti sempit dan arti luas. Dalam arti sempit, persepsi yaitu penglihatan : bagaimana seseorang melihat sesuatu dan dalam arti luas, persepsi yaitu : pandangan atau pengertian, bagaimana seseorang memandang atau mengartikan sesuatu.
- c. Sondang P.Siagian (1986) berpendapat bahwa persepsi merupakan suatu proses dimana seseorang mengorganisasikan dan menginterpretasikan kesan-kesan

sensorisnya dalam usahnya memberikan suatu makna tertentu dalam lingkungannya.

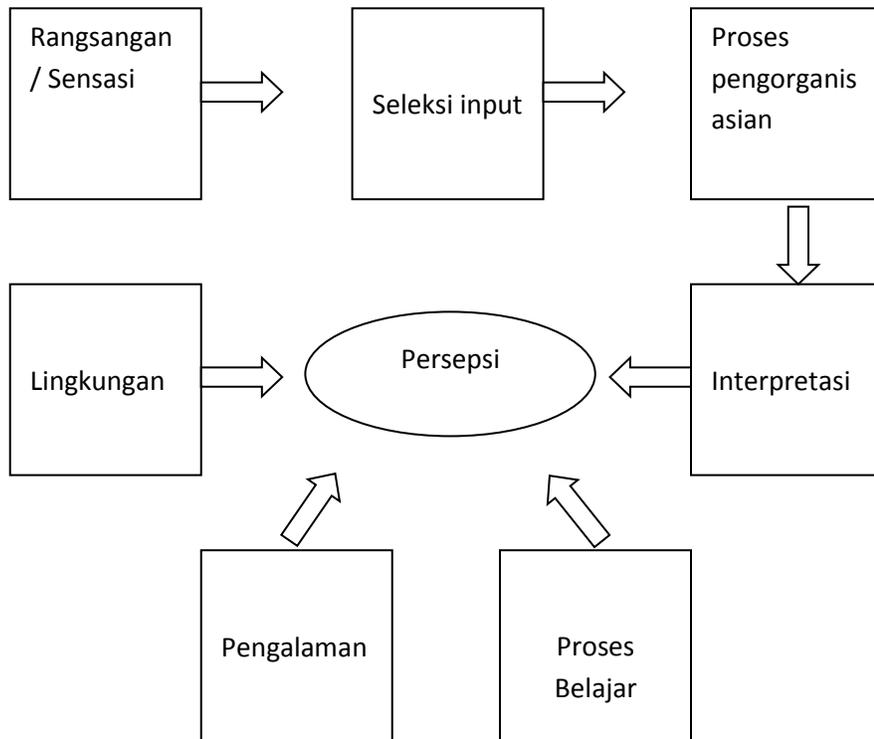
- d. Indrajaya (1986) dalam Prasilika, Tiara H (2007:10) berpendapat persepsi adalah proses dimana seseorang mengorganisasikan dalam fikirannya, memanfaatkan, mengalami, dan mengolah perbedaan atau segala sesuatu yang terjadi dalam lingkungannya.
- e. Robins (1999:124), persepsi adalah suatu proses dimana individu mengorganisasikan dan menafsirkan kesan-kesan indera mereka untuk memberikan makna terhadap lingkungannya.
- f. Thoah (1999:123-124, persepsi pada hakekatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang dalam memahami setiap informasi tentang lingkungannya baik melalui penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Sedangkan dalam Wikipedia Indonesia, disebutkan bahwa persepsi adalah proses pemahaman ataupun pemberian makna atas suatu informasi terhadap stimulus. Stimulus tersebut di dapatkan dari proses pengindraan terhadap objek, peristiwa, atau hubungan-hubungan antar gejala yang selanjutnya di proses ke otak.

2. Proses Pembentukan Persepsi

Damayanti (2000) dalam Prasilika, Tiara H. (2007:12-13) menggambarkan proses pembentukan persepsi pada sekema di bawah ini :

Gambar II.1

Skema Pembentukan Persepsi



Skema pembentukan persepsi⁵

Proses pembentukan persepsi dimulai dengan penerimaan rangsangan dari berbagai sumber melalui panca indera yang di miliki, setelah itu diberikan respon sesuai dengan penilaian dan pemberian arti terhadap rangsangan lain. Setelah diterima rangsangan atau data yang ada di seleksi. Untuk menghemat perhatian yang di gunakan rangsangan-rangsangan yang telah diterima di seleksi lagi untuk di proses pada tahapan yang lebih lanjut. Setelah di seleksi, rangsangan di organisasikan berdasarkan bentuk sesuai dengan rangsangan yang telah di terima. Setelah data diterima dan di atur, proses selanjutnya individu menafsirkan data yang diterima dengan berbagai cara. Dikatakan telah terjadi persepsi setelah data atau rangsang tersebut berhasil di tafsirkan.

⁵ Gambaran persepsi, Ben Fauzi Ramadhan, FKM UI 2009

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan persepsi

Persepsi seseorang tidak timbul dengan sendirinya, tetapi melalui proses dan faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi seseorang. Hal inilah yang menyebabkan setiap orang memiliki interpretasi berbeda, walaupun apa yang di lihatnya sama. Menurut Stephen P. Robins, terdapat 3 faktor yang mempengaruhi persepsi seseorang, yaitu :

1. Individu yang bersangkutan (pemersepsi) Apabila seseorang melihat sesuatu dan berusaha memberikan interpretasi terhadap apa yang dilihatnya itu, ia akan di pengaruhi oleh karakteristik individual yang di milikinya seperti sikap, motif, kepentingan, minat, pengalaman, pengetahuan dan harapanya.
2. Sasaran dari persepsi dapat berupa orang,benda,ataupun peristiwa. Sifat-sifat itu biasanya di berpengaruh terhadap persepsi orang yang melihatnya. Persepsi terhadap sasaran bukan merupakan sesuatu yang dilihat secara teori melainkan dalam kaitannya dengan orang lain yang terlibat. Hal tersebut yang menyebabkan seseorang cenderung menfompokkan orang, benda, ataupun peristiwa sejenis dan memisahkannya dari kelompok lain yang tidak serupa.
3. Situasi. Persepsi harus di lihat secara kontekstual yang berarti dimana persepsi tersebut timbul, harus mendapat perhatian. Situasi merupakan factor yang turut berperan dalam proses pembentukan persepsi seseorang.

Tidak terlalu berbeda dengan apa yang di kemukakan oleh Stephen P. Robins, David Krech (1962) dalam Prasilika, Tiara H. (2007:14) menyatakan bahwa yang mempengaruhi pembentukan persepsi seseorang adalah :

1. *Frame of Reference*, yaitu kerangka pengetahuan yang dimiliki yang berpengaruh dari pendidikan, bacaan, penelitian, dll.
2. *Frame of Experience*. Yaitu berdasarkan pengalaman yang telah di alaminya yang tidak terlepas dari keadaan lingkungan sekitarnya.

Sedangkan menurut Feldman (1985), pembentukan persepsi juga sangat di pengaruhi oleh informasi yang pertama kali di peroleh. Oleh karena itu, pengalaman pertama yang tidak menyenangkan akan sangat mempengaruhi pembentukan persepsi seseorang. Tetapi karena stimulus yang di hadapi oleh manusia senantiasa berubah, maka persepsi pun dapat berubah-ubah sesuai dengan stimulus yang di terima.⁶

B. Reformasi Birokrasi

Pengertian Birokrasi Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis Bureau yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani Kratein yang berarti mengatur (M. Mas'ud Said, 2007:1). Menurut Max Weber seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu didasarkan aturan tertulis oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya.

⁶ Gambaran persepsi Ben Fauzi Ramadhan, FKM UI, 2009, yang di akses melalui <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/125416-S-5609-Gambaran%20persepi-Literatur.pdf> yang di akses pada tanggal 9 februari 2015 pada jam 14:15 Wib.

Menurut Rourke seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya. Menurut Pfiffner dan Presthus seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:4) mendefinisikan birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya. Reformasi birokrasi bertujuan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga memberikan kesejahteraan dan rasa keadilan pada masyarakat banyak. Proses reformasi yang harus dilakukan birokrasi nampaknya bukan hal yang mudah karena harus menformat ulang dengan penuh kritik dan tindakan korektif struktur dan konfigurasi birokrasi itu dari yang serba sakral feodal ke serba priyayi ke arah birokrasi dengan konfigurasi otoritas yang rasional yang dalam tataran empiric dari budaya minta dilayani menjadi budaya melayani abdi masyarakat (public service). Tugas utama pemerintah terhadap rakyatnya adalah memberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Demikian pentingnya pelayanan publik oleh pemerintah ini sehingga sering dijadikan tolak ukur keberhasilan suatu rezim pemerintah terlebih sekarang terdapat paradigm good governance (pemerintahan yang baik) dikedepankan dimana akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dijadikan tolak ukur dalam pelayanan publik. Menurut Sofian Efendi dalam (Miftah Thoha, 2007:18), untuk menciptakan birokrasi yang efisien, efektif, dan responsive dalam rangka mendukung tata pemerintahan yang demokratis serta ekonomi nasional, pemerintah seharusnya menerapkan strategi kelembagaan reformasi birokrasi yang bertujuan:

- a) Memantapkan kelembagaan reformasi birokrasi;

- b) Meningkatkan pelayanan publik dengan menerapkan manajemen berbasis kinerja;
- c) Membangun kapasitas aparatur negara untuk menciptakan pelayanan publik yang maksimal;
- d) Organisasi dan sumber daya manusia aparatur yang professional, apolitical, netral, transparan, dan akuntabel. Birokrasi sebagai komponen pemerintah harus dikembalikan lagi untuk hanya terfokus kepada fungsi, tugas prinsip pelayanan publik. Birokrasi harus netral dan bukan sebagai alat politik sehingga ia bebas untuk bersinergi dan berinteraksi dengan pengguna jasa yang pada hakikatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat.

Berdasarkan konsepsi legitimasi, Weber seperti yang dikutip oleh M. Mas'ud Said (2007:5) merumuskan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal yakni:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan;
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang yang berbeda sesuai dengan fungsinya yang masing- masing dilengkapi dengan syarat tertentu;
3. Jabatan tersusun secara hierarki yang disertai dengan rincian hak-hak control dan pengaduan;
4. Aturan disesuaikan dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal;
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi;
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya;
7. Administrasi didasarkan pada dokumen tertulis dan menjadikan kantor sebagai pusat organisasi modern;

8. Sistem otoritas legal memiliki berbagai bentuk, tetapi dilihat pada aslinya sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi menurut Max Weber sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut (Lijan Poltak Sinambela dkk, 2006:53). Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang (Wahyudi Kumorotomo, 2009:74). Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian birokrasi adalah sistem administratif dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian dibidangnya. Dalam bidang publik konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti, dan mudah dikendalikan.⁷

1. Pengertian Reformasi

Saat ini pemerintah tengah fokus melakukan reformasi yang bertujuan untuk memperbaiki birokrasi yang selama ini dinilai buruk oleh masyarakat. Seperti halnya Sedarmayanti (2009:67), yang mengatakan bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis,

⁷ "Reformasi birokrasi" diakses melalui <http://eprints.uny.ac.id/8608/3/BAB%20%20-%2008401244039.pdf> yang di akses pada tanggal 18 november 2017 pukul 17.08 WIB

terpadu, konferensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (Good Governance). Widjaja (2011:75), mengatakan bahwa reformasi adalah suatu usaha yang dimaksud agar praktik-praktik politik, pemerintah, ekonomi dan sosial budaya yang dianggap oleh masyarakat tidak sesuai dan tidak selaras dengan kepentingan masyarakat dan aspirasi masyarakat diubah atau ditata ulang agar menjadi lebih sesuai dan lebih selaras (socio-reformasi). Kemudian Prasajo (2009:xv), mengatakan bahwa reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (intended change), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, oleh karena itu persyaratan keberhasilan reformasi adalah eksistensi peta jalan (road map), menuju suatu kondisi, status dan tujuan yang ditetapkan sejak awal beserta indikator keberhasilannya.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa reformasi merupakan perubahan yang didalamnya terdapat upaya untuk menjadikan pemerintahan menjadi lebih baik sesuai dengan keinginan masyarakat. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang baik, berarti fokus dari reformasi itu sendiri adalah birokrasi, karena birokrasi merupakan badan penyelenggara urusan negara. Sehingga untuk mewujudkan Good Governance berarti harus dilakukannya reformasi pada badan birokrasi.

Berkaitan dengan usaha pemerintah dalam memperbaiki birokrasi, yang akhirnya dapat disebut sebagai reformasi birokrasi. Maka terdapat berbagai definisi tentang reformasi birokrasi, dengan pengertian yang berbeda-beda mengenai reformasi birokrasi. Menurut MenPan (www.menpan.go.id, diakses 17 november 2017), reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek pada penerapan pelayanan prima. Menurut Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (www.ditjen.kemenkumham.go.id, diakses

17 januari 2018), mengatakan bahwa reformasi birokrasi adalah upaya perubahan, dimana perubahan yang dilakukan terkait reformasi birokrasi yaitu :

1. Perubahan cara berfikir
2. Penataan peraturan perundang-undangan,
3. Penguatan organisasi
4. Penataan tata laksana
5. Manajemen SDM aparatur
6. Penguatan pengawasan
7. Penguatan akuntabilitas kinerja
8. dan Peningkatan kualitas pelayanan publik.

Sedangkan menurut Sedarmayanti (2009:72), mengatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektifitas, efisien, dan akuntabilitas. Dimana reformasi biokrasi itu mencakup beberapa perubahan yaitu:

- a) Perubahan cara berfikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak), perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah pola berfikir yang terdahulu (buruk), birokrasi harus memiliki pola pikir yang sadar bahwa mereka sebagai pelayan masyarakat, mereka harus memiliki sikap dan pola tindak yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam artian tidak menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
- b) Perubahan penguasa menjadi pelayan, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah sikap mereka, karena dapat kita ketahui bahwa selama ini birokrasi selalu menganggap bahwa mereka adalah penguasa karena memiliki

jabatan yang tinggi dibanding masyarakat sehingga mereka membuat mereka beranggapan bahwa mereka adalah penguasa yang harus selalu dihormati. Oleh karenanya hal seperti itu harus dihilangkan dari birokrasi.

- c) Mendahulukan peranan dari wewenang, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mendahulukan perananannya yaitu sebagai pelayan masyarakat harus dapat melayani masyarakat dengan baik, dengan cara menyampingkan wewenang mereka sebagai pejabat atau pegawai pemerintah.
- d) Tidak berfikir hasil produksi tapi hasil akhir, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mengutamakan hasil akhir dari pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat seperti menciptakan kepuasan pada masyarakat.
- e) Perubahan manajemen kinerja, perubahan yang dimaksud yaitu merubah manajemen kinerja birokrasi agar dapat menjadi lebih efektif dibandingkan sebelumnya. Penjelasan diatas menunjukkan bahwa untuk mereformasi birokrasi ada beberapa hal yang dirubah dari birokrasi itu sendiri. Setelah melihat berbagai

penjelasan tentang reformasi birokrasi diatas, pada hakekatnya Reformasi Birokrasi merupakan bagian dari Reformasi Pelayanan karena birokrasi adalah pegawai negara yang bekerja untuk melayani masyarakat, dapat dikatakan dalam hubungannya tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan dalam reformasi birokrasi salah satu tujuannya yaitu untuk mereformasi pelayanan. Setelah mendapat birokrasi yang baik dan handal maka sistem pelayanan publik yang di sediakan oleh pemerintah secara langsung akan berubah menjadi lebih baik dikarenakan SDM aparatur yang telah kompeten, aturan yang telah sesuai, pengorganisasian yang kuat dan solid, ditunjang dengan sarana dan prasarana yang baik.

3. Dasar Hukum Reformasi Birokrasi

Reformasi Birokrasi merupakan suatu Upaya dari pemerintah untuk mencapai Good Governance serta melakukan pembaharuan-pembaharuan dan perubahan-perubahan mendasar terhadap system penyelenggaraan pemerintah yang menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (business proses) dan sumber daya manusia (Aparatur).

Dasar Hukum dari Reformasi Birokrasi yakni :

- a. PERPRES Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi;
- b. PERMENPAR Nomor PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi;
- c. PERMENPANRB Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019;
- d. SK KMA Nomor 033/KMA/SK/III/2011 tentang Pembentukan Tim Pembaharuan Peradilan;
- e. Keputusan KMA Nomor 43/KMA/SK/III/2013 tentang penunjukan Koordinator Assesor Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi;

Sasaran dari dilakukannya Reformasi Birokrasi agar terciptanya pelayanan publik yang berkualitas, bersih dari KKN dan meningkatkan kapasitas & Akuntabilitas Kinerja. Road Map Reformasi Birokrasi terdiri dari 8 Area Perubahan yakni:

- 1) Area 1: Manajemen Perubahan
- 2) Area 2: Penataan Peraturan Perundang-undangan
- 3) Area 3: Penataan dan Penguatan Organisasi
- 4) Area 4: Penataan Tatalaksana

- 5) Area 5: Penataan Sistem Manajemen SDM
- 6) Area 6: Penguatan Akuntabilitas
- 7) Area 7: Penguatan Pengawasan
- 8) Area 8: Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Sasaran Reformasi Birokrasi sesuai Road Map RB 2015 – 2019 yakni:

- a. Birokrasi yang bersih dan akuntabel;
- b. Birokrasi yang efektif dan efisien;
- c. Birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas;

Road Map Reformasi Birokrasi yang disusun dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali bertujuan untuk memberikan arah pelaksanaan reformasi birokrasi di K/L dan Pemda agar berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan; Faktor yang menjadi kunci dari keberhasilan RB ini adalah adanya sebuah Komitmen dari seluruh level manajemen, peningkatan serta pencapaian target yang berkesinambungan, perbaikan / evaluasi yang dilakukan secara terus menerus dan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi yang dilakukan secara konsisten;

Langkah-langkah dari Pelaksanaan Reformasi Birokrasi adalah sebagai berikut :

1. Mendapatkan Komitmen pimpinan yang kuat;
2. Melibatkan seluruh pemangku kepentingan;
3. Membentuk Tim Reformasi Birokrasi;
4. Menetapkan Road Map (8 Area Perubahan);
5. Menerapkan Manajemen Berbasis Kinerja;

6. Menginformasikan upaya dan hasil secara berkala, termasuk quick wins;
7. Melaksanakan MONEV;
8. Menindaklanjuti hasil dari MONEV.

Adapun Target dari 8 Area Perubahan Reformasi Birokrasi adalah:

1. Area I – Manajemen Perubahan

- a) Meningkatnya komitmen pimpinan dan pegawai K/L dan Pemda dalam melakukan reformasi birokrasi;
- b) Terjadinya perubahan pola pikir dan budaya kerja K/L dan Pemda;
- c) Menurunnya risiko kegagalan yang disebabkan kemungkinan timbulnya resistensi terhadap perubahan.

2. Area II – Penataan Peraturan Perundang-undangan

- a) Menurunnya tumpang tindih dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh K/L dan Pemda;
- b) Meningkatkan efektivitas pengelolaan peraturan perundang-undangan K/L dan Pemda;

3. Area III – Penataan dan penguatan organisasi

- a) Menurunnya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi internal K/L dan Pemda;
- b) Meningkatnya kapasitas K/L dan Pemda dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi.

4. Area IV – Penataan Tatalaksana

- a) Meningkatnya penggunaan teknologi informasi dalam proses penyelenggaraan manajemen pemerintahan di K/L dan Pemda;
- b) Meningkatnya efisiensi dan efektivitas proses manajemen pemerintahan di K/L dan Pemda;
- c) Meningkatnya kinerja K/L dan Pemda;

5. Area V – Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur

- a) Meningkatnya profesionalisme SDM aparatur pada masing-masing K/L dan Pemda;
- b) Meningkatnya efektivitas manajemen SDM aparatur pada masing-masing K/L dan Pemda.

6. Area VI – Penguatan Pengawasan

- a) Meningkatnya kepatuhan terhadap pengelolaan keuangan Negara oleh masing-masing K/L dan Pemda;
- b) Meningkatnya efektivitas pengelolaan keuangan Negara pada masing-masing K/L dan Pemda;
- c) Meningkatnya status opini BPK terhadap pengelolaan keuangan Negara pada masing-masing K/L dan Pemda;
- d) Menurunnya tingkat penyalahgunaan wewenang pada masing-masing K/L dan Pemda.

7. Area VII – Penguatan Akuntabilitas Kinerja

- a) Meningkatnya kinerja K/L dan Pemda
- b) Meningkatnya akuntabilitas K/L dan Pemda

8. Area VIII – Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

- a) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat (lebih Cepat, lebih murah, lebih aman dan lebih muda dijangkau) pada K/L dan Pemda.
- b) Meningkatnya unit pelayanan yang memperoleh standarisasi pelayanan internasional pada K/L dan Pemda;
- c) Meningkatnya indeks kualitas pelayanan public untuk masing-masing K/L dan Pemda.

2. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan

Dalam suatu negara, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat. Pemerintah suatu negara di tingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan, biro, dan sebagainya yang mempunyai satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara yang juga dikenal dengan aparatur pemerintah daerah dengan aneka ragam nomenklatur pula di suatu provinsi, kabupaten, kelurahan, dan desa.

Keseluruhan jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan satuan birokrasi pemerintah yang juga dikenal dengan civil service. (Lijan Poltak S, 2006:63-64) Diantara berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintah, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Dari segi pelayanan terhadap masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi pemerintah mempunyai kelompok pelanggan. Pada dasarnya pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan-peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Aparat birokrasi pemerintahlah yang harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok masyarakat, bahkan juga mengalokasikan sumber daya dan dana tertentu untuk menyelenggarakan fungsi tersebut, birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang handal, tangguh, dan professional.

C. Pelayanan Publik

Pengertian Pelayanan Publik adalah - Pendapat Boediono (2003 : 60), bahwa pelayanan merupakan suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan. Dalam pendapat Gie (1993 : 105) mendefinisikan pelayanan merupakan suatu kegiatan dalam suatu organisasi atau instansi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.

1. Definisi Pelayanan Publik Menurut Para Ahli

Berdasarkan definisi pelayanan di atas dapatlah disimpulkan bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh organisasi atau instansi yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang dapat berbentuk uang, barang, ide, atau gagasan ataupun surat-surat atas dasar keikhlasan, rasa senang, jujur, mengutamakan rasa puas bagi yang menerima layanan. Menurut Kurniawan (dalam Sinambela : 2006 : 5) pelayanan publik diartikan sebagai pemberi pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan. Pengertian pelayanan umum menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Men-PAN) Nomor 81 Tahun 1993 adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara / Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan (Boediono, 2003 : 61).

Dari definisi di atas dapatlah dipahami bahwa pelayanan publik merupakan jenis bidang usaha yang dikelola oleh pemerintah dalam bentuk barang dan jasa untuk melayani kepentingan masyarakat tanpa berorientasi. Adapun bentuk dan sifat penyelenggaraan pelayanan umum harus mengandung sendi-sendi : kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan, dan ketepatan waktu (Boediono, 2003 : 68-70). Dengan adanya tata cara pelayanan yang jelas dan terbuka, maka masyarakat dalam pengurusan kepentingan dapat dengan mudah mengetahui prosedur ataupun tata cara pelayanan yang harus dilalui. Sehingga pelayanan itu sendiri akan dapat memuaskan masyarakat. Pelayanan yang dapat

memberikan kepuasan kepada para pelanggan sekurang- kurangnya mengandung tiga unsur pokok, yaitu :

1. Terdapatnya pelayanan yang merata dan sama

Yaitu dalam pelaksanaan tidak ada diskriminasi yang diberikan oleh aparat pemerintah terhadap masyarakat. Pelayanan tidak menganaktirikan dan menganakemaskan keluarga, pangkat, suku, agama, dan tanpa memandang status ekonomi. Hal ini membutuhkan kejujuran dan tenggang rasa dari para pemberi pelayanan tersebut.

2. Pelayanan yang diberikan harus tepat pada waktunya

Pelayanan oleh aparat pemerintah dengan mengulur waktu dengan berbagai alasan merupakan tindakan yang dapat mengecewakan masyarakat. Mereka yang membutuhkan secepat mungkin diselesaikan akan mengeluh kalau tidak segera dilayani. Lagi pula jika mereka mengulur waktu tentunya merupakan beban untuk tahap selanjutnya, karena berbarengan dengan semakin banyaknya tugas yang harus diselesaikan.

3. Pelayanan harus merupakan pelayanan yang berkesinambungan

Dalam hal ini berarti aparat pemerintah harus selalu siap untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan bantuan pelayanan.

Sasaran pelayanan publik sebenarnya adalah kepuasan, yang di dalamnya terdiri dari atas dua komponen besar yaitu layanan dan produk.

2. Standard Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63 Tahun 2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian termasuk pengaduan.

3. Biaya Pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian layanan.

4. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan Publik

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat sesuai berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

3. Faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan

Menurut (Moenir 2002 : 88-127) ada beberapa masalah pokok dari pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, dimana faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan tersebut antara lain :

1. Tingkah laku yang sopan

2. Cara penyampaian
3. Waktu menyampaikan yang cepat
4. Keramah – tamahan

Dalam pelayanan terdapat beberapa faktor pendukung yang penting, antara lain faktor kesadaran, aturan, organisasi, keterampilan petugas, dan sarana, Urainnya adalah sebagai berikut :

1. Faktor kesadaran, yaitu kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam kegiatan pelayanan. Kesadaran pegawai pada segala tingkatan terhadap tugas yang menjadi tanggung jawabnya, membawa dampak sangat positif terhadap organisasi. Ia akan menjadi sumber kesungguhannya dan disiplin dalam melaksanakan tugas, sehingga hasilnya dapat diharapkan melalui standar yang telah ditetapkan
2. Faktor aturan, aturan dalam organisasi yang menjadi landasan kerja pelayanan. Aturan ini mutlak kebenarannya agar organisasi dan pekerjaan dapat berjalan lancar teratur dan terarah. Agar peraturan dapat mencapai apa yang dimaksud, maka ia harus dipahami oleh semua orang yang bertugas dalam bidang yang diatur dengan disertai disiplin yang tinggi.
3. Faktor organisasi, yaitu merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan. Sebagai suatu sistem, organisasi merupakan alat yang efektif dalam usaha pencapaian tujuan, dalam hal ini pelayanan yang baik dan memuaskan. Agar organisasi berfungsi dengan baik perlu ada pembagian, baik dalam hal organisasi maupun tugas pekerjaan sampai pada jenis organisasi atau pekerjaan yang paling kecil.
4. Faktor pendapatan, pendapatan pegawai yang berfungsi sebagai pendukung pelaksanaan pelayanan. Pendapatan yang cukup akan memotivasi pegawai dalam melaksanakan

pekerjaan dengan baik sehingga ia tidak melakukan penyimpangan yang dapat merugikan organisasi

5. Faktor keterampilan tugas, yaitu kemampuan dan keterampilan para pegawai dalam melaksanakan tugas atau pekerjaan.
6. Faktor sarana sarana yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas pekerjaan layanan. Sarana terbagi atas dua macam : pertama, sarana kerja meliputi peralatan, perlengkapan, dan alat bantu; kedua, fasilitas meliputi segala kelengkapannya dengan fasilitas komunikasi dan segala kemudahan lainnya.

4. Factor Penghambat Pelayanan Publik.

Menurut Zeithmal (dalam Kurnawan, 2005 : 24) mengatakan bahwa ada empat factor penghambat dalam penerapan pelayanan publik yang berbasis good governance. Keempat factor tersebut yaitu :

- 1) Tidak mengetahui apa yang sebenarnya di inginkan oleh masyarakat.
- 2) Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat
- 3) Keliru dalam penampilan diri dalam pelayanan itu sendiri
- 4) Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan

Selain pendapat diatas, pendapat lainnya menurut Moenir (2001 : 40) yaitu kemungkinan tidak adanya layanan yang memadai dikarenakan :

- 1) Tidak adanya atau kurangnya kesadaran terhadap tugas maupun kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya.

- 2) Sistem, prosedur, dan metode kerja yang ada tidak memadai sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana mestinya
- 3) Pengorganisasian tugas layanan yang belum serasi sehingga terjadi simpang siur penanganan tugas, tumpang tindih, (over lapping) atau tercecernya suatu tugas karena tidak ada yang menangani
- 4) Pendapatan pegawai tidak mencukupi dalam memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimum
- 5) Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang di bebankan kepadanya
- 6) Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai.

5. Bentuk – Bentuk Pelayanan Publik

Inu kencana syafiie dan kawan-kawan menjelaskan definisi pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang di laksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal in adalah instansi pemerintah.⁸

Dalam bentuk modern negara terkait erat dengan keinginan rakyat untuk mencapai kesejahteraan bersama dengan cara-cara demokratis. Bentuk paling kongkrit pertemuan pemerintah dengan rakyatnya adalah pelayanan publik, yakni pelayanan yang di berikan pemerintah kepada rakyat. Terutama adalah bagaimana pemerintah memberi pelayanan kepada rakyat secara keseluruhan, fungsi pelayanan paling dasar adalah rasa aman dan nyaman. Pelayanan publik atau pelayanan umum dalam hal ini dapat di artikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan di laksanakan oleh instansi pemerintah baik di Pusat, di Daerah, dan di

⁸ Syafiie Inu Kencana, Anjung Djamaludin, Modeong Supardan, 1997, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka, Cipta, Jakarta, Halaman 144.

lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan konsep pelayanannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat di bedakan menjadi dua bagian, yaitu :

1. Pelayanan publik yang di selenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat di bedakan lagi menjadi :
 - a. Yang bersifat primer adalah semua penyedia barang/jasa publik yang di selenggarakan oleh pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya pelayanan di kantor perizinan, imigrasi dan pelayanan penjara.
 - b. Yang bersifat sekunder adalah segala bentuk penyedia barang/jasa publik yang di selenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus menggunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.
2. Pelayanan publik yang di selenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyedia barang atau jasa publik yang di selenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, atau perusahaan pengangkut milik swasta.

Pada pelayanan yang di selenggarakan oleh organisasi publik, kelancaran pemberian pelayanan pada masyarakat sangat bergantung pada tingkat SDM birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik dan sistem pemberian pelayanan yang baik. Selanjutnya dalam Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan

penerima pelayanan maupun pelaksanaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang di atur dalam peraturan perundang-undangan. dalam ruang lingkup tersebut, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.⁹

Adapun pengelompokan dari jenis pelayanan publik sesuai dengan keputusan Kepmenpan (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara) No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik yaitu :

A. Kelompok Pelayanan Administratif Meliputi :

1. Kartu Tanda Penduduk (KTP)
2. Kartu Keluarga (KK)
3. Akte Pernikahan
4. Akte kelahiran
5. Akte kematian
6. Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB)
7. Surat Izin Mengemudi (SIM)
8. Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK)
9. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
10. Paspor
11. Sertifikat Kepemilikan / Penguasaan Tanah

B. Kelompok Pelayanan Barang Meliputi :

⁹ “UNIVERSITAS SUMATERA UTARA”, yang di akses melalui <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/37163/3/Chapter%20II.pdf> pada tanggal 9 oktober 2017 jam 20.56 Wib.

1. Jaringan Telepon
2. Penyediaan Tenaga Listrik
3. Penyediaan Air Bersih

C. Kelompok Pelayanan Jasa Meliputi :

1. Pendidikan
2. Pemeliharaan Kesehatan
3. Penyelenggaraan Transportasi
4. Jasa Pelayanan Pos¹⁰

Jadi, Apabila seluruh aspek-aspek ini telah di terapkan di suatu daerah maka bisa di pastikan sistem pelayanan publik di daerah tersebut berhasil melaksanakan kriteria *Good Governance*.

Dalam konteks ini, pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan masyarakat yang merupakan bantuan atau pertolongan yang diberikan pemerintah atau organisasi publik kepada masyarakat secara materi maupun non materi. Pelayanan umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Men PAN) Nomor 81 Tahun 1993 mengutarakan pula bahwa pelayanan umum mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Hak dan Kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.

¹⁰ “Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum” di akses dari <http://www.menpan.go.id/jdih/permen-kepmen/kepmenpan-rb> pada tanggal 19 oktober 2017 pada pukul 22.26 Wib

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Sedermayanti), 2004 : 193).

Menurut Moenir (2002: 190-196), bentuk pelayanan ada tiga macam yaitu: ¹¹

1. Pelayanan dengan lisan

Pelayanan dengan lisan ini dilakukan oleh petugas-petugas bidang hubungan masyarakat (humas), bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada masyarakat mengenai berbagai fasilitas layanan yang tersedia. Agar layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat- syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku pelayanan, yaitu :

- o Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya.

¹¹ "Jenis-Jenis Pelayanan Publik" yang diakses melalui <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/28829/4/Chapter%20II.pdf> pada tanggal 24 November 2017 Pada Pukul 14.35 WIB.

- Mampu memberikan penjelasan apa-apa saja yang perlu dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- Bertingkah laku sopan dan ramah tamah.
- Meski dalam keadaan sepi tidak berbincang dan bercanda dengan sesama pegawai, karena menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalaikan tugas.

2. Pelayanan melalui tulisan

Dalam bentuk tulisan, layanan yang diberikan dapat berupa pemberian penjelasan kepada masyarakat dengan penerangannya berupa tulisan suatu informasi mengenai hal atau masalah yang sering terjadi.

Pelayanan melalui tulisan terdiri dari dua macam, yaitu:

- Layanan yang berupa petunjuk, informasi dan sejenis yang ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga
- Pelayanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberitahuan dan lain sebagainya.

3. Pelayanan berbentuk perbuatan

Pelayanan dalam bentuk perbuatan adalah pelayanan yang diberikan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar kesanggupan dan penjelasan secara lisan.

Berbicara tentang pelayanan yang diberikan pemerintah tentunya tidak terlepas dari pelayanan pemerintah pada sektor publik karena umumnya pelayanan yang diberikan pemerintah itu dalam bidang/sektor yang menyangkut kepentingan umum seperti pengurusan KTP, akte

kelahiran, kartu keluarga, penyaluran kredit dan lain-lain yang kesemuanya itu dilakukan demi kesejahteraan masyarakat.¹²

II.3. Kerangka Pikir Penelitian

Pada sistem pelayanan publik yang ada di Indonesia memang sudah banyak mengalami peningkatan dalam kualitas pelayanan dan produk yang dihasilkan oleh aparatur negara. Semakin banyak dan semakin kompleksnya sistem pemerintahan dan peraturan terkait pelayanan yang diterapkan di Indonesia memberikan pengaruh yang signifikan pada masing SKPD-SKPD . mulai dari sistem pelayanan yang semakin cepat, tepat, terbuka, dan lain sebagainya menjadikan sistem Good Governance di tiap daerah semakin baik. Tetapi kembali lagi, semakin tahun semakin kompleks tantangan yang di hadapi. Banyak keperluan masyarakat yang di inginkan dari pemerintah membuat kualitas pelayanan baik sumber daya manusia maupun produk yang di hasilkan harus kompeten dan baik.

Seluruh daerah otonom di Indonesia sudah mempunyai peraturan daerah maupun peraturan bupati yang mengatur tentang reformasi birokrasi pelayanan publik. Tetapi seperti yang kita liat sekarang banyak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh aparatur dan elite aparatur itu sendiri. Tidak terbukanya sistem pelayanan, terjadinya praktik pungutan liar, berbelit-belitnya alur pelayanan dan banyak masalah lainnya.

¹² "Teori Pelayanan Publik" yang diakses melalui <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/28829/4/Chapter%20II.pdf> pada tanggal 24 November 2016 pada pukul 14.46 WIB.

II.4. Definisi Konseptual

1. Persepsi

setiap individu dalam kehidupan sehari-hari akan menerima stimulus atau rangsang berupa informasi, peristiwa, objek, dan lainnya yang berasal dari lingkungan sekitar. Stimulus atau rangsang tersebut akan di beri makna atau arti oleh individu, proses pemberian arti atau makna dinamakan persepsi. Untuk memberi gambaran yang lebih jelas berikut pengertian yang di kemukakan oleh beberapa ahli.

2. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi yaitu sebuah konsep solusi yang di hasilkan atas dasar permasalahan yang tidak ada habisnya tentang buruknya kinerja pelayanan publik di banyak daerah di Indonesia. Isu tentang buruknya pelayanan publik ini menjadi isu nasional yang berkembang dewasa ini. banyak solusi yang di hadirkan tetapi tidak memberikan perubahan yang signifikan terkait reformasi birokrasi di Indonesia.

Menurut Rourke seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya. Sedangkan menurut Pfiffner dan Presthus seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:4) mendefinisikan birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya. Reformasi birokrasi bertujuan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dengan meningkatkan

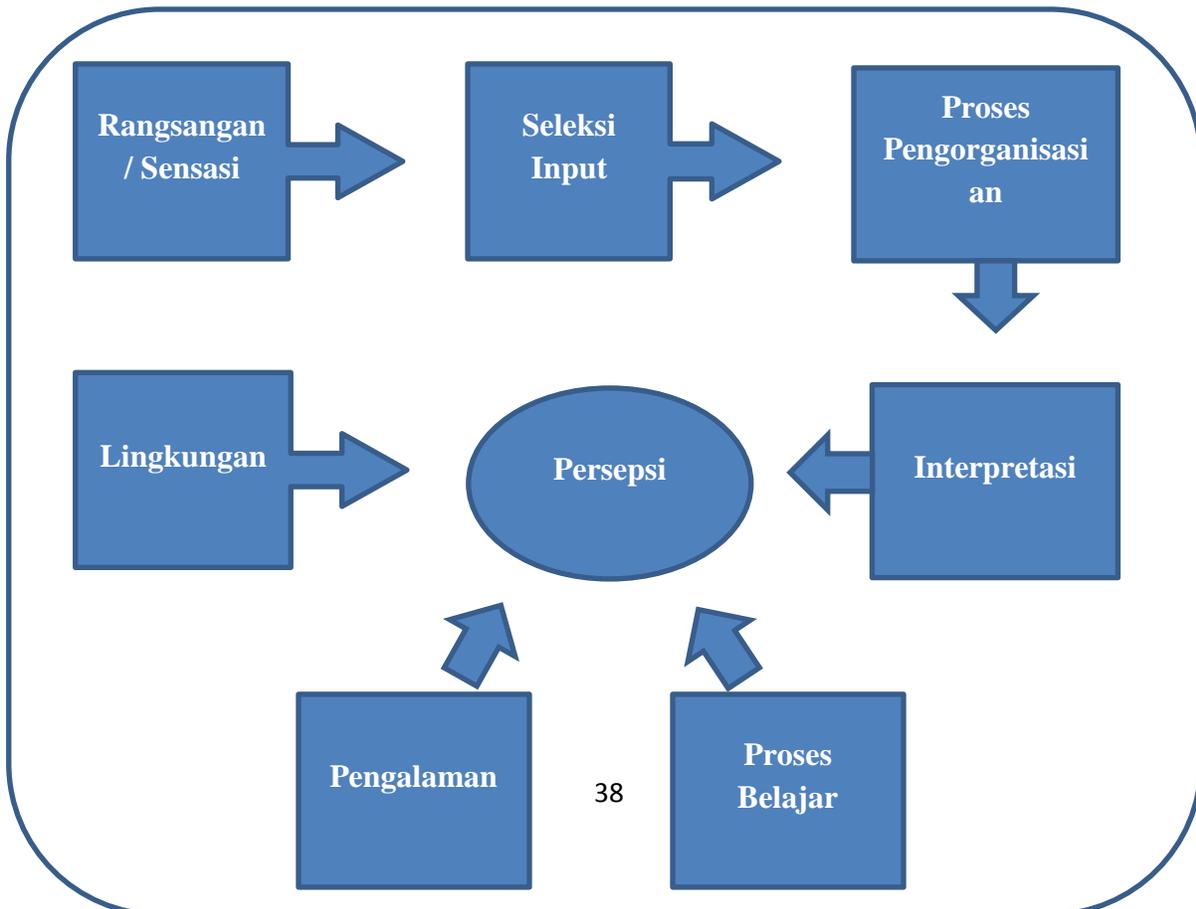
kualitas sumber daya manusia sehingga memberikan kesejahteraan dan rasa keadilan pada masyarakat banyak.

3. Pelayanan Publik

Seperti pendapat Boediono (2003 : 60), bahwa pelayanan merupakan suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan. Dalam pendapat Gie (1993 : 105) mendefenisikan pelayanan merupakan suatu kegiatan dalam suatu organisasi atau instansi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat. Jadi pelayanan publik adalah hak legal masyarakat yang harus di berikan oleh aparatur negara dengan bersungguh-sungguh sesuai dengan pedoman pelayanan publik yang tertuang dalam Undang-Undang maupun peraturan pendukung lainnya yang berlaku.

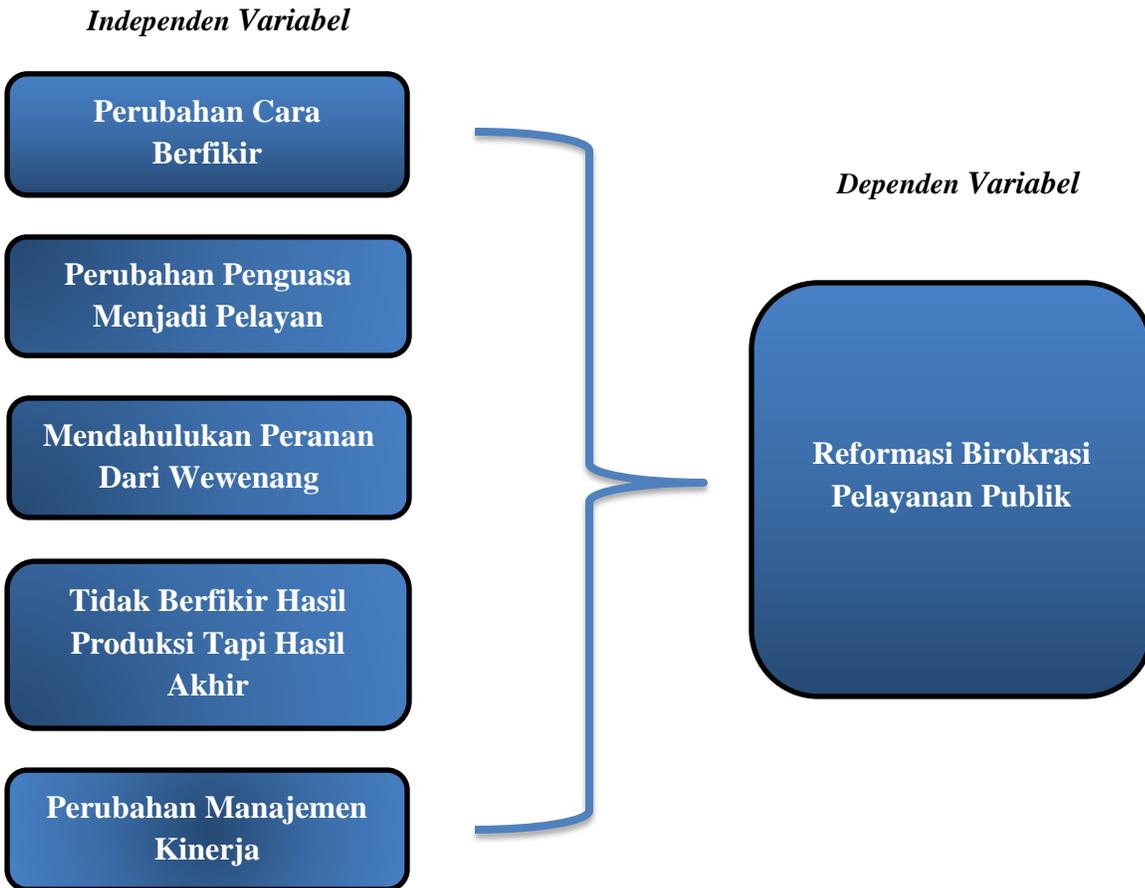
ambar II.2

Skema Pembentukan Persepsi



Gambar II.3

Variabel Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik



Sumber : Pengolahan Data Primer

Gambar II. 4

Faktor Yang Mempengaruhi Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik



E. Definisi Oprasional

1. Reformasi birokrasi pelayanan publik dari pemikiran menurut Sedarmayanti (2009:72), mengatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektifitas, efisien, dan akuntabilitas. Dimana reformasi biokrasi itu mencakup beberapa perubahan yaitu:
 - a. Perubahan penguasa menjadi pelayan
 - b. Mendahulukan peranan dari wewenang
 - c. Tidak berfikir hasil produksi tapi hasil akhir
 - d. Perubahan manajemen kinerja
 - e. Perubahan cara berfikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak)

2. Factor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi pelayanan publik Menurut (Moenir 2002 : 88-127) adalah :
 - a. Faktor Kesadaran
 - b. Faktor Aturan
 - c. Faktor Organisasi
 - d. Faktor pendapatan
 - e. Faktor Keterampilan Tugas
 - f. Faktor Sarana dan Prasarana

Tabel. II.2
Indikator Reformasi Birokrasi

Variabel	Indicator	Parameter
Reformasi Birokrasi	Perubahan penguasa menjadi pelayan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Menerima para pengguna layanan dengan baik 2) Memandang semua pengguna layanan sama drajatnya
	Mendahulukan peranan dari wewenang	<ol style="list-style-type: none"> 1) Turun tangan langsung apabila ada masyarakat yang membutuhkan 2) Tidak mengesampingkan keperluan masyarakat
	Tidak berfikir hasil produksi tapi hasil akhir	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mengutamakan kepuasan pengguna layanan 2) Tidak memperhitungkan jumlah biaya yang dapat di terima
	Perubahan management kerja	<ol style="list-style-type: none"> 1) Membuat inovasi dalam pelayanan 2) Mengetahui kondisi keterampilan skill aparatur sesuai dengan bidangnya masing-masing
	Perubahan cara berfikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Berfikir untuk perubahan akan hasil akhir pelayanan 2) Kepuasan masyarakat harus menjadi prioritas utama 3) Tidak mempersulit keperluan masyarakat

Tabel II.3**Faktor Yang Mempengaruhi Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik**

Variable	Indicator	Parameter
Faktor Yang Mempengaruhi Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik	Kesadaran	1) Tingkah laku yang sopan 2) Sadar akan posisi sebagai abdi masyarakat 3) Kebutuhan masyarakat menjadi prioritas utama 4) Menjalankan tugas dengan baik
	Aturan	1) Tidak berlebihan dalam memberikan aturan 2) Tidak melakukan intervensi 3) Paham akan aturan yang berlaku
	Organisasi	1) Organisasi berjalan dengan baik 2) Dalam memberikan tugas harus kepada pegawai yang sesuai 3) Memberikan pelatihan secara berkala kepada aparatur agar skill dalam melaksanakan tugas dapat berjalan dengan baik
	Pendapatan	1) Tidak melakukan Tindakan KKN 2) Memberikan informasi terkait biaya pelayanan dengan benar
	Keterampilan Tugas	1) Paham tugas sesuai fungsinya 2) Cara penyampaian informasi yang baik 3) Tidak berbelit-belit dalam menyampaikan informasi 4) Tidak memberikan beban kerja yang berlebihan
	Sarana dan Prasarana	1) Kelengkapan peralatan kantor 2) Ketersediaan ruangan yang baik 3) Kenyamanan ruang tunggu dan ruang pelayanan

Sumber : Pengolahan Data Primer

