

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Munculnya rasa kurang percaya masyarakat terhadap pemerintah dapat disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya adalah penyalahgunaan kekuasaan dan politisasi masyarakat oleh penguasa. Dalam konteks Kabupaten Klaten, fenomena politik kekerabatan dan kasus suap promosi-mutasi jabatan birokrasi menjadi dua faktor utama yang mempengaruhi berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pasca kemenangan Pasangan Sri Hartini-Sri Mulyani dalam Pilkada Kabupaten Klaten 2015, isu mengenai politik kekerabatan atau politik dinasti mulai hangat diperbincangkan masyarakat. Pergantian pemimpin yang hanya berasal dari dua keluarga (Haryanto Wibowo-Sri Hartini dan Sunarno-Sri Mulyani) selama dua dekade terakhir membuat sebagian masyarakat Kabupaten Klaten berspekulasi bahwa di Klaten juga terjadi dinasti politik seperti yang terjadi di Provinsi Banten dengan Dinasti Politik keluarga Ratu Atut Chosiyah. Sementara itu, adanya kasus suap promosi-mutasi jabatan membuat masyarakat menjadi kurang percaya dengan pengelolaan birokrasi di Pemerintah Kabupaten Klaten.

Berdasarkan Survei Penilaian Integritas (SPI) KPK yang dilakukan pada pertengahan tahun 2016 hingga pertengahan tahun 2017, Pemerintah Kabupaten Klaten menjadi salah satu pemerintah daerah dengan tingkat suap promosi/mutasi jabatan birokrasi tertinggi di Indonesia. Dalam survei yang mengambil sampel 2000 responden yang berasal dari ASN Pemkab Klaten ini, sekitar 51% ASN

Pemkab Klaten menyatakan bahwa suap/gratifikasi menjadi faktor utama yang mempengaruhi kebijakan karier di instansi mereka. Hasil survei ini mengindikasikan bahwa manajemen SDM aparatur birokrasi Pemkab Klaten belum sepenuhnya dijalankan sesuai dengan prinsip meritokrasi karena didasarkan pada kemampuan materi/finansial. Perlu ada langkah konkrit untuk memperbaiki pengelolaan birokrasi Pemkab Klaten khususnya dalam hal manajemen SDM aparatur birokrasi. Langkah perbaikan itu dapat ditempuh dengan mengupayakan reformasi birokrasi yang lebih konsisten. Reformasi birokrasi menjadi sangat krusial karena selain untuk memperbaiki tata kelola birokrasi pemerintahan, reformasi birokrasi juga dapat menjadi langkah untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi Pemerintah Kabupaten Klaten..

Upaya membangun kepercayaan (*trust building*) perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat sekaligus memperbaiki citra dan reputasi daerah. Upaya *trust building* ini dapat diselaraskan dengan agenda reformasi birokrasi. Terdapat delapan area perubahan di dalam agenda reformasi birokrasi, salah satunya adalah perubahan dalam manajemen SDM aparatur birokrasi. Pemerintah Kabupaten Klaten perlu memperbaiki manajemen SDM aparatur birokrasi yang ada supaya kasus suap promosi-mutasi jabatan dalam birokrasi tidak terulang kembali. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Klaten juga perlu untuk mengupayakan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pemerintahan supaya kedepan ada akses keterbukaan bagi masyarakat dalam mengawasi kinerja pemerintah.

Sri Mulyani atau Yani Sunarno, Bupati Klaten yang baru, memiliki tanggungjawab yang besar dalam mengembalikan kepercayaan masyarakat. Sri Mulyani juga memiliki peran yang besar untuk mendorong upaya reformasi birokrasi secara lebih konsisten. Upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat (*trust building*) melalui reformasi birokrasi yang dilakukan Sri Mulyani bersama jajaran Pemerintah Kabupaten Klaten menarik untuk dikaji karena upaya-upaya yang dilakukan Sri Mulyani bersama jajarannya bisa menjadi cerminan tolak ukur sejauh mana Pemerintah Kabupaten Klaten memperbaiki diri pasca kasus korupsi suap jual beli jabatan birokrasi.

Penurunan kepercayaan masyarakat akibat kasus suap promosi-mutasi jabatan harus segera disikapi oleh Pemerintah Kabupaten Klaten karena kepercayaan masyarakat merupakan pondasi utama dalam membangun legitimasi politik (Yani, 2015). Lemahnya legitimasi masyarakat terhadap pemerintah dapat menyebabkan munculnya tantangan dan hambatan bagi pemerintah dalam menjalankan setiap kebijakan yang diambil. Ketidakpercayaan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat akan menjadi pengaruh melemahnya legitimasi pemerintah. Oleh karena itu, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menjadi penting untuk dibangun agar legitimasi yang dimiliki pemerintah tetap kuat. Tanpa adanya kepercayaan masyarakat, pemerintah sulit menjalankan roda pemerintahannya karena setiap kebijakannya pasti akan menemui resistensi dari masyarakat (Halimatussa'diyah, 2012). Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa kepercayaan masyarakat sangatlah esensial dan fundamental (Hamudy, 2010). Kepercayaan masyarakat memiliki peranan penting dalam mendorong partisipasi

dalam setiap kegiatan pemerintah. Ketika masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah maka partisipasi masyarakat pun juga tinggi dalam setiap kegiatan pemerintah (Widaningrum, 2017).

Menurut Fukuyama dalam Dwiyanto (2011), kepercayaan masyarakat memiliki implikasi dalam beberapa aspek, *Pertama*, kepercayaan merupakan cara yang efisien untuk menurunkan biaya transaksi dalam hubungan sosial, ekonomi, dan politik. Jika masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi pada pemerintah, proses pembuatan kebijakan publik akan lebih sederhana dan lebih cepat. Pemerintah tidak perlu menjalani negosiasi yang panjang dan melelahkan untuk meyakinkan masyarakat mengenai tujuan suatu kebijakan. *Kedua*, kepercayaan pada pemerintah dapat mendorong masyarakat untuk menghormati otoritas pejabat publik sehingga proses perumusan kebijakan dan kegiatan pemerintah menjadi lebih mudah dilakukan tanpa perlu menjelaskan, meyakinkan, dan membenarkan keputusan yang akan/telah diambil. Hal ini juga dapat menghindari munculnya kesalahpahaman dalam memahami substansi kebijakan karena seringkali kesalahpahaman dalam memahami substansi kebijakan menjadi sumber masalah dalam implementasi kebijakan pemerintah. *Ketiga*, kepercayaan publik dapat meningkatkan hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Ketika hubungan antara pemerintah dengan masyarakat lebih dekat, akan menumbuhkan rasa saling menghormati satu sama lain. Selain itu, kepercayaan masyarakat juga dapat mengurangi atau menghilangkan kecurigaan antara masyarakat dengan pemerintah terkait pengambilan keputusan atau implementasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Menurut Job (2005) dan Putnam (dalam Tranter dan Skrbis, 2009), ada beberapa faktor yang mempengaruhi kepercayaan yaitu; *Pertama*, faktor rasional. Seseorang dipercaya karena memiliki keahlian khusus atau memiliki jabatan profesional. *Kedua*, faktor relasional. Seseorang dipercaya karena memiliki etika yang baik (berbasis pada kebaikan seseorang). Kemudian menurut Mayer (dalam Ainurrofiq, 2007) kepercayaan dapat dibentuk melalui beberapa faktor yaitu antara lain; (1) Faktor Kemampuan (*capacity*), meliputi kompetensi, pengalaman, pengesahan institusional, dan kemampuan dalam ilmu pengetahuan, (2) Faktor Integritas (*integrity*), konsistensi antara ucapan dan perbuatan dengan nilai-nilai diri seseorang. Integritas menurut Kim (dalam Ainurrofiq, 2007) dapat dilihat dari sudut kewajaran (*fairness*), pemenuhan (*fulfillment*), kesetiaan (*loyalty*), keterusterangan (*honestly*), keterkaitan (*dependability*), dan kehandalan (*reliability*). (3) Kebaikan Hati (*benevolence*), meliputi perhatian, empati, keyakinan, dan daya terima.

Kapasitas atau kompetensi pemerintah adalah dimensi penting untuk memperkuat kepercayaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat (*public trust*) mencerminkan penilaian masyarakat terhadap kapasitas, lembaga, dan pejabat pemerintahan dalam melakukan tugasnya. Kinerja (*performance*) adalah tolak ukur paling sederhana untuk meraih kepercayaan masyarakat. Masyarakat yang memiliki kepercayaan publik tinggi umumnya adalah masyarakat yang menilai pemerintah, lembaga, dan pejabat mampu menyelesaikan masalah masyarakatnya. Kinerja pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsinya mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Beberapa penelitian dan survei

mendukung hipotesis ini (Bouckaert & van de Walle, 2003; the Edelman, 2017). Kepuasan masyarakat adalah ekspresi dari kinerja pemerintah. Semakin baik kemampuan pemerintah untuk memecahkan masalah publik, semakin tinggi tingkat kepuasan masyarakatnya. Meskipun kepuasan sebagai indikator adalah indikator subjektif, kepuasan ini terkait erat dengan kepercayaan publik (Bouckaert & de Walle, 2003, OECD, 2013).

Kepercayaan publik yang tinggi pada pemerintah akan memudahkan pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan, karena publik percaya bahwa pemerintah memiliki kepedulian terhadap kepentingan dan tuntutan publik. Secara sederhana, untuk membangun kepercayaan publik pada pemerintah, pemerintah harus memerintah dengan lebih baik. Bentuk kepercayaan publik yang tinggi atau rendah pada pemerintah dimanifestasikan dalam dukungan publik melalui perilaku kepatuhan dengan peraturan atau kebijakan yang ada. Ketidaktaatan adalah representasi kegagalan pemerintah untuk mewujudkan supremasi hukum yang menjadi alasan mengapa beberapa proses dan prosedur pelayanan publik belum diikuti atau dilanggar oleh masyarakat. Kepercayaan publik terhadap implementasi kebijakan pemerintah adalah output dari berbagai elemen yang saling terkait. *Elemen pertama* adalah keyakinan bahwa aturan atau kebijakan dibuat untuk menyelesaikan masalah publik atau untuk mengurangi beban urusan publik, yang dilihat melalui kinerja kebijakan. *Elemen kedua* adalah konsistensi dalam keadilan penegakan aturan. *Elemen ketiga* adalah penilaian publik atas perilaku pejabat pemerintah, ditunjukkan melalui sikap teladan (Widaningrum, 2017).

Membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dilakukan dari dua segi; segi individu dan segi organisasi. Membangun kepercayaan dari segi individu diawali dari seorang pemimpin karena pemimpin adalah panutan bagi masyarakat. Salah satu langkahnya adalah dengan membangun keterbukaan kepada masyarakat. Membangun keterbukaan ini dapat dilakukan dengan memberikan ruang dan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam jalannya pemerintahan. Partisipasi yang dimaksud adalah dengan memberikan ruang dan kesempatan untuk menyampaikan keluhan atau laporan mengenai kondisi yang terjadi di tengah masyarakat. Laporan dari masyarakat selanjutnya di-*follow-up* hingga memperoleh solusi penyelesaian. Dengan begitu, masyarakat akan merasa bahwa aspirasinya didengar dan dirinya merasa dianggap serta diperhatikan oleh pemimpinnya. Bila langkah-langkah semacam ini dilakukan secara terus-menerus oleh seorang pemimpin, maka lambat laun masyarakat pun juga akan merasa bahwa mereka benar-benar dilayani dan diayomi oleh pemimpinnya. Perasaan mendapat pengayoman ini bisa berubah menjadi rasa kepercayaan terhadap pemimpin. Kepercayaan yang diperoleh dari masyarakat merupakan sebuah modal sosial bagi seorang pemimpin dalam menjalankan kekuasaannya.

Dalam membangun kepercayaan masyarakat, pemimpin ataupun pemerintah juga perlu mengupayakan diri untuk akuntabel dan transparan. Akuntabel bermakna seorang pemimpin atau pemerintah mampu menjelaskan segala sesuatu yang menyangkut langkah-langkah kerjanya dan bertanggungjawab atas apa yang telah dikerjakannya (Arisman, 2015). Sementara transparan

bermakna seorang pemimpin atau pemerintah mampu memberikan jaminan akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan hasil yang dicapai (Lalolo, 2003) atau singkatnya memberikan ruang keterbukaan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan.

Kaitannya dengan akuntabilitas, banyak peneliti yang telah melakukan penelitian mengenai peran akuntabilitas terhadap kepercayaan masyarakat. Salah satu peneliti tersebut adalah Fard dan Rostamy (2007) yang meneliti tentang pengaruh akuntabilitas terhadap kepuasan dan kepercayaan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode survei untuk mengetahui bagaimana kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap akuntabilitas pemerintah. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa akuntabilitas pemerintah mempengaruhi peningkatan kepuasan masyarakat atas kinerja pemerintah.

Penelitian yang kaitannya dengan transparansi juga sudah pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu, salah satunya Tolbert & Mossberger (2006) yang meneliti tentang perilaku masyarakat terhadap pelaksanaan *e-government* sebagai bentuk penerapan prinsip transparansi dalam tata kelola pemerintahan dan pengaruhnya terhadap kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan *e-government* meningkatkan persepsi masyarakat terhadap transparansi pemerintah tetapi hal tersebut tidak secara keseluruhan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Selain akuntabel dan transparan, integritas juga merupakan hal yang sangat penting untuk dimiliki seorang pemimpin. Ketika seorang pemimpin tidak memiliki integritas maka cepat atau lambat akan hancurlah kelompok atau organisasi yang dipimpinnya. Hal ini terjadi tidak lain karena apapun kebijakan, keputusan, sikap dan tindakan seorang pemimpin akan berdampak sangat luas bagi keseluruhan organisasi yang dipimpinnya. Seorang pemimpin akan menjadi pusat perhatian, dan apapun yang mereka saksikan dari dirinya akan memberi pengaruh besar dalam perjalanan organisasi secara keseluruhan. Integritas telah diberi macam-macam pengertian, dan semuanya ada saling keterkaitan, yang intinya menunjuk pada kualitas pribadi seseorang, yang membuat seseorang itu dapat dipercaya dan diandalkan. Dalam dunia kerja, wujud kepemilikan integritas diri itu muncul dalam bentuk kinerja atau hasil kerja baik. Dan untuk bisa memiliki kinerja baik, maka diperlukan kompetensi, suatu kemampuan andal dalam bidangnya. Dengan integritas diri yang dimiliki maka kompetensi bisa lebih terarah untuk menghasilkan kinerja baik dan berkualitas.

Berbicara tentang integritas berarti berbicara tentang konsistensi antara dua hal, yaitu pikiran dan tindakan dalam bentuk pengambilan keputusan. Integritas sering dipahami dalam konteks perilaku dan perilaku integritas pada umumnya dipahami dalam kaitannya dengan etika dan moral. Keadaan berperilaku dengan integritas diharapkan muncul bukan hanya karena tuntutan pekerjaan yang mengharuskan seseorang untuk berintegritas, tetapi karena individu tersebut memahami dengan baik bahwa memiliki integritas adalah bagian dari proses untuk membangun sesuatu yang lebih baik di dalam keluarga, organisasi, atau Negara

(Dwi Prawani Sri Redjeki dan Jefri Heridiansyah, 2013). Integritas merupakan kualitas yang melandasi kepercayaan publik dan merupakan patokan bagi lembaga/organisasi dalam menguji semua keputusannya. Integritas mengharuskan seorang pegawai untuk bersikap jujur dan transparan, berani, bijaksana dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas. Keempat unsur itu diperlukan untuk membangun kepercayaan dan memberikan dasar bagi pengambilan keputusan yang andal (Sukriah dkk, 2009). Menurut OECD (2013), Integritas menjadi prasyarat mendasar bagi pemerintah untuk memberikan kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat yang kredibel serta efektif. Untuk menjamin adanya integritas dalam pemerintahan, pegawai negeri harus berperilaku sesuai dengan kepentingan publik.

Sementara itu, dalam membangun kepercayaan dari segi organisasi, Pemerintah Kabupaten Klaten perlu mengupayakan perbaikan pelayanan publik, mendorong diri untuk lebih dekat dengan masyarakat dan melakukan reformasi birokrasi secara lebih konsisten. Pelayanan publik menjadi salah satu aspek penting dalam mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Kabupaten karena melalui pelayanan publik masyarakat bisa merasakan dan menilai langsung kinerja dari Pemerintah Kabupaten. Sementara hubungan kedekatan Pemerintah Kabupaten dengan masyarakat perlu untuk dibangun supaya masyarakat merasa bahwa pemerintah benar-benar hadir di tengah-tengah masyarakat. Hubungan kedekatan dengan masyarakat ini dapat dibangun melalui hubungan langsung di lapangan ataupun hubungan tidak langsung melalui kanal media komunikasi.

Kemudian pengupayaan reformasi birokrasi secara konsisten perlu dilakukan untuk menghilangkan ‘patologi’ yang selama ini terjadi sekaligus memperbaiki reputasi. Seperti yang telah disebutkan diawal, Pemerintah Kabupaten Klaten menjadi salah satu daerah dengan persepsi korupsi suap promosi/mutasi jabatan tertinggi di Indonesia versi KPK. Melalui reformasi birokrasi ada beberapa hal yang bisa diupayakan guna meningkatkan kepercayaan masyarakat diantaranya dengan kebijakan pendayagunaan aparatur, penguatan kapasitas kelembagaan dan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan (Dwiyanto, 2009:81-88). Terdapat delapan area perubahan yang bisa didorong oleh Pemerintah Daerah untuk memperbaiki kinerja organisasi. Delapan area perubahan reformasi birokrasi tersebut antara lain; perubahan mental aparatur; organisasi; tatalaksana; peraturan perundang-undangan; SDM aparatur; pengawasan; akuntabilitas; dan pelayanan publik. Dalam pemerintahan yang tata kelola birokrasinya belum bersih, kurang akuntabel dan berkinerja rendah, reformasi birokrasi memang menjadi satu-satunya jalan dalam memperbaiki kapasitas birokrasi.

Dengan adanya reformasi birokrasi, kontrol terhadap birokrasi semakin kuat. Kepala daerah dapat melakukan tindakan represi kepada aparatur birokrasi yang melanggar regulasi. Reformasi birokrasi mengarahkan kembali pendekatan desentralisasi pada sistem prefektural yang memberikan keleluasaan bagi kepala daerah untuk melakukan kontrol politik. Kepala daerah secara fungsional menduduki jabatan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Jabatan fungsional ini memberikan wewenang sekaligus kesempatan bagi kepala daerah untuk mengatur dan mempengaruhi kondisi birokrasi di lingkungan

pemerintahannya. Oleh karena itu, peran kepala daerah sangatlah sentral dalam upaya reformasi birokrasi di tingkat daerah. Keberhasilan reformasi birokrasi di daerah ada sangat ditentukan oleh kepala daerah.

Tuntutan kepada kepala daerah atau dalam konteks ini Bupati Klaten, Sri Mulyani, untuk menghadirkan pemerintahan yang akuntabel, transparan dan bebas dari korupsi merupakan sebuah tantangan sekaligus ajang pembuktian kapasitas kepemimpinan Sri Mulyani. Melalui upaya-upaya yang dilakukan Sri Mulyani bersama Pemerintah Kabupaten Klaten, masyarakat akan mampu menilai kepemimpinan Sri Mulyani dalam memimpin Kabupaten Klaten. Hal ini juga menjadi ajang pembuktian bagi Sri Mulyani untuk membuktikan diri kepada masyarakat bahwa kepemimpinannya lebih baik daripada rezim kepemimpinan sebelumnya. Upaya *Trust Building* menjadi momentum bagi Sri Mulyani untuk menepis *stereotype* dan stigma negatif mengenai dirinya terkait isu politik dinasti/politik kekerabatan yang terjadi di Kabupaten Klaten. Penelitian ini menjadi semakin menarik untuk dikaji karena melalui penelitian ini akan dapat diketahui sejauh mana keseriusan dan konsistensi Sri Mulyani dalam mengupayakan reformasi birokrasi, utamanya dalam pengisian jabatan atau Manajemen SDM Aparatur.

Selain itu, potensi kepentingan politik dibalik upaya *trust building* yang dilakukan Sri Mulyani bersama Pemerintah Kabupaten Klaten juga menarik untuk dikaji. Potensi kepentingan politik Sri Mulyani menarik untuk dikaji karena Sri Mulyani memiliki ambisi untuk mencalonkan diri kembali di kontestasi Pilkada

selanjutnya. Pelaksanaan *trust building* Pemerintah Kabupaten Klaten menjadi rawan disisipi kepentingan politik elektoral Bupati Sri Mulyani terlebih ketika mendekati tahun-tahun politik. Pencitraan politik merupakan salah satu tendensi yang paling berpotensi muncul di tengah upaya *trust building* Pemerintah Kabupaten Klaten.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, penulis merumuskan permasalahan yang akan dikaji lebih mendalam di dalam penelitian ini. Rumusan masalah yang dimaksud adalah :

1. Bagaimana upaya *trust building* Pemerintah Kabupaten Klaten di bawah kepemimpinan Bupati Sri Mulyani?
2. Bagaimana pengaruh kepentingan politik Bupati Sri Mulyani dalam pelaksanaan upaya *trust building* Pemerintah Kabupaten Klaten menjelang Pilkada 2020?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengenai upaya *trust building* Pemerintah Kabupaten Klaten di bawah kepemimpinan Bupati Sri Mulyani pasca kasus suap promosi-mutasi jabatan dan untuk menganalisis bagaimana pengaruh kepentingan politik Bupati Sri Mulyani di dalam pelaksanaan upaya *trust building* Pemerintah Kabupaten Klaten menjelang Pilkada 2020. Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa menjadi rujukan bagi kajian-kajian mengenai upaya membangun kepercayaan publik (*Trust Building*) dan reformasi birokrasi.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai Trust Building dalam Reformasi Birokrasi dengan studi kasus Kabupaten Klaten ini diharapkan mempunyai manfaat akademis dan praktis:

1.4.1. Manfaat Akademis

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan ilmu politik dan pemerintahan tentang peran kepercayaan masyarakat sebagai modal sosial dan pengaruhnya terhadap legitimasi pemerintah. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkaya khazanah ilmu mengenai peranan reformasi birokrasi dalam membangun kembali kepercayaan masyarakat (*trust building*), dan aspek politis dalam upaya *trust building*.

1.4.2. Manfaat Praktis

Bagi penulis, manfaat praktis yang diharapkan adalah untuk memperoleh wawasan dan juga pengalaman empiris yang lebih luas dari proses tahapan dan juga hasil penelitian *trust building* dalam Reformasi Birokrasi ini. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan penelitian ini, penulis berharap manfaat penelitian ini dapat diterima sebagai kontribusi dalam studi-studi yang berkaitan dengan membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan pelaksanaan reformasi birokrasi dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

1.5. Kerangka Teori

1.5.1. Kepercayaan dalam Tata Kelola Pemerintah

1.5.1.1. Definisi Kepercayaan (*Trust*)

Trust atau Kepercayaan adalah kemauan seseorang untuk bertumpu pada orang lain yang kita yakin padanya. Kepercayaan merupakan kondisi mental yang didasarkan oleh situasi seseorang dan konteks sosialnya. Ketika seseorang mengambil suatu keputusan, ia akan lebih memilih keputusan berdasarkan pilihan dari orang-orang yang lebih dapat ia percaya dari pada yang kurang dipercayai (Lubis, 1994:81).

Lewis dan Weigert (1985) mendefinisikan bahwa kepercayaan didasarkan pada proses kognitif yang membedakan antara orang dan lembaga yang dapat dipercaya, tidak dipercaya dan tidak diketahui. Dalam hal ini kognitif akan memilih siapa yang akan dipercaya dan hormati sehingga itulah yang menjadi alasan yang baik dalam menentukan siapa yang dapat dipercaya. Jadi, dapat disimpulkan bahwa kepercayaan adalah suatu harapan positif, asumsi, atau keyakinan dari proses kognitif seseorang yang dipegang dan ditujukan pada orang lain bahwa orang tersebut akan berperilaku seperti yang diharapkan dan dibutuhkan. Ketika seseorang memutuskan untuk mempercayai orang lain maka harapannya terhadap orang tersebut adalah dapat mewujudkan harapan-harapan yang ada pada dirinya.

Menurut Johnson (2006), *trust* merupakan dasar dalam membangun dan mempertahankan hubungan intrapersonal. Dengan hubungan interpersonal yang baik tentunya akan menjadi peluang yang besar dalam menjalin kelekatan dan dukungan sosial antara masyarakat kepada pemerintah. Kepercayaan terjadi ketika

seseorang yakin dengan reliabilitas dan integritas dari orang yang dipercaya (Morgan & Hunt, 1994). Keyakinan terhadap pihak yang memiliki reliabilitas dan integritas akan memberikan nilai kepercayaan terhadap pihak tersebut sehingga seseorang dapat memberikan keyakinan terhadap sesuatu.

Menurut Job (2005) dan Putnam (dalam Tranter dan Skrbis, 2009), ada beberapa faktor yang mempengaruhi kepercayaan yaitu; *Pertama*, faktor rasional. Seseorang dipercaya karena memiliki keahlian khusus atau memiliki jabatan profesional. *Kedua*, faktor relasional. Seseorang dipercaya karena memiliki etika yang baik (berbasis pada kebaikan seseorang). Kemudian menurut Mayer (dalam Ainurrofiq, 2007) kepercayaan dapat dibentuk melalui beberapa faktor yaitu antara lain; (1) Faktor Kemampuan (*capacity*), meliputi kompetensi, pengalaman, pengesahan institusional, dan kemampuan dalam ilmu pengetahuan, (2) Faktor Integritas (*integrity*), konsistensi antara ucapan dan perbuatan dengan nilai-nilai diri seseorang. Integritas menurut Kim (dalam Ainurrofiq, 2007) dapat dilihat dari sudut kewajaran (*fairness*), pemenuhan (*fulfillment*), kesetiaan (*loyalty*), keterusterangan (*honestly*), keterkaitan (*dependability*), dan kehandalan (*reliability*). (3) Kebaikan Hati (*benevolence*), meliputi perhatian, empati, keyakinan, dan daya terima.

Dalam konteks pemerintahan, masyarakat akan memahami apa saja kebijakan pemerintahan, tanpa adanya perasaan dicurangi atau dimanfaatkan kelemahannya jika masyarakat telah percaya kepada pemerintah. Ketika masyarakat telah memberikan kepercayaan terhadap pemerintah maka masyarakat akan menerima berbagai resiko yang mungkin muncul atas keputusan ataupun

kebijakan dari organisasi pemerintahan. Pengalaman tidak mengecewakan mungkin menjadi peranan yang juga mempengaruhi kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Kepercayaan dalam istilah politik adalah apa yang disebut kepercayaan politik. Kepercayaan politik terjadi ketika warga menilai pemerintah dan lembaga-lembaganya rasional, adil dan jujur. Kepercayaan politik, dengan kata lain, adalah penilaian warga negara bahwa sistem dan para penguasa politik responsif, dan akan melakukan apa yang benar bahkan tanpa adanya pengawasan terus-menerus (Miller dan Listhaug 1990, 358). Dengan demikian, kepercayaan politik adalah indikator sentral dari perasaan yang mendasari publik tentang pemerintahannya (Newton dan Norris, 2000:53).

Kepercayaan politik dapat diarahkan pada sistem politik dan pemerintah serta masyarakat. Kategori kepercayaan politik pertama disebut sebagai kepercayaan makro atau kepercayaan organisasi. Kepercayaan politik organisasi mengacu pada perspektif yang berorientasi pada masalah di mana warga menjadi percaya atau tidak percaya pada pemerintah karena mereka puas atau tidak puas dengan alternatif kebijakan (Miller, 1974:951). Kepercayaan politik organisasi dapat dibagi lagi menjadi komponen kepercayaan yang menyebar atau berbasis sistem, dan kepercayaan spesifik atau berbasis institusi. Kepercayaan politik yang menyebar mengacu pada evaluasi warga terhadap kinerja keseluruhan sistem politik dan rezim. Kategori kepercayaan politik yang kedua, atau apa yang disebut tingkat mikro atau kepercayaan politik individu, terjadi ketika kepercayaan diarahkan kepada pemimpin politik individu. Kepercayaan politik individu

melibatkan perspektif yang berorientasi pada orang di mana warga menjadi percaya atau tidak percaya kepada pemerintah karena persetujuan atau penolakan mereka terhadap pemimpin politik tertentu (Citrin, 1974: 974-975).

Baik kepercayaan organisasional maupun individu bergantung pada pembuatan kebijakan yang kredibel. Kredibilitas dapat didefinisikan sebagai kriteria kebijakan yang tidak dipertanyakan. Kredibilitas, secara umum, dinilai dalam hal persepsi yang berbeda dari kinerja yang terkait dengan kebijakan yang berbeda. Harapan yang masuk akal untuk meningkatkan kinerja seperti itu adalah kondisi yang diperlukan untuk membangun kredibilitas aturan kebijakan baru (Taylor, 1982).

1.5.1.2. Tatakelola Pemerintahan

Menurut UNDP (dalam Krina, 2003:5), yang dimaksud dengan Tatakelola Pemerintahan (*Governance*) adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada seluruh tingkatan. Tatakelola pemerintahan mencakup seluruh mekanisme dan proses dimana warga negara dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara masyarakat.

Menurut BAPPENAS RI, yang dimaksud dengan tata kelola pemerintahan (*Governance*) adalah seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. Lebih lanjut disebutkan menurut Pierre Landell-Mills dan

Ismael Seregeldin (dalam Santosa, 2008:130) bahwa konteks pembangunan *Governance* merupakan otoritas politik dan kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi menciptakan pembangunan sosial ekonomi.

Mardiasmo (2002) mendefinisikan *Governance* sebagai proses pengambilan keputusan dan proses yang mana keputusan itu diimplementasikan, maka analisis *governance* difokuskan pada faktor-faktor formal dan informal yang terlibat dalam pengambilan keputusan dan implementasinya serta struktur formal dan informal yang disusun untuk mendatangkan implementasi keputusan. *Governance* digunakan dalam berbagai konteks seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance* dan *local governance*.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik pada penghujung tahun 1990-an. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi tatanan masyarakat yang telah berubah.

Dari segi fungsional, aspek *good governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. World Bank memberi definisi mengenai *governance*, yaitu “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Cara kekuasaan negara digunakan untuk

mengelola sumberdaya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat. UNDP memberi definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat.

1.5.1.3. Aspek Kepercayaan dalam Tatakelola Pemerintahan

Menurut Juanda Nawawi (2012), Tata kelola pemerintahan yang baik dan kepercayaan masyarakat memiliki interdependensi. Terdapat tiga mekanisme yang menyebabkan hubungan interdependensi tersebut terjadi yaitu : (1) Mekanisme kausal sosial kemasyarakatan, (2) Mekanisme kausal ekonomi efisiensi, dan (3) Mekanisme kausal politik legitimasi. Di dalam masyarakat, apabila seseorang atau sekelompok orang tidak memiliki kepercayaan satu dengan yang lainnya maka seseorang atau sekelompok orang tersebut memilih untuk tidak terlibat dalam kegiatan dalam jaringan sosial. Ketidakpercayaan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat akan menjadi pengaruh melemahnya legitimasi pemerintah.

Legitimasi merupakan salah satu aspek kepercayaan dalam tatakelola pemerintahan. Legitimasi sendiri merupakan perwujudan persetujuan warga negara untuk pemerintah yang berkuasa. Jika warga negara menganggap bahwa pemerintah yang berkuasa berhak memegang dan menggunakan kekuasaan, maka pemerintah menikmati legitimasi politik begitupun sebaliknya. Lemahnya legitimasi masyarakat terhadap pemerintahan bisa menyebabkan munculnya tantangan dan hambatan bagi pemerintah dalam menjalankan setiap kebijakan yang diambil. Oleh karena itu, kepercayaan publik terhadap pemerintah menjadi

penting untuk dibangun kembali agar legitimasi yang dimiliki pemerintah semakin kuat.

Masyarakat menganggap Pemerintah *legitimate* ketika mampu membuktikan kepada masyarakat bahwa kekuasaan yang diembannya benar-benar digunakan untuk mewujudkan apa yang menjadi aspirasi masyarakat sehingga masyarakat percaya bahwa pemerintahan yang berkuasa memang pantas untuk memegang kekuasaan. Legitimasi terhadap pemerintah dapat dibangun dengan menghadirkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Menurut Mardiasmo (2009:18), terdapat tiga pilar yang saling berkaitan untuk mewujudkan *good governance* yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas serta terdapat satu elemen lagi yang dapat mendukung terwujudnya *good governance* yaitu *value for money* (ekonomi, efisiensi dan efektivitas).

1. Transparansi

Transparansi diartikan sebagai keterbukaan lembaga sektor publik dalam memberikan informasi kepada masyarakat. Transparansi atau keterbukaan dapat dilihat dari tiga aspek, yakni : (1) adanya kebijakan yang terbuka terhadap pengawasan, (2) adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, (3) berlakunya prinsip *check and balance* antar lembaga eksekutif dengan legislatif (Mardiasmo, 2009:18).

2. Partisipasi

Keterlibatan masyarakat dalam mengambil keputusan baik secara langsung ataupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Mardiasmo, 2009:18). Ada beberapa indikator dari partisipasi, diantaranya : (1) Adanya forum untuk menampung partisipasi masyarakat yang representatif, jelas arahnya dan bersifat terbuka, (2) kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan.

3. Akuntabilitas

Akuntabilitas menurut Mardiasmo (2009:18) adalah sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Ada beberapa indikator dari akuntabilitas, diantaranya; (1) proses pembuatan keputusan yang dibuat tertulis, tersedia bagi yang membutuhkan, memenuhi standar etika dan nilai-nilai sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar, (2) Kejelasan dari sasaran kebijakan yang sudah sesuai dengan visi misi organisasi serta standar yang berlaku, (3) kelayakan dan konsistensi dari target operasional maupun prioritas.

1.5.2. Reformasi Birokrasi

1.5.2.1. Pengertian Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan suatu usaha perubahan pokok suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku dan keberadaan atau kebiasaan birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan nasional. Reformasi birokrasi merupakan sebuah upaya yang sistematis, terpadu dan komprehensif untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Reformasi birokrasi dilakukan dengan melakukan perubahan struktur, tingkah laku dan kebiasaan karena reformasi birokrasi tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga pada tingkat struktur dan tingkah laku.

Menurut Moediono (1994), Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan upaya perubahan yang secara sadar, untuk memposisikan diri (birokrasi) kembali, dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis. Upaya tersebut dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi secara tepat dan konsisten guna menghasilkan manfaat sebagaimana diamanatkan konstitusi. Kesadaran diri untuk melakukan upaya perubahan ke arah yang lebih baik merupakan cerminan dari sebuah kebutuhan. Kebutuhan tersebut bertitik tolak dari fakta adanya peran birokrasi yang saat ini masih jauh dari harapan. Realitas ini sesungguhnya juga menunjukkan kesadaran bahwa terdapat kesenjangan antara apa yang sebenarnya diharapkan dengan fakta aktual mengenai peran birokrasi dewasa ini.

Pengertian reformasi birokrasi lebih kepada sebuah *mind-set* (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak) dari aparat pemerintahan, tidak berpikir output tapi

outcome, dan perubahan manajemen kinerja. Salah satu perubahan *mind-set* yang perlu dilakukan adalah pandangan birokrasi terhadap kekuasaan (*power*) yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sakral. Sehingga hal yang terpenting dalam reformasi birokrasi sesungguhnya adalah perubahan *mind-set* dan *culture-set* serta pengembangan budaya kerja. Sementara itu di dalam tubuh birokrasi sendiri perlu dilakukan perubahan atau reformasi sehingga tercipta birokrasi yang profesional. Birokrasi sebagai sistem terbuka tidak boleh menolak perubahan, melainkan harus selalu memperbaiki dirinya dalam suatu proses pembelajaran yang berkelanjutan.

Mengutip dari pengert dari Kementrian PAN-RB, Reformasi Birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Makna reformasi birokrasi adalah:

- 1) Perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia.
- 2) Pertaruhan besar bangsa Indonesia dalam menghadapi tantangan abad ke-21.
- 3) Berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit.
- 4) Menata ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkret,

realistis, sungguh-sungguh, berpikir diluar kebiasaan yang ada, perubahan paradigma dan dengan upaya yang luar biasa.

- 5) Merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan, dan praktik manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.

Reformasi birokrasi dalam konteks desentralisasi sangat mempengaruhi kapasitas birokrasi. Reformasi birokrasi mengarahkan kembali pendekatan desentralisasi pada sistem prefektural yang memberikan keuntungan bagi pemegang kekuasaan (presiden/kepala daerah/pimpinan lembaga/instansi) untuk melakukan kontrol politik. Dengan reformasi birokrasi kontrol politik terhadap birokrasi semakin kuat. Hal ini membuat pemegang kekuasaan/pemimpin bisa mempengaruhi kondisi politik di birokrasi. Terlepas dari apapun, reformasi birokrasi harus didorong untuk dilaksanakan secara konsisten guna mencegah terjadinya kasus korupsi di lingkungan birokrasi. Pembinaan manajemen kepegawaian, pengembangan kapasitas kelembagaan dan perbaikan tata kelola pemerintahan perlu terus diupayakan.

1.5.2.2. Urgensi Reformasi Birokrasi

Pemerintah telah melaksanakan program reformasi birokrasi nasional sejak tahun 2010. Hingga saat ini pelaksanaan reformasi birokrasi telah memasuki tahap kedua dan pelaksanaannya diatur dalam PERMENPAN Nomor 11 Tahun 15 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2015-2019. Penyusunan *Road Map*

Reformasi Birokrasi tahap kedua ini berangkat dari tantangan permasalahan yang dihadapi dalam reformasi birokrasi tahap pertama.. Beberapa permasalahan strategis yang masih perlu diperbaiki melalui reformasi birokrasi diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Birokrasi yang belum sepenuhnya bersih dan akuntabel

Rendahnya komitmen pimpinan di tingkat pusat dan daerah dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi; Penyelenggaraan pemerintahan belum mencerminkan penyelenggaraan yang bersih dan bebas KKN; Manajemen kinerja masih belum sepenuhnya diterapkan; dan Manajemen pembangunan nasional belum berjalan secara optimal.

2. Birokrasi yang belum sepenuhnya efektif dan efisien

Tata kelola pemerintahan yang baik belum sepenuhnya diterapkan; Lemahnya penegakan hukum; Pengadaan barang dan jasa masih belum dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien; Kelembagaan birokrasi pemerintah masih belum efektif; Penerapan e-government belum berjalan efektif dan efisien; Manajemen SDM Aparatur (ASN, TNI, dan Polri) masih belum berjalan secara efektif; Inefisiensi penggunaan anggaran; dan Pendidikan dan pelatihan kepemimpinan masih belum mampu mendorong kinerja birokrasi.

3. Kualitas pelayanan publik belum sesuai yang diharapkan

Pelayanan perijinan masih belum berjalan efektif dan efisien; Praktek pungutan liar (pungli) dalam pelayanan perijinan masih terjadi sehingga

menghambat iklim usaha dan investasi; dan Praktek manajemen pelayanan publik belum dijalankan dengan baik

Permasalahan strategis tersebut memerlukan upaya bertahap dan berkesinambungan dalam penyelesaiannya Dalam *Road Map* Reformasi Birokrasi tahap kedua, telah ditetapkan 3 (tiga sasaran) utama yang ingin dicapai untuk menyelesaikan permasalahan strategis tersebut, yaitu dengan mewujudkan :

1. Birokrasi yang bersih dan akuntabel,
2. Birokrasi yang efektif dan efisien, dan
3. Birokrasi yang memiliki pelayanan publik yang berkualitas.

Gambar 1.1

Area Perubahan Reformasi Birokrasi 2015-2019



Sumber : Website Kemenpan-RB

Di dalam mewujudkan sasaran Reformasi Birokrasi tahap kedua tersebut, pemerintah menyorot 8 (delapan) area yang perlu dilakukan perubahan dan pembenahan. Delapan area perubahan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Mental Aparatur

Salah satu sumber permasalahan birokrasi adalah perilaku negatif yang ditunjukkan dan dipraktikkan oleh para birokrat. Perilaku ini mendorong terciptanya citra negatif birokrasi. Perilaku yang sudah menjadi mental model birokrasi yang dipandang lambat, berbelit-belit, tidak inovatif, tidak peka, inkonsisten, malas, feodal, dan lainnya. Karena itu, fokus perubahan reformasi birokrasi ditujukan pada perubahan mental aparatur. Perubahan mental model/perilaku aparatur diharapkan akan mendorong terciptanya budaya kerja positif yang kondusif bagi terciptanya birokrasi yang bersih dan akuntabel, efektif, dan efisien serta mampu memberikan pelayanan yang berkualitas.

2. Pengawasan

Berbagai penyimpangan yang terjadi dalam birokrasi, salah satu penyebabnya adalah lemahnya sistem pengawasan. Kelemahan sistem pengawasan mendorong tumbuhnya perilaku koruptif atau perilaku negatif lainnya yang semakin lama semakin menjadi, sehingga berubah menjadi sebuah kebiasaan. Karena itu perubahan perilaku koruptif aparatur harus pula diarahkan melalui perubahan atau penguatan sistem pengawasan.

3. Akuntabilitas

Kemampuan pemerintah untuk mempertanggungjawabkan berbagai sumber yang diberikan kepadanya bagi kemanfaatan publik seringkali menjadi pertanyaan masyarakat. Pemerintah dipandang belum mampu menunjukkan kinerja melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang mampu menghasilkan outcome (hasil yang bermanfaat) bagi masyarakat. Karena itu, perlu diperkuat penerapan sistem akuntabilitas yang dapat mendorong birokrasi lebih berkinerja dan mampu mempertanggungjawabkan kinerjanya sesuai dengan segala sumber-sumber yang dipergunakannya.

4. Kelembagaan (Organisasi)

Kelembagaan pemerintah dipandang belum berjalan secara efektif dan efisien. Struktur yang terlalu gemuk dan memiliki banyak hirarki menyebabkan timbulnya proses yang berbelit, kelambatan pelayanan dan pengambilan keputusan, dan akhirnya menciptakan budaya feodal pada aparatur. Karena itu, perubahan pada sistem kelembagaan akan mendorong efisiensi, efektivitas, dan percepatan proses pelayanan dan pengambilan keputusan dalam birokrasi. Perubahan pada sistem kelembagaan diharapkan akan dapat mendorong terciptanya budaya/perilaku yang lebih kondusif dalam upaya mewujudkan birokrasi yang efektif dan efisien.

5. Ketatalaksanaan (*Bussines Process*)

Kejelasan proses bisnis/tatakerja/tatalaksana dalam instansi pemerintah juga sering menjadi kendala penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai hal yang seharusnya dapat dilakukan secara cepat seringkali harus berjalan tanpa proses yang pasti karena tidak terdapat sistem tatalaksana yang baik. Hal ini kemudian mendorong terciptanya perilaku hirarkis, feodal, dan kurang kreatif pada birokrat/aparatur. Karena itu, perubahan pada sistem tatalaksana sangat diperlukan dalam rangka mendorong efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan, sekaligus juga untuk mengubah mental aparatur.

6. SDM Aparatur

Perilaku aparatur sangat dipengaruhi oleh bagaimana setiap instansi pemerintah membentuk SDM Aparaturnya melalui penerapan sistem manajemen SDM-nya dan bagaimana Sistem Manajemen SDM diterapkan secara nasional. Sistem manajemen SDM yang tidak diterapkan dengan baik mulai dari perencanaan pegawai, pengadaan, hingga pemberhentian akan berpotensi menghasilkan SDM yang tidak kompeten. Hal ini akan berpengaruh pada kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan. Karena itu, perubahan dalam pengelolaan SDM harus selalu dilakukan untuk memperoleh sistem manajemen SDM yang mampu menghasilkan pegawai yang profesional.

7. Peraturan Perundang-undangan

Permasalahan lain yang menjadi faktor penyebab munculnya perilaku negatif aparatur adalah peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, disharmonis, dapat diinterpretasi berbeda atau sengaja dibuat tidak jelas untuk membuka kemungkinan penyimpangan. Kondisi seperti ini seringkali dimanfaatkan oleh aparatur untuk kepentingan pribadi yang dapat merugikan negara. Karena itu, perlu dilakukan perubahan/penguatan terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang lebih efektif dan menyentuh kebutuhan masyarakat.

8. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan aspek lain yang selalu menjadi sorotan masyarakat. Penerapan sistem manajemen pelayanan belum sepenuhnya mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan, yang lebih cepat, murah, berkekuatan hukum, nyaman, aman, jelas, dan terjangkau serta menjaga profesionalisme para petugas pelayanan. Karena itu, perlu dilakukan penguatan terhadap sistem manajemen pelayanan publik agar mampu mendorong perubahan profesionalisme para penyedia pelayanan serta meningkatkan kualitas pelayanan.

Dalam konteks upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat yang jatuh akibat kasus korupsi, Reformasi Birokrasi menjadi upaya yang sangat '*urgent*'. Delapan area perubahan reformasi birokrasi menjadi kunci untuk menghadirkan birokrasi pemerintahan yang bersih, akuntabel, efektif, efisien dan memiliki

pelayanan yang berkualitas. Reformasi birokrasi adalah kunci untuk memperbaiki semua kekurangan dan kelemahan yang ada birokrasi Pemkab Klaten.

1.5.2.3. Reformasi Birokrasi dalam Peningkatan Kepercayaan Publik

Melalui reformasi birokrasi ada beberapa hal yang bisa diupayakan guna meningkatkan kepercayaan publik terhadap birokrasi, diantaranya dengan kebijakan pendayagunaan aparatur, penguatan kapasitas kelembagaan dan penyelenggaraan pemerintahan (Dwiyanto, 2009:81-88). Dalam bidang pendayagunaan aparatur ada beberapa hal yang perlu diupayakan untuk dibenahi, meliputi :

1. Penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan

Dimaksudkan untuk menyempurnakan kembali sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan aparatur negara dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang difokuskan pada pelaksanaan desentralisasi agar dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Sasarannya adalah terciptanya struktur kelembagaan yang lebih dinamis, efektif dan efisien dengan sistem ketatalaksanaan yang memperjelas penataan kewenangan/urusan dan memperlancar hubungan kerja antara pemerintah (pusat), provinsi dan kabupaten/kota untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

2. Peningkatan kapasitas SDM aparatur

Dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas, profesionalisme dan produktivitas aparatur negara dalam melaksanakan tugas dan fungsi secara tertib dan dipertanggungjawabkan. Sasarannya adalah terwujudnya

aparatur negara yang profesional dan berkualitas dalam melaksanakan tugas umum dan pembangunan.

3. Pengawasan aparatur negara

Strategi ini diperlukan untuk mewujudkan aparatur negara yang bersih, berwibawa dan bebas KKN. Sasarannya adalah memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan aparatur negara yang didukung dengan penegakan peraturan, peningkatan kinerja dan profesionalisme aparatur negara baik di pusat maupun di daerah.

4. Peningkatan kualitas pelayanan publik

Tujuan dari strategi ini adalah untuk meningkatkan pelayanan publik di semua bidang pemerintahan dan pembangunan. Sasarannya adalah terselenggaranya pelayanan publik yang cepat, tepat, murah dan memuaskan masyarakat sebagai konsumen.

Upaya selanjutnya adalah melalui penguatan kapasitas kelembagaan (*capacity building*) yang secara konseptual diahmi dengan pendekatan individu, sistem maupun kelembagaan. Dalam rangka melaksanakan *capacity building*, dari sisi pemerintah sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam merespon tuntutan dan kebutuhan masyarakatnya. Salah satu dimensi strategis yang perlu mendapatkan perhatian bahwa reformasi birokrasi harus dilakukan secara komprehensif dan berkelanjutan, meliputi :

1. Desentralisasi, dilakukan untuk menjamin terwujudnya pelayanan umum yang murah dan berkualitas serta mewujudkan keselarasan dengan program reformasi lainnya.

2. Restrukturasi, dilakukan untuk menjamin agar birokrasi pemerintahan tidak “gemuk” dan menjamin agar struktur organisasi pemerintahan di semua tingkatan benar-benar mendukung pencapaian tugas dan fungsi masing-masing dengan efektif dan efisien.
3. Reformasi sistem kepegawaian, dilakukan dengan mengembangkan dan melaksanakan sistem kepegawaian yang berorientasi pada kinerja, serta menyediakan insentif bagi pegawai berprestasi dan penghargaan yang layak.
4. Remunerasi, dilakukan dengan menyiapkan sistem remunerasi yang didasarkan pada bobot jabatan dan kinerja serta menjadikan sistem remunerasi tersebut sebagai bagian dari sistem penghargaan bagi pegawai negeri sipil secara umum.
5. Antikorupsi, dilakukan guna memperkecil peluang terjadinya korupsi. Menurut W Steve Albrecht, jawaban atas pertanyaan mengapa terjadi korupsi dalam organisasi (*corporate dishonestly*) disebabkan tiga faktor, yaitu individu, tempat kerja dan komunitas. Untuk memperbaiki kondisi akibat korupsi maka persoalan korupsi hendaknya menjadi tujuan utama organisasi (mengeliminir korupsi). Cara terbaik untuk mengeliminir korupsi adalah mencegah terjadinya. Oleh karena itu, organisasi pemerintah harus dapat menghilangkan kesempatan terjadinya korupsi dengan melalui langkah-langkah berikut; (a) mengidentifikasi sumber serta mengukur resiko korupsi, (b) mengimplementasikan pengendalian pencegahan dan pendeteksian, (c) menciptakan pemantauan secara lebih

luas baik oleh pegawai audit, dan (d) memfungsikan pengawasan independen termasuk dalam fungsi audit. Langkah pencegahan korupsi diatas dikenal dengan Program Antikorupsi (*Fraud Control Plan*).

Upaya peningkatan kepercayaan melalui reformasi birokrasi selanjutnya adalah upaya membenahan penyelenggaraan pemerintahan. Untuk mencapai penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) diperlukan suatu sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dengan menjaga sinergi yang konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Peran pemerintah difokuskan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif; sementara sektor swasta sebagai pendorong terciptanya perluasan lapangan kerja dan pendapatan masyarakat; sedangkan posisi masyarakat sebagai wadah interaksi sosial politik, diharapkan mampu memobilisasi kelompok untk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Oleh karenanya diperlukan empat prinsip dasar yang harus dipenuhi, yaitu: (1) kepastian hukum, (2) transparansi, (3) akuntabilitas dan (4) profesionalisme.

1.5.3. Aspek Politis *Trust Building* dalam Reformasi Birokrasi

1.5.3.1 Membangun Legitimasi Pemerintah

Trust Building dalam Reformasi Birokrasi, merupakan upaya membangun kepercayaan yang dilakukan sejalan dengan agenda reformasi birokrasi untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Membangun kembali kepercayaan masyarakat (*trust building*) terhadap pemerintah menjadi salah satu upaya krusial ketika

kepercayaan masyarakat sedang mengalami penurunan. Kepercayaan masyarakat merupakan salah satu komponen modal sosial yang sangat dibutuhkan oleh pemerintah. Menurut Putnam (1996), modal sosial adalah corak-corak kehidupan sosial jaringan-jaringan, norma-norma dan kepercayaan yang menyanggulkan para partisipan untuk bertindak bersama lebih efektif untuk mengejar tujuan bersama. Secara sederhananya, modal sosial adalah nilai sosial yang ada di dalam suatu jaringan sosial. Modal sosial memiliki tiga komponen, yaitu kewajiban moral dan norma-norma, (*moral obligation and norms*), nilai sosial (*trust*), dan jaringan sosial. Ketika pemerintah mampu menunaikan kewajiban moralnya sebagai pemegang kekuasaan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat, maka nilai sosial berupa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah juga akan ikut tumbuh. Nilai sosial (*trust*) yang tumbuh membentuk suatu jaringan sosial yang mana jaringan sosial ini dibutuhkan pemerintah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dukungan dari masyarakat amat sangat berarti bagi pemerintah.

Membangun kepercayaan masyarakat sama halnya dengan membangun legitimasi pemerintah. Oleh karena itu, membangun legitimasi menjadi salah satu aspek politis dalam upaya *trust building*. Legitimasi merupakan persepsi dan asumsi yang sama bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh suatu entitas adalah tindakan yang diinginkan, pantas ataupun sesuai dengan sistem norma, nilai, kepercayaan dan definisi yang dikembangkan secara sosial (Suchman, 1995) dalam Kirana (2009). Menurut O'Donovan (2000), legitimasi organisasi dalam hal ini pemerintah dapat dilihat sebagai sesuatu yang diberikan masyarakat kepada

pemerintah dan sesuatu yang diinginkan atau dicari oleh pemerintah dari masyarakat. Deegan, Robin dan Tobin (2002) dalam Fitriyani (2012) menyatakan bahwa legitimasi dapat diperoleh manakala terdapat kesesuaian antara keberadaan pemerintah dengan sistem nilai yang ada dalam masyarakat dan lingkungan. Teori legitimasi menganjurkan pemerintah untuk meyakinkan bahwa tindakan dan kinerja yang dilakukannya dapat diterima masyarakat. Meyakinkan masyarakat terhadap tindakan dan kinerja pemerintah termasuk salah satu upaya dalam membangun kepercayaan (*trust building*).

1.5.3.2 Memantapkan Posisi Bupati Sri Mulyani Menjelang Pilkada 2020

Selain memiliki aspek politis untuk membangun kembali legitimasi pemerintah, upaya *trust building* juga memiliki aspek politis yang lain yaitu untuk membangun citra positif pemerintah. Menurut Nimmo dalam Hasan (2009), citra adalah segala hal yang berkaitan dengan situasi keseharian seseorang; menyangkut pengetahuan, perasaan dan kecenderungannya terhadap sesuatu. Sehingga citra dapat berubah seiring dengan perjalanan waktu. Teori *image building* menyebutkan bahwa, citra akan terlihat atau terbentuk melalui proses penerimaan secara fisik (panca indra), masuk ke saringan perhatian (*attention filter*), dan dari situ menghasilkan pesan yang dapat dilihat dan dimengerti (*perceived message*), yang kemudian berubah menjadi persepsi dan akhirnya membentuk citra. (M. Wayne De Lozier, 1976:44).

Citra positif terhadap pemerintah yang terbangun pasca upaya *trust building* secara tidak langsung juga membuat citra positif pemimpin mengalami

eskalasi. Eskalasi citra positif seorang pemimpin menjadi sebuah hal yang sangat berharga karena dapat meningkatkan popularitas dan elektabilitas. Nimmo (2006) menjelaskan bahwa citra seseorang tentang politik tersusun melalui pikiran, perasaan, dan kesediaan subyektif yang akan memberi kepuasan baginya, dan memiliki tiga kegunaan. *Pertama*, memberi pemahaman tentang peristiwa politik tertentu. *Kedua*, kesukaan atau ketidaksukaan umum pada citra seseorang tentang politik menyajikan dasar untuk menilai objek politik. *Ketiga*, citra diri seseorang dalam cara menghubungkan diri dengan orang lain. Dalam konteks Kabupaten Klaten, keberhasilan upaya *trust building* yang dilakukan pemerintah daerah akan membuat popularitas dan elektabilitas Bupati Sri Mulyani mengalami eskalasi. Sejalan dengan agenda politik Bupati Sri Mulyani yang ingin maju kembali sebagai kepala daerah, upaya *trust building* menjadi momentum yang amat berharga untuk membangun citra positif. Sebagaimana diketahui, Bupati Sri Mulyani memiliki citra negatif di sebagian kalangan masyarakat karena memiliki keterkaitan dengan fenomena Politik Dinasti/Politik Keekerabatan yang terjadi di Kabupaten Klaten.

Tendensi pencitraan politik yang disisipkan Bupati Sri Mulyani dalam agenda *trust building* sangat mungkin terjadi. Pencitraan politik berkaitan dengan pembuatan informasi atau pesan politik oleh komunikator politik (politikus atau kandidat), media politik (media massa, media sosial, dan/atau media format kecil), dan penerima atau khalayak politik (publik). Citra politik yang terbentuk di benak publik, tidak selamanya sesuai dengan realitas yang sebenarnya, karena mungkin hanya sama dengan realitas media atau realitas buatan media, yang disebut juga sebagai realitas tangan kedua (*second hand reality*).

Seiring dengan perubahan sistem politik di Indonesia komunikasi dan pencitraan politik yang dilakukan politisi, baik secara institusional maupun individual, semakin beragam dan menarik, melalui berbagai strategi publisitas yang terkadang mengabaikan etika politik. Pertama, *pure publicity*, yaitu mempopulerkan diri melalui aktivitas masyarakat dengan *setting* sosial yang natural atau apa adanya. Misalnya, perayaan hari-hari besar, Hari Kemerdekaan, dan lain-lain. Pada umumnya, partai maupun kandidat, memanfaatkan kesempatan tersebut untuk mencitrakan apa yang disebut Nimmo (2006) sebagai “diri politik” sang politisi. Kedua, *free ride publicity*, yaitu publisitas dengan cara memanfaatkan akses atau “menunggangi” pihak lain untuk turut mempopulerkan diri. Tampil menjadi pembicara di sebuah forum, berpartisipasi dalam event-event olah raga, mensponsori kegiatan-kegiatan sosial dan lain-lain. Ketiga, *tie-in publicity*, yaitu memanfaatkan *extra ordinary news* – kejadian sangat luar biasa. Peristiwa tsunami, gempa bumi atau banjir misalnya. Kandidat dapat mencitrakan diri sebagai orang atau partai yang memiliki kepedulian sosial yang tinggi. Sebuah peristiwa luar biasa, selalu menjadi liputan utama media, sehingga partisipasi di dalamnya sangat menguntungkan secara politik. Keempat, *paid publicity*, yaitu cara mempopulerkan diri lewat pembelian rubrik atau program di media massa.

Sebagai seorang petahana, Bupati Sri Mulyani menjadi pihak yang paling diuntungkan dalam agenda *trust building* yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Klaten. Membangun kepercayaan atau opini publik terhadap pemerintah daerah sama halnya dengan membangun kepercayaan dan opini terhadap kepala daerah, dalam hal ini Sri Mulyani. Keberhasilan agenda *trust*

building akan menjadi keuntungan yang sangat besar bagi Bupati Sri Mulyani karena citra dan reputasi serta popularitasnya secara tidak langsung juga akan mengalami kenaikan. Kenaikan citra, reputasi dan popularitas yang dimiliki Sri Mulyani dapat dimanfaatkan sebagai modal dalam kontestasi Pilkada selanjutnya.

1.5.3.3 Melanggengkan Praktik Politik Kekerabatan/Dinasti Politik

Upaya *trust building* dalam Reformasi Birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dibawah kepemimpinan Bupati Sri Mulyani disisi lain memiliki aspek politis kaitannya dengan upaya membangun pengaruh dan *powerbase* untuk melanggengkan politik kekerabatan (dinasti politik) di Kabupaten Klaten. Pengaruh popularitas dan elektabilitas yang terbangun melalui upaya *trust building* dapat menjadi *powerbase* tersendiri bagi Bupati Sri Mulyani untuk memenangkan Pilkada dan sekaligus menjaga kelanggengan dinasti politik keluarganya.

Secara harfiah, dinasti politik dapat dipahami sebagai strategi politik untuk tetap menjaga kekuasaan dengan cara mewariskan kekuasaan yang telah digenggam kepada orang lain yang masih merupakan kalangan sanak keluarga. Adapun gejala yang mendasari terbentuknya suatu dinasti dapat dianalisis dari dua hal. Pertama, macetnya kaderisasi partai politik dalam menjaring calon kepala daerah yang berkualitas sehingga menciptakan pragmatisme politik dengan mendorong kalangan sanak keluarga kepala daerah untuk menjadi pejabat publik. Kedua, konteks masyarakat yang menjaga adanya kondisi *status quo* di daerahnya yang menginginkan kepala daerah untuk berkuas dengan cara

mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah menggantikan petahana (Djati, 2013:203). Menurut Haris (2007) dan Zuhro (2010) dalam Djati (2013), dinasti politik dalam perspektif neopatrimonialisme dipahami sebagai akses negatif dari otonomi daerah yang menjadikan demokrasi terbajak (*hijacked democracy*) oleh sirkulasi hubungan genealogis, berdasarkan relasi kekeluargaan maupun di luar garis genealogis yang memiliki kepentingan terhadap pelanggaran kekuasaan famili.

Dinasti politik menurut Kreuzer (2005) dan Cesar (2013) merupakan bentuk politik keluarga (*political clan*). Dinasti politik muncul sebagai akses dari warisan feodalisme yang masih menancap kuat di masyarakat. Feodalisme yang dimaksudkan bukan hanya penguasaan sumber daya ekonomi saja, tetapi juga terbentuknya jenjang loyalitas dalam masyarakat dengan melibatkan para tokoh informal. Tokoh informal tersebut pada umumnya memiliki massa yang digunakan untuk menopang kekuasaan keluarga. Mutualisme tersebut dibangun atas mekanisme pertukaran kepentingan, yakni tokoh informal mendapatkan aksesibilitas terhadap pembuatan kebijakan publik, sedangkan keluarga bisa mengikat loyalitas pemilih melalui pengaruh tokoh informal.

Menurut Migdal (1988) dan Sidel (2005), dinasti politik dianggap sebagai bentuk praktik politik predator. Kajian ini merupakan pengembangan dari tesis Migdal mengenai *local strongmen* dan Sidel mengenai *local bossism*. Dinasti politik menurut Asako (2010) dan McCoy (1994) tumbuh karena adanya kolusi bisnis-politik di tingkat lokal. Jejaring keluarga telah menguasai proyek-proyek

pembangunan daerah yang kemudian dibagi-bagikan kepada kroni-kroninya. Dinasti politik berperan sebagai patron dalam menjaga stabilitas kolusi tersebut dengan menempatkan sanak keluarganya dalam jajaran perusahaan atau pemerintahan. Oleh karena itu praktik penjarahan ekonomi berlangsung terus-menerus karena praktiknya selalu dilakukan oleh jejaring elit keluarga. Dinasti politik sebagai bentuk kartel *local strongmen* dan *local bossism* merupakan bentuk kolektif dari patronase elit dalam wujud kolektif yang didasarkan pada hubungan kekerabatan, etnisitas, maupun hubungan darah lainnya yang intinya memunculkan monarki dalam demokrasi di aras lokal.

Dalam setiap suksesi pemerintahan selalu muncul kecenderungan dari kepala daerah yang berperan sebagai *king maker* dalam proses suksesi kekuasaannya untuk digantikan dengan penggantinya yang telah ditunjuk sebelumnya. Posisi kepala daerah sebagai *king maker* adalah 'arsitek politik' yang menginginkan transisi kekuasaan berjalan damai agar 'dosa-dosa kekuasaan' terdahulu dapat disimpan rapat dengan mengangkat penggantinya dari kerabat sendiri. Hal inilah yang menjadikan penguasa condong memilih keluarganya untuk dapat menutupi aib politiknya di masa lampau. Menurut Meitzener (2019:12) generasi pemimpin politik di Indonesia pasca otoritarian memiliki kecenderungan menyiapkan kerabatnya untuk menjadi pemimpin di Indonesia di masa mendatang. Gejala ini juga muncul di Kabupaten Klaten. Bupati Klaten periode 2005-2015, Sunarno menjadi *king maker* politik kekerabatan di Kabupaten Klaten dengan menggandeng istri Bupati sebelumnya, Sri Hartini untuk bersama-sama dan bergantian menguasai tampuk kepemimpinan dalam pemerintahan. Pada periode

2010-2015 Sunarno menggandeng Sri Hartini sebagai Wakil Bupati. Kemudian di 2015, Sri Hartini maju sebagai Bupati Klaten berpasangan dengan Sri Mulyani, istri Sunarno, sebagai wakilnya.

Secara umum, basis fondasi kekuasaan formal dinasti politik lokal di Indonesia dibangun berdasarkan hubungan paternalistik melalui redistribusi program populis yang dihasilkan melalui skema politik 'gentong babi' (*pork barrel politics*) maupun politisasi siklus anggaran (*politic budget cycle*). Hal itulah yang kemudian mendorong adanya hubungan kedekatan maupun romantisme antara pemimpin dengan rakyatnya sehingga pemimpin mudah dalam membentuk politik persuasif melalui gelontoran uang hingga ke pelosok. Berkaitan dengan suksesi kepemimpinan, politisasi birokrat maupun sosialisasi tokoh informal masyarakat menjadi bagian intimitas yang bertindak sebagai agen intermediasi dalam memenangkan dan melanggengkan kekuasaan famili politik (Djati, 2013:215).

1.6. Operasionalisasi Konsep

1. *Trust Building*, merupakan upaya membangun kembali kepercayaan masyarakat yang mengalami penurunan akibat kinerja pemerintah yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat.
2. Reformasi Birokrasi, merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya aparatur negara.

3. *Trust Building* dalam Reformasi Birokrasi, merupakan upaya membangun kepercayaan yang dilakukan sejalan dengan agenda reformasi birokrasi untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

1.7. Metode Penelitian

Metodologi penelitian adalah suatu sarana pemecahan masalah yang berguna untuk menemukan, menggambarkan, mengembangkan, atau mengetahui suatu kebenaran dari fenomena yang diteliti dengan cara mengumpulkan, menyusun dan merangkai suatu masalah sesuai dengan aturan yang berlaku dalam karya ilmiah. Menurut Sugiyono (2013), Metode penelitian pada dasarnya adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan dan kegunaan. Dalam dunia pendidikan metode penelitian terbagi menjadi dua penelitian yaitu kualitatif dan kuantitatif. Jenis penelitian pada proposal ini menggunakan pendekatan kualitatif dimana dalam penelitian ini lebih menekankan pada makna dan proses dari pada hasil suatu fenomena.

1.7.1. Desain Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif agar mempermudah penulis dalam melaksanakan pengumpulan data. Bogdan dan Taylor (Moloeng, 2002:9) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa

kata-kata tertulis dan lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penulis menggunakan desain penelitian eksploratif dalam penelitian ini untuk memperoleh informasi dengan menggali informasi dari narasumber yang dianggap penting dalam menjelaskan bagaimana suatu fenomena dapat terjadi. Menurut Arikunto (2006:7), penelitian eksploratif merupakan penelitian yang bertujuan untuk menggali secara luas tentang sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu. Metode penelitian kualitatif eksploratif adalah metode penelitian yang bertujuan untuk memetakan suatu objek secara relatif mendalam atau dengan kata lain penelitian kualitatif eksploratif adalah penelitian yang dilakukan untuk mencari sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu dan dipakai manakala kita belum mengetahui secara persis mengenai objek penelitian kita. Metode dan desain penelitian yang digunakan diharapkan bisa membantu penulis dalam mengkaji dan menganalisis data dan fakta maupun temuan lain selama melakukan penelitian mengenai upaya membangun kembali kepercayaan (*trust building*) Pemerintah Kabupaten Klaten melalui reformasi birokrasi. Serta kepentingan politik yang ada di dalamnya serta kepentingan politik yang ada di dalamnya.

1.7.2. Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Klaten. Lokasi tersebut dipilih karena dianggap paling tepat untuk menggali data secara mendalam tentang upaya membangun kembali kepercayaan (*trust building*) yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Klaten di bawah kepemimpinan Bupati Sri Mulyani.

1.7.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan informan atau narasumber yang akan dimintai keterangan mengenai bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Klaten membangun kembali kepercayaan (*trust building*) melalui reformasi birokrasi. Adapun subjek penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Bupati Klaten
2. Sekda Kab. Klaten
3. Plt. Kabag Pemerintahan Setda Klaten
4. PNS Muda Pemkab Klaten (Staf Bagian Pemerintahan Setda)
5. Kasubbag Peningkatan Kinerja & RB Bagian Organisas Setda Klaten
6. Kepala BKPPD Kab. Klaten
7. Camat Kecamatan Jogonalan
8. PNS Kecamatan Kebonarum
9. Kasubbag Evaluasi & Pelaporan Inspektorat Kab. Klaten
10. Anggota DPRD Kab. Klaten F-PDIP 2014-2019
11. Kepala Ombudsman RI Jawa Tengah
12. Aktivis Aliansi Rakyat Antikorupsi Klaten (ARAKK)
13. Masyarakat Desa Jonggrangan Kec. Klaten Utara

1.7.4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini berupa kata-kata tertulis dan sebagian berupa angka. Adapun sumber data yang membantu penelitian ini berupa:

1. Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh dari sumber utama yang langsung diteliti. Untuk mendapatkan data Primer dalam penelitian ini dilakukan dengan cara wawancara. Wawancara secara langsung dilakukan untuk mendapatkan informasi secara mendalam dengan mengacu ada panduan wawancara (*interview guide*) yang telah dirumuskan sebelumnya.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan semua data yang diperoleh melalui sumber sekunder seperti studi kepustakaan yaitu pengumpulan data dari buku referensi, jurnal, dan studi literatur lainnya sesuai dengan objek kajian penelitian dan permasalahan, yang dalam hal ini mengenai sistem rekrutmen dan kaderisasi politik yang nantinya dijadikan panduan dalam melakukan penelitian.

1.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada pelaksanaan penelitian ini adalah :

1.7.5.1. Wawancara

Moloeng (2007, hlm. 186) mengungkapkan bahwa wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Suatu percakapan dapat dikatakan wawancara apabila percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan

jawaban atas pertanyaan itu. Metode wawancara diharapkan dapat digunakan untuk memperoleh data primer yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Narasumber atau informan yang dipilih sebagai subjek penelitian dimulai dari Sekretaris Daerah, Kabag Pemerintahan Setda Klaten, Kasubbag Akuntabilitas Kinerja dan Reformasi Birokrasi, Inspektorat Kab. Klaten, Camat, PNS eselon III dan IV Pemkab Klaten, Anggota DPRD Kab. Klaten, Kepala Ombudsman Jawa Tengah, LSM/Aktivis Politik Klaten, dan Masyarakat Umum.

1.7.5.2. Studi Dokumentasi

Studi Dokumentasi merupakan pengumpulan data dengan cara mencari informasi dari catatan atau data yang sesuai dengan topik penelitian melalui dokumen yang tertulis. Dokumen yang diperlukan dalam penelitian ini adalah dokumen yang berupa arsip data yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Klaten. Dokumen ini berupa foto, ataupun data mengenai upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dalam membangun kembali kepercayaan masyarakat melalui program kegiatan, kebijakan dan tindakan-tindakan lainnya.

1.7.6. Pengolahan Data

Dalam penelitian ini, pengolahan data dilakukan dengan kegiatan-kegiatan berikut:

1.7.6.1. Recording

Recording merupakan proses merekam, mendokumentasikan dan menyimpan semua data yang diperoleh di lapangan, baik merekam semua kejadian

dan fakta yang ada, serta mencatat sebagian ataupun dengan mengingat kejadian di lapangan yang berhubungan dengan objek penelitian.`

1.7.6.2. Editing

Editing adalah proses memeriksa data yang diperoleh untuk menjamin ketepatan data tersebut, pemeriksaan dilakukan apabila ada kesalahan yang terletak pada penulisan dapan diperiksa kembali.

1.7.6.3. Presenting

Presenting yaitu mempersembahkan atau menampilkan data-data yang telah diperoleh dan diperiksa untuk lebih mempermudah dalam penyusunan dan penyajian data.

1.7.7. Analisis dan Intepretasi Data

Analisis data menurut Bodgan dan Biklen (dalam Moloeng, 2007, hlm. 248) adalah upaya yang dilakukam dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat disampaikan kepada orang lain. Analisis dan interpretasi data menurut Moloeng (2007, hlm. 247) terdiri dari telaah data, reduksi data, koding, dan memeriksa keabsahan data. Penjelasan dari tahapan-tahapan tersebut sebagai berikut:

1.7.7.1. Telaah Data

Menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumentasi, gambar, foto, dan lain sebagainya.

1.7.7.2. Reduksi Data

Reduksi data dilakukan cara melakukan abstraksi yang merupakan usaha membuat rangkuman inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada didalamnya.

1.7.7.3. Keabsahan Data (Triangulasi)

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Denzin (1976) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Dalam penelitian ini teknik triangulasi yang digunakan adalah dengan triangulasi sumber data. Terdapat lima cara dalam triangulasi sumber data yaitu: (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; (3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti masyarakat biasa, orang berpendidikan, orang berada, orang pemerintahan; (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.

Setelah melakukan beberapa tahapan sebelumnya, langkah terakhir adalah menarik kesimpulan. Penarikan kesimpulan tergantung pada kasarnya kumpulan catatan-catatan lapangan. Analisis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Pendekatan kualitatif ini berusaha mengungkapkan kenyataan sosial secara keseluruhan, utuh, dan tuntas sebagai satu kesatuan kenyataan, objek penelitian dilihat sebagai kenyataan hidup yang dinamis, memiliki pikiran dan perasaan serta subjektivitas yang unik sehingga data yang diperoleh tidak harus berupa angka-angka atau data-data yang bisa diungkapkan, tetapi lebih banyak deskripsi, ungkapan atau makna-makna tertentu yang harus diungkapkan peneliti.