

## REFORMASI BIROKRASI DAN INOVASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

<sup>1</sup>Didik Muryanto, <sup>2</sup>Rahmad Purwanto Widyastomo

<sup>1</sup>Magister Administrasi Publik FISIP UNTAG Semarang email [didik.muryanto23@gmail.com](mailto:didik.muryanto23@gmail.com)

<sup>2</sup>Adminstrasi Publik FISIP UNTAG Semarang email : [rchmad-purwanto@untagsmg.ac.id](mailto:rchmad-purwanto@untagsmg.ac.id)

### ABSTRAK

Reformasi birokrasi berkaitan dengan upaya menciptakan inovasi. Dalam konteks pemerintahan, inovasi adalah revisi atas sistem yang sedang berjalan serta masih dalam koridor struktur perencanaan jangka panjang. Hal terpenting dalam inovasi tata pemerintahan adalah selalu adanya hal-hal baru baik besar maupun kecil di dalam praktek birokrasi keseharian, sehingga inovasi menjadi 'rutinitas' baru di dalam birokrasi. Salah satu peran pemerintah adalah melakukan pemberdayaan masyarakat. Seiring dengan lahirnya kebijakan reformasi birokrasi, maka lahir pula inovasi dalam pemberdayaan masyarakat. Rumusan masalah dalam makalah ini adalah bagaimana peran pemerintah dalam rangka inovasi pemberdayaan masyarakat di era reformasi birokrasi saat ini. Sedangkan tujuan makalah ini adalah untuk mengetahui peran pemerintah dalam rangka inovasi pemberdayaan masyarakat sejalan dengan kebijakan reformasi birokrasi. Hasil analisa makalah ini menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat di era reformasi birokrasi menghendaki peran pemerintah sebagai pengarah, memperbaiki peran profesional service menjadi community service. Peran pemerintah dalam konteks tersebut adalah pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat, memperluas akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan mengembangkan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kata kunci: reformasi birokrasi, inovasi, pemberdayaan, masyarakat

### ABSTRACT

*Bureaucratic reform is related to efforts to create innovation. In the context of governance, innovation is a revision of an ongoing system that is still in the corridor of a long-term planning structure. The most important thing in governance innovation is that there are always new things, both large and small, in the daily bureaucratic practice, so that innovation becomes a new 'routine' in the bureaucracy. One of the roles of the government is to empower the community. Along with the birth of the bureaucratic reform policy, there was also innovation in community empowerment. The formulation of the problem in this paper is the role of the government in the framework of community empowerment innovation in the current era of bureaucratic reform. Meanwhile, the purpose of this paper is to determine the role of the government in the framework of community empowerment innovation in line with bureaucratic reform policies. The results of the analysis of this paper show that community empowerment in the era of bureaucratic reform requires the role of the government as a guide, to improve the role of professional service to become community service. The role of the government in this context is reducing barriers and obstacles to creativity and community participation, expanding access to services to support various socio-economic activities of the community, and developing programs to further enhance capacity and provide opportunities for the community to play an active role in utilizing and exploiting productive resources. available so that it has high added value in order to improve the welfare of the community.*

*Keywords: bureaucratic reform, innovation, community, empowerment*

## I. PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan perubahan sistematis dan terencana menuju tatanan administrasi publik yang lebih baik. Latar belakang lahirnya kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia antara lain disebabkan beberapa hal (KemenPAN-RB, 2010) : (1) Organisasi pemerintahan belum tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*) ; (2) Beberapa peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara masih ada yang tumpang tindih, inkonsisten, tidak jelas, dan multitafsir. Selain itu, masih ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, baik yang sederajat maupun antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan di bawahnya atau antara peraturan pusat dengan peraturan daerah; (3) Manajemen sumber daya manusia aparatur belum dilaksanakan secara optimal untuk meningkatkan profesionalisme, kinerja pegawai, dan organisasi; (4) Masih adanya praktek penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan belum mantapnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah; (5) Pelayanan publik belum dapat mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan masyarakat dan belum memenuhi hak-hak dasar warga negara/penduduk, dan (6) Pola pikir (*mind-set*) dan budaya kerja (*culture-set*) birokrat belum sepenuhnya mendukung birokrasi yang efisien, efektif dan produktif, dan profesional.

Beberapa tahun sudah gagasan Reformasi Birokrasi (RB) disosialisasikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk segera diimplementasikan. Namun proses implementasi dari gagasan reformasi birokrasi tersebut, belum menunjukkan perkembangan yang menggembirakan. Sebagian dari masyarakat, terutama yang selama ini memberikan perhatian khusus pada upaya implementasi reformasi birokrasi, beranggapan bahwa reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah "mandek" dalam pelaksanaannya, "kemandekan" itu terindikasi dari masih "gemuknya" organisasi.

Reformasi birokrasi pemerintahan saat ini memang belum sepenuhnya terlihat. Birokrasi pemerintahan masih kental dengan nuansa klasik, yaitu kekuasaan tunggal ada di tangan pemerintah. Selain itu, rancangan besar yang lengkap dan tuntas mengenai penyelenggaraan birokrasi pemerintah belum terlihat. Struktur organisasi pemerintahan bahkan tergolong gemuk, sehingga kegiatan

yang dilakukan cenderung boros. Dalam konteks reformasi birokrasi, inovasi adalah bagian yang tidak terpisahkan. Hal ini sebagaimana dikemukakan Farazmand (2004) bahwa: "*Innovation is key to sound governance, and innovation in policy and administration is central to sound governance as well. Without policy and administrative innovations, governance falls into decay and ineffectiveness, loses capacity to govern, and becomes a target of criticism and failure*".

Pandangan di atas menjelaskan bahwa inovasi adalah hal sangat penting yang harus dimiliki oleh setiap pemerintahan. Inovasi sebagaimana dimaksud Farazmand, tidak mesti bersifat revolusioner dan fragmentatif. Dalam level tertentu bisa saja inovasi adalah revisi atas sistem yang sedang berjalan serta masih dalam koridor struktur perencanaan jangka panjang. Hal terpenting dalam inovasi tata pemerintahan adalah selalu adanya hal-hal baru (besar atau kecil) di dalam praktek birokrasi keseharian, sehingga inovasi menjadi 'rutinitas' baru di dalam birokrasi.

Inovasi pemerintah, salah satunya dapat dilakukan dalam proses pemberdayaan masyarakat, karena pendekatan pemberdayaan masyarakat yang berlangsung saat ini masih berbasis *problem based*. Padahal ketidakberdayaan masyarakat meliputi segala aspek, selain faktor pendidikan, juga faktor struktural dan sosial serta kondisi lingkungan dan kebijakan-kebijakan yang kurang kondusif untuk menumbuhkan kreativitas dan produktivitas dan mengembangkan potensi lokal yang ada di masyarakat. Upaya untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat, melibatkan segenap komponen masyarakat. Diperlukan pula pemimpin yang tidak hanya populis, akan tetapi juga mampu sebagai *leader* maupun manajer dan memiliki kekuatan moral. Pemberdayaan masyarakat perlu mendapatkan inovasi, karena masyarakat sebagai pelaku utamanya harus mampu mengerti potensi mereka dan memerlukan inovasi untuk menjalankan program kegiatan sesuai potensinya tersebut.

Inovasi akan mampu mendorong kegiatan dan menjadi solusi bagi pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan latar belakang di atas, maka Tujuan makalah ini diharapkan "diperoleh gambaran tentang peran pemerintah dalam inovasi pemberdayaan masyarakat di era reformasi".

Tulisan ini penting dilakukan mengingat pemerintahan sekarang tidak lagi berhadapan dengan masalah dan realitas rutin saja. Apel pagi, rapat-rapat rutin, urusan surat-

menyurat dan implementasi prosedur sudah bukan merupakan tugas inti dari sebuah pemerintahan. Inovasi juga harus marak dalam kegiatan-kegiatan operasional dalam pengelolaan organisasi dan manajemen pemerintahan dalam membongkar paradigma lama birokrasi menuju pada pemahaman birokrasi yang lebih dinamis.

Inovasi sebagaimana, tidak mesti bersifat revolusioner dan fragmentatif. Dalam level tertentu bisa saja inovasi adalah revisi atas sistem yang sedang berjalan serta masih dalam koridor struktur perencanaan jangka panjang. Hal terpenting dalam inovasi tata pemerintahan adalah selalu adanya halhal baru (besar atau kecil) di dalam praktek birokrasi keseharian, sehingga inovasi menjadi 'rutinitas' baru di dalam birokrasi.

Di sisi lain, upaya untuk menata wajah birokrasi di Indonesia kini telah mengalami kemajuan dengan lahirnya kebijakan Reformasi Birokrasi. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 yang menyatakan bahwa "pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan tatakelola pemerintahan yang baik serta aparatur pemerintah yang bersih di pusat dan di daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya. Tujuan dari kajian ini adalah untuk mengetahui peran pemerintah dalam rangka inovasi pemberdayaan masyarakat di era reformasi birokrasi.

Inovasi pemerintah, salah satunya dapat dilakukan dalam proses pemberdayaan masyarakat, karena pendekatan pemberdayaan masyarakat yang berlangsung saat ini masih berbasis *problem based*. Padahal ketidakberdayaan masyarakat meliputi segala aspek, selain faktor pendidikan, juga faktor struktural dan sosial serta kondisi lingkungan dan kebijakan-kebijakan yang kurang kondusif untuk menumbuhkan kreativitas dan produktivitas dan mengembangkan potensi lokal yang ada di masyarakat.

Upaya untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat, melibatkan segenap komponen masyarakat. Diperlukan pula pemimpin yang tidak hanya populis, akan tetapi juga mampu sebagai *leader* maupun manajer dan memiliki kekuatan moral. Pemberdayaan masyarakat perlu mendapatkan inovasi, karena masyarakat sebagai pelaku utamanya harus mampu mengerti potensi mereka dan memerlukan inovasi untuk

mejalankan program kegiatan sesuai potensinya tersebut. Inovasi akan mampu mendorong kegiatan dan menjadi solusi bagi pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah dalam makalah ini adalah "Bagaimana peran pemerintah dalam rangka inovasi pemberdayaan masyarakat di era reformasi birokrasi saat ini".

## II. METODE

Tulisan ini disusun dengan metode data sekunder atau kajian kepustakaan. Tujuan pengumpulan data dengan penelitian kepustakaan ini berguna untuk mengetahui berbagai macam pengetahuan dan karya yang pernah dicapai oleh para peneliti pendahulu, seperti bagaimana usaha mereka meneliti dan menemukan apa yang sekarang dianggap sebagai hal yang biasa saja. Dengan penelitian kepustakaan, peneliti belajar dan melatih dirinya untuk mengatasi masalah-masalah penyusunan yang rumit, bagaimana mengekspresikan semua data dari bermacam-macam sumber tersebut yang mungkin mengandung sudut pandang yang berbeda beda atau bahkan terkadang bertentangan menjadi suatu karya yang terseleksi.

Penelitian kepustakaan dapat dilakukan dengan beberapa langkah, diantaranya adalah menemukan topik, lalu melanjutkannya dengan mencari buku-buku atau referensi yang relevan dengan topik tersebut. Dalam mencari buku atau referensi tersebut, kita harus memperhatikan isi atau penyampaian dari bahan bacaan tersebut. Akan tetapi, hal tersebut akan memakan waktu yang lama sehingga tidak mungkin bagi kita untuk memeriksanya satu per satu. Untuk mengatasinya, salah satu cara yang paling efektif adalah dengan sebuah sistem perulangan dimana kita bisa mencari judul bahan bacaan yang memiliki kata yang relevan dengan topik.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Wewenang dan peranan birokrasi pada negara demokrasi sangat kuat, baik dalam memobilisasi sumber daya pembangunan, perencanaan, maupun pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Di samping itu, kepekaan birokrasi untuk mengantisipasi tuntutan perkembangan masyarakat baik ekonomi, sosial dan politik sangat sangat dibutuhkan. Faktanya, birokrasi masih belum efisien, hal ini ditandai dengan adanya tumpang tindih kegiatan antar instansi dan masih banyak fungsi-fungsi yang sudah seharusnya dapat

diserahkan kepada masyarakat masih ditangani pemerintah.

Makin besarnya peran yang dijalankan oleh masyarakat, maka seharusnya peran birokrasi lebih cenderung sebagai agen pembaharuan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Dengan makin besarnya peran yang dijalankan oleh masyarakat, maka seharusnya peran birokrasi lebih cenderung sebagai agen pembaharuan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Kondisi demikian menuntut aparatur pemerintah harus dapat memainkan peranan yang penting. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu prinsip manajemen yang harus selalu dipegang teguh, baik dalam rangka pelaksana kegiatan rutin apalagi dalam penyelenggaraan pembangunan nasional.

Birokrasi harus memiliki kemampuan untuk mendesain strategi usaha yang mendorong ke arah pembaruan dan pembangunan dalam berbagai kebijakan maupun dalam implementasinya. Namun dalam realisasinya seringkali terjadi inefisiensi yang dapat timbul karena faktor kelembagaan, prosedural, kurangnya keahlian dan keterampilan, serta karena perilaku negatif para pelaksana. Faktor kelembagaan dapat menjadi penyebab inefisiensi terutama jika tipe dan struktur organisasi yang digunakan tidak tepat.

Berbagai kajian tentang peran penting birokrasi dalam meningkatkan inovasi daerah dan pemberdayaan masyarakat banyak dilakukan, antara lain mengkaji pentingnya posisi para pemimpin daerah sebagai penggerak utama inovasi pemerintahan di daerahnya masing-masing. Hasil kajiannya dimuat dalam artikel berjudul: *Leadership and Innovation under Decentralization: A Case Study of Selected Local Governments in the Philippines*. Hasil kajian di atas menunjukkan bahwa peran pemerintah sangat penting dalam rangka inovasi pemberdayaan masyarakat. Lahirnya reformasi birokrasi juga tidak terpisahkan dari *reinventing government*, yang dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui secara berkelanjutan, dan memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar.

Perlunya reformasi birokrasi juga karena berkaitan dengan inovasi sebagaimana dikemukakan Farazmand (2004) melalui konsep *Sound Governance*. Dalam konteks *Sound Governance*, reformasi birokrasi berkaitan dengan inovasi dalam kebijakan dan administrasi publik. Hal ini sebagaimana

dikemukakan Farazmand (2004) bahwa: *"Innovation is key to sound governance, and innovation in policy and administration is central to sound governance as well. Without policy and administrative innovations, governance falls into decay and ineffectiveness, loses capacity to govern, and becomes a target of criticism and failure. Sound governance, therefore, demands continuous innovations in policy and administration processes, structures, and value systems. Innovations in technology, resource development, communication systems, organization and management, training and development, research, and a host of other areas are essential to the soundness of governance and administration"*.

Pandangan di atas menjelaskan bahwa inovasi adalah hal sangat penting yang harus dimiliki oleh setiap pemerintahan. Pemerintahan tidak lagi berhadapan dengan masalah dan realitas rutin saja. Peran pemerintah dalam inovasi pemberdayaan masyarakat setidaknya-tidaknya dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu peran pemberdayaan, peran pelayanan dan transparansi.

Birokrasi dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan, tidak harus berupaya melakukan sendiri, tetapi mengarahkan *"steering rather than rowing"*, atau memilih kombinasi yang optimal antara *steering* dan *rowing* apabila langkah tersebut merupakan cara terbaik untuk mencapai kesejahteraan sosial yang maksimal. Sesuatu yang sudah bisa dilakukan oleh masyarakat, tidak perlu dilakukan lagi oleh pemerintah. Apabila masyarakat atau sebagian dari mereka belum mampu atau tidak berdaya, maka harus dimampukan atau diberdayakan (*empowered*).

Pemberdayaan berarti pula memberi peran kepada masyarakat lapisan bawah di dalam keikutsertaannya dalam berbagai kegiatan pembangunan. *Steering rather than rowing* dalam konteks pemberdayaan artinya lebih baik daripada melayani. Maksudnya adalah dalam hal ini, peran pemerintah adalah memberdayakan masyarakat dalam penyelenggaraan berbagai kebutuhan publik, sehingga tercipta rasa memiliki bagi mereka sendiri, sedangkan pemerintah bukan lagi sebagai pelayan melainkan hanya sekedar memberi petunjuk.

Beberapa hal yang mencakup bidang *empowering* adalah pergeseran berbagai hak kepemilikan produk pelayanan publik dari tangan pemerintah kepada masyarakat umum di mana peran pemerintah hanya sebagai pengarah saja, kemudian pendirian perumahan umum yang lebih tertib, aman,

bersih, harga terjangkau serta pendataan yang lebih terorganisir. Selain itu berbagai hal yang dianggap penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah memperbaiki peran *profesional service* menjadi *community service*, sehingga pelayanan bukan ditujukan hanya untuk klien saja tetapi untuk semua, serta pemberdayaan segenap lapisan masyarakat melalui demokrasi yang partisipatif.

Berkaitan implementasi reformasi birokrasi dalam inovasi pemberdayaan masyarakat, maka peran pemerintah dapat di-*reinventing* antara lain melalui: (1) Mengurangi hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat; (2) Memperluas akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan (3) Mengembangkan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Melalui prinsip *reinventing government*, pemerintah harus memenuhi kebutuhan *consumer* (masyarakat) bukan kebutuhan birokrasi. Gejala yang selama ini ada para administrator bekerja untuk mendapatkan prestasi yang akan dinilai baik oleh atasannya. Para bawahan akan berusaha membuat atasan senang agar dia mendapatkan pangkat yang lebih tinggi. Sedangkan masyarakat yang seharusnya mendapatkan pelayanan yang baik dari para administrator menjadi faktor sampingan, faktor yang utama adalah seorang administrator harus melayani kebutuhan para pejabat.

Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat para administrator harus merubah orientasi pelayanan dari melayani kebutuhan para birokrat menjadi melayani kebutuhan masyarakat. Dengan demikian masyarakat akan merasa terayomi oleh pemerintah, merasa dekat secara emosional dengan pemerintah. Hal ini akan terjadi jika telah terwujud *civil society* dalam masyarakat. Dengan *civil society* masyarakat akan mempunyai akses dalam mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan.

Jika terjadi pelanggaran, misalnya para birokrat tidak melayani masyarakat dengan baik tetapi melayani birokrat atasannya, maka masyarakat akan meniupkan peluit sebagai tanda peringatan kepada administrator. Dengan demikian penyimpangan akan semakin dikurangi.

Upaya pemberdayaan memerlukan semangat untuk melayani masyarakat "*a spirit of public services*", dan menjadi mitra masyarakat "*partner of society*"; atau melakukan kerja sama dengan masyarakat "*coproduction atau partnership*". Hal tersebut memerlukan perubahan perilaku yang antara lain dapat dilakukan melalui pembudayaan kode etik "*code of ethical conducts*" yang didasarkan pada dukungan lingkungan "*enabling strategy*" yang diterjemahkan ke dalam standar tingkah laku yang dapat diterima umum, dan dijadikan acuan perilaku aparat pemerintah baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Pemerintahan yang kompetitif adalah pemerintah yang menyuntikkan kompetisi ke dalam pemberian pelayanan. Kompetisi yang dimaksud di sini adalah kompetisi di mana sektor publik vs sektor publik, sektor privat vs sektor publik, dan sektor privat vs sektor privat. Kondisi ini dipercaya akan menciptakan suatu iklim persaingan yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas dan berpengaruh pada harga pelayanan publik. Berbagai keuntungan yang diperoleh dari kompetisi ini adalah tingkat efisiensi yang lebih besar, pelayanan yang lebih mengarah pada kebutuhan masyarakat, menciptakan sekaligus menghargai suatu inovasi, yang pada akhirnya akan meningkatkan kebanggaan dan moralitas pegawai pemerintah.

Pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang". Makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara, yang esensinya "melayani publik", harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara.

Paradigma tradisional tentang birokrasi pemerintahan menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga negara dan masyarakat dari bencana banjir ekonomi maupun politik. Hal ini menyebabkan pemerintah merupakan aktor tunggal untuk memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat dan masyarakat akan semakin tergantung kepada pemerintahnya. Paradigma tradisional ini menyebabkan pemerintah tidak bisa lagi berpikir jernih untuk meningkatkan mutu kerjanya, karena sudah dililit oleh aktivitas-aktivitas rutin untuk melayani kebutuhan masyarakat. Mutu pelayanan

kepada masyarakat tidak bisa ditingkatkan lagi. Untuk itu perlu perubahan paradigma, agar pemerintah tidak lagi sebagai pelaksana tunggal pelayanan kepada masyarakat tetapi bermitra dengan pihak swasta. Agar pemerintah tidak lagi terjerat dengan kegiatan rutin sebagai pelayan masyarakat, maka pemerintah perlu memikirkan untuk menyerahkan tugas-tugas pelayanan tersebut kepada masyarakat (NGO -*non government organization*- atau pihak swasta) atau melaksanakan pelayanan tersebut dengan bermitra dengan masyarakat (sistem koproduksi).

Pemerintah yang banyak melaksanakan tugas pelayanan akan semakin memberikan peluang kepada gagalnya atau lemahnya mutu pekerjaan, maka dalam kondisi ini akan lebih baik jika pemerintah menyerahkan urusan tersebut kepada swasta dan pemerintah hanya menetapkan peraturan-peraturan yang akan dilaksanakan oleh pihak swasta. Dengan memfokuskan diri kepada pengarahan, maka daya pikir para pembuat kebijakan publik akan meningkat dan cermat, sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil akan lebih produktif dan lebih cermat.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, di samping mematuhi kode etik, aparatur dan sistem manajemen publik harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas, bersikap terbuka dan bertanggung jawab untuk mendorong para pimpinan dan seluruh sumber daya manusia di dalamnya berperan dalam mengamalkan dan melembagakan kode etik dimaksud, sehingga dapat menjadikan diri mereka sebagai panutan masyarakat; dan itu dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan tanggung jawab dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dan negara.

Berdasarkan prinsip transparansi, upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha, peningkatan partisipasi dan kemitraan, selain (1) memerlukan keterbukaan birokrasi pemerintah, juga (2) memerlukan langkah-langkah yang tegas dalam mengurangi peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan otonomitas mereka. serta (3) memberi kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berperan serta dalam proses penyusunan peraturan kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan.

Pemberdayaan dan keterbukaan akan lebih mendorong akuntabilitas dalam pemanfaatan sumber daya, dan adanya keputusan-keputusan pembangunan yang benar-benar diarahkan sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat, serta dilakukan secara riil dan adil sesuai aspirasi dan kepentingan

masyarakat. Paparan di atas menegaskan bahwa pemerintah semestinya digerakkan oleh misi. Maksudnya adalah pemerintahan akan berjalan lebih efisien apabila digerakkan bukan atas dasar aturan saja, tetapi lebih kepada 'misi', sehingga penganggaran yang dibutuhkan juga diarahkan pada pencapaian misi sehingga lebih terkontrol. Berbagai keuntungan yang diperoleh dari *mission-driven government* ini adalah lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, dan lebih fleksibel jika dibandingkan dengan *ruledriven organizations*. Dengan keadaan ini, maka diyakini bahwa moralitas sektor publik juga sertamerta akan meningkat.

Kekuatan dari *mission-driven government* ini adalah peningkatan insentif terhadap tabungan, menciptakan kebebasan sumber daya dalam menguji ide-ide baru, mengacu pada *autonomy managerial*, menciptakan lingkungan yang terprediksi, kemudian menyederhanakan proses *budgeting*, sertamengurangi pengeluaran auditor dan kantor pajak, yang pada akhirnya fokus pemerintah lebih leluasa terhadap isu-isu penting lainnya.

Selain ketiga peran di atas, konsep pemberdayaan juga selalu dikaitkan dengan pendekatan partisipasi dalam manajemen pembangunan, dan memberikan penekanan pada desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan agar diperoleh hasil yang diharapkan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam hubungan itu perlu dicatat pentingnya peranan keswadayaan masyarakat, dan menekankan bahwa fokus pembangunan yang hakiki adalah peningkatan kapasitas perorangan dan kelembagaan ("capacity building"). Jangan diabaikan pula penyebaran

informasi mengenai berbagai potensi dan peluang pembangunan nasional, regional, dan global yang terbuka bagi daerah; serta privatisasi dalam pengelolaan usahausaha negara.

Pemberdayaan juga berkaitan dengan kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat. Dalam membangun masyarakat yang modern di mana dunia usaha menjadi ujung tombaknya, terwujudnya kemitraan, dan modernisasi dunia usaha terutama usaha kecil dan menengah yang terarah pada peningkatan mutu dan efisiensi serta produktivitas usaha amat penting, khususnya dalam pengembangan dan penguasaan teknologi dan manajemen produksi, pemasaran, dan informasi. Dalam upaya mengembangkan kemitraan dunia usaha yang saling menguntungkan antara usaha besar,

menengah, dan kecil, peranan pemerintah ditujukan kearah pertumbuhan yang serasi.

Pemerintah berperan dalam menciptakan iklim usaha dan kondisi lingkungan bisnis, melalui berbagai kebijaksanaan dan perangkat perundang-undangan yang mendorong terjadinya kemitraan antarskala usaha besar, menengah, dan kecil dalam produksi dan pemasaran barang dan jasa, dan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya, serta pengintegrasian usaha kecil ke dalam sektor modern dalam ekonomi nasional, serta mendorong proses pertumbuhannya.

#### IV. SIMPULAN

Reformasi birokrasi dimaksudkan untuk meluruskan kembali birokrasi pada posisi dan misi atau perannya yang sebenarnya selaku pelayan dan pemberdaya masyarakat. Lahirnya reformasi birokrasi adalah karena tuntutan terhadap birokrasi yang semakin tinggi. Birokrasi diharapkan mampu menjadi motivator sekaligus katalisator dari bergulirnya pemberdayaan masyarakat. Birokrasi tidak hanya dituntut mengedepankan kemampuan menyelenggarakan tugas dan fungsi organisasi saja tetapi juga merespons aspirasi publik ke dalam kegiatan organisasi dan mampu melahirkan inovasi baru yang bertujuan untuk mempermudah kinerja organisasi sekaligus sebagai bagian dari wujud aparat yang profesional.

Di era reformasi birokrasi, hal yang mencakup bidang pemberdayaan adalah pergeseran berbagai hak kepemilikan produk pelayanan publik dari tangan pemerintah kepada masyarakat umum di mana peran pemerintah hanya sebagai pengarah saja, memperbaiki peran *profesional service* menjadi *community service*, sehingga pelayanan bukan ditujukan hanya untuk klien saja tetapi untuk semua.

Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan perubahan sistematis dan terencana menuju tatanan administrasi publik dan pelayanan pemerintah yang lebih baik. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka pemberdayaan

birokrasi ke arah penciptaan profesionalisme pegawai menjadi sangat menentukan. Terbaikannya unsur profesionalisme akan berdampak kepada menurunnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Berkaitan implementasi reformasi birokrasi dalam inovasi pemberdayaan masyarakat, maka peran pemerintah dapat di-*reinventing* antara lain melalui pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat, memperluas akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan mengembangkan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

#### REFERENSI

- Farazmand, Ali (ed). 2004, *Sound Government; Policy and Administrative Inovations*, Westport, London: Praeger
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2010a. *Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Tahun 2010–2025*. Jakarta: Kementerian PANRB.
- Marzuki, 2016, Reformasi Birokrasi Dan Inovasi Pemberdayaan Masyarakat, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol XLII No. 2, Tahun 2016

## **REFORMASI BIROKRASI SUMBER DAYA MANUSIA: IMPLEMENTASI SISTEM MERIT DALAM SELEKSI MUTASI MASUK PEGAWAI DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

<sup>1</sup>Dyah Arini Utamingtyas, <sup>2</sup>Sumarmo

<sup>1</sup> Magister Administrasi Publik UNTAG Semarang email : [arinixxv@gmail.com](mailto:arinixxv@gmail.com)

<sup>2</sup> Magister Administrasi Publik FISIP UNTAG Semarang

### **ABSTRAK**

Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan wujud dari pelaksanaan Reformasi Birokrasi menuju profesionalisme ASN. Penerapan sistem merit sebagai dasar manajemen kepegawaian memberikan harapan bagi terwujudnya pengelolaan Aparatur Sipil Negara secara akuntabel, transparan, dan professional. Sistem merit merupakan cerminan manajemen kepegawaian yang profesional dimana penempatan, pengangkatan dan penerimaan pegawai dan pejabat menggunakan kompetensi kinerja dan track record sebagai alat ukurnya. Salah satu wujud implementasi sistem merit adalah penerimaan pegawai baik itu melalui perekrutan CPNS dan mutasi masuk dari luar Instansi Pemerintah Kota Semarang. Tujuan penelitian ini untuk mengevaluasi implementasi sistem merit dalam seleksi mutasi masuk pegawai di Pemerintah Kota Semarang dan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi sistem tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian normatif empiris dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan mengetahui bagaimana implementasi sistem merit dalam seleksi mutasi masuk serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut. Sehingga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pemerintah dalam pengkajian dan pelaksanaan sistem merit kearah yang lebih baik.

**Kata Kunci** : sistem, merit, manajemen, kepegawaian, seleksi, mutasi, pegawai.

### **ABSTRACT**

*The implementation of the act number 5, year 2014 concerning Civil Servants is a manifestation of Bureaucratic Reform towards ASN professionalism. The application of the merit system as the basis for staffing management provides hope for the realization of management Civil servants an accountable, transparent and professional. The merit system is a reflection of professional personnel management where the placement, appointment and recruitment of employees and officials uses performance competencies and track records as measurement tools. One form of implementation of the merit system is the recruitment of employees both through the recruitment of CPNS and incoming transfers from outside Government of Semarang City. The purpose of this study is to evaluate the implementation of the merit system in the selection of employee entry transfers in the Government of Semarang City and to see the factors that influence the implementation of the system. This research is a normative empirical study using a qualitative approach with the aim of knowing how the merit system is implemented in the selection of incoming mutations and the factors that influence the implementation. So that it is expected to contribute thoughts to the government in the assessment and implementation of the merit system towards a better direction.*

**Keywords:** system, merit, management, staffing, selection, transfer, employees..

## I. PENDAHULUAN

Reformasi Birokrasi merupakan sebuah kebutuhan yang perlu dipenuhi dalam rangka memastikan terciptanya perbaikan tata kelola pemerintahan. Tata kelola pemerintahan yang baik adalah prasyarat utama pembangunan nasional. Kualitas tata kelola pemerintahan akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program-program pembangunan nasional. Semakin baik tata kelola pemerintahan suatu negara, semakin cepat pula perputaran roda pembangunan nasional. Dalam rangka memastikan pengelolaan Reformasi Birokrasi yang efektif, pemerintah perlu untuk menetapkan perencanaan dan tata kelola Reformasi Birokrasi dalam sebuah dokumen perencanaan yang dapat dipahami dan dilaksanakan oleh seluruh pihak dan stakeholder yang berkepentingan.

Permasalahan yang dialami dalam manajemen SDM aparatur sebagaimana dipaparkan dalam Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019 (Permenpan, 2015: 16) antara lain: penempatan pegawai negeri sipil yang tidak sesuai kompetensi; kesenjangan kompetensi antara pegawai yang menduduki jabatan dengan persyaratan kompetensi jabatan; kinerja pegawai negeri sipil belum optimal; integritas pegawai negeri sipil masih rendah; sistem remunerasi belum berbasis kinerja; manajemen kinerja belum berjalan; sistem pembinaan karir pegawai belum dapat memberikan penghargaan kepada pegawai yang berprestasi baik; pelatihan pegawai belum berorientasi pada pengembangan kompetensi.

Dalam Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019 juga dijelaskan bahwa area perubahan manajemen SDM aparatur menjadi prioritas pemerintah, mengingat bahwa perilaku pegawai negeri sipil sebagai aparatur sangat erat kaitannya dengan penerapan sistem manajemen SDM yang efektif. Sistem manajemen SDM mulai dari perencanaan pegawai, pengadaan sampai dengan pemberhentian harus diterapkan dengan baik. Jika tidak, maka akan menghasilkan SDM yang tidak kompeten. Pegawai negeri yang tidak kompeten mempengaruhi kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan. Perubahan dalam pengelolaan SDM harus selalu dilakukan untuk

memperoleh sistem manajemen SDM yang mampu menghasilkan pegawai negeri yang profesional (Permenpan, 2015: 16).

Saat ini Reformasi Birokrasi telah masuk kepada periode ketiga (Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024) atau terakhir dari Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional. Pada tahap akhir ini, Reformasi Birokrasi diharapkan menghasilkan karakter birokrasi yang berkelas dunia (world class bureaucracy) yang dicirikan dengan beberapa hal, yaitu pelayanan publik yang semakin berkualitas dan tata kelola yang semakin efektif dan efisien. Dalam Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024 ini, asas yang akan dikedepankan adalah Fokus dan Prioritas. Fokus berarti bahwa upaya Reformasi Birokrasi akan dilakukan secara fokus pada akar masalah tata kelola pemerintahan. Prioritas berarti setiap instansi akan memilih prioritas perbaikan tata kelola pemerintahan sesuai dengan karakteristik sumber daya dan tantangan yang dihadapi (Permenpan, 2020:25).

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi telah menetapkan delapan area perubahan yang tertera dalam Road Map Reformasi Birokrasi. Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, kedelapan area tersebut oleh kementerian/lembaga/pemerintah daerah dinilai masih relevan untuk dijalankan. Berdasarkan prioritas, delapan area perubahan dapat menjadi semacam "list of priority" yang masing-masing instansi diberi keleluasaan untuk menentukan fokus prioritas dan kemudian menyusun program yang relevan.

Delapan area perubahan dalam reformasi birokrasi yang menjadi fokus pembangunan diantaranya adalah Manajemen Perubahan, Deregulasi Kebijakan, Penataan Organisasi, Penataan Tatalaksana, Penataan SDM Aparatur, Penguatan Akuntabilitas, Penguatan Pengawasan, Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Salah satu fokus pembangunan adalah Penataan SDM Aparatur, wujud dari implementasi Penataan SDM Aparatur dapat dilakukan mulai dari

sistem perekrutan/pengangkatan, penerimaan, mutasi jabatan dan penempatan pegawai.

Pemerintah Kota Semarang sangat concern terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi yang telah menjadi fokus utama pemerintah, baik dari kementerian pusat hingga pemerintah daerah. Pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Semarang tentunya berdasarkan atas Road Map reformasi birokrasi yang kemudian disesuaikan oleh kebutuhan dan kemampuan Kota Semarang dan tertuang dalam Renstra BKPP Kota Semarang. Salah satu wujud partisipasi dan implementasinya adalah dalam penataan SDM Aparatur dengan berdasarkan sistem merit yang salah satunya telah diterapkan dalam test mutasi masuk pegawai.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah mengungkapkan bagaimana sistem merit di terapkan dalam proses mutasi masuk pegawai di Pemerintah Kota Semarang, serta komponen apa saja yang mewakili prinsip sistem merit dalam proses test mutasi masuk pegawai di Pemerintah Kota Semarang.

Reformasi birokrasi dalam hal system merit menghadapi banyak kendala. Fokus reformasi birokrasi pada akar masalah tata kelola pemerintahan, sedangkan tata kelola memiliki aspek yang luas. Merit system adalah bagian dari reformasi birokrasi yang sangat penting untuk menjamin netralitas dalam sebuah manajemen kepegawaian. Kajian ini akan menyoroti bagaimana pelaksanaan sistem merit di terapkan dalam proses mutasi masuk pegawai di Pemerintah Kota Semarang, serta komponen apa saja yang mewakili prinsip sistem merit dalam proses test mutasi masuk pegawai di Pemerintah Kota Semarang.

## II. METODE

Metode yang digunakan dalam membahas artikel ini adalah metode deskriptif kualitatif. Penelitian Kualitatif menurut Strauss dan Corbin yang dikutip oleh Surjaweni (2014: 6) merupakan penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat diperoleh dengan menggunakan prosedur kuantifikasi atau pengukuran.

Menurut Moleong (2011: 6) penelitian metode kualitatif adalah "penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena

tentang apa yang dialami subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll, secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan Bahasa pada suatu konteks khusus". Dalam penelitian ini penulis juga menggunakan metode deskriptif. Menurut Sugiyono (2014: 22) menjelaskan "bahwa metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas".

Dalam penelitian ini penulis juga menggunakan metode analisis studi kepustakaan. Analisis data menggunakan data-data sekunder hasil penelitian, teori serta kebijakan kepegawaian.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Aparatur Sipil Negara merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada Instansi Pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pelaksanaan tugas sebagai ASN selain diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 2014, juga diatur dalam UU Kepegawaian. Kepegawaian merupakan segala hal-hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai negeri. Kepegawaian diperlukan guna memberikan batasan-batasan terhadap pegawai dalam memposisikan dirinya sebagai pelayan publik dan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Dalam hal ini diperlukan adanya pengelolaan kepegawaian yang sesuai dengan ketentuan. Pengelolaan kepegawaian mengacu pada delapan area perubahan yang terdapat dalam Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024 sehingga para ASN dapat menjalankan tugas secara maksimal dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kota Semarang merupakan salah satu Organisasi Perangkat Daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsi mengelola/memanajemen ASN di daerah. Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan memiliki tugas utama untuk