

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi, dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, baik dalam bentuk himbauan, kebijakan dan bahkan seperangkat aturan hukum telah disiapkan pemerintah (daerah), apalagi adanya tuntutan yang cukup deras dari masyarakat sebagai penerima layanan untuk dilakukannya reformasi birokrasi dilingkungan pemerintahan (daerah).

Kecenderungan birokrasi dan birokratisasi pada masyarakat modern benar-benar dipandang memprihatinkan, sehingga digambarkan adanya ramalan mengenai makin menggejalanya dan berkembangnya praktek-praktek birokrasi yang paling rasionalpun tidak bisa lagi dianggap sebagai kabar menggembirakan, melainkan justru merupakan pertanda malapetaka dan bencana baru yang menakutkan yakni munculnya patologi birokrasi. Hal itu dicirikan oleh kecenderungan patologi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan ketrampilan, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal. Birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan

kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan statusquo dan resisten terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan.

Berbagai gerakan reformasi birokrasi yang dialami Negara-negara maju banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Di Indonesia, upaya memperbaiki pelayanan sebenarnya juga telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah, antara lain melalui Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha, dan Perpres Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum¹. Untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, maka telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Pada perkembangan terakhir telah diterbitkan pula Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Seiring dengan berlangsungnya era Otonomi Daerah dengan hadirnya UU No. 22/1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, maka aparatur birokrasi pemerintah daerah berlomba-lomba melakukan

¹ Ramli.A, *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007

pencitraan terutama mengingat dan memperbaiki sistem pelayanan publik². Berlakunya UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang nyata dan luas terhadap peningkatan pelayanan publik yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh masyarakat Indonesia. Pemberian wewenang secara penuh dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam memberikan dan peningkatan kualitas pelayanan.

Selain itu, makna dari desentralisasi bukan hanya sekedar pendelegasian wewenang kepada daerah, melainkan juga momentum dimana birokrasi bisa memaksimalkan kinerja dalam pemberian pelayanan urusan publik yang akan berdampak pada peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi. Karena itu reformasi birokrasi sangat perlu dilaksanakan sebagaimana menurut Peraturan Presiden No 81 Tahun 2010 yang mengatakan bahwa dalam mempercepat tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik, maka dipandang perlu melakukan reformasi birokrasi di seluruh Kementrian/Lembaga/Pemerintah Daerah³. Pada dasarnya Kota Semarang sangat mampu untuk menjadi salah satu kota dengan predikat pelayanan terbaik, namun pada proses pelaksanaannya masih sangat dibutuhkan pengawasan dari berbagai belah pihak demi terwujudnya proses pemerintahan yang optimal baik dari segi pelayanan maupun segi kinerja aparatur negara itu sendiri agar desentralisasi yang baik tercapai dan birokrasi di daerah mampu menjadi contoh dan panutan yang baik bagi masyarakat dan sektor swasta.

² UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³ Dikutip dari http://www.kemenkumham.go.id/attachments/article175perpres81_2010.pdf diakses tanggal 12 April 2016 pukul 11.15 WIB

Konsep desentralisasi yang saat ini digunakan dalam sistem pemberian kekuasaan dan wewenang kepada daerah secara penuh ternyata belum dimanfaatkan secara maksimal, masih banyak pejabat daerah yang kedapatan lalai dalam menjalankan tugas sebagai pelayan masyarakat, belum lagi terlihat dari maraknya pejabat daerah yang menyalahgunakan jabatan publik sehingga banyak dari mereka yang terlibat kasus hukum, maraknya politisasi birokrasi, serta pelayanan daerah yang tidak jelas dan menjadi lahan rebutan pungutan hanya untuk satu produk saja. Kinerja birokrasi yang masih belum maksimal ini yang menjadi gambaran dari belum terciptanya sistem desentralisasi yang optimal.

Memang selama ini birokrasi selalu mendapatkan kesan negatif dari masyarakat karena dinilai lambat dalam merespon keinginan dan perkembangan masyarakat yang sangat pesat. Birokrasi lama yang didesain untuk sangat berhati-hati dan sangat metodologis akan berdampak pada lambatnya proses pelayanan masyarakat, masyarakat memerlukan pelayanan cepat, efisien, tepat waktu dan sederhana, ditambah lagi memasuki era globalisasi yang menuntut segala sesuatunya untuk bekerja efektif dan efisien. Oleh karena itu usaha untuk melaksanakan reformasi birokrasi memang harus segera dilakukan. Gerakan reformasi birokrasi yang menghendaki birokrasi bersifat netralitas politik, transparan, akuntabel, responsif, efektif dan efisien.

Beberapa inisiatif baru yang telah pemerintah lakukan belakangan ini adalah dalam hal pemberian penyaluran pelayanan dasar, peningkatan kapasitas warga, pelaksanaan proyek-proyek untuk mengentaskan kemiskinan, pengembangan ekonomi lokal, penyederhanaan perijinan melalui PPTSP atau BPPT, dan kegiatan lainnya terkait dengan sektor pelayanan publik. Menurut

Fadel Muhammad (2008), reformasi birokrasi melalui *reinventing local government* akan berhasil jika ada inovasi dan terobosan yang berkesinambungan untuk meningkatkan kinerja dan *network* agar perubahan menjadi lebih cepat menyebar dan mendapat dukungan⁴. Salah satu prestasi Kota Semarang yakni Satuan Kerja Perangkat Daerah menerima Penghargaan Pemerintah Daerah Berprestasi Kerja Terbaik Nasional dari Kementerian Dalam Negeri Tjahjo Kumolo kepada Walikota Semarang Hendar Prihadi pada upacara Peringatan Hari Otonomi Daerah Ke 19 di halaman Kantor Kementerian Dalam Negeri Jakarta Pusat, pada April 2015 lalu⁵.

Salah satu tugas pemerintah yang juga sekaligus hak dari warga adalah terselenggaranya pelayanan publik, perizinan merupakan wujud pelayanan publik yang sangat menonjol dalam tata pemerintahan. Dalam relasi antara pemerintah dan warganya seringkali perizinan menjadi indikator untuk menilai apakah suatu pemerintah sudah mencapai kondisi "Good Government" atau belum. Birokrasi perizinan merupakan salah satu permasalahan yang menjadi kendala bagi perkembangan dunia usaha di Indonesia pada umumnya dan khususnya di Kota Semarang. Masyarakat dan kalangan dunia usaha sering mengeluhkan proses pelayanan perizinan oleh pemerintah yang tidak memiliki kejelasan prosedur, berbelit-belit, tidak transparan, waktu pemrosesan yang tidak pasti dan tingginya biaya yang harus dikeluarkan terutama berkaitan dengan biaya-biaya yang tidak resmi.

⁴ Muhammad, Fadel. 2008. *Reinventing Local Government*, Pengalaman dari Daerah. Jakarta: Elex Media Komputindo

⁵ Diakses dari www.otda.kemendagri.go.id, pada tanggal 11 April 2016, pukul 20.10 WIB

Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri menindaklanjuti instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Paket Kebijakan Iklim Investasi dengan meluncurkan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu. Pelayanan perizinan terpadu yang merupakan pelayanan publik yang meliputi semua jenis perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah Kota Semarang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut maka rumusan masalah yang diajukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pelayanan perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang?
2. Bagaimana strategi reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang?

1.3 Tujuan penelitian

Dalam melakukan kegiatan penelitian agar lebih terarah, diperlukan tujuan yang hubungannya sesuai dengan spesialisasi ilmu yang didapat dari perkuliahan. Adapun tujuan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan bagaimana proses pelayanan perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang
2. Untuk menjelaskan bagaimana strategi reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Menambah pengetahuan bagi penulis dan kalangan akademisi mengenai proses pelayanan perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang.

- b. Dapat memberikan sumbangan penulisan mengenai hasil–hasil penelitian yang dilakukan mengenai pelayanan perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang.

2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi yang bermanfaat untuk dijadikan sebagai salah satu referensi dan masukan kepada masyarakat dan aparat birokrasi pemerintah terkait pelayanan perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

Tinjauan pustaka yang penulis sunting dalam penelitian ini diambil dari beberapa sumber penelitian sebelumnya, berikut beberapa tinjauan pustaka yang penulis anggap relevan dengan penelitian tentang reformasi birokrasi di Kota Semarang.

Sebagaimana dilansir oleh Dwiyanto dkk, menurut *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, tingkat indeks *competitiveness* birokrasi kita berada pada urutan terendah dari segi kualitas pelayanan publik dibandingkan dengan 100 negara lain di dunia. Terdapat hampir 40% birokrat yang menjadi responden dalam penelitian itu menyatakan bahwa mereka memiliki pekerjaan lain diluar pekerjaannya sebagai aparatur negara. Kondisi ini secara otomatis mengurangi konsentrasi mereka dalam bekerja sebagai birokrasi sehingga tidak melaksanakan tugasnya dengan baik.

Hasil survey dari berbagai sumber mengatakan bahwa pada pelaksanaan otonomi daerah masih belum menunjukkan hasil berupa peningkatan pelayanan publik yang memuaskan. Hasil penelitian PSKK-UGM pada tahun 2002 terhadap

150 kabupaten/kota di Indonesia dimana penilaian publik di era otonomi daerah mayoritas masih sama saja bahkan ada yang mengatakan lebih buruk⁶.

Pembahasan lain menyebutkan bahwa di Indonesia secara umum reformasi birokrasi merupakan bagian dari tuntutan reformasi secara total yang meliputi aspek politik, ekonomi, hukum, dan sosial. Kemudian yang perlu ditekankan bahwa semangat reformasi yang berawal dari reformasi 1998 yang mencoba memberikan perbaikan terhadap sistem pemerintahan sebelumnya bahkan pada saat kepemimpinan Soeharto, Indonesia mengidap virus Parkinson dan poliferasi dimana dibuat dengan tujuan agar memperkuat kekuasaan yang sedang berlangsung⁷. Kemudian yang terjadi dalam skala Nasional adalah pemberitaan bahwa diantara 33 gubernur, 17 diantaranya tersangkut perkara sehingga harus dinonaktifkan dari jabatannya⁸.

Kemudian penjelasan lain adalah bahwa birokrasi di Indonesia cenderung berkembang kearah “perkinsonian”, dimana terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, melainkan semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Disamping itu terdapat pula kecenderungan terjadinya birokrasi “Orwellian”, yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh

⁶Dwiyanto, Agus dkk., *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2003. Hal. 63

⁷ Thoha, Miftah. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*. Cet kedua. Jakarta: Kencana Penanda Media Grup, 2009

⁸ Kompas Edisi 18 Januari 2011 (Satu Tersangka Setiap Pekan)

birokrasi. Akibatnya birokrasi di Indonesia semakin membesar tetapi cenderung tidak efektif dan efisien⁹.

1.5.1 Kualitas Pelayanan Publik

Dalam Sinambela (2010, hal : 6), secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

1. Transparan

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

2. Akuntabilitas

Pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kondisional

Pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4. Partisipatif

Pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

⁹ Santoso, Priyo Budi, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. 1993. Hal. 41

5. Kesamaan Hak

Pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

6. Keseimbangan Hak Dan Kewajiban

Pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Selanjutnya, jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti :

1. Kinerja (performance)
2. Keandalan (reliability)
3. Mudah dalam penggunaan (easy of use)
4. Estetika (esthetics), dan sebagainya

Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (meeting the needs of customers). Salah satu faktor yang menentukan tingkat keberhasilan dan kualitas perusahaan menurut Lupiyoadi (2001, hal : 147) adalah kemampuan perusahaan dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan. Salah satu pendekatan kualitas pelayanan yang banyak dijadikan acuan dalam riset pemasaran adalah model SERVQUAL (Service Quality) yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry dalam serangkaian penelitian mereka yang

melibatkan 800 pelanggan terhadap enam sektor jasa : reparasi, peralatan rumah tangga, kartu kredit, asuransi, sambungan telepon jarak jauh, perbankan ritel, dan pialang sekuritas disimpulkan bahwa terdapat lima dimensi SERVQUAL sebagai berikut (Parasuraman et al, 1998) :

1. Tangibles, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa. Yang meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lain sebagainya), perlengkapan dan peralatan yang dipergunakan (teknologi), serta penampilan pegawainya.
2. Reliability, atau kehandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan yang berarti ketepatan waktu, pelayanan yang sama, untuk semua pelanggan tanpa kesalahan, sikap yang simpatik, dan dengan akurasi yang tinggi.
3. Responsiveness, atau ketanggapan yaitu suatu kemampuan untuk membantu dan memberi pelayanan yang cepat (responsif) dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas. Membiarkan konsumen menunggu tanpa adanya suatu alasan yang jelas menyebabkan persepsi yang negatif dalam pelayanan.
4. Assurance, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan. Terdiri

dari beberapa komponen antara lain komunikasi (communication), kredibilitas (credibility), keamanan (security), kompetensi (competence), dan sopan santun (courtesy).

5. Emphaty, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen. Dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Abidin (2010, hal : 71) mengatakan bahwa pelayanan publik yang berkualitas bukan hanya mengacu pada pelayanan itu semata, juga menekankan pada proses penyelenggaraan atau pendistribusian pelayanan itu sendiri hingga ke tangan masyarakat sebagai konsumen. Aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan menjadi alat untuk mengukur pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini berarti, pemerintah melalui aparat dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat harus memperhatikan aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan.

1.5.2 Strategi Reformasi Birokrasi

Pelaksanaan reformasi birokrasi di beberapa daerah di Indonesia tidak selalu seperti apa yang diharapkan, masih banyak kendala yang harus dihadapi, seperti yang dikatakan Cepiku dan Mititelu dalam jurnal *Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 3E, bahwa reformasi administrasi publik di negara-negara (seperti Albania dan Rumania) memerlukan agenda yang sangat matang

karena sebelumnya tidak diprioritaskan dan tidak didefinisikan secara jelas dalam hal pelaksanaan yang efektif, meskipun mengacu pada keinginan yang kuat¹⁰.

Oleh karena itu, perlu dipilih dan dikembangkan strategi yang tepat dalam upaya mensukseskan reformasi birokrasi untuk mewujudkan *effective governance* di pemerintah daerah, sebagaimana yang dikatakan Hanh Been Lee bahwa strategi adalah *variable* yang digunakan untuk mengubah reformasi administrasi yang mencakup jenis, cakupan, dan kecepatan reformasi. Strategi diperlukan karena lemahnya agen perubahan, struktur internal lembaga tidak ditujukan untuk perubahan besar serta ruang lingkup dan laju informasi harus dikompromikan¹¹.

Untuk bisa melaksanakan reformasi birokrasi, ada dua strategi yang bisa digunakan, yaitu *Comperhensive Strategy* dan *Incremental Strategy*. Penjelasan mengenai dua strategi tersebut adalah sebagai berikut¹²:

1. *Comperhensive Strategy* adalah suatu cara atau pola yang digunakan oleh suatu lembaga manajerial pusat dalam mengendalikan beberapa bidang cakupan seperti personil, anggaran, dan organisasi. Dalam penerapan strategi ini diperlukan dukungan politik dari penguasa, sedangkan legislatif dan partai politik jarang memberikan dukungan yang memadai. Komitmen politik penguasa diperlukan mengingat seluruh perencanaan reformasi administrasi yang akan dilakukan dibuat dan harus diketahui penguasa, sehingga tujuan yang diinginkan bisa tercapai. Sebagaimana hasil penelitian di beberapa daerah,

¹⁰ Cepiku, Denita dan Cristina Mitelu. 2010. "Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between The Weberian Model and The New Public Mangement" dalam *Transylvanian Review of Administrative Sciences* No. 3E hal. 63.

¹¹ Lee, Hanh Been. 1970. Buereaucratic Model and Administrative Journal. *Development and Change*. Vol. II. No. 3. Hal.13.

¹² *Ibid*, hal 14-16

ditemukan bahwa salah satu faktor pendukung keberhasilan reformasi birokrasi di daerah adalah komitmen dan *political will* kepala daerah.

2. *Incremental Strategy* adalah suatu pendekatan yang melihat reformasi birokrasi secara bertahap dan sebagai rantai yang berurutan, karena reformasi dianggap sebagai salah satu proses. Pendekatan ini juga mengutamakan pelatihan yang tidak hanya melibatkan staf dari badan reformasi tetapi juga orang-orang dari instansi terkait lainnya.

Dari kedua strategi diatas, masing-masing tentu memiliki keunggulan dan keterbatasan, Keunggulan *Comperhensive Strategy* adalah perubahannya lebih menyeluruh dan cenderung dapat dicapai dalam waktu yang singkat daripada *Incremental Strategy*, sedangkan keterbatasannya yaitu membutuhkan perhatian yang lebih banyak baik dari pemerintah maupun lembaga/instansi terkait. Kemudian keunggulan dari *Incremental Strategy* adalah dapat membangun kepercayaan diantara agen reformasi, sedangkan keterbatasannya adalah pendekatan ini bersifat gradual (bertahap) sehingga membutuhkan proses yang lebih panjang. Kedua strategi diatas lebih bersifat makro yang difokuskan pada reformasi birokrasi secara luas.

Selanjutnya Arne F Leemans mengatakan bahwa kecepatan reformasi birokrasi dapat dicapai, terkait strategi, tetapi dikondisikan oleh berbagai faktor, oleh karena itu, waktu, sebagai isu utama strategi dipengaruhi oleh beberapa kondisi diantaranya¹³:

¹³ Leemans, Arne F. tt. "Administrative Reform: An Overview. *Jurnal Development and Change*. Vol. II. No. 3. Hal 127

1. Memiliki rancangan skema reformasi birokrasi yang jelas, termasuk solusi alternatifnya.
2. Tergantung pada kekuatan pemerintah dalam mencari dukungan politik terutama dari birokrat itu sendiri.
3. Pelaksanaan skema reformasi harus dikomunikasikan ke dalam maupun keluar organisasi, mengharuskan anggota dan sub-kelompok organisasi diinformasikan.
4. Perubahan lingkungan sangat menentukan reformasi dapat menjadi efektif.
5. Pelaksanaan skema reformasi lebih moderat

1.6 Operasionalisasi Konsep

Untuk menyatukan pandangan di dalam melihat, serta memahami masalah, maka diperlukan sebuah kesamaan konsep. Konsep yang digunakan penulis masih berseumber pada pemikiran atau teori yang masih bersifat universal. Konsep tersebut dapat dikatakan sebagai suatu definisi singkat dari fenomena atau fakta.

1.6.1 Kualitas Pelayanan

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan(melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyaikepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dantata cara yang telah ditetapkan. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pelayanan publik (public services) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (public services) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga

negara) dari suatu negara kesejahteraan (welfare state). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

1.6.2 Strategi Reformasi Birokrasi

Strategi adalah respon secara terus-menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi. Strategi secara eksplisit merupakan kunci keberhasilan dalam menghadapi perubahan dengan memaksimalkan seluruh sumberdaya yang ada, yang memberikan kesatuan bagi arah dan tujuan organisasi. Konsep strategi yang pertama yaitu dari perspektif apa yang ingin dilakukan oleh suatu organisasi, dan yang kedua adalah apa yang harus dilakukan oleh suatu organisasi.

Strategi reformasi birokrasi merupakan suatu rancangan yang bersifat sistematis, terkonsep, dan memiliki tujuan yang jelas yang dilakukan oleh aparatur negara untuk mewujudkan tujuan bersama yakni perubahan di tubuh birokrasi yang dilakukan secara terus menerus dan bertahap agar tercapainya suatu tata kelola pemerintahan yang baik dalam rangka memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif, dimana penelitian ini dilaksanakan berdasarkan situasi wajar (natural setting) sehingga kerap orang juga menyebutnya sebagai metode naturalistik. Penelitian kualitatif adalah suatu proses ilmiah untuk memahami masalah-masalah manusia dalam konteks sosial dengan menciptakan gambaran menyeluruh dan kompleks yang disajikan, melaporkan pandangan terperinci dari para sumber informasi, serta dilakukan dalam setting yang alamiah tanpa adanya intervensi dari peneliti.¹⁴ Informan sebagai subjek penelitian dalam lingkungan hidup kesehariannya. Untuk itu, para peneliti kualitatif sedapat mungkin berinteraksi secara dekat dengan informan, mengenal secara dekat dunia kehidupan mereka, mengamati dan mengikuti alur kehidupan informan secara apa adanya.

Tujuan dari peneliti kualitatif pada umumnya mencakup informasi tentang fenomena utama yang dieksplorasi dalam penelitian, partisipan penelitian, dan lokasi penelitian. Metode kualitatif merupakan metode dalam penelitian yang memungkinkan peneliti untuk dapat mengkaji individu – individu, mengeksplorasi proses, aktivitas, dan peristiwa – peristiwa, atau mempelajari perilaku – perilaku dari individu – individu atau kelompok – kelompok tertentu¹⁵.

Penelitian ini merupakan rancangan strategi studi kasus. Studi kasus merupakan strategi penelitian di mana di dalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu.

¹⁴ Herdiansyah, Haris. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Salemba Humanika

¹⁵ John w. Creswell. 2013. *Research Design Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 264

Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan peneliti mampu mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan¹⁶.

1.7.2 Peran Peneliti

Peran peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai instrument (alat) penggalian data atau mengumpulkan informasi untuk menjawab pertanyaan – pertanyaan riset yang muncul.

1.7.3 Batasan Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Semarang

2. Objek Penelitian

Objek utama penelitian ini mengenai proses pelayanan perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, yang akan diteliti mencakup upaya, proses, dampak serta faktor pendorong dan penghambat dalam proses pelayanan perizinan.

3. Subjek Penelitian

Subjek utama penelitian ini adalah beberapa aktor yang mengatur, pemegang jabatan, dan birokrat terkait.

4. Informan Penelitian

Dalam penelitian ini, informan dan responden yang diteliti dipilih dengan metode *purposive sampling*. *Purposive sampling* juga dapat

¹⁶ *ibid.* Hal. 20

diartikan sebagai teknik sampling yang digunakan oleh peneliti jika memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam pengambilan sampelnya.

a. Informan untuk wawancara

Peneliti melakukan wawancara tentang upaya reformasi birokrasi di Pemerintah Kota Semarang kepada aktor – aktor kunci di Pemerintah Kota Semarang. Berikut adalah informan yang dinilai cukup kompeten dalam melaksanakan reformasi birokrasi:

Tabel 1.1
Key Informan

Key Informan	Informan Triangulasi
Dra. Sri Martini, MM (Kepala BPPT Kota Semarang)	Tri Mulyono (Tribun Jateng ,Media)
Ratna Dewanti, S.T, M.T (Kabid Perizinan Kesmas & Lingkungan)	Widi Nugroho (Direktur LSM PATTIRO Semarang)
MA. Djazuli, S.H, M.Hum (Kabid Perizinan Perekonomian)	Nugroho Dwi Adiseno, Suara Merdeka (Suara Merdeka, Media)
R. Wing Wiyarso PJ, S.Sos, M.Si (Kabid Perizinan Pembangunan)	Eko Haryanto, (Sekreratis KP2KKN Jawa Tengah, LSM)
Diah Arum, S.Sos (Kasub Perencanaan & Evaluasi)	Wibowo Prasetyo, (Jawa Pos Radar Semarang, Media)

Kemudian tambahan informan menggunakan metode teknik *Snowballing* setelah melakukan wawancara mendalam.

b. Dokumen

Peneliti membaca dan mencermati dokumen-dokumen tertulis, seperti peraturan-peraturan, laporan, arsip, berita, dan catatan-catatan yang berhubungan dengan penelitian.

5. Proses Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada upaya reformasi birokrasi yang dilakukan di Pemerintah Kota Semarang yang mencakup upaya, dampak, serta faktor pendukung dan penghambat dari upaya reformasi.

1.7.4 Pertimbangan-Pertimbangan Etis Penelitian

Masalah etis dalam proses konseptualisasi penelitian kualitatif perlu dipertimbangkan, seperti masalah-masalah etis yang akan dialami peneliti dalam pengumpulan data dari atau tentang orang-orang yang terlibat langsung dalam proses penelitian¹⁷. Pertimbangan etis ini dibutuhkan karena peneliti harus memproteksi para partisipan seperti informan penelitian, membangun kepercayaan dari para partisipan penelitian, berusaha jujur dalam penelitian, dan mencegah kelalaian dan kecerobohan yang dapat mencemari nama organisasi atau instansi yang berkaitan. Peneliti harus memiliki kewajiban untuk menghormati hak-hak, kebutuhan-kebutuhan, nilai-nilai, dan keinginan-keinginan para informan. Dalam konteks pertimbangan etis ini, penelitian studi kasus menjadikan pertimbangan etis semakin menonjol. Di mana di dalam penelitian studi kasus peneliti harus bertemu langsung, wawancara langsung atau tidak langsung, dan menggali isu-isu, informasi-informasi yang dianggap sensitif demi menunjang objektivitas hasil penelitian.

Untuk itulah, diperlukan pola proteksi terhadap hak-hak informan, diantaranya:

¹⁷ *ibid.* Hal. 130

1. Sasaran penelitian harus disampaikan secara verbal dan tulisan sehingga sasaran tersebut dapat dipahami dengan jelas oleh informan, termasuk deskripsi mengenai bagaimana data yang nanti sudah terkumpul akan dimanfaatkan dan untuk keperluan apa.
2. Izin tertulis untuk melakukan penelitian tersebut harus diperoleh dari informan.
3. Transkripsi wawancara secara harfiah (kata demi kata) dan interpretasi serta laporan tertulis harus dibuat dan diberikan kepada informan.
4. Hak-hak, keinginan-keinginan, dan harapan-harapan informan harus dipertimbangkan terlebih dahulu ketika akan dibuat pilihan-pilihan tentang pelaporan data penelitian.
5. Keputusan akhir yang terkait dengan anonimitas informan selebihnya diserahkan pada informan sendiri.

1.7.5 Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data dari penelitian ini berupa kata-kata tertulis hasil penelitian dan wawancara. Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

1. Data Primer, yaitu data yang didapat dari sumber utama yang langsung diperoleh dari peneliti. Untuk mendapatkan data primer, dalam penelitian ini dilakukan dengan cara wawancara.
2. Data Sekunder, yaitu semua data yang diperoleh dari sumber kedua, seperti studi kepustakaan yaitu pengumpulan data dari buku-buku yang menjadi referensi, laporan-laporan, dan studi literatur lainnya yang menjadi acuan sesuai dengan objek penelitian dan permasalahan.

1.7.6 Metode Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang dipilih dalam penelitian lapangan adalah dengan metode Triangulasi sebagai berikut¹⁸:

1. Wawancara Kualitatif

Kegiatan mengumpulkan data yang dilakukan dengan komunikasi dan berinteraksi langsung dengan sumber yang sesuai dengan persoalan yang diteliti. Peneliti akan melakukan wawancara langsung berhadapan (*face to face interview*) dengan subjek penelitian, atau mewawancarai dengan telepon, atau terlibat dalam wawancara kelompok (*focus group interview*). Wawancara seperti ini memerlukan pertanyaan-pertanyaan yang tidak terstruktur dan bersifat terbuka untuk membuka pandangan baru dari para subjek penelitian. Wawancara yang akan dilakukan tentang upaya reformasi birokrasi di Kota Semarang, khususnya dalam peningkatan pelayanan publik yang mencakup upaya, dampak, dan faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam upaya reformasi tersebut.

2. Observasi Kualitatif

Kegiatan yang didalamnya peneliti turun langsung ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas yang terjadi di lokasi penelitian. Perilaku dan aktivitas-aktivitas yang diamati oleh peneliti lebih menekankan pada bagaimana dampak dari diberlakukannya upaya reformasi birokrasi tersebut.

¹⁸ *ibid.* Hal. 267

3. Studi Dokumentasi Kualitatif

Kegiatan mengumpulkan data yang bersumber dari dokumen privat (buku harian, surat, e-mail), peraturan dan kebijakan, buku akademis, atau dokumentasi publik (koran, makalah, laporan kantor) serta referensi lain yang sesuai dengan bidang yang diteliti.

1.7.7 Prosedur Perekaman Data

Pada bagian ini peneliti merencanakan perekaman data penelitian yang bertujuan untuk mengidentifikasi data yang akan direkam dan prosedur-prosedur yang akan digunakan dalam perekaman data.

1. Prosedural perekaman data wawancara kualitatif

Penelitian merekam informasi dari partisipan dengan menggunakan catatan tangan dan rekaman suara. Catatan-tangan diperlukan karena dikhawatirkan hasil dari rekaman suara menjadi korup, rusak, atau gagal. Prosedur dalam perekaman data wawancara kualitatif yang akan dilaksanakan oleh peneliti mengandung komponen-komponen berikut¹⁹:

- a. Judul (tanggal, waktu, lokasi, pewawancara/peneliti, yang diwawancarai/ partisipan).
- b. Instruksi-Instruksi yang harus diikuti oleh partisipan agar prosedur-prosedur wawancara dapat berjalan lancar (seperti, aturan menjawab, bahasa yang digunakan,dll).
- c. Pertanyaan-pertanyaan. Peneliti akan memulai dengan pertanyaan yang bersifat awalan (*ice-breaker*) kemudian akan diikuti dengan

¹⁹ *ibid.* Hal. 271

8-10 pertanyaan yang menjadi subpertanyaan-subpertanyaan dari rumusan masalah penelitian, kemudian diikuti pertanyaan-pertanyaan penutup (seperti, “Siapa yang harus saya kunjungi untuk memepelajari lebih lanjut mengenai topik ini?”)

- d. Proses penjajakan/pemeriksaan dengan mengulang beberapa pertanyaan, tujuannya adalah untuk meminta partisipan menjelaskan gagasan-gagasan mereka lebih detail atau untuk menguraikan lebih rinci tentang gagasan partisipan
- e. Waktu tunda selama wawancara untuk merekam/mencatat tanggapan dari partisipan
- f. Ucapan terimakasih kepada orang yang diwawancari atas waktu yang diluangkan untuk wawancara.

2. Prosedural Perekaman Data Observasi Kualitatif

Peneliti akan melaksanakan observasi kualitatif di Pemerintah Kota Semarang, serta di beberapa lokasi strategis penelitian. Observasi kualitatif ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana dampak dari reformasi birokrasi. Prosedur dalam perekaman data observasi kualitatif yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini yaitu²⁰ :

- a. Menggunakan satu lembar kertas dengan garis pemisah untuk membedakan catatan-catatan deskriptif dengan catatan-catatan refleksif. Kolom catatan-catatan deskriptif berisi mengenai partisipan, rekontruksi dialog, deskripsi mengenai *setting* fisik, catatan tentang peristiwa dan aktivistas tertentu. Sedangkan kolom

²⁰ *Ibid.*

catatan-catatan refleksif berisi keterangan tentang spekulasi, perasaan, masalah, gagasan, dugaan, kesan, dan prasangka.

- b. Menambahakan catatan khusus apabila diperlukan.
- c. Peneliti menyertakan informasi demografis dalam lembar observasi ini. Informasi demografis berisi tanggal dan waktu, dan lokasi di mana peneliti saat itu berada.

3. Prosedur Perekaman Data Dokumen Kualitatif

Untuk data dokumen atau materi-materi visual, peneliti merekam/mencatat sesuai keinginan peneliti, yakni dengan merefleksikan informasi mengenai dokumen tersebut atau materi-materi lainya serta gagasan inti dalam dokumen itu.

1.7.8 Analisis dan Interpretasi Data

Hal-hal yang terdapat dalam analisis data kualitatif merupakan data yang bersifat kata-kata, bukan merupakan angka. Data dikumpulkan dengan beraneka ragam cara (observasi, wawancara, intisari dokumen, pita rekam), dan biasanya diolah sebelum siap dituangkan (proses pencatatan, transkrip, pengetikan, penyuntingan atau alih tulis). Data yang nantinya akan dianalisis adalah data dari hasil wawancara kualitatif dan studi dokumentasi kualitatif tentang upaya reformasi organisasi pemerintahan (birokrasi) dalam pengelolaan pelayanan publik. Analisis data kualitatif yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini menggunakan pendekatan linear dan hirarkis dari John W. Cresswell yang dijabarkan sebagai berikut²¹ :

²¹ *Ibid.* Hal. 276

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis.

Langkah ini melibatkan transkrip wawancara, men-*scanning* materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.

2. Membaca keseluruhan data.

Langkah pertama ialah membangun gagasan umum atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan. Gagasan umum apa yang terkandung di dalam perkataan informan? Bagaimana nada gagasan-gagasan tersebut? Bagaimana kesan dari kredibilitas, kedalaman, dan penuturan informasi itu? Pada tahap ini, penulis akan menulis catatan-catatan khusus tentang data yang diperoleh.

3. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data.

Coding merupakan proses mengolah materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum menyimpulkannya. Langkah melibatkan beberapa tahap, yaitu mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan, mengelompokkan kata atau paragraf atau gambar tersebut kedalam kategori-kategori.

4. Penerapan proses *coding*.

Menerapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan konsep, orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis. Dalam tahapan ini, peneliti akan menyampaikan informasi secara lebih detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi, atau peristiwa-peristiwa dalam

konsep tertentu. Tahapan ini nantinya akan menunjang pada strategi penelitian yang telah dirnacang oleh peneliti.

5. Penyajian atau pelaporan kualitatif.

Pendekatan yang akan digunakan oleh peneliti dalam melakukan penyajian atau pelaporan penelitian kualitatif adalah dengan menerapkan pendekatan naratif dalam menyampaikan hasil analisis. Pembahasan ini akan meliputi kronologi peristiwa, tema-tema tertentu, atau tentang keterhubungan antartema. Peneliti akan menggambarkan secara spesifik deskripsi dari informasi yang diberikan oleh informan penelitian.

6. Triangulasi data.

Triangulasi data dalam analisis data dilakukan peneliti dengan cara mengumpulkan data hasil dari metode pengumpulan data (wawancara, observasi, dan dokumen) yang dilakukan bersamaaan dalam satu tahap penelitian. Kemudian triangulasi dilakukan terhadap *cross check* jawaban dari berbagai informan dan juga diperbandingkan fakta atau data yang diperoleh dari lapangan. Triangulasi bertujuan untuk menyeimbangkan kekurangan-kekurangan dari satu metode dengan kelebihan-kelebihan dari metode lain.

7. Interpretasi Data.

Interpretasi yang akan dilakukan peneliti pada penelitian kualitatif tentang reformasi organisasi pemerintahan dalam pengelolaan pelayanan perizinan aset penyelenggaraan reklame dan optimalisasi pendapatan daerah melalui pajak reklame berupa perbandingan antara

hasil penelitian dengan informasi yang berasal dari literature atau teori. Dalam hal ini, peneliti menganalisis data dengan lebih mendalam dan detail melalui persandingan antara hasil temuan di lapangan dengan berbagai macam teori yang telah dijelaskan di dalam kerangka teori dan definisi konseptual.

1.7.9 Teknik Validasi Data

Tahapan selanjutnya setelah melakuakn analisis data dan interpretasi adalah tahap verifikasi yakni validasi dan reliabilitas kualitatif. Validasi kualitatif merupakan upaya pemeriksaan terhadap akurasi hasil penelitian dengan meenerapkan prosedur-prosedur tertentu. Untuk memastikan validasi internal, peneliti menerapkan beberapa strategi, yaitu:

1. Member *checking*.

Informan akan mengecek seluruh proses analisis data. Tanya jawab bersama informan terkait dengan hasil interpretasi peneliti tentang realitas dan makna yang disampaikan informan akan memastikan nilai kebenaran sebuah data.

2. Pemeriksaan dan pembimbingan oleh pihak lain.

Peneliti memilih dosen di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro tempat dimana peneliti menjadi mahasiswa, dosen tersebut diantaranya Drs. Ahmad Tufik, M.Si selaku dosen pembimbing pertama yang cukup berkompeten di bidang metode penelitian, dan selanjutnya Drs. Priyatno H, M.A selaku dosen pembimbing kedua yang cukup berkompeten di bidang kebijakan.

3. Triangulasi Data

Triangulasi dilakukan dengan *cross check* jawaban dari berbagai informan atau dapat juga diperbandingkan dengan fakta atau data yang diperoleh dari lapangan. Oleh karena itu, untuk menjamin validasi dalam penelitian ini maka jawaban dari informan yang satu dengan informan yang lain akan dilakukan *cross check* dengan cara menanyakan ulang tentang fokus yang sama pada informan yang berbeda untuk menemukan jawaban atau informasi yang benar-benar sah. Dalam *cross check* ini juga akan dibandingkan antara informasi dari wawancara mendalam dengan data yang ditemukan dalam dokumen atau observasi di lapangan.

Sementara itu, untuk memastikan validasi eksternal dalam penelitian ini, strategi utama yang diterapkan oleh peneliti adalah menyediakan deskripsi-deskripsi yang padat dan rinci sehingga setiap orang yang membaca penelitian ini akan memiliki perbandingan yang baik.