

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan pembangunan reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka meningkatkan sistem tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan merupakan bagian terpenting dalam meningkatkan pelaksanaan pembangunan Nasional. Kebijakan reformasi birokrasi pada akhirnya diharapkan dapat mnencapai peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih baik, peningkatan kualitas dan akuntabilitas kinerja pemerintah, serta penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Gerakan reformasi diharapkan dapat memberikan pengaruh bagi penyelesaian berbagai persoalan bangsa selama masa pemerinathan yang menyangkut penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan yang dilakukan oleh para pelaksana pemerintahan.

Kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan ide reformasi yang menginginkan agar birokrasi lebih transparan, terbuka dan jujur masih jauh dari harapan, birokrasi secara nyata mengembangkan komitmen untuk mengembangkan iklim dialog dan untuk membangun kepercayaan kepada publik. belum terbentuknya kepercayaan dari publik terhadap birokrasi menyebabkan kinerja aparat birokrasi dengan publik sering kali masih belum komunikatif, birokrasi membutuhkan kepercayaan publik sebagai kunci utama bagi terselenggaranya kinerja pelayanan publik yang akuntabel pemberian pelayanan yang transparan oleh birokrasi pemerintah yang

mencakup persyaratan, prosedur, ketepatan waktu, kepastian biaya dan keramahan petugas menjadi dambaan publik pada era reformasi ini.

Tingginya keluhan masyarakat pengguna jasa terhadap pelayanan dibanyak instansi pemerintahan merefleksikan masih belum terpenuhinya aspirasi masyarakat pengguna jasa oleh birokrasi pelayanan baik pelayanan yang berbentuk operasional dan prosedural, birokrasi pelayanan belum sepenuhnya mengembangkan kultur dan manajemen yang responsif terhadap masyarakat pengguna jasa yang merasakan baik dan buruknya kinerja pelayanan dari birokrasi, pelayanan birokrasi yang ada masih menempatkan publik bukan sebagai pelanggan dalam pemberi pelayanan, melainkan sebagai obyek pelayanan yang dapat diperlakukan sewenang-wenang reformasi belum memunculkan kesadaran aparat birokrasi akan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas dalam pelayanan seperti transparansi yang menyangkut informasi dan biaya, serta yang menyangkut kepastian waktu penyelesaian urusan.

Pelayanan yang dilakukan aparat Birokrasi masih jauh dari nilai-nilai Responsivitas sehingga menjadikan kualitas pelayanan yang diberikan jauh dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat, Pemerintah Yogyakarta dalam penilaian yang dilakukan oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Yogyakarta menjadi yang terbaik di Indonesia. DI. Yogyakarta menjadi Terlayak tatakelola pemerintahan dipertimbangkan dari Indeks Tatakelola Pemerintahan D.I Yogyakarta yang mencapai 76,61 dengan skema Kabupaten Sleman 76,64, Kota Yogyakarta 65,57, Bantul 65,03, Kulonprogo 65,64 dan Gunung Kidul 55,44. Nilai itu menempati peringkat pertama dari 34 Provinsi di

Indonesia dengan tingkat akuntabilitas yang menonjol (Web Direktorat Jendral Otonomi daerah, akses pukul 17.32).

Sehingga dengan demikian pencapaian yang didapat Pemerintah D.I Yogyakarta tidak terlepas dari peran dan kinerja yang dilaukukan oleh setiap daerah kabupaten yang ada di Yogyakarta diantaranya Kabupaten Bantul (Dinas tenaga Kerja dan Transmigrasi) yang akan menjadi subyek penelitian ini, analisis ini dilakukan terhadap Kinerja Sumberdaya Manusia Aparatur Birokrasi terhadap Pelayanan Publik yang dilakukan untuk menciptakan Tatakelola pemerintahan Kabupaten Bantul yang produktif dalam implementasi Reformasi Birokrasi di Pemerintah daerah terkait. Karena pelaksanaan Reformasi Birokrasi belum sepenuhnya dapat terlaksana dengan maksimal, terutama dalam membuat kebijakan yang mendasari unsur-unsur Reformasi birokrasi yang ada dalam Peraturan kementerian dan peraturan presiden mengenai *Road Map* Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di daerah.

Atas dasar kondisi itulah, maka diperlukan sebuah penelitian untuk mengetahui sejauh mana Kinerja aparatur birokrasi di Dinas tenaga kerja dan transmigrasi Kabupaten Bantul karena hal ini sejalan dengan keadaan dan kondisi pengangguran di kabupaten bantul masih cukup tinggi dengan nomor 3 setelah Kota jogja, sleman sehingga hal ini penting untuk dianalisis lebih jauh agar mengetahui sejauh mana kinerja aparatur birokrasi untuk menjalankan pelayanan yang ada, karena mengingat Instansi terkait merupakan bagian dari cakupan pelaksanaan reformasi Birokrasi yang menuntut kinerja kinerja Aparatur birokrasi yang baik, berdasarkan data yang didapat dari lapangan Instansi terkait

masih belum sepenuhnya maksimal menjalankan peranan dari aturan dan prosedur untuk menciptakan kinerja yang baik dalam mengelola sumberdaya Manusia Aparatur Birokrasi, sehingga tujuan tatakelola pemerintah yang baik sulit untuk bisa tercapai dan tujuan akhir masyarakat sejahtera bisa diwujudkan mengingat Analisis terhadap kinerja birokrasi publik menjadi sangat penting atau dengan kata lain memiliki nilai yang amat strategis.

Informasi mengenai kinerja aparatur dan faktor-faktor yang ikut berpengaruh terhadap kinerja aparatur sangat penting untuk diketahui, sehingga pengukuran kinerja aparat hendaknya dapat diterjemahkan sebagai suatu kegiatan evaluasi untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Organisasi birokratik adalah salah satu bentuk organisasi yang digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik. Mengapa demikian. Bermula ketika Weber mengenalkan pengamatannya tentang *bureaucratically*, yang melihat sosok birokrasi sebagai alat yang bermanfaat bagi pelaksanaan rasionalitas terhadap tugas-tugas administrasi sehingga bisa mencapai efisiensi, sungguhpun Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi yang dimaksud secara jelas akan tetapi, hasil pengamatan Weber tersebut kemudian dikukuhkan Hegel yang memandang birokrasi tersebut dapat dijadikan sebagai alat penghubung antara negara dan masyarakat. Sehingga sampai dengan dewasa ini birokrasi pemerintah menjadi alat yang sangat utama dan paling dominan peranannya dalam pelaksanaan tugas-tugas negara. (Hardiansyah,2011 : 72).

Era reformasi, birokrasi dituntut untuk berubah sikap dan perilaku agar dapat melayani masyarakat dengan baik. Perubahan-perubahan sosial yang terjadi baik yang berlangsung cepat (revolusi) maupun yang berlangsung dengan lambat (evolusi) menuntut pada organisasi birokrasi untuk dapat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan tersebut, sebab perubahan selalu mengandung unsur perbedaan. Namun, di dalam mengamati kondisi lingkungan masyarakat di mana organisasi birokrasi itu berada, bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilakukan, sebab kondisi lingkungan masyarakat memiliki ciri-ciri spesifik yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Birokrasi sebagai organisasi jenis seperti ini memiliki keterbatasan dalam memberikan pelayanannya pada masyarakat. (Dwiyan, 2012 : 234).

Berangkat dari keterbatasan inilah biasanya organisasi pelayanan membentuk pola pelayanan yang bagi sebagian masyarakat dianggap tidak masuk akal, persyaratan prosedur yang berbelit dari mekanisme yang ditentukan birokrasi pemerintah dalam mendapatkan pelayannya, dan sebagainya, serta tambah tidak masuk akal lagi kalau kita berharap bahwa birokrasi akan dapat menyelesaikan segala persoalan yang dihadapi masyarakat. harapan masyarakat bahwa birokrasi akan dapat memberikan pelayanan untuk dapat menyelesaikan persoalannya, menyebabkan masyarakat enggan berurusan dengan birokrasi pemerintah terbukti dengan adanya jalan belakang, uang pelicin, dan sebagainya yang mereka sebut “birokrasi amplop”, pada intinya memotong prosedur untuk mendapatkan pelayanan atas prosedur yang panjang dari birokrasi pemerintahan itu.

Buruknya kinerja birokrasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat ini, menggambarkan bahwa betapa kompleks persoalan organisasi birokratik yang begitu mekanistik dihadapkan pada persoalan masyarakat yang begitu heterogen, kondisi demikian menyebabkan organisasi birokrasi membentuk sejumlah pola yang digunakan untuk memberikan pelayanan pada masyarakatnya, seperti: *Pertama*, adalah pola pelayanan yang sama bagi semua, dalam pola ini terbatas daya serapnya, karena kemampuan pelayanan pemerintah terbatas sehingga tidak bisa digunakan secara sama oleh semua warga negara. Hal ini menyebabkan tipe pelayanan pada pola ini yang pada mulanya untuk semua. Oleh karena keterbatasan yang ada justru merancang pola yang hanya untuk memenuhi kebutuhan sekelompok masyarakat tertentu saja; *Kedua*, pola pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, dalam pola ini menyarankan suatu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan. Kondisi ini tampak lebih pragmatis sebab pola pelayanan ini menyediakan dasar yang kongkrit dan lebih obyektif untuk dibagikan pada masyarakat. (Dwiyan, 2012 : 236)

karena itu evaluasi kinerja merupakan analisis interpretasi keberhasilan dan kegagalan pencapaian kinerja. Menurut pendapat Drucker dalam buku “Reinventing Government” karya David Osborne, bahwa dalam suatu organisasi perlu adanya pemisahan antara manajemen puncak dan operasional, sehingga memungkinkan manajemen puncak mengfokuskan konsentrasi pada pengambilan keputusan dan pengarahan. Sedangkan kegiatan operasional sebaiknya dijalankan

oleh staf sendiri, dimana masing-masing memiliki misi, sasaran, ruang lingkup, tindakan serta otonominya sendiri. Upaya mengarahkan, membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan peluang serta mampu menyeimbangkan antar berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana Kinerja Pelayanan Aparatur Birokrasi bidang Penempatan tenaga kerja dan perluasan kerja di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul Tahun 2015?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan antara lain :

1. Mengetahui Kinerja pelayanan sumberdaya Manusia aparatur Birokrasi di Dinas Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Bantul.
2. Mengetahui Kinerja Sumberdaya manusia Aparatur Birokrasi dalam Pelaksanaan reformasi Birokrasi.
3. Menjelaskan Kinerja pelayanan sumber daya Manusia aparatur birokrasi untuk menciptakan Tatakelola Pemerintahan yang baik.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya,

serta memperkayakajian yang berkaitan dengan Kinerja Sumberdaya Manusia Aparatur Birokrasi dalam menciptakan sistem manajemen tata kelola pemerintahan yang sesuai dengan aturan.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai masukan bagi stakeholders dan Dinas terkait, terutama pemerintah dalam melaksanakan Kinerja Sumberdaya manusia aparatur Birokrasi dalam manajemen Tatakelola Pemerintahan.
- b. Mendapatkan gambaran yang jelas terkait Kinerja Aparatur Birokrasi dalam implementasi reformasi birokrasi yang sudah dilaksanakan. Selain itu diharapkan penelitian ini akan mendapatkan sebuah informasi ilmiah mengenai cara – cara yang bisa dilakukan untuk mengimplementasikan nilai – nilai Reformasi dan Good Governance dalam pelaksanaan Kinerja aparatur Birokrasi.

E. Studi Terdahulu :

Penelitian yang dilakukan Dymas Bangkit Satriya Pengembangan sumber daya aparatur merupakan strategi pemerintah daerah untuk mewujudkan aparatur pemerintah yang memiliki kinerja baik. Kantor Kecamatan Lowokwaru merupakan SKPD di Kota Malang yang memiliki tugas sebagai penyelenggara pemerintahan, pembangunan daerah, dan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan pengembangan sumber daya aparatur sebagai upaya untuk

meningkatkan kinerja. Pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur Kecamatan Lowokwaru masih terdapat beberapa masalah di antaranya adalah Camat tidak melaksanakan rotasi pekerjaan terhadap staf pegawainya dan masih terdapat pegawai yang menduduki jabatan struktural namun belum mengikuti diklat kepemimpinan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengembangan sumber daya aparatur dan kinerja aparatur Kecamatan Lowokwaru

Hasil penelitian yang dilakukan Yermias T. Keban dengan judul *Good Governance dan Capacity Building*” sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan Secara umum penilaian kinerja merupakan kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan baik bagi suatu lembaga maupun individu. Hanya dengan penilaian kinerja, suatu lembaga atau individu dapat mengetahui apakah mereka telah berhasil dalam mencapai tujuan, atau tidak. Bila tidak diketahui hasilnya, maka jenis dan tingkatan insentif tidak dapat diusulkan atau diberikan. Selain itu, dengan melihat kesuksesan atau kegagalan maka seseorang pengambil keputusan atau lembaga dapat belajar dan menjadi sadar terhadap tingkat efektivitas dari cara yang ditempuh selama ini.

Hasil penelitian yang dilakukan Ria ariany dan Rony ekha putra dimana Organisasi pelayanan publik dalam penelitian yang dilakukan ini maka dapat disimpulkan bahwa berdasarkan temuan data yang diperoleh berdasarkan 5 (Lima) indikator Kinerja layanan publik yang dikembangkan, dapat diketahui bahwa kinerja pelayanan KP2TPM kota Pariaman tergolong cukup baik, terutama secara administrasi. Dapat dikatakan demikian karena hasil pengamatan, wawancara, Focus Group, discussion (FGD) dan triangulasi mengecek

keabasahan data) kepada Masyarakat menunjukkan bahwa secara administrasi dan tehnik pelayanan perijinan yang dilakukan oleh aparaturn kota pariaman telah mengarah kepada kualitas pelayanan Publik. Meskipun terdapat keluhan – keluhanm dari masyarakat terhadap leyanan perizinan yang diberikan, hal tersebut lebih kepada ketidak pahaman masyarakat akan alur dan prosedur yang diberlakukan.

Penelitian yang dilakukan Achmad Badjuri & Elisa Trihapsari yang berjudul Audit kinerja pada organisasi sektor publik pemerintah Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan efektif. konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah. konsep ekonomi memastikan bahwa biaya input yang digunakan dalam operasional organisasi dapat diminimalkan. Konsep efisien memastikan bahwa output yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia. Sedangkan konsep efektif berarti bahwa jasa yang disediakan/dihasilkan oleh organisasi dapat melayani kebutuhan pengguna jasa dnegan tepat

Hasil penelitian yang dilakukan arwoto, Nuki (2012) tentang Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), Komunikasi dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Pegawai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Di

Lingkungan Pemerintah Kabupaten Karimun Kinerja Aparat Pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan fenomena pengamatan antara lain : Kinerja Pelayanan, Diskriminasi Pelayanan, Persepsi Bekerja, Responsivitas dan Akuntabilitas, bahwa kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang masih belum optimal dan masih ditemui adanya indikasi pelayanan yang belum sesuai ketentuan dan harapan masyarakat.

Kinerja yang belum optimal dapat diketahui dari tanggapan dan keluhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya sikap diskriminasi pelayanan kepada masyarakat, walaupun tidak diakui secara nyata tapi terjadi di lapangan. Begitu juga dengan persepsi bekerja para aparatnya yang masih belum sepenuhnya menyadari akan tugas dan tanggungjawabnya sebagai abdi dan pelayanan masyarakat di bidang pelayanan publik dalam hal ini pelayanansertifikasi tanah. Daya tanggap dan keterbukaan dalam pelayanan juga masih kurang, karena masih ada hal-hal yang dirasakan masyarakat tidak sesuai dengan prosedur dan harapan, dimana masyarakat yang harus aktif dan terus memantau jalannya proses permohonan.

Tabel 1.1

Penelitian terdahulu tentang Kinerja Sumberdaya aparatur Birokrasi

| No | Peneliti | Judul Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|------------------------------|--|---|
| 1 | <i>Dymas Bangkit Satriya</i> | Pengembangan sumber daya aparatur untuk meningkatkan kinerja (studi di kantor kecamatan lowokwaru kota malang) | <i>Satriya</i> Pengembangan sumber daya aparatur merupakan strategi pemerintah daerah untuk mewujudkan aparatur pemerintah yang memiliki kinerja baik. Kantor |

| | | | |
|----|----------------------|---|--|
| | | | Kecamatan Lowokwaru merupakan SKPD di Kota Malang yang memiliki tugas sebagai penyelenggara pemerintahan, pembangunan daerah, dan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan pengembangan sumber daya aparatur sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja. |
| 2 | Yeremias T. Keban | <i>Good Governance</i> dan <i>Capacity Building</i> | Secara umum penilaian kinerja merupakan kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan baik bagi suatu lembaga maupun individu. Hanya dengan penilaian kinerja, suatu lembaga atau individu dapat mengetahui apakah mereka telah berhasil dalam mencapai tujuan, atau tidak. Bila tidak diketahui hasilnya, maka jenis dan tingkatan insentif tidak dapat diusulkan atau diberikan. Selain itu, dengan melihat kesuksesan atau kegagalan maka seseorang pengambil keputusan atau lembaga dapat belajar dan menjadi sadar terhadap tingkat efektivitas dari cara yang ditempuh selama ini. |
| 3. | Marwoto, Nuki (2012) | Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), Komunikasi dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Pegawai Satuan | Hasil penelitian tentang Kinerja Aparat Pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan fenomena pengamatan antara lain : Kinerja |

| | | | |
|----|--------|--|--|
| | | Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Karimun | Pelayanan, Diskriminasi Pelayanan, Persepsi Bekerja, Responsivitas dan Akuntabilitas, dapat dipulnkan bahwa kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang masih belum optimal dan masih ditemui adanya indikasi pelayanan yang belum sesuai ketentuan dan harapan masyarakat. Kinerja yang belum optimal dapat diketahui dari tanggapan dan keluhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya sikap diskriminasi pelayanan kepada masyarakat, walaupun tidak diakui secara nyata tapi terjadi di lapangan. Begitu juga dengan persepsi bekerja para aparatnya yang masih belum sepenuhnya menyadari akan tugas dan tanggungjawabnya sebagai abdi dan pelayanan masyarakat di bidang pelayanan publik dalam hal ini pelayanansertifikasi tanah. Daya tanggap dan keterbukaan dalam pelayanan juga masih kurang, karena masih ada hal-hal yang dirasakan masyarakat tidak sesuai dengan prosedur dan harapan, dimana masyarakat yang harus aktif dan terus memantau jalannya proses permohonan |
| 4. | Achmad | Audit kinerja pada | Kinerja suatu organisasi |

| | | | |
|----|--------------------------------|---|--|
| | Badjuri & Elisa Trihapsari | organisasi sektor publik pemerintah | dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan efektif. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah. Konsep ekonomi memastikan bahwa biaya input yang digunakan dalam operasional organisasi dapat diminimalkan. Konsep efisien memastikan bahwa output yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia. Sedangkan konsep efektif berarti bahwa jasa yang disediakan/dihasilkan oleh organisasi dapat melayani kebutuhan pengguna jasa dengan tepat. |
| 5. | Ria ariany dan Rony ekha putra | Analisi Kierja pemerintah dalam memeberikan pelayanan Publik di Kota mataram. | Organisasi peleyanan publik dalam penellitian yang dilakukan ini maka dapat disimpulkan bahwa berdsasarkan temuan data yang diperoleh |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | | berdasarkan 5 (Lima) indikator Kinerja layanan publik yang dikembangkan, dapat diketahui bahwa kinerja pelayanan KP2TPM kota Pariaman tergolong cukup baik, terutama secara adminitrasi. Dapat dikatakan demikian karena hasil pengamatan,wawancara, Focus Group, discussion (FGD) dan trigulasi mencek keabasahan data) kepada Masyarakat menunjukan bahwa secara adminitrasi dan tehnik pelayanan perijinan yang dilakukan oleh aparatur kota pariaman telah mengarah kepada kualitas pelayanan Publik |
|--|--|--|---|

Hasil dari banyak penelitian yang dialkuka oleh banyak pihak terkait dengan Kinerja paparatur birokrasi di pemerintahan yang ada menunjukan begitu sangat pentingya sebuah tolak ukur untuk mengetahui sejauh mana tugas dan fungsi dari kinerja itub dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan oleh tuntutan prosedur yang ada. Dalam penenlitrian sebelumnya juga banyak didapati bahwa efektif dan efisiensi adalah hal mendasar dalam setiaop menjalankan tugas yang ada. Aspek- aspek Good governace menjadi bagian dari prinsip pelaksanaan kinerja birokrasi dan termasuk banyak prinsip normatif lainnya yang bisa diambil dari banyak teori yang memberikan cakupan terkait indikator kinerja yang baik.

F. Kerangka Teori

1. Konsep kinerja

Kinerja birokrasi merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi/Lembaga dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pemerintahan, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja penting juga untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pemerintahan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam Organisasi. dengan adanya mengenai penilaian kinerja Organisasi Birokrasi publik maka benchmarking dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk melakukan perbaikan kinerja. (Dwiyanto, 2012 : 235).

Namun penilaian kinerja birokrasi masih amat jarang dilakukan, berbeda dengan organisasi bisnis yang kinerjanya dengan mudah bisa dilihat dari Profitabilitas, yang diantaranya tercermin dari indeks harga saham. Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi terjadi karena kinerja belum dianggap suatu hal yang penting oleh pemerintah untuk menjadikan agenda kebijakan publik adalah suatu hal yang penting, daftar penilain pekerjaan sangat jauh relevansinya dengan indikator-indikator kinerja yang sebenarnya akibatnya, pejabat birokrasi tidak memiliki insentif untuk menunjukkan kinerja sehingga kinerja birokrasi cenderung menjadi amat rendah.

Kelakuan pemerintah terhadap birokrasi sering kali tidak ada hubungannya dengan kinerja birokrasi. Misalnya dalam menentukan anggaran birokrasi .misalnya dalam menentiukan anggaran birokrasinya, pemerintah sama sekali tidak mengaitkan anggaran dengan kinerja birokrasi. Anggran birokrasi publik selama ini lebih didasarkan kepada input , bukan aouput . Anggaran yang diterima oleh sebuah birokrasi publik lebih ditentukan oleh kebutuhan, bukan oleh hasil yang akan diberikan oleh berikan oleh birokrasi itu masyarakatnya. Akibatnya dorongan untuk mewujudkan hasil dan kinerja cenderung rendah dalam kehidupan publik.

Karena anggaran sering menjadi driving force dari perilaku birokrasi dan para penjabatnya, mengaitkan anggaran yang diterima oleh sebuah birokrasi publik dengan hasil dengan kinerja bisa menjadi salah satu faktor yang memeperngaruhi perbaikan kinerja birokrasi publik. Para pekerja birokrasi yang memeperoleh anggran yang besar menjadi terdorong uuntuk menunjukan kinerjanya yang baik. Jika ini dapat dilakukan, dan data informasi mengenai kinerja birokrasi publik niscaya akan tersedia sehingga penilaian kinerja birokrasi publik juga menjadi lebih mudah dilakukan.

Faktor lain yang menyebabkan terbatsnya informasi mengenai kinerja birokrasi adalah kompleksitas indikator kinerja, yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja burokrasi publik. Berbeda dnegan swasta yang indikator kinerjanya relatif sederhana dan tersedia di pasar, indikator kinerja birokrasi sering sangat kompleks. Hal ini terjadi karena birokrasi publik memiliki stakcholders yang sangat banyak dan memiliki kepentingan utama

konsumen dalam menilai kinerja aparatur birokrasi muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik sering kali hanya sangat kabur, tetapi juga multidimensional. Kenyataan. Kenyataan bahwa birokrasi memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholders juga berbeda-beda. Namun ada beberapa indikator. Yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja Birokrasi (Dwiyanto,2012 : 237).

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Dan *General Accounting Office (GAO)*. Mencoba mengembangkan satu ukuran Produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

b. Kualitas Layanan

Isu Mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan Publik. Banyak pandangan negatif yang berbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat. Terhadap kualitas pelayanan yang diterima publik. Dengan demikian kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dapat dijadikan indikator pelayanan publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan Organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara Program dan kegiatan pelayanan.

d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Levine, 1990). Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat.

Kumorotomo (1996) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain, adalah sebagai berikut ini.

a. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

b. Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

c. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepastian. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

d. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh karena itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggung jawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang tersaji sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan. (Gronross 1990: 27)

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah. (Mahmudi:2007)

Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Didalam SK Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang dimaksudkan pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak. Meskipun wujudnya tidak nampak, proses penyelenggaraannya bisa diamati dan dirasakan, misalnya layanan dapat dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyulitkan, murah, atau mahal. Kemudian dilihat dari prosesnya, proses produksi, distribusi, dan konsumsi dalam penyediaan layanan jasa. (Agus:2005)

1. Jenis-Jenis Pelayanan Publik

menurut keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 ada empat jenis pelayanan yaitu:

a. Pelayanan Administrasi

Pelayanan administrasi adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, seperti status kewarganegaraan, dokumen-dokumen kependudukan.

b. Pelayanan Barang

Pelayanan Barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, seperti jaringan telepon dan penyedia tenaga listrik maupun air bersih.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, seperti penyelenggara transportasi dan pemeliharaan kesehatan.

2. Indikator Pelayanan Publik

a. Transparasi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti

b. Akuntabilitas

Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

d. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan Hak

Tidak deskriminatif dalam arti tidak membeda-bedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

2 .Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Menurut MENPAN berdasarkan keputusan Nomor 81 Tahun 1995, ciri-ciri pelayanan berkualitas yang harus dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, meliputi:

1..Kesederhanaan

Prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, dan tidak berbelit-belit serta mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan dan Kepastian

Menyangkut prosedur atau tata cara pelayanan umum, persyaratan pelayanan umum baik teknis maupun administratif, rincian biaya atau tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian pelayanan dan unit kerja atau pejabat yang memiliki wewenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.

3. Keamanan

Usaha dalam memberikan rasa aman pada pelanggan dari berbagai bahaya, resiko dan keragu-raguan. Hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.

4. Keterbukaan

Prosedur atau tata cara, persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya atau tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

1. Efisien

Persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memerhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan dan dicegah adanya penangulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.

2. Ekonomis

Pemberian biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang atau jasa pelayanan umum dengan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajaran, kondisi dan kemampuan

pelanggan (masyarakat) untuk membayar secara umum ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.Keadilan

Cakupan atau jangkauan pelayanan umum yang diusahakan luas dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.

4.Ketetapan waktu

Pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

Menurut Zethmal, Parasuraman dan Berry (1990:26) dalam melihat Kinerja pelayanan Publik dapat dilihatnya menggunakan ukuran *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *empathy*.

Tangibles

1. *Tangibles* adalah fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan.
2. *Reliability* atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan program pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
4. *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.

5. *Empathy* adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.

3. Reformasi Birokrasi

Reformasi menjadi jalan pengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik daripada yang sudah ada. Reformasi ini diarahkan pada perubahan masyarakat yang termasuk didalamnya masyarakat birokrasi, dalam pengertian perubahan ke arah kemajuan. Dalam pengertian ini perubahan masyarakat diarahkan pada development (Susanto, 180). Karl Mannheim sebagaimana disitir oleh Susanto menjelaskan bahwa perubahan masyarakat adalah berkaitan dengan norma-normanya. Development adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan hidup anggota masyarakat, dimana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga dinikmati oleh masyarakat.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur” Sangat menarik membicarakan tentang birokrasi, karena dalam realita kehidupan birokrasi terkesan negatif dan menyulitkan dalam melayani masyarakat, padahal para pegawai birokrasi itu dibayar dari uang masyarakat. Dan terkadang wewenang yang diberikan kepada pegawai dari birokrasi disalahgunakan. (www.LIPI.go.id).

Karenanya hal itu sangat diperlukan adanya reformasi birokrasi, Dengan demikian maka perubahan masyarakat dijadikan sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakekatnya perubahan masyarakat berkait erat dengan kemajuan masyarakat. Dilihat dari aspek perkembangan masyarakat tersebut maka terjadilah keseimbangan antara tuntutan ekonomi, politik, sosial dan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta konsensus antara prinsip-prinsip dalam masyarakat (Susanto: 185-186).Pelaksanaan reformasi birokrasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefinisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses, prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional.

Aktivitas reformasi sebagai padangan lain dari change, improvement, atau modernization. Dari pengertian ini, maka reformasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap tingkah laku (the ethics being). Arah yang akan dicapai reformasi antara lain adalah tercapainya pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien.Reformasi bertujuan mengoreksi dan membarui terus-menerus arah pembangunan bangsa yang selama ini jauh menyimpang, kembali ke cita-cita proklamasi. Reformasi birokrasi penting dilakukan agar bangsa ini tidak termarginalisasi oleh arus globalisasi.

Reformasi ini harus dilakukan mulai dari pejabat tertinggi, seperti presiden dalam suatu negara atau menteri/kepala lembaga pada suatu departemen dan kementerian negara/lembaga negara, sebagai motor penggerak utama diikuti oleh seluruh aparatur dibawahnya. Reformasi birokrasi di Indonesia untuk saat ini dapat dikatakan belum berjalan dengan maksimal. Indikasinya adalah buruknya pelayanan publik dan masih maraknya perkara korupsi. Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien. Reformasi di sini merupakan proses pembaharuan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, sehingga tidak termasuk upaya dan/atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner.

Reformasi Birokrasi dan tata kelola menjadi prioritas utama pemerintah saat ini, dan kedepannya, diharapkan reformasi birokrasi dan perbaikan tatakelola pemerintahan dapat menunjang strategi dan arah kebijakan pembangunan dalam melahirkan pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi. Birokrasi yang dimaksud pada bahasaan ini adalah aparatur pemerintahan sebagai penyelenggara fungsi negara, sistem negara kebijakan negara dan mekanisme kerja yang dijalankan oleh segenap penyelenggara pemerintahan negara. karena bukan lagi rahasia umum dikalangan masyarakat tentang bagaimana kualitas tatakelola pemerintahan yang ada saat ini birokrasi yang sering terdengar kurang baik sehingga banyak memuncukkan citra negatif dikalangan penyelenggara pemerintahan.

Terkait dengan tujuan reformasi reformasi birokrasi, visi reformasi Birokrasi adalah pandangan ke depan untuk mewujudkan aparatur pemerintah yang profesional dan bertanggung jawab untuk menuju kepemerintahan yang baik (good governance) pada semua hirarki pemerintahan mulai dari level pusat sampai kepada level terendah yaitu daerah. Hal ini dapat terlihat dalam kerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti yang dikemukakan bahwa Good governance dapat terpenuhi dari pelayanan publik yang prima dan bebas dari praktik KKN (Efendi 2005).

Pola pelaksanaan Reformasi Birokrasi yang akan diimplementasikan memuat komponen penting sebagai dasar dalam menjalankannya sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden No. 81 tentang *Grand design* Pelaksanaan

Reformasi Birokrasi tahun 2010-2025. *Grand Design* Reformasi Birokrasi bertujuan untuk memberikan arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional selama waktu 2010-2025 agar reformasi birokrasi di K/L dan pemda dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 13 dan berkelanjutan. kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi meliputi visi pembangunan nasional, arah kebijakan reformasi birokrasi, visi, misi, tujuan, dan sasaran reformasi birokrasi. *Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) 2010-2025 menjadi pedoman dalam penyusunan Road Map Reformasi Birokrasi (RMRB) 2010-2014. Selanjutnya, GDRB 2010-2025 dan RMRB 2010-2014, RMRB 2015-2019, RMRB 2020-2024, menjadi pedoman bagi K/L dan Pemda dalam menyusun *road map* masing-masing dalam pelaksanaan reformasi birokrasi (Permepan N0.81 2010).

Tujuan Reformasi Birokrasi Berdasarkan tujuan, visi dan misi reformasi birokrasi, maka dapat lebih ditegaskan bahwa sasaran reformasi birokrasi adalah mewujudkan/membentuk (Mustafa : 2014).

- a. Birokrasi yang amanah melayani, yang dilakukan dengan mengubah orientasi dan paradigma birokrasi yang primordial (minta dilayani) menjadi melayani masyarakat. Selanjutnya dibangun sistem yang memungkinkan birokrasi menjadi responsif terhadap berbagai keluhan dan kebutuhan, serta penciptaan kondisi perubahan ke arah yang lebih maju, berdaya saing tinggi yang benar dan tepat dari masyarakat.

- b. Birokrasi yang bersih. Untuk menciptakan birokrasi yang bersih, upaya difokuskan pada pencegahan praktik KKN melalui pembenahan sistem pengelolaan anggaran, perbaikan kesejahtraan pegawai, peningkatan pengawasan dan penegakan aturan hukum. Disamping upaya pencegahan praktik KKN, juga upaya penindakan sesuai koridor hukum perlu ditingkatkan.
- c. Birokrasi efektif dan Efisien, birokrasi yang efektif merupakan birokrasi yang mampu mencapai tujuan keberadaan dan pembentukannya. Sedangkan birokrasi yang efisien merupakan upaya yang difokuskan untuk mengurangi pemborosan penggunaan sumberdaya yang terbatas melalui program-program penghemat bagi pembiayaan operasional birokrasi. Penghitungan bahan belanja riil birokrasi adalah fokus utama dari sasaran ini sebagai dasar untuk mengidentifikasi pengeluaran atau belanja yang dapat dihemat. Pengurangan pemborosan ini terkait dengan besaran organisasi, kualitas dan kuantitas pegawai serta sistem serta sistem dan mekanisme kerja pegawai dalam melaksanakan urusan pemerintahan.
- d. Birokrasi yang transparan, untuk menciptakan birokrasi yang transparan, upaya difokus agar praktek penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dapat diakses secara luas oleh masyarakat dengan dibukanya ruang publik antara lain melalui penyuluhan, keterbukaan informasi dan penggunaan e-government sehingga dapat mempersempit ruang gerak terjadinya, korupsi serta dalam rangka lebih memberdayakan partisipasi masyarakat agar birokrasi pemerintahan bisa lebih efektif.

- e. Birokrasi yang berkomitment dan konsisten, komitmen berarti komitmen menjalankan sesuatu tugas sedangkan konsisten taat azas sesuai dengan perbuatan. Komitmen diarahkan pada menjalankan suatu tugas secara sadar dan bertanggung jawab karena ada perjanjian yang tertuang dalam aturan Hukum.
- f. Birokrasi yang terdesentralisasi, untuk menciptakan Birokrasi yang terdesentralisasi, Upaya difokus pada perwujudan aturan dan mekanisme yang memungkinkan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah atau instansi. (Mustafa : 2014).

Berkaitan dengan sasaran Reformasi Birokrasi perlu dilaksanakan dengan Metode yang ada. Berikut Metode Reformasi Birokrasi :

- a. Restrukturasi Organisasi Lembaga Pemerintahan, Restrukturisasi diterapkan untuk mengubah, mengganti menyempurnakan struktur organisasi pemerintahan yang dinilai tidak efisien, gemuk, lamban dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi, atau terjadi tumpang tindih tugas, fungsi dan kurang efektif.
- b. Simplifikasi dan Otomatisasi, terhadap prosedur, proses, dan tata cara kerja yang rumit, berbelit-belit dan memakan waktu lama perlu dilakukan penyederhanaan (simplikasi).
- c. Rasionalisasi dan realokasi, Diterapkan berkaitan dengan sumberdaya (men, money and materials) agar lebih efektif dan efisien, serta dapat memenuhi kebutuhan organisasi.

- d. Regulasi dan de regulasi, bagi hal-hal yang belum diatur perlu dilakukan regulasi, sedangkan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada tetapi dinilai menimbulkan berbagai permasalahan , maka perlu dilakukan regulasi.
- e. Peningkatan Profesionalitas dan kesejahtraan pegawai, untuk meningkatkan Profesionalitas pegawai dilakukan melalui diklat aparatur, pemagangan, seminar, lokakarya dan sebagainya, sehingga penempatan dan pengangkatan pegawai berdsaraskan prinsip the righ man on the right place dapat terwujud.
(Mustafa, 2014)

Disamping itu Strategi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi menjadi kunci dalam pola implementasinya Menurut (peraturan Presiden No. 81 tahun 2010) Strategi Pelaksanaan Langkah-langkah strategi Reformasi Birokrasui meliputi Tingkat Pelaksanaan, Pelaksana,Program, Metode pelaksana. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dalam Orientasi pelayanan yang diberikan organisasi birokrasi pemerintahan yang lebih menekan pada setatus diakui ataii tidak telah mengantar pada pelayanan yang bernuansa feodalisme dan secara tidak langsung telah meciptakan kelas atau kasta dalam pergaulan masyarakat. Berikut ruang lingkup reformasi Birokrasi :

- a. Organisasi birokrasi pemerintah harus mampu membedakan manakah sesuatu yang harus diikuti dengan cara seremonial dan mana pula yang berioorientasi pada hasil.

- b. Organisasi Birokrasi Pemerintah, harus dibebaskan dari silogisme dari kerja yang berorientasi pada jargon-jargon bombastis tanpa usaha realisasi nyata.
- c. Moral dan etika harus menjadi pertimbangan utama jika organisasi birokrasi mengambil keputusan (policy) atau bertindak melaksanakan policy. sesuai dengan tuntutan jaman yang sedang berkembang dan berlangsung.
- d. Desentralisasi perlu dikembangkan dan dibiasakan dalam organisasi birokrasi pemerintah. Pemberian otonomi pada birokrat papan bawah perlu didorong.
- e. Profilerasi organisasi birokrasi perlu dihindari. Keinginan untuk selalu menambah jenis Organisasi dan jabatan baru tanpa mau menganalisa jenis organisasi dan jabatan yang telah ada perlu dikendalikan.
- f. keahlian dalam organisasi birokrasi pemerintah perlu disebarakan ke berbagai papan birokrasi (hierarchical level). Rekrutmen pegawai perlu di desentralisasi. Mustafa (2014 : 168).

Tesis utama dan pertama menurut Frinces (2008:46) adalah terjadinya perbaikan yang sistematis, komprehensif dan cepat atas pelayanan yang diberikan sehingga publik sangat puas terhadap apa yang telah dan sedang birokrat berikan. Indikator utama terhadap terjadinya perubahan yang signifikan di dalam organisasi birokrasi pemerintahan, berikut indikator – indikator perubahan tersebut :

- a. Perubahan strategis yang ceopat dan tepat

- b. Kepemimpinan yang berwawasan kewirausahaan yang mampu membuat perubahan strategis .
- c. sistem manajemen yang kondusif untuk berubah dan maju
- d. kualitas manusia yang profesional yang berjiwa dan bersemangat kewirausahaan yang handal
- e. Prioritas kerja yang tepat yang merefleksikan agenda – agenda perubahan strategis.

Kelima variabel di atas, pada intinya didasarkan pada kata “Perubahan’ ber,makna sangat luas diantaranya, dimaksudkan untuk membentuk satu pemikiran bahwa kemajuan dan perkembangan hanya akan terlaksana bila terjadi berbagai perubahan yang baik yang berkaitan dengan organisasi maupun sumber daya manusia SDM. (Mustafa, 2014)

Argumentasi dari pemikiran di balik Model kerangka Pikir Reformasi birokrasi, bahwa tujuan utama reformasi birokrasi adalah tersedianya pelayanan prima yang cepat, berkualitas dan memuaskan. Hal ini dapat tercipta bila dimoderisasi oleh beberapa variable penentu, diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Perubahan strategi
- b. Kepemimpinan
- c. Sistem manajemen
- d. SDM berkualitas

e. Prioritas kerja cepat.

Kelima variabel di atas saling melengkapi dan mendukung satu sama lainnya. Adanya Pemimpin yang kuat dengan sistem yang tepat tidak akan menciptakan kemajuan bila tidak ada desakan dan agenda yang jelas untuk melakukan perubahan.

4. *Good Governance*

Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan *issues* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik yang dewasa. Tuntutan gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat disamping pengaruh dari globalisasi. Oleh karena itu tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Governance menurut defenisi dari *World Bank* adalah “*the way state power is used in managing economic and social resources for devolepment and society*”. Suatu cara digunakan didalam mengatur sumber daya sosial dan ekonomi untuk pembangunan dan masyarakat. Dari segi *functional aspect*, *Governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah menjalankan fungsi

secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan. UNDP mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Sehingga dapat didefinisikan, *Governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic, political, dan administrasive*.

- a. *Economic Governance*, meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negara dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic Governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*.
- b. *Political governance*, merupakan proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan.
- c. *Administrative Governance*, merupakan sistem implementasi proses kebijakan. (Lembaga Administrasi Publik dan BPKP.2001).

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran

negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.(Sumarto dan Hetifa Sj. 2003).

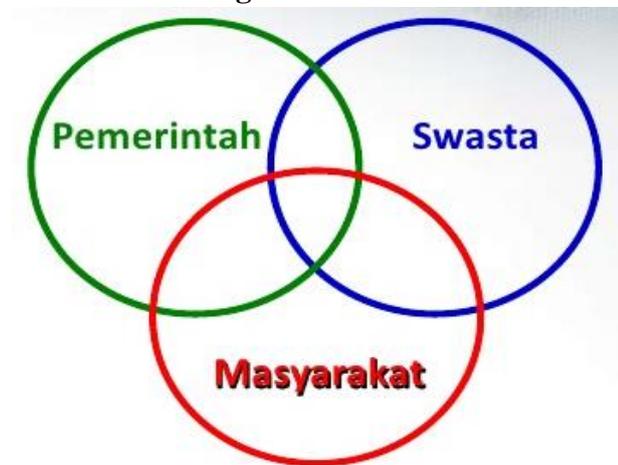
Berikut merupakan karakteristik–karakteristik dari *Good Governance* menurut UNDP, antara lain :

- a. Interaksi, melibatkan 3 sektor yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya ekonomi, politik, dan sosial.
- b. Komunikasi, terdiri dari sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil.
- c. Proses penguatan diri, dalam hal ini sistem pengelolaan mandiri adalah kunci keberadaan dan kelangsungan keteraturan dari berbagai situasi kekacauan yang disebabkan dinamika dan perubahan lingkungan, memberikan kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat dan memberikan kesempatan untuk kreativitas dan stabilitas berbagai aspek pemerintahan yang baik.
- d. Dinamis, keseimbangan sebagai unsur kekuatan kompleks yang menghasilkan persatuan, harmonisasi, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan yang berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, serta kesempatan yang merata dari semua sektor untuk semua masyarakat.
- e. Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar, dan masyarakat.(Sedarmayanti. 2010).

Adapun hubungan antar sektor yang meliputi 3 domain *State* (negara atau pemerintah), *private sektor* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan saling menjalankan fungsi-fungsinya masing-masing.

Gambar 1.1

Hubungan Antar Sektor



Negara (*state*), sebagai suatu unsur *governance* yang termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta (*private sektor*) meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak berbagai bidang dan sektor informasi lain di pasar. Sedangkan masyarakat (*Society*) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. (Lembaga Administrasi Publik dan BPKP. 2001).

OECD (*Organization for Economic Coorporated Development*) yaitu organisasi untuk kerjasama ekonomi pembangunan dan World Bank

mensinonimkan *Good Governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frameworks(undang-undang dan kerangka politik) bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. (Sedarmayanti. 2003.). UNDP memberikan definisi *Good Governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*

G. Definisi Konseptual

1. Konsep Kinerja

kinerja birokrasi merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi/Lembaga dalam mencapai misinya. Dengan melaukaan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja penting juga untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pemerintahan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam Organisasi.

2. Pelayanan publik

Kegiatan pelayanan dilaksanakan sebagai upaya dalam pemenuhan kebutuhan publik dengan melihat dari beberapa aspek dimana pelayanan publik memiliki standar, prinsip dan asas yang berlaku untuk digunakan dalam melakukan pelayanan.

3. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. mendefinisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses, prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional.

4. *Good Governance*

Good Governance atau tata kelola pemerintahan yang baik adalah acuan dalam praktek dan pelaksanaan wewenang baik ekonomi, politik maupun administrasi dengan mengutamakan kepentingan publik. *Good Governance* yang dilaksanakan dengan tujuan agar terjadi perubahan untuk mencapai pemerintahan yang akuntabel dan menjalankan prinsip-prinsip *Good Governance*.

H. Definisi Operasional

Definisi Operasional merupakan indikator-indikator untuk mengukur Variabel penelitian yang diturunkan dari kerangka teori, dalam hubungan untuk menganalisis dan mengidentifikasi kinerja pelayanan yang ada pada Dinas tenaga kerja dan transmigrasi

Selain itu penelitian ini juga akan membahas mengenai kinerja pelayanan dalam realisasi program dan berbagai kendala yang terdapat pada kinerja dengan mengkaitkan prinsip kinerja pelayanan baik secara prosedural maupun operasional.

1. Berwujud (*Tangible*)

- a. Penampilan pegawai dalam melayani pelanggan
- b. Kenyamanan tempat dalam melakukan pelayanan
- c. Kemudahan dalam proses pelayanan
- d. Kedisiplinan pegawai dalam melakukan pelayanan
- e. Penggunaan fasilitas/alat bantu dalam pelayanan

2. Keandalan (*Reability*)

- a. Realisasi Program Organisasi
- b. Efisiensi kinerja dan ketepatan waktu
- c. Biaya dan ketentuan pelayanan
- d. Prosedur pelayanan yang sederhana

3. Empati (*Empaty*)

- a. Mendahulukan kepentingan pelanggan
- b. Pegawai melayani dengan sikap ramah
- c. Petugas melayani dengan sikap sopan santun
- d. Petugas melayani dengan tidak diskriminatif
- e. Petugas melayani dan menghargai pelanggan

4. Kepastian (*Assurance*)

- a. Implementasi Visi misi Organisasi
- b. Identifikasi isu-isu strategis dan perumusan strategi organisasi

- c. Manajemen pelayanan mutu
5. Daya Tanggap (*Responsiveness*)
- a. Perbaikan keslahan dan peningkatan Kinerja
 - b. Pelayanan benar dan mudah dipahami
 - c. Membantu pelaksanaan pelyanan
 - d. Perhatian dan respon dalam pelayanan

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Lexy J. Moleong Penelitian kulitatif adalah penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis cara kualifikasi lainnya. Penelitian kualitatif mementingkan lebih banyak segi proses dari pada hasil. Hal ini disebabkan oleh hubungan bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses(Lexsi J. Moleong. 2001).

Pendekatan kualitatif yang dilakukan peneliti untuk mengetahui dengan tepat mengenai Pelaksanakan Kinerja sumberdaya aparatur birokrasi yang ada didalam tatakelola pemerintahan. Sehingga hal tersebut bisa dipakai oleh pemerintah daerah sebagai stakeholder yang paling berperan dalam proses penyelenggaraan tatakelola pemerintahan, sehingga para stakeholders terkait dapat menjalankan posisi dan perannya dengan baik Setelah mendapatkan pemahaman mendalam tentang posisi dan peran aparatur Birokrasi

pemerintahan, maka langkah selanjutnya adalah melakukan transformasi agar semua stakeholders mampu mengimplementasikan nilai-nilai Kinerja Aparatur Birokrasi dalam mencapai *Good Governance* dengan menggunakan modul yang diciptakan dalam penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Lokasi ini dipilih karena dalam pelaksanaan Kinerja Pelayanan birokrasi yang telah dilaksanakan muncul banyak sekali persoalan termasuk didalamnya mengenai Kinerja Sumberdaya manusia aparatur Birokrasi yang berdampak pada pelayanan Publik yang belum maksimal kepada masyarakat.

3. Unit Analisis

Sesuai dengan masalah yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka unit analisa pada penelitian ini adalah Kinerja Pelayanan Aparatur Birokrasi Dinas tenaga kerja dan Transmigrasi Pemerintah Kabupaten Bantul, meliputi kelembagaan dan unit kerja yang ada di Intansi terkait.

4. Jenis Data

a. Data primer

Data yang telah diperoleh langsung dari informan berupa data hasil wawancara dan observasi di lapangan terhadap penyelenggara Reformasi Birokrasi di pemerintahan kabupaten Bantul.

b. Data sekunder

Data yang didapat dari kajian-kajian sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam analisa masalah-masalah yang berkaitan dengan

penelitian ini. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber dari data sekunder adalah mencakup dokumen – dokumen resmi, buku – buku, sumber dari internet dan literatur – literatur yang berhubungan dengan penelitian tersebut

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan secara sengaja, sistematis, mengenai fenomena sosial dengan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan. (Joko P. Subagyo. 1997.). Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan secara langsung sehingga dapat mendukung dan bermanfaat untuk melengkapi data primer dan sekunder. Observasi dilakukan untuk mengkoscek data dengan lembaga independen serta masyarakat melalui metode *semi structured group dan deep interview*.

b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. (Lexy J. Moleong. 2009). Data penelitian didapat dari sumber utama yaitu penyelenggara Kinerja sumberdaya Manusia Aparatur Birokrasi Dinas tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten Bantul. Dalam menetapkan informan menggunakan metode *snowball sampling*. *Snowball sampling* adalah teknik pengambilan sampel dengan bantuan *key-informan*, dan dari *key informan* inilah akan berkembang sesuai petunjuknya. Dalam hal ini

peneliti hanya mengungkapkan kriteria sebagai persyaratan untuk dijadikan sampel. (Subagyo. 2006).

c. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. (Sugiyono. 2009). Dalam penelitian ini Data sekunder diperoleh dari kajian dokumentasi baik dari laporan penyelenggaraan Kinerja sumberdaya Manusia Aparatur Birokrasi, foto-foto, dokumen maupun ekspos media massa kaitannya dengan penyelenggaraan Kinerja di instansi Terkait.

1. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, obyektivikasi data akan didapatkan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada obyek untuk bertutur tentang sesuatu. Artinya peneliti tidak memiliki otoritas untuk melakukan *treatment*, baik mengarahkan agar responden memilih jawaban tertentu ataupun menginterpretasikan makna keluar dari obyek yang diteliti. Pekerjaan analisis lebih pada upaya mengorganisasikan temuan, dan kemudian mengkonstruksikan temuan tersebut dalam bingkai obyek yang diteliti.