

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen atau lembaga non departemen, baik pusat maupun daerah. Berdasarkan perbedaan tugas, dapat dibedakan dalam tiga kategori: birokrasi pemerintahan umum yang lebih bersifat mengatur, birokrasi pembangunan, dan birokrasi pelayanan dengan fungsi pelayanannya inilah sebenarnya fungsi utama dari adanya birokrasi. (Azhari, 2011).

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi suci yaitu mensejahterakan rakyatnya. Untuk itu negara harus terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi. (Ahmad, 2008)

Di Indonesia dewasa ini istilah birokrasi kini di pandang sebagai sebuah sistem dan alat manajemen pemerintahan yang amat buruk. Hal ini disebabkan karena birokrasi sudah melenceng dari tujuan dan fungsi utamanya sebagai penyelenggaraan tugas-tugas kemasyarakatan, yaitu melayani masyarakat dengan

sebaik-baiknya. Birokrasi kini identik dengan sebuah sistem yang berbelit-belit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Hasil survei *Political and Economic Risk Consultancy* menunjukkan bahwa kualitas birokrasi di Indonesia termasuk yang terburuk bersama Vietnam dan India. Gambaran ini juga sedikit banyak menyiratkan betapa agenda reformasi birokrasi tidak pernah secara serius menjadi prioritas utama dari pemerintah. Dampak dari sikap itu tercermin dari ketidakmampuan Indonesia untuk keluar dari krisis yang mendera, dan Indonesia bahkan menjadi negara yang paling lambat, bahkan hingga saat ini belum mampu, keluar dari keterpurukan. Hasil serupa juga ditunjukkan *The World Competitiveness Yearbook* yang dikeluarkan oleh *Institute for Management Development (IMD)* yang menggolongkan indeks kompetitif birokrasi Indonesia di kelompok terendah sebelum India dan Vietnam. (Dalam Gie, 2003)

Krisis kepercayaan publik terhadap kinerja birokrasi di Indonesia terjadi di masa orde baru dan ketika masa orde baru berakhir, banyak sekali permasalahan yang di alami oleh birokrasi pada masa orde baru dan setelah masa orde baru sehingga memunculkan gerakan untuk merubah dan mereformasi birokrasi pada saat itu untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap birokrasi.

Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, sepanjang Orde Baru kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Sehingga apabila orang berbicara tentang birokrasi selalu berkonotasi

negatif. Birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien.(Romli, 2008)

Rendahnya kepercayaan publik terhadap birokrasi membuat birokrasi semakin kehilangan legitimasi sosial, citra birokrasi pemerintah cenderung terus memburuk dan sering dinilai sebagai sumber dari berbagai masalah publik yang dihadapi masyarakat. Dalam bidang sosial dan politik, birokrasi sering dinilai sebagai penghambat proses demokratisasi yang sekarang sedang berlangsung di tanah air. Birokrasi pemerintah sering dinilai gagal memfasilitasi berkembangnya masyarakat sipil yang kuat. (Dwiyanto, 2011 : 132)

Permasalahan dan krisis kepercayaan terhadap birokrasi membuat pemerintah Indonesia membuat kebijakan untuk memperbaiki kinerja birokrasi dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap birokrasi di Indonesia dengan melakukan reformasi birokrasi baik di tingkat pusat dan daerah, dorongan-dorongan untuk mereformasi birokrasi di Indonesia juga di pengaruhi oleh gerakan reformasi sektor publik yang dilakukan oleh Inggris dan Amerika Serikat pada tahun 1980an.

Pelaksanaan Reformasi birokrasi di Indonesia telah mendapatkan landasan hukum yang kuat melalui penerbitan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025. Selanjutnya, dalam implementasinya telah ditetapkan landasan operasional dalam bentuk peraturan Menteri Pan RB Nomor 20 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-

2014. Pada tahun 2010 sebanyak 9 kementerian / lembaga telah melaksanakan Reformasi birokrasi instansi.

Pemerintah Indonesia telah menjalankan program reformasi birokrasi sejak tahun 2010. Hingga saat ini pelaksanaan reformasi birokrasi nasional telah memasuki tahap kedua yang ditandai dengan disusunnya Road map reformasi birokrasi 2015-2019. Di dalam Permenpan No. 11 Tahun 2015 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi di Indonesia tahun 2015-2019, terdapat 3 sasaran dan 8 area perubahan reformasi birokrasi pada tahun 2015-2019.

Reformasi birokrasi merupakan upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik. Di dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2025 kondisi yang diharapkan Pada tahun 2014 sudah berhasil mencapai penguatan dalam beberapa hal :

1. Penyelenggaraan pemerintah yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme
2. Kualitas pelayanan publik
3. Kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
4. Profesionalisme SDM aparatur

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah yang termasuk sudah melakukan Reformasi Birokrasi, pelaksanaan reformasi birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta sesungguhnya telah dimulai sejak maklumat No 10 Tahun 1946 tentang perubahan pangreh praja menjadi pamong praja, sebagai titik awal

landasan filosofis pemerintahan dari pola penguasa menjadi pelayan, pengayom masyarakat. Upaya reformasi semakin kuat bergulir sejak diberlakukannya otonomi daerah, ditandai dengan kerjasama dengan kemitraan (*partnership*) bagi pembaharuan tata pemerintah di Indonesia untuk menyelenggarakan reformasi terpadu pelayanan publik (*Integrated Service Reform – ICSR*). (Bhakti, 2015)

Secara umum pelaksanaan reformasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih memiliki beberapa masalah, ini terlihat dari monitoring dan evaluasi pelaksanaan Road map reformasi birokrasi Pemerintah daerah DIY tahun 2013-2017 sebagai berikut beberapa masalah yang terjadi di DIY :

1. Manajemen Perubahan

- a. Belum seluruh PNS menjiwai dan melaksanakan budaya pemerintahan satriya
- b. Belum seluruh PNS memahami dan mengamalkan 4 (empat) pilar kehidupan berbangsa dan bernegara (Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan NKRI)

2. Penataan dan penguatan organisasi

Organisasi perangkat daerah belum disesuaikan dengan UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY serta rencana pembangunan jangka menengah daerah DIY 2012-2017

3. Penataan tata laksana

- a. Beberapa prosedur dan mekanisme kerja penyelenggaraan pemerintah belum dapat dilaksanakan secara optimal serta belum disesuaikan dengan struktur kelembagaan istimewa pemda DIY yang baru

- b. Penggunaan sarana kerja belum sepenuhnya efisien dan perlu disesuaikan dengan UU Nomor 13 Tahun 2012
 - c. Belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi dalam pelayanan publik
4. Peningkatan kualitas pelayanan publik

Pelayanan publik yang semakin memberdayakan masyarakat belum dilaksanakan secara optimal, peningkatan daya saing daerah belum sepenuhnya terwujud

Di Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 kabupaten yaitu Kabupaten Bantul, Kulon Progo, Gunung Kidul, dan Kabupaten Sleman. Kabupaten Sleman adalah salah satu Kabupaten yang melaksanakan reformasi birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta, pada tahun 2012 Kabupaten Sleman mendapatkan nilai akuntabilitas kinerja pemerintahan Kabupaten paling baik di antara ke 3 kabupaten di DIY, berikut adalah tabel hasil nilai akuntabilitas Kabupaten/Kota di DIY yang dikutip dari Menpan RB :

Tabel 1.1

Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 2012

Provinsi	Kabupaten/kota	Kriteria
DI Yogyakarta	Kab. Bantul	C
	Kab. Gunung Kidul	CC
	Kab. Sleman	B
	Kota Yogyakarta	C

(sumber : www.menpan.go.id)

Kabupaten Sleman pada tahun 2013 ditunjuk sebagai salah satu dari 32 kabupaten yang menjadi pilot project pelaksanaan reformasi birokrasi oleh Kementerian Menpan. Kegiatan ini dimaksudkan sebagai tanda awal pelaksanaan Pilot project reformasi birokrasi di lingkungan Pemkab Sleman dan tujuannya untuk mewujudkan tekad, komitmen, semangat, dan pemahaman jajaran aparat Pemkab Sleman untuk melaksanakan dan menyukseskan pelaksanaan pilot project pelaksanaan reformasi birokrasi. (www.slemankab.go.id)

Di sisi lain birokrasi di Kabupaten Sleman masih memiliki berberapa masalah dalam menyelenggarakan pelayanan publik khususnya di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, dimana ada beberapa permasalahan yang dihadapi antaranya pelayanan e-KTP dan permasalahan pegawai negeri sipil yang masih kurang dan dalam melaksanakan kerja yang seharusnya dikerjakan tiga orang dikerjakan oleh satu orang pernyataan ini di dukung oleh suber yang di kutip dari berita di bawah ini :

“Kekurangan pegawai negeri sipil (PNS) di Pemkab Sleman akibat pensiun, banyak mengganggu proses pelayanan kepada masyarakat, beban kerjayang seharusnya dikerjakan oleh tiga orang , di lapangan hanya dikerjakan oleh satu orang saja. Hal itu berdampak pada lamanya proses pelayanan yang dilakukan”(harianjogja.com)

“Berdasarkan hasil survei kepuasan pelayanan kepuasan pelayanan dokumen kependudukan Kabupaten Sleman, faktor sumber daya manusia masih jadi permasalahan utama. Hal ini diungkapkan oleh kepala tim riset pelayanan dokumen kependudukan dari UGM, Hempri Suyatna” (www.Republika.co.id)

“Menurut Kepala Disdukcapil Sleman, Supardi menyampaikan, dari 1,7 juta penduduk di Kabupaten setempat, ada 762 warga yang sudah wajib memiliki kartu identitas, dari angka itu ada 30 ribu penduduk yang belum punya e-KTP.” (www.republika.co.id)

Dari latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian tentang “Implementasi Reformasi Birokrasi Dan Kualitas Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. *Bagaimana Implementasi Reformasi Birokrasi Kabupaten Sleman 2014-2016 ?*
2. *Bagaimana Dampak Implementasi Reformasi Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016 ?*

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan implementasi reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat pada penelitian ini terdiri dari dua manfaat yaitu adalah sebagai berikut :

1. Manfaat praktis
 - a. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti serta menjadi masukan mahasiswa Ilmu Pemerintahan untuk mempersiapkan diri terjun ke dalam dunia Birokrasi. Penelitian ini

merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjan ilmu pemerintahan

- b. Bagi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan Kabupaten Sleman

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dan pelayanan publik agar lebih baik lagi

- c. Bagi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Untuk menambah koleksi pustaka dan bahan bacaan bagi mahasiswa jurusan Ilmu Pemerintahan.

2. Manfaat teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau masukan bagi pengembangan Ilmu Pemerintahan dan menambahkan kajian Ilmu Pemerintahan khususnya tentang Birokrasi dan pelayanan Publik

E. Kerangka Dasar Teori

1. Birokrasi

Kata "*bureaucratie*" dalam bahasa Prancis menjadi trend baru, dan mengalami transliterasi kedalam berbagai bahasa, sehingga menjadi istilah politik internasional, misalnya menjadi istilah politik internasional, misalnya menjadi "*Burokratie*" (Jerman), "*Burocrazia*" (Italia), dan "*bureaucracy*" (Inggris). Setelah itu segera muncul pula direvasi (turunan) kata birokrasi, misalnya : birokrat, birokratik, birokratisme, birokratis, serta birokratisasi. Menurut kamus Prancis, birokrasi adalah "kekuasaan dan pengaruh dari para kepala dan staf biro

pemerintahan”. Kamus Jerman birokrasi adalah “wewenang/kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya menyebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri.” kamus Italia, suatu kata baru, yang artinya kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan”. (Albrow, 2005 : 3-4)

Dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, diantaranya yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *Officialism* : badan eksekutif pemerintah (Hill, 1992: 1); badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*); dan keseluruhan pejabat publik (*public Officials*), baik itu pejabat tingkat tinggi ataupun rendah. Namun, karakteristik umum yang melekat pada birokrasi dari ketiga makna tersebut adalah keberadaannya sebagai suatu lembaga pemerintah.(Dwiyanto, 2015)

Menurut pandangan Hegel dan Thoha (dalam Azhari,2011) administrasi negara (birokrasi publik) adalah sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan lain-lain yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular (khusus).

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

Max Weber menurut catatan penjelajahan literatur merupakan orang yang pertama mengenalkan konsep birokrasi. Inti konsep birokrasi weberian banyak dipakai oleh suatu pemerinthan dari semua negara di dunia ini termasuk Indonesia. Konsep birokrasi weberian ini haruslah menunjukkan perilaku yang rasional, legalistik, imprasional, dan hirarkis. (Thoha, 2005)

Menurut Max Weber (dalam Thoha, 2008 : 18-19) Tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara berikut :

- a) Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi di batasi oleh jabatannya makala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya.
- b) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hirarki dari atas kebawah dan kesamping
- c) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara sefesifik berbeda satu sama lain
- d) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan
- e) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetensi
- f) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandanginya
- g) Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif

- h) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya
- i) Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin

Max Weber kemudian merumuskan delapan proporsi tentang penyusunan sistem otoritas legal, yakni :

- a) Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan
- b) Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi
- c) Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*)
- d) Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam kedua kasus tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlukan
- e) Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi
- f) Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya
- g) Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern

- h) Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik (Albrow, 2005: 43-44)

Menurut Heywood birokrasi mempunyai 4 (empat) fungsi penting dalam sebuah negara, di antara yang paling penting adalah sebagai berikut :

- a) Administrasi

Fungsi ini untuk mengimplementasikan atau melaksanakan hukum dan kebijakan, karenanya dibebani tugas untuk menjalankan urusan-urusan pemerintah.

- b) Saran Kebijakan

Fungsi ini karena pengaruh dari birokrasi sebagian sumber utama informasi dan saran kebijakan yang tersedia bagi pemerintah. Peran kebijakan ini membantu untuk membedakan para pegawai negeri sipil tingkat atas (yang berhubungan setiap hari dengan para politisi dan diharapkan berperan sebagai para penasihat kebijakan) mulai dari para pegawai negeri sipil tingkat menengah dan tingkat junior

- c) Menyuarakan Kepentingan-Kepentingan

Meskipun bukan fungsi formal dari birokrasi , birokrasi sering kali membantu menyuarakan, dan terkadang mengumpulkan kepentingan-kepentingan. Birokrasi-birokrasi bersentuhan dengan kelompok-kelompok kepentingan melalui tugas pelaksanaan kebijakan yang mereka jalankan dan keterlibatan mereka dalam perumusan dan saran kebijakan

d) Stabilitas Politik

Fungsi terakhir dari birokrasi adalah menyediakan sebuah fokus stabilitas dan berkelanjutan di dalam sistem-sistem politik (Heywood, 2014 : 643-648)

Menurut Ambar Sulistiyani, 2004 (dalam ahmad 2008) Di Indonesia aparatur pemerintah dalam birokrasi publik di Indonesia bekerja atas dasar wewenang yang sudah ditentukan. Untuk itu ada tiga elemen pokok yang mendasari pengaturan wewenang tersebut antara lain :

- a) Kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin tiap-tiap satuan organisasi ditetapkan sebagai tugas-tugas resmi
- b) Tugas-tugas ini relatif stabil, artinya tidak mengalami perubahan-perubahan yang berarti dan wewenang untuk melaksanakan tugas itu sepenuhnya terikat pada aturan yang berlaku
- c) Ada keteraturan baik dalam mekanisme maupun prosedur, cara-cara yang sudah baku untuk menjamin keberlangsungan pelaksanaan tugas-tugas oleh pegawai-pegawai yang memenuhi kualifikasi menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku

Keadaan birokrasi di Indonesia lebih dekat dengan gambaran birokrasi menurut Marx yang menyatakan bahwa birokrasi tidak berpihak pada kepentingan umum dan tidak dapat menjadi pemersatu kepentingan pemerintah dan masyarakat. Sebaliknya, birokrasi selalu mengambil untung dari kedua belah

pihak. Bahkan, birokrasi Indonesia lebih banyak berperan sebagai *broker* bagi pihak yang mendominasi masyarakat (Nawawi, 2003)

Menurut pandangan Eko Prasjo, ada empat sumber penyakit birokrasi di Indonesia, yaitu : *Pertama*, budaya menguasai bukan melayani publik dalam birokrasi yang diakibatkan proses pengisian jabatan-jabatan dalam birokrasi berdasarkan kedekatan dengan penguasa. *Kedua*, ketidak mampuan melayani dalam birokrasi karena proses penerimaan pegawai dilakukan dengan cara-cara tidak profesional dan sarat kepentingan. *Ketiga*, adanya kerusakan moral dalam birokrasi yang selalu berpikir mendapatkan uang dari proyek-proyek yang dilakukan. *Keempat*, partai politik menganggap birokrasi sebagai sumber uang (kompas, 1 juli 2009)

2. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi adalah upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan cara efektivitas, efisien dan auntabilitas. Reformasi birokrasi berarti (Sedarmayanti, 2010 : 71-72) :

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

- 1) Penataan kelembagaan, struktur organisasi dan flat (tidak banyak jenjang hierarkis dan struktur organisasi lebih dominan pemegang jabatan profesional/fungsional dari pada jabatan struktural
- 2) Penataan ketatalaksanaan, mekanisme, sistem, dan prosedur sederhana/ringkas, simpel, mudah, dan akurat melalui optimalisasi penggunaan TIK, serta memiliki kantor, sarana, dan prasarana kerja memadai
- 3) Manajemen SDM, agar lebih bersih sesuai dengan kebutuhan organisasi kuantitas dan kualitas (profesional, kompeten, beretika, berkinerja tinggi, dan sejahtera)
- 4) Akuntabilitas, kinerja berkualitas, efektif, efisien, dan kondusif
- 5) Pelayanan dan kualitas pelayanan, pelayanan prima (cepat, tepat, adil, konsisten, transparan), memuaskan pelanggan dan mewujudkan *good governance*.

Menurut Miftah Thoha (2011: 106-107) ada empat faktor yang bisa mendorong timbulnya reformasi birokrasi pemerintah. Keempat faktor tersebut adalah sebagai berikut :

- a) Adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan
- b) Memahami perubahan yang terjadi dilingkungan strategis nasional
- c) Memahami perubahan yang terjadi dilingkungan strategis global
- d) Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintah

Menurut Hardjapamekas (2013) untuk menuju reformasi birokrasi perlu dilakukan dua langkah berikut, *Pertama* langkah internal : Meluruskan orientasi, Memperkuat komitmen, membangun kultur baru, rasionalisasi, memperkuat payung hukum, peningkatan kualitas sumber daya manusia. *Kedua* langkah eksternal : komitmen, keteladanan elit politik dan pengawasan dari masyarakat.

Menurut Sofyan Effendi (dalam Sedarmayanti, 2010 : 72), ada dua hal yang harus diperhatikan ketika melakukan organisasi reformasi sektor publik, dua hal tersebut adalah sebagai berikut :

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

Di dalam Pepres No 81 Tahun 2010, reformasi birokrasi di Indonesia bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Reformasi birokrasi di Indonesia mempunyai tiga sasaran yang ada di dalam Pepres NO 81 Tahun 2010, yaitu :

- a) Terwujudnya pemerintah yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
- b) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
- c) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

3. Pelayanan Publik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1982) pelayanan adalah cara melayani, jasa, atau kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. Sedangkan Publik menurut keputusan menteri aparatur penayagunaan sipil negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang - undangan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara. (Fardhani, 2011)

Menurut UU 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 1, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dan Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

H.A.S Moenir (1992) membagi pelayanan secara umum menjadi dua jenis utama, yaitu:

- a) Layanan fisik, yang sifatnya pribadi sebagai manusia.
- b) Layanan administratif, yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi. (dalam Fardhani, 2011)

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor. 63 Tahun 2003, pelayanan publik dibagi berdasarkan 3 kelompok, yaitu:

- a) Kelompok Pelayanan Administratif yaitu bentuk pelayanan yang menghasilkan berbagai macam dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat atau publik. Misalnya status kewarganegaraan, kepemilikan, dan lain-lain. Dokumen-dokumen ini antara lain KTP.
- b) Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang yang digunakan publik. Misalnya penyediaan tenaga listrik, air bersih dan lain-lain.
- c) Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik Misalnya pendidikan, pelayanan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, dan lain-lain.

Di dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 63 Tahun 2003, pola penyelenggaraan pelayanan publik dibagi menjadi 4 (empat), yaitu :

- a) Fungsional, yaitu pola pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

- b) Terpusat, yaitu pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggaraan pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan
- c) Terpadu.
 - 1) Terpadu Satu Atap, merupakan pola pelayanan yang pelayanannya diselenggarakan dalam satu atap atau satu tempat, yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.
 - 2) Terpadu Satu Pintu, merupakan pola pelayanan yang pelayanannya diselenggarakan dalam satu atap atau satu tempat, yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- d) Gugus Tugas, adalah petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas yang ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan.

Pelayanan publik memiliki tiga paradigma besar yang berkembang pada saat ini paradigma tersebut adalah sebagai berikut :

- a) Old Public Administration (OPA)

Fenomena praktik dalam pelayanan publik dalam OPA menggambarkan bahwa hubungan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan publiknya semata-mata sebagai klien, konstituen dan atau sebagai pelanggan yang harus dipuaskan. Pemerintah sendiri secara politis berusaha mendefinisikan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik tanpa melibatkan publik.

Setelah itu pemerintah menganggap dirinya sebagai satu-satunya institusi yang mengetahui, memiliki sumberdaya dan mempunyai kemampuan memecahkan masalah publik. Oleh karena itu, pemerintahlah yang paling *legitimate* untuk memberikan pelayanan kepada publik dan untuk mendukung pelaksanaan peran pemerintah cenderung menggunakan organ-organ pemerintah yang sudah ada.

Perilaku pelayanan tersebut di atas diiringi juga dengan pendekatan birokratis yang mengandalkan hubungan hirarkial (superior vs subordinat) serta ketaat-atasan (*compliance*) yang bersifat *top-down*. Implikasinya adalah bahwa model pertanggungjawaban akan terbatas pada atasan, kliennya ataupun pelanggan. karena tingginya tuntutan kepatuhan terhadap atasannya maupun prosedur yang sudah ditetapkan, maka pada umumnya diskresi pejabat publik untuk mengembangkan cara-cara terbaik dalam pelayanan publik terbatas.

b) New Public Management

Gelombang manajemen sektor publik dimulai lebih dari dua decade yang lalu yang dikembangkan di negara maju seperti Inggris, Australia, dan New Zealand melalui teori Administrasi publik baru atau lebih dikenal dengan New Public Management (NPM) yang mendorong negara menuju managerialism seperti yang diungkapkan oleh Clarke dan Newman (1997) yang dikutip di Larbi (1999). Teori ini menekankan peran dan segi institusi dari negara dan sektor publik menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro pasar.

NPM muncul sebagai mainstream utama atau sebagai the new managerialism yang terefleksikan dalam pergeseran dari kebijakan dan

administrasi ke manajemen meniru gaya management yang diterapkan pada sektor privat, menekankan “*freedom to manage*” dan mengkampanyekan “*self-managing*” (misalnya kuasi otonomi) dari individu-individu (peters, 2004).

Dalam NPM, praktik pelayanan publik berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional atau kepentingan pengambil keputusan (*stakeholders*). Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dari kepentingan-kepentingan publik. Publik diposisikan sebagai pelanggan (*customer*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*) pasar.

Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan kebijakan perlu diciptakan mekanisme dan struktur sosial yang mendukung yakni melalui organisasi-organisasi privat no-profit. Pendekatan akuntabilitas berdasarkan market-driven yang bisa ditentukan dari akumulasi kepentingan-kepentingan masyarakat (*customers*) yang lebih besar. Dan untuk mencapai tujuan pelayanan, organisasi publik yang memberikan pelayanan mendapat ruang gerak yang lebih luas.

c) New Public Service (NPS)

Dalam perspektif NPS dasar-dasar teoritis yang ingin digunakan berkaitan dengan teori-teori demokrasi dengan berbagai pendekatan yang positivistik, interpretatif, dan juga kritis. Pelayanan publik dikembangkan berdasarkan upaya untuk memenuhi dan mengakomodasi nilai-nilai kebutuhan dan kepentingan publik yang didefinisikan melalui proses dialog publik yang rasional dengan pertimbangan politik, ekonomi, maupun organisasional.

Dengan demikian, peran pemerintah adalah melayani (*servicing*, tidak lagi *steering* atau bahkan *rowing*) dan posisi publik bukan lagi sekedar klien,

konstituen, ataupun pelanggan, tetapi lebih kepada warga negara (*citizen*). Materi pelayanan publik lahir dari apa yang menjadi kebutuhan publik, sedangkan bentuk dan pelaksanaan pelayanan publik merupakan hasil kesepakatan antara *stakeholder*. Oleh karena itu, pelaksanaan tanggung jawab oleh negara kepada rakyatnya dalam pemenuhan hak-hak dasar perlu dipertegas untuk mencapai tujuan tersebut.

Untuk mendukung akuntabilitas pelaksanaannya dalam pencapaian tujuan, maka seluruh proses kerja tersebut harus berlandaskan pada aturan hukum yang berlaku, nilai publik yang kita sepakati, norma-norma politik yang etis, standar professional dan kepentingan publik. Setiap penyelenggara memiliki diskresi untuk mengoptimalkan perannya, tetapi harus dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian pelayanan publik merupakan tanggung jawab negara yang penyelenggaraannya dapat dilakukan oleh berbagai kalangan yang dikembangkan sebagai kontribusi untuk menyelenggarakan urusan-urusan publik dan memberikan pelayanan secara adil dan tanpa diskriminasi (Hesti Puspitosar, Khalikussabir, Luthfi J.Kurniawan, 2011).

Denhardt and Denhardt (2001), menyatakan bahwa NPS atau pelayanan publik baru, fokus pada isu-isu penting sebagai berikut :

- a) *Service citizen, not customer* ; apa yang menjadi kepentingan publik merupakan hasil dialog publik, bukan sekedar agregasi kepentingan individual, pejabat publik tidak hanya sekedar merespon kebutuhan publik sebagai pelanggan tetapi lebih fokus pada bagaimana membangun relasi kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga.

- b) *Seek the public interest* ; administrator publik harus memberikan kontribusi dalam mengembangkan kolektivitas, gagasan, tentang kepentingan publik. Tujuan bukan menemukan solusi cepat yang berdasarkan pilihan-pilihan individual, tetapi lebih pada bagaimana menciptakan apa yang menjadi kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.
- c) *Value citizenship over entrepreneurship* : kepentingan publik lebih baik bila ditunjukkan dalam komitmen publik dan pejabat publik untuk membuat kontribusi yang lebih bermakna untuk masyarakat luas ketimbang kepiawaian pejabat publik dalam mengembangkan dirinya sendiri.
- d) *Think strategically, act democratically* ; kebijakan publik merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan publik, dapat dicapai secara efektif dan lebih dapat dipertanggungjawabkan melalui usaha bersama dan proses yang kolaboratif.
- e) *Serve rather than steer* ; lebih penting bagi pejabat publik untuk berbagi dengan publik sebagai basis kepemimpinannya dalam membantu masyarakat untuk mengartikulasikan menemukan apa yang menjadi kepentingan bersama ketimbang mengendalikan atau mengarahkan publik.

Kemudian pelayanan publik memiliki Azas yang di taur Di dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, azas-asas pelayanan publik yaitu:

- a) Kepentingan umum, Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan
- b) Kepastian hukum, Jaminan kewajiban dan hak terwujudnya dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c) .Kesamaan hak, Pemberi pelayanan tidak boleh membedakan suku, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
- d) Keseimbangan hak dan kewajiban, Pemenuhan hak dan kewajiban harus sebanding antara pemberi pelayanan dan penerima pelayanan.
- e) Keprofesionalan, Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidangnya.
- f) Partisipatif, Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- g) Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif. Setiap warga negara berhak atas pelayanan yang adil.
- h) Keterbukaan, Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i) Akuntabilitas, Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- j) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, Pemberian kemudahan terhadap kelompok yang rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.

- k) .Ketepatan waktu, Penyelesaian setiap jenis pelayanan diselesaikan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan
- l) Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

4. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari tiga aspek, yaitu sistem pelayanan yang dibangun organisasi penyedia layanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi pelayanan, serta pelanggan atau pengguna layanan (Albrecht dan Zemke, 1990) Ketiga aspek tersebut saling terkait serta berinteraksi satu dengan yang lainnya dan direkatkan oleh suatu budaya organisasi yang diarahkan kepada kebutuhan pelanggan. (dalam Sancoko, 2010)

Menurut pendapat Goetsch dan Davis kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan melebihi harapan. Sedangkan Lukman 2009 berpendapat Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan (masyarakat), dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan / atau jasa sesuai dengan kebutuhan para pelanggan. Kualitas adalah tercapainya sebuah harapan dan kenyataan sesuai komitmen yang ditetapkan sebelumnya. (dalam kairupan, 2010)

Carlson dan Schwarz, 1965 (dalam Denhardt dan Denhardt, 2013) membuat daftar yang komprehensif yang di kembangkan untuk pemerintah lokal meliputi hal-hal berikut ini :

- a) *Kemudahan* mengukur seberapa mudah layanan pemerintah terakses dan tersedia bagi warganya
- b) *Keamanan* mengukur sejauh mana layanan-layanan diberikan dengan cara yang membuat para warga negara merasa aman dan percaya diri etika menggunaannya
- c) *Keandalan* menilai sejauh mana layanan pemerintah diberikan dengan benar dan tepat waktu
- d) *Perhatian personal* mengukur sejauh mana para karyawan memberikan informasi kepada para warga negara dan bekerja dengan mereka untuk membantu memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka
- e) *Pendekatan pemecahan masalah* mengukur sejauh mana para karyawan memberikan informasi kepada para warga negara dan bekerja dengan mereka untuk membantu memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka
- f) *Kejujuran* mengukur sejauh mana para warga negara percaya bahwa layanan pemerintah diberikan dengan cara yang adil kepada semua orang
- g) *Tanggung jawab fiskal* mengukur sejauh mana warga negara mempercayai pemerintahan lokal memberikan layanan dengan cara menggunakan uang secara bertanggung jawab
- h) *Pengaruh warga negara* mengukur sejauh mana warga negara merasa mereka dapat mempengaruhi kualitas layanan yang mereka terima dari pemerintahan lokal

Selanjutnya, Zeithaml 1990 (dalam Hardiyansyah, 2011) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu : *expected service* dan *preceived service*. *Expected service* dan *preceived service* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu:

a) *Tangible* (terlihat/terjamah)

Terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi

b) *Realiabel* (kehandalan)

Terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat

c) *Responsiveness* (tanggap)

Kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan

d) *Competence* (kompeten)

Tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan

e) *Courtesy* (ramah)

Sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi

f) *Credibility* (dapat dipercaya)

Sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat

g) *Security* (merasa aman)

Jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko

h) *Access* (akses)

Terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan

i) *Communication* (komunikasi)

Kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesedian untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat

j) *Understanding the customer* (memahami pelanggan)

Melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan

Pendapat lain di kekemukakan oleh Gesperz 1997 (dalam Herdiyansyah,2011), gesperz menyebutkan adanya beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam peningkatan kualitas pelayanan, yaitu :

a) Ketepatan waktu pelayanan

b) Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas

c) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan

d) Tanggungjawab yang berkaitan dengan penerima pesanan, maupun penanganan keluhan

e) Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung

f) Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan

g) Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi

h) Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus

i) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan, dan informasi

- j) Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, Fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV, dan sebagainya

Lebih lanjut lagi Hardiyansyah (2011: 73-74) menjelaskan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik, diantaranya adalah sebagai berikut :

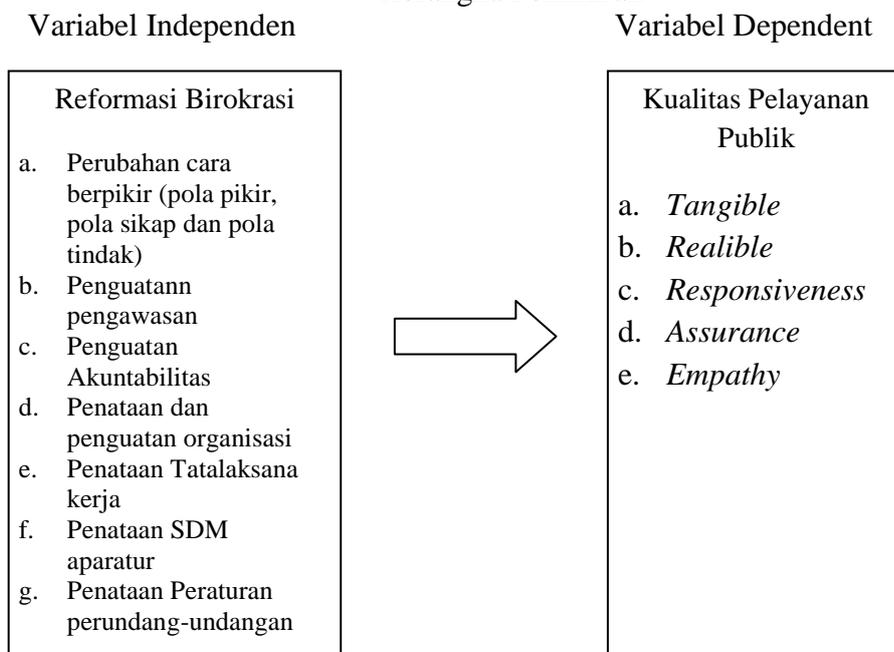
- a) Motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap ualitas pelayanan publik
- b) Pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
- c) Perilaku birokrasi variabel bebas berpengaruh terhadap kualitas pelayan
- d) Implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil
- e) Perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayan publik
- f) Kinerja birokrasi berpengaruh terhadap ualitas pelayanan publik
- g) Kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas pelayanan civil
- h) Implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
- i) Terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai

- j) Perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan publik

F. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) variabel, yaitu reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik. Variabel ini mengidentifikasi dampak Reformasi Birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sleman.

Gambar 1.1.
Kerangka Pemikiran



G. Definisi Konseptual

1. Reformasi adalah perubahan terhadap suatu sistem yang telah ada pada suatu masa
2. Birokrasi adalah suatu organisasi yang menjalankan pemerintahan dan memiliki tugas dan fungsi serta wewenang yang di atur oleh peraturan

3. Pelayanan publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, dalam melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan
4. Kualitas pelayanan publik adalah hasil dari kinerja dari pelayanan publik yang dilakukan oleh organisasi baik pemerintah maupun non pemerintah

H. Definisi Oprasional

1. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merujuk pada teori Sedarmayanti yang berpendapat bahwa reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan cara efektivitas, efisien dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi berarti :

- a) Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak)
 - b) Penataan kelembagaan, struktur organisasi dan flat
 - c) Penataan peraturan perundang-undangan
 - d) Pengawasan
 - e) Penataan ketatalaksanaan
 - f) Manajemen SDM
 - g) Akuntabilitas
 - h) Pelayanan dan kualitas pelayanan
- ### **2. Kualitas Pelayanan Publik**

Pada penelitian ini yang digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan publik merujuk dari teori Zeithaml 1990 menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu : *expected service* dan *preceived service*. *Expected service* dan *preceived service* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, pada penelitian ini peneliti menggunakan 5 dimensi untuk mengukur kualitas pelayanan publik yaitu:

a) *Tangible* (terlihat/terjamah)

Untuk dimensi ini terdiri dari atas indikator di bawah :

1. Penampilan petugas/aparatur dalam melayani pelanggan
2. Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
3. Kemudahan dalam proses pelayanan
4. Penggunaan alat bantu dalam pelayanan

b) *Realiabel* (kehandalan)

Untuk dimensi ini terdiri atas indikator di bawah :

1. Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
2. Memiliki standar pelayanan yang jelas
3. Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

c) *Responsiveness* (tanggap)

Untuk dimensi ini terdiri dari indikator di bawah :

1. Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
2. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat

3. Semua keluhan pelanggan direspon dengan cepat

d) *Assurance (jaminan)*

Untuk dimensi ini terdiri dari indikator di bawah :

1. Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
2. Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
3. Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan

e) *Empathy (empati)*

Untuk dimensi ini terdiri dari indikator di bawah :

1. Mendahulukan kepentingan pelanggan
2. Petugas melayani dengan sikap ramah
3. Petugas melayani dengan sikap sopan dan santun
4. Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda bedakan)

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah kualitatif. Menurut Tanjung dan Ardial (2005), Penelitian kualitatif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk mengungkap gejala secara holistik-kontekstual melalui pengumpulan data dan latar alami dengan memanfaatkan penelitian sebagai instrumen kunci. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif.

Pendekatan kualitatif dilakukan oleh peneliti guna mendapatkan analisis tentang implementasi reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sleman dan Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil, sekaligus memperoleh informasi dan data bagaimana dampak reformasi birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat atau wilayah dimana penelitian tersebut akan dilakukan. Adapun penelitian yang dilakukan oleh peneliti mengambil lokasi di kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sleman

3. Unit Analisis

Sesuai dengan pembahasan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah sebagai berikut :

- a. Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman
- b. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Slemanyang dianggap relevan dalam arti tepat untuk dijadikan sumber utama data yang diperoleh dari pegawai yang ada di dinas tersebut
- c. Masyarakat Kabupaten Sleman yang menerima jasa pelayanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sleman

4. Jenis Data

1) Data Primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung yaitu dalam proses wawancara berupa keterangan dari pihak-pihak yang berhubungan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Adapun data primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2
Data Primer Penelitian

Nama data	Sumber data	Teknik pengumpulan data
Pandangan reformasi birokrasi dan pelaksanaan program dan kegiatan reformasi birokrasi	Bagian organisasi Setda Kab.sleman	Wawancara
Pandangan pelaksanaan reformasi Birokrasi dan pelayanan publik	Dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten sleman	Wawancara
Tanggapan terhadap pelayanan publik di dinas kependudukan dan pencatatan sipil	Masyarakat	Wawancara

2) Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sleman dan ditunjang dengan adanya catatan, laporan, buku-buku, media massa dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.3
Data sekunder Penelitian

Nama data	Sumber data
Road Map Reformasi Birokrasi kabupaten sleman	Bagian organisasi Setda Kab.sleman
Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (2015) dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten sleman	Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil
Index kepuasan masyarakat kabupaten sleman tahun 2014 dan 2015	Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil
Hasil Evaluasi pelaksanaan Reformasi Birokrasi	Bagian organisasi setda Kab. Sleman

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Teknik pengumpulan data dengan observasi langsung yaitu pengumpulan data dengan melihat atau mengamati secara langsung proses reformasi birokrasi dan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sleman. Dalam observasi langsung, pengumpulan data pencatatan yang dilakukan peneliti terhadap objek dilakukan di tempat berlangsungnya peristiwa sehingga peneliti berada bersama objek yang sedang diteliti atau diamati.

b. Wawancara

Metode wawancara pada penelitian ini adalah wawancara terstruktur, dalam wawancara terstruktur, bahan-bahan wawancara disiapkan secara ketat. Wawancara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara dimanatelah ditetapkan terlebih dahulu masalah dan pertanyaan yang akan diajukan kepada pihak yang di wawancarai adapun pihak yang di wawancarai pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman
2. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sleman
3. Masyarakat Kabupaten Sleman yang menerima jasa pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

c. Dokumentasi

Metode ini merupakan suatu cara pengumpulan data yang menyajikan data dari dokumen yang ada yang berhubungan dengan masalah yang diteliti sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah, dan bukan berdasarkan perkiraan dengan mengambil data yang sudah ada dan tersedia dalam catatan dokumen, dokumen ini berupa peraturan daerah, peraturan bupati, laporan pelaksanaan reformasi birokrasi dan laporan indeks kepuasan masyarakat.

6. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data pada penelitian ini menggunakan analisa data deskriptif kualitatif dimana pada analisa metode ini terdapat tiga komponen analisa data yaitu :

- a) Reduksi data (*data reduction*),
- b) Penyajian data (*data display*)
- c) Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*), (Salim, 2006)