

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Menghadapi tuntutan masyarakat modern yang semakin dinamis, pemerintah dituntut untuk menghadirkan birokrasi yang tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga adaptif terhadap kebutuhan publik. Reformasi birokrasi menjadi salah satu agenda strategis nasional dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan efektif (Kementerian PAN-RB, 2024). Reformasi birokrasi menjadi langkah awal strategis yang ditempuh pemerintah dalam memperbaiki sistem penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan utamanya adalah menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih efisien, transparan, dan bertanggung jawab serta birokrasi kelas dunia. Langkah ini diambil sebagai bentuk respon atas kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik yang lebih baik. Reformasi birokrasi menjadi dasar penting dalam modernisasi aparatur negara.

Upaya sistematis dalam membenahi birokrasi diimplementasikan secara komprehensif dan terintegrasi, dengan tujuan utama untuk mengakomodasi ekspektasi publik yang semakin kompleks dan dinamis. Pemerintah secara proaktif mendorong serangkaian perubahan struktural dan kultural yang mendalam di seluruh lapisan organisasi birokrasi, mencakup aspek kelembagaan, proses kerja, sumber daya manusia, serta nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku. Proses reformasi ini secara eksplisit dimasukkan ke dalam agenda pembangunan nasional jangka panjang, mengindikasikan bahwa perbaikan birokrasi tidak lagi dipandang sebagai serangkaian inisiatif parsial atau sporadis, melainkan sebagai komponen integral dan fundamental dari arah kebijakan negara secara keseluruhan. Reformasi birokrasi menjadi landasan strategis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, efisien, akuntabel, transparan, dan responsif terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang terus berkembang, serta mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Reformasi birokrasi mencakup proses penataan ulang sistem birokrasi dari level pimpinan tertinggi hingga pelaksana di lapangan. Perubahan ini dilakukan secara bertahap dan disertai langkah-langkah nyata yang dapat diterapkan dalam

konteks birokrasi saat ini. Dibutuhkan pendekatan yang serius, realistis, serta pemikiran yang inovatif untuk keluar dari pola lama yang tidak lagi relevan. Proses ini menuntut komitmen kuat dari seluruh elemen birokrasi untuk bergerak ke arah perubahan yang positif. (Rifa'i & Albetris, 2022). Reformasi birokrasi sangat membutuhkan terobosan dan gagasan segar yang muncul dari semua tingkatan dalam struktur pemerintahan, baik pimpinan maupun staf pelaksana perlu berkontribusi aktif dalam menciptakan inovasi pelayanan. Perubahan birokrasi harus mampu mengikuti dinamika zaman dan kebutuhan masyarakat modern. Tujuan akhir berupa pelayanan publik yang optimal dan berkualitas dapat benar-benar terwujud. (Tasi, 2022).

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025 dijadikan sebagai pedoman utama dalam pelaksanaan reformasi birokrasi nasional. Dokumen ini mengatur arah, tahapan, dan strategi perubahan birokrasi secara menyeluruh dan terstruktur. Tujuannya adalah mewujudkan birokrasi yang profesional, efektif, dan mampu merespons kebutuhan masyarakat. Setiap instansi pemerintah dituntut untuk menyesuaikan langkahnya dalam menjalankan agenda reformasi. (Putri et al., 2022).

**Tabel 1.1 Area Perubahan dan Hasil Yang Diharapkan**

Area	Hasil yang diharapkan
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran ( <i>right sizing</i> )
Tata laksana	Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
Peraturan Perundang-undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
Sumber daya manusia aparatur	SDM apatur yang berintegritas, netral, kompeten, <i>capable</i> , profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera
Pengawasan	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
Akuntabilitas	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
Pelayanan publik	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
Pola pikir ( <i>mind set</i> ) dan Budaya Kerja ( <i>culture set</i> ) Aparatur	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

Sumber : Diolah dari Perpres No 81 Tahun 2010

Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010–2025, pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia diarahkan pada delapan area perubahan yang saling terkait dan membentuk satu kesatuan sistem yang utuh. Kedelapan area tersebut meliputi aspek organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, serta pola pikir dan budaya kerja aparatur. Masing-masing area perubahan dirancang untuk menghasilkan *outcomes* tertentu yang secara kolektif mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang profesional, efisien, transparan, dan akuntabel. Dalam konteks penelitian ini, dua area perubahan yang paling relevan untuk dikaji dari perspektif *frontliner* adalah area pelayanan publik yang menuntut pemberian layanan yang cepat, mudah, dan terjangkau, serta area pola pikir dan budaya kerja yang menekankan internalisasi nilai-nilai seperti integritas, loyalitas, dan adaptabilitas dalam perilaku kerja aparatur sehari-hari.

Secara operasional, reformasi birokrasi dilaksanakan melalui perubahan dalam delapan area utama yang saling berkaitan, sebagaimana tercantum dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi. Masing-masing area perubahan tersebut diharapkan dapat menghasilkan *outcomes* tertentu yang mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Area-area perubahan tersebut meliputi aspek organisasi, tata laksana, regulasi, sumber daya manusia, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, serta pola pikir dan budaya kerja aparatur.

Sebagai bagian dari pelaksanaan *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010–2025, pemerintah menetapkan sasaran dan indikator keberhasilan reformasi birokrasi sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2010–2014. Keberhasilan reformasi birokrasi diukur melalui peningkatan indeks persepsi korupsi, kualitas pelayanan publik, dan efektivitas pemerintahan. Indikator-indikator ini menjadi acuan bagi instansi pemerintah, termasuk Kementerian ATR/BPN, dalam melaksanakan agenda reformasi birokrasi. Pada tahun 2025, pencapaian bertahap terhadap sasaran-sasaran ini diharapkan telah mewujudkan tata kelola pemerintahan (*governance*) yang berkualitas, yang ditandai dengan tidak adanya korupsi, tidak adanya pelanggaran, kondisi APBN/APBD yang baik, penyelesaian

program yang tepat waktu, perizinan yang cepat dan tepat, komunikasi publik yang baik, serta kepuasan pengguna layanan.

**Tabel 1.2 Sasaran dan Indikator Keberhasilan Reformasi Birokrasi**

Sasaran	Indikator		Base line (2009)	Target (2014)
Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme	IPK*)		2.8	5.0
	OPINI BPK (WTP)	Pusat	42,17%	100%
		Daerah	2.73%	60%
Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat	Integritas Pelayanan Publik	Pusat	6,64	8,0
		Daerah	6,46	8,0
	Peringkat Kemudahan Berusaha		122	75
Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Indeks Efektivitas Pemerintahan**)		- 0,29	0,5
	Instansi pemerintah yang akuntabel		24%	80%

Sumber : Diolah dari RPJMN 2010-2014

Salah satu aspek yang menjadi prioritas dalam reformasi birokrasi di Indonesia adalah peningkatan mutu pelayanan publik. Pelayanan yang berkualitas mencerminkan keberhasilan kinerja birokrasi di mata masyarakat. Perbaikan di sektor pelayanan publik menjadi sasaran utama dari berbagai upaya reformasi yang dilaksanakan. Pemerintah terus mendorong inovasi dan efisiensi agar birokrasi benar-benar hadir sebagai pelayan masyarakat yang responsif dan andal. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) memegang peran strategis dalam mendorong keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia. Sebagai lembaga yang menangani berbagai urusan pertanahan, ATR/BPN menjadi aktor penting dalam transformasi pelayanan publik di sektor agraria. Perannya sangat menentukan karena berkaitan langsung dengan hak kepemilikan dan kepastian hukum atas tanah. Kinerja institusi ini sangat memengaruhi persepsi masyarakat terhadap kualitas birokrasi. (Syahr et al., 2024)

Wilayah Kota Bandung sebagai ibu kota Provinsi Jawa Barat memiliki dinamika kepemilikan tanah yang sangat kompleks dan volume pelayanan pertanahan yang terus meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan data Kantor ATR/BPN Kota Bandung, jumlah permohonan pelayanan pertanahan menunjukkan tren peningkatan yang signifikan dalam tiga tahun terakhir, seiring dengan

meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya kepastian hukum atas tanah. Namun demikian, peningkatan potensi pelayanan tersebut tidak serta merta diikuti oleh optimalnya implementasi reformasi birokrasi di tingkat operasional. Masih ditemukan berbagai kendala yang dihadapi oleh petugas pelayanan, khususnya *frontliner*, dalam menerapkan nilai-nilai reformasi seperti transparansi, akuntabilitas, dan pelayanan prima secara konsisten. Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan utama bukan hanya pada ketersediaan kebijakan dan sarana prasarana, melainkan pada bagaimana kebijakan reformasi dipahami, diinternalisasi, dan diimplementasikan oleh petugas lini depan yang berinteraksi langsung dengan masyarakat.

Layanan yang diberikan oleh ATR/BPN seperti sertifikasi tanah, pemecahan bidang, penggabungan, hingga peralihan hak tanah memiliki dampak nyata dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan tersebut menjadi indikator penting keberhasilan reformasi di tubuh birokrasi. Ketika layanan ini berjalan lancar, transparan, dan cepat, maka kepercayaan publik terhadap pemerintah akan meningkat. Performa pelayanan di ATR/BPN dapat dijadikan barometer untuk mengukur sejauh mana reformasi birokrasi telah terlaksana secara nyata. (Jennyola & Gunawan, 2024). Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh ATR/BPN menjadi aspek krusial karena berkaitan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat dalam mengakses layanan pertanahan. Perhatian terhadap kualitas pelayanan menjadi prioritas dalam menjalankan tugas kelembagaan. Pelayanan yang baik akan memperkuat kepercayaan publik dan meningkatkan legitimasi institusi pemerintah. Setiap kebijakan pelayanan harus dirancang agar mampu menjawab kebutuhan masyarakat secara adil dan merata.

Untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum dalam urusan pertanahan, ATR/BPN dituntut untuk menjunjung prinsip kecepatan, efisiensi, kesetaraan, dan transparansi. Penerapan prinsip-prinsip ini menjadi kunci utama dalam menciptakan layanan publik yang berkualitas. Reformasi birokrasi akan dianggap berhasil apabila ada perubahan nyata dalam kualitas pelayanan yang dirasakan masyarakat. Perbaikan berkelanjutan terhadap sistem pelayanan harus terus dilakukan sebagai bagian dari komitmen reformasi. (Sekar N.S et al., 2024).

Salah satu indikator utama dari keberhasilan reformasi birokrasi adalah terjadinya perubahan nyata dan signifikan dalam kualitas pelayanan publik, termasuk di lingkungan ATR/BPN. Transformasi ini mencerminkan keseriusan pemerintah dalam menciptakan sistem birokrasi yang responsif dan profesional. Pelayanan yang semakin baik akan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara. Peningkatan mutu layanan menjadi elemen kunci dalam agenda reformasi birokrasi. (Sebayang et al., 2022)

Upaya ATR/BPN dalam memberikan pelayanan publik yang optimal menunjukkan komitmen terhadap prinsip *good governance* dan transparansi. Keberhasilan instansi ini dapat dijadikan sebagai model bagi lembaga pemerintah lainnya dalam menerapkan reformasi yang efektif. (Wirawan & Tjenreng, 2025). Capaian tersebut juga membuktikan bahwa reformasi tidak hanya sebatas kebijakan, tetapi harus diwujudkan dalam praktik layanan yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Kualitas pelayanan publik menjadi cerminan nyata dari keberhasilan reformasi birokrasi di tingkat operasional.

Keberhasilan reformasi birokrasi, khususnya dalam sektor pertanahan, tidak cukup hanya ditentukan oleh keberadaan aturan dan kebijakan tertulis. Implementasi di lapangan memiliki peran yang sama pentingnya dalam mewujudkan perubahan yang diharapkan. Tanpa pelaksanaan yang efektif, kebijakan reformasi hanya akan menjadi dokumen formal tanpa dampak nyata. Keberhasilan reformasi sangat ditentukan oleh kualitas pelaksanaan di level operasional. (Addawiyah et al., 2025). Dalam konteks pelayanan publik, *frontliner* memiliki posisi strategis karena mereka adalah pihak yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Petugas *frontliner* mencerminkan citra instansi dan berperan sebagai ujung tombak dalam menyampaikan kebijakan pelayanan. (Nunki et al., 2024). Mereka menjadi indikator nyata terhadap seberapa berhasil sebuah kebijakan diterapkan secara langsung. Kompetensi dan integritas *frontliner* sangat menentukan efektivitas reformasi birokrasi di lapangan.

Petugas *frontliner* di Kantor Pertanahan Kota Bandung memiliki peran sentral dalam mewujudkan reformasi birokrasi secara konkret. Sebagai garda terdepan, mereka berfungsi sebagai perantara langsung antara kebijakan pemerintah dan masyarakat penerima layanan. Posisi ini menjadikan mereka sebagai ujung

tombak dalam pelaksanaan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Keberadaan mereka sangat menentukan tercapainya tujuan reformasi birokrasi di lingkungan ATR/BPN. (Parawu et al., 2024). Tanggung jawab *frontliner* tidak hanya sebatas melayani, tetapi juga menjaga prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam setiap proses pelayanan. Setiap tindakan mereka mencerminkan komitmen instansi terhadap integritas dan pelayanan prima. Pelayanan langsung yang diberikan menjadi tolak ukur bagi masyarakat dalam menilai kualitas birokrasi. Kepuasan masyarakat terhadap layanan turut membentuk citra dan reputasi institusi secara keseluruhan. (Aryani et al., 2024)

Kantor Pertanahan Kota Bandung telah menerapkan berbagai bentuk inovasi pelayanan, seperti sistem pemerintahan berbasis elektronik (*e-government*), loket pelayanan terpadu, serta antrian digital. Inovasi tersebut diharapkan mampu mempercepat dan mempermudah proses layanan kepada masyarakat. Namun dalam praktiknya masih ditemukan berbagai keluhan dari pengguna layanan. Beberapa di antaranya mencakup lambannya proses administrasi, kurangnya kejelasan informasi, serta interaksi petugas yang belum optimal. Keberhasilan pelayanan juga sangat bergantung pada faktor manusia, terutama kemampuan dan sikap petugas pelayanan. Interaksi langsung yang profesional dan komunikatif menjadi aspek penting dalam menciptakan kepuasan pengguna. Inovasi teknologi perlu diimbangi dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia agar reformasi birokrasi benar-benar efektif di lapangan. (Pusvita & Muttaqin, 2023).



**Gambar 1. 1 Grafik Kualitas Pelayanan di Kantor Pertanahan**

Sumber: Instagram [@kantahkotabandung](https://www.instagram.com/kantahkotabandung), diolah Oleh Peneliti, 2026

Berdasarkan hasil Survei Persepsi Kualitas Pelayanan (SPKP) yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandung tahun 2025, diperoleh nilai Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sebesar 98,93 dengan kategori “sangat baik”. Hasil

survei menunjukkan bahwa indikator responsivitas, etika petugas, serta kejelasan prosedur memperoleh skor tinggi, menandakan pelayanan yang profesional dan transparan. Namun pada aspek saran dan prasarana serta waktu penyelesaian layanan, masih terdapat ruang perbaikan agar kepuasan publik semakin optimal.



**Gambar 1. 2 Grafik Perilaku Penyimpangan Pelayanan**

Sumber: Instagram [@kantahkotabandung](#), diolah oleh Peneliti, 2026

Di sisi lain, grafik perilaku penyimpangan layanan menunjukkan bahwa praktik seperti gratifikasi, pungutan liar, dan percaloan berada pada kategori sangat rendah, tetapi tetap menjadi perhatian penting untuk memastikan keberlanjutan integritas birokrasi. Hasil ini mencerminkan bahwa secara umum kualitas layanan ATR/BPN Kota Bandung telah menunjukkan kemajuan signifikan sejalan dengan agenda reformasi birokrasi. Namun tantangan masih terdapat pada aspek efisiensi waktu pelayanan dan optimalisasi layanan digital agar transformasi birokrasi benar-benar dirasakan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan tinjauan terhadap penelitian-penelitian terdahulu tentang reformasi birokrasi di lingkungan ATR/BPN, teridentifikasi kesenjangan penelitian (*research gap*) yang signifikan. Sebagian besar studi seperti penelitian (Sagita & Suryadi, 2024) tentang reformasi birokrasi di Kantor Pertanahan Kotabaru dan (Renyaaan et al., 2023) tentang implementasi reformasi di Distrik Sentani Timur masih berfokus pada perspektif makro dan kelembagaan, dengan analisis yang terbatas pada aspek struktural dan kebijakan formal.

Untuk menganalisis kesenjangan antara kebijakan reformasi birokrasi yang telah dirumuskan secara komprehensif dengan realitas implementasinya di tingkat operasional, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Edwards III berargumentasi bahwa

keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh empat faktor kritis yang saling berinteraksi, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi atau sikap pelaksana (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Faktor komunikasi berkaitan dengan kejelasan, konsistensi, dan ketepatan penyampaian pesan kebijakan kepada pelaksana maupun kelompok sasaran. Faktor sumber daya mencakup ketersediaan staf yang kompeten, data dan informasi yang akurat, kewenangan yang memadai, serta fasilitas pendukung yang memadai. Faktor disposisi menyangkut efek disposisi, pengaturan birokrasi, dan insentif. Sementara itu, faktor struktur birokrasi meliputi kejelasan standar operasional prosedur (SOP) dan Fragmentasi. Keempat faktor ini menjadi kerangka analisis yang relevan untuk mengkaji implementasi reformasi birokrasi dari perspektif *frontliner* di Kantor ATR/BPN Kota Bandung, karena para petugas lini depan merupakan aktor utama yang setiap hari berhadapan langsung dengan masyarakat sekaligus menghadapi berbagai dinamika dan tantangan dalam menerjemahkan kebijakan reformasi ke dalam tindakan nyata di lapangan.

Penelitian ini juga diperkaya dengan perspektif *street-Level Bureaucracy* dari Michael Lipsky yang menekankan bahwa petugas lini depan memiliki peran krusial sebagai *de facto policy makers* yang menentukan bagaimana kebijakan direalisasikan dalam praktik sehari-hari. Persepsi dan tindakan para *frontliner* secara langsung membentuk citra dan pengalaman masyarakat dalam berurusan dengan layanan pertanahan. Dengan memahami sudut pandang *frontliner*, akan lebih mudah mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi selama proses pelayanan berlangsung. Analisis terhadap hambatan tersebut dapat membantu dalam merumuskan langkah-langkah strategis untuk meningkatkan kualitas layanan. Rekomendasi yang berbasis pada realitas petugas lapangan akan lebih relevan dan aplikatif. Studi terhadap perspektif *frontliner* sangat penting dalam mendukung keberhasilan reformasi birokrasi yang berorientasi pada masyarakat.

Persepsi dan tindakan para *frontliner* secara langsung membentuk citra dan pengalaman masyarakat dalam berurusan dengan layanan pertanahan. Interaksi mereka dengan pemohon menentukan kepuasan publik terhadap layanan yang diberikan oleh institusi. (Sanjaya, 2021). Penting untuk mengetahui sejauh mana

petugas memahami konsep reformasi dan bagaimana mereka menyesuaikannya dalam praktik kerja. Hal ini dapat memberikan gambaran yang lebih utuh tentang kekuatan dan kelemahan implementasi kebijakan di tingkat pelaksana. Dengan memahami sudut pandang *frontliner*, akan lebih mudah mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi selama proses pelayanan berlangsung. Analisis terhadap hambatan tersebut dapat membantu dalam merumuskan langkah-langkah strategis untuk meningkatkan kualitas layanan. Rekomendasi yang berbasis pada realitas petugas lapangan akan lebih relevan dan aplikatif. Studi terhadap perspektif *frontliner* sangat penting dalam mendukung keberhasilan reformasi birokrasi yang berorientasi pada masyarakat.

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Kantor ATR/BPN Kota Bandung. Fokus penelitian diarahkan pada bagaimana kebijakan reformasi dijalankan di tingkat pelaksana layanan, khususnya di bagian loket. Penelitian ini berupaya melihat sejauh mana reformasi birokrasi benar-benar diwujudkan dalam praktik sehari-hari. Hasilnya diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap evaluasi implementasi kebijakan di sektor pertanahan. Dalam kajian ini, perspektif *frontliner* dijadikan titik perhatian utama karena mereka berperan langsung dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Melalui penelusuran terhadap pandangan, pengalaman, dan praktik kerja para petugas, penelitian ini berusaha menjangkau realitas birokrasi dari sisi paling depan. Informasi yang dikumpulkan diharapkan mampu mengungkap berbagai tantangan serta strategi yang digunakan dalam menghadapi dinamika pelayanan. (Nunki et al., 2024). Penelitian ini diharapkan dapat menyajikan gambaran menyeluruh mengenai pelaksanaan reformasi birokrasi di lapangan.

Dengan memusatkan perhatian pada sudut pandang pelaksana di lapangan, penelitian ini diyakini mampu menghasilkan temuan yang lebih kontekstual dan mencerminkan kondisi nyata di birokrasi tingkat bawah. Pendekatan ini memberikan ruang untuk memahami proses implementasi kebijakan dari pengalaman langsung para petugas. Hal ini penting karena realitas birokrasi seringkali berbeda dengan apa yang tertuang dalam dokumen kebijakan formal. Perspektif *frontliner* menjadi kunci dalam menggambarkan dinamika sebenarnya

dalam pelayanan publik. Penelitian ini tidak hanya akan menelaah isi kebijakan dan aturan yang berlaku, tetapi juga menelusuri bagaimana kebijakan tersebut dipahami dan diterapkan oleh petugas di garis depan. Proses interpretasi oleh *frontliner* menjadi aspek penting karena memengaruhi cara mereka melaksanakan tugas sehari-hari. Interaksi antara kebijakan dan praktik di lapangan seringkali menciptakan variasi implementasi yang menarik untuk dianalisis. Dengan mengeksplorasi dimensi ini, penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih menyeluruh dan realistis tentang reformasi birokrasi.

Peneliti berharap temuan dari penelitian ini dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan yang lebih aplikatif dan efektif. Dengan memahami tantangan dan kendala yang dihadapi para *frontliner*, diharapkan dapat dirumuskan strategi dan solusi yang lebih tepat sasaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kantor ATR/BPN Kota Bandung, serta memberikan kontribusi bagi reformasi birokrasi secara lebih luas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji temuan-temuan yang disajikan dalam penelitian ini, sehingga peneliti mengangkat skripsi dengan judul “ **Implementasi Reformasi Birokrasi dalam Perspektif *Frontliner* (Petugas Lini Depan) di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Bandung** “

## B. Identifikasi Masalah

### 1. Kurangnya Pemahaman *Frontliner* terhadap Kebijakan Reformasi

Meskipun pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi dan pedoman reformasi birokrasi, pemahaman yang kurang menyeluruh di antara petugas lapangan, khususnya *frontliner*, mengakibatkan implementasi reformasi di tingkat operasional menjadi kurang optimal.

### 2. Keterbatasan Sumber Daya Manusia dan Kompetensi

Petugas lini depan harus menangani tugas yang berat, tetapi belum semuanya mendapatkan pelatihan layanan yang berbasis reformasi birokrasi, termasuk peningkatan integritas, etika layanan, dan pemahaman digital. Hal ini mengakibatkan perbedaan dalam kualitas pelayanan antara petugas.

### 3. Kendala dalam Penerapan Inovasi Pelayanan Digital

Kendati reformasi birokrasi mendorong digitalisasi layanan publik melalui sistem seperti *e-government*, implementasinya terhambat oleh kendala teknis

seperti gangguan sistem dan keterbatasan jaringan, serta resistensi dari petugas maupun masyarakat.

4. Masih Terjadinya Keluhan dari Masyarakat Terkait Prosedur dan Sikap Pelayanan

Keluhan pengguna layanan terkait sikap petugas, lamanya proses, dan ketidakjelasan informasi menunjukkan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi belum sepenuhnya berhasil menciptakan budaya pelayanan prima.

### C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana persepsi dan pemahaman *frontliner* di Kantor ATR/BPN Kota Bandung terhadap kebijakan reformasi birokrasi, serta bagaimana kejelasan komunikasi kebijakan tersebut disampaikan?
2. Bagaimana ketersediaan sumber daya mendukung atau menghambat *frontliner* dalam mengimplementasikan reformasi birokrasi dan inovasi pelayanan digital?
3. Bagaimana disposisi *frontliner* terhadap kebijakan reformasi birokrasi, serta bagaimana disposisi tersebut memengaruhi sikap pelayanan dan respon mereka terhadap keluhan masyarakat?
4. Bagaimana struktur birokrasi memfasilitasi atau justru menjadi kendala bagi *frontliner* dalam menciptakan budaya pelayanan prima yang responsif dan efisien?

### D. Tujuan dari penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui persepsi, pemahaman, dan kejelasan komunikasi kebijakan reformasi birokrasi di kalangan *frontliner* Kantor ATR/BPN Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui ketersediaan dan kecukupan sumber daya serta mengidentifikasi dampaknya terhadap implementasi reformasi birokrasi dan inovasi pelayanan digital.
3. Untuk mengetahui disposisi *frontliner* terhadap kebijakan reformasi birokrasi serta menganalisis pengaruhnya terhadap sikap pelayanan dan respons mereka dalam menangani keluhan masyarakat

4. Untuk mengetahui struktur birokrasi serta mengidentifikasi peranannya dalam memfasilitasi atau menghambat terwujudnya budaya pelayanan prima yang responsif dan efisien.

#### E. Manfaat Penelitian dan Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat, dengan pembenaran berikut, peneliti membagi contoh ini menjadi dua perspektif: satu perspektif teoritis dan yang lainnya praktis.

##### 1. Secara Teoretis

Penelitian ini memperkaya kajian implementasi reformasi birokrasi dengan menawarkan perspektif mikro, yakni dari sisi pelaksana lapangan (*frontliner*) yang selama ini kurang mendapat sorotan dalam studi-studi terdahulu yang lebih terfokus pada level pengambil kebijakan. Dengan menyoroti pengalaman dan persepsi para *frontliner*, penelitian ini turut menguatkan relevansi teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III dan *Street-Level Bureaucracy* dalam konteks birokrasi di Indonesia, terutama mengenai peran penting petugas layanan publik sebagai aktor utama dalam pelaksanaan kebijakan secara langsung. (Lipsky, 2010). Selain itu, temuan dalam penelitian ini dapat menjadi landasan empiris bagi pengembangan model pelayanan publik yang berbasis pada pendekatan *bottom-up*, di mana kebijakan pelayanan dirancang dengan mempertimbangkan kondisi riil di lapangan dan pengalaman para pelaksana sebagai sumber informasi yang berharga.

##### 2. Secara Praktis

###### a. Untuk Peneliti

Penelitian ini memberikan pengalaman langsung dalam menggali realitas birokrasi dan pelayanan publik dari perspektif pelaksana lapangan (*frontliner*), sekaligus memperkuat pemahaman teoritis dan metodologis dalam bidang administrasi publik, khususnya terkait reformasi birokrasi dan pelayanan publik berbasis kualitatif.

###### b. Untuk Universitas

Penelitian ini memperkaya khazanah keilmuan di lingkungan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, khususnya Program Studi Administrasi Publik, serta dapat menjadi referensi akademik bagi mahasiswa lain yang tertarik

meneliti isu-isu birokrasi dan pelayanan publik. Selain itu, hal ini menunjukkan kontribusi aktif kampus dalam menjawab persoalan birokrasi di lembaga pemerintahan.

c. Untuk Instansi

Penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi internal terhadap implementasi kebijakan reformasi birokrasi yang telah berjalan, khususnya dalam meningkatkan efektivitas pelayanan publik melalui pemberdayaan *frontliner*. Rekomendasi hasil penelitian dapat digunakan untuk menyusun strategi pembinaan pegawai serta penyempurnaan sistem kerja pelayanan

d. Untuk Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih ramah, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan pelayanan yang lebih baik, kepercayaan publik terhadap birokrasi akan meningkat dan kepuasan masyarakat terhadap layanan pertanahan dapat terwujud.

## F. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir penelitian ini menggambarkan alur pemikiran dalam menganalisis implementasi reformasi birokrasi dalam perspektif *frontliner* di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Bandung. Berangkat dari pemahaman bahwa keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas kebijakan yang dirumuskan di tingkat pusat, tetapi sangat ditentukan oleh bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan di tingkat operasional, khususnya oleh petugas *frontliner* sebagai ujung tombak pelayanan publik. Artinya, kebijakan reformasi yang telah dirancang dengan baik belum tentu menghasilkan capaian yang optimal apabila dalam proses pelaksanaannya di lapangan masih ditemukan berbagai kendala.

Sejalan dengan hal tersebut, implementasi kebijakan menurut Edwards III dalam (Subarsono, 2012) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya soal merumuskan kebijakan, tetapi juga memastikan kebijakan tersebut dapat diterapkan dengan baik di lapangan. Edwards mengatakan ada empat variabel kunci yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan; Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Keempat faktor ini menjadi dasar untuk

mengevaluasi efektivitas kebijakan dalam praktik.. Oleh karena itu, efektivitas reformasi birokrasi baru dapat diukur setelah melalui proses pelaksanaan dan evaluasi di lapangan.

Dalam konteks implementasi reformasi birokrasi di Kantor ATR/BPN Kota Bandung, kebijakan reformasi telah dirumuskan secara komprehensif melalui berbagai regulasi, mulai dari Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi hingga Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN tentang standar pelayanan pertanahan. Namun demikian, masih ditemukan berbagai tantangan di lapangan, seperti kurangnya pemahaman *frontliner* terhadap kebijakan reformasi, keterbatasan sumber daya pendukung, kendala dalam penerapan inovasi pelayanan digital, serta masih terjadinya keluhan masyarakat terkait prosedur dan sikap pelayanan. Kondisi ini menuntut analisis yang lebih mendalam terhadap faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Untuk menganalisis kesenjangan antara kebijakan reformasi birokrasi yang telah dirumuskan dengan realitas implementasinya di tingkat operasional, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Edwards III berargumentasi bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh empat faktor kritis yang saling berinteraksi, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi atau sikap pelaksana (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Penjelasan keempat faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi, Komunikasi menjadi unsur mendasar dalam pelaksanaan kebijakan, karena suatu kebijakan hanya dapat dijalankan secara optimal apabila isi, maksud, dan arah kebijakan dipahami secara tepat oleh para pelaksana. Efektivitas implementasi sangat bergantung pada proses penyampaian informasi mengenai siapa yang terlibat, siapa yang bertanggung jawab, serta tindakan apa yang harus dilakukan. Oleh sebab itu, keberhasilan komunikasi ditandai oleh tersampainya pesan kebijakan secara baik (*transmisi*), kejelasan makna (*clarity*), dan konsistensi informasi (*consistency*).
2. Sumber Daya, Ketersediaan sumber daya merupakan faktor utama yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Implementasi yang efektif memerlukan dukungan staf yang memadai baik dari segi jumlah maupun kompetensi, disertai data dan informasi yang relevan, kewenangan yang jelas, serta sarana pendukung seperti fasilitas fisik, peralatan, dan

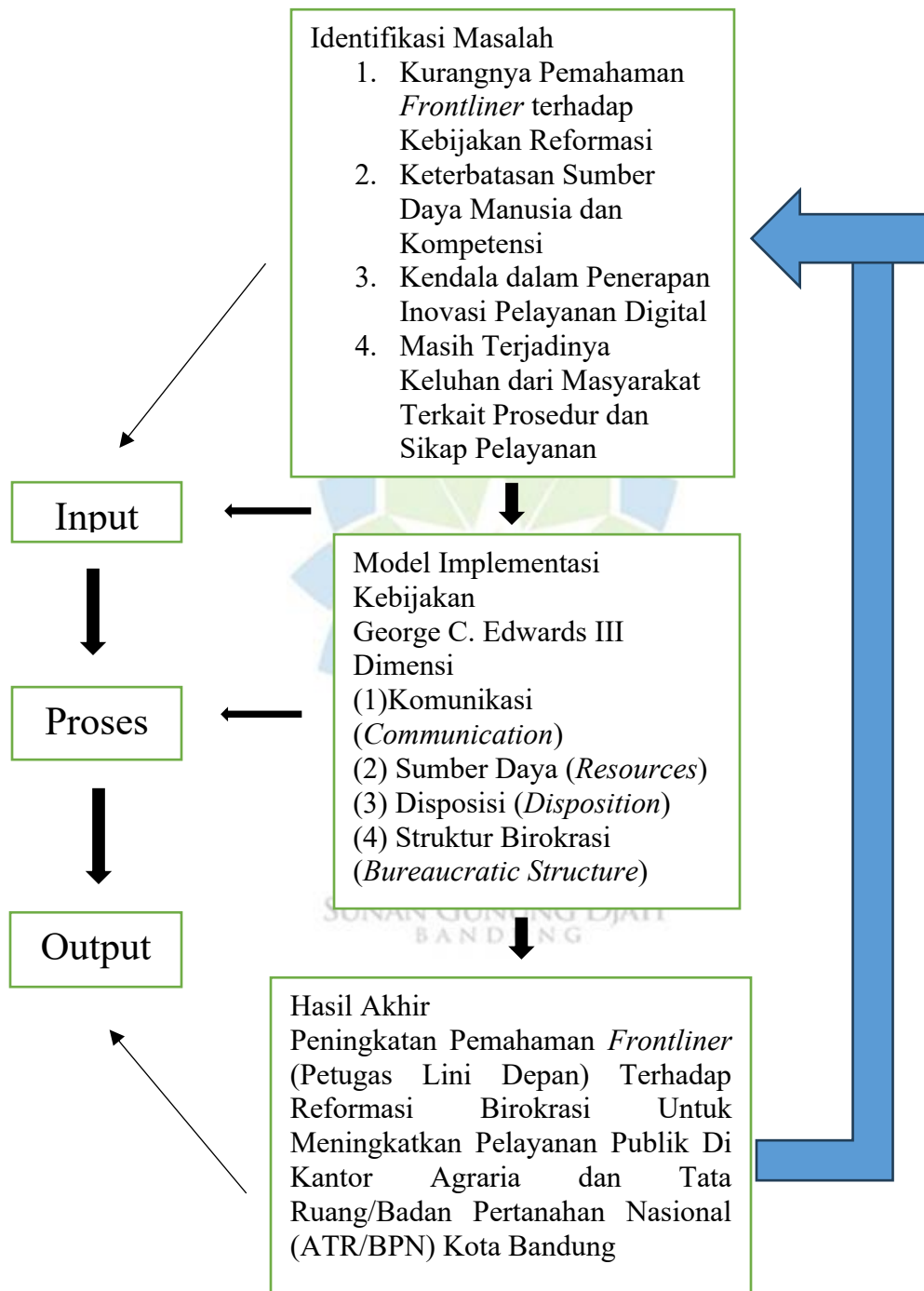
infrastruktur. Tanpa dukungan tersebut, kebijakan akan sulit direalisasikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

3. Disposisi, Disposisi menggambarkan sikap, komitmen, serta kesiapan para pelaksana dalam menjalankan kebijakan. Tidak cukup hanya memahami tugas dan prosedur, pelaksana juga perlu memiliki kemauan, kemampuan, serta tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh. Sikap positif dan dukungan dari implementor akan sangat memengaruhi tercapainya hasil kebijakan. Dalam penelitian ini, disposisi dianalisis melalui tiga indikator, yaitu efek disposisi (pemahaman dan sikap terhadap kebijakan), pengaturan birokrasi (penempatan staf dan koordinasi), serta insentif (penghargaan dan motivasi).
4. Struktur Birokrasi, Struktur birokrasi turut menentukan kelancaran proses implementasi. Susunan organisasi yang jelas dan terkoordinasi mampu mendukung pelaksanaan kebijakan secara lebih efektif. Dua aspek penting dalam struktur ini adalah keberadaan prosedur operasional standar (SOP) sebagai pedoman kerja, serta pembagian tugas atau fragmentasi yang tepat agar setiap unit dapat menjalankan fungsinya secara terarah.

Kerangka analisis dalam penelitian ini turut diperkaya dengan mengadopsi perspektif *Street-Level Bureaucracy* yang digagas oleh Michael Lipsky. Perspektif ini menggarisbawahi bahwa para petugas yang bertugas di garis depan pelayanan, atau yang dikenal dengan sebutan *frontliner*, tidak semata-mata berperan sebagai pelaksana teknis kebijakan. Lebih dari itu, mereka memiliki kapasitas dan otoritas faktual (*de facto*) untuk bertindak selaku pembuat kebijakan. Dalam kesehariannya, para *frontliner* lah yang menentukan arah dan wujud realisasi suatu kebijakan publik, karena merekalah yang menerjemahkan aturan-aturan abstrak ke dalam tindakan konkret saat berhadapan langsung dengan masyarakat.

Konsekuensinya, persepsi, penilaian, dan perilaku yang ditampilkan oleh para *frontliner* selama proses pelayanan berlangsung memiliki pengaruh yang sangat signifikan. Tindakan-tindakan mereka secara langsung membentuk kualitas interaksi, membangun citra institusi, serta menentukan pengalaman empiris yang dirasakan oleh masyarakat. Dalam konteks pelayanan pertanahan di Kantor ATR/BPN, bagaimana petugas loket menyikapi pertanyaan, merespon keluhan, atau memproses berkas akan secara langsung merepresentasikan wajah birokrasi di mata publik.

Lebih lanjut peneliti paparkan pada alur kerangka berpikir di bawah ini.



**Gambar 1.3 Kerangka Berpikir**

Sumber: Hasil Penelitian, diolah Peneliti,2026