

## Menuju Desa Maju: Menakar Efektivitas Reformasi Birokrasi di Kalurahan Panggungharjo, Daerah Istimewa Yogyakarta

Muh Faiq Fauzan<sup>1</sup>, Fawwaza Masedha Athariq<sup>2</sup>, Muhammad Imam Maulana<sup>3</sup>, Pramesthi Aura Nawang Savitri<sup>4</sup>, Mahira Putu Ariandhini<sup>5</sup>, Kafa Abdallah Kafa<sup>6</sup>

Submitted: Juli 20, 2024; Revised: Oktober 15, 2024; Accepted: September 19, 2024

### Abstrak

Tata kelola pemerintahan yang belum optimal menimbulkan persepsi masyarakat terhadap birokrasi menjadi negatif. Birokrasi kalurahan mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pelayanan publik. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) maka perlu upaya reformasi birokrasi di tingkat kalurahan. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini mengkaji efektivitas pelaksanaan reformasi birokrasi kalurahan Panggungharjo, Kabupaten Bantul, DI Yogyakarta. Teknik pengumpulan data diperoleh melalui observasi langsung, wawancara mendalam, dokumentasi, serta studi pustaka. Metode analisis data penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi Kalurahan Panggungharjo menghasilkan perluasan pelayanan publik yang tidak hanya sebatas lingkup administratif. Untuk mewujudkan reformasi kalurahan tersebut, terdapat berbagai upaya yang dilakukan, yakni: mengubah pola pikir masyarakat, mengubah relasi kuasa, partisipasi masyarakat secara aktif (*meaningful participation*), perluasan dimensi pelayanan publik, serta penggunaan datakrasi dalam pengambilan kebijakan. Pelaksanaan reformasi birokrasi kalurahan berdampak pada peningkatan berbagai aspek kehidupan masyarakat. Selain itu, Kalurahan Panggungharjo juga menerima penghargaan dari berbagai pihak.

**Kata kunci:** Reformasi Birokrasi; Pelayanan Publik; Panggungharjo; Pemerintah Kalurahan

### Abstract

*The unoptimal governance has led to a negative public perception of the bureaucracy. The village bureaucracy plays a crucial role in public service delivery. To achieve good governance, bureaucratic reform at the village level is essential. This study examines the effectiveness of bureaucratic reform in Panggungharjo Village, Bantul Regency, DI Yogyakarta. Data collection methods included direct observation, in-depth interviews, documentation, and literature review. The data analysis method used is qualitative descriptive analysis. The findings indicate that the bureaucratic reform in Panggungharjo Village has led to an expansion of public services beyond administrative functions. Various efforts have been made to implement this reform, including changing public mindset, altering power relations, encouraging meaningful public participation, expanding service dimensions, and using data-driven decision-making. The reform has positively impacted various aspects of community life, and Panggungharjo Village has received accolades from various parties.*

**Keywords:** Bureaucracy Reform; Public Services; Panggungharjo; Sub-district Government

<sup>1</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Indonesia (email correspondence: [muhfaiqfauzan@mail.ugm.ac.id](mailto:muhfaiqfauzan@mail.ugm.ac.id))

<sup>2</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Indonesia [fawwazamasedhaathariq@mail.ugm.ac.id](mailto:fawwazamasedhaathariq@mail.ugm.ac.id)

<sup>3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Indonesia [muhhammadimammaulana@mail.ugm.ac.id](mailto:muhhammadimammaulana@mail.ugm.ac.id)

<sup>4</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Indonesia  
[pramesthiuranawangsavitri@mail.ugm.ac.id](mailto:pramesthiuranawangsavitri@mail.ugm.ac.id)

<sup>5</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Indonesia [mahiraputuariandhini@mail.ugm.ac.id](mailto:mahiraputuariandhini@mail.ugm.ac.id)

<sup>6</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, indonesia [abdallah\\_kafa@ugm.ac.id](mailto:abdallah_kafa@ugm.ac.id)

## Pendahuluan

Kondisi birokrasi yang rumit, lamban, dan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat telah menjadi masalah klasik yang memerlukan perhatian serius. Pada masa Orde Baru, birokrasi dikenal dengan loyalitas yang tinggi terhadap pimpinan tertinggi, kerumitan, serta sikap birokrat yang tidak etis dalam melayani kepentingan publik (Indiahono, 2017). Kondisi ini sesuai dengan teori *old public administration* yang menekankan alur birokrasi dengan sistem *top-down* (Denhardt & Denhardt, 2003). Thoha (2012) menyatakan bahwa sistem birokrasi yang beroperasi di dalamnya tampaknya didirikan untuk memperkuat elite penguasa dan sering disamakan dengan kerajaan pejabat. Hal ini mencerminkan paradigma birokrasi yang lebih berorientasi pada kepatuhan terhadap otoritas yang berkuasa daripada pada pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien. Padahal, birokrasi sebagai sistem organisasi yang terdiri dari pegawai yang menerima gaji dan bertugas melaksanakan keputusan kebijakan, seharusnya berfungsi sebagai tulang punggung pemerintahan yang mengutamakan integritas, transparansi, dan kualitas dalam menjalankan tugas-tugasnya untuk kepentingan masyarakat secara maksimal.

Salah satu komponen utama dari birokrasi adalah pelayanan publik, yang sering kali hanya sebatas konsep tanpa adanya tindakan konkret untuk meningkatkan kinerja sesuai standar yang diharapkan (Ulhak & Satriadin, 2023). Meskipun ada kesadaran mengenai pentingnya pelayanan publik yang efisien dan efektif, realisasinya sering kali masih kurang memadai. Banyak negara, termasuk Indonesia, menghadapi kendala dalam mentransformasikan konsep pelayanan publik menjadi praktik yang nyata dan berkelanjutan. Perubahan struktural dan kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan, sering terhambat oleh kompleksitas birokrasi, resistensi internal, dan keterbatasan sumber daya. Di sisi lain, masyarakat terus mendesak untuk mendapatkan pelayanan publik yang lebih responsif, transparan, dan berkualitas. Situasi ini mencerminkan tuntutan *New Public Service* yang menekankan pentingnya kebijakan publik yang berfokus pada pelayanan kepada masyarakat, bukan hanya sekadar melihat masyarakat sebagai klien dalam konteks kepentingan tertentu (Denhardt & Denhardt, 2003). Dalam hal ini, reformasi birokrasi

diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik melalui empat indikator utama: akuntabilitas kinerja dan keuangan, peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM), perluasan dimensi pelayanan publik, dan penguatan regulatif.

Reformasi birokrasi kemudian menjadi jawaban untuk melakukan pendekatan secara sistematis, terpadu, dan menyeluruh untuk melakukan pembenahan terhadap tata kelola pemerintahan yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, akuntabilitas, pengawasan, dan pelayanan publik. Dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, terdapat beberapa masalah yang muncul meliputi pengelolaan keuangan yang rentan terhadap pemborosan atau penyalahgunaan anggaran, serta tantangan dalam pengelolaan sumber daya manusia terkait peningkatan kapasitas dan kualitas aparatur negara. Tidak hanya itu, adanya kesenjangan yang signifikan antara harapan dan realitas dalam hasil reformasi birokrasi menciptakan tantangan yang perlu diatasi demi perluasan pelayanan publik.

Salah satu desa yang telah menerapkan reformasi birokrasi tersebut ialah Kalurahan Panggungharjo, Kapanewon Sewon, Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Kalurahan Panggungharjo digadag sebagai desa yang dijadikan percontohan penerapan reformasi birokrasi di tingkat desa (kalurahan/kelurahan). Pemerintah Kalurahan Panggungharjo telah melakukan upaya untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja dan keuangan, memperbaiki kualitas sumber daya manusia, serta memperkuat regulasi dan tata kelola, menjadikannya sebagai model penerapan reformasi birokrasi di tingkat kalurahan yang komprehensif.

Namun demikian, penerapan reformasi birokrasi tersebut perlu untuk diteliti secara mendalam terutama dalam konteks efektivitasnya. Efektivitas program adalah penilaian atau pengukuran sejauh mana kegiatan yang dilakukan dalam program-program tersebut berhasil mencapai tujuan awal yang telah ditetapkan (Siby *et al.*, 2024). Efektivitas program juga mendukung tercapainya *good governance* dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah (Kusuma *et al.*, 2022). Semakin dekat pencapaian mereka dengan prestasi yang diharapkan (standar), maka mereka dikatakan semakin

efektif. Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas reformasi birokrasi di Kalurahan Panggungharjo, yang diharapkan dapat menjadi studi deskriptif dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi Kalurahan oleh Pemerintah DIY serta menjadi acuan bagi perbaikan sistem pelayanan publik di daerah lain yang juga berencana melaksanakan reformasi birokrasi.

Artikel ini membahas tentang pelaksanaan reformasi birokrasi di Kalurahan Panggungharjo. Riset yang dilakukan Septiyanto (2021) menitikberatkan terkait permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam proses implementasi reformasi birokrasi pada tingkat kalurahan. Riset yang ditulis Syahbana (2022), mengelaborasi dua aspek, yakni inovasi dalam reformasi birokrasi dan relasi Pemerintah Kalurahan Panggungharjo dengan lembaga kemasyarakatan kalurahan. Riset yang dilakukan oleh Saputra (2023), berfokus pada pendekatan kepemimpinan pelayanan dalam kepemimpinan lurah Panggungharjo. Riset ini bertujuan untuk mengisi kesenjangan riset dengan meneliti aspek efektivitas dan efisiensi reformasi birokrasi di Kalurahan Panggungharjo. Riset ini mengkaji aspek efektivitas dan efisiensi yang meliputi *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Peneliti mengkaji pentingnya menganalisis kelayakan pelaksanaan Reformasi Birokrasi Kalurahan Panggungharjo untuk pelaksanaan di seluruh wilayah DIY. Refleksi dari studi kasus ini dapat memberikan nilai yang berharga bagi implementasi reformasi di daerah lainnya, serta memperkuat komitmen untuk terus meningkatkan kualitas pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **Kerangka Teoritis**

Secara umum, teori *Transformational Leadership* (Burns, 1978) dan konsep *New Public Service* (Denhardt & Denhardt, 2003), nilai-nilainya diaplikasikan untuk menelaah bagaimana keberhasilan reformasi birokrasi. Nilai-nilai dari *Transformational Leadership* diadopsi secara umum untuk melihat bagaimana pemerintah kalurahan mendorong masyarakat dalam upaya reformasi. Fokus analisis berada pada aspek motivasi, visi bersama, dan inovasi yang dipromosikan oleh pemerintahan kalurahan. Selain itu, nilai-nilai dari *New Public Service* digunakan secara umum untuk menelaah bagaimana pemerintahan

kalurahan mendorong keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan dan memfasilitasi kolaborasi yang lebih partisipatif. Prinsip-prinsip seperti pelayanan kepada masyarakat dan transparansi menjadi elemen penting dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan mengacu pada nilai-nilai ini secara luas, penelitian mengungkap bagaimana kombinasi antara kepemimpinan transformasional dan pendekatan yang partisipatif dapat menciptakan sistem birokrasi yang lebih responsif dan inklusif di Panggungharjo.

Dalam penelitian ini, *transformational leadership* yang dilakukan oleh pemimpin di suatu organisasi menjadi salah satu aspek utama keberhasilan reformasi birokrasi. Pemimpin dengan karakteristik *transformational leadership* akan berupaya mengajak dan melibatkan publik sehingga kebijakan maupun program yang dibentuk akan sesuai dengan preferensi dari masyarakat (Rojak et al., 2024). Melalui norma dan peraturan yang sejalan dengan nilai *transformational leadership* tentunya akan memengaruhi efektivitas tata kelola pemerintahan yang berjalan. Hal ini sejalan dengan sistem pelayanan publik *New Public Service* yang berorientasi pada aspirasi masyarakat. *New Public Service* merupakan konsep administrasi publik yang menganggap masyarakat sebagai aktor yang setara. Selain itu, dengan hadirnya *New Public Service*, pemimpin dalam sebuah kelompok akan berkolaborasi dengan berbagai *stakeholder* lain dalam proses pengambilan keputusan yang berfokus pada kepentingan bersama. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pemimpin yang menerapkan *transformational leadership* memiliki kemungkinan yang besar untuk menerapkan sistem pelayanan publik *New Public Service* di dalam tata kelola pemerintahannya.

Kontekstualisasi nyata *Transformational Leadership* dan *New Public Service* dapat terlihat pada pelaksanaan reformasi birokrasi di Kalurahan Panggungharjo. Hal ini terlihat pada inisiasi Lurah Panggungharjo dalam menyediakan ruang dialog dua arah dan tukar pendapat bersama masyarakat secara rutin. Hasil dialog dua arah tersebut menjadi pedoman Lurah Panggungharjo dalam memetakan prioritas dan sektor pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat.

Sementara itu, penerapan konsep *New Public Service* terlihat dari pergeseran paradigma

pemerintahan Kalurahan Panggunharjo yang lebih berfokus pada pelayanan masyarakat. Selaras dengan prinsip-prinsip yang diusung oleh Denhardt & Denhardt (2003), pemerintah Kalurahan Panggunharjo tidak lagi memosisikan diri sebagai 'penguasa' melainkan sebagai 'pelayan' masyarakat. Perubahan ini dimanifestasikan melalui berbagai kebijakan dan program yang berorientasi pada kebutuhan dan aspirasi warga, peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, serta upaya membangun kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam pembangunan kalurahan. Transformasi ini mencerminkan esensi *New Public Service* yang menekankan pada pentingnya memprioritaskan kepentingan publik.

Integrasi kedua teori dan konsep ini memberikan kerangka analisis yang holistik. *Transformational Leadership* menjelaskan bagaimana perubahan diinisiasi dan digerakkan oleh kepemimpinan yang visioner, sementara *New Public Service* memberikan arahan tentang bentuk dan orientasi perubahan tersebut dalam konteks pelayanan publik. Kombinasi ini memungkinkan analisis yang lebih mendalam tentang bagaimana kepemimpinan transformatif di Kalurahan Panggunharjo mengarahkan perubahan tersebut menuju pemerintahan yang lebih responsif dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

### Metode

Penelitian ini telah dilakukan selama empat bulan mulai April hingga Juli dari tahap persiapan, perizinan, pengambilan data, pengolahan data, analisis data, penyusunan kesimpulan, hingga penyusunan luaran penelitian. Partisipan penelitian ini adalah pamong pemerintah kalurahan dan masyarakat di Kalurahan Panggunharjo, Kapanewon Sewon, Kabupaten Bantul, DIY. Kriteria partisipan dalam penelitian ini di antaranya semua pihak yang pernah terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam pelayanan publik di Kalurahan Panggunharjo. Pemilihan yang mewakili tiga aktor utama: a) pemerintah kalurahan setempat; b) sektor privat yang ada di lingkup Kalurahan Panggunharjo, dan; c) komunitas/masyarakat setempat.

Penelitian ini dilakukan sebagai studi menggunakan metode kualitatif-deskriptif. Pendekatan ini melibatkan pengumpulan data melalui observasi langsung, wawancara

mendalam, dokumentasi, dan studi pustaka. Analisis dimulai dengan menyederhanakan data dari observasi, wawancara mendalam, telaah literatur dan pengumpulan dokumen terkait. Kemudian, data tersebut dikelompokkan dan dianalisis menggunakan berbagai teknik, seperti interpretasi. Informasi yang terhimpun kemudian diinterpretasikan untuk memungkinkan peneliti memahami konteks, hubungan, dan implikasi dari fenomena yang sedang diselidiki. Hasil analisis ini diharapkan dapat menjadi studi deskriptif bagi efektivitas reformasi birokrasi di tingkat kalurahan.

Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui observasi langsung, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Observasi dilakukan dengan memantau langsung proses pelayanan publik yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan di Kalurahan Panggunharjo. Wawancara mendalam dilakukan dengan melibatkan masyarakat setempat yang pernah merasakan langsung pelayanan publik oleh pemerintah kalurahan, mewakili titik-titik kewilayahan yang ada di Kalurahan Panggunharjo dan mewakili dari dua sisi usia yakni produktif dan tidak produktif. Selanjutnya, untuk wawancara langsung bersama pejabat pemerintahan atau pamong kalurahan, diwakili oleh Bapak W dan Ibu Y. Wawancara bersama masyarakat dilakukan dengan teknik *purposive* secara semi-struktur untuk mendapatkan data yang lebih komprehensif. Selain itu, data dokumen juga didapatkan berdasarkan sumber primer seperti *slide* presentasi yang sering digunakan kalurahan ketika melakukan studi banding dan beberapa dokumen lain. Informasi tambahan diperoleh dengan mengakses situs Kalurahan Panggunharjo yang menyediakan berbagai data relevan untuk penelitian tersedia. Sementara itu, informasi sekunder diperoleh melalui kajian literatur dari jurnal ilmiah dengan kata kunci seperti reformasi birokrasi, Reformasi Birokrasi Kalurahan, Kalurahan Panggunharjo, dan pelayanan publik.

Selanjutnya, metode lain yang digunakan untuk mengumpulkan data, yaitu menggunakan tinjauan literatur dari berbagai artikel jurnal yang membahas Kalurahan Panggunharjo dan berbagai kalurahan lain di DIY. Tinjauan literatur dilakukan untuk mengeksplorasi kerangka teori, konsep, dan landasan hukum di DIY mengenai reformasi birokrasi seperti *New Public Services*, *Old Public Administration* dan Peraturan Gubernur Nomor 40 tahun 2023

tentang Reformasi Kalurahan. Berdasarkan peraturan tersebut, reformasi birokrasi merupakan suatu upaya dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan yang dilakukan dengan kegiatan sederhana, tetapi memiliki dampak yang signifikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Pada dasarnya reformasi birokrasi adalah suatu perubahan signifikan pada elemen tata kelola pemerintahan seperti struktur kelembagaan, SDM pamong kalurahan, akuntabilitas, pengawasan, dan dimensi pelayanan publik yang dilakukan secara bertahap dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis. Reformasi birokrasi sebagai sarana untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat. Ruang lingkup reformasi birokrasi tidak hanya terbatas pada prosedur administratif, tetapi juga berkaitan dengan perubahan pada tingkat struktur pola pikir masyarakat hingga partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan (Muriany & Ruhunlela, 2021).

Untuk mendapatkan hasil yang jelas, efektivitas pelaksanaan reformasi birokrasi juga perlu dikaji antara perencanaan program dengan hasil yang dicapai. Selain itu, pelaksanaan program juga harus mampu menyelesaikan permasalahan masyarakat. Selama masyarakat belum mampu menyelenggarakan urusan atau kebutuhannya, maka pemerintah berperan untuk menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 25 tentang Pelayanan Publik.

## Hasil

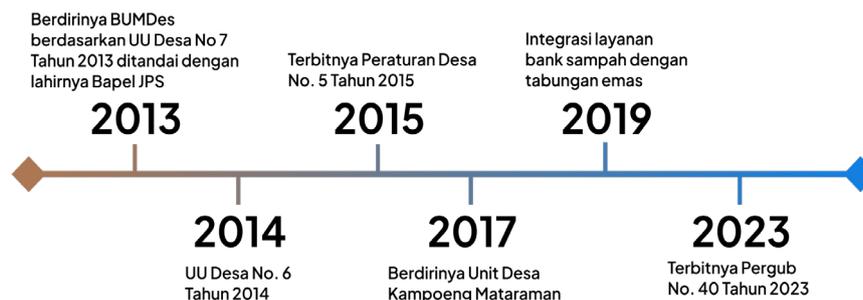
### *Dinamika Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kalurahan Panggungharjo*

Kalurahan Panggungharjo adalah salah satu dari 75 kalurahan di Kabupaten Bantul, DIY. Sebagai kalurahan yang berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta, Panggungharjo merupakan kawasan strategis dan ekonomi bagi kota tersebut. Sekitar 73% sumber penghidupan warga berasal dari sektor jasa dan perdagangan sehingga masyarakatnya memiliki karakteristik perkotaan. Di bawah kepemimpinan Bapak W sebagai lurah, Kalurahan Panggungharjo telah mengalami transformasi menuju desa maju dengan berbagai kebijakannya. Pada tahun 2013, pemerintah kalurahan mendirikan BUMDes Unit Jasa Pengelolaan Lingkungan yang fokus pada pengelolaan sampah. Kemudian, pada tahun

2014 dengan adanya UU Desa Nomor 6 tahun 2014, maka diterbitkannya Peraturan Desa No. 5 tahun 2015 sebagai instrumen penyelenggaraan dalam tata kelola desa.

Kalurahan Panggungharjo menjadi salah satu kalurahan yang berhasil dalam melaksanakan reformasi birokrasi pada level pemerintahan desa. Kalurahan Panggungharjo merupakan salah satu kalurahan yang berlokasi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah kalurahan yang strategis dan berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta membuat Kalurahan Panggungharjo memiliki potensi besar dalam mensejahterakan masyarakat dalam berbagai aspek. Di bawah kepemimpinan Wahyudi Anggoro, Panggungharjo telah mengalami transformasi menuju desa maju melalui berbagai kebijakan. Dalam hal ini, transformasi kebijakan menjadi langkah yang diambil oleh Pemerintah Kalurahan Panggungharjo sebagai upaya dalam memenuhi preferensi masyarakat.

Seiring berjalannya waktu, Kalurahan Panggungharjo telah melakukan inovasi program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Program inovasi tersebut diawali dengan Pembangunan BUMDes yang bergerak pada pengelolaan sampah di tahun 2013 dengan landasan Undang-Undang Desa No. 7 Tahun 2013 dan disertai pembangunan Badan Pelaksana Jaring Pelayanan Sosial (Bapel JPS). Melalui program Bapel JPS ini, masyarakat di Panggungharjo yang tidak masuk dalam kategori dana bantuan Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Kartu Indonesia Pintar (KIP) akan mendapatkan bantuan kesehatan maupun pendidikan dari pemerintah Kalurahan Panggungharjo. Pada program pendidikan terdapat program khusus untuk memberikan kesempatan belajar kepada Pamong Kalurahan mengenyam pendidikan tinggi. Pada bidang kesehatan, Bapel JPS bekerja sama dengan beberapa rumah sakit untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat rentan. Hal ini merupakan inisiatif dari pemerintah Kalurahan Panggungharjo untuk memberikan jaring pengaman bagi masyarakat rentan. Lalu, dilanjutkan dengan Pembangunan Kampung Matraman yang dibawah langsung oleh BUMDes pada tahun 2017 dalam memenuhi kebutuhan masyarakat di sektor ekonomi. Program selanjutnya adalah Integrasi Bank Sampah dengan Tabungan Emas yang berorientasi gabungan pada sektor ekonomi dan lingkungan.



**Gambar 1. Transformasi Reformasi Birokrasi Kalurahan Panggungharjo**

Sumber: Penulis (2024)

Transformasi kebijakan dalam upaya pelaksanaan reformasi birokrasi didasari oleh berbagai persoalan yang seringkali luput dari perhatian pemerintah kalurahan. Setiap kebijakan menciptakan standar tertentu yang tidak hanya menjadi tolok ukur keberhasilan, tetapi juga memberikan arah bagi pelaksanaan program transformasi kebijakan agar berjalan sesuai tujuan. Dengan adanya standar tersebut, pemerintah kalurahan dapat mengidentifikasi indikator keberhasilan yang perlu dicapai sehingga mampu mengupayakan reformasi birokrasi yang optimal, sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur DI Yogyakarta Nomor 40 tentang Reformasi Kalurahan.

Indikator pertama adalah akuntabilitas kinerja dan keuangan. Terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi, seperti minimnya disiplin kerja yang dimiliki oleh pamong kalurahan, seperti carik, dukuh, dan staf kalurahan. Dalam menanggapi masalah tersebut, Pemerintah Kalurahan Panggungharjo memperkenalkan sistem penggajian berbasis kinerja pada tahun 2016. Sistem ini menggunakan absensi dengan sidik jari sebagai salah satu cara untuk memantau kinerja pamong kalurahan. Salah satu indikatornya adalah pemenuhan jam kerja dengan analisis jabatan dan beban kerja. Melalui analisis beban kerja dan pengukuran kinerja. Sistem ini mendorong perangkat desa untuk memenuhi target jam kerja dengan konsekuensi pemotongan tunjangan jika tidak mencapai 140 jam kerja per bulan. Selain itu, pemerintah kalurahan juga berupaya meningkatkan standar kinerja dukuh yang belum optimal akibat kurangnya kompetensi, pengetahuan, dan keterampilan dengan mengubah proses seleksi dukuh menjadi lebih administratif, objektif, dan profesional. Proses ini dilakukan dalam rangka meningkatkan standarisasi kompetensi pamong kalurahan.

Hal tersebut dikarenakan kualitas sumber daya manusia akan sangat mempengaruhi kualitas kinerja sebuah organisasi yang berjalan.

Indikator kedua adalah mengenai kualitas sumber daya manusia (SDM), nilai, dan budaya kerja. Perbaikan kualitas SDM pamong kalurahan menjadi tanggung jawab pemerintah kalurahan dalam upaya pelaksanaan reformasi birokrasi. Kualitas SDM dan kompetensi akan memengaruhi mekanisme pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat selaku penerima pelayanan. Untuk meningkatkan kualitas SDM, Pemerintah Kalurahan Panggungharjo memberikan kesempatan pendidikan lanjutan kepada pamong desa yang memiliki latar belakang pendidikan SLTA. Sejak tahun 2016, sejumlah pamong desa telah ditugaskan belajar di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta untuk mendapatkan gelar diploma. Dalam mendukung peningkatan kualitas SDM, penting untuk menerapkan budaya kerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Lurah juga memberikan pemahaman bahwa yang seharusnya dilayani oleh pamong desa adalah masyarakat, bukan sebaliknya.

Indikator ketiga adalah perluasan dimensi pelayanan publik. Perluasan dimensi pelayanan publik bertujuan untuk memenuhi standar kualitas pelayanan publik yang akan diterima oleh masyarakat, baik pelayanan secara teknis maupun administratif (Suprianto, 2023). Seringkali pelayanan publik hanya terpaku pada pelayanan secara administratif dan kurang memperhatikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara langsung. Atas dasar itu, perluasan dimensi pelayanan publik diperlukan dalam rangka menghasilkan reformasi birokrasi yang mengedepankan asas kebermanfaatannya. Di Kalurahan Panggungharjo, pemerintah kalurahan telah melakukan perluasan pelayanan publik yang tidak hanya berorientasi pada pelayanan

administratif, yaitu dengan mengembangkan Sistem Informasi Pembangunan Desa (SIPEMDES). Dengan memanfaatkan penggunaan teknologi, SIPEMDES memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengakses seluruh informasi pelayanan publik secara komprehensif.

Indikator keempat, yaitu penguatan regulatif dalam upaya reformasi birokrasi oleh Pemerintah Kalurahan Panggunharjo bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum. Setiap kebijakan harus berlandaskan pada regulasi sebagai dasar pengambilan kebijakan. Namun, regulasi yang ada belum sepenuhnya mencakup semua kebijakan pemerintah kalurahan, seperti pemberian tunjangan kinerja bagi pamong kalurahan. Pemberian tunjangan kinerja dimaksudkan untuk optimalisasi pelayanan publik melalui disiplin kerja. Pada tahun 2016, regulasi terkait pemberian tunjangan kinerja belum diatur oleh pemerintah. Atas hal tersebut, Pemerintah Kalurahan Panggunharjo melakukan diskresi terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014, dengan menerbitkan Peraturan Desa No. 01 Tahun 2016 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Aparatur Pemerintah Desa (Septianto, 2021). Selain itu, dalam mendukung keterbukaan informasi publik, pemerintah kalurahan juga menerbitkan Peraturan Lurah No. 7 Tahun 2020 tentang Standar Layanan Informasi Publik Kalurahan Panggunharjo.

Namun, pelaksanaan reformasi birokrasi di Kalurahan Panggunharjo juga tidak lepas dari kekurangan. Kekurangan yang paling menonjol ialah terkait jam kerja pelayanan dari dukuh kepada masyarakat yang dilakukan selama 24 jam dan tidak memiliki standar serta tupoksi yang jelas sehingga mengalami inefektivitas dan inefisiensi kerja. Meskipun demikian, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa transformasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kalurahan Panggunharjo telah mencerminkan segenap upaya reformasi birokrasi yang menjadi acuan dalam pembuatan Peraturan Gubernur Tentang Reformasi Kalurahan No. 40 tahun 2023 untuk seluruh wilayah di DIY.

## Diskusi

### *Efektivitas Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kalurahan Panggunharjo*

Agenda utama dalam tahap reformasi birokrasi adalah mengubah relasi kuasa. Perubahan tersebut diperlukan untuk

meningkatkan efisiensi kinerja pemerintah kalurahan yang bertujuan pada peningkatan kepercayaan masyarakat. Hal ini sesuai dengan paradigma *New Public Service* yang mengedepankan kolaborasi dengan masyarakat sehingga kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Pada masa sebelumnya, pemerintah kalurahan masih menerapkan sistem birokrasi *Old Public Administration* yang menekankan kepentingan pemerintah yang terbatas perihal administratif (Denhardt, 2003).

Reformasi birokrasi di Kalurahan Panggunharjo yang diperkuat Peraturan Gubernur No. 40 Tahun 2023 tentang Reformasi Kalurahan, saat ini difokuskan tidak hanya pada penataan wilayah atau struktur organisasi, tetapi juga pada tata kelola pemerintahan kalurahan itu sendiri. Atas dasar itu, diperlukan pergeseran pola pikir masyarakat yang terbatas pada pembangunan infrastruktur. Berdasarkan hasil wawancara dengan lurah Panggunharjo, disebutkan bahwa sekitar 90% aspirasi masyarakat hanya berfokus pada permasalahan infrastruktur fisik yang seringkali tidak menjawab permasalahan di lapangan. Artinya, terdapat hal fundamental yang perlu dibenahi. Pemerintah Kalurahan Panggunharjo menyadari hal tersebut sehingga dibentuklah forum diskusi untuk mempertajam daya pikir masyarakat. Hal ini kemudian mampu menggeser isu privat menjadi isu publik. Contohnya, isu sampah yang menjadi tanggung jawab bersama.

Dalam proses pengambilan keputusan, diperlukan *meaningful participation* yang merupakan respon dari forum diskusi bersama antara pemerintah kalurahan dengan masyarakat. Partisipasi masyarakat bersifat penting dalam perencanaan dan pelaksanaan program. Partisipasi masyarakat adalah alat untuk memperoleh informasi terkait kebutuhan, kondisi, dan sikap masyarakat. Dengan keterlibatan masyarakat, berimplikasi tingginya kepercayaan masyarakat terhadap program maupun pembangunan (Siregar, 2020). Menurut Wuryantoro dan Ruswahyuningsih (2017), peningkatan partisipasi masyarakat terjadi sejak Wahyudi Anggoro menjabat sebagai Lurah Panggunharjo. Peningkatan ini terjadi karena adanya *political will* dari lurah untuk membuka ruang partisipasi melalui lembaga kemasyarakatan yang dibentuk oleh pemerintah

kalurahan. Kedua, menurut Wahyudi, untuk membangun infrastruktur sosial juga diperlukan modal sosial, yaitu kepedulian masyarakat. Modal sosial ini salah satunya diimplementasikan melalui pengelolaan APBDes, pemerintah telah melibatkan masyarakat yang tidak sebatas *stakeholder*, tetapi juga sebagai *shareholder*. Wahyudi mengatakan bahwa 45% APBDes dikelola langsung masyarakat Panggungharjo. Berbagai potensi yang dimiliki oleh masyarakat Panggungharjo nantinya juga akan menghasilkan program yang berorientasi pada kepentingan bersama.

Dimensi pelayanan publik selanjutnya diperluas meliputi aspek pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Wahyudi menyebutkan bahwa pelayanan publik seharusnya tidak hanya urusan administrasi, tetapi juga pelayanan jasa dan barang. Pemerintah kalurahan juga memiliki program dalam mengurus masyarakat yang putus sekolah, kehamilan, hingga persoalan sampah sekalipun. Dalam menjalankan program tersebut, lurah Panggungharjo mendirikan beberapa lembaga khusus. Lembaga yang pertama kali diciptakan ialah unit jasa pengelolaan lingkungan dan Badan Pelaksana Jaring Pengaman Sosial (Bapel JPS) yang memberikan jaring pengaman bagi kesehatan masyarakat, pendidikan, ketahanan pangan. Untuk menangani sengketa yang terjadi dalam masyarakat dibentuk pula Lembaga Mediasi Desa (LMD). Pemerintah Kalurahan Panggungharjo juga membentuk lembaga lainnya seperti Kampung Mataraman, Dewan Masjid Desa, Sanggar Anak Desa, Pengelola Sistem Informasi Desa (PSID), dan sebagainya.

Salah satu program Bapel JPS, yakni program kartu sehat, berfungsi sebagai jaring pengaman terhadap permasalahan kesehatan masyarakat Panggungharjo yang tidak terdata di Kementerian Sosial. Selain itu, terdapat beberapa program unggulan lain, seperti Rumah Layak bagi Semua. Program ini menggunakan tanah kas desa dan APBDes sebagai bentuk

tanggung jawab pemerintah terhadap warganya. Hunian tersebut dapat disewa selama lima tahun dan saat masa sewa selesai maka warga penyewa berhak untuk mendapatkan pengembalian setengah uang sewa sehingga masyarakat bisa memiliki rumah sendiri melalui program ini. Selain itu, pemerintah kalurahan melalui BUMDes memiliki program Penghidupan Layak Bagi Semua. Wahyudi menyebutkan bahwa 60% tenaga kerja yang ada di BUMDes baik Unit Kampung Mataraman, Koperasi, dan Kelompok Usaha Pengelola Sampah berasal dari kelompok rentan seperti anak jalanan, ODGJ, perempuan, difabel, lansia, dan pemuda putus sekolah. Dalam aspek pendidikan, pemerintah kalurahan memberikan asuransi pendidikan, bantuan pendidikan tunai, beasiswa, dan lembaga pendidikan non formal. Program ini merupakan perwujudan dari target satu rumah satu sarjana yang terbukti efektif untuk memastikan setiap keluarga memiliki setidaknya satu anggota yang mampu mengakses pendidikan tinggi sehingga tidak hanya bertujuan meningkatkan kualitas sumber daya manusia, tetapi juga memutus rantai kemiskinan struktural yang sering kali menghambat mobilitas sosial.

Data juga berperan penting dalam proses formulasi kebijakan sebagai landasan utama pemerintah kalurahan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Langkah yang digunakan oleh pemerintah dalam memahami kondisi masyarakat berbasis data dikenal sebagai datakrasi. Pemerintah Kalurahan Panggungharjo sendiri telah membangun metadata kependudukan yang berbasis data spasial (datakrasi). Datakrasi di Kalurahan Panggungharjo memungkinkan adanya integrasi data kependudukan secara langsung hingga level pemerintahan yang lebih tinggi. Selanjutnya, Pemerintah Panggungharjo membagi metadata sistem pemerintahan desa ke dalam empat bagian. Pertama, yaitu data kependudukan yang terintegrasi dengan data kependudukan pemerintah tingkat kabupaten (Hendra, 2022).



**Gambar 2. Program Unggulan Kalurahan Panggungharjo**

Sumber: Situs web Kalurahan Panggungharjo (2024)

Kedua, data geospasial yang menyangkut data infrastruktur dan pemukiman yang dihimpun oleh pemerintah untuk menunjang perencanaan dan pembangunan berbasis spasial (Hendra, 2022). Metadata ketiga dan keempat merupakan data-data yang dihimpun terkait dengan kondisi sosial dan ekonomi warga desa. Data seperti penyandang masalah kesejahteraan sosial menjadi sarana pemerintah desa untuk mengetahui jumlah lansia dan ibu hamil yang berisiko tinggi. Data ekonomi juga dihimpun oleh pemerintah kalurahan seperti pendapatan per sektor mata pencaharian, pelaku UMKM, jenis-jenis UMKM. Pada tahun 2021 diperluas dengan menghimpun data terkait pola konsumsi dari warga desa (Hendra, 2022). Keempat data tersebut, baik kependudukan, geospasial, sosial, dan ekonomi bersama dengan data keuangan digunakan untuk merancang perencanaan pemerintahan desa. Setelah tersusun dokumen perencanaan, lalu dipublikasikan dan dikonsultasikan ke forum-forum warga dan juga musyawarah perencanaan pembangunan desa (Hendra, 2022). Dengan demikian, dalam penyusunan dan pelaksanaan program, peran pemerintah kalurahan penting dalam melanjutkan program dengan kunci penyediaan layanan yang dikelola secara cermat melalui pengelolaan data yang baik.

#### *Dampak Kebijakan Reformasi Birokrasi di Kalurahan Panggungharjo*

Pelaksanaan reformasi birokrasi di Kalurahan Panggungharjo berupaya menciptakan pemerintahan yang tanggap dalam merespons persoalan masyarakat. Singkatnya, Pemerintah Kalurahan Panggungharjo membangun partisipasi masyarakat dengan melakukan diskusi dalam berbagai isu, baik isu publik maupun privat. Aspek kebermanfaatannya dari suatu reformasi birokrasi dapat dinilai berdasarkan efektivitas pelaksanaan program.

Perluasan dimensi pelayanan publik memiliki dampak yang signifikan terhadap permasalahan masyarakat. Contohnya seperti masalah kesehatan dan pendidikan dapat diatasi melalui jaring pengaman dengan memberikan layanan kesehatan maupun pendidikan bagi masyarakat rentan yang dikelola Bapel JPS. Selanjutnya, pada aspek lingkungan, yakni unit layanan pengelolaan sampah yang disebut KUPAS. Kalurahan Panggungharjo dapat mengelola sampah sekitar 2000 rumah

tanggal atau sekitar enam truk sampah per harinya. Dampak yang dirasakan masyarakat, yakni terciptanya lingkungan bersih, memberikan penghasilan tambahan bagi masyarakat yang memilah sampah, dan membuka lapangan pekerjaan.

Pada aspek sosial ekonomi, Unit Kampoeng Mataraman menciptakan perubahan yang signifikan terhadap masyarakat Panggungharjo. Perubahan sosial ekonomi yang terjadi disebabkan beberapa faktor, seperti adanya pihak yang menginisiasi program, strategi perubahan tersebut dengan memetakan potensi-potensi yang ada di Kalurahan Panggungharjo serta menggunakan usaha di bidang pariwisata. Selain itu, menggunakan potensi bentang budaya sehingga menciptakan peluang pasar bagi masyarakat. Faktor pendukung lain adanya pemanfaatan keuntungan dari tiap unit BUMDes serta adanya kerja sama dengan pihak swasta. Dampak sosial ekonomi yang dirasakan masyarakat adalah menciptakan mata pencaharian baru bagi masyarakat yang bekerja sebagai buruh menjadi pekerja kontrak. Kondisi ini meningkatkan penghasilan buruh serabutan yang sebelumnya hanya digaji berkisar 1 jutaan meningkat hingga 1,5 juta setelah adanya Kampung Mataraman. Dengan adanya unit tersebut dapat membuka peluang pariwisata dan meningkatkan perekonomian pelaku UMKM.

Reformasi birokrasi yang berdampak pada peningkatan kinerja Pemerintah Kalurahan Panggungharjo, mendapatkan banyak penghargaan baik ditingkat nasional maupun internasional. Adapun beberapa penghargaan tersebut yakni Juara I Lomba Desa Tingkat Nasional 2014, The 4th ASEAN Rural Development and Poverty Eradication Leadership Award di Myanmar yang diperoleh Badan Usaha Milik Desa Panggungharjo Lestari Kalurahan Panggungharjo.

#### **Kesimpulan**

Pada dasarnya, reformasi birokrasi adalah suatu perubahan signifikan pada elemen tata kelola pemerintahan seperti struktur kelembagaan, SDM pamong kalurahan, akuntabilitas, pengawasan dan dimensi pelayanan publik, yang dilakukan secara bertahap dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat. Reformasi Birokrasi Kalurahan Panggungharjo menggunakan paradigma *New Public Service* yang

mengedepankan kolaborasi dengan masyarakat sehingga kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Pelaksanaan reformasi birokrasi bertujuan untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat. Implementasi reformasi birokrasi tersebut perlu untuk diteliti secara mendalam terutama dalam konteks efektivitas suatu program. Dalam pelaksanaan reformasi birokrasi Kalurahan Panggungharjo terdapat perubahan pada pola pikir masyarakat yang semakin kritis terhadap berbagai isu sehingga setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah kalurahan akan melibatkan partisipasi masyarakat. Dampak reformasi ini dirasakan oleh masyarakat melalui berbagai program pelayanan publik yang komprehensif dan inklusif, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pengelolaan lingkungan. Inisiatif-inisiatif ini telah berhasil meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat Panggungharjo, sekaligus mendapatkan pengakuan berupa penghargaan di tingkat nasional dan internasional.

#### Referensi

- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service* (1st ed.). M.E. Sharpe.
- Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. (2023). *Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2023 tentang Reformasi Kalurahan*. Pemerintah Daerah DIY, Badan Kepegawaian Daerah DIY.
- Hendra, O., Janah, M. M., & Indriani, D. (2022). Desa Panggungharjo Yogyakarta: Sebuah praktik terbaik dari reformasi tata kelola desa. *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintah Daerah*, 14(1), 117-134.
- Indiahono, D. (2017). *Kebijakan Publik: Berbasis Dynamic Policy Analysis* (Edisi ke-1). Yogyakarta: Gava Media
- Kusuma, T. P., Setyadi, D. S., Andaru, I. W., & Roziqin, A. (2022). Reformasi birokrasi dalam aspek efisiensi dan transparansi pada pelayanan birokrasi pemerintahan Kota Batu. *As-Siyasah: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 7(1), 1. Doi: <https://doi.org/10.31602/as.v7i1.5160>.
- Muriany, T., & Ruhunlela, V. (2021). Reformasi birokrasi dalam pelayanan publik di Kecamatan Tanimbar Selatan Kabupaten Kepulauan Tanimbar. *Jurnal Aplikasi Kebijakan Publik & Bisnis*, 2(1), 1-20.
- Pemerintah Indonesia. (2009). *Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Lembaran Negara RI Tahun 2009. Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Sekretariat Negara: Jakarta.
- Rojak, J. A., Sanaji, S., Witjaksono, A. D., & Kistyanto, A. (2024). The Influence of Transformational Leadership and Organizational Culture on Employee Performance. *EDUKASIA: Jurnal Pendidikan Dan Pembelajaran*, 5(1), 977-990.
- Saputra, Y. A. (2023). Reformasi Birokrasi melalui Penerapan Servant Leadership di Kelurahan Panggungharjo, Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul. *Dedikasi PKM*, 4(2), 140-148.
- Septianto, D. (2021). Reformasi birokrasi Desa Panggungharjo. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta*, 2(2), 132-150.
- Siby, G. J., Rorong, A. J., & Kolondan, H. F. (2024). Efektivitas program pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat nelayan di Kecamatan Madidir Kota Bitung. *Jurnal Administrasi Publik*, 1, 1-14.
- Suprianto, B. (2023). Literatur review: Penerapan teknologi informasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. *Jurnal Pemerintahan dan Politik*, 8(2), 123-128.
- Siregar, N. A. M., & Purbantara, A. (2020). Melawan stigma diskriminatif: Strategi pemberdayaan penyandang disabilitas di Desa Panggungharjo. *Jurnal Pemberdayaan Masyarakat: Media Pemikiran dan Dakwah Pembangunan*, 4(1), 23-44. Doi: <https://doi.org/10.14421/jpm.2020.041-02>.
- Syabhana, M. N. (2022). *Inovasi Dalam Reformasi Birokrasi Di Kalurahan Panggungharjo Kapanewon Sewon Kabupaten Bantul* (Doctoral dissertation, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) "APMD").
- Thoha, M. (2012). *Government Bureaucracy and the Power in Indonesia (Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia)*. Matapena Institute.
- Ulhak, Z., & Satriadin, A. (2023). Pencegahan patologi birokrasi melalui reformasi

Muh Faiq Fauzan, Fawwaza Masedha Athariq, Muhammad Imam Maulana, Pramesti Aura Nawang Savitri, Mahira Putu Ariandhini, Kafa Abdallah Kafa - Menuju Desa Maju: Menakar Efektivitas Reformasi ....

administrasi pelayanan publik. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 19(2), 17–27. Doi: <https://doi.org/10.59050/jian.v19i2.126>  
Wuryantoro, T., & Ruswahyuningsih. (2017). *Masyarakat Berdesa: Realita Atau Utopia?*

*Penelitian Evaluasi Tentang Partisipasi Masyarakat Desa Pasca Implementasi Undang-Undang Desa (Edisi ke-1)*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”.