

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI REFORMASI BIROKRASI  
PADA DINAS KESEHATAN  
KABUPATEN BIREUEN**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**SRI MURNIYANTI**

**NIM. 500013219**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA**

**2015**

**ABSTRAK**  
**IMPLEMENTASI REFORMASI BIROKRASI PADA DINAS**  
**KESEHATAN KABUPATEN BIREUEN**

Sri Murniyanti

[Srimurniyanti31@gmail.com](mailto:Srimurniyanti31@gmail.com)

Program pasca sarjana

Universitas terbuka

Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi reformasi birokrasi pada dinas kesehatan Kabupaten Bireuen dari aspek penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, akuntabilitas dan pelayanan, mendeskripsikan dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi reformasi birokrasi pada dinas kesehatan Kabupaten Bireuen dari aspek penataan kelembagaan, aspek ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan. Penelitian menggunakan pendekatan positivis, jenis penelitian *deskriptif*. Dari aspek penataan kelembagaan secara keseluruhan sudah sesuai dengan yang diharapkan dalam sebuah birokrasi, dari aspek ketatalaksanaan sudah mewujudkan tatalaksana yang ringkas, simpel, efektif dan transparan dalam memberikan pelayanan prima. Dari aspek pelayanan pelayanan yang diselenggarakan pada Dinas kesehatan belum dapat dikatakan baik karena tidak terdapat indikator khusus untuk menilai kepuasan dari masyarakat sebagai penerima pelayanan. Kendala-Kendala yang dihadapi Dinas Kesehatan Bireuen dalam implementasi reformasi birokrasi dari aspek penataan kelembagaan Dinas Kesehatan menghadapi kendala dana, fasilitas dan prasarana, dari aspek penataan ketatalaksanaan Dinas Kesehatan mengalami kendala kurangnya teknologi informasi komunikasi, dari aspek penataan sumber daya manusia tidak mengalami kendala yang signifikan dikarenakan rekrutment, seleksi dan penempatan pegawai disesuaikan dengan kompetensi Pegawai, dari aspek akuntabilitas penggajian tanpa melihat kedisiplinan, produktivitas dan tanggung jawab pekerjaan, dari aspek pelayanan, tidak memiliki sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa dan tidak terdapat indikator untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diselenggarakan.

Kata kunci : Implementasi, Reformasi, Birokrasi, Dinas Kesehatan

**ABSTRACT**  
**IMPLEMENTATION OF BUREAUCRACY IN THE DEPARTMENT OF**  
**HEALTH REFORM BIREUEN DISTRICT**

Sri Murniyanti  
[Srimurniyanti31@gmail.com](mailto:Srimurniyanti31@gmail.com)

Graduate Program  
Open University

This study describes and analyzes implementation of bureaucratic reforms in the health service Bireuen of aspects of institutional arrangements, management, accountability and service, describe and analyze the constraints faced in the implementation of bureaucratic reforms in the health service Bireuen of reforming the institutional aspects of management, source human resources, accountability and service. Research using the positivist approach, descriptive research. From the aspect of the overall institutional arrangement has been as expected in a bureaucracy, from the aspect of management are already realizing the management of a concise, simple, effective and transparent in providing excellent service. From the aspect of care services held at the Department of Health can't be said to be good because there are no specific indicators to assess the satisfaction of the community as a recipient of the service. Obstacles facing the Health Service Bireuen in the implementation of bureaucratic reforms of aspects of institutional arrangement Health Department face funding constraints, facilities and infrastructure, aspects of structuring management Health Agency constrained lack of information communication technology, from the aspect of the arrangement of human resources do not experience significant barriers due to the recruitment, selection and placement of employees adjusted to the competence of Employees, from the aspect of accountability payroll regardless of discipline, productivity and job responsibilities, from the aspect of service, have no means of complaint against the complaints of service users and there are no indicators to measure public satisfaction with services held.

Keywords: Implementation, Reform, Bureaucracy, Public Health Service

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

LEMBAR PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

TAPM yang berjudul **Implementasi Reformasi Birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen** adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik pencabutan ijazah dan gelar.

Jakarta, 01 November 2015

Yang Menyatakan,

TERAI  
EMPEL  
32F60ADF339660751

6000  
ENAM RIBU RUPIAH



( Sri Murniyanti )  
NIM 500013219

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI**

**PENGESAHAN**

Nama : Sri Murniyanti  
NIM : 500013219  
Program Studi : Administrasi Publik  
Judul TAPM : Implementasi Reformasi Birokrasi Pada Dinas Kesehatan  
Kabupaten Bireuen

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Minggu/ 13 September 2015  
Waktu : 09.15 - 11.15

Dan dinyatakan **LULUS**

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji

Nama : **Dr. Yuni Tri Hewindati**

Penguji Ahli

Nama : **Prof. Dr. Muchlis Hamdi, MPA, Ph.D**

Pembimbing I

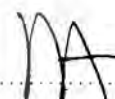
Nama : **Dr. Sanusi, M.Si**

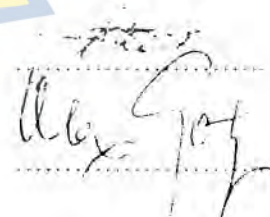
Pembimbing II

Nama : **Dr. Maximus Gorky Sembiring, M.Sc**

Tanda Tangan







## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “ Implementasi Reformasi Birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen” sesuai waktu yang ditentukan.

Penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada ibu Direktur Program Pascasarjana Suciati, M.Sc, Ph.D. Bapak- bapak pembimbing dalam penyusunan tesis ini, penulis banyak mendapat bantuan dan bimbingan terutama dari Bapak Dr. Sanusi, M.Si selaku pembimbing I, Bapak Dr Maximus Gorky Sembiring M. Sc dari UPBJJ Luar Negeri selaku pembimbing II, Bapak Drs. Enang Rusyana, MPd Kepala UPBJJ Banda- Aceh, Bapak Dr. Darmanto, M.Ed selaku ketua Jurusan Magister Administrasi Publik. Tak lupa pula penulis ucapkan terima kasih kepada Ibu Maryana atas ketulusan dan kesabarannya selama ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada tutor yang selama ini terus membimbing kami yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Semoga dedikasi mereka menjadi contoh teladan bagi penulis khususnya dan mahasiswa MAP UT Banda Aceh pada umumnya.

Kepada keluarga tercinta, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya yang telah memberikan dukungan, bantuan dan doa yang tiada henti-hentinya untuk keberhasilan penulis terutama ibunda tersayang, suami dan anak-anak serta saudara-saudara.

Kepada seluruh kawan- kawan S-2 MAP UT Banda Aceh, penulis ucapkan terima kasih atas kebaikan dan persahabatannya. Secara khusus penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen, Sekretaris Dinas Kesehatan beserta jajaran Kasie dan Kabid serta Kabag Kabupaten Bireuen yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis dalam memperoleh data dan informasi.

Akhirnya dengan segala keterbatasan yang ada penulis menyadari penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh sebab itu dengan segala kerendahan hati penulis mohon kritik dan saran untuk perbaikan tesis ini.



**Banda Aceh, September 2015**

**penulis**

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	
Halaman Pengesahan	
Halaman Pernyataan	
Kata Pengantar.....	i
Daftar Isi.....	iii
Daftar Tabel.....	iv
Daftar Gambar.....	v
Daftar Lampiran.....	vi
Pernyataan Bebas Plagiasi.....	vii
Abstrak.....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori.....	13
B. Teori Implementasi.....	20
C. Teori Reformasi Birokrasi.....	22
D. Teori Kelembagaan.....	43
E. Teori Ketatalaksanaan.....	47
F. Teori Sumber Daya Manusia.....	50
G. Teori Akuntabilitas Publik.....	60
H. Teori Pelayanan Publik.....	68
I. Beberapa Kendala Birokrasi.....	86
J. Dampak Birokrasi Yang Buruk.....	88
K. Penelitian Terdahulu.....	91
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Desain Penelitian.....	97
B. Sumber informasi dan Pemilihan Informan.....	101
C. Instrumen Penelitian.....	102
D. Prosedur pengumpulan Data.....	102
E. Metode Analisis Data.....	104
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Deskripsi Objek Penelitian.....	106
B. Hasil Penelitian.....	113
C. Pembahasan.....	118



**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan.....	131
B. Saran.....	133

**DAFTAR PUSTAKA****LAMPIRAN**

**DAFTAR TABEL**

Nomor tabel	Keterangan
Tabel 2.1 :	Daftar penelitian sebelumnya
Tabel 4.1 :	Data pusat kesehatan kabupaten bireuen



**DAFTAR GAMBAR**

Nomor Gambar	Keterangan
Gambar 2.1:	Proses manajemen sumber daya manusia
Gambar 2.2 :	Kerangka perencanaan dan pengembangan karier



## DAFTAR LAMPIRAN

Nomor tabel	Keterangan
Lampiran 1:	Format keterangan tapm layak uji
Lampiran 2:	Pedoman wawancara



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi di Indonesia, baik ditingkat 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. Orang berbicara tentang birokrasi selalu berkonotasi negatif. Birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien.

Pandangan pengamat tentang model birokrasi di Indonesia. Karl DJackson menyatakan bahwa birokrasi di Indonesia adalah model *bureaucratic polity* di mana terjadi *akumulasi* kekuasaan pada negara dan menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan pemerintahan. Richard Robinson dan King menyatakan bahwa birokrasi di Indonesia sebagai *bureaucratic capitalism* Afadhal (2011:-35).

Hans Dieter Evers menyatakan bahwa proses birokrasi di Indonesia berkembang model birokrasi ala Parkinson dan ala Orwel. Parkinson menyatakan bahwa adalah pola proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktural dalam birokrasi tidak terkendali. Orwel mengatakan bahwa birokrasi adalah pola birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan Pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bila perlu melalui paksaan Afadhal (2011: -5).

Birokrasi di Indonesia tidak berkembang menjadi lebih efisien, tetapi justru

sebaliknya inefisiensi, berbelit-belit dan banyak aturan formal yang tidak ditaati. Birokrasi di Indonesia ditandai dengan pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur organisasi dan menjadikan birokrasi semakin membesar. Birokrasi semakin mengendalikan dan mengontrol masyarakat dalam bidang politik, ekonomi dan sosial.

Pelayanan publik, Pemerintah belum dapat menyediakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan tantangan yang dihadapi, perkembangan kebutuhan masyarakat semakin maju dan persaingan global yang ketat. Dilihat dari hasil survey integritas yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2009 yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,64 dari skala 0-10 untuk instansi pusat, sedangkan pada tahun 2008 skor untuk pelayanan publik di daerah sebesar 6,69. Skor integritas tersebut menunjukkan pada karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, ada tidaknya suap, ada tidaknya *Standard Operating Procedures* (SOP), kesesuaian proses pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan, kemudahan masyarakat melakukan pengaduan.

Kemudahan berusaha (*doing business*), menunjukkan Indonesia belum dapat memberikan pelayanan yang baik bagi para investor yang berbisnis atau akan berbisnis di Indonesia. Data *Internasional Finance Corporation* pada tahun 2009, Indonesia menempati peringkat ke-122, dan terus menurun di tahun 2010 urutan ke 126, tahun 2011 diurutan ke 129, Indonesia merupakan salah satu pasar utama bagi investor global Afadhal (2011:-6).

Kaitan dengan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, kondisinya banyak dikeluhkan masyarakat. Berdasarkan penilaian *government effectiveness* yang dilakukan Bank Dunia, Indonesia memperoleh skor -0,43 pada tahun 2004, -0,37 pada tahun 2006, dan -0,29 pada tahun 2009, dari skala -2,5 (skor terburuk) dan 2,5 (skor terbaik). Tahun 2009 mengalami kapasitas kelembagaan atau efektivitas pemerintahan di Indonesia tertinggal dibandingkan dengan kemajuan yang dicapai oleh Negara-negara tetangga. Kondisi ini mencerminkan adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti kualitas birokrasi, pelayanan publik, dan kompetensi aparat pemerintah.

Berdasarkan penilaian terhadap Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), tahun 2009 jumlah instansi pemerintah yang dinilai akuntabel baru mencapai 24%. Gambaran mencerminkan kondisi birokrasi sangat memprihatinkan. Tidak ada pilihan lain selain harus melakukan reformasi birokrasi, yaitu perubahan yang bersifat mendasar strategik dan menyeluruh.

Birokrasi mempunyai makna penting dalam kaitannya dengan administrasi Negara dan pelayanan masyarakat. Eksistensi birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama Negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Menurut Afadhal (2011:4), birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Birokrasi merupakan alat memuluskan, mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat.

Thoha( sebagaimana dikutip dalam Weber,1989) memberikan konsep tipe

ideal birokrasi modern rasional mengedepankan mekanisme sosial memaksimalkan efisiensi. Pengertian efisiensi digunakan pada aspek administrasi dan organisasi. Birokrasi dimaknai institusi formal yang memerankan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Menurut Afadhal (2011:-3), terdapat berbagai penyebab yang terkait dengan persoalan birokrasi di Indonesia yaitu:

- a. Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang rendah
- b. Pemahaman tugas dan tanggung jawab masih kurang
- c. Masih kuatnya sikap dan mental sebagai *panhreh*
- d. Penghasilan yang minim
- e. Jumlah yang belum ideal
- f. Penyebaran yang tidak merata
- g. Kondisi sarana dan prasarana tidak proporsional
- h. Koordinasi dan kerjasama tidak efektif
- i. Sistem rekrutmen belum berjalan baik, dan
- j. Pengembangan karier belum didasarkan pada kemampuan.

Permasalahan-permasalahan yang timbul tidak sedikit menghambat proses reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh pemerintah. Permasalahan tersebut kemudian melahirkan akibat sebagai berikut:

- a. Kualitas pelayanan rendah,
- b. Standart dan pencapaian tujuan tidak jelas
- c. Berprilaku minta dilayani daripada sebagai pelayan masyarakat
- d. Penyalahgunaan jabatan dan wewenang



- e. Perangkapan tugas dan jabatan atau sebaliknya tidak memiliki tugas yang jelas
- f. Terjadi kelebihan atau kekurangan tenaga
- g. Menimbulkan ego sektoral atau instansi
- h. Sumber daya yang terjaring tidak didasarkan pada kebutuhan, dan
- i. Motivasi untuk berprestasi rendah.

Dalam survey yang dilakukan oleh Anwar (2012: -11) dijelaskan bahwa nilai capaian kinerja birokrasi dalam hal produktifitas kualitas layanan, responsibilitas, dan akuntabilitas birokrasi masih sangat rendah. Menurut penelitian *The World Competitiveness yearbook* tahun 1999, tingkat indeks *competitiveness* birokrasi Indonesia berada pada urutan terendah dari segi kualitas pelayanan publik dibandingkan dengan 100 negara lain di dunia. Hasil penelitian diketahui dari sisi orientasi pelayanan birokrasi, Indonesia masih tidak sepenuhnya mencurahkan waktu dan tenaga untuk menjalankan tugas melayani rakyat, 40% birokrat yang menjadi responden dalam penelitian menyatakan bahwa birokrat memiliki pekerjaan lain di luar pekerjaannya sebagai Aparatur Negara. Kondisi ini otomatis mengurangi konsentrasi mereka dalam bekerja sehingga tidak fokus mengerjakan tugas-tugasnya Sugiono (2011:-131).

Kesan negatif dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (birokrasi) diakibatkan karena birokrasi tidak dapat merespon keinginan warga masyarakat. Konsep lama birokrasi dinilai tidak mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang pesat sehingga birokrasi tidak mampu memenuhi tuntutan masyarakat. Birokrasi lama di desain untuk bekerja lambat, berhati-hati,

dan metodologis tidak dapat diterima konsumen yang memerlukan pelayanan cepat, efisien, tepat waktu, dan simple (sederhana). Gerakan reformasi ini menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsibel, akuntabel, bersih dan berwibawa, mencapai tujuan atau menciptakan birokrasi yang lebih baik, kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan lama harus ditinggalkan dan diganti dengan paradigma birokrasi baru.

Menjawab permasalahan, Pemerintah melakukan reformasi birokrasi di seluruh lembaga dan departemen Pemerintahan tertuang di dalam Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah pada Bab IV pasal 11 ayat (2) ditetapkan bahwa bidang Pemerintahan wajib dilaksanakan oleh Kabupaten dan kota adalah pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Bidang kesehatan menempati urutan kedua (setelah bidang pekerjaan umum) dari bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten dan kota. Otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten dan kota bertanggungjawab sepenuhnya dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat di wilayahnya dengan memberikan pelayanan memuaskan.

Pelayanan kesehatan memadai merupakan tumpuan masyarakat. Salah satu Institusi pelayanan kesehatan vital ditingkat masyarakat adalah Dinas Kesehatan. Dinas Kesehatan adalah sarana pelayanan kesehatan dasar penting di Indonesia. Dinas Kesehatan merupakan lembaga strategis mendukung terwujudnya

perubahan status kesehatan masyarakat menuju peningkatan derajat kesehatan optimal. Mewujudkan derajat kesehatan optimal diperlukan upaya pembangunan sistem pelayanan kesehatan dasar memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat selaku konsumen dari pelayanan kesehatan Soesastro( 2010:-23).

Dilihat dari segi fungsi didirikannya Dinas Kesehatan merupakan pusat penggerakan pembangunan berwawasan kesehatan, pusat pemberdayaan masyarakat, pusat pelayanan kesehatan strata pertama, pelayanan kesehatan perorangan dan pelayanan kesehatan masyarakat. Dinas Kesehatan berusaha menyediakan pelayanan kesehatan peringkat dasar bersifat holistik, komprehensif, terpadu dan terus menerus karena merupakan fasilitas kesehatan utama bagi masyarakat menuju tercapainya derajat kesehatan. Sehat adalah keadaan kesehatan menyeluruh, baik dari aspek jasmani, rohani maupun kesejahteraan sosial dan tidak terbatas kepada bebas penyakit atau kecacatan.

Di Indonesia, jaminan keterbukaan informasi telah diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Lahirnya UU ini menjadi jaminan bagi warga negara untuk mendapatkan hak atas informasi dibutuhkan, termasuk informasi di sektor kesehatan berbagai level, baik Dinas Kesehatan, RSUD hingga Puskesmas. Undang-undang yang mulai berlaku sejak 1 Mei 2010 mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam proses perbaikan layanan publik.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah standar dengan batas-batas tertentu mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah berkaitan pelayanan dasar kepada masyarakat, mencakup jenis pelayanan, indikator dan

nilai. Prinsip-prinsip SPM menjamin akses dan kualitas pelayanan dasar kepada masyarakat, diperlakukan kepada seluruh daerah kabupaten atau kota, merupakan indikator kinerja bersifat dinamis dan ditetapkan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan dasar pada kewenangan kewajiban. Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 1457/ Menkes/ SK/X/2004 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang kesehatan Kabupaten atau kota.

Kriteria menetapkan kewenangan wajib bidang kesehatan adalah merupakan pelayanan prioritas tinggi karena melindungi hak-hak masyarakat, melindungi kepentingan nasional, merupakan komitmen nasional dan merupakan penyebab utama kematian dan kesakitan, terukur dilakukan terus menerus. Menkes RI Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Nomor 128/ Menkes /SK/2004 Jakarta 2004. Pemerintah menentukan SPM secara jelas dan konkrit, sederhana mungkin tidak banyak dan mudah diukur sebagai pedoman oleh setiap unit organisasi yang melaksanakan kewenangan daerah.

Memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat adalah salah tujuan dari reformasi birokrasi. Upaya reformasi birokrasi di Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. Sumber daya manusia (SDM)

Penempatan SDM di Dinas Kesehatan tidak memperhatikan kualifikasi dan kualitas pegawai, mengingat Dinas Kesehatan adalah lembaga kesehatan milik pemerintah daerah seharusnya diisi oleh Pegawai dengan standar tertentu harus memperhatikan integritas, kompetensi, akuntabilitas, budaya kerja, pengembangan karier, pelatihan, pengaturan beban kerja,

serta kepemimpinan.

## 2. Sistem remunerasi

Sistem penggajian belum tegas mempertimbangkan Pegawai dengan tingkat pendidikan, prestasi, produktivitas dan disiplin. Penggajian dengan tingkat struktural yang sama mendapatkan gaji yang sama tanpa melihat tingkat produktivitas, kerajinan/ kedisiplinan. Sistem remunerasi diharapkan pemberian imbalan kerja berdasarkan tingkat tanggung jawab/ pekerjaan yang diemban.

## 3. Prosedur/ Ketatalaksanaan

Belum adanya pembagian tugas dan tanggung jawab secara detail, belum dimanfaatkan maksimal teknologi informasi serta manajemen resiko akibatnya tidak jelas tanggung jawab masing-masing individu, tidak transparan dan tidak adanya kepastian pelayanan.

Dalam keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 6 Tahun 2014 berupa pedoman reformasi birokrasi, ada lima aspek yang menjadi acuan reformasi birokrasi, yaitu ketatalaksanaan, kelembagaan dan sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan. Tantangan dari reformasi birokrasi ke depan adalah perubahan paradigma dari birokrat untuk lebih peka kepada aspirasi dari masyarakat, berorientasi pada *publicness* dan bervisi pada peningkatan pelayanan publik. Perjalanan reformasi birokrasi ini sebagai prasyarat menuju pemerintahan yang baik sesuai tuntutan konsep *Good Governance* yang membutuhkan komitmen dan konsistensi yang besar dari para pemberi layanan.

*Good governance* merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam

pengelolaan administrasi publik. Masyarakat menuntut kepada Pemerintah untuk mewujudkan dan melaksanakan *good governance*. Pola-pola lama penyelenggaraan Pemerintahan (*bad governance*) harus ditinggalkan diganti dengan pola-pola baru penyelenggaraan Pemerintahan yang berdasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*.

Mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat Pemerintahan, baik struktur maupun infrastrukturnya. Kunci reformasi kelembagaan adalah pemberdayaan masing-masing elemen, masyarakat umum sebagai *stakeholders*, Pemerintah sebagai eksekutif dan lembaga perwakilan sebagai *shareholder*.

Ditinjau dari konsep reformasi birokrasi oleh Sedarmayanti (2010:-77) maka alur pikir reformasi birokrasi tercakup dalam platform Reformasi Dinas Kesehatan dan sejalan dengan lima area perubahan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No.20 tahun 2010, mencakup penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan umum.

Berdasarkan uraian di atas, maka reformasi birokrasi pada Instansi pemerintah yang bergerak di bidang kesehatan dalam lingkungan kerja pemerintah daerah Bireuen banyak memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian tentang “IMPLEMENTASI REFORMASI BIROKRASI PADA DINAS KESEHATAN KABUPATEN BIREUEN”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan kabupaten Bireuen memenuhi aspek penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan?
2. Bagaimana kendala-kendala dalam implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan mengenai aspek penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian maka dapat dirumuskan tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi reformasi birokrasi pada Dinas kesehatan Kabupaten Bireuen dari aspek penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen dari aspek penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat praktis, sebagai bahan rekomendasi, evaluasi dan referensi atas proses implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan kabupaten Bireuen dan manfaat akademis, sebagai bahan referensi untuk mengetahui hasil proses implementasi reformasi birokrasi.





## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

Reformasi Birokrasi adalah sebuah komitmen nasional untuk mewujudkan sosok Pemerintahan yang efektif dan efisien, serta bersih dan melayani. Peran Pemerintah Daerah dalam mendukung keberhasilan reformasi sangat strategis. Salah satu peran konkrit Pemerintah Daerah dalam mendukung reformasi birokrasi nasional adalah dengan turut menjadi pelaku reformasi dibuktikan dengan adanya Road Map sebagai manifestasi kesiapan menjalankan reformasi.

Mewujudkan Pemerintahan yang berdaya guna, berhasil guna, bersih, amanah dan bertanggung jawab, Pemerintah Aceh berkomitmen memperbaiki tata kelola Pemerintahan Aceh dengan melakukan reformasi birokrasi dan menetapkannya menjadi salah satu prioritas Pembangunan Aceh yang tertuang dalam dokumen Perencanaan Jangka Menengah Aceh (RPJMA) 2012-2017.

Beberapa permasalahan menyangkut reformasi birokrasi adalah belum optimalnya pelaksanaan UUPA sebagai wujud implementasi MoU Helsinki. Di samping itu, Road Map Reformasi Birokrasi memberikan gambaran langkah-langkah strategis dan juga berbagai agenda yang akan dijalankan terkait dengan pembenahan birokrasi dijalankan dalam rangka mewujudkan berbagai tujuan dan sasaran program pembangunan jangka panjang dan menengah Aceh. Bagi Aceh, penyusunan Road Map ini bertepatan dengan ditetapkannya RPJMA 2012-2017 era kepemimpinan Gubernur Dr. Zaini Abdullah dan Wakil Gubernur Muzakir Manaf.

Visi pembangunan Aceh tahun 2012-2017 disusun berdasarkan kondisi modern Aceh, permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam 5 (lima) tahun mendatang dengan memperhitungkan potensi daerah yang dimiliki oleh masyarakat Aceh, yaitu Aceh yang bermartabat sejahtera berkeadilan dan mandiri. Berlandaskan Undang-Undang Pemerintahan Aceh sebagai Wujud MoU Helsinki visi ini disusun sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh (RPJPA) 2005-2025.

Misinya tata kelola Pemerintahan Aceh amanah melalui penyelesaian turunan UUPA, menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan dinul islam, memperkuat struktur ekonomi dan kualitas sumber daya manusia, Pembangunan Aceh yang proporsional, terintegrasi dan berkelanjutan; dan peningkatan nilai tambah produksi masyarakat dan optimalisasi pemanfaatan SDA.

Upaya penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh 2012-2017 pada dasarnya adalah jabaran dari visi dan misi Kepala Daerah terpilih dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Berdasarkan jabaran dan sinkronisasi sepuluh prioritas bidang pembangunan periode 2012 -2017 adalah Penuntasan peraturan-peraturan turunan UUPA.

Pelaksanaan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan pemerintahan amanah, membangkitkan kembali pemahaman masyarakat terhadap budaya Aceh dan pelaksanaan dinul islam, pengembangan ekonomi kerakyatan melalui peningkatan produksi komoditas unggulan, pengembangan industri dan pariwisata

berbasis sumber daya lokal, Peningkatan kualitas SDM melalui pelayanan pendidikan dan kesehatan berkualitas

Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur terintegrasi dan ramah Lingkungan, peningkatan kualitas dan pemanfaatan jasa lingkungan serta pengurangan resiko bencana, pengelolaan SDA yang bermanfaat untuk rakyat dan berkelanjutan, pembangunan energi mengutamakan sumber-sumber energi terbarukan.

Birokrasi hal terpenting dalam pencapaian tujuan Pembangunan Aceh belum menunjukkan kinerja diharapkan. Berbagai permasalahan yang dihadapi birokrasi Aceh antara lain adalah sebagai berikut besaran organisasi perangkat Aceh belum didasarkan pada indikator teknis, urusan Pemerintahan, hasil analisis jabatan dan analisis beban kerja, pengelolaan keuangan Daerah belum tertib dan tepat waktu, hal ini tergambar dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pengelolaan keuangan Provinsi Aceh masih dalam kategori wajar dengan pengecualian (WDP), Distribusi PNS tidak proporsional dengan tugas dan fungsi organisasi pemerintah,

Komposisi antara jabatan teknis dengan tenaga administrative belum proporsional, belum diterapkannya standar pelayanan pada setiap unit pelayanan publik, belum optimalnya penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sesuai SPM ditetapkan oleh Kementerian/ Lembaga Pemerintah non Kementerian pada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, belum dilakukan harmonisasi antara sistem perencanaan dan sistem penganggaran dengan sistem AKIP, dan rencana kinerja tahunan belum dijadikan pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja

Pemerintah Aceh, keterkaitan anggaran diajukan tidak sesuai kinerja direncanakan.

Memperbaiki permasalahan birokrasi, Pemerintah Aceh menyusun Road Map Reformasi Birokrasi dengan maksud untuk memberikan arah pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Aceh agar berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan. Peningkatan profesionalisme dan integritas birokrasi Pemerintahan melalui penguatan peraturan perundang-undangan, perubahan perilaku, penataan organisasi, penataan tatalaksana, penerapan budaya organisasi, penataan manajemen SDM aparatur, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberantasan praktek KKN, penerapan sistem monitoring, evaluasi kinerja dan pengawasan birokrasi yang semakin melibatkan partisipasi masyarakat.

Ukuran keberhasilan Reformasi Birokrasi Pemerintah Aceh periode RPJMA 2012-2017 ditandai dengan ukuran sebagai berikut: a) berkurangnya angka korupsi ditandai tidak ada pelanggaran/sanksi; b) APBN dan APBA baik; c) semua program selesai dengan baik dan tepat sasaran; d) semua perizinan selesai dengan cepat dan tepat; e) komunikasi publik baik; f) penggunaan waktu (jam kerja) efektif dan produktif; g) penerapan *reward* dan *punishment* secara konsisten dan berkelanjutan; dan h) hasil pembangunan nyata (pro pertumbuhan, pro lapangan kerja, dan pro pengurangan kemiskinan; artinya, menciptakan lapangan pekerjaan, mengurangi kemiskinan, dan memperbaiki kesejahteraan rakyat).

Mewujudkan ukuran keberhasilan dirumuskan beberapa kegiatan/rencana aksi 2013-2017 dijadikan sebagai solusi untuk memecahkan persoalan-persoalan birokrasi. Agenda reformasi birokrasi mendasarkan pada delapan area perubahan, yaitu: kelembagaan, ketatalaksanaan, SDM aparatur, perundang-undangan, pelayanan publik, pengawasan, akuntabilitas, budaya kerja dan pola pikir. Menjalankan agenda reformasi diperlukan dukungan dana serta unit pelaksana yang bertanggung jawab menjalankan program.

Visi Pemerintah Aceh berdasarkan kondisi kekinian Aceh permasalahan dan tantangan dihadapi dalam 5 (lima) tahun mendatang dengan memperhitungkan potensi Daerah yang dimiliki oleh masyarakat Aceh, tahun 2012-2017 yaitu Aceh yang bermartabat sejahtera berkeadilan dan mandiri berlandaskan Undang-Undang Pemerintahan Aceh sebagai Wujud MoU Helsinki. Visi disusun sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh (RPJPA) 2005-2025.

Makna Bermartabat dalam visi adalah kondisi masyarakat Aceh dicirikan ketahanan, daya juang yang tinggi, cerdas, taat aturan, kooperatif dan inovatif yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia berlandaskan pada penerapan syariat Islam yang kaffah. Perwujudannya diperoleh melalui penuntasan peraturan-peraturan turunan UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya, pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, bebas dari praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta penegakan supremasi hukum dan HAM, mengangkat kembali budaya Aceh yang islami dan pelaksanaan nilai-nilai dinul islam dalam tatanan kehidupan bermasyarakat.

Sejahtera adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat Aceh melalui pembangunan ekonomi berasaskan potensi unggulan lokal dan berdaya saing, optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam dan geopolitik Aceh, peningkatan indeks pembangunan manusia dan pengembangan kemampuan dalam menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi.

Berkeadilan adalah terwujudnya pembangunan adil dan merata dilakukan secara partisipatif, proporsional dan berkelanjutan berdasarkan prinsip kebutuhan dan asas manfaat bagi masyarakat Aceh. Mandiri adalah kemampuan memanfaatkan potensi sumber daya alam melimpah dan keunggulan geostrategis melalui penguatan kapasitas sumber daya manusia secara efisien dan efektif, penguasaan teknologi informasi, memberi manfaat sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat Aceh. Berlandaskan UUPA sebagai wujud MoU Helsinki adalah mewujudkan pelaksanaan Pemerintahan Aceh yang efektif dan efisien sebagaimana dituangkan dalam undang-undang guna tercapainya masyarakat Aceh mandiri, makmur dan sejahtera dalam bingkai NKRI.

Misi Pencapaian visi Aceh ditempuh melalui 5 (lima) misi pembangunan Aceh : a) memperbaiki tata kelola Pemerintahan Aceh melalui penerapan dan penyelesaian turunan UUPA untuk menjaga perdamaian abadi. Hal ini bermakna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan amanah melalui implementasi peraturan-peraturan turunan UUPA diikuti dengan peningkatan profesionalisme dan pengelolaan sumber daya aparatur, penguatan sistem pendataan penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan kualitas pelayanan

publik melalui efisiensi struktur pemerintahan, membangun transparansi dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan Daerah.

Menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai dinul islam di semua sektor kehidupan masyarakat adalah upaya membangun masyarakat Aceh beriman, bertakwa, berakhlak mulia, beretika dan berkarakter, dengan mengangkat kembali budaya Aceh bernafaskan Islami dengan tujuan mengembalikan harkat dan martabat masyarakat Aceh. Memperkuat struktur ekonomi dan kualitas sumber daya manusia adalah mengembangkan kerangka ekonomi kerakyatan melalui peningkatan potensi sektor unggulan daerah dalam upaya membangun kualitas hidup masyarakat secara optimal; menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran dalam memenuhi capaian Millenium Development Goals (MDGs), memperluas kesempatan kerja melalui pembangunan infrastruktur ekonomi sektor riil serta penguatan peran UKM dan koperasi. Pembangunan ekonomi pertanian difokuskan pada penguatan potensi lokal masing-masing wilayah. Meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan masyarakat Aceh, mewujudkan pelayanan kesehatan yang berkualitas melalui meningkatnya angka harapan hidup, menurunnya angka kematian bayi, menurunnya angka prevalensi gizi buruk serta efektivitas penanganan penyakit menular guna pencapaian MDGs;

Melaksanakan pembangunan Aceh proporsional, terintegrasi dan berkelanjutan adalah terwujudnya pembangunan daerah yang berbasis kebutuhan dan pemanfaatan melalui perencanaan yang tepat, fokus dan tuntas. Terwujudnya penanganan tata ruang terpadu dalam pelaksanaan pembangunan daerah melalui pembangunan berbasis lingkungan, pengelolaan dan pengendalian bencana,

perbaikan sistem dan jaringan sarana dan prasarana transportasi dalam mendukung pertumbuhan ekonomi yang adil dan merata, mewujudkan peningkatan nilai tambah produksi masyarakat dan optimalisasi pemanfaatan SDA.

Peningkatan kualitas pelayanan publik oleh instansi Pemerintah, baik Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota merupakan perwujudan fungsi Aparatur Negara sebagai abdi masyarakat. Era otonomi Daerah, fungsi pelayanan publik menjadi salah satu fokus perhatian dalam peningkatan kinerja instansi pemerintah daerah. Penyelenggaraan pelayanan publik belum sesuai dengan harapan dan belum mengakomodir kepentingan seluruh lapisan masyarakat, belum mampu memenuhi hak-hak dasar warga negara/penduduk.

## **B. Teori Implementasi**

Implementasi terjemahan kata "*implementation*". Berasal dari kata kerja "*to implement*". Tachan (sebagaimana dikutip dalam *Webster's Dictionary*, 2011) kata *to implement* berasal dari bahasa latin "*implementum*" dari asal kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*implore*" dimaksudkan "*to fill up*", "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh, melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", mengisi.

Tachan (sebagaimana dikutip dalam *Webster's Dictionary*, 2011) kata "*to implement*" dimaksudkan membawa sesuatu hasil (akibat) melengkapi dan menyelesaikan, menyediakan sarana (alat) melaksanakan sesuatu, menyediakan atau melengkapi dengan alat. Tachan (sebagaimana dikutip dalam Pressman dan Wildavsky, 2011) mengatakan bahwa, implementasi "*as to carry out, accomplish fulfill produce, complete*". Maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi,



menghasilkan, melengkapi, secara *etimologis* implementasi dimaksudkan sebagai suatu aktivitas bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Pengertian implementasi dirangkaikan dengan kebijakan publik, kata implementasi kebijakan publik diartikan aktivitas penyelesaian, pelaksanaan suatu kebijakan publik yang ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. implementasi kebijakan merupakan tahapan bersifat praktis dibedakan dari formulasi kebijakan dipandang sebagai tahapan bersifat teoritis. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan/ menafsirkan alternatif-alternatif abstrak atau makro menjadi alternatif bersifat konkrit atau mikro. formulasi kebijakan mengandung logika *botton up*, dalam arti diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan diikuti pencarian pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian ditetapkan. Misalnya, penempatan staf Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen disesuaikan jarak tempuh rumah ke tempat kerja. Kebijakan dilakukan mengingat keefektifan kehadiran pegawai tidak terlambat ke tempat kerja Sinambela (2014:-13).

Implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen dilakukan berpedoman pada landasan hukum Undang-Undang nomor 56 tahun 2011 Pasal 224 ayat (5), Pasal 225 ayat (3) dan Pasal 226 ayat (3) tentang Pemerintah Aceh, perlu mengatur penyelenggaraan pelayanan kesehatan dalam rangka menjamin pemenuhan hak asasi kesehatan penduduk. Undang-undang

Nomor 36 tahun 2014 tentang Kesehatan, Undang-undang Nomor 72 tahun 2012 tentang penyelenggaraan Negara bersih bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Implementasi reformasi birokrasi dijelaskan dalam Qanun Aceh Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan dan Pembiayaan Upaya Kesehatan, Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Bab I Pasal 1 ayat 8 menjelaskan bahwa Dinas Kesehatan adalah unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten Bireuen dalam urusan kesehatan. Selanjutnya pada ayat 15 dijelaskan bahwa sarana kesehatan adalah tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan, ayat 16 yaitu Penyelenggaraan upaya kesehatan adalah tolak ukur kinerja pelayanan kesehatan. Pada ayat 18 diuraikan bahwa penyelenggara pelayanan kesehatan adalah Dinas Kesehatan dan jaringannya termasuk rumah sakit.

### C. Teori Reformasi Birokrasi

Effendi (2013:-15) menyatakan bahwa reformasi administrasi adalah inovasi terencana meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai *Social agent* efektif, *instrument* untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, merupakan unsur terpenting dalam proses *Nation-Building* dan pembangunan

Pengertian reformasi birokrasi sebagai alat oleh Prasodjo (2012:-17) adalah sarana untuk membuat sistem administrasi *instrument* yang lebih efektif untuk perubahan sosial *intsrument* yang lebih baik membawa pertarungan politik kesetaraan, keadilan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Sebagai proses, reformasi

birokrasi dilihat berubahnya praktek-praktek tingkah laku dan struktur birokrasi mapan.

Reformasi birokrasi menurut Efendi (2013:-15) adalah perubahan *signifikan* elemen-elemen birokrasi antara lain : kelembagaan, sumber daya manusia sebagai Aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas Aparatur, pengawasan dan pelayanan publik. Beberapa contoh reformasi birokrasi misalnya reformasi kelembagaan dan kepegawaiaan keuangan, perbendaharaan, perencanaan dan penganggaran, keimigrasian, pertahanan dan penanaman modal. Paling penting reformasi birokrasi adalah perubahan *Mindset* dan *Culture set* serta pengembangan budaya kerja.

Reformasi birokrasi merupakan topik yang sangat menarik untuk dibahas dimonitor berbagai lapisan masyarakat. Eforia reformasi mengemuka sejak digulirnya mahasiswa 1998 diturunnya orde baru. Efek lanjutan dari eforia semua sektor baik swasta maupun publik, melakukan reformasi organisasinya. Organisasi yang tidak melakukan reformasi mengalami penurunan efektifitas *output* dan efektifitas proses (pelayanan) Jackson(2010: -32).

Masa Orde Baru menjelang masa transisi 1998, kondisi birokrasi di Indonesia mengalami sakit *Bureaumania* kecenderungan inefisiensi, penyalahgunaan wewenang, kolusi, korupsi dan nepotisme. Birokrasi dijadikan alat *status quo* mengkoptasi masyarakat mempertahankan dan memperluas kekuasaan monolitik. Birokrasi Orde Baru struktual dijadikan sarana mendukung kemenangan partai politik Pemerintah. Di sisi lain birokrasi diperlukan sebagai aktor *Public Service* netral dan adil, beberapa kasus menjadi penghambat dan

sumber masalah terkait keadilan demokrasi, terjadi diskriminasi dan penyalahgunaan fasilitas, program dan dana Negara Afadhal (2011:-7).

Agar birokrasi di Indonesia tidak semakin terpuruk perlu dilakukan reformasi menyeluruh, reformasi harus di lihat dalam rangka teoritik dan empirik yang luas, didalamnya mencakup penguatan masyarakat sipil (*Civil Society*), supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik terkait dan mempengaruhi. Menurut Prijono (2009:-22), tujuan utama reformasi birokrasi adalah menghasilkan pelayanan publik responsif, tidak memihak, professional bertujuan mengurangi rendahnya kepercayaan terhadap peran Pemerintah memenuhi dan melayani kepentingan masyarakat. Reformasi birokrasi merupakan bagian tak terpisahkan dalam upaya konsolidasi demokrasi. Reformasi merupakan langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi Afadhal (2011:-7).

Mengingat keadaan birokrasi Indonesia kacau pasca Orde Baru, diperlukan reformasi birokrasi di setiap lembaga birokrasi di Indonesia. diangkatnya tema reformasi birokrasi di Indonesia agar masyarakat umum mengetahui apa reformasi birokrasi, mengetahui seberapa efektif reformasi birokrasi sudah berjalan di lembaga-lembaga birokrasi Indonesia sampai saat ini Purwanto (2010:-11).

Memahami reformasi birokrasi perlu pemahaman tentang reformasi, pemahaman birokrasi. Reformasi diarahkan perubahan masyarakat termasuk di dalamnya masyarakat birokrasi dan perubahan dilakukan kearah kemajuan.

## 1. Pengertian Reformasi

Kata reformasi berasal dari kata bahasa Inggris *reform* yang artinya perbaikan atau pembaharuan. Hakikatnya, reformasi merupakan bagian dinamika masyarakat, bahwa perkembangan menyebabkan tuntutan terhadap pembaharuan dan perubahan menyesuaikan diri dengan tuntutan perkembangan. Reformasi bermakna suatu perubahan tanpa merusak (*To Change Without Destroying*) atau perubahan memelihara (*To Change While Preserving*). Proses reformasi bukan proses perubahan radikal berlangsung jangka waktu singkat, tetapi merupakan proses perubahan terencana dan bertahap dror (2013:-14).

Kata *reform* menurut *Oxford Advanced Learners Dictionary* (2011:-10) adalah "*Make become better by removing or putting right what is bad or wrong*". Rumusan menggambarkan dasarnya reformasi adalah mengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik dari sesuatu sudah ada. Khan (2014:-12) memberi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok suatu sistem birokrasi bertujuan merubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan, kebiasaan lama.

Thoha (2011:-15) mengatakan bahwa, reformasi suatu proses tidak dapat diabaikan. Reformasi secara naluri dilakukan karena tatanan Pemerintahan baik pada suatu masa, menjadi tidak sesuai lagi karena perkembangan jaman. Reformasi birokrasi yang mendasar semestinya memberikan perspektif rancangan besar dilakukan. Perbaikan di satu bidang harus menunjukkan kaitannya dengan bidang yang lain. Apalagi menganut sistem Pemerintahan demokratis, setiap kebijakan publik harus mengakomodasi setiap kebutuhan rakyat. Thoha (2011:-15) mengatakan, pemimpin Daerah seharusnya mengenal warganya secara baik,

sehingga pelayanan publik tidak berorientasi pada kepentingan penguasa, tetapi lebih kepada kepentingan publik. Antrian panjang memperoleh bantuan (saat ditimpa bencana masih dipersulit dengan birokrasi yang panjang), contoh bahwa pelayanan publik belum berorientasi pada kepentingan publik. Kelemahan lain birokrasi di Indonesia banyak kegiatan tidak perlu dilakukan, tetap dipaksakan dijalankan oleh Pemerintah.

Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi. Kasus Indonesia masa transisi pemerintahan Soeharto ke Pemerintahan reformasi (1998-1999) memunculkan gerakan netralitas politik birokrasi dipelopori PNS seperti pembubaran KORPRI di unit Departemen Penerangan, KORPRI unit Departemen Kehutanan menyatakan tidak berafiliasi terhadap partai politik manapun, desakan pembuatan PP (Peraturan Pemerintah) agar PNS bersikap netral dan tidak menggunakan fasilitas Negara untuk golongan tertentu, kalangan muda FKP di Parlemen menginginkan agar PNS netral, Presiden dan Menteri Dalam Negeri menginginkan PNS netral, pelepasan seragam KORPRI oleh dokter-dokter RSCM/ FKUI, sikap oposisi Ali Sadikin KORPRI menyatakan keluar dari Golkar Samsudin(2012:-7).

Reformasi 1998 dimaknai reformasi menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial budaya. Aspek politik dan hukum Pemerintahan, reformasi birokrasi menjadi isu sangat kuat direalisasikan. Terlebih birokrasi Pemerintah Indonesia memberikan sumbangsih sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam

krisis multidimensi berkepanjangan. Birokrasi dibangun Pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi kental dengan KKN. Tetapi, Pemerintahan *pasca* reformasi tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi secara baik. Kurangnya komitmen Pemerintah pasca reformasi terhadap birokrasi berbanding lurus dengan kurangnya komitmen Pemerintah terhadap pemberantasan KKN sudah menjadi penyakit kuat birokrasi Pemerintah Indonesia fauziah (2011:-22).

## 2. Pengertian Birokrasi

Sementara Birokrasi berasal dari kata "*Bureau*" berarti meja atau kantor, kata "*Kratia*" (*Cratein*) berarti Pemerintah, istilah ini digunakan menunjukkan suatu sistematika kegiatan kerja diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi Kurniawan (2012:-25). Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan "*Civil Service*". Selain itu sering disebut dengan *Public Sector*, *Public Service* atau *Public Administration*.

Birokrasi berdasarkan definisi dikemukakan beberapa ahli adalah suatu sistem kendali organisasi dirancang berdasarkan aturan-aturan rasional sistematis, bertujuan mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar Henry (2010:-22). Kamus besar Bahasa Indonesia, birokrasi didefinisikan sebagai :

1. Sistem Pemerintahan dijalankan pegawai Pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan
2. Cara bekerja atau susunan pekerjaan serba lamban, menurut tata aturan (adat dan sebagainya) banyak liku-liku.

Definisi birokrasi mengalami revisi, birokrasi selanjutnya didefinisikan sebagai

1. Sistem Pemerintahan dijalankan Pegawai bayaran tidak dipilih oleh rakyat.
2. Cara Pemerintahan dikuasai oleh Pegawai.

Berdasarkan definisi , Pegawai atau Karyawan birokrasi diperoleh dari penunjukan atau ditunjuk (*appointed*) bukan dipilih (*elected*). David (sebagaimana dikutip dalam Weber,1893) membangun konsep birokrasi berdasarkan teori sistem kewenangan dikembangkannya. Ada tiga jenis kewenangan berbeda. Kewenangan tradisional (*tradisional authority*) berdasarkan legitimasi kewenangan tradisi diwariskan antar generasi. Kewenangan kharismatik (*Charismatic Authority*) mempunyai legitimasi kewenangan kualitas pribadi dan tinggi bersifat supranatural. Kewenangan legal-rasional (*legal-rasional authority*) mempunyai legitimasi kewenangan bersumber peraturan perundang-undangan.

Dalam analisis David (sebagaimana dikutip dalam Weber,1893) organisasi “tipe ideal” menjamin efisiensi tinggi harus berdasarkan otoritas legal-rasional., Weber mengatakan konsepnya “*The Ideal Type Of Bureaucracy* merumuskan ciri-ciri pokok organisasi birokrasi lebih sesuai dengan masyarakat modern, yaitu:

1. “*A hierarchical System Of Authority*” (sistem kewenangan yang hierarki) Individu pejabat personal bebas tetapi dibatasi jabatannya menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual jabatannya.



Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

2. *"A systematic Division Of Labour"* (pembagian kerja sistematis)  
Jabatan- jabatan disusun tingkatan hirarki dari atas kebawah dan kesamping. Konsekuensinya ada jabatan atasan bawahan, menyangang kekuasaan lebih besar , ada lebih kecil.
3. *"A clear Specification Of Duties For Anyoneworking in it"* (spesifikasi tugas jelas) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan hirarki spesifik berbeda satu sama lain.
4. *"Clear Ang Systematic Disciplinary Codes and Procedures"* (kode etik disiplin prosedur jelas serta sistematis, SDA ) Pejabat mempunyai kontrak jabatan dijalankan. Uraian tugas (*Job Description*) masing-masing Pejabat merupakan *domain* wewenang dan tanggung jawab harus dijalankan sesuai kontrak.
5. *"The Control Of Operation Through A Consistent System Of Abstract Rules"* (kendali operasi sistem aturan berlaku konsisten) Pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem dijalankan disiplin.
6. *"A Consistent Applications Of General Rule to Specific Case"* (aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal – hal pesifik konsisten) Pejabat mempunyai gaji termasuk hak menerima pensiun sesuai tingkatan hirarki jabatan disandangnya, setiap Pejabat memutuskan keluar pekerjaan jabatannya sesuai keinginan kontrak diakhiri dalam keadaan tertentu.

7. *"The Selection Of Emfloyees On The Basic Of Objectively Determined Qualivication"* (seleksi Pegawai didasarkan kualifikasi profesionalitas, ideal dilakukan melalui ujian kompetitif).
8. *"A System Of Promotion On The Basis Of Seniority Or Merit, Or Both"* (sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya )  
Terdapat struktur pengembangan karier jelas promosi berdasarkan senioritas sesuai pertimbangan objektif.

Dalam pandangan David (sebagaimana dikutip dalam Weber,1893) birokrasi berparadigma netral bebas nilai. Tidak ada unsur subjektivitas masuk dalam pelaksanaan birokrasi karena impersonalitas melepaskan baju individu dengan ragam kepentingan ada di dalamnya. Berbeda dengan konsep birokrasi digagas Khan (sebagaimana dikutip dalam Hegel dan Karl Marx,1883) Keduanya mengartikan birokrasi sebagai instrument melakukan pembebasan transformasi sosial.

Secara filosofis paradigma David (sebagaimana dikutip dalam Weber,1893) birokrasi merupakan organisasi rasional mengedepankan mekanisme sosial "memaksimumkan efisiensi". Pengertian efisiensi digunakan mengacu pada aspek administrasi organisasi. Pandangan ini, birokrasi dimaknai sebagai Institusi formal memerankan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Birokrasi Weber adalah fungsi biro menjawab secara tradisional terhadap serangkaian tujuan ditetapkan Pemerintahan.

Khan (sebagaimana dikutip dalam Hegel dan Karl Marx,1883 mengatakan birokrasi adalah medium dipergunakan menghubungkan kepentingan partikular

dengan kepentingan general (umum). Sementara Karl Marx mengatakan birokrasi merupakan instrument dipergunakan kelas dominan melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular mendominasi.

Konsep birokrasi dikaitkan dengan 4 (empat) fungsi diembankan sebuah birokrasi Negara, yaitu:

1. Fungsi *instrumental*, menjabarkan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik kegiatan-kegiatan rutin memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu
2. Fungsi politik, memberi *input* berupa saran, informasi, visi, dan profesionalisme mempengaruhi sosok kebijaksanaan;
3. Fungsi kualitas *public interest*, mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik, mengintegrasikan atau menginkorporasikan kebijaksanaan dan Keputusan Pemerintah
4. Fungsi *entrepreneurial*, memberi inspirasi kegiatan-kegiatan inovatif dan non-rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial, menciptakan *resource-mix* optimal mencapai tujuan Mustopadijaya(2010:-34).

Birokrasi adalah mencapai tujuan bersama, birokrasi adalah organisasi melayani tujuan, cara pencapaian tujuan dan cara mengkoordinasi secara sistematis. Samsudin (2012:-3) menyatakan bahwa birokrasi adalah Institusi Pemerintahan yang melaksanakan tugas Negara. Birokrasi ada karena ada kebutuhan sebuah organisasi mengelola Negara modern. Dikatakan, bahwa

tugasnya adalah *“Organising and Administering Modern States is a Massive Process That Requires Skill, Experience and Expertise.”*

Dunia Pemerintahan modern pengelolaan Negara modern merupakan sebuah proses membutuhkan keterampilan, pengalaman dan keahlian. kebutuhan dijalankan birokrasi modern. Samsudin (2012:-4) mengatakan bahwa birokrasi suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan dan metode diperlukan Pemerintah melaksanakan program-programnya.

Pengalaman menunjukkan tipe organisasi administratif murni berciri birokrasi dilihat sudut teknis mampu mencapai tingkat efisiensi tinggi. Birokrasi mengatasi masalah organisasi, bagaimana memaksimalkan efisiensi organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja. dikatakan bahwa Max Weber memberikan uraian gambaran jelas posisi fungsi birokrasi kehidupan modern akademis. Umumnya, para ilmuwan politik setuju Weber menjadi pelopor penting pemberian arti birokrasi secara modern sebagaimana wujudnya dilihat dalam berbagai Institusi birokrasi.

Pemikiran Max Weber, birokrasi ditempatkan dalam rangka proses rasionalisasi dunia modern. Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok proses rasionalisasi dunia modern, baginya jumlah lebih penting dari seluruh proses sosial. Proses rasionalisasi mencakup ketetapan dan kejelasan dikembangkan prinsip-prinsip kepemimpinan organisasi sosial. Berdasarkan konsep legitimasi Weber dalam Samsudin (2012:-5) merumuskan delapan ( 8) proposisi penyusunan sistem otoritas legal,

1. Tugas-tugas Pejabat diorganisir atas dasar aturan berkesinambungan.

2. Tugas-tugas tersebut di bagi atas bidang berbeda sesuai fungsinya, masing-masing di lengkapi syarat tertentu.
3. Jabatan tersusun secara hirarki, disertai rincian hak-hak kendali dan pengaduan (*Complaint*)
4. Aturan disesuaikan dengan pekerjaan, diarahkan baik tekhnis maupun legal, manusia dilatih menjadi diperlukan.
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu organisasi
6. Pemegang jabatan tidak sama dengan jabatannya.
7. Administrasi didasarkan dokumen tertulis dan hal ini menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.
8. Sistem otoritas legal memiliki berbagai bentuk sistem

Dalam pengertian lebih luas, birokrasi Pemerintah diartikan sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil dipimpin oleh Pejabat Pemerintah dibawah tingkat Menteri. Tugas pokok birokrasi adalah profesional menindak lanjuti keputusan politik di ambil Pemerintah. Birokrasi di bagi menjadi dua klasifikasi sebagai proses administrasi Pemerintahan, sebagai struktur atau fungsi bersifat statis, didalamnya ada Pejabat menjalankan strukturnya di sebut sebagai birokrat. Birokrat, Pejabat dan staf administrasi terkait dengan Pemerintahan Gabler(2010:-11).

Terdapat dua istilah digunakan menyebut birokrasi Pemerintahan resmi, Aparatur Negara dan Penyelenggara Negara. Pemahaman masyarakat, birokrasi dimaknai proses penyelenggaraan Pemerintahan mengadopsi sistem tertentu

didalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas jelas antara divisi, terdapat nilai *impersonal* dimana “orang mengikuti aturan bukan aturan mengikuti orang”, penyusunan jabatan dan karir berdasarkan kompetensi bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan terdapat hirarki Samsudin (2012:-10).

Negara modern membutuhkan birokrasi modern. Birokrasi mengimplementasikan politik dan Kebijakan Negara. Seorang menteri (sebagai pejabat politik) memiliki waktu terbatas tidak mungkin ada ditempat secara bersamaan, dikarenakan rentan kendali terbatas. Birokrasi memiliki posisi unik. Keterjaminan posisi Pegawai Negeri Sipil misalnya, lebih besar ketimbang dimiliki politisi. Pemerintahan Parlemeter, birokrat pindah jabatan, dipromosikan, diturunkan, digantikan begitu kepemimpinan berubah. Tidak berbuat sesuatu sampai Menteri tidak menduduki jabatannya. Dua sumber kekuatan dari birokrasi, pengawasan implementasi kebijakan dan perbandingan struktur karir Pegawai Negeri Sipil Samsudin (2012:-11). Sumber kekuatan birokrasi menjadi positif dan negatif. Menjadi suatu yang positif jika dijalankan dalam kerangka pencapaian tujuan Negara, menjadi negatif apabila dijalankan demi mendapatkan kepentingan birokrasi sendiri.

### **3. Reformasi Birokrasi**

Reformasi birokrasi Pemerintahan belum sepenuhnya terlihat. Birokrasi Pemerintahan kental dengan nuansa klasik, kuasa tunggal ada tangan Pemerintah, rancangan lengkap dan tuntas mengenai penyelenggaraan birokrasi Pemerintah belum terlihat. Struktur organisasi Pemerintah melebar, kegiatan dilakukan cenderung boros Teguh (2012:-22).

Perkataan Max Weber, birokrasi merupakan organisasi formal seperti hirarki, ditetapkan aturan-aturan legal rasional mengkoordinasikan pekerjaan orang-orang kepentingan pelaksanaan administrasi mencapai tujuan efektif dan efisien. Birokrasi ditandai hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem *reward* dan sistem kendali. Birokrasi diperlukan kehadirannya dalam suatu Negara modern sebagai penghubung antara Pemerintah dengan rakyat, memberikan layanan terbaik kepada publik, tidak ada organisasi menyerupai tipe birokrasi ideal.

Salah satu proposisi Weber tentang birokrasi adalah “administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis” menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern”. Berdasarkan proposisi diketahui budaya tulis menjadi ciri utama birokrasi. Sesuai prinsip *impersonal* dari birokrasi, budaya tulis merupakan perwujudan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan tugas sehari-hari. Dokumentasi tertulis, memperjelas tanggung jawab setiap eselon organisasi menjalankan fungsinya Tyson (2010: -12).

Kentalnya budaya lisan di birokrasi salah satu bentuk patologi birokrasi. Patologi birokrasi ini berbahaya jika dibiarkan terlalu lama, karena budaya ini menjadi senjata utama menghindar dari tanggung jawab, diperoleh data dari penelitian Dwiyanto (2011) menyatakan bahwa kinerja pelayanan birokrasi Pemerintah reformasi tidak banyak mengalami perubahan *signifikan*, Aparatur Negara atau Birokrat masih menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, dan efisien penyelenggaraan pelayanan publik, secara empirik di era reformasi tampak KKN di kalangan Birokrat berani dan transparan kualitas

layanan publik di perparah kenyataan birokrasi mengedepankan fungsi lain dari fungsi layanan publik Sugiono (2011:-120).

Tuntutan mendasar reformasi adalah memperbaiki pelayanan publik selama ini dinilai tidak baik, banyak diskriminasi terjadi masa Orde Baru, setelah era reformasi, tantangan birokrasi sebagai pemberi pelayanan kepada rakyat mengalami suatu perkembangan dinamis seiring perubahan dimasyarakat. Adanya tuntutan reformasi dinilai birokrasi diharuskan merubah posisi dan peranan (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dahulu birokrasi dikenal suka mengatur dan memerintah, diubah menjadi suka melayani, dahulu menggunakan pendekatan kekuasaan di ubah menjadi suka menolong menuju kearah lebih fleksibel kolaboratis dan dialogis, dahulu menerapkan cara-cara sloganis menuju cara kerja lebih realistis pragmatis Afadhal (2011:-10).

Melalui *revitalisasi*, birokrasi publik diharapkan lebih baik memberikan pelayanan publik menjadi lebih profesional menjalankan tugas kewenangannya, guna mencapai suatu pelayanan publik yang baik banyak yang perlu di perbaiki dan salah satunya melakukan pembaharuan birokrasi. Birokrasi harus mengurangi beban pengambilan keputusan, keputusan di ambil lebih mementingkan kepentingan Daerah dibanding kepentingan pusat agar fungsi pemberian layanan publik lebih baik Tyson(2010:-12).

Reformasi birokrasi menurut para ahli memberikan batasan sebagai berikut:



1. Teori Max Weber adalah upaya-upaya strategis menata kembali birokrasi sedang berjalan sesuai prinsip-prinsip "*span of control, division of labor, Line and staff, rule and regulation, and professional staff*"
2. "*public sector reform is about strengthening the way tha the public sector is managed. The public sector may over extended attempting to do too much with few resources. It may be poorly organized; it decision making process may be irrational; staff may be mismanaged; accountability may be weak; public program may be poorly design and public services poorly delivered. Public sector reform is the attempt to fix these problems.*"  
Tujuan reformasi birokrasi adalah menyelesaikan berbagai permasalahan penyelenggaraan Pemerintahan khususnya sektor politik.

3. Sementara Asmawi ( sebagaimana dikutip dalam Dugget, 2005) mendefinisikan reformasi birokrasi sebagai "proses yang dilakukan secara *Continue* mendesain ulang birokrasi berada di lingkungan Pemerintah dan partai politik berdaya guna dan berhasil guna baik ditinjau segi hukum maupun politik".

Reformasi birokrasi dimaksudkan kerangka mewujudkan penyelenggaraan dan Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) mempunyai tujuan utama memberikan pelayanan lebih baik/ prima kepada masyarakat (*Excellent service for civil society*). Reformasi birokrasi bisa dikatakan "*Reforming on being reformed*" perjuangan untuk menegakkan hukum dan konstitusi,"*a change for better in morals, habits, methods*"; langkah-langkah pembaharuan sektor publik (*public sector reform*) dalam upaya mewujudkan tata Pemerintahan yang baik

(*Good Governance*) dan Pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) sebagai wahana mewujudkan masyarakat madani.

Reformasi birokrasi dimaksudkan birokrasi Pemerintah menjalankan kerja dengan baik melayani masyarakat sesuai prinsip-prinsip manajemen modern. Ini mengandung maksud adanya proses atau rangkaian kegiatan tindakan sungguh-sungguh dan rasional, sehingga ada konsep dan sistem jelas berlangsung terus menerus berkelanjutan dalam enam pekerjaan meliputi evaluasi, penataan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan, pembaharuan objeknya adalah semua sektor penyelenggara Negara bidang Pemerintahan (kelembagaan, SDM Aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas dan pelayanan publik).

#### **4. Prilaku Birokrasi**

Birokrasi harus dekat dengan rakyat, mengetahui kebutuhan masyarakat, bersama-sama masyarakat berusaha mengatasi permasalahan masyarakat atau permasalahan publik. Keluhan tentang birokrasi dimanapun termasuk di Indonesia sampai sekarang tidak pernah berhenti, selama organisasi Pemerintahan ada, timbul istilah *redtape* (pengurusan berbelit), *Bribery* (uang sogok, uang semir, uang suap) KKN, korupsi, nepotisme, dan lain sebagainya Teguh (2012:-13).

##### **a) Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme ( KKN)**

Korupsi dan Nepotisme terdapat pada aktivitas birokrasi, baik di Negara maju dan di Negara sedang berkembang. Kebanyakan terjadi di Negara sedang berkembang sedang membangun di segala bidang, terdapat banyak bantuan mengalir dari Negara donor. Tindakan birokrasi melakukan korupsi pasti memiliki latar belakang berbeda antar satu dengan yang lain. Sebagai contoh bahwa

tindakan korupsi karena berlakunya kewajiban tradisional kepada keluarga dan masih adanya sub struktur birokrasi *patrimonial*. Keadaan ini berdampak positif tetapi merugikan Negara menyeluruh. Banyak faktor menyebabkan seseorang melakukan korupsi diantaranya adalah sifat *Demonstration Effect* yaitu sifat seseorang tidak mau kalah dengan penampilan orang lain dalam memenuhi kebutuhan hidup. Iri dengan kehidupan teman kantor, saudara atau tetangga memiliki tingkat pendapatan tinggi. Dilihat aspek hukum seorang koruptor tidak dihukum layak, menyebabkan orang lain memiliki keinginan untuk meniru, kalau ketahuan tidak akan berdampak buruk bagi diri maupun keluarganya. lingkungan budaya korupsi ini menyebabkan akhirnya korupsi menjadi suatu yang lumrah, orang menjadi apatis terhadap usaha memberantas korupsi.

b) *Paternalisme.*

Corak *paternalistic* birokrasi di Indonesia mencerminkan hubungan bapak dan anak (bapakisme). Dalam konsep jawa hubungan antara atasan dan bawahan disamakan dengan posisi hubungan antara seorang anak dengan bapaknya. posisi anak dianggap lebih inferior. Bawahan tidak diberikan kebebasan untuk mengutarakan pendapat, kepintarannya di anggap rendah dan walaupun lebih pintar dari bapaknya tidak boleh menggurui bapaknya, seorang Pegawai memiliki hutang budi pada pimpinannya dimana pimpinannya dianggap memberi perlindungan dan mencukupi kebutuhan maka bawahan wajib memberikan rasa hormat tinggi dan mendalam kepada pimpinan. Ukuran pengangkatan pemilihan pejabat atau pegawai semata-mata didasarkan loyalitas dan dukungan, bukan menggunakan merit system seharusnya diterapkan sesuatu pemilihan dan

pengangkatan pegawai atau pejabat di dasarkan keahlian dan kecakapan. Pejabat bukan orang-orang terpilih atas dasar keahlian tetapi semata-mata loyalitas. Berlomba-lomba menunjukkan loyalitas, birokrasi *Patrimonialisme* rawan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, Korupsi, Kolusi serta Nepotisme (KKN).

### 5. Tujuan Reformasi Birokrasi

Tujuan reformasi birokrasi adalah membangun Aparatur Negara efektif dan efisien membebaskan Aparatur Negara dari praktik (KKN) dan perbuatan tercela lainnya agar birokrasi Pemerintah menghasilkan dan memberikan pelayanan publik prima Haris (2012:-22).

Tujuan diwujudkan dalam perubahan secara *signifikan* melalui tindakan atau rangkaian kegiatan pembaharuan konseptual, sistematis dan berkelanjutan melakukan penataan, peninjauan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan sistem, kebijakan dan peraturan perundang-undangan bidang Aparatur Negara termasuk moral Aparatur Negara, memantapkan komitmen melaksanakan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Kontek kelembagaan, reformasi birokrasi diprioritaskan pada lembaga-lembaga Negara seperti Kejaksaan, Kepolisian, Legislatif, Yudikatif, Departemen, Kantor Imigrasi, Bea cukai, Pajak, Pertanahan sampai pada Pemerintah Daerah.

Effendi (2013:-23) mengatakan bahwa birokrasi bertujuan mengarahkan upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi secara berkelanjutan, menciptakan tata Pemerintahan baik, bersih dan berwibawa (*Good Governance*), Pemerintahan bersih (*Clean Government*), dan bebas KKN.

Reformasi birokrasi ditujukan menciptakan tata Pemerintahan yang baik dan birokrasi ramping, efektif, efisien, menetapkan sistem mitokrasi dengan tugas dan pengawasan ketat serta pengembangan karir pegawai, sistem *rekrutmen* pegawai perlu ditata dan peningkatan remunirasi, agar mendukung kinerja Pemerintahan yang baik, reformasi birokrasi Indonesia memiliki sasaran-sasaran membentuk:

1. Birokrasi bersih dan efisien difokuskan pada pengurangan secara *signifikan* praktek-praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme melalui membenahan pengelolaan anggaran, perbaiki kesejahteraan PNS, peningkatan pengawasan dan penegakan aturan-aturan hukum. Reorganisasi kelembagaan sesuai tugas pokok dan fungsi serta kewenangan ditujukan untuk mengurangi pemborosan keuangan Negara melalui program-program penghematan pembiayaan operasional birokrasi. Perhitungan beban belanja riil organisasi adalah fokus utama dari sasaran sebagai dasar mengidentifikasi pengeluaran-pengeluaran dihemat.
2. Birokrasi transparan dimaksudkan praktik penyelenggaraan Pemerintahan dan pelayanan umum dapat diakses secara luas oleh masyarakat melalui dibukanya ruang publik (misalnya melalui *E- Government*, kotak kritik dan saran) sehingga mempersempit ruang gerak melakukan perbuatan hukum
3. Pembentukan birokrasi melayani difokuskan mengubah orientasi dan paradigma birokrasi *primordialisme* menjadi pelayan masyarakat dalam arti luas. Esensi birokrasi adalah melayani dan memfasilitasi kebutuhan masyarakat adil dan professional.

4. Pembentukan birokrasi netral difokuskan pada penciptaan kinerja birokrasi bebas dari intervensi politik dan bias kepentingan.

Sementara Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur Negara (2014) menyatakan pokok-pokok pembenahan dan penataan harus dilakukan dalam kerangka reformasi birokrasi adalah:

1. Menata ulang kewenangan dan tugas pokok/fungsi organisasi atau instansi, baik di tingkat Pusat maupun Daerah untuk menghilangkan tumpang tindih kewenangan dan memperjelas garis koordinasi *vertical* dan *horizontal*.
2. Menciptakan efisiensi penggunaan anggaran operasional Pemerintahan secara ketat dan terukur terutama pengeluaran pegawai, perjalanan dinas, berbagai fasilitas, seperti kendaraan dan perumahan serta sarana dan prasarana Pemerintahan melalui reformasi sistem penganggaran
3. Menyederhanakan sistem dan prosedur kerja *internal* birokrasi sehingga memungkinkan proses perumusan kebijakan, koordinasi dan pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan lebih cepat dan kongkrit
4. Penyederhanaan prosedur perijinan mendorong pertumbuhan dunia usaha
5. Penataan sistem pembinaan PNS menciptakan PNS professional melalui pemanfaatan hasil pendataan ulang PNS
6. Membangun *E Government* dan memperluas sistem pembagian informasi kepada publik untuk menciptakan administrasi transparan dan memperbaiki kualitas pelayanan umum.

Sedarmayanti (2010:-323) mengatakan bahwa tujuan reformasi birokrasi secara umum adalah mewujudkan pemerintahan yang baik, di dukung oleh penyelenggaraan Negara professional, bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima. Sedang tujuan secara khusus antara lain:

- a. Birokrasi bersih, bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- b. Birokrasi efektif, mampu mengemban tanggung jawab dan mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan.
- c. Birokrasi produktif, mampu mengeluarkan keluaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat
- d. Birokrasi sejahtera, digaji sesuai beban tugas, bobot dan tanggung jawab jabatan serta status sosial PNS dihargai masyarakat.

Selanjutnya, Sedarmayanti (2010:-323) mengatakan bahwa mencapai tujuan reformasi birokrasi dilakukan dengan penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan umum.

#### **D. Teori Kelembagaan**

Penataan kelembagaan diartikan sebagai penataan penyelenggaraan Pemerintahan Negara mewujudkan *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik) Perubahan atau penataan kelembagaan, terkenal dengan *reinvention*, yaitu transformasi dasar sistem Pemerintahan dan organisasi Pemerintahan meningkatkan efektifitas, efisiensi, kemampuan beradaptasi, berinovasi Sedarmayanti (2010:-323). Reformasi penyelenggaraan Pemerintahan Negara

diharapkan mengarah kepada tiga dimensi restrukturisasi, revitalisasi dan refungsionalisasi.

Reformasi kelembagaan penyelenggaraan Pemerintahan dilakukan membentuk organisasi Pemerintahan memenuhi kebutuhan masyarakat antara lain: pelayanan lebih cepat, lebih murah dan lebih berkualitas, adanya kejelasan mengenai lembaga mengemban fungsi koordinator dalam pengelolaan data, proses pengumpulan data serta ketrampilan menganalisa membuat data akurat.

Sasaran penataan kelembagaan didefinisikan sebagai keadaan/ kondisi ingin dicapai organisasi. Melakukan penataan kelembagaan diperlukan suatu pengembangan organisasi yakni memperbaiki organisasi untuk berfungsi dan menjawab perubahan. Pengorganisasian adalah keseluruhan proses pengelompokan tugas, pengelompokan fungsi, pengukuran bobot kerja, penetapan wewenang dan tanggung jawab, penempatan orang, penetapan alat, penetapan hubungan sehingga terbentuk organisasi sebagai kesatuan mekanisme dan sikap digerakkan mencapai tujuan organisasi.

Sugiono (2011:-4) mengatakan bahwa administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia mencapai tujuan tertentu. Soesastro (2010:-3) mengatakan "*Administration may be defined as the organization and direction of human an material resources to achieve desired ends*". Dengan demikian administrasi dirumuskan sebagai pengorganisasian dan pengarahan sumber manusia/ tenaga kerja dan material untuk mencapai tujuan di kehendaki.



Siagian (2012:-2-3) mengatakan bahwa administrasi sebagai keseluruhan proses kerja antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut Soesastro (2010:-5), suatu kenyataan bahwa setiap proses penyelenggaraan dan setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, hakikat administrasi yaitu adanya aktivitas sekelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dilakukan secara rasional, yang mencakup aspek-aspek diterminan sebagai berikut;

- 1) Manajemen, proses kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan menggerakkan segala fasilitas yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.
- 2) Organisasi, proses kegiatan ditata/ diatur menurut sifat, bidang, jenis urgensinya, kegiatan selaku pemimpin, bantuan staf, maupun operasional. proses kegiatan tersebut merupakan sistem usaha kerja sama sekelompok manusia secara rasional untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
- 3) Komunikasi, adanya hubungan, interaksi, koordinasi yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas.
- 4) Kepegawaian, pengaturan anggota organisasi yaitu proses perencanaan formasi, penyaringan, seleksi, pengangkatan, penggajian penugasan, pembinaan, maupun pemberhentian.
- 5) Perlengkapan, proses pengadaan perbekalan, penggunaan alat, perawatan sampai pada penghapusan inventaris.

- 6) Keuangan, proses kegiatan yang berhubungan dengan uang, kertas berharga, yang dilakukan antara lain juru bayar, bendaharawan, otorisator maupun aktivitas lainnya yang berhubungan dengan uang.
- 7) Sekretariat, proses kegiatan yang dipimpin oleh seorang kepala atau sekretaris, sebagai staf yang mencakup fungsi pelayanan termasuk tata usaha.
- 8) Lingkungan, keadaan luar yang mempengaruhi *organisme* dan *unorganisme* baik lingkungan bersifat *internal* maupun *eksternal*, bahkan hubungannya dengan pengaruh globalisasi.

Jakson (2010:-13) mengatakan Beberapa bentuk penataan kelembagaan dalam sebuah organisasi :

- 1) Diterapkannya standar pelayanan pada setiap unit pelayanan publik;
- 2) Adanya penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sesuai dengan SPM yang telah ditetapkan oleh lembaga Kementerian/Lembaga Pemerintah non Kementerian pada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Suatu organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Pendekatan tujuan organisasi dibentuk dengan maksud mencapai tujuan. Tujuan dan sasaran tidak hanya terkait kepentingan individu dan kepentingan kelompok namun terkait kepentingan organisasi. Keberhasilan organisasi mempertimbangkan sasaran organisasi tetapi mekanisme mempertahankan diri dan mengejar sasaran.

Sejalan dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 telah mengakibatkan perubahan kewenangan Pemerintah pusat dan daerah yang

berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang mewadahnya. Departemen dalam Negeri dan otonomi Daerah telah berusaha memperbaiki manajemen Pemerintahan melibatkan unsur Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota serta para fasilitator. Sesuai dengan ketentuan pasal 68 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 ditetapkan bahwa organisasi perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Pemerintah (PP No 84 tahun 2000).

#### **E. Teori Ketatalaksanaan**

Penataan ketatalaksanaan diartikan sebagai penataan cara mengurus (menjalankan, melaksanakan ) aktivitas usaha (perusahaan) tujuan pendayagunaan ketatalaksanaan adalah mewujudkan tatalaksana yang ringkas/ simpel, efektif, efisien, dan transparan serta memberikan pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Sasaran hendak dicapai dari pendayagunaan ketatalaksanaan adalah menyederhanakan dan menertibkan sistem tata kelola, prosedur dan mekanisme kerja Aparatur Pemerintahan Sedarmayanti (2010:-88)

Efektifitas organisasi sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan/ sasaran. Efektivitas merupakan konsep penting dalam organisasi karena mampu memberi gambaran keberhasilan organisasi mencapai sasaran. Pengukuran efektivitas organisasi dapat dilakukan dengan hal-hal berikut:

- a. Kemampuan organisasi memanfaatkan lingkungan memperoleh berbagai jenis sumber langka dan bernilai tinggi
- b. Kemampuan pengambilan keputusan organisasi untuk menginterpretasikan sifat lingkungan secara tepat

- c. Kemampuan organisasi menghasilkan keluaran tertentu dengan sumber yang diperoleh
- d. Kemampuan organisasi dalam memelihara kegiatan operasional sehari-hari.

Shaun dan Tyson (2010:-14) mengatakan bahwa efektivitas dari pencapaian tujuan. Dengan kata lain, penilaian efektifitas berkaitan dengan masalah sarana maupun tujuan-tujuan organisasi. Efisiensi organisasi, merupakan konsep terbatas, menyangkut proses *internal* terjadi dalam organisasi. Efisiensi menunjukkan banyaknya masukan atau sumber diperlukan organisasi untuk menghasilkan keluaran. Efisiensi diukur sebagai rasio keluaran terhadap masukan. Organisasi yang mampu menghasilkan satuan keluaran dengan menggunakan sumber yang jumlahnya lebih yang digunakan organisasi, disebut organisasi efisien.

Menurut Sugiono (2011:-42) efektif adalah pencapaian tujuan atau hasil dikehendaki tanpa menghiraukan faktor-faktor tenaga, waktu, biaya, pikiran, alat yang dikeluarkan/ digunakan. Hal ini berarti bahwa pengertian efektifitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dihendaki.

Dalam konteks itu, mengatakan “ *That is, the greater the extent it which an organization's goals are met or surpassed, the greater its effectiveness.*” Pendapat ini menunjukkan bahwa semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas. “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Mangkunegara (2012:-16) mengatakan bahwa efektivitas adalah kemampuan

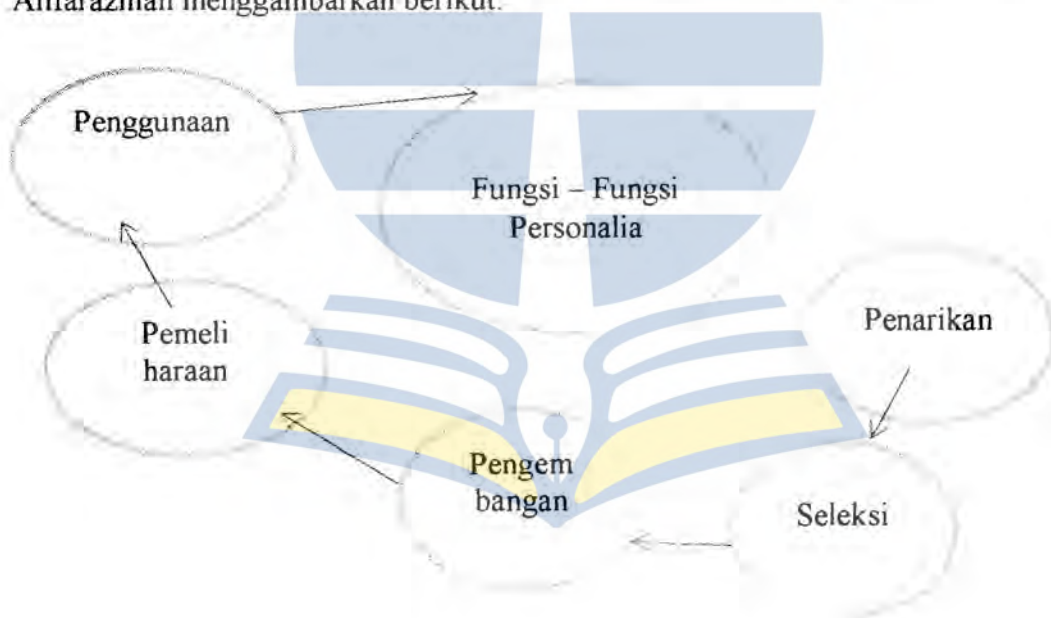
melaksanakan tugas, fungsi (operasional kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.

Tujuan penataan ketatalaksanaan adalah mewujudkan tata laksana yang ringkas/ simpel, efektif, efisien, transparan memberi pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ketatalaksanaan diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, pendek jaraknya dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan Instansi Pemerintah Sedarmayanti (2010:-234). Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien dan produktif tercermin dari penguatan tatalaksana pemerintahan. Permasalahan yang dihadapi dalam penguatan tatalaksana meliputi:

- 1) Banyaknya peraturan perundang-undangan yang belum mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien;
- 2) Sistem, prosedur dan mekanisme kerja birokrasi pemerintahan masih panjang dan berbelit-belit sehingga memboroskan sumber daya, energi dan waktu.
- 3) Belum adanya pedoman umum untuk berbagai aspek ketatalaksanaan, sehingga mengakibatkan adanya keanekaragaman petunjuk dan berdampak pada adanya keanekaragaman petunjuk teknis yang dibuat oleh setiap instansi pemerintah;
- 4) Budaya kerja efisien, efektif, disiplin, hemat, produktif dan hidup sederhana belum berkembang.

## F. Teori Sumber Daya Manusia

Penataan sumber daya manusia dalam proses reformasi birokrasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk pendekatan manajemen sumber daya manusia. Dalam perspektif reformasi birokrasi, pendekatan ini dilakukan dalam rangka menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi permasalahan sumber daya manusia dalam birokrasi. Alifarazman (2011:-10) mengatakan bahwa Manajemen personalia atau Manajemen Sumber Daya Manusia adalah penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun tujuan organisasi. Alifarazman menggambarkan berikut.



Sumber : Alifarazman,2011

**Gambar 2.1 Proses Manajemen Sumber Daya Manusia**

Nawawi (2011:-42) mengatakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses pendayagunaan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi, agar potensi fisik dan psikis di miliki berfungsi maksimal bagi pencapaian tujuan

organisasi (perusahaan). Dalam rumusan lain, Nawawi mengatakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah pengelolaan individu-individu yang bekerja (*Employer-employee*), terutama menciptakan pemanfaatan individu-individu secara produktif sebagai usaha mencapai tujuan organisasi perwujudan dalam rangka kepuasan kebutuhan individu-individu tersebut.

Dari pendapat dikemukakan diperoleh pemahaman konseptual bahwa Manajemen Sumber Daya adalah proses pengelolaan sumber daya individu-individu organisasi meliputi penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan sumber daya manusia mencapai tujuan organisasi dan tujuan individu-individu yang bekerja dalam organisasi. Dari pemahaman konseptual inilah diperoleh pemahaman bahwa salah satu tahapan penting Manajemen Sumber Daya Manusia adalah Perencanaan Sumber Daya Manusia (*Human Resoure Plainning*), termasuk perencanaan Sumber Daya Manusia di lingkungan birokrasi. Arthur W. Sherman dan George W. Bohlander dalam Nawawi (2011:137) mengemukakan:

“Perencanaan Sumber Daya Manusia adalah proses mengantisipasi dan membuat ketentuan (persyaratan) untuk mengatur arus gerakan tenaga kerja ke dalam, di dalam dan keluar organisasi. Tujuan adalah untuk mempergunakan SDM seefektif mungkin dan agar memiliki sejumlah pekerja yang memenuhi persyaratan / kualifikasi dalam mengisi posisi yang kapan dan yang manapun mengalami kekosongan.”

Pendapat Steiner dalam Nawawi (2011-138) mengatakan bahwa perencanaan bertujuan mempertahankan, meningkatkan kemampuan organisasi

mencapai tujuan/sasarannya, mengenai strategi pengembangan kontribusi pekerja dimasa depan. Strategi pengembangan kontribusi terkait pola perencanaan individu-individu memenuhi kebutuhan jabatan dan pekerjaan organisasi. Dalam konteks Silalahi (2013:-54) mengatakan bahwa :

“Perencanaan individu merupakan pola tenaga kerja yang menyangkut seleksi, penempatan, dan pembinaan seorang tenaga kerja. Beberapa pendapat mengatakan bahwa perencanaan individual dianggap termasuk dalam perencanaan tenaga kerja secara keseluruhan tetapi dalam bentuk yang lebih sempit sifatnya mengingat bahwa tenaga kerja itu sendiri dari individu-individu yang memerlukan keputusan administratif dan realistik.”

Aspek-aspek diatas termasuk perencanaan individu karena proses masing-masing aspek bertujuan memilih Pegawai yang tepat, menempatkan Pegawai dipilih dalam jabatan yang sesuai, dan mengembangkan kebolehan Pegawai dengan program-program pembinaan yang bersifat individu. Dalam pengamatan Silalahi hanya tiga macam tes berikut yang dipergunakan untuk seleksi tenaga kerja, Silalahi (2013:-54) mengatakan bahwa Peningkatan pengelola Sumber Daya Manusia jangan bergantung 100 persen pada hasil-hasil tes karena belum ada satu tes seleksi yang tepat, apa lagi jika tes belum dibaca secara luas dan lama. Berbagai masalah dalam penataan sumber daya manusia antara lain:

- 1) kurangnya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan kebijakan.
- 2) Sistem kepegawaian pemerintah didasarkan atas peringkat jabatan dan senioritas dan bukan berdasarkan kinerja maupun kompetensi sehingga belum mampu mendorong implementasi sistem pertanggung jawaban dan profesionalisme di lembaga Pemerintah.



- 3) Prosedur rekrutmen, seleksi dan penempatan belum mengacu pada kompetensi dan kurang transparan;
- 4) Pengembangan pegawai belum sistematis dan terencana,
- 5) Kurangnya motivasi bagi staf yang berkinerja baik,
- 6) Tidak adanya perencanaan dan pengembangan karir bagi staf dipengaruhi oleh lemahnya peranan lembaga diklat dalam penyediaan aparatur profesional, sehingga berakibat pada rendah kualitas pelayanan publik.
- 7) Pola penempatan jenjang karir aparatur belum terarah
- 8) Rendahnya kualitas SDM Aparatur Pemerintahan yang ada

Falsafat dan kebijakan pembinaan sumber daya Pegawai harus bersifat terpadu agar kemampuan menyeluruh yang dikembangkan bersifat utuh, tidak sebagian. Pembinaan kemampuan seutuhnya meliputi tiga “wilayah” besar Perencanaan Sumber Daya Manusia (PSDM) yakni wilayah pengetahuan, wilayah *psikomotor*, dan wilayah *afektif* (disimpulkan sebagai “rasa” dan “pengertian”), pendekatan seutuhnya masa sekarang sudah wajar karena pertimbangan manusia, Pegawai bukan alat komoditi produksi, Pegawai adalah Sumber Daya mendatangkan hasil bukan pengeluaran atau “*Expenses*”. Pendekatan ini membuka kemungkinan membina mutu tenaga kerja secara optimum, dengan demikian optimasi produktivitas merupakan sasaran utama kegiatan Silalahi (2013:-60). Sasaran program menurut Silalahi (2013:-60) meliputi:

1. Bidang Pengetahuan
  - a. Meningkatkan pengetahuan tentang perubahan kebijakan dan peraturan

- b. Meningkatkan prestasi kerja para Pejabat mencapai taraf dituntut jabatan bersangkutan
- c. Membina Pegawai muda untuk regenerasi dan pelestarian pemimpin;
- d. Meningkatkan kelangsungan hidup dan perkembangan.

## 2. Bidang Fungsional

- a. Meningkatkan motivasi melalui penyempurnaan keterampilan
- b. Mengembangkan keterampilan baru, pengetahuan, pengertian dan sikap
- c. Menggunakan dengan tepat peralatan baru, mesin, proses, dan tata cara pelaksanaan yang baru
- d. Meningkatkan efisiensi kerja.

## 3. Bidang Afektif

- a. Membina mutu jabatan dan moral kerja
- b. Mengurangi pemborosan, kecelakaan, pergantian Pegawai, keterlambatan, kemangkiran dan biaya-biaya tambahan yang tidak perlu
- c. Mengurangi kadaluarsa dalam keterampilan, teknologi, metode, proses, produksi, pasaran dan kepengurusan
- d. Meningkatkan rasa tanggung jawab kesetiaan/ loyalitas, dan kejujuran
- e. Membina pengabdian, solidaritas dan kegotong-royongan.

Dikaitkan dengan penataan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi, diperoleh suatu pemahaman konseptual bahwa *Human Resource Planning*

mencakup serangkaian kebijakan serta program kegiatan penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan Sumber Daya Aparatur memenuhi jabatan-jabatan struktural dan jabatan fungsional dalam rangka meningkatkan produktifitas, efektivitas dan efisien pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi. *Human Resource Planning*, terjalin suatu proses penataan Sumber Daya Manusia birokrasi mengacu pada kebijakan nasional Kepegawaian integral proses reformasi birokrasi. Secara praktis penataan Sumber Daya Manusia birokrasi mengacu pada kebijakan nasional Kepegawaian sebagai mana diatur dalam Undang-undang Kepegawaian yang berlaku.

Kebijakan Kepegawaian dalam sistem manajemen Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya adalah satu model pendekatan perencanaan sumber daya manusia memenuhi kebutuhan kerja pada struktur jabatan suatu organisasi. Diperlukan suatu analisis suatu Perencanaan Sumber Daya Manusia atau *Manpower Planing*. Jackson, (2010:-3) mengatakan bahwa "*Manpower planning activity is develop steadily at three basic lever*":

1. "*At national level, overall forecasting of future man-power requirement hhas passed the embryonic stage*".
2. "*In- company, operating manpower standards developed by manpower utilization analyses, and productivity improvement potential, are more widely under close sudy*".
3. "*Also in-company, future requirement forecasting and supply planning (especially at excecutf levels and linked to business and organization*

*plans) are being examined to an extent which few manajemen had anticipated a year or two ago".*

Terdapat dua hal penting perlu diperhatikan dalam merumuskan suatu perencanaan *manpower* yakni analisis standar kebutuhan tenaga kerja pada organisasi dan analisis penyediaan tenaga kerja untuk mensuplai kebutuhan tenaga kerja tersebut. Manajemen strategi SDM merupakan proses menghubungkan fungsi-fungsi sumber daya manusia dengan tujuan-tujuan strategi organisasi, sehingga melakukan perbaikan berkelanjutan terhadap sumber daya manusia dimiliki. Oleh karena itu, mengaitkan secara strategis antara Sumber Daya Manusia dengan organisasi untuk mencapai tujuan menjadi sangat penting. Tujuan manajemen SDM adalah meraih keunggulan dengan melakukan alokasi strategis Pegawai yang berkualifikasi.

Hal penting diperhatikan organisasi Pemerintah yaitu penyelarasan (*alignmet*) manajemen SDM. Penyelarasan manajemen SDM adalah mengintegrasikan keputusan-keputusan mengenai manusia dengan keputusan-keputusan yang terkait dengan hasil yang dicapai organisasi. Panggabean (sebagaimana dikutip dalam kajian penelitian *U.S Office of personnel Management, 1999*) mengatakan bahwa lembaga-lembaga sudah menyelaraskan sumber daya manusia dan misi organisasi menunjukkan kinerja lebih baik. Pokok-pokok pemikiran tentang perencanaan individu dan pembinaan Sumber Daya Manusia sebagai suatu pola *rekrutment* PNS perspektif manajemen PNS berikut:

- a. *Rekrutment* PNS adalah salah satu langkah pelaksanaan *Human Resource Planning* di lingkungan birokrasi Pemerintahan.

- b. *Rekrutment* PNS adalah pengumuman penerimaan, pendaftaran dan penyeleksian CPNS serta penerimaan, penempatan, pendayagunaan Pegawai baru berdasarkan kebutuhan jabatan, mengantisipasi beban kerja meningkatkan produktivitas dan efisiensi suatu satuan kerja birokrasi Pemerintahan
- c. Pola *rekrutment* CPNS diberlakukan transparan, objektif menurut kebutuhan jabatan dan beban kerja pada Instansi suatu kerja perangkat daerah. Rekrutmen CPNS dilaksanakan oleh Pemerintah dan Daerah berdasarkan Peraturan Perundangan-undangan berlaku serta kebijakan Pemerintah yang mendasari *rekrutment* tersebut.
- d. Memperlancar pelaksanaan tugas umum Pemerintah dan pembangunan, Pemerintah dapat mengangkat langsung menjadi PNS bagi yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan nasional.

Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara mempunyai peran *vital* dalam penyelenggaraan sistem Pemerintahan, karena pembinaan Pegawai harus dilakukan. Simamora (2012:-121) mengatakan bahwa suatu karier adalah semua pekerjaan (jabatan) yang dipunya (dipegang) selama kehidupan kerja seseorang. Bagi banyak orang pekerjaan merupakan satu bahagian dari rencana yang disusun secara hati-hati. Bagi orang lain, karier sekedar “nasib” memainkan peranan penting. Perencanaan karier di perlukan bagi karyawan untuk selalu siap menggunakan kesempatan karier yang ada. Orang-orang sukses biasanya menyumbang berbagai rencana karier dan berupaya mencapai rencana. Dengan

kata lain, karier harus dikelola melalui suatu perencanaan yang cermat. Bila tidak, karyawan tidak siap memanfaatkan berbagai kesempatan karier di dapatkannya.

Simamora (2012:-122) mengatakan bahwa karier digunakan untuk menunjukkan orang pada masing-masing peranan atau status. Literatur ilmu pengetahuan mengenai perilaku (*Behavioral Science*) umumnya menggunakan istilah dengan tiga pengertian, yaitu :

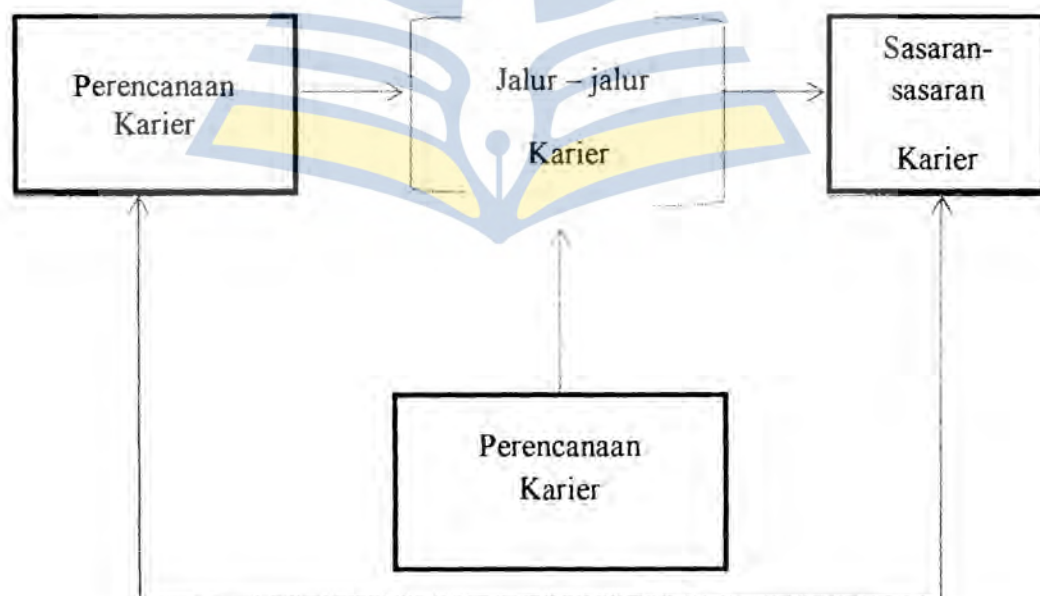
1. Karier sebagai suatu urutan promosi atau pemindahan (*Transfer*) literal ke jabatan-jabatan lebih menuntut tanggungjawab atau ke lokasi lebih baik atau menyilang hierarki hubungan kerja sama kehidupan kerja seseorang
2. Karier sebagai penunjuk pekerjaan membentuk suatu pola kemajuan sistematis dan jelas.
3. Karier sebagai sejarah pekerjaan seseorang, atau serangkaian posisi yang dipegang selama kehidupan kerja.

Karier merupakan cita-cita segenap Pegawai dalam posisi atau jabatan tentu kemungkinan besar didapat dengan merencanakan dan merealisasikan konsep-konsep dasar perencanaan karier dan keberadaan ‘nasib’ baik. Simamora (2012:-123) mengatakan bahwa konsep-konsep dasar perencanaan karier, sebagai berikut:

- 1) Karier adalah seluruh pekerjaan (jabatan) ditangani atau dipegang selama kehidupan kerja seseorang
- 2) Jalur karier (*Career Path*) suatu jalur karier adalah pola pekerjaan-pekerjaan berurutan membentuk karier seseorang.

- 3) Sasaran-sasaran karier (*Career goals*) sasaran karier adalah posisi diwaktu akan datang.
- 4) Perencanaan karier (*Career Planning*) perencanaan karier adalah proses dimana seseorang memilih sasaran karier, dan jalur ke sasaran.
- 5) Pengembangan Karier (*Career Development*) pengembangan karier adalah peningkatan pribadi dilakukan seseorang mencapai suatu rencana karier

Proses perencanaan memungkinkan Pegawai mengidentifikasi sasaran-sasaran karier dan jalur menuju ke sasaran-sasaran. Proses perencanaan dan pengembangan karier kemungkinan banyak dari kalangan pegawai yang dapat mencapai sasaran. Simamora (2012:-124) memberikan gambaran mengenai kerangka perencanaan dan pengembangan karier berikut.



**Umpan balik**

Sumber : Simamora( 2012)

**Gambar 2.2 kerangka perencanaan dan pengembangan karier**

Banyak Pegawai kurang atau tidak mengetahui tentang perencanaan karier. Kurangnya informasi yang diperlukan membuat suatu rencana karier mencapai kesuksesan. Simamora (2012:-131) mengatakan bahwa titik awal pengembangan karier dimulai dari diri karyawan itu sendiri. Setiap orang bertanggung jawab atas pengembangan atau kemajuan kariernya. Setelah komitmen pribadi dibuat, beberapa kegiatan pengembangan karier dapat di lakukan.

Simamora (2012:-133) mengatakan bahwa bagian berkaitan dengan karier Pegawai perlu dukungan manajemen, memberikan umpan balik (*feedback*) kepada Pegawai yang membangun suatu lingkungan kerja kohensif untuk meningkatkan kemampuan dan keinginan Pegawai dalam melaksanakan pengembangan karier. Berbagai usaha Departemen Personalia mendorong pengembangan karier mempunyai dampak kecil tanpa dukungan dari para manajer. Sudut pandang, secara objektif, karier Pegawai merupakan cerminan kapasitas Pegawai bersangkutan dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan, termasuk kemampuan menjalin kerjasama di lingkungan kerjanya. Semakin tinggi kapasitas seorang Pegawai berarti semakin baik perkembangan kariernya dan sebaliknya.

### **G. Teori Akuntabilitas publik**

Akuntabilitas (*Accountability*) adalah suatu derajat menunjukkan besarnya tanggung jawab aparat atas kebijakan maupun proses pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi Pemerintah. Terdapat dua bentuk akuntabilitas *eksplisit* dan *implisit*. Akuntabilitas *eksplisit* adalah pertanggung jawaban seorang Pejabat atau Pegawai Pemerintah menjawab atau menanggung konsekuensi dari cara yang digunakan dalam melaksanakan tugas kedinasan.



Sedangkan akuntabilitas *implisit* berarti bahwa setiap Pejabat atau Pegawai Pemerintah secara *implisit* bertanggung jawab atas setiap kebijakan, tindakan atau proses pelayanan publik yang di laksanakan Wibowo (2011:-98).

Pengambilan keputusan dalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak, wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil keputusan bersama antara warga pemilih (*constituency*,) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta para pelaksana dilapangan. Pertanggungjawaban dinilai sebagai suatu akuntabilitas (*accountability*) jika suatu lembaga harus bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan (*policies*) tertentu.

Akuntabilitas (*accountability*) adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktifitas birokrasi publik atau pelayanan dilakukan oleh Pemerintah sesuai dengan norma dan nilai dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat sesungguhnya.

Akuntabilitas adalah kewajiban menyampaikan pertanggung jawaban atau menjawab, menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan meminta keterangan atau pertanggung jawaban. Akuntabilitas terkait dengan lembaga eksekutif. Prinsip-prinsip akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders berkepentingan dengan pelayana Sehingga, berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah

a) Tahap pembuatan sebuah keputusan, indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah : pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan; pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di stakeholders; adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, standar yang berlaku; adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggung jawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi; konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.

b) Tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator menjamin akuntabilitas publik adalah: penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal; akurasi dan kelengkapan informasi berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program; akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil dicapai Pemerintah.

Efendi (2013:-13) mengatakan bahwa ada beberapa model akuntabilitas,

a) akuntabilitas ke atas (*accountability up wards*), b) akuntabilitas kepada staff (*accountability to staff*) c) akuntabilitas ke bawah (*accountability downwards*),

akuntabilitas yang berbasis pasar (*market based form accountability*) dan akuntabilitas kepada diri sendiri (*self accountability*). Dua model akuntabilitas pertama tidak banyak berbeda dengan konsep-konsep tentang kontrol, pengawasan atau pengendalian didalam birokrasi publik. Konsep *accountability downwards* terkait dengan konsep demokrasi partisipatif, aktifitas politik dan pelayanan publik harus memiliki kaitan erat dengan proses konsultatif dan kerjasama antara wakil rakyat dan masyarakat pada tingkat lokal.

Konsep *market based form of accountability* mengutamakan adanya kompetisi dan mekanisme pasar yang memungkinkan rakyat mempunyai pilihan yang lebih banyak terhadap kualitas pelayanan yang dikehendakinya. Pemerintah harus mampu memperluas alternatif penyedia pelayanan publik serta menunjang informasi atau menetapkan standar yang dapat menjamin adanya akuntabilitas yang baik dalam pelayanan publik, *Self accountability* dasarnya merupakan proses akuntabilitas *internal* tergantung pada penghayatan nilai-nilai moral etika para pejabat birokrat yang melaksanakan tugas pelayanan publik.

Sedarmayanti (2010:-105) menjelaskan akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan yang dilaksanakan seorang petugas masih berada pada jalur otoritasnya atau berada diluar tanggung jawab dan kewenangannya. Setiap tingkah lakunya seorang Pejabat pelakunya seorang Pejabat Pemerintah mutlak harus selalu memperhatikan lingkungan. Ada 4 (empat) dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain,yaitu siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas, kepada siapa akuntabilitas, apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitasnya, dan nilai akuntabilitasnya itu sendiri.

Akuntabilitas publik terkait erat dengan kinerja Pegawai pada unit-unit kerja Pemerintah. Virtanen (2013:-2) mengatakan bahwa akuntabilitas Pegawai Negeri adalah salah satu nilai-nilai kunci demokrasi Barat. Di dalam perspektif lebih luas akuntabilitas adalah bagian dari identitas administrasi yang terletak pada administrasi publik nasional, peradilan, perusahaan swasta, asosiasi atau kelompok. Lingkungan administrator adalah pelaksana bukan atasan. Identitas menciptakan kewajiban untuk bertanggungjawab dari tindakan seseorang pada pimpinan siapapun. Pemberdayaan pelaksana administratif bersamaan dengan perkembangan lembaga administrasi modern telah menciptakan suatu kebutuhan mempertajam akuntabilitas.

Penerapan manajemen modern setiap organisasi memiliki ciri spesifik, antara lain', a) adanya perubahan luar biasa dalam proses "implementasi" fungsi-fungsi manajemen dari cara manual/ konvensional bergeser menjadi menerapkan teknologi manajemen; b) Filosofi manajemen modern berbasis asas demokratisasi, akuntabilitas, keterbukaan, transparansi, taat hukum, proporsional, dan profesionalitas; c) Menerapkan ilmu manajemen, diharapkan mampu merespon berbagai tantangan dan kendala yang timbul dalam organisasi sebagai pengaruh dampak kondisi globalisasi; dan d) minimal memakai tiga pendekatan, yaitu pendekatan sistem, pendekatan kontingensi dan keterlibatan dinamik.

Pendekatan sistem : Pendekatan sistem memandang organisasi sebagai satu kesatuan sistem terdiri dari bagian saling berkaitan, sehingga memberi kemungkinan pimpinan melihat organisasi keseluruhan sebagai bagian dari lingkungan *eksternal* lebih luas. Inti pendekatan sistem adalah pimpinan tidak

berfungsi hanya dalam batas yang tertera pada bagan organisasi, tetapi harus menghubungkan dengan organisasi secara keseluruhan, Sehingga harus berkomunikasi dengan berbagai pihak dan memahami pentingnya jaringan kerja, agar organisasi lebih memiliki sinergi. Pendekatan sistem merupakan cara komprehensif menanggulangi suatu masalah, suatu cara merumuskan masalah secara luas serta menyeluruh untuk di tangani secara profesional. Sebuah sistem dianggap sistem terbuka bila berinteraksi dengan lingkungan, dan semua organisasi berinteraksi dengan lingkungannya secara bervariasi, dalam sistem terbuka, batas sistem lebih fleksibel, dan batas sistem dari organisasi dewasa ini diharapkan semakin lebih fleksibel.

**Pendekatan Kontingensi:** Pendekatan kontingensi (pendekatan situasional) di kembangkan oleh pimpinan, konsultan dan penelitian ,yang mencoba menerapkan berbagai konsep pada situasi kehidupan nyata. Pendekatan kontingensi mewakili kecenderungan penting dalam teori manajemen modern, karena pendekatan ini memotret setiap hubungan organisasi dalam lingkungannya yang unik.

**Keterlibatan Dinamik :** Teori ini di praktikkan dengan latar belakang perubahan cepat dan pemikiran ulang mendalam mengenai bagaimana manajemen dan organisasi berevolusi abad mendatang, sejumlah cara pada saat yang sama, terletak cara baru berfikir mengenai hubungan dan waktu. Soesatro (2010:-34) mengatakan bahwa pemain kunci dalam ekonomi global adalah kelompok masyarakat yang memiliki *intangible asset* (asset tidak terwujud) 3C, yaitu: (1) *Concept* ,(2) *Competence*, dan (3) *Connection atau networking*, Sementara itu,

Lubis (2014:-32) mengatakan bahwa yang unggul dalam era globalisasi adalah *The global learning* dalam skala global, mengacu pada perhatian menyeluruh terhadap disiplin kelima, yang di kemukakan Tyson (2010:-55) yakni: (1) *System thinking*, (2) *Personal mastery*, (3) *Share vision*, (4) *Mental model*, (5) *Team Learning*. Memasuki era globalisasi, Tyson (2010:-57) mengatakan bahwa lima disiplin diterakan supaya organisasi, baik bisnis maupun publik dapat *Survive* (bertahan hidup). Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan dengan pola Pemerintahan tradisional, terletak pada adanya tuntutan kuat agar peranan Pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat/ Organisasi non Pemerintah) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Virtanen (2013:-9) mengatakan bahwa akuntabilitas publik terdiri atas dua macam yaitu:

1. Akuntabilitas *vertikal* yaitu:  
Akuntabilitas kepada otoritas yang lebih tinggi
2. Akuntabilitas *horizontal* adalah:  
Akuntabilitas kepada publik secara luas atau terhadap sesama lembaga lainnya yang tidak memiliki hubungan atasan – bawahan.

Wibowo (2011:-22) mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban – kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang di percayakan mengelola sumber- sumber daya publik bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggung jawaban fiskal, manajerial dan program. Akuntabilitas Pelayanan publik berarti pertanggung jawaban Pegawai

Pemerintah kepada publik menjadi konsumen pelayanannya. Konsep ini timbul seiring dengan perkembangan proses demokrasi. Secara absolut akuntabilitas memvisualisasikan ketaatan kepada peraturan dan prosedur yang berlaku, kemampuan untuk melakukan evaluasi kinerja, keterbukaan dalam pembuatan keputusan, mengacu pada jadwal yang ditetapkan dan menerapkan efisiensi dan efektifitas biaya pelaksanaan tugas-tugasnya.

Pengendalian sebagai bagian penting manajemen adalah saling menunjang dengan akuntabilitas. Pengendalian tidak dapat berjalan dengan efisien dan efektif bila tidak ditunjang mekanisme akuntabilitas yang baik Sedarmayanti (2010: -105). Mendapatkan akuntabilitas yang baik di perlukan 4 komponen yaitu perencanaan stratejik, perencanaan kinerja, pengukuran/ evaluasi kinerja, dan pelaporan kinerja. Penerapan sistem pertanggung jawaban kinerja tepat, jelas, terukur dapat dipertanggung jawabkan merupakan syarat penting bagi penyelenggaraan pemerintah, termasuk mengetahui dengan seksama berhasil atau tidaknya pelaksanaan misi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ada beberapa permasalahan yang terkait dengan aspek akuntabilitas antara lain :

- 1) Belum dilakukan harmonisasi antara sistem perencanaan, sistem penganggaran dengan sistem LAKIP.
- 2) Rencana Kinerja Tahunan belum dijadikan pedoman dalam penyusunan
- 3) Keterkaitan anggaran diajukan dengan kinerja yang direncanakan tidak terjadi

- 4) Belum dilakukan studi kelayakan terhadap program dan kegiatan yang direncanakan secara optimal untuk menghindari pelaksanaan program dan kegiatan yang tidak menunjang pelaksanaan tugas.
- 5) Belum memiliki data kinerja valid, sehingga menyulitkan dalam penyusunan dokumen LAKIP
- 6) Banyak instansi pemerintah yang bekerja namun tidak berfokus kepada hasil; dan Instansi pemerintah umumnya belum dapat menunjukkan akuntabilitas kinerjanya.

#### **H. Teori Pelayanan Publik**

Silalahi (2013:-17) mengatakan bahwa sampai dengan jaman sekarang, pandangan produsen terhadap kualitas, produk dan jasa telah mengalami evolusi melalui empat jaman : jaman inspeksi, jaman pengendalian kualitas secara statistik, jaman jaminan kualitas, dan jaman manajemen kualitas strategik. Masing-masing jaman dijelaskan Silalahi berikut:

*Inspection Era:* kualitas produk terbatas pada atribut yang melekat pada produk. Kualitas di pandang sebagai masalah yang berkaitan dengan produk rusak, cacat, atau penyimpangan yang terjadi dalam artibut yang melekat pada produk.

*Statistical Quality Control Era:* Kualitas produk merupakan serangkaian karakteristik yang melekat pada produk yang dapat diukur secara kuantitatif. Kualitas di cerminkan oleh kuantitas atribut yang terdapat pada produk ,dan karena setiap atribut memerlukan biaya memproduksinya, semakin tinggi kualitas, semakin tinggi biaya produksinya.



*Quality Assurance Era* : konsep kualitas mengalami perluasan, dari konsep sempit, terbatas pada tahap produksi, ke tahap desain dan koordinasi dengan Departemen jasa (seperti bengkel, energi, perencanaan dan pengendalian produksi, pergudangan). Dalam jaman ini *statistical quality control (TQC)* tetap penting di dalam penanganan kualitas.

*Strategic quality Management* : Dalam jaman *strategic quality management*, sejarah penanganan kualitas, keterlibatan manajemen puncak sangat besar dan menentukan kualitas menempatkan perusahaan pada posisi kompetitif. Kualitas produk menjadi tanggung jawab setiap orang di dalam organisasi, sejak manajemen puncak sampai dengan karyawan, fungsi produksi dan inspeksi sampai dengan fungsi-fungsi lain dalam organisasi perusahaan. Penanganan kualitas produk dalam jaman *Strategic Quality Management* mengakomodasi semua unsur-unsur penanganan kualitas yang di kembangkan di jaman sebelumnya.

Pengembangan manajemen strategi kualitas pelayanan tidak lepas dari pengaruh globalisasi yang mendorong terjadinya perubahan paradigma kualitas pelayanan semakin memandang penting posisi para penerima layanan harus dijadikan fokus kinerja pelayanan. Kepuasan penerima layanan hanya dapat dicapai melalui suatu pelayanan yang berkualitas. Istilah “kualitas” menurut Prasetyo dkk (2014 :55) mengandung kriteria berikut:

1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan berkelanjutan;

4. Bebas dari kerusakan/cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar; dan
7. Sesuatu yang dapat membahagiakan pelanggan.

Adanya beberapa permasalahan dalam pelayanan dimasyarakat antara lain:

- 1) informasi yang tersedia tidak difungsikan secara optimal terutama agar dapat diakses oleh instansi di tingkat Kabupaten/kota.
- 2) Kemitraan dan Penjangkauan, terdapat potensi yang besar untuk melibatkan masyarakat sipil termasuk sektor swasta dan kelompok wanita dalam merencanakan dan meningkatkan peluang investasi. Koordinasi ini dapat menjadi bagian dari proses perencanaan termasuk dalam mengidentifikasi dan memformulasikan proyek, termasuk mengelaborasi kerjasama dengan sector swasta dalam pembangunan infrastruktur dan pemberian layanan publik.
- 3) Kurangnya pelibatan masyarakat sipil berdampak pada rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah, akibat dari rendahnya keteladanan dan kurangnya profesionalitas kriteria jelas mengarah pada pemenuhan kepuasan penerima layanan.

Kepuasan para penerima layanan ini merujuk pada ciri-ciri atau atribut-atribut pelayanan yang antara lain sebagaimana dikatakan oleh Prasetyo dkk (2014:-56) berikut:

1. Ketepatan waktu pelayanan, meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.

3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dari banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC kebersihan

Kualitas pelayanan mencakup sejumlah persyaratan dan berkorelasi dengan berbagai faktor. Prasetyo dkk (2014:-145) mengatakan bahwa kualitas pelayanan merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, Sumber Daya Manusia pemberian pelayanan, strategi dan pelanggan (*costumers*).

Anwar (2012:-17), mengatakan bahwa paradigma baru yang berkembang dalam manajemen kualitas produk untuk menghadapi lingkungan global adalah : (1) *customer value strategy*, (2) *continuousimprovement*, (3) *organizational system*. Diperlukan paradigma kualitas produk yang dapat mempengaruhi perubahan kualitas produk layanan. Perubahan paradigma dasarnya tidak hanya memikat *customer* yang semakin kritis dalam menilai produk dan menghendaki nilai-nilai tertentu, sekaligus berupaya mengikat *Costumer* senang hati bersikap loyal terhadap layanan yang diterimanya. Karena itu, wajar bila *Costumer Value Strategy* kemudian berkembang menjadi salah satu pendekatan manajemen strategi perusahaan memikat *Costumer*, dan bersaing dengan kompetitor.

Anwar (2012:-17) mengatakan bahwa *Costumer Value Strategy* merupakan rencana bisnis menawarkan nilai kepada *Costumers*, mencakup

karakteristik produk, atribut, cara penyerahan, jasa pendukung, lingkungan bisnis *Costumers* memegang kendali, suara *Costumers* harus didengarkan agar perusahaan mampu menghasilkan produk jasa yang memberi *value* bagi *costrumers*-nya.

Persaingan global mengakibatkan kompetisi meningkat tajam, *Costumer Value* cepat mengalami perubahan baik karena tuntutan kebutuhan *Costumer* meningkat maupun karena persaingan secara inovatif berusaha menawarkan manfaat lebih banyak kepada *Costumer*. Terhadap persaingan bisnis Agus (2010:-18) mengatakan bahwa manajemen perusahaan harus melengkapi dirinya dengan *Effective-Change-Sending Radars* senantiasa mendengarkan suara *Costumers*, agar perusahaan memiliki kemampuan memberikan respon setiap perubahan kebutuhan *Costumers*. Belum optimalnya peran dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan standar pelayanan dan evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.

Setiap penyelenggara jasa pelayanan dituntut mampu mengembangkan *effective-change-sending radars* agar senantiasa mampu memenuhi di namika kebutuhan *Customers* layanan. Sinambela (2014:-42) mengatakan bahwa pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung merupakan konsep senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan bukan hanya organisasi bisnis ,tetapi berkembang lebih luas pada tatanan organisasi Pemerintah, ini disebabkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi semakin maju dan kompetensi global yang sangat ketat.

Organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas yang mampu merebut konsumen potensial, artinya setiap penyelenggara jasa pelayanan perlu mengembangkan kinerja pelayanan optimal, termasuk lembaga Pemerintahan yang menyelenggarakan jasa pelayanan. Jasa pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi harus lebih proaktif dalam mengakomodasi perkembangan paradigma produk jasa/ pelayanan baru yang semakin mengglobal. Sinambela (2014:-43) mengatakan bahwa hendaknya birokrasi mampu menjadi *Center of Excellence* jasa pelayanan, dengan demikian birokrasi dapat menunjukkan keunggulan Pemerintahan dalam menyelenggarakan jasa pelayanan.

Tidak semua organisasi produsen barang atau jasa pelayanan mampu menunjukkan daya saing memenuhi kebutuhan *Customer* terlebih bila organisasi produsen barang atau jasa pelayanan yang dimaksud termasuk dalam ruang lingkup badan usaha Pemerintah, kemungkinan besar peningkatan daya saing dan pemahaman tentang perubahan *Customer* dimaksud tidak dijadikan persoalan prinsip. Artinya, dinamika kebutuhan dan tuntutan *Customer* terhadap kualitas pelayanan sering diabaikan, karena terdapat sejumlah jenis pelayanan yang diselenggarakan birokrasi bersifat monopoli dan di perlakukan faktor otoritas. Kepuasan penerima layanan berkaitan dengan kualitas layanan yang diberikan. Wibowo (2011:-56) mengatakan bahwa kualitas memiliki hubungan sangat erat dengan kepuasan pelanggan, kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dirasakan dibandingkan dengan harapannya. Setiap pelanggan atau penerima layanan menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan. Menurut Alifarazman 2011, ukuran

keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai yang di butuhkan dan harapan.

Kualitas pelayanan tidak dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelanggan yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang di berikan, pelanggan seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk, baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

Terkait dengan peran Pemerintah, Samsudin (2012:-5) mengatakan bahwa hal-hal yang perlu diperhatikan dalam hal pelayanan prima adalah sebagai berikut:

1. Apabila dikaitkan dengan tugas Pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik kepada pelanggan.
2. Pelayanan prima dapat manakala ada standar pelayanan.

3. Untuk instansi yang sudah mempunyai standar pelayanan, maka pelayanan prima adalah apabila pelayanan tersebut mendekati standarnya.
4. Apabila pelayanan selama ini sudah memenuhi standar, maka pelayanan prima berarti adanya terobosan baru, yaitu pelayanan yang melebihi standarnya.
5. Untuk instansi yang belum mempunyai standar pelayanan,

Pelayanan prima adalah pelayanan dianggap terbaik oleh Instansi bersangkutan. Wibowo (2011:-23) mengatakan bahwa pelayanan adalah produk –produk tidak kasat mata (tidak dapat diraba) melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Senada dengan pendapat itu, Lubis (2014:-2) mengatakan bahwa :

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

Tuntutan para penerima layanan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (*Service Excellence*) tidak dapat dihindari penyelenggara jasa pelayanan. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disingkapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan .

Pelayanan berkualitas mengalami kesulitan sulit dicapai karena para Pegawai tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang berkualitas. Kesulitan ini timbul karena para Pegawai tidak kompeten atau tidak terlatih. Namun kualitas pelayanan tentu tidak hanya ditentukan oleh faktor Sumber Daya Manusia. Faktor-faktor lainnya turut menentukan tingkatan kualitas pelayanan. Lubis (2014:-13) menyatakan bahwa harapan konsumen terhadap kualitas pelayanan di hubungani oleh informasi di peroleh dari mulut ke mulut ,kebutuhan-kebutuhan konsumen sendiri, pengalaman masa lalu dalam mengkonsumsi suatu produk, hingga pada komunikasi *ekternal* melalui iklan.

Memenuhi kebutuhan sekaligus mengaktualisasikan harapan pihak penerima layanan menjadi tantangan aktual birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Di era reformasi, penyelenggaraan pelayanan publik oleh unit-unit kerja birokrasi. Kelemahan di maksud terutama bersumber dari faktor *internal* aparatur birokrasi masih mempertahankan nilai – nilai budaya organisasi yang tidak lagi selaras dengan dinamika perubahan lingkungan yang semakin kritis terhadap kinerja birokrasi. Sedangkan kekurangan yang dimaksud terutama pada penerapan sanksi yang dapat memotivasi Aparatur birokrasi agar dengan kesadaran penuh terdorong untuk meningkatkan kinerjanya dalam melaksanakan fungsi pelayanan.

Upaya Pemerintah dalam mengarahkan kinerja pelayanan publik dikeluarkan ketentuan tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota dalam penyediaan pelayanan publik. Ketentuan



tersebut merupakan hal yang baru dalam sejarah pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. Sebagai hal baru, wajar kalau ketentuan Standar Pelayanan Minimal (SPM) belum banyak dipahami secara luas oleh masyarakat. Pemahaman SPM secara memadai bagi masyarakat merupakan hal yang signifikan karena berkaitan dengan hak-hak konstitusional perorangan maupun kelompok masyarakat yang harus mereka peroleh dan wajib dipenuhi oleh birokrasi Pemerintahan Daerah.

Fungsi pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, menurut Lubis (2014:-13) terdapat empat model alternatif kewenangan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, yaitu *traditional bureaucratic authority*, *residual enabling authority*, *market oriented authority*, dan *community oriented enable*. Pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan menganut *traditional bureaucratic authority*, merupakan pelayanan yang dilakukan secara langsung oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah merasa mampu untuk melakukan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan cara ini pada umumnya kebutuhan publik diinterpretasikan oleh Pegawai profesional pada organisasi pemberi layanan.

Pemerintah Daerah melakukan pelayanan menggunakan *Residual Enabling Authority*, adalah pelayanan dilakukan dengan dasar kewenangan terbatas. Umumnya pelayanan dilakukan banyak menggunakan mekanisme pasar. Pemerintah Daerah melakukan pelayanan dasar *Market Oriented Authority*, merupakan kegiatan Pemerintah Daerah. Perbedaan *Market Oriented Authority*, peran Pemerintah Daerah lebih aktif sebagai kunci perencanaan serta *agen* koordinasi untuk pengembangan ekonomi lokal. Sementara *Residual Enabling*

*Authority* peran pasar lebih aktif dan peran Pemerintah Daerah, mendasarkan pelayanan pada asumsi memenuhi kebutuhan masyarakat yang bervariasi.

Alternatif memberikan peluang bagi setiap Pemerintah Daerah untuk memilih cara pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pemilihan kewenangan berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah pada dasarnya seperti apa yang dikatakan Dror (2013:-1) merupakan “...*a state is first of all an organization that provies public goods for its members the citizens*” dengan demikian Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah merupakan organisasi bertanggung jawab penuh atas pelayanan publik untuk kepentingan anggota masyarakat seluas-luasnya.

Pelayanan dikatakan pendekatan desentralisasi, Dror (2013:-1) mengatakan bahwa bertujuan untuk efisiensi dan demokrasi. Tujuan efisiensi berpasangan dengan nilai-nilai komunitas politik disebut dengan nilai-nilai komunitas politik disebut dengan kesatuan bangsa. Tujuan demokrasi berpasangan dengan kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi, dan pembangunan sosial ekonomi. Desentralisasi terkandung makna mengkomondasikan nilai-nilai ada pada masyarakat untuk tujuan politik dan birokrasi dalam rangka menciptakan efisiensi birokrasi.

Di tetapkan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang sudah mengalami beberapa perubahan, telah mengubah model Pemerintah di Indonesia semula menganut model efisiensi struktural menjadi model demokratik. Afadhal (2011:-107) mengatakan bahwa dengan ketentuan yang ada, masyarakat di beri

kesempatan yang luas berinovasi, mengembangkan nilai-nilai dan tujuan yang ingin dicapai, menghasilkan bentuk Pemerintah Otonom. Pemenuhan kebutuhan pelayanan publik dapat dipenuhi sesuai dengan nilai yang berkembang di masyarakat.

Pada umumnya pelayanan dalam bentuk *Public good*, terdapat posisi lebih atau sama efisiensinya disediakan oleh Pemerintah Daerah dari pada disediakan oleh Pemerintah Pusat, lebih lagi bila pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan diwilayahnya, spesifik atau *uniform* seperti yang dikatakan oleh Dror (2013:-15)

.... "It will always be more efficient ( or at least as efficient) for local government to provide the locally preferred levels of output for their respective jurisdictions than for central government to provide any specified and uniform level off output across all jurisdiction".

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pada setiap unit kerja birokrasi berbeda-beda sesuai karakteristik masing-masing unit kerja. Pelayanan publik diselenggarakan birokrasi beragam dalam mengakomodasikan nilai-nilai perkembangan, kebutuhan dan permasalahan masyarakat, Untuk itu diperlukan adanya standar pelayanan minimal yang diberlakukan nasional, namun standar pelayanan minimal tidak dapat diberlakukan sepenuhnya disetiap unit kerja birokrasi, alasan ini menyebabkan adanya ketidakefisien penyelenggaraan pelayanan publik birokrasi.

Pengembangan pelayanan publik mencirikan praktik *Good Governance* ada banyak aspek perlu dibenahi dalam birokrasi publik. Teguh (2012:-27) mengatakan bahwa:

"*Bad governance* yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik merupakan hasil dari sebuah proses interaksi yang kompleks dari akumulasi masalah yang telah lama melekat dalam kehidupan birokrasi publik.

*Mindset* yang salah selama ini menyangkut misis dari kebenaran birokrasi publik itu sendiri, jati diri, fungsi dan aktifitas yang dilakukan birokrasi dalam kegiatan sehari-hari. Perilaku yang buruk dari birokrasi Pemerintah sering muncul karena *mindset* yang salah, yang mendorong para Pejabatnya melakuan tindakan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan warga.”

Dalam dimensi penilaian , pelayanan publik diselenggarakan oleh unit-unit kerja birokrasi Daerah perlu direformasikan dengan menerapkan prinsip dasar pelayanan publik lebih transparan, efektif dan efisien. Timbulnya masalah prosedur pelayanan yang menguras biaya tidak semestinya merupakan akumulasi pandangan dan kebijakan mengabaikan aspirasi warga masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani, bukan melayani. Pelayanan birokrasi Pemerintah Indonesia masih kurang produktif dan jauh dari harapan publik. Tugas Pemerintah dijalankan oleh para birokrat banyak dilakukan sesuai jalan pikiran dan keinginan sendiri.

Kondisi ini memungkinkan terciptanya iklim birokrasi dan Aparatur Negara yang mengabdikan pada rakyat (*Public Servant*) harus terus diupayakan dan dioptimalkan, sebab birokrasi Pemerintahan masih terkesan prosedural, lamban, tidak produktif, berbiaya tinggi dan melalaikan kepentingan. Selama campur tangan Pemerintah (birokrasi) terlalu luas dalam sektor kehidupan publik, pastikan pelayanan birokrasi akan semakin kompleks (*Over Administration*) dan kemungkinan aktifitas kegiatan publik juga akan berbiaya tinggi, utamanya sektor kegiatan ekonomi, karena pengalaman menunjukkan bahwa, orientasi birokrasi dalam arti *Red tape*, banyak meja yang harus dilalui untuk pelayanan jasa adalah inefisiensi dalam kegiatan publik. Kondisi masih menggejala di banyak sektor pelayanan birokrasi Pemerintahan. Hal inilah yang tidak dapat diberikan karena

menyumbang pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap Pemerintahan. Sinambela (2014:-34).

Birokrasi berjalan dengan baik jika peraturan mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan di birokrasi. Tanpa adanya aturan jelas, birokrasi tidak dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi lain, aturan jelas melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang. Pada dasarnya pelayanan publik merupakan salah satu unit pelayanan yang mengacu pada kebutuhan atau kepentingan masyarakat dan menjadi tanggungjawab Pemerintah. Wibowo (2011:-5) mengatakan bahwa:

“Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk pelayanan publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Banyak jenis pelayanan publik diselenggarakan unit-unit kerja pemerintahan. Wibowo (2011:-4) mengatakan bahwa di Indonesia, konsep pelayanan administrasi Pemerintah di pergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dan konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *Public Service*.

Pelayanan publik diselenggarakan oleh birokrasi dapat terdiri atas penyediaan aneka barang, sarana, prasarana termasuk bentuk kepentingan publik.

Sedangkan pelayanan administrasi Pemerintahan atau pelayanan perijinan, menurut Wibowo (2011:-5) mengatakan bahwa :

“Segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam rangka upaya penurunan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanan adalah ijin atau warkat.”

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi Pemerintah atau perijinan diselenggarakan dalam mewujudkan dalam administrasi kemasyarakatan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat, seperti misalnya kantor pertanahan menerbitkan sertifikat tanah untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, Dinas Kependudukan menerbitkan Akta Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk untuk memberi kejelasan identitas warga masyarakat, Dinas Perdagangan menerbitkan izin usaha untuk memberikan kejelasan hukum dalam berusaha dan lain sebagainya.

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemerintah yang bersifat primer, Wibowo (2011:-11) mengatakan bahwa adaptabilitas rendah, Intervensi Pemerintah tinggi, dan fokus kendali ada di tangan Pemerintah. Konsekuensinya, posisi tawar pengguna rendah dan sifat pelayanannya di tentukan oleh Pemerintah, sedangkan bentuk pasarnya adalah monopoli, contoh pelayanan jenis ini adalah pelananaan pajak, pertahahan, polisi, dan perijinan.

Teguh (2012:-22) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah ranah berbagai aspek *Good Governance* di artikan sebagai relatif mudah. Aspek kelembagaan dijadikan rujukan dalam menilai praktik *Governance* mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Pengembangan pelayanan

publik mencirikan praktik *Good Governance* banyak aspek perlu di benahi dalam birokrasi publik. *Mindset* yang salah, menurut Teguh (2012:-30), bukan hanya menjadi dasar merancang prosedur pelayanan tetapi dalam merancang struktur birokrasi Pemerintah di Indonesia, sebab itu perlu dirancang suatu tatacara pelayanan publik yang lebih mendekati warga masyarakat sebagai pihak yang dilayani.

Secara konseptual manajemen kualitas dapat diterapkan baik pada barang maupun jasa, karena yang ditekankan dalam penerapan manajemen kualitas adalah perbaikan sistem kualitas, bukan sekedar perbaikan kualitas barang/jasa. Dengan demikian yang perlu diperhatikan dalam pengembangan manajemen kualitas yang terdiri dari : perencanaan sistem kualitas, pengendalian sistem kualitas, dan perbaikan sistem kualitas.

Nicolas (2010:-251) mengatakan bahwa sistem dan prosedur pelayanan publik sekurangnya memuat tata cara pengajuan permohonan pelayanan, dan tata cara penyampaian pengaduan pelayanan, dalam konteks diperlukan suatu ketentuan mengenai standar pelayanan minimal. Dengan demikian pemberian jasa publik, berkaitan dengan nilai manfaat yang diperoleh warga Negara (*konsumen*) setelah melakukan kewajiban *price*, karena pada saat yang bersamaan yakni ketika melakukan kewajiban, maka ketika itu juga fungsi hak layanan atas jasa publik. Didasari bahwa pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, utamanya yang berkaitan dengan pelaksanaan misi fungsi hakiki birokrasi Pemerintah yaitu pelayanan yang masih jauh dari harapan, namun hal ini bukanlah diartikan sebagai suatu yang tidak akan mengalami perubahan perbaikan. Mendekatkan pembelajaran terus

menerus didasari pemahaman hakikat pelayanan dengan ditujuka mengoptimalkan kepuasan guna menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah, sehingga orientasi pelayanan diarahkan kepada keputusan konsumen. Melalui pelayanan waktu ke waktu mengalami perubahan *trend* positif melalui peningkatan kemampuan pelayanan dilandasi kemauan untuk melayani. peningkatan kinerja pelayanan meliputi:

·Pendekatan kemauan (*Willingness*) yang meliputi; kemauan untuk melihat (*Willing to see*) kemauan untuk mengatakan/berbicara (*Willing to say*) , kemauan untuk menyimpang (*Willing to save*), kemauan untuk memecahkan masalah (*Willing to solve*), sehingga timbul kesadaran yang berupa kemampuan untuk melayani (*Willing to serve*)”.

Metode pembelajaran dilakukan melalui kemampuan melihat dan memperhatikan, mendengar pihak-pihak lain yang melakukan proses pelayanan yang memuaskan *Consumer*, melalui keberhasilan pihak lain. Kemampuan melihat dan mendengar perlu dibarengi dengan kemauan mencari untuk menemukan cara pelayanan berkualitas, lebih baik dibandingkan dengan pelayanan diberikan.

Memperbaiki kinerja pelayanan kepada *Consumer* memerlukan keberanian mengatakan, sebagai ekspresi kemauan diri menyampaikan pendapat dengan kata-kata atau mengatakan sesuatu sebenarnya dan mau berkomunikasi dengan efektif secara terbuka ada timbal balik, sehingga menghasilkan harmonisasi pola hubungan proses pelayanan tertentu. Demikian halnya dengan kemampuan menyimpan adalah merupakan suatu rekaman terpola dalam diri terhadap sisi positif segala sesuatu dilihat, didengar, maupun berkomunikasi dalam pencarian metode cara pelayanan berkualitas. Semuanya dijadikan sebagai potensi diri



dalam memecahkan permasalahan terhadap proses pelayanan, karena dalam proses pola interaksi mewarnai keinginan aktifitas pelayanan.

Kemampuan dan kemauan memecahkan masalah dan kendala, bercermin pada hasil-hasil pemecahan masalah lalu. Didasari pendekatan kemauan bukan salah satu strategi mewujudkan pelayanan yang baik, namun melalui dimensi – dimensi pendekatan kemauan melihat, mencari, mengatakan, menyimpan dan memecahkan masalah yang timbul, maka pelayanan yang baik baru akan terlaksana bilamana pemberi layanan benar-benar mempunyai kemauan melayani Samsudin (2012:-26).

Pelayanan dilakukan harus ada kejelasan dan kapasitas hukum, serta tanggung jawab pelayanan untuk kebutuhan *konsumen/* masyarakat, bukan untuk kebutuhan Pegawai selaku pemberi layanan. Pelayanan dilakukan secara terbuka termasuk kemungkinan hambatan yang akan ditemui. Pelayanan tidak hanya di kaitkan dengan interaksi positif antara Pegawai dengan masyarakat, tetapi di balik itu ada hal lebih penting dalam konteks bernegara, dengan Pelayanan berkualitas, memuaskan dan memenuhi aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, keadilan, serta sesuai prosedur dalam layanan publik, maka masyarakat semakin sadar akan kedudukannya sebagai warga Negara dan memberikan kontribusi terhadap penyelenggaraan Pemerintah Negara, karena tumbuh rasa percaya masyarakat kepada Pemerintah selaku pelaksana pemberian layanan kepada masyarakat.

## I. Beberapa Kendala Birokrasi

### 1. Kendala Institusional

Meningkatkan peran dan kualitas birokrasi Pemerintahan dalam memasuki era globalisasi ini, sangat diperlukan dukungan birokrasi handal dan profesional. Untuk menciptakan birokrasi Pemerintahan efisien dan efektif organisasi Pemerintah Daerah masih diharapkan pada kendala institusional perlu dicarikan alternatif pemecahannya sebaik mungkin Afadhal (2011:-35).

Struktur organisasi atau lembaga Pemerintahan cenderung besar, di mana terlihat dari cukup banyaknya kotak-kotak sebagai wadah jabatan struktural dan manajerial, kondisi tersebut mengakibatkan makin panjang rantai hierarki dan pengawasan akhirnya mengurangi kualitas pemberian pelayanan kepada publik karena banyaknya titik atau simpul pembuatan keputusan Afadhal (2011:-35).

Beberapa karakteristik dari organisasi Pemerintahan yang menunjukkan ciri-ciri birokrasi:

- a. Pemerintahan diorganisir secara birokratis
- b. Sistem penggajian organisasi Pemerintah tidak memadai
- c. Organisasi Pemerintah biasanya memiliki monopoli
- d. Organisasi Pemerintah semuanya diorganisir bentuk hierarki berlapis-lapis

### 2. Besarnya aparat birokrasi

Di Negara-negara berkembang terdapat situasi paradoksal, di satu pihak kekurangan Pegawai cakap dan jujur, di lain pihak kecenderungan tumbuh secara tidak seimbang sehingga menyebabkan pengangguran tidak kentara (*Disguised*

*Unemployment*) dikarenakan berlebihnya Pegawai yang tidak memenuhi kriteria standar ditetapkan. Dari beberapa pendapat pakar maka diuraikan beberapa faktor yang mengakibatkan jumlah Pegawai Negeri atau Aparatur Pemerintahan besar:

- a. Pada umumnya pelaksanaan pembangunan di Negara sedang berkembang dan tingkat pertumbuhan ekonomi masih rendah sehingga tidak banyak tercipta lapangan kerja terutama disektor produksi, sehingga semua perhatian tercurah ingin menjadi Pegawai Negeri walaupun dengan gaji rendah, jika suatu Negara berkembang tidak mempunyai kekayaan yang dapat dieksplorasi dan mengundang investor, maka pembangunan juga terbatas sehingga menyebabkan kurang menyerap tenaga kerja Afadhal (2011:35).
- b. Karena kurangnya daya serap Negara dalam menerima tenaga kerja, masalah pengangguran menjadi kendala yang besar di hadapi oleh Negara-Negara sedang berkembang. Untuk mengurangi tingkat pengangguran serta mengurangi tingkat kriminalitas yang dilakukan oleh pengangguran yang mempunyai tingkat pendidikan rendah dan tidak mempunyai ketrampilan Pemerintah merekrut sebanyak-banyaknya. Hal itu ditunjukkan untuk kepentingan strategis, sehingga kurang mementingkan tingkat keahlian diinginkan setiap penerimaan Pegawai baru.
- c. Terdapat kecendrungan sudah menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk menarik saudaranya menjadi Pegawai Negeri. Solidaritas dilakukan semacam ini umumnya dilakukan membantu saudaranya dan agar dianggap sebagai dewa penyelamat keluarga atau keluarga besarnya mungkin dari keluarga kurang

mampu. Bagi yang telah menduduki jabatan sebagai Pegawai Negeri ada rasa keinginan membantu saudara. Kondisi seperti ini rawan KKN karena menyalahi aturan atau prosedur penerimaan calon Pegawai. Apalagi informasi penerimaan Pegawai diketahui diam-diam pasti diketahui keluarganya dan tidak diumumkan secara terbuka dimedia masa.

- d. Untuk sebahagian orang, menduduki jabatan Pegawai Negeri mempunyai derajat tinggi, dan bangga disebut sebagai Pegawai Negeri, yang penting status dimiliki dan membanggakan diri. Tidak dapat dipungkiri anggapan masih ada sampai sekarang khususnya bagi orang tua tinggal di pedesaan. Menyekolahkan anak umumnya tidak diarahkan kesekolah dibidang professional atau kejuruan, tetapi kebidang kerja kantoran, terutama kantor Pemerintah. Pandangan seperti ini di Indonesia sudah berkurang karena pandangan rasional muncul dimana status Pegawai Negeri sudah mulai ditinggalkan dan bangga menjadi Pegawai swasta dengan gaji relatif tinggi, walaupun harus kerja sampai malam hari.

#### **J. Dampak Birokrasi yang buruk**

Prilaku birokrasi buruk baik birokrasi sebagai individu maupun birokrasi sebagai institusi mempunyai dampak merugikan masyarakat secara umum

Lubis (2014: -36). Adapun dampak birokrasi yang buruk antara lain :

##### **A) Inefisiensi Organisasi**

Konsep inefisiensi organisasi adalah usaha pencapaian tujuan organisasi ditandai adanya kinerja kurang maksimal seperti usaha kerja lamban, tidak

mementingkan pelayanan yang baik, tapi kerja secara penuh, kurang inisiatif dan t banyak formalitas. Beberapa gejala – gejala birokrasi tidak efisien, yaitu :

1) Terlalu percaya kepada President

Tersusun pola-pola birokrasi yang jelas terutama adanya otoritas atasan dan bawahan maka membuat seorang atasan terlalu dominan dalam segala hal. Misalnya, dalam pengambilan keputusan hak bersuara menentukan segala-galanya termasuk mati hidup Pegawainya. Sebaliknya bawahan diharuskan patuh, menurut apa yang dikehendaki atasan, terkadang menyimpang dari aturan formal berlaku pada organisasi sehingga terjadi eksploitasi atasan kepada bawahan di luar tugas-tugas birokrasi, misalnya terjadi skandal asusila antara atasan dengan bawahan.

2) Kurang inisiatif

Sistem birokrasi memang dibentuk tidak memberi peluang kepada anggota organisasi inisiatif. Semua dikerjakan dalam bentuk perintah, keputusan, aturan-aturan kaku, tidak fleksibel, aturan ketat. Lama kelamaan berkecimpung di birokrasi khususnya staf, hanya bekerja jika ada perintah dan bersifat menunggu, harus sesuai dengan peraturan berlaku. Gejala birokrasi tidak efisien adalah banyak formalitas, birokrat bersikap dan bertingkah laku formal, semua yang dikerjakan sesuai prosedur dan tidak berani menyimpang dari prosedur sehingga terkesan kaku dan sering membuat yang melayani menjadi kesal.

3) Lamban dalam berbagai urusan

Lamban dalam pekerjaan berarti para birokrat bekerja tidak cekatan kelihatannya tidak ada motivasi dan etos kerja tinggi melaksanakan pekerjaan, menunda-nunda pekerjaan. Beberapa urusan menjadi lambat adalah :

- a. Tidak ada manfaatnya bagi diri sendiri apabila mengerjakan pekerjaan sesuai dengan waktunya atau malah lebih cepat. Berbeda dengan birokrat yang langsung berhubungan dengan masyarakat, maka sebagai ujung tombak mendapatkan imbalan secara langsung dari yang dilayani, bila pelayanan diberikan tidak menghasilkan penghasilan tambahan, maka akan mengerjakan pekerjaan dengan asal.
- b. Birokrasi terlalu formal menyebabkan terhambatnya pelayanan terhadap masyarakat. Jika suatu pekerjaan perlu ditanda tangani oleh seseorang pejabat berwenang kemudian Pejabat tidak ada maka tidak dapat diwakilkan kepada bawahannya, jelas merugikan yang membutuhkan pelayanan selain menyulitkan para Pegawai bawahan mempunyai keinginan membantu mempercepat pekerjaan. Sebaliknya ada kekhawatiran, jika dokumen di tanda tangani ada kemungkinan ketakutan dokumen tersebut tidak sah, tidak berlaku.

#### B) Rendahnya kepuasan Publik

Kepuasan masyarakat terhadap kinerja birokrasi masih rendah. Contoh sewaktu jatuhnya pemerintahan Soeharto, terjadi protes demonstrasi yang dilakukan berbagai komponen masyarakat terhadap birokrasi publik, baik ditingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Pendudukan kantor Pemerintah, pemaksaan oleh warga masyarakat terhadap Aparatur Pemerintah ataupun blokade jalan oleh masyarakat menunjukkan unsur ketidakpuasan dan ketidakpercayaan terhadap kinerja birokrasi yang buruk. Seringnya kegiatan demonstrasi di media

masa, menunjukkan betapa besarnya akumulasi kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi.

C) Menurunnya dukungan masyarakat.

Birokrasi dipersepsikan dan dianggap sebagai alat penguasa daripada pelayan masyarakat. Kepentingan penguasa cenderung menjadi sentral dari kehidupan dan perilaku birokrasi. Hal ini tercermin dari proses kebijaksanaan publik kepentingan penguasa menjadi kriteria dominan dan menggeser kepentingan masyarakat banyak manakala keduanya tidak berjalan sama-sama. Kesempatan dan ruang yang dimiliki oleh masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan publik selama ini terbatas. Akibatnya, banyak kebijakan publik dan program – program Pemerintah tidak responsif, mengalami kegagalan karena tidak memperoleh dukungan dari masyarakat.

#### **K. Penelitian Terdahulu**

Dalam melakukan penelitian mengenai “Implementasi Reformasi Birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen”, peneliti melakukan peninjauan terhadap penelitian-penelitian terkait yang pernah dilakukan sebelumnya. Peneliti mengambil hasil penelitian yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan yaitu dengan judul “Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia: Sebuah Grand Strategy menuju tahun 2025”

Salomo (2006) menggunakan pendekatan *Scenario Planning* dalam membangun Strategi Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional. Pengertian reformasi administrasi publik yang dipakai dalam penelitian ini adalah perubahan yang terjadi dalam sistem administrasi publik yang dilakukan secara sengaja,

bersifat fundamental dan radikal, terhadap sejumlah dimensi Pemerintahan mencakup sejumlah aspek dan dapat terjadi pada beberapa tingkatan Pemerintahan serta mempunyai tujuan tertentu. Sedangkan strategi administrasi yang berisi, pertama dan ketiga ruang lingkup administrasi itu sendiri.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian Nurbarani (2009) berjudul “Reformasi Birokrasi Pemerintahan Kota Surakarta”. Reformasi Administrasi sebagai proses untuk mengubah bentuk birokrasi yang lama dengan bentuk birokrasi yang baru sehingga Aparatur mampu bekerja secara lebih professional, efektif dan akuntabel dalam menyelenggarakan Pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran proses reformasi birokrasi yang berjalan di Pemerintahan Kota Surakarta dan untuk memahami faktor keberhasilan reformasi birokrasi di Pemerintahan Kota Surakarta untuk menjalankan reformasi yang terdiri dari penataan organisasi, perbaikan bisnis proses dan peningkatan manajemen sumber daya manusia, dalam rangka meningkatkan *Public Service* sekaligus mewujudkan *Good Governance*. Fokus penelitian ini adalah implementasi dari strategi tersebut dan kesesuaiannya dengan *road map* reformasi yang ada.

Berdasarkan hasil penelitian tentang reformasi birokrasi yang telah dilakukan dapat di lihat pada tabel berikut :



Tabel 2.1. Penelitian sebelumnya

No	Nama	Tahun	Judul	Metode Penelitian	Hasil
1.	Myrna Nurbarani	2009	Reformasi birokrasi Pemerintah Kota surakarta( Tesis Universitas DiPone - goro)	Deskriptif Kualitatif, mendapatkan informasi data menggunakan metode Purposive sampling dengan teknik <i>snowballing</i> menggunakan metode wawancara dalam ( <i>indepth interview</i> )	<p>Pertama, dilakukan dengan siator kepala daerah, dalam hal ini adalah wali kota, melalui berbagai program untuk meningkatkan kerja biro kras.</p> <p><i>Kedua</i>, reformasi di tunjukkan kepada perubahan perilaku birokrat (perubahan budaya birokrasi). Tanpa melakukan perampingan struktur lembaga, reformasi tetap dapat berjalan dengan cara memaksimalkan fungsi struktur yang sudah ada. Sementara yang menjadi kunci pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Surakarta adalah :</p> <p>Pertama, Pemerintah Kota Surakarta menggunakan pendekatan partisipatori di alam pengambilan keputusan atau kebijakan-kebijakan publik, pendekatan yang demokratis ini akan membuat masyarakat ikut merasa memiliki semua kebijakan yang di buat</p>

					<p>Kedua, adanya kemampuan Kepala Daerah untuk menciptakan program-program yang besar dan dampaknya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Kemampuan ini berkaitan dengan bagaimana Walikota ( Kepala Daerah ) me-manage sumber daya yang dimilikinya.</p>
2	Yulia Indraswari	2008	Analisis Strategis Reformasi Birokrasi Di Departemen keuangan Republik Indonesia ( skripsi Universitas Indonesia)	Metode penelitian menggunakan metode Deskriptif kualitatif dengan menggunakan metode ilustratif	<p>Pertama, strategi reformasi didepartemen keuangan terdiri dari strategi, penataan organisasi, perbaikan proses bisnis dan meningkatkan manajemen SDM yang dilakukan secara konfrehensif dan terdiri dari program-prgram kerja .</p> <p>Kedua, implementasi strategi reformasi birokrasi didepartemen keuangan meliputi strategi fiskal, struktur dan program dimana ketiga strategi tersebut dilakukan secara simultan.</p>
3	Eko Hermawan	2011	Evolusi reformasi birokrasi	Penelitian ini menggunakan tipe penelitian	Pelayanan yang prima dalam mewujudkan

			<p>pada sektor pelayanan Di Kabupaten Kudus. (Tesis Universitas Diponegoro )</p>	<p>deskriptif kualitatif untuk mengetahui nilai variable mandiri, baik satu variabel atau lebih (Independent) tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan antara variabel satu dengan variable yang lain.</p>	<p>reformasi birokrasi dalam pelayanan sertifikasi kelayakan kendaraan belum terlalu terwujud dengan baik. Hal ini ditunjukkan dengan kurangnya konsistensi waktu penyelenggara layanan, kurang optimalnya sarana penampung keluhan, rendahnya partisipasi masyarakat dalam mendukung pelayanan yang prima, dan kurang terpenuhinya sumber daya manusia dan anggaran). Sehingga perlu dilakukan beberapa pembenahan dalam mewujudkan reformasi birokrasi pada sektor pelayanan tersebut.</p>
--	--	--	--	---	--

Sumber : Diolah kembali dari berbagai hasil penelitian

Dari Tabel 2.1. di atas dapat dilihat bahwa reformasi birokrasi merupakan satu proses perbaikan yang harus dilakukan oleh setiap organisasi. Pencapaian dari perubahan yang dicanangkan hanya merupakan suatu proses bukan merupakan suatu akhir yang selesai telah pencapaian tujuan reformasi birokrasi tersebut. Reformasi birokrasi merupakan suatu proses perubahan yang alami yang harus terus dilakukan oleh organisasi yang dinamis dan efektif.

Perbedaan hasil penelitian terdahulu dengan Penelitian yang berjudul Implementasi Reformasi Birokrasi ini adalah hasil dari penelitian dipergunakan

untuk mengevaluasi dan mendeskripsikan implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan, dilihat dari aspek penataan kelembagaan, aspek ketatalaksanaan, aspek sumber daya manusia, aspek akuntabilitas Dinas Kesehatan sudah menjalankannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Dinas Kesehatan sebagai kesatuan kerja perangkat Daerah namun dari aspek pelayanan masih ditemukan hambatan salah satunya Dinas Kesehatan tidak menyediakan sarana pengaduan masyarakat dan Dinas Kesehatan belum mampu memenuhi keinginan dan harapan dari masyarakat sebagai pengguna jasa. Kendala- kendala yang dihadapi Dinas Kesehatan dalam implementasi reformasi birokrasi kurangnya teknologi dan informasi dalam proses pelaksanaan tugas pemerintahan, keterbatasan dana sehingga tidak terlaksananya kegiatan secara sempurna, system penggajian belum melihat tingkat produktivitas, kerajinan dan kedisiplinan dan tidak tersedianya sarana keluhan pengguna jasa. Tempat, waktu dan key informan berbeda dari penelitian-penelitian terdahulu.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan elemen penting dalam menjaga kualitas dan validitas hasil penelitian. Metodologi adalah proses, prinsip dan prosedur yang digunakan untuk mendekati masalah dan mencari jawaban Mulyana (2013:-14). Sedangkan metode merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah yang sistematis Prasetyo dkk (2014:-5). Pada bab ini menjelaskan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti permasalahan yang telah dibahas sebelumnya.

#### A. Desain Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan positivis, dimana semua objek penelitian harus dapat direduksi menjadi fakta yang dapat diamati. Positivis berasal dari kata positif yang artinya faktual, sesuatu yang berdasarkan fakta atau kenyataan artinya pengetahuan tidak boleh melebihi fakta-fakta yang ada. Pendekatan positivis mengandalkan kemampuan pengamatan secara langsung( empiris) penalaran yang digunakan induktif.

Sihabudin (2012:-10).

*“an organized method for combining deductive logic with precise empirical observation of individual behavior in order to discover and confirm a set of problematic causal laws that can be used to predict general patterns of human activity.”* Neuman (2010:-82).

Neuman (2010:-82) mengemukakan bahwa setiap teori dalam ilmu-ilmu sosial merupakan suatu sistem gagasan dan abstraksi yang memadatkan dan mengorganisir berbagai pengetahuan manusia tentang dunia sosial sehingga

mempermudah pemahaman manusia tentang dunia sosial. Pendekatan ini digunakan peneliti untuk mencapai pemahaman yang mendalam dan komprehensif mengenai fakta-fakta sosial yang ada dengan menggunakan alur berpikir deduktif dengan menurunkan teori awal yang ada. Dalam hal ini pola yang umum adalah kerangka teoritis yang digunakan sedangkan pola yang khusus adalah realitas yang ditemukan peneliti di lapangan. Creswell (2013:-12). Peneliti menggunakan pola umum ke khusus dimana berawal dari sebuah teori yakni reformasi birokrasi akuntabilitas yang nantinya mengarah pada pola yang spesifik yaitu implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen. Selain itu peneliti objektif dalam memandang suatu gejala dan menggunakan prinsip nomotetik di mana peneliti hanya melihat faktor-faktor yang krusial yang berkaitan dengan teori yang peneliti gunakan.

Hal ini sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin mendeskripsikan dan menganalisis implementasi reformasi birokrasi dari aspek penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, sumberdaya manusia, akuntabilitas dan pelayanan serta untuk mendeskripsikan dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen dari aspek penataan kelembagaan, aspek ketatalaksanaan, aspek sumber daya manusia, aspek akuntabilitas dan aspek pelayanan,

## Jenis Penelitian

### 1. Berdasarkan Tujuan

Menurut Arikunto (2010:-312), penelitian *deskriptif* memiliki beberapa kategori antara lain penelitian survei (*survey studies*), studi kasus (*case studies*),

penelitian perkembangan (*development studies*), penelitian tindak lanjut (*follow up studies*), analisis dokumen (*documentary analysis*) dan penelitian korelasional (*correlational studies*). Dari jenis-jenis penelitian tersebut, jenis penelitian analisis dokumen digunakan dalam penelitian ini. Penelitian *deskriptif* analisis dokumen dipilih karena dalam penelitian ini dipaparkan hasil eksplorasi atau deskripsi fakta-fakta yang didapat secara lebih mendalam Nawawi(2011:-63). Usaha mendeskripsikan fakta-fakta itu pada tahap permulaan tertuju pada usaha mengemukakan gejala-gejala secara lengkap di dalam aspek yang diselidiki, agar jelas keadaan atau kondisinya. Oleh karena itu pada tahap metode *deskriptif* tidak lebih dari pada penelitian yang bersifat penemuan fakta-fakta seadanya (*fact finding*). Penemuan gejala-gejala itu berarti juga tidak sekedar menunjukkan distribusinya, akan tetapi termasuk usaha mengemukakan hubungannya satu dengan yang lain di dalam aspek-aspek yang diselidiki itu.

Dalam perkembangannya, penelitian *deskriptif* tidak hanya memaparkan hasil penelitian yang sekedar mendeskripsikan fakta-fakta. Namun dalam penelitian *deskriptif* perlu dikembangkan penafsiran terhadap fakta-fakta yang ditemukan. Sehingga dalam penelitian *deskriptif* terdapat analisa dan interpretasi tentang arti data yang telah diperoleh. Penelitian *deskriptif* memiliki ciri-ciri sebagai berikut: Prasetyodkk (2014: -105-106).

- a. Berhubungan dengan keadaan yang terjadi saat itu
- b. Menguraikan satu variabel saja atau beberapa variabel namun diuraikan satu persatu
- c. Variabel yang diteliti tidak dimanipulasi atau tidak ada perlakuan.

Hasil dari penelitian *deskriptif* dapat digunakan sebagai masukan dalam membuat keputusan.

## 2. Berdasarkan Manfaat

Berdasarkan manfaat, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian murni. Penelitian murni adalah penelitian manfaatnya dirasakan untuk waktu yang lama. Lamanya manfaat ini lebih karena penelitian ini biasanya dilakukan karena kebutuhan peneliti sendiri. Prasetyo dkk (2014:-38). Penelitian ini merupakan penelitian murni dikarenakan atas pemenuhan keinginan dan kebutuhan peneliti sehingga peneliti bebas menentukan tema penelitian. Penelitian murni dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan.

## 3. Berdasarkan Dimensi Waktu

Dilihat dari dimensi waktu, penelitian yang dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian *cross sectional* karena penelitian ini hanya dilakukan dalam satu waktu tertentu dan peneliti tidak akan melakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan. Prasetyo dkk (2014:-45) menjelaskan bahwa pengertian satu waktu tertentu tidak dapat hanya dibatasi pada hitungan minggu, bulan atau hitungan tahun saja. Tidak ada batasan yang baku untuk menunjukkan satu waktu tertentu. Akan tetapi, yang digunakan adalah bahwa penelitian itu telah selesai. Selain itu, Neuman(2010: -36) mengatakan bahwa *cross sectional research* adalah “*any research that examines information on many cases at one point in time*”.



## B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

### 1. Sumber Informasi

Sumber Informasi adalah penelitian yaitu seluruh Pegawai yang terdapat pada Dinas Kesehatan. Mengingat keterbatasan peneliti maka yang dimintai pendapatnya atau benar-benar dilibatkan hanya sebagian saja atau sebagian dari keseluruhan subjek. Adapun sumber informasi pada penelitian ini adalah terdiri dari Kepala Dinas Kesehatan, Sekretaris Dinas, para kepala bidang (4 kabid), kepala sub bagian (3 kasubbag), kepala seksi (11 kasie) dan 3 orang kepala UPTD dan staf Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen.

### 2. Pemilihan Informan Penelitian

Informan adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh sumber informasi tersebut. Sugiyono(2011:-91). Untuk menentukan informan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik *Snow ball sampling*. Teknik ini merupakan cara pemilihan informan penelitian dengan menganalisis latar belakang dan posisinya yang terkait dalam penelitian ini serta diharapkan dapat membantu menjawab pertanyaan penelitian dan memberikan data yang dibutuhkan sehingga hasil penelitian dapat akurat atau valid. Peneliti menetapkan pemilihan informan penelitian adalah:

- a. Satu orang informan yang merupakan pihak yang dapat menjelaskan Implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen yaitu kepala Dinas Kesehatan
- b. Satu orang Sekretaris Dinas yang berperan aktif dalam pelaksanaan program kedinasan

- c. Empat orang Kepala bidang yang sangat berperan dalam menyusun rencana kerja di bidang masing-masing yaitu kepala bidang Jaminan dan Sarana Kesehatan, kepala bidang pengendalian masalah kesehatan, kepala bidang Pelayanan kesehatan, dan kepala bidang pengembangan sumber daya manusia.
- d. Tiga orang kasubbag, dan sepuluh orang kasie pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen.
- e. Tiga orang kepala UPTD
- f. Lima orang Staf di Dinas Kesehatan

### **C. Instrument Penelitian**

Berdasarkan teknik pengumpulan data penelitian ini adalah penelitian lapangan dimana instrument yang digunakan berisi tentang pedoman wawancara. Selain itu, peneliti akan terjun langsung dalam kasus yang diteliti, yaitu pihak-pihak yang berkaitan dengan program Reformasi Birokrasi.

### **D. Prosedur Pengumpulan Data**

#### **1. Data Primer**

Untuk pengumpulan data dalam penelitian ini, Peneliti melakukan wawancara mendalam pada narasumber atau informan yang berkaitan dengan reformasi birokrasi. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Terdiri dari dua pihak yaitu: pewawancara yang memberikan pertanyaan yang diajukan pewawancara. L.J.Moleong (2013 :-176). Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara secara mendalam kepada sumber

informasi. Karena dengan wawancara secara mendalam, penulis akan lebih mendapatkan informasi penting dengan baik dan akurat. Wawancara mendalam merupakan suatu cara mengumpulkan data atau informasi cara langsung bertatap muka dengan informan agar mendapatkan data lengkap dan mendalam. Wawancara ini dikombinasikan dengan teknik observasi agar diharapkan dapat menggali data secara lebih lengkap. Usman (2013:-11)

## 2. Data Sekunder

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder. Data sekunder dapat dijelaskan sebagai berikut:

*“secondary data refer to information gathered from sources already existing... Data can also be obtained from secondary sources. As for examples, company records or achieves, government publications, industry analyses offered by the media, web sites, the internet, and so onCreswel, 2013)”*

Data sekunder adalah data tertulis yang telah dikumpulkan dan diolah oleh pihak lain dan biasanya data tersebut telah dipublikasikan. Sehingga, untuk mendukung informasi-informasi yang berasal dari wawancara mendalam, peneliti melakukan studi kepustakaan (bahan-bahan kepustakaan) seperti buku, dokumen Instansi tempat penelitian, laporan kegiatan objek penelitian untuk mempertahankan objektivitas penelitian yakni LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dan dokumen lainnya yang memberikan informasi dan memiliki keterkaitan dengan tema atau objek penelitian, pengumpulan data sekunder dari LAKIP untuk mengetahui efektivitas kinerja sesuai pencapaian sasaran *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2013 – 2015

Data indikator kinerja yang dipergunakan adalah hasil pengukuran kinerja

terhadap indikator kinerja di tahun 2013 sampai tahun 2014. Data tersebut dipergunakan untuk menguji adakah analisis indikator kinerja reformasi birokrasi dari aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan.

### **E. Metode Analisis Data**

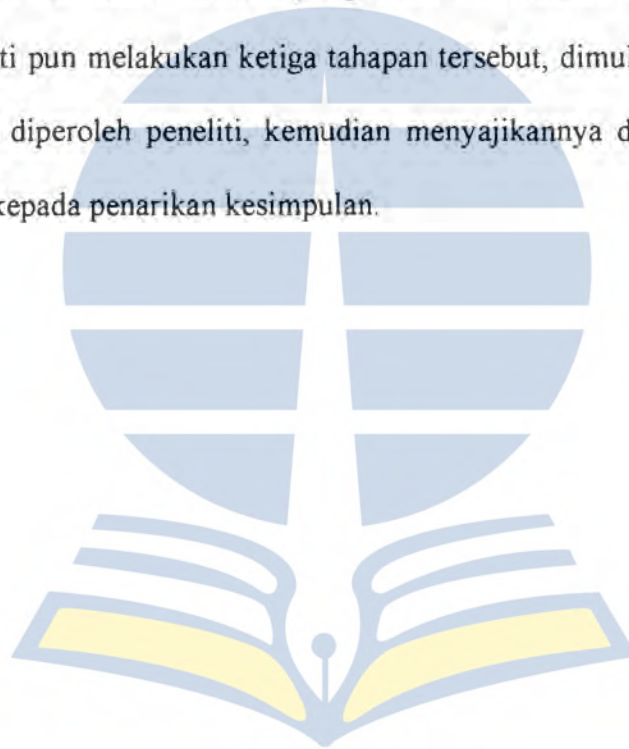
Setelah dilakukan wawancara dan pengujian terhadap data primer dan sekunder, langkah selanjutnya adalah melakukan analisa dan pembahasan dari hasil uji dan wawancara.

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dan sederhana. Analisis data dilakukan untuk memahami apa yang terdapat dalam data itu, meringkasnya menjadi suatu rumusan yang kompak dan mudah dimengerti, serta menemukan suatu pola umum yang timbul dari data tersebut Sugiono (2011:-92). Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif.

Menurut Bogdan dan Taylor, Moleong (2013:-10) penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sedangkan menurut Irawan (2014:-14), penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bertujuan menggali dan membangun suatu preposisi atau menjelaskan makna dibalik realita. Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2011:-92), teknis analisis kualitatif menguraikan serta menginterpretasikan data yang diperoleh dari penelitian lapangan berupa hasil wawancara mendalam dan observasi.

Ada tiga tahapan dalam proses analisis data kualitatif ini yaitu reduksi data,

penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pada tahap reduksi, peneliti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, sedangkan pada tahap penyajian, data dapat disajikan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Namun dalam penelitian kualitatif, data disajikan dalam bentuk teks yang bersifat naratif. Tahap yang terakhir adalah verifikasi. Pada tahap ini, data yang telah diperoleh disimpulkan agar rumusan masalah yang telah dirumuskan sejak awal dapat terjawab. Peneliti pun melakukan ketiga tahapan tersebut, dimulai dari mereduksi data yang telah diperoleh peneliti, kemudian menyajikannya dalam bentuk teks naratif, sampai kepada penarikan kesimpulan.



## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Deskripsi Objek Penelitian**

##### **1. Geografis**

Kabupaten Bireuen merupakan salah satu dari 23 Kabupaten/ Kota yang ada dalam wilayah kerja Pemerintahan Aceh. Kabupaten Bireuen memiliki luas wilayah 1.901,21 km<sup>2</sup> (190.122 Ha) yang terdiri dari 17 Kecamatan, 18 Puskesmas, 69 Pemukiman dan 609 Gampong.

Secara geografis Kabupaten Bireuen terletak dibagian pantai timur Sumatera dengan letak koordinat pada garis 4<sup>0</sup> – 54<sup>0</sup>-5<sup>0</sup>.21” menit Lintang Utara dan 96<sup>0</sup>.20<sup>0</sup>-97<sup>0</sup>.21<sup>0</sup> Bujur Timur. Wilayah Kabupaten Bireuen berbatasan dengan 3 (tiga) Kabupaten Tetangga dengan batas-batas wilayah:

- Sebelah Utara dengan Selat Malaka
- Sebelah Selatan dengan Kabupaten Bener Meriah
- Sebelah Timur dengan Kabupaten Aceh Utara
- Sebelah Barat dengan Kabupaten Pidie Jaya

Topografi Kabupaten Bireuen terdiri dari pantai/ dataran rendah di sebelah Utara dan Daerah pegunungan di sebelah Selatan.

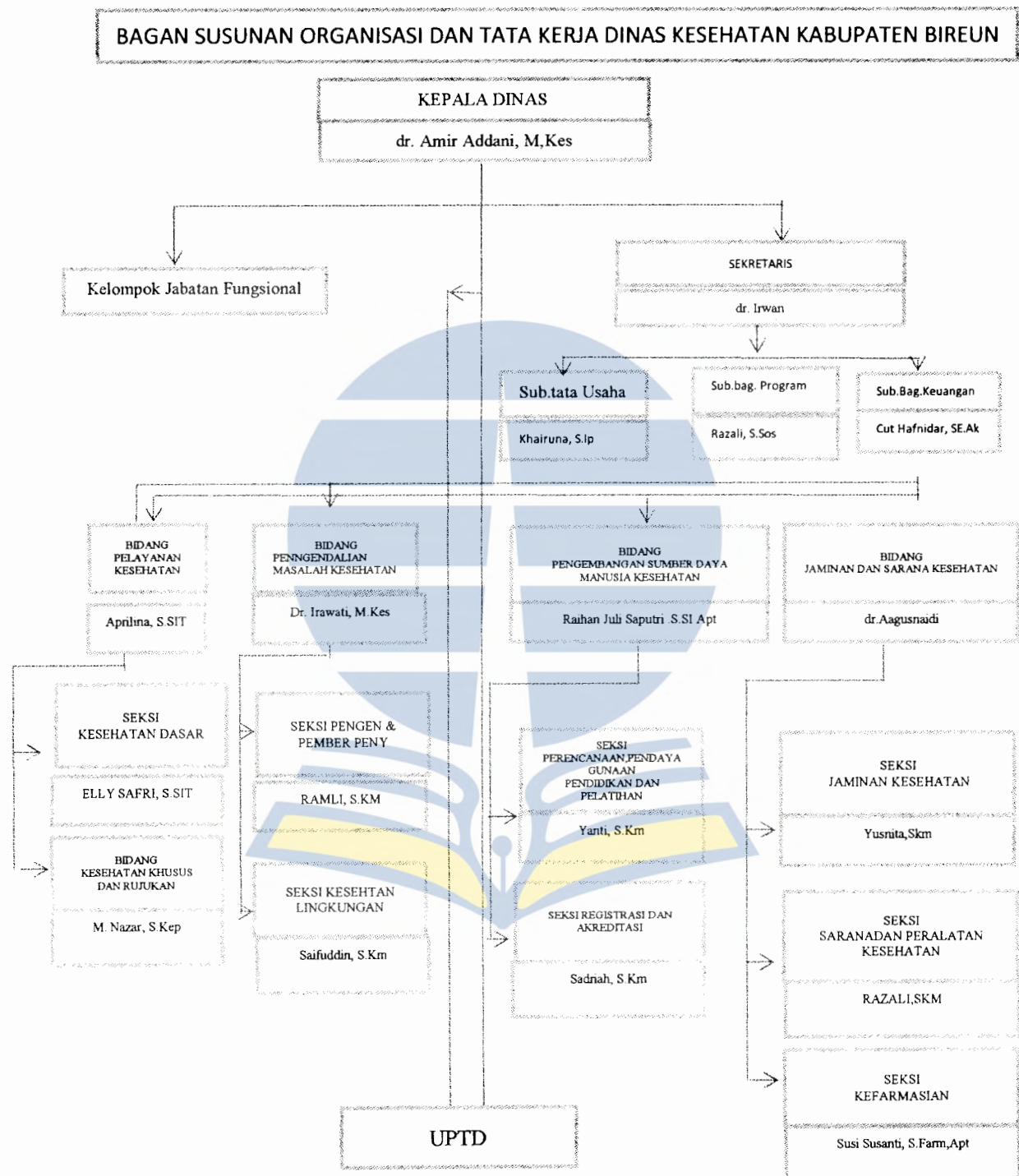
##### **2. Dinas Kesehatan**

Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen adalah salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Bireuen yang menyelenggarakan tugas pengelolaan program kesehatan, dan berbagai tugas yang berkaitan dengan kesehatan, termasuk program kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya

manusia, akuntabilitas dan pelayanan. Jumlah tenaga di Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen adalah 139 orang, terdiri dari Kepala Dinas Kesehatan (Dinkes), Sekretaris Dinkes, empat kepala bidang (Kabid) yaitu, Kabid Jaminan dan Sarana Kesehatan, Kabid pengendalian masalah kesehatan, Kabid pelayanan kesehatan, Kabid pengembangan sumber daya manusia, tiga kepala sub bagian (Kasubbag) yaitu Kasubbag Tata Usaha, Kasubbag Keuangan dan perlengkapan dan Kasubbag Penyusunan Program.

Selain itu Dinkes juga memiliki sebelas kepala seksi atau disebut dengan Kasie yaitu Kasie sarana dan peralatan kesehatan, Kasie Kesehatan khusus dan rujukan, Kasie Jamkesmas, Kasie Perencanaan, pendayagunaan pendidikan dan Pelatihan, Kasie kesling, Kasie wabah dan bencana, Kasie kesehatan dasar, Kasie Pengendalian, Kasie Kefarmasian, Kasie Diklat, Kasie Registrasi dan Akreditasi. Dinkes Kabupaten Bireuen juga memiliki tiga Unit Pelaksanaan Teknis Daerah (UPTD) yaitu UPTD Gudang Farmasi, UPTD Balai Data dan UPTD Labkesda. Selain Pejabat Struktural Dinkes Kabupaten Bireuen memiliki 105 Staf yang PNS dan 34 tenaga non PNS.

Adapun struktur Dinkes Bireuen sebagai berikut:



Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen



Hingga akhir tahun 2014 Dinkes Kabupaten Bireuen sudah memiliki 18 Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) , 45 Puskesmas Pembantu (Pustu), 214 Pusat Kesehatan Pedesaan (Poskesdes), dan 4 Pusat Kesehatan Pesantren (Poskestren). Sarana Kesehatan di bawah jajaran Dinas Kesehatan Bireuen ini, sebagai sarana untuk memberikan pelayanan kesehatan maksimal kepada masyarakat di 17 kecamatan dan pedesaan secara merata. Adapun Data Pusat Kesehatan dalam Kabupaten Bireuen dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.1 Data pusat kesehatan Kabupaten Bireuen

NO	NAMA PUSKESMAS	JUMLAH DESA	PUSTU	POSKEDES
1	Samalanga	46	14	17
2	Simpang Mamplam	41	4	18
3	Pandrah	19	2	9
4	Jeunieb	43	3	10
5	Peulimbang	22	2	7
6	Peudada	52	3	20
7	Kota Juang	33	1	6
8	Juli	17	2	5
9	Juli Dua	19	0	6
10	Kuala	20	1	8
11	Peusangan	68	3	21
12	Peusangan Siblah Krueng	21	3	10
13	Peusangan Selatan	21	3	9
14	Jangka	46	3	15
15	Kutablang	41	3	12
16	Makmur	27	3	11
17	Gandapura	40	3	17

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen

Dalam melaksanakan tugas Dinkes Kabupaten Bireuen tidak terlepas dari visi dan misinya.

#### Visi:

Terwujudnya masyarakat Bireuen yang sehat dan mandiri. Masyarakat sehat merupakan suatu hal yang ingin diwujudkan dalam penyelenggaraan di

bidang kesehatan yaitu kondisi dimana individu, keluarga dan masyarakat Kabupaten Bireuen tidak mengalami gangguan penyakit yang mengakibatkan terganggunya aktivitas secara jasmani, rohani dan sosial selain memiliki masyarakat yang sehat diharapkan masyarakat Kabupaten Bireuen juga mandiri dalam arti individu. Keluarga dan masyarakat Kabupaten Bireuen mampu mencukupi kebutuhan dalam memanfaatkan fasilitas kesehatan

**Misi:**

Panggilan tugas yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi) sesuai dengan kemampuannya untuk melaksanakan kegiatan di bidang kesehatan menuju satu tujuan dalam rangka mencapai dan mewujudkan visi yang telah disepakati bersama. Misi Dinas Kabupaten Bireuen 2013 – 2017 merupakan rumusan dari usaha-usaha yang harus diimplimentasikan untuk mewujudkan visi Dinas Kabupaten Bireuen sampai akhir tahun 2017.

**Tujuan:**

Tujuan Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen tidak terlepas dari tujuan pembangunan nasional yaitu untuk meningkatkan derajat kesehatan dalam rangka mewujudkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang dalam rangka terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang sebaik-baiknya. Pembangunan kesehatan juga merupakan upaya untuk memenuhi salah satu hak rakyat untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang sesuai dengan amanat Undang-undang dasar (UUD) 1945 dan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang kesehatan.

Dalam upaya pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi, semua jajaran Dinkes Bireuen sepakat memiliki tekad dan kemauan yang keras dalam peningkatan mutu pelayanan dan *performance*, sehingga terwujudnya suatu sistem standar pelayanan prima dengan sasaran:

1. Terwujudnya pelayanan yang cepat, efisien, responsive dan transparan berdasarkan prinsip *Good Governance*.
2. Tercapainya pengawasan yang efektif
3. Tercapainya kantor pelayanan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme yang di dukung oleh sumber daya manusia yang professional dan berintegritas tinggi
4. Terciptanya hubungan kemitraan dengan pengguna jasa
5. Terwujudnya pelayanan yang baik
6. Terwujudnya pemanfaatan teknologi informasi yang optimal untuk mendukung pelayanan dan pengawasan
7. Terwujudnya organisasi yang efektif dan efisien

Tata nilai unggulan/ budaya organisasi Dinkes Kabupaten Bireuen yang akan diterapkan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi adalah:

1. Responsive

Memberikan layanan yang melebihi ekspektasi pengguna jasa dan memberikan pengalaman interaksi terbaik, serta memiliki kualitas prima dengan menekankan pada aspek efisiensi, pasti, responsive dan transparan

## 2. Proaktif

Memiliki sifat cepat tanggap dan responsive dalam melayani pengguna jasa dengan tetap berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

## 3. Tanggung Jawab

4. Melaksanakan tugas dan kegiatan dengan sepenuh hati, dedikasi tinggi, dan berani mengambil resiko atas tindakan yang diambil

## 5. Profesional

Memastikan agar semua perilaku, sikap dan tindakan selalu mengacu pada standar dan peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan, serta selalu meningkatkan kinerja secara terus menerus.

## 6. *Case management*

Mengidentifikasi permasalahan sehingga masalah-masalah yang timbul dapat dimonitor dan diselesaikan sesuai dengan jadwal yang ditentukan.

Disadari bahwa kunci utama bagi keberhasilan organisasi adalah pengaturan kinerja Sumber Daya Manusia (SDM) nya. Untuk itu Dinkes Kabupaten Bireuen membuat kebijakan terkait SDM dengan beberapa hal yaitu: Pegawai harus memiliki komitmen yang kuat untuk memberantas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), memiliki komitmen dalam memberikan pelayanan prima di bidang kesehatan, memiliki integritas yang tinggi, mengutamakan kepentingan institusi. Sesuai dengan tuntutan dan beban kerja yang tinggi, maka Pegawai Dinkes juga harus memiliki dedikasi dan sikap professional dalam menjalankan tugasnya. Oleh sebab itu, untuk menjaring Pegawai yang memiliki kualifikasi

dilakukan *test rekrutment* pegawai yang dilakukan oleh panitia khusus. Terhadap Pegawai tersebut secara berkesinambungan dilakukan pendidikan, pelatihan, dan penyegaran untuk meningkatkan integritas, kompetensi, profesionalisme, motivasi dan *teamwork*.

## **B. Hasil Penelitian**

### **1. Aspek Kelembagaan**

Suatu organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Pendekatan tujuan organisasi dibentuk dengan maksud mencapai tujuan. Tujuan dan sasaran tidak hanya terkait kepentingan individu dan kepentingan kelompok namun terkait kepentingan organisasi. Keberhasilan organisasi mempertimbangkan sasaran organisasi tetapi mekanisme mempertahankan diri dan mengejar sasaran.

“Hasil wawancara dengan Pegawai di Dinas Kesehatan Bireuen mengatakan bahwa dalam pelaksanaan kegiatan Dinas Kesehatan tidak memerlukan pengembangan organisasi yang baru, system pengelolaan administrasi, termasuk pengarsipan sudah diterapkan di Dinas Kesehatan dan sudah memenuhi standar, system, prosedur dan mekanisme kerja tidak memboroskan sumber daya, energi dan waktu, pedoman pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan di Dinas Kesehatan sudah mengacu pada SOP (standar operasional prosedur) dan standar pelayanan yang ditetapkan pemerintah” (wawancara tanggal 26 maret 2015).

Sasaran penataan kelembagaan didefinisikan sebagai keadaan/ kondisi yang ingin dicapai organisasi. Efektivitas organisasi sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Kondisi penataan kelembagaan di Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen dinilai telah memenuhi harapan.

## 2. Aspek Ketatalaksanaan

Tujuan dari aspek ketatalaksanaan adalah mewujudkan tata laksana yang ringkas/ simpel, efektif dan transparan serta memberi pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ketatalaksanaan diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, singkat dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi Pemerintah. Manajemen modern adalah manajemen dengan bertumpu pada beberapa landasan pemikiran seperti, konsep sistem, analisis keputusan, pentingnya faktor manusia, serta tanggung jawab sosial manusia dalam organisasi. Manajemen modern juga masih tetap bersumber pada pemikiran yang terbaik dari manajemen tradisional.

“Pegawai di Dinas Kesehatan mengatakan tingkat efektifitas dan efisiensi Dinas Kesehatan dalam melaksanakan tugas sudah sesuai sebagian peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan tugas pokok sudah dijalankan, Sudah terdapatnya berbagai petunjuk teknis yang dikoordinasi oleh setiap bagian tugas, standar yang diterapkan sudah sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM), hubungan kerja dengan pelaksana pelayanan di tingkat dasar terjalin kerjasama yang baik dan saling berinteraksi” (wawancara tanggal 31 maret 2015).

## 3. Aspek Sumber Daya Manusia (SDM)

“Hasil wawancara dengan Pegawai Dinas Kesehatan dalam menempatkan pegawai sudah melihat kualifikasi dan kompetensi dasar yang dimiliki pegawai sebelum ditempatkan pada bidang tertentu, proses rekrutment, seleksi di Dinas Kesehatan Bireuen melalui tes PNS yang dilaksanakan oleh Pemerintah setempat, Dinas Kesehatan Bireuen juga melakukan pendidikan dan pelatihan ketrampilan kepada Pegawai sebelum ditempatkan pada bagian tertentu serta sistem pembagian tugas kepegawaian disesuaikan dengan jabatan dan kompetensi” (wawancara tanggal 1 April 2015).

Penataan SDM dalam proses reformasi birokrasi di Dinkes Bireuen dapat diartikan sebagai bentuk pendekatan manajemen sumber daya manusia untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan fungsi kelembagaan dan fungsi

ketatalaksanaan. Dalam perspektif reformasi birokrasi, pendekatan ini dilakukan dalam rangka menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi permasalahan sumber daya manusia dalam birokrasi. Dengan demikian, persoalan implementasi reformasi birokrasi dilingkungan Dinkes Bireuen mengacu pada tantangan manajemen sumber daya manusia.

#### 4. Aspek Akuntabilitas

“Hasil wawancara dengan Pegawai di Dinas Kesehatan bahwa dalam melaksanakan program kerja yang ditetapkan di Dinas Kesehatan pimpinan langsung yang turun keunit-unit kerja, kebijakan yang diambil pada pengambilan sebuah keputusan oleh pimpinan sudah disesuaikan dengan visi dan misi Dinas Kesehatan yang ingin dicapai, mensosialisasi kebijakan suatu informasi kepada masyarakat hanya melalui media penyuluhan yang langsung dengan masyarakat, cara pencapaian sasaran suatu program atas suatu keputusan yang telah dibuat dengan mengagendakan rapat konsolidasi perkembangan pelaksanaan program” (wawancara tanggal 2 april 2015).

Pelaksanaan akuntabilitas dan sudah sesuai dengan yang diharapkan. Pelaksanaan reformasi birokrasi pada Dinkes Bireuen adalah meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Peran pimpinan dalam pelaksanaan program sangat aktif ini ditandai dengan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pimpinan disesuaikan dengan visi dan misi yang ingin dicapai oleh Dinas Kesehatan. Perbaikan yang diperlukan adalah perlunya peningkatan kualitas laporan akuntabilitas kinerja, perlunya dibangun sistem yang mampu mendorong tercapainya kinerja organisasi yang terukur.

Dalam konteks ini, kinerja organisasi yang terukur mengacu pada persoalan bagaimana akuntabilitas kinerja itu diaktualisasikan secara transparan, konsisten dan konsekuen.

## 5. Pelayanan

Seluruh unit kerja organisasi di tingkat Kabupaten/ Kota diharapkan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing secara terarah, terpadu, efektif dan efisien sesuai kebutuhan organisasi.

“Berdasarkan hasil wawancara pada Pegawai Dinas Kesehatan Bireuen pelayanan yang diselenggarakan pada Dinas kesehatan belum sepenuhnya dapat dikatakan baik salah satu indikator yang dapat dilihat yaitu karena Dinas Kesehatan dalam memberikan pelayanan belum bisa menilai apakah pelayanan yang diberikan adil dan maksimal kepada pengguna jasa pelayanan karena tidak terdapat indikator khusus untuk mengetahui hal tersebut, pihak Dinas Kesehatan juga belum mengetahui keinginan dan harapan dari pengguna jasa”( wawancara tanggal 7 April 2015).

Peran Pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari Warga Negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Pelayanan publik harus responsive terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Ukuran keberhasilan kualitas pelayanan tidak terletak pada selera dan kepentingan pihak penyediaan layanan, tetapi justru terletak pada kebutuhan dan harapan pihak penerima layanan. Pihak penerima layanan akan merasa puas apabila kebutuhannya terpenuhi sesuai dengan harapannya. Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan. Kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan pelanggan.

## 6. Kendala dalam Proses Reformasi Birokrasi

“Hasil wawancara yang dilakukan dengan Pegawai Dinas Kesehatan, juga menjelaskan terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan Implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen yaitu kurangnya teknologi informasi dan komunikasi, penggajian dengan tingkat struktural yang sama akan mendapatkan gaji yang sama tanpa melihat tingkat produktivitas, kerajinan dan kedisiplinan. Sistem remunerasi yang diharapkan adalah pemberian imbalan berdasarkan tingkat tanggung jawab dan pekerjaan yang diemban, tidak terdapatnya sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa pelayanan”(wawancara tanggal 8 April 2015).



Pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi dalam proses Pemerintahan akan meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan kinerja di Dinkes Bireuen. Oleh karena itu pada era globalisasi, teknologi informasi dan komunikasi memegang peranan penting dalam pelaksanaan tugas Pemerintahan. Kedepannya, Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen dapat membuat suatu program berbasis komputerisasi, yakni Sistem Manajemen Kinerja (SMK) yang diharapkan dapat menjadi peluang terbaik untuk mengatasi permasalahan dan kesulitan koordinasi yang saat ini sedang dialami. Namun penggunaan teknologi ini perlu uji coba, dan hal tersebut yang menjadi tugas bersama Pegawai-pegawai Dinkes Bireuen dalam memberikan inovasi dan ide-ide untuk pengembangan teknologi komunikasi berbasis komputer. Keterbatasan dana, adalah hal yang sangat mendasar dibutuhkan pada setiap program kegiatan sebuah lembaga Pemerintahan. Dinkes Bireuen sebagai SKPD Pemerintahan dapat mengajukan kebutuhan dana pada Pemerintah Daerah jauh sebelum program kegiatan dilaksanakan, sehingga jumlah kebutuhan dana sesuai dengan target Dinkes dapat dialokasikan pada anggaran tahunan Pemerintah Daerah.

Keterbatasan Dana yang dimiliki Dinkes Bireuen dalam pantauan peneliti merupakan kendala yang paling besar, ini sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan peneliti pada Pegawai Dinkes termasuk para Pejabat Struktural mulai dari Kadis, Kabid, Kasie bahkan sampai ke tingkat staf, rata-rata memberikan jawaban yang sama menjawab bahwa dana atau kurangnya biaya adalah kendala paling utama. Dalam kaitannya dengan implementasi reformasi birokrasi pada

Dinkes Kabupaten Bireuen pada dasarnya tidak dapat diberikan penilaian yang baik karena kurangnya dukungan dana tidak dapat terlaksananya kegiatan dengan sempurna. Sistem penggajian tidak dilakukan dengan sistem remunirasi. Dengan kata lain penggajian dengan tingkat struktural yang sama akan mendapatkan gaji yang sama tanpa melihat tingkat produktivitas, kerajinan dan kedisiplinan. Sistem remunirasi yang diharapkan adalah pemberian imbalan berdasarkan tingkat tanggung jawab dan pekerjaan yang diemban. Tidak terdapatnya sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa dan tidak terdapatnya indikator untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan.

## C. Pembahasan

### 1. Aspek Kelembagaan

Penataan kelembagaan diartikan sebagai penataan penyelenggaraan Pemerintahan Negara dalam mewujudkan *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik). Perubahan atau penataan kelembagaan dikenal dengan *reinvention*, yaitu transpormasi dasar sistem Pemerintahan dan organisasi Pemerintahan untuk meningkatkan efektifitas, efesiensi, kemampuan beradaptasi dan berinovasi Sedarmayanti(2010:-323). Reformasi penyelenggaraan Pemerintahan Negara diharapkan dapat mengarah kepada tiga dimensi *restrukturisasi*, *revitalisasi* dan *refungsionalisasi*. Reformasi kelembagaan penyelenggaraan Pemerintahan dilakukan untuk membentuk organisasi Pemerintahan yang benar-benar dapat memenuhi ketentuan kebutuhan masyarakat diantaranya pelayanan lebih cepat, lebih murah dan lebih berkualitas.

Program penataan kelembagaan terdiri atas berbagai aspek yang menjadi pendukung bagi pelaksanaan tugas dan wewenang Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen. Hal yang menjadi penting adalah bagaimana partisipasi segenap unsur Kepegawaian dalam upaya penataan kelembagaan itu sendiri. Sasaran penataan kelembagaan didefinisikan sebagai keadaan/ kondisi yang ingin dicapai organisasi. Kondisi penataan kelembagaan di Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen dinilai telah memenuhi harapan. Tujuan dan sasaran ini tidak hanya terkait dengan kepentingan individu dan kepentingan kelompok namun terkait juga dengan kepentingan organisasi. Dalam konteks inilah penataan kelembagaan Dinas kesehatan Bireuen hendaknya dapat diformulasikan dan diimplementasikan untuk mendukung tercapainya tujuan dan sasaran reformasi birokrasi di lingkungan Dinkes Bireuen. Penyelenggaraan tugas dan fungsi sudah mengacu kepada Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Standar Pelayanan. SOP dan standar pelayanan yang telah ditetapkan walaupun belum sepenuhnya dijadikan acuan dan dilaksanakan dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari, melihat terdapat beberapa kegiatan yang mendadak dan harus dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan prima di bidang kesehatan kepada masyarakat. Untuk mencapai harapan tersebut maka perlu ditetapkan SOP dan standar pelayanan agar dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari dapat berjalan secara optimal dikarenakan tugas-tugas yang dinamis bisa berubah-ubah setiap saat dapat lebih dioptimalkan, dengan demikian diharapkan terwujud koordinasi yang baik dan jelas diantara unit kerja, sehingga seluruh kegiatan secara keseluruhan dapat

berlangsung secara tertib dan terukur serta pelaksanaan kinerja sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) dapat berjalan lebih baik lagi ke depannya.

## **2. Aspek Ketatalaksanaan**

Tujuan dari aspek ketatalaksanaan adalah mewujudkan tata laksana yang ringkas/ simpel, efektif dan transparan serta memberi pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ketatalaksanaan diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, singkat dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi Pemerintah. Manajemen modern adalah manajemen dengan bertumpu pada beberapa landasan pemikiran seperti, konsep sistem, analisis keputusan, pentingnya faktor manusia, serta tanggung jawab sosial manusia dalam organisasi. Manajemen modern juga masih tetap bersumber pada pemikiran yang terbaik dari manajemen tradisional.

Tingkat efektifitas dan efisiensi di Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen sedang karena sebagian peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan tugas pokok sudah dijalankan sebagaimana mestinya. Sudah terdapatnya berbagai petunjuk teknis yang dikoordinasi oleh setiap bagian tugas, standar yang diterapkan sudah sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM), penyusunan standar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat belum sepenuhnya memperoleh partisipasi dari masyarakat, hubungan kerja dengan pelaksana pelayanan di tingkat dasar terjalin kerjasama yang baik dan saling berinteraksi. Dapat disimpulkan penataan ketatalaksanaan sudah berjalan dengan baik.

Anwar (2012:-1) mengemukakan bahwa administrasi Negara atau *Public Administrator* sebagai segala kegiatan atau proses untuk mencapai tujuan Negara yang telah ditentukan, yaitu kegiatan yang dilakukan dalam suatu Negara dari tingkat Pemerintahan yang terendah sampai yang tertinggi dalam suatu Negara, oleh karena itu administrasi Negara mencakup berbagai aspek kegiatan termasuk proses suatu “*spesies*” dalam lingkungan Pemerintahan yang mempunyai makna sebagai kegiatan manusia yang saling berkaitan dengan lainnya.

Keberhasilan penataan ketatalaksanaan Administrasi dan Manajemen Dinkes Bireuen hendaknya meliputi:

1. Mekanisme/ sistem kerja *internal*
2. Prosedur kerja
3. Hubungan kerja *eksternal*
4. Perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian
5. Pengelolaan sarana dan prasarana kerja
6. Administrasi perkantoran
7. Pemantauan teknologi informasi
8. Pengelolaan kearsipan yang handal

Kebijakan ketatalaksanaan diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, pendek jaraknya dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan Instansi Pemerintah. Manajemen modern adalah manajemen dengan bertumpu pada beberapa landasan pemikiran seperti, konsep sistem, analisis keputusan, pentingnya faktor manusia serta tanggung jawab sosial manusia dalam organisasi. Manajemen modern juga masih

tetap bersumber pada pemikiran yang terbaik dari manajemen tradisional. Dengan demikian diharapkan bahwa pada akhirnya implementasi reformasi birokrasi di Dinkes Bireuen diharapkan dapat mengembangkan suatu sistem manajemen modern dan professional dalam menyelenggarakan pelayanan Dinkes yang berkualitas dan mampu memenuhi kebutuhan dan harapan para penerima layanan.

### **3. Aspek Sumber Daya Manusia (SDM)**

Penataan sumber daya manusia di Dinas Kesehatan menjadi mudah karena adanya pengujian khusus dibidang masing- masing sebelum ditempatkan dibagian tertentu. Proses rekrutment dan seleksi pegawai dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan melalui rekrutment PNS. Dinas Kesehatan juga melakukan pendidikan dan pelatihan sebelum ditempatkan dibagian tertentu. Sistem pembagian tugas kepegawaian disesuaikan dengan jabatan dan kompetensi dasar yang dimiliki pegawai.

Penataan SDM dalam proses reformasi birokrasi di Dinkes Bireuen dapat diartikan sebagai bentuk pendekatan manajemen sumber daya manusia untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan fungsi kelembagaan dan fungsi ketatalaksanaan. Dalam perspektif reformasi brokrasi, pendekatan ini dilakukan dalam rangka menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi permasalahan sumber daya manusia dalam birokrasi. Dengan demikian, persoalan penerapan reformasi birokrasi dilingkungan Dinkes Bireuen mengacu pada tantangan manajemen sumber daya manusia.

Manajemen personalia, atau manajemen sumber daya manusia menurut Anwar (2012:-3) adalah penarikan, penyelesaian, pengembangan, pemeliharaan

dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun tujuan organisasi. Nawawi (2011:-2) mengemukakan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah proses pendayagunaan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi, agar potensi fisik dan psikis yang dimilikinya berfungsi maksimal bagi pencapaian tujuan organisasi (perusahaan).

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan diperoleh pemahaman konseptual bahwa manajemen sumber daya manusia adalah proses pengelolaan sumber daya individu-individu dalam organisasi yang meliputi penarikan, penyelesaian, pengembangan, pemeliharaan dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi dan tujuan individu yang bekerja dalam organisasi. Dalam pemahaman konseptual inilah diperoleh pemahaman bahwa salah satu tahapan penting manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan sumber daya manusia (*human resource planning*) termasuk bagaimana perencanaan sumber daya manusia itu diterapkan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut UU No.23/ 2014 Pasal 1 adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efektifitas, efisiensi dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian kesejahteraan dan perhatian. Tujuan manajemen PNS adalah menjamin penyelenggaraan tugas Pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna dengan dukungan PNS yang professional, bertanggung jawab, jujur, adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan

sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja. Inti penataan sumber daya manusia dan Aparatur adalah: penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi sistem, pendidikan dan latihan yang efektif, standarisasi dan peningkatan kinerja, pola karier yang jelas dan terencana.

#### 4. Aspek Akuntabilitas

Kinerja organisasi yang terukur mengacu pada persoalan bagaimana akuntabilitas kinerja itu diaktualisasikan secara transparan, konsisten dan konsekuen. Asas akuntabilitas inilah yang harus dimengerti setiap Pegawai Dinkes Bireuen sebagai Aparatur Negara. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* inilah yang menunjukkan keberhasilan implementasi reformasi birokrasi.

Secara umum prinsip *Good Governance* yang dikenal publik mencakup desentralisasi, partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi pada konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas dan visi strategis. Dalam konteks ini, menurut penulis perlu ditambahkan satu lagi prinsip *Good Governance* agar sesuai dengan kebudayaan masyarakat Indonesia yang agamis, yakni prinsip amanah. Mengapa prinsip ini perlu dimasukkan menjadi salah satu elemen *Good Governance* untuk mewujudkan *Good Governance*, karena seluruh jabatan publik yang dijabat oleh para pejabat publik itu sesungguhnya adalah



amanah publik yang harus diterima dengan kesadaran, komitmen dan integritas untuk mengaktualisasikannya secara konsisten dan konsekuen menurut ukuran-ukuran moralitas sebagaimana layaknya pihak yang menerima amanah.

Aktualisasi jabatan publik secara konsisten dan konsekuen menurut ukuran-ukuran moralitas inilah yang dimaksud sebagai pengejawantahan prinsip amanah. Dalam konteks ini, jabatan publik apapun yang diterima oleh Aparatur atau Pejabat publik sesungguhnya mengandung sederetan tuntutan dan sejumlah tantangan yang menghendaki agar pejabat publik itu bersikap amanah sesuai amanah yang tertuang dalam sumpah jabatan serta ketentuan hukum yang mengatur fungsi jabatan tersebut. Apabila prinsip amanah ini dapat diaktualisasikan secara utuh, konsisten dan konsekuen, apapun resikonya maka prinsip *Good Governance* lainnya menjadi tidak terlalu sulit untuk diaktualisasikan. karena orang yang bersikap amanah adalah orang yang rendah hati, jujur dan bersikap melayani kepada siapa saja yang bersentuhan dengan pelaksanaan fungsi jabatannya.

Dengan memahami, menghayati dan mengejawantahkan prinsip-prinsip *Good Governance* yang demikian itu ke dalam dinamika pelaksanaan fungsi jabatannya, maka dengan sendirinya seorang Pejabat publik tentu dapat menjadi kontributor bagi terbentuknya *Good Governance* dilingkungan tugasnya. Jika sebagian besar pejabat publik juga dapat mengaktualisasikan seluruh prinsip *Good Governance* secara konsisten dan konsekuen, maka tidak sulit untuk merealisasikan *Good Governance*. Pandangan inilah yang perlu diaktualisasikan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen.

Akuntabilitas Pegawai Negeri adalah salah satu nilai kunci demokrasi barat. Di dalam perspektif yang lebih luas akuntabilitas adalah bagian daripada identitas administrasi yang terletak pada administrasi publik nasional, peradilan, perusahaan swasta, asosiasi atau kelompok. Dalam setiap lingkungan administrator adalah pelaksana, bukanlah atasan. Identitas ini menciptakan kewajiban untuk dapat bertanggung jawab dari tindakan seseorang pada pimpinan.

Dari sisi *intern* seseorang, akuntabilitas merupakan pertanggung jawaban orang tersebut kepada Tuhannya. Akuntabilitas ini meliputi pertanggung jawaban sendiri mengenai segala sesuatu yang dijalankannya, hanya diketahui dan dipahami oleh dia sendiri. Oleh karena itulah akuntabilitas *intern* ini disebut juga sebagai akuntabilitas spiritual. Dari sisi *ekstern*, akuntabilitas seseorang adalah akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas *ekstern* mencakup pemborosan waktu, pemborosan sumber dana, dan sumber-sumber daya Pemerintah yang lain, kewenangan dan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah.

Akuntabilitas *eksternal* lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia memang sudah jelas. Kontrol dan penilaian *eksternal* sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja. Seorang atasan akan memantau pekerjaan bawahannya serta memberikan teguran apabila terjadi penyimpangan. Dalam konteks inilah, maka pelaksanaan sistem akuntabilitas di lingkungan Dinas Kesehatan perlu dilakukan secara terintegrasi dengan menerapkan pola kepemimpinan yang efektif untuk memandu dan

mengarahkan akuntabilitas kinerja individu, kelompok dan akuntabilitas kinerja organisasi.

## 5. Pelayanan Umum

Seluruh unit kerja organisasi di tingkat Kabupaten dan Kota diharapkan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing secara terarah, terpadu, efektif dan efisien sesuai kebutuhan organisasi. Pelayanan yang diselenggarakan pada Dinas kesehatan belum sepenuhnya dapat dikatakan baik. Berbeda dengan produk pelayanan barang yang mudah dinilai kualitasnya, produk pelayanan jasa tidak mudah untuk dinilai kualitasnya. Meskipun demikian, antara pelayanan barang dan jasa seringkali bersifat *komplementer* atau saling melengkapi sehingga sulit dipisahkan. Pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak (*intangible*). Meskipun tidak nampak, proses penyelenggaraannya bisa diamati dan dirasakan, misalnya suatu layanan dapat dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyakitkan, murah atau mahal. Kemudian dilihat dari prosesnya, produksi, distribusi dan konsumsi dalam penyediaan layanan jasa berlangsung secara bersamaan.

Birokrasi yang memberikan layanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peran Pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga Negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Pelayanan publik harus responsive terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik.

Segecap aparatur Dinas kesehatan Bireuen dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang prima dan sesuai dengan kebutuhan dan harapan

para penerima layanan. Keberhasilan mewujudkan kinerja pelayanan yang prima tentu hanya mengangkat citra Dinas Kesehatan Bireuen sekaligus juga citra pelayanan publik secara nasional.

Menurut Anwar (2012:-147) ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan.

#### **6. Kendala dalam Proses Reformasi Birokrasi**

Kendala dalam pelaksanaan Implementasi reformasi birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen salah satunya kurangnya teknologi informasi dan komunikasi. Pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi dalam proses Pemerintahan akan meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan kinerja di Dinkes Bireuen. Oleh karena itu pada era globalisasi, teknologi informasi dan komunikasi memegang peranan penting dalam pelaksanaan tugas Pemerintahan. Pesatnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dapat dimanfaatkan guna mewujudkan sistem informasi dukungan teknis dan administrasi yang modern, khususnya dalam rangka koordinasi dalam bentuk komunikasi serta penyediaan data informasi yang cepat, akurat dan lengkap, yang perlukan untuk proses pengambilan keputusan, dan pemantauan pelaksanaan tugas serta penyebar luasan informasi yang berkaitan dalam implementasi reformasi birokrasi.

Kedepannya, Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen dapat membuat suatu program berbasis komputerisasi, yakni Sistem Manajemen Kinerja (SMK) yang diharapkan dapat menjadi peluang terbaik untuk mengatasi permasalahan dan kesulitan koordinasi yang saat ini sedang dialami. Namun penggunaan teknologi ini perlu uji coba, dan hal tersebut yang menjadi tugas bersama Pegawai-pegawai Dinas kesehatan Bireuen dalam memberikan inovasi dan ide-ide untuk pengembangan teknologi komunikasi berbasis komputer.

Keterbatasan dana adalah hal yang sangat mendasar dibutuhkan pada setiap program kegiatan sebuah lembaga Pemerintahan. Dinkes Bireuen sebagai SKPD Pemerintahan dapat mengajukan kebutuhan dana pada Pemerintah Daerah jauh sebelum program kegiatan dilaksanakan, sehingga jumlah kebutuhan dana sesuai dengan target Dinas kesehatan dapat dialokasikan pada anggaran tahunan Pemerintah Daerah.

Keterbatasan dana yang dimiliki Dinkes Bireuen dalam pantauan peneliti merupakan kendala yang paling besar, ini sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan peneliti pada staf dan Pejabat struktural Dinkes termasuk para Pejabat struktural mulai dari Kadis, Kabid, Kasie bahkan sampai ke tingkat staf, memberikan jawaban yang sama. Dalam kaitannya dengan implementasi reformasi birokrasi pada Dinkes Kabupaten Bireuen pada dasarnya tidak dapat diberikan penilaian yang baik karena kurangnya dukungan dana tidak dapat terlaksananya kegiatan dengan sempurna. Selain itu sistem penggajian tidak dapat dilakukan dengan sistem remunerasi. Dengan kata lain penggajian dengan tingkat struktural yang sama akan mendapatkan gaji yang sama tanpa melihat tingkat

produktivitas, kerajinan/kedisiplinan. Sistem remunerasi yang diharapkan adalah pemberian imbalan berdasarkan tingkat tanggung jawab/ pekerjaan yang diemban. Aspek pelayanan, tidak memiliki sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa dan tidak terdapat indikator untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diselenggarakan.

Kualitas pelayanan tidak dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelanggan yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang di berikan, pelanggan seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk, baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

Bagian ini berisikan kesimpulan dan saran yang peneliti berikan terkait dengan hasil penelitian:

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil wawancara dari pihak-pihak terkait maka dapat disimpulkan bahwa

1. Implementasi reformasi birokrasi belum sepenuhnya efektif dikarenakan:
  - a. Dari aspek penataan kelembagaan secara keseluruhan sudah sesuai dengan yang diharapkan dalam sebuah birokrasi
  - b. Dari aspek ketatalaksanaan sudah mewujudkan tatalaksana yang ringkas, simpel, efektif dan transparan dalam memberikan pelayanan prima. karena sebagian peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan tugas pokok sudah dijalankan
  - c. Dari aspek sumber daya manusia, proses rekrutment, seleksi, pelatihan dan pendidikan ketrampilan pelaksanaannya sudah sesuai dengan Undang-undang dan adanya pengujian khusus sebelum ditempatkan pada bidang tertentu
  - d. Dari aspek akuntabilitas, Dinas Kesehatan Bireuen sudah meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi serta kebijakan-kebijakan yang diambil disesuaikan dengan visi dan misi Dinas kesehatan.

- e. Dari aspek pelayanan pelayanan yang diselenggarakan pada Dinas kesehatan belum sepenuhnya dapat dikatakan baik dikarenakan tidak terdapat indikator khusus untuk menilai kepuasan dari masyarakat sebagai penerima pelayanan.
2. Kendala-Kendala yang dihadapi Dinas Kesehatan Bireuen dalam implementasi reformasi birokrasi antara lain:
    - a. Dari aspek penataan kelembagaan Dinas Kesehatan menghadapi kendala dana, fasilitas dan prasarana dalam kegiatan operasional yang dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan
    - b. Dari aspek penataan ketatalaksanaan Dinas Kesehatan mengalami kendala kurangnya teknologi informasi komunikasi, salah satunya belum tersedia system manajemen kerja yang berbasis komputerisasi.
    - c. Dari aspek penataan sumber daya manusia tidak mengalami kendala yang signifikan dikarenakan recruitment, seleksi dan penempatan pegawai disesuaikan dengan kompetensi dasar yang dimiliki.
    - d. Dari aspek akuntabilitas salah satu kendala penggajian tanpa melihat kedisiplinan, produktivitas dan tanggung jawab pekerjaan
    - e. Dari aspek pelayanan, tidak memiliki sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa dan tidak terdapat indikator untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diselenggarakan.



## B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti memberikan sejumlah saran yaitu agar Dinas Kesehatan Bireun dapat lebih efektif dalam melaksanakan program implementasi reformasi birokrasi. Adapun saran-saran yang diberikan adalah:

### 1. Teoritis

Diharapkan kepada Lembaga Pemerintahan terkait untuk melakukan reformasi birokrasi secara terus menerus dan berkelanjutan sehingga masyarakat sebagai penerima pelayanan puas dan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pelayanan yang diselenggarakan.

### 2. Praktis

a. Diharapkan kepada pembuat kebijakan khususnya Bupati anggota DPRD melakukan identifikasi terhadap masalah yang dihadapi yang menghambat terlaksananya implementasi reformasi birokrasi. Menerapkan sistem manajemen kinerja (SMK) yang berbasis komputer, dengan harapan lebih membantu koordinasi dan mempermudah melakukan monitoring dari pimpinan terhadap kinerja pegawai-pegawainya yang merupakan satu bagian penilaian kinerja birokrasi.

b. Diharapkan kepada pembuat kebijakan khususnya Bupati dan DPRD melakukan, pengawasan, rekomendasi, evaluasi terhadap pelaksanaan Implementasi reformasi birokrasi di Lembaga-lembaga Pemerintah apakah sudah berjalan sesuai dengan Perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afadhlal, Ed (2011). *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: P2PLIPI.
- Agus, Pramusint, & Erwan Agus Purwanto, (2010). *Reformasi birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Ahmad, Mohd, Sukri, & Yusoff, Rosman Md. (2012). *Konsep, Teori, Dimensi dan Isu Pembangunan*, Malaysia: Universitas Negeri Malaysia.
- Alifarazmand, (2011). *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategi Keunggulan, Kompetitif*, Yogyakarta: BPFE.
- Amin Widjaya, Tunggal. (2011). *Manajemen Suatu Pengantar*. Jakarta: Rieka Cipta.
- Anwar Prabu Mangakunegara, (2012). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bandung: CV Rosda Karya.
- Arens, Alvin A., dan Loebbecke, James. (2011). *Auditing An Integrated Approach*. Prentice Hall International.
- Arikunto, S. (2010). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Bernardin, John H., & Russel, Joyce E. A, (2012). *Human Resources Management an Experiential Approach*, Singapura: McGraw-Hill, Inc.
- Creswell, John W, (2013), *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, California: Sage publications, Inc.
- Daft, Richard L, (2010). *Organization Theory and Design*. Singapura: South weteran-Cengage Learning.
- David Osburn dan Ted Gabler. (1993) *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: Pustaka Binawan Presindo.
- Dror, Yehezkel. (2013). *Strategies for Administrative Reform*. Netherland: The Hague.

- Dwiyanto,(2011) factor-faktor yang mempengaruhi kinerja balai besar kesehatan keselamatan kerja makasar.Tugas akhir program sarjana.Universitas Makasar
- Hans-Dieter Evers dan Tilman Schiel. (2014). *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hasibuan, Malayu. (2012). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Pengertian, Dasar, Pengertiandan Masalah*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Henry, Nicholas. (2010), *Public Administration and Public Affairs, 9<sup>th</sup> Ed*. Upper Sadle River. New Jersey: Pearson Prentice-Hall..
- Irawan, Prasetyo. (2014). *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: PT GunungAgung.
- (2014). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk ilmu-ilmu Sosial*. Depok: DIA FISIP UI.
- Kurniawan (2012) Implementasi program penanggulangan kemiskinan terpadu oleh pakem (panitia kemitraan) dikelurahan Saigon kecamatan Pontianak Timur Universitas Tanjung Pura Pontianak
- Lubis, Hari S.B., & Husein Martani. (2014), *Pengantar Teori Organisasi: Suatu Pendekatan Makro*, Jakarta: FISIP Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexy, J, (2013). *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mulyana, Deddy. (2013). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial lainnya*. Bandung: Ptremaja Rosdakarya.
- Nawawi, Hadari. (2011), *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada Unversitas Press.
- Neuman, Lawrence W. (2010). *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approach*. Boston: Allyn and Bacon.
- Panggabean, Mutara. (2012). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Galia Indonesia
- Prasetyo, Banbang danLina M. Jammah. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Prasojo, Eko.,& Kurniawan, Teguh. (2012). *Reformasi Birokrasi dan Good Govenance: Kasus Best Practice dari Sejumlah Daerah di Indonesia*.

- Tyson, Shaun dan Tony Jackson. (2010) *Perilaku Organisasi*. Yogyakarta: Andi, Umar, Husein. *Riset Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Tachan (2011) *Teori implementasi kebijakan publik*. UNILA: Tugas akhir Program Sarjana
- Usman, Hasan dkk. (2013). *Metode Penulisan Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Virtanen, Turo. (2013) *Transformational Leadership and Commitment to Concepts Indonesia Knowledge Creation*. Research Paper Helsinki: University of Helsinki.
- Wibowo. (2011). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Fauziah Rasad (2011, 18 februari) "Reformasi Birokrasi Dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi", <http://www.transparansi.or.id/?pilih=lihatpopulerkolom&id=18>.
- Instruksi Presiden Nomor 25 Tahun 2009 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparat Pemerintah kepada masyarakat.
- Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 94/KMK.02/2013 tentang Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan
- Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 56/KMK.01/2012 tentang Pembentukan Tim Reformasi birokrasi Pusat tanggal 16 Januari 2007.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/142/M/P/2/2011 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah
- Menpan: RUU (2014, 9 februari) "Adiministrasi Pemerintahan Prasyarat Reformasi Birokrasi", [http://www.gtzsfgg.or.id/index.php?page=menpan-ruu-administrasi-Pemerintahan-prasyarat-reformasi-birokrasi&hl=en\\_EN](http://www.gtzsfgg.or.id/index.php?page=menpan-ruu-administrasi-Pemerintahan-prasyarat-reformasi-birokrasi&hl=en_EN)
- Mustopadijaya (2010) *Kebijakan Publik, Mantan Ketua LAN periode berjudul,, Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*", yang disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 th 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010– 2014
- Peraturan Gubernur Aceh tentang Roadmap Reformasi Birokrasi Aceh 2013– 2017

- Siagian, Sondang. (2012). *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- (2013). *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara
- Sedarmayanti (2010). *Manajemen sumber daya manusia reformasi birokrasi dan manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: Rafika Aditama
- \_\_\_\_\_. (2010). *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Bandung CV Mandar Maju
- Simamora, Henry (2012), *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: STIE YKPN.
- Silalahi, Bennett N.B. (2013). *Perencanaan Pembinaan Tenaga Kerja Perusahaan*, Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Sinambela (2014) *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinclair, Andrew. (2012) *Jerusalem: The Endless Crusade*. Great Britain :Century, 1995.
- Siagian, Sondang P. (2013) *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syamsuddin Haris. (2012) "Sentralisasi Baru Dalam Birokrasi Lokal Jakarta: P2PLIPI.
- Soesastro, Hadi. (2010), *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad terakhir*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sugiono. (2011). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: CV Alfabeta.
- Sugiono (2011, 20 Januari) Tahapan Analisis Data Penelitian Kualitatif diambil 8 Agustus dari situs <https://bersukacitalah.wordpress.com/2011/tahapan-analisis-data-penelitian>
- Sihabudin Saban Fasmawi (2012) Pendekatan Positivistik, jurnal pengantar hukum Indonesia Good Governand 2012
- Thoha, Miftah. (2011). *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birok Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pedoman Reformasi Birokrasi.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 th 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010– 2014.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Perbendaharaan Negara. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 2011 tentang Kepabeanan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Aceh, perlu Mengatur Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan dalam Rangka Menjamin Pemenuhan hak atas kesehatan penduduk.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 72 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Qanun Aceh Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan dan Pembiayaan Upaya Kesehatan.

Qanun Kabupaten Bireun Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan.

## PEDOMAN WAWANCARA

Nama :

Jabatan :

1. Apakah dinas kesehatan memerlukan pengembangan organisasi (unit baru)?
2. Bagaimana system pengelolaan administrasi termasuk arsip yang diterapkan di Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen?
3. Bagaimana system prosedur dan mekanisme kerja birokrasi pemerintahan apa masih memboroskan sumber daya, energy dan waktu?
4. Bagaimana pedoman pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan pada dinas kesehatan?
5. Bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi Dinas Kesehatan dalam melaksanakan tugas pokok?
6. Bagaimana koordinasi pembagian tugas di Dinas Kesehatan ?
7. Bagaimana pola penyusunan program kerja di Dinas Kesehatan?
8. Bagaimana standar yang diterapkan dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa?
9. Bagaimana hubungan kerja Dinas Kesehatan dengan pelayanan kesehatan di tingkat pelayanan dasar misalnya Puskesmas?
10. Bagaimana penempatan pegawai apa sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi dasar yang dimiliki pegawai?
11. Bagaimana proses recruitment, seleksi pegawai di Dinas Kesehatan Bireuen?
12. Apa yang menjadi dasar pertimbangan jenjang karier kepegawaian yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan?
13. Apakah Dinas Kesehatan melakukan pendidikan dan pelatihan ketrampilan kepada pegawai sebelum ditempatkan di bagian tertentu?
14. Bagaimana system pembagian tugas kepegawaian disesuaikan dengan jabatan dan kompetensi dasar?

15. Bagaimana peran pimpinan dalam melaksanakan program kerja yang ditetapkan di Dinas Kesehatan Kabupaten Bireuen?
16. Bagaimana kebijakan di Dinas Kesehatan sudah sesuai dengan visi dan misi Dinas Kesehatan?
17. Bagaimana evaluasi system kinerja pegawai yang ditetapkan?
18. Bagaimana cara mensosialisasi kebijakan informasi kepada masyarakat?
19. Bagaimana cara mencapai sasaran suatu program atas suatu keputusan yang dibuat?
20. Apakah di Dinas Kesehatan memiliki sarana pengaduan terhadap pengguna jasa?
21. Apakah Dinas Kesehatan memberikan pelayanan yang adil dan maksimal kepada pengguna jasa?
22. Bagaimana cara mengetahui keinginan dan harapan pengguna jasa?
23. Bagaimana implementasi reformasi birokrasi di Dinas Kesehatan menurut bapak/ ibu?
24. Apa permasalahan yang masih perlu diperbaiki, kekurangan yang masih ditemui pada Dinas kesehatan Kabupaten Bireuen?
25. Bagaimana kendala yang dihadapi Dinas Kesehatan dalam penataan kelembagaan?
26. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam menghadapi pengguna jasa?
27. Bagaimana kendala dalam penataan ketatalaksanaan di Dinas Kesehatan Bireuen?
28. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam peningkatan SDM di Dinas Kesehatan?
29. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam penyusunan program kerja di Dinas Kesehatan?



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA**

Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe, Ciputat 15418  
Tlp.021-7415050, Faks.021-7415588

**Biodata**

Nama : Sri Murniyanti

NIM : 500013219

Registrasi Pertama : 30 Juli 2013

Riwayat Pendidikan :

Lulus TK di TK Nusa Indah Matangglumpangdua pada 15 Juni tahun 1989  
Lulus SD di SD Negeri T. Chik Peusangan Matangglumpangdua pada 24 Mei tahun 1995

Lulus SLTP di SLTP Negeri I Peusangan Matangglumpangdua pada 27 Mei tahun 1998

Lulus Sekolah Perawat Kesehatan (SPK) Depkes RI Banda Aceh pada 26 Juni 2001

Lulus S-1 Sarjana Kesehatan Masyarakat (SKM) Muhammadiyah Aceh pada 6 Mei 2006

Lulus Akademi Kebidanan (AKBID) Almuslim pada 5 Desember 2013


Riwayat Pekerjaan :

Tahun 2006 s/d 2015 Sebagai Staf Pengajar di Perguruan Tinggi Swasta di Kabupaten Bireuen

Alamat tetap : Dusun Tgk. Tuha Desa Blang Cot Tunong Kecamatan Jeumpa Kabupaten Bireuen

Telp/ Hp : 085250967038

Banda Aceh, 01 November 2015



Sri Murniyanti  
NIM : 500013219

## Lampiran . Riwayat Hidup

Nama : Sri Murniyanti  
NIM : 500013219  
Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP)  
Tempat/ Tanggal Lahir : Matangglumpangdua/ 02 September 1983


**Riwayat Pendidikan :**

Lulus TK di TK Nusa Indah Matangglumpangdua pada 15 Juni tahun 1989  
Lulus SD di SD Negeri T. Chik Peusangan Matangglumpangdua pada 24 Mei tahun 1995  
Lulus SLTP di SLTP Negeri I Peusangan Matangglumpangdua pada 27 Mei tahun 1998  
Lulus Sekolah Perawat Kesehatan (SPK) Depkes RI Banda Aceh pada 26 Juni 2001  
Lulus S-1 Sarjana Kesehatan Masyarakat (SKM) Muhammadiyah Aceh pada 6 Mei 2006  
Lulus Akademi Kebidanan (AKBID) Almuslim pada 5 Desember 2013

**Riwayat Pekerjaan :**

Tahun 2006 s/d 2015 Sebagai Staf Pengajar di Perguruan Tinggi Swasta di Kabupaten Bireuen

Banda Aceh, 01 November 2015



Sri Murniyanti  
NIM : 500013219