

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang Masalah**

Birokrasi merupakan sebuah konsekuensi bahwa Negara mempunyai misi sangat penting yaitu untuk mensejahterahkan rakyatnya dan sebagai salah satu instrumen di dalam interaksinya dengan masyarakat. Negara dituntut untuk terlibat dalam segala kegiatan kehidupan rakyatnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Bahkan dalam keadaan tertentu Negara menempatkan posisi terdepan untuk memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya sebagai solusi. Untuk itu Negara membangun sistem yang berkenaan dengan upaya pelayanan kepada masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan rakyat, yang dapat disebut dengan sistem pemerintahan.

Sekalipun tingkat sosial dan ekonomi suatu masyarakat telah meningkat, peran pemerintah tetap diperlukan untuk melaksanakan fungsi pengaturan, fungsi penentuan, fungsi penyaluran, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Fungsi-fungsi ini harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tercapai keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Inti pemerintahan adalah sistem birokrasi yang diharapkan dapat menjalankan perannya secara optimal melalui beberapa fungsi tersebut. Dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi pemerintah seringkali dipandang memiliki dua sisi yang berbeda, dimana ada sisi baik dan sisi buruk,

birokrasi juga menjadi sebagai penyebab jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat, identik dengan pelayanan yang tidak jelas, *semrawut* dan jauh dari standar yang sudah ditetapkan dan kinerja yang bertele-tele.

Dimana pelayanan kepada rakyatnya dinilai masih jauh dari kata baik dan memuaskan. Pelayanan yang memuaskan hendaknya didapatkan oleh rakyat yang disebut sebagai penerima *public services*, yang hampir di segala waktunya saat memanfaatkan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah sebagai pemberi layanan publik. Karena pelayanan sejatinya merupakan aspek penting di kehidupan masyarakat yang telah modern ini. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan pemerintah ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan sesuai dengan masing-masing kebutuhan penerima layanan. Kesejahteraan masyarakat tercermin dari seberapa berhasilnya pemerintah dalam mengelola segala produk kebijakan yang dituangkan dengan program-program jitu yang diberikan untuk masyarakat.

Indonesia adalah salah satu negara berkembang, dimana sebuah negara yang berazaskan kepada Pancasila dan memiliki sumber hukum yaitu UUD 1945. Segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan sosial kemasyarakatan diatur oleh hukum dan berbagai macam peraturan baik itu undang-undang, perpres, perpu, peraturan pemerintah, perda, dan lain sebagainya. Semua peraturan tersebut memiliki hubungan keterkaitan dengan semua bidang mulai dari ekonomi, sosial, politik, hasil bumi bahkan pemerintahan (hingga sistem pemerintahan). Kini Indonesia memasuki masa pembaharuan, atau biasa disebut dengan istilah reformasi, masa dimana demokrasi serta kebebasan dalam berpendapat menjadi hal yang utama di

negeri ini. Sistem pemerintahan Indonesia pun dari waktu ke waktu semakin berkembang. Sampai sekarang sudah terjadi banyak sekali perubahan berarti dalam sistem pemerintahan Indonesia, salah satunya adalah perubahan dalam sistem birokrasi.

Birokrasi menjadi induk segala pekerjaan negara dalam jumlah yang besar, yang dikerjakan oleh orang-orang terpilih di bidangnya secara tertata dengan mengikuti sistem yang telah ada. Selain itu, dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang, birokrasi juga menjadi penghubung, menyatukan persepsi daripada negara dengan rakyatnya sehingga tidak terjadi kekacauan. Menurut Max Weber, birokrasi adalah suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan target yang hendak dicapai. Sistem pemerintahan ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otorita yang ditetapkan secara sistemik oleh berbagai macam peraturan. Birokrasi ini dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh orang banyak. Menurut Weber, paling tidak terdapat beberapa “tipe idealnya” birokrasi, yaitu:

1. Pembagian kerja yang jelas;
2. Hierarki jabatan;
3. Pengaturan sistem yang konsisten;
4. Prinsip Impersonalitas Hubungan;
5. Kemampuan Teknis; dan
6. Penempatan berdasarkan karier.

Birokrasi seperti yang digambarkan oleh Max Weber (Sulistiyani, 2004:9) itu, bila dijabarkan memiliki banyak kelebihan:<sup>1</sup>

- a) Pembagian kerja yang menghasilkan efisiensi;
- b) Hierarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif;
- c) Aturan main menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah;
- d) Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintahan yang demokratik;
- e) Kemampuan Teknis menjamin bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan; dan
- f) Karir menjamin keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar.

Dengan kelebihan seperti yang disebutkan diatas, birokrasi akan berjalan sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Birokrasi memang sebaiknya seperti apa yang digambarkan Weber, namun birokrasi yang jelas dan bersih sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat yang sudah lebih maju ini. Namun, dalam penerapannya di Negara Indonesia, birokrasi lebih cenderung mendatangkan banyak masalah bagi masyarakat. Permasalahan yang sebenarnya tidak terlalu

---

<sup>1</sup> Badu Ahmad, "Kondisi Birokrasi di Indonesia Dalam Hubungannya dengan Pelayanan Publik", *Jurnal Administrasi Publik*, volume IV no. 1 (2008) hlm 45-62

rumit. Namun pada faktanya, banyak masyarakat mengeluhkan sistem yang dijalankan, terutama sistem pelayanan publik.

Melihat permasalahan dalam lingkaran birokrasi pemerintahan pada saat ini yang terlihat adalah masih banyaknya praktek penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang disalahgunakan oleh pihak aparatur negara. Jalannya sistem pemerintahan di Indonesia dinilai lebih banyak menghabiskan daripada menghasilkan. Contoh yang dapat kita temui di sekitar adalah pembuatan dan kepengurusan surat berharga seperti identitas KTP, pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM), kartu keluarga, surat kelahiran maupun kematian, paspor maupun kepentingan lain (yang meminta bantuan) dari instansi terkait meminta uang imbalan untuk mempercepat keluarnya surat izin bersangkutan atau digunakan untuk mencegah keterlambatan terbitnya surat yang bersangkutan tersebut, pegawai instansi yang memalsukan keterangan untuk kepentingan pribadi, korupsi yang dilakukan pejabat dengan alasan untuk kemajuan di daerahnya ternyata masuk ke kantong sendiri, pelaksanaan kegiatan fiktif dan masih banyak lagi penyimpangan serta penyalahgunaan wewenang lainnya yang tidak sedikit menyengsarakan masyarakat dan merugikan Negara.

Salah satu cara untuk meluruskan segala bias yang terjadi di sistem pemerintahan kita adalah dengan melakukan reformasi birokrasi secara bertahap. Bukan hal mudah bahwa sebagian besar sistem pemerintahan kita banyak memiliki ketimpangan untuk dirubah melalui pembaharuan yang dilakukan secara bertahap dan terus-menerus. Cara ini digunakan untuk membenahi prosedur dan sistem yang dapat memicu terjadinya berbagai praktek *illegal* seperti korupsi, penyelewengan,

dan lain-lain. Banyak tantangan yang harus dihadapi dan dicari solusinya yang memakan waktu yang berkelanjutan.<sup>2</sup>Tantangan yang dimaksud yaitu bahwa Reformasi Birokrasi belum mencapai sasaran pembenahan kelembagaan, tatalaksana, manajemen SDM aparatur, akuntabilitas, pengawasan, pelayanan publik, *reward and punishment*, dan perubahan pemikiran, ide dan *culture set*; belum dikembangkannya sistem monitoring dan evaluasi menyeluruh pelaksanaan Reformasi Birokrasi secara nasional maupun kedaerahan. Serta di keluarkannya arahan Presiden dan Wakil Presiden untuk melaksanakan Reformasi Birokrasi yang menyeluruh, mendalam, nyata serta menyentuh berbagai aspek di dalam kehidupan masyarakat.

Di dalam pedoman umum Reformasi Birokrasi Kementerian Menpan dan Reformasi Birokrasi disampaikan reformasi birokrasi berkenaan dengan langkah-langkah strategis yang ditempuh untuk membangun aparatur negara agar lebih dapat mempertanggungjawabkan dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Reformasi tersebut dilatarbelakangi oleh praktik KKN yang masih tinggi; mutu pelayanan yang belum memadai; tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang belum optimal; keterbukaan dan akuntabilitas yang masih rendah, termasuk disiplin dan etos kerja yang masih memprihatinkan; tidak kreatif; juga terjadi perubahan lingkungan strategis seperti kemajuan teknologi, komunikasi dan informasi, persaingan antar negara dan sebagainya.

---

<sup>2</sup> Hardiyansyah. 2012. *Sistem Administrasi dan Manajemen : Sumber Daya Manusia dalam Perspektif Otonomi Daerah*. GavaMedia. Yogyakarta

Visi reformasi yang disampaikan Kementerian Menpan dan RB tersebut adalah menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, sedangkan misi reformasi tersebut adalah penyempurnaan peraturan perundangan; modernisasi birokrasi melalui penggunaan IT; mengembangkan budaya, nilai-nilai kerja dan perilaku positif; penataan kembali organisasi; peningkatan kualitas SDM; penyederhanaan sistem kerja; prosedur dan mekanisme kerja; dan mekanisme kontrol yang efektif. Adapun tujuannya adalah meningkatkan integritas birokrasi; meningkatkan produktivitas dan tanggung jawab; dan memberikan pelayanan prima. Sasaran reformasi adalah (1) kelembagaan yaitu organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran, (2) budaya organisasi yaitu menghasilkan birokrasi dengan mutu dan kinerja yang tinggi, (3) ketatalaksanaan yaitu sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip *good governance*, (4) regulasi dan penghapusan pembatasan segala peraturan; dan (5) SDM yaitu menghasilkan SDM yang berintegritas, kompeten, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera.

Karena birokrasi bagi sebagian orang diartikan sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan serta banyak membuang waktu. Namun penerimaan lainnya dipahami dari sisi yang positif adalah sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Lebih tertib yang dimaksud adalah ketertiban tidak membedakan dari golongan setiap anggota masyarakat baik yang berduit maupun yang tidak, disama-ratakan prosedurnya.

Sistem pemerintahan yang dilaksanakan di Indonesia pada dasarnya dirancang sebagai sebuah alat penghubung antara pemerintah dan masyarakat. Sehingga sampai saat ini birokrasi pemerintah menjadi alat yang paling dominan perannya di dalam pelaksanaan tugas-tugas negara, yang dituntut untuk merubah sikap dan perilaku agar dapat melayani masyarakat dengan baik, dalam artian transparan, efektif dan profesional. Namun perubahan ini tidak serta merta dapat berlangsung cepat. Mengamati hal tersebut, bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan, sebab kondisi lingkungan masyarakat memiliki berbagai perbedaan. Ada yang dapat menerima dengan cepat, ada yang masih belum bisa menerima perubahan tersebut, bahkan di daerah pedalaman desa sama sekali tidak ingin menerima perubahan karena alasan faktor adat-istiadat dan budaya nenek moyang mereka.

Belum tercapainya salah satu tantangan Reformasi Birokrasi yakni pengawasan, baik internal maupun eksternal, menambah daftar panjang pekerjaan rumah bagi pemerintah, tak hanya pusat namun juga di daerah. Padahal pengawasan salah satu indikator penting tercapainya pelayanan publik yang baik. Berbagai bentuk praktek penyimpangan terjadi, dan yang paling sering terjadi dilakukan dalam bentuk korupsi. Pengawasan, pelayanan publik dan korupsi terdapat kaitan yang erat. Apabila dari sisi pengawasan lemah, maka korupsi akan meningkat dan akan memengaruhi pelayanan publik kepada masyarakat. Pengaruh yang paling banyak terjadi biasanya adalah kurang optimalnya kinerja aparat dalam melayani masyarakat. Kondisi tersebut membuat masyarakat tidak percaya pada aparat pemerintah dan hal tersebut dapat berdampak pada pelayanan publik yang diberikan

oleh pemerintah untuk masyarakat secara berkepanjangan, sehingga untuk memperbaiki citra pemerintahan, sangat diperlukan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean governance*) melalui upaya penegakan asas-asas pemerintahan yang baik dan penegakan hukum, dan penguatan pemberantasan praktik korupsi serta pendisiplinan pada seluruh peraturan yang ada karena kesemuanya itu akan berdampak dan dirasakan oleh masyarakat.

<sup>3</sup>Di keluarkannya arahan Presiden Republik Indonesia untuk melaksanakan Reformasi Birokrasi yang menyeluruh, mendalam, nyata serta menyentuh seluruh lapisan kehidupan masyarakat. Serta melihat tujuan Reformasi Birokrasi untuk meningkatkan integritas birokrasi, meningkatkan produktivitas dan tanggung jawab, dan memberikan pelayanan prima kepada masyarakatnya, para pemimpin di berbagai daerah bersama-sama mengencarkan gerakan anti korupsi. Cara paling jitu untuk menangani birokrasi yang dianggap kolot ialah dengan mengadakan perubahan dengan jalan menganjurkan perbaikan proses kerja.<sup>4</sup> Cara ini memang sulit dan memakan waktu. Dimana perbaikan proses kerja ini dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan.

Badan Kepegawaian Negara (*disingkat BKN*), merupakan sebuah lembaga pemerintah Non Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2013 tentang Badan Kepegawaian Negara, dijelaskan

---

<sup>3</sup> [www.kompas.com/2015-07-13/read/arahan-presiden-reformasi-birokrasi-sebagai-tantangan-melawan-korupsi](http://www.kompas.com/2015-07-13/read/arahan-presiden-reformasi-birokrasi-sebagai-tantangan-melawan-korupsi) diakses pada 20 Mei 2017 pukul 13.50

<sup>4</sup> Sheldon S. Steinberg dan David T. Austern. 1999. *Government, Ethics, and Managers* Terjemahan oleh R. Suroso. Bandung: PT Remaja Rosdakarya hlm 35

bahwa BKN berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui Menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 19 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 31 Tahun 2015, BKN melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Kepegawaian Negara (BKN) menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan teknis di bidang manajemen kepegawaian;
- b. Penyelenggaraan pengadaan, pemindahan, pemberhentian dan pensiun, serta status dan kedudukan hukum Pegawai Negeri Sipil;
- c. Penyelenggaraan administrasi pensiun, Pejabat Negara, dan mantan Pejabat Negara;
- d. Penyelenggaraan sistem informasi manajemen kepegawaian;
- e. Penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan manajemen kepegawaian;
- f. Penyelenggaraan pemetaan potensi dan penilaian kompetensi Pegawai Negeri Sipil;

---

<sup>5</sup> Peraturan Kepala BKN Nomor 19 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Negara

- g. Penyelenggaraan dan pengembangan sistem rekrutmen Pegawai Negeri Sipil;
- h. Penelitian dan pengembangan di bidang manajemen kepegawaian;
- i. Pelaksanaan bantuan hukum;
- j. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di bidang manajemen kepegawaian;
- k. Pembinaan dan penyelenggaraan dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BKN; dan
- l. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya.

Badan Kepegawaian Negara sebagai pusat yang dibawah dan dikoordinasikan langsung dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN RB) berusaha dengan maksimal untuk mensejahterakan seluruh aparat jajaran aparatur negara termasuk pegawai negeri sipil. Badan Kepegawaian Negara memang merupakan induk bagi seluruh penyelenggaraan kepegawaian, tetapi tidak semuanya dapat diserahkan kepada Badan Kepegawaian Negara itu sendiri. Di setiap provinsi bahkan daerah/kota di seluruh Indonesia terdapat perwakilan Badan Kepegawaian di tingkat provinsi bahkan daerah/kota.

Sama halnya dengan kota besar lainnya di Indonesia, Kota Semarang juga memiliki Badan Kepegawaian Daerah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan mengenai bidang kepegawaian. Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, tidak hanya membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam

pelaksanaan manajemen bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah saja, tetapi juga bertanggungjawab langsung kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah serta menyampaikan informasi perkembangan data kepegawaian kepada BKN dan BKD Provinsi.<sup>6</sup> Segala bentuk laporan mengenai permasalahan di bidang kepegawaian, seperti pembinaan dan pengembangan pegawai pada tingkat daerah/kota akan diserahkan kepada Badan Kepegawaian Daerah yang terintegrasi dengan Badan Kepegawaian Negara. Hal ini dapat dijadikan sebagai bentuk pengawasan terhadap pegawai negeri sipil di daerah yang kemudian dapat dijadikan sebagai bahan *monitoring* dan evaluasi. Tujuannya agar terbentuk karakter pegawai negeri sipil yang bertanggungjawab dan profesional dalam melaksanakan tugas yang diberikan dengan berpedoman sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Dibawah naungan dan koordinasi Badan Kepegawaian Negara terdapat Badan Kepegawaian Nasional Regional yang terletak berada di beberapa Provinsi di Indonesia. Hal ini bertujuan agar seluruh kegiatan yang berkaitan dengan bidang Kepegawaian, baik laporan perihal kepegawaian serta bentuk monitoring dan evaluasi di bidang kepegawaian dapat dilaporkan, ditindaklanjuti dan diselesaikan dengan bentuk penyelesaian sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan yang telah mengaturnya. Untuk pembagian sektor di wilayah Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, BKN Kantor Regional I berada di Yogyakarta.

---

<sup>6</sup> Pasal 6 ayat 3 huruf (a) dan (b) Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah

**Tabel 1.1****Data Sebaran Kantor Regional BKN di Seluruh Indonesia**

Kantor Regional I Yogyakarta	Semarang Yogyakarta
Kantor Regional II Surabaya	Surabaya
Kantor Regional III Bandung	Bandung
Kantor Regional IV Makassar	Makassar Ambon Kendari Palu
BKN & Kantor Regional V Jakarta	Jakarta Pontianak Lampung Serang
Kantor Regional VI Medan	Aceh Medan
Kantor Regional VII Palembang	Palembang Bengkulu Jambi Pangkalpinang
Kantor Regional VIII Banjarmasin	Banjarmasin Samarinda Palangkaraya
Kantor Regional IX Jayapura	Jayapura Manokwari
Kantor Regional X Denpasar	Denpasar Mataram Kupang
Kantor Regional XI Manado	Manado Gorontalo
Kantor Regional XII Pekanbaru	Padang Pekanbaru Batam

Sumber: [cpns.pom.go.id/download/front/Lampiran\\_2](https://cpns.pom.go.id/download/front/Lampiran_2)

Tabel diatas menunjukkan di setiap Provinsi di Indonesia terdapat Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara yang menjadi perwakilan Badan Kepegawaian Negara (pusat) pada tingkat Provinsi. Kemudian di setiap tingkat kabupaten/kota juga terdapat Badan Kepegawaian Daerah sendiri.

Di Kota Semarang dimana Badan Kepegawaian Daerah (*disingkat BKD*) merupakan lembaga pemerintah non departemen pada tingkat daerah. Dimana urusan pemerintah di bidang Kepegawaian ditanggung jawabkan kepada BKD Kota Semarang. Di dalam Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah yang dimaksud:<sup>7</sup>

*“BKD adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil daerah dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.”*

Dari pasal tersebut dapat diartikan bahwa BKD memiliki tanggung jawab penuh dalam menjalankan kinerjanya guna membantu pejabat pembina kepegawaian daerah dalam melaksanakan manajemen PNS daerah sesuai asas umum pemerintahan yang baik yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dapat berdaya guna, berhasil guna, dan bertanggungjawab serta bebas KKN (Rahmanurrasjid 2008:14).<sup>8</sup>

Seperti yang kita ketahui, Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan alat perlengkapan tata usaha negara yang sudah tentu mempunyai tanggung jawab untuk

---

<sup>7</sup> Pasal 1 ayat 1 Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah

<sup>8</sup> Amin Rahmanurrasjid. (2008). Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Daerah (Studi di Kabupaten Kebumen). *Masters Thesis*, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.

melaksanakan tugas dan kewajiban masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Pegawai yang telah diambil sumpahnya dalam menjalankan tugas mulianya untuk negara dan tentunya kinerjanya sangat mempengaruhi bagi tumbuh dan berkembangnya suatu daerah bahkan dalam jangkauan negara, karena dalam kaitannya dengan hal ini merekalah yang menjalankan *public service* yang tercermin dari dedikasi mereka kepada negara. Kinerja PNS yang baik akan tercermin dari bagaimana dia dapat melayani dan mengayomi masyarakat. Masyarakat akan senang apabila pelayanan yang diberikan oleh abdi negara dapat dilakukan secara maksimal dan sesuai dengan apa yang dikehendaki masyarakat tersebut. Sebelum adanya reformasi birokrasi yang digencarkan oleh Pemerintah pada tahun 2011, pelayanan yang memuaskan terhadap masyarakat hanya dalam angan-angan saja. Pelayanan yang mandek karena banyak tugas dan fungsi dari pekerja di pemerintahan tidak melaksanakan kewajibannya sebagai abdi negara yang melayani dan mengayomi masyarakat. Karna terlalu banyak kesenjangan dan bias yang terjadi dan hal tersebut dimanfaatkan untuk berleha-leha, membuang waktu dengan hal tidak seharusnya dilakukan pada saat jam kerja, seperti membaca surat kabar, berbincang lupa waktu, bahkan dengan leluasa pergi ke pusat perbelanjaan pada jam kerja, dan pulang sebelum jam kerja selesai. Hal ini dapat memicu terjadinya maladministrasi dengan memanipulasi data dan praktik korupsi. Manipulasi data dan praktik korupsi sering dilakukan oleh oknum pemerintah karena masih minimnya pengawasan. Kesadaran akan hak-hak yang harusnya diterima masyarakat seolah hilang seiring semakin tingginya manipulasi data dan praktik korupsi.

Pemerintah Kota Semarang menginginkan Kota Semarang memiliki citra yang baik di mata masyarakatnya. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka, pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik (Men PAN 2004: 5)<sup>9</sup>. Peningkatan kualitas pelayanan publik didapat salah satunya dari kinerja PNS dalam melayani masyarakat. Agar terciptanya kinerja PNS yang profesional, transparan, dan jujur maka sangat perlu pengawasan bagi kinerja PNS di Kota Semarang supaya terhindar dari segala maladministrasi yang dapat terjadi di lingkungan Pemerintah Daerah, karena sosok aparatur merupakan abdi negara dan abdi masyarakat. Dapat dikatakan pula, aparatur merupakan faktor penting keberhasilan jalannya pemerintahan. artinya, dalam hal ini masyarakat menjadi pemeran utama bagi pembangunan, sedangkan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang kegiatan-kegiatan dari masyarakat tersebut. dalam kondisi ini, aparatur negara dipaksa untuk lebih mampu dalam memperbaiki kinerjanya, sehingga sumber daya pembangunan dapat menjadi pendorong bagi percepatan pembangunan masyarakat mandiri dan sejahtera.

Pemerintahan yang jujur dan profesional merupakan cita-cita dari para tokoh pendiri bangsa. Pemerintah seperti itu memupuk keyakinan bahwa seluruh sumber daya negara digunakan untuk mencapai tujuan terbaik bagi peningkatan kesejahteraan penduduk dan taraf hidup yang lebih baik bagi warga masyarakat serta untuk mengembangkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

---

<sup>9</sup> Frederik Mote. (2008). Analisis Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Terhadap Pelayanan Publik di Puskesmas Ngesrep Semarang. *Tesis*. Universitas Diponegoro.

Jadi, untuk itu, penting melakukan pengawasan terhadap kinerja birokrasi dan mengembangkan keterbukaan terhadap masyarakat sebagai penerima fasilitas pelayanan publik. Pengawasan terhadap kinerja birokrasi akan menghasilkan sejauh mana pemerintah mampu melayani masyarakat melalui aparatur yang bekerja sesuai dengan kapasitas kemampuan kerjanya. Tidak hanya pelayanan bagi sesama penguasa. Namun, tak dapat dipungkiri bahwa masih banyak praktek maladministrasi yang terjadi menyeret aparatur dengan merugikan berbagai pihak, tidak hanya pemerintah tapi juga merugikan masyarakat. Agar tidak terjadi maladministrasi yang dilakukan oleh aparatur yang dapat merugikan berbagai pihak, terutama di Pemerintah Kota Semarang, Walikota Semarang sebagai pemimpin daerah tertinggi di Kota Semarang memanfaatkan kecanggihan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam mengawasi kinerja birokrasinya supaya jalannya pemerintahan baik dan profesional. Peningkatan kandungan teknologi informasi dan komunikasi dalam birokrasi pemerintah memiliki peran yang strategis, bukan hanya meningkatkan kinerja pemerintah saja tetapi juga dalam pengendalian segala bentuk praktik penyimpangan yang mungkin terjadi. Adopsi TIK juga akan dapat memperbaiki proses kerja birokrasi yang selama ini dinilai terlalu mengeluarkan banyak energi.

Sejalan dengan berkembangnya zaman, berbagai macam inovasi terbaru serta adanya paksaan perubahan didalam penyelenggaraan jalannya pemerintah dan pembangunan, pemenuhan untuk mendapatkan pelayanan yang baik bagi masyarakat dan bagi aparatur dalam konteks ini pegawai negeri sipil memiliki kewajiban memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat. Demi

untuk menjamin pemenuhan hak bagi kesejahteraan masyarakat dalam, maka pengawasan terhadap kinerja birokrasi sangat berpengaruh. Gagalnya maupun berhasilnya kesejahteraan suatu daerah bermula dari bagaimana pelayanan yang diberikan aparatur terhadap masyarakat.

Melihat hal itu, Badan Kepegawaian Daerah (*disingkat BKD*) Kota Semarang, mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, memberikan inovasi baru bagi terciptanya iklim perubahan bagi peningkatan kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan baik bagi masyarakat. Melalui perubahan dan perkembangan globalisasi yang semakin berkembang pesat dan mempengaruhi seluruh aspek kehidupan, para pelaku birokrasi yakni aparatur (PNS) semakin ditantang dan dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dan kualitas pelayanannya masyarakat. Perbaikan kinerja birokrasi memiliki dampak langsung dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam melihat seberapa jauh kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Melihat adanya peluang dalam memperbaiki kinerja birokrasi, upaya yang diambil Pemerintah Kota Semarang melalui Badan Kepegawaian Daerah Kota Semarang dengan mencanangkan pengawasan kinerja birokrasi melalui sistem online berupa aplikasi. Pengawasan ini dapat dijadikan sebagai upaya positif bagi pembenahan kinerja birokrasi agar kinerja birokrasi (aparatur) dapat dimonitor secara optimal. Pemerintah Kota Semarang dalam pengupayaan dan mencapai program-program yang akan berjalan akan dibantu dengan lembaga maupun instansi yang memang menangani permasalahan pengawasan untuk berperan dalam melakukan *monitoring* dan evaluasi (*monev*) capaian program. Menurut Sekretaris Deputy Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas

Aparatur, dan Pengawasan (RB Kunwas), Didid Noordiatmoko, mengenai kinerja aparatur:

*“berbagai upaya dilakukan pihaknya untuk mempercepat reformasi, baik di pusat maupun daerah. Caranya dengan coaching serta bimbingan teknis. Melalui upaya tersebut diharapkan aparatur sipil negara dapat lebih reform yang bukan sekadar membuat dokumen, tapi jelas kinerja dan manfaatnya, sehingga bisa dirasakan oleh masyarakat.”*<sup>10</sup>

Karena pada era sekarang ini, pemimpin bukan lagi dilayani, tetapi melayani masyarakat untuk mewujudkan keselarasan hubungan antara pemimpin dengan masyarakatnya dalam mencapai kepuasan pelayanan publik yang diberikan. Serta mampu bekerja sesuai dengan hubungannya dengan, tidak hanya ke pemberi wewenang, tetapi juga ke penerima layanan. Karena sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pelaksanaan desentralisasi, yang termasuk Penataan Daerah ditujukan untuk:<sup>11</sup>

- a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
- f. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

---

<sup>10</sup> Dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-3570787/ini-hasil-evaluasi-kementerian-lembaga-siapa-dapat-rapor-merah> pada 28 November 2017 pukul 17:44

<sup>11</sup> Pasal 31 ayat 2 Bab VI Penataan Daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

*e-Kinerja*, sebuah aplikasi yang digunakan sebagai indikator yang dinilai mampu untuk mengawasi capaian kinerja aparatur negara yakni PNS maupun ASN dalam pemerintahan. Lahirnya *e-Kinerja* dilatarbelakangi dorongan untuk mendigitalisasi sistem kerja kepegawaian sehingga setiap pegawai mengetahui dengan jelas apa yang harus dikerjakan yang merupakan kewajiban mereka dan berupaya untuk mencapai lampauan target kinerja sesuai dengan standar kinerja yang ditentukan melalui kontrak kerja di dalam Sasaran Kerja Pegawai (SKP) yang merupakan salah satu unsur penting dari Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS. Penerapan *e-Kinerja* juga ditujukan untuk memberi kepastian kepada pegawai yang memperlihatkan performa yang baik akan memperoleh apresiasi yang baik pula. Karena, performa yang baik dari para pegawai tersebut akan berdampak langsung terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat pula. Bukan hal yang mudah untuk membangun Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki jiwa melayani dan bertanggung jawab terhadap pelayanan yang diberikan sebelum adanya pemberlakuan reformasi birokrasi di Negara Indonesia. Aplikasi online *e-Kinerja* merupakan adopsi dari praktik sistem teknologi informasi dan komunikasi yang telah lebih dulu ada, yaitu *e-Government (e-Gov)* diharapkan mampu digunakan sebagai gebrakan baru di bidang Kepegawaian dalam memberikan pelayanan kepada publik agar masyarakat dapat mengetahui dan merasakan sejauh mana pelayanan yang mampu diberikan pemerintah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mengatur segala urusan mengenai kepegawaian nasional maupun daerah. Regulasi

tersebut dijadikan sebagai acuan pokok yang mengatur tentang segala kebutuhan informasi dan penyelesaian permasalahan di bidang Kepegawaian di Negara Indonesia. Terkait penggunaan aplikasi berbasis digital, *e-Kinerja* yang diterapkan di Kota Semarang mengacu pada pasal 1 ayat 6 yang berbunyi bahwa:<sup>12</sup>

*“sistem informasi ASN adalah rangkaian informasi dan data mengenai pegawai ASN yang disusun secara sistematis, menyeluruh, dan terintegrasi dengan berbasis teknologi.”*

Hal ini diikuti dengan transformasi, perubahan menuju arah masyarakat digital dimana di era globalisasi ini masyarakat dituntut untuk menjadi masyarakat yang melek informasi. Dalam menyelenggarakan pemerintahan yang berlaku saat ini, harus disesuaikan dengan Reformasi Birokrasi, yang dinilai mampu merubah dan memperbaharui tatanan pemerintahan kita agar lebih baik lagi. Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, reformasi birokrasi juga menasar kepada pemanfaatan teknologi di bidang Kepegawaian. Para abdi negara secara sistematis harus dengan basis teknologi. Artinya, dalam segala bentuk berupa data maupun informasi mengenai bidang kepegawaian, haruslah telah menggunakan TIK sebagai pendukung bagi tupoksinya.

Terhadap kinerja sistem pemerintahan kita, masih tertinggal jauh daripada negara berkembang dan negara maju lainnya. Terlebih pada pengawasan yang diterapkan. Pengawasan yang diterapkan telah melampaui dan meninggalkan cara lama dan telah menggunakan inovasi modern. Penyelenggaraan pengawasan kinerja pada negara berkembang dan maju sudah mengikuti pergerakan arus globalisasi, dengan menggunakan berbagai teknologi canggih nan modern. Dan

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

negara Indonesia saat ini masih tertinggal jauh dan terus berupaya mengejar ketertinggalan dengan mengikuti arus globalisasi agar setara dengan negara berkembang lainnya. Ini adalah saatnya membangun bangsa Indonesia dengan segala perubahan menuju pembaruan yang keberlanjutannya berupa inovasi-inovasi terbaru yang mampu membangun bangsa Indonesia maju lebih di depan dan mampu mencapai lampauan target yang diinginkan.

Melihat hal tersebut, maka kebutuhan untuk melakukan upaya perubahan untuk memperbaiki, dalam hal ini memperbaharui sistem pemerintahan kita, harus didorong untuk meningkatkan pelayanan publik yang lebih bernilai terbuka dan akuntabel. Perubahan secara bertahap melalui reformasi birokrasi ini pada dasarnya bertujuan untuk melakukan perubahan terhadap organisasi dan sikap yang selama ini dinilai oleh masyarakat sebagai sistem yang tertutup menjadi suatu sistem yang terbuka luas tanpa adanya hal yang ditutupi dan juga bersifat ramah terhadap pelayanan masyarakat yang diberikan. Selanjutnya langkah pembaharuan tersebut, sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri PAN RB Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, dilakukan dengan cara membangun dan membentuk:<sup>13</sup>

1. Birokrasi yang bersih;
2. Birokrasi yang efisien, efektif dan produktif;
3. Birokrasi yang transparan;
4. Birokrasi yang melayani masyarakat; dan

---

<sup>13</sup> Peraturan Menteri PAN RB Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi hlm. 17-19

## 5. Birokrasi yang akuntabel.

Potret sistem yang sampai saat ini masih carut marut dan amburadul diharapkan oleh sebagian besar masyarakat harus segera membaik dengan adanya penerapan *e-Government*. Besarnya pengaruh dan kekuasaan dari para pejabat mengakibatkan para bawahan yakni pegawai yang hanya tunduk pada perintah atasan tidak pernah profesional dalam bekerja. Mereka hanya berfokus pada apa yang diperintahkan kepada mereka dan melaksanakannya. Karena *mindset* mereka yang beranggapan bahwa mereka diangkat menjadi pegawai dan digaji oleh atasan, bukan rakyat. Hal seperti ini malah terkesan birokrasi cenderung lebih sibuk melayani para penguasa daripada melayani masyarakat sebagai fungsi utamanya, atau bisa disebut sebagai budaya dilayani bukan melayani. Padahal hal tersebut salah kaprah. Atasan seharusnya mengarahkan dan mengawasi agar tercipta keselarasan dalam hubungan kerja didalam organisasi. Sedangkan bawahan harus mengerjakan dengan baik dan optimal sesuai prosedur tugas-tugas dan beban kerja yang telah ditetapkan dalam pengarahan dan pengawasan atasannya. Prosedur tersebut nantinya akan menghasilkan koordinasi, tugas, dan fungsi yang berjalan dengan baik sesuai tanggung jawab sebagai pelayan masyarakat.

Melihat permasalahan tentang kinerja birokrasi yang dinilai masih memiliki rapor merah dari sebagian besar masyarakat selaku penerima layanan publik dan masih terlalu banyak memiliki kesenjangan dalam penyelenggaraannya adalah fakta bahwa kinerja pemerintah sebagai pelayan masyarakat masih belum optimal. Terlebih setelah diluncurkannya berbagai teknologi yang digunakan untuk mendukung kinerja birokrasi agar lebih dapat terbuka kepada masyarakat dan

pemangku kepentingan lainnya, serta efektif dan efisien, maka penulis ingin mendalami, memahami dan mengetahui lebih jauh mengenai penggunaan dan penerapan teknologi, informasi dan komunikasi berbasis digital di era globalisasi saat ini yang digunakan di bidang pemerintahan sebagai salah satu bentuk pengawasan terhadap kinerja birokrasi yang berdampak bagi masyarakat selaku pengguna layanan publik dilihat dari keberhasilan pelaksanaan program pengawasan kinerja birokrasi melalui *e-Kinerja* serta untuk mengetahui lebih lanjut berbagai faktor penghambat maupun pendukung dari keberhasilan pelaksanaan program *e-Kinerja* bagi pemerintah sendiri, kalangan masyarakat luas, serta pemangku kepentingan lainnya. Maka dari penjabaran latar belakang diatas, penulis ingin melakukan penelitian dengan judul **“Pengawasan Kinerja Birokrasi melalui *e-Kinerja* dengan Studi Kasus: Pemerintah Kota Semarang”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dengan penjabaran latar belakang di atas, maka masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana capaian keberhasilan pelaksanaan pengawasan kinerja birokrasi melalui *e-Kinerja* yang berdampak pada pelayanan publik bagi masyarakat di Kota Semarang?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang menghambat maupun mendorong keberhasilan pelaksanaan pengawasan kinerja birokrasi melalui *e-Kinerja* Pemerintah Kota Semarang?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari dilakukannya penelitian “Pengawasan Kinerja Birokrasi melalui *e-Kinerja*” adalah :

1. Untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan berjalannya penerapan sistem aplikasi online dalam pengawasan kinerja birokrasi melalui *e-Kinerja* terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, terbuka, profesional serta keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan serta dampak yang diberikan terhadap masyarakat Kota Semarang sebagai pengguna pelayanan publik di Kota Semarang sekaligus mengetahui faktor apa saja yang menghambat maupun yang mendorong keberhasilan dari pelaksanaan program tersebut.
2. Untuk selanjutnya mengetahui seberapa besar masyarakat dapat merasakan dampak dari perubahan-perubahan serta pelaksanaan dan penerapan reformasi sistem pemerintah di instansi tersebut melalui pelaksanaan pengawasan menggunakan inovasi terbaru yakni penerapan sistem online *e-Kinerja* untuk mencapai penyelenggaraan pemerintah yang lebih baik, profesional dan ramah terhadap masyarakat.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Bagi Pemerintah**

Sebagai bahan referensi yang relevan dalam penambahan dan pengembangan pembuatan inovasi kebijakan dan studi ilmu pengetahuan tentang

pengawasan terhadap kinerja birokrasi di pemerintahan daerah melalui penerapan *e-Government* demi terwujudnya pemerintahan yang jujur, bermartabat, terintegrasi dengan baik kepada seluruh aspek pemerintahan dan profesional serta dampaknya terhadap pemberian pelayanan dan pemberdayaan kesejahteraan bagi masyarakat di Kota Semarang.

#### **1.4.2 Manfaat Akademis**

Sebagai bahan informasi dan referensi bagi peneliti berikutnya dalam topik yang relevan yang membahas dan mengkaji mengenai pengawasan kinerja birokrasi dalam cakupannya di pemerintah daerah setempat melalui penggunaan basis teknologi, informasi, dan komunikasi digital modern yang bermanfaat serta berhasil guna bagi pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat Kota Semarang dalam hal pelayanan publik di Kota Semarang.

#### **1.4.3 Manfaat Sosial**

Sebagai tambahan wawasan, referensi dan informasi yang relevan mengenai program pengawasan kinerja birokrasi melalui *e-Kinerja* serta faktor-faktor yang menjadi hambatan dan dorongan dalam keberhasilan program pengawasan ini yang berdampak bagi masyarakat Kota Semarang guna mengetahui sejauh mana pencapaian hasil kinerja aparatur sebagai pemberi layanan publik bagi masyarakat dan pencapaian pelayanan publik dengan program yang telah dijalankan di Kota Semarang.

## **1.5. Kerangka Teori**

Pada sub bab ini penulis membahas tentang teori yang digunakan untuk mengetahui hubungan maupun keterkaitan pembahasan antar konsep satu dengan konsep lainnya.

### **1.5.1. Reformasi Birokrasi**

Dunia pemerintahan berbagai belahan dunia, terlebih di Indonesia tak henti-hentinya mengalami berbagai perubahan agar dapat menyetarakan kinerja terbaiknya dengan negara maju lainnya. Kita semua tahu bahwa kesan negatif akan muncul begitu mendengar kalimat yang berbau “pemerintah”. Bahwa pemerintah itu kolot, lamban, berbelit, tidak kreatif, pemborosan, cuek, tidak jujur dan segala hal negatif lainnya mengenai politik. Tidak hanya di Indonesia saja yang terjadi hal seperti itu, namun terjadi di berbagai belahan dunia karena biasanya yang kaya, yang berkuasa. Hal ini membuat fenomena krisis kepercayaan masyarakat kepada dunia politik yang berisi politik itu sendiri, pemerintahan, birokrasi maupun jajarannya berada di titik paling rendah. Masyarakat hanya meminta pemerintah merespon dan menanggapi apa yang menjadi keinginan mereka.

Melihat begitu banyak pertimbangan, faktor-faktor yang bermunculan ini, muncul tuntutan akan adanya reformasi birokrasi. Dimana reformasi birokrasi ini dianggap sebagai tindakan tepat yang diambil pemerintah karena saat ini kita, Negara Indonesia telah memasuki pada era globalisasi yang dipenuhi kompetisi dan persaingan. Oleh karena itu, reformasi birokrasi dinilai sebagai salah satu bentuk usaha terbaik

pemerintah untuk merespon keinginan masyarakat. Dan, harapan masyarakat tentunya, pemerintah mampu menjawab keinginan mereka.

### **1.5.1.1. Konsep, Dinamika, Problematika Reformasi Birokrasi**

#### **1.5.1.1.1. Konsep Reformasi Birokrasi**

Menurut Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara, Reformasi Birokrasi pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama yang menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Ketiga aspek yang disebutkan tadi merupakan tiga aspek terpenting bagi sistem penyelenggaraan di setiap negara, sebab konsep dasar dari reformasi birokrasi ada pada ketiga aspek tersebut yang kesemuanya merupakan keterhubungan sistem penyelenggaraan pemerintahan. Menjalankan tata pemerintahan saat ini telah dipengaruhi oleh paradigma *good governance*, dimana merupakan sebuah konsep yang mengacu pada proses pencapaian tujuan pemerintah. Reformasi ini merupakan proses pembaharuan yang tentunya akan dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, sehingga tujuan yang sudah ditetapkan dapat dicapai dengan baik. Pembaruan dari segala bentuk perubahan yang dilakukan pemerintah harus dilakukan secara keseluruhan. Riyadi (2008)<sup>14</sup> menjelaskan bahwa birokrasi merupakan salah satu unsur dari administrasi negara yang menjalankan fungsi-fungsi

---

<sup>14</sup> Riyadi. 2008. *Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Perilaku Administrasi*. Jurnal Ilmu Administrasi. Vol. V, No.1, Maret 2008. pp. 100 – 108

pemerintahan seperti pengaturan, perijinan, pelayanan publik dan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya yang ada. Peran, fungsi dan otoritas yang dimiliki inilah yang menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang sangat strategis. Menurut Agus Dwiyanto (2007)<sup>15</sup>, Reformasi Birokrasi dilakukan melalui :

- 1) Perubahan struktur sehingga pelayanan yang dulunya lama dan berbelit-belit, diubah menjadi pelayanan yang sederhana, praktis dan responsif;
- 2) Perubahan non-struktur (kultur) budaya dan etika harus diubah yang awalnya *ewuh-pekewuh*, berubah menjadi obyektif dan transparan; dan
- 3) Perubahan lingkungan, yaitu kontrol yang efektif dari organisasi-organisasi di sekitarnya. Diharapkan dengan kontrol ini maka birokrasi bisa bergerak sebagaimana dengan benar.

Perubahan secara keseluruhan yang dilakukan pemerintah ini dapat mencegah penyimpangan terjadi tentu dengan dilakukan koreksi terlebih dahulu. Mengoreksi apa yang menyimpang dan tidak sesuai semestinya. Birokrasi dalam artian lain berarti alat kelengkapan negara, terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan pengelolaan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Secara umum, pembangunan birokrasi mencakup berbagai aktivitas terencana yang berkelanjutan yang ditujukan

---

<sup>15</sup> Rina Martini. 2012. *Birokrasi dan Politik*. Cetakan 1. UPT UNDIP Press. Semarang

untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsinya (Adi Suryanto, 2012).

Pembangunan sistem pemerintah yang bersih dan bebas KKN sangat diharapkan oleh seluruh lapisan tidak hanya pemerintah tapi sampai masyarakat. Secara terencana pembangunan Birokrasi pun dilakukan melalui sebuah proses multidimensi yang disebut Reformasi Birokrasi. Secara khusus Presiden telah menetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Upaya penataan pembangunan birokrasi yang komprehensif seperti inilah yang secara substansi oleh Sofian Effendi (2010) disebut juga sebagai reformasi birokrasi. Bagi Negara Indonesia<sup>16</sup>, reformasi bertujuan untuk mengoreksi dan memperbaharui secara terus-menerus dan berkesinambungan ke arah pembangunan bangsa yang selama ini menyimpang, kembali ke cita-cita proklamasi, yakni *Bhinneka Tunggal Ika*.

#### **1.5.1.1.2. Dinamika Reformasi Birokrasi**

Terkait dengan dinamika pembaharuan administrasi negara, di Negara Indonesia reformasi birokrasi pemerintah merupakan bagian dari tuntutan reformasi secara total yang meliputi: aspek di bidang politik, ekonomi, sosial, dan hukum (Riyadi, 2008). Dengan merujuk pada Buku Putih Reformasi Administrasi Negara

---

<sup>16</sup> Taliziduhu Ndraha. 2011. *Kybernologi : Ilmu Pemerintahan Baru 1*. Rineka Cipta. Jakarta

yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara (2010), dinamika reformasi administrasi negara memiliki 4 (empat) dimensi penting, yaitu:<sup>17</sup>

1. *Kelembagaan*: desentralisasi, penataan organisasi dan kemitraan pemerintah, swasta dan masyarakat;
2. *Ketatalaksanaan*: Akuntabilitas, Transparansi, Penegakan hukum, Orientasi pasar, Pelayanan berorientasi publik, dan *e-Government*;
3. *Sumberdaya Aparatur*: Paradigma manajemen SDM, dan manajemen kepegawaian daerah; dan
4. *Pola hubungan birokrasi* dengan lingkungan politik, ekonomi, masyarakat sipil dan masyarakat Internasional.

#### **1.5.1.1.3. Problematika Reformasi Birokrasi**

Di tengah posisinya yang cukup penting bagi pembangunan sebuah negara, sistem pemerintahan di Indonesia sulit menghindar dari berbagai macam kritik yang diberikan masyarakat warga negara. Berbagai kritikan tersebut merupakan wujud ketidakmampuan pemerintah dalam melayani masyarakat dan merupakan pekerjaan yang tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah selaku pemberi layanan kepada masyarakat. Terdapat sedikitnya 7 poin penting dari kritik tersebut, yaitu:

1. Buruknya pelayanan publik yang diberikan;
2. Besarnya angka kebocoran anggaran negara;
3. Rendahnya profesionalisme dan kompetensi PNS;

---

<sup>17</sup> Laporan Akhir Evaluasi Reformasi Birokrasi- Desember 2013 oleh Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektor, Bappenas, [www.bappenas.go.id/hlm29](http://www.bappenas.go.id/hlm29) didownload pada 1 Februari 2018 pukul 22.58

4. Sulitnya pelaksanaan koordinasi antarinstansi;
5. Masih banyaknya tumpang tindih kewenangan antarinstansi aturan yang tidak relevan;
6. Birokrasi juga dikenal enggan terhadap perubahan, eksklusif, kaku dan terlalu mendominasi; dan
7. Tingginya biaya yang dibebankan untuk pengurusan hal tertentu baik yang berupa *legal cost* maupun *illegal cost*.

Tujuh kritikan tersebut dapat diumpamakan sebagai penyakit ataupun borok dimana penyakit tersebut menjadikannya tidak dapat bekerja secara efektif dan efisien. Bentuk penyakit birokrasi yang telah terjadi selama ini, sangat mempengaruhi efektivitas birokrasi dalam melaksanakan berbagai fungsinya. Sebut saja kualitas pelayanan publik yang rendah, banyak timbulnya praktek KKN, ketidakefisienan pengelolaan keuangan negara, kapasitas kinerja pemerintah yang kurang, aparatur negara yang tidak profesional, dan sederet citra buruk birokrasi di Indonesia lainnya. Penyakit birokrasi lainnya yang timbul adalah konspirasi. Dalam konteks seperti inilah reformasi birokrasi harus dijalankan.

### **1.5.2. Pengawasan Kinerja Birokrasi**

Pengawasan merupakan sebuah aspek penting dalam segala bidang yang ada pada kehidupan bernegara agar segala tugas, fungsi serta program-program yang dijalankan pemerintah dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Pengawasan berasal dari akar kata “awas”<sup>18</sup>, mendapat awal “an” dan akhiran “an”.. artinya adalah penilikan dan penjagaan<sup>19</sup>. Namun ini dalam cakupan hubungan dengan manajemen, yang secara lebih khusus adalah manajemen pengawasan pada Pemerintahan Daerah. Adapun objek dari pengawasan disini meliputi aparatur negara, produk hukum yang dihasilkan, serta sarana yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsinya (Muchsan, 2007:36). Pengawasan sangat diperlukan sebagai bentuk *monitoring* dan evaluasi bagi sebuah jalannya tata kelola pemerintahan agar tercipta pemerintahan profesional.

#### **1.5.2.1. Pengertian Pengawasan**

Pengertian pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

*“Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*<sup>20</sup>

Sedangkan pengawasan menurut Terry R. George & Rue W. Leslie (Terjemahan G.A.Ticoalu, 2003: 232) adalah “mengevaluasikan pelaksanaan

---

<sup>18</sup> Poerwadarminta WJS. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta hlm 66-67. Awas artinya: 1. Dapat melihat baik-baik. 2. tajam tiliknya. 3. Hati-hati, ingat-ingat.

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Landasan Teori: Pengertian Pengawasan dari <http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/683/jbptuniko mpp-gdl-an jas wigun-34101-9-unikom a-i.pdf> diakses pada 6 Januari 2018 pukul 12.59

kerja dan, jika perlu, memperbaiki apa yang sedang dikerjakan untuk menjamin tercapainya hasil-hasil menurut rencana”.<sup>21</sup>

*“Pengawasan ini juga berupa pengawasan yang dilakukan dalam bentuk pemeriksaan untuk memastikan, bahwa apa yang sudah dikerjakan adalah sesuai dengan teraturan juga dimaksudkan untuk membuat seorang manajer waspada terhadap suatu persoalan potensial sebelum persoalan itu menjadi serius”.*

Artinya bahwa pengawasan selain menjadi bahan yang dapat digunakan untuk mengevaluasi dan memperbaiki pelaksanaan kerja, pengawasan juga dapat digunakan sebagai alat atau sistem untuk memastikan kewaspadaan atasan organisasi atau pejabat setingkat dengan kedudukan lebih tinggi terhadap anak buah. Kewaspadaan tersebut dapat dijadikan sebagai salah satu bentuk *controlling* terhadap pelaksanaan kerja guna mengurangi bentuk penyelewengan.

#### **1.5.2.2. Tujuan dan Indikator Pengawasan**

Menurut Arifin Abdul Rachman (2001:23) pengawasan memiliki tujuan sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan perintah;
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
3. Mencegah terjadinya pemborosan dan penyelewengan;

---

<sup>21</sup> Definisi Pengawasan Pekerja dari <http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/.../jbptunikompp-gdl-s1-2004-dhinalisna-653-BAB+II.pdf> diakses 6 Januari 2018 pukul 13.01

<sup>22</sup> Maksud dan Tujuan Pengawasan dari <http://digilib.unila.ac.id/3584/13/BA B% 20II.pdf> diakses pada 3 Januari 2018 pukul 21.02

4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan; dan
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Melihat tujuan pengawasan diatas, dapat ditarik kesimpulan yakni pengawasan bertujuan untuk mengambil kepercayaan masyarakat dengan menjamin jalannya pelaksanaan rencana organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan menurut Arifin Abdul Rachman (2001:23), salah satu indikator keberhasilan suatu organisasi pemerintah dalam mencapai tujuannya banyak ditentukan oleh keberhasilan pengawasan. Keberhasilan pengawasan sendiri dapat dilihat dari berbagai macam indikator sebagai berikut:

1. Indikator meningkatnya disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, antara lain:
  - a) Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur, terlihat kaitan antara rencana dengan program dan anggaran.
  - b) Tugas dapat selesai sesuai rencana, baik dilihat dari aspek maupun biaya.
2. Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yaitu berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah.
3. Indikator berkurangnya kebocoran, dalam cakupan anggaran, antara lain:

- a) Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, pemborosan dapat dikurangi sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya.
- b) Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas.

Pengawasan ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif, bersih, dan berorientasi pada pencapaian visi dan misi organisasi. Dengan dijalankannya pengawasan, diharapkan dapat diperoleh masukan bagi suatu pengambilan keputusan yang dilakukan untuk:

1. Meningkatkan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan;
2. Mencegah kembali terulangnya kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan tersebut;
3. Mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang sudah baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas-tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi misi organisasi.

Seperti yang tercantum di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/46/M.PAN/4/2004, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintah ditegaskan bahwa pengawasan merupakan suatu unsur terpenting dalam rangka peningkatan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum

pemerintah dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

### **1.5.3. *e-Kinerja sebagai Praktik e-Government***

#### **1.5.3.1. Konsep dan Prinsip *e-Government***

Adapun pertama kali konsep *e-Government* berkembang karena adanya 3 (tiga) pemicu (*drivers*) utama yaitu:

1. Era globalisasi yang datang lebih cepat dari yang diperkirakan dan telah membuat isu-isu semacam demokratisasi, pelaksanaan hak asasi manusia, hukum dan keadilan, keterbukaan, korupsi, *civil society*, *good corporate governance*, perdagangan bebas, pasar terbuka, dan lain sebagainya menjadi hal-hal utama yang harus diperhatikan oleh setiap bangsa jika yang bersangkutan tidak ingin dasingkan dari pergaulan dunia.
2. Kemajuan teknologi informasi (komputer dan telekomunikasi) terjadi sedemikian pesatnya sehingga data, informasi, dan pengetahuan dapat diciptakan dengan teramat cepat dan dapat segera tersebar ke seluruh lapisan masyarakat di berbagai belahan dunia dalam hitungan detik. Hal ini berarti bahwa setiap individu, di belahan berbagai dunia dapat saling berkomunikasi secara langsung tanpa perantara apapun. Tentu saja teknologi ini akan sangat berpengaruh terhadap bagaimana pemerintah di masa modern harus bersikap dalam bagaimana melayani masyarakatnya.

3. Meningkatnya kualitas kehidupan masyarakat di berbagai belahan dunia tidak dapat terlepas dari semakin membaiknya kinerja industri swasta dalam melakukan kegiatan ekonominya.

Ketiga konsep diatas tentunya telah didahulukan dengan pembentukan prinsip. Adapun 4 (empat) prinsip utama *e-Government*, yaitu:

1. Berfokus pada perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat;
2. Membangun sebuah lingkungan yang kompetitif;
3. Berikan penghargaan pada inovasi, dan memberikan kesempatan bagi kesalahan; dan
4. Penekanan pada pencapaian efisiensi.

#### **1.5.3.2. Definisi *e-Government***

Masalah definisi disini menjadi hal yang penting mengingat karena akan menjadi bahasan penting dalam menyusun dan mengimplementasikan *e-Government* di suatu negara. Terlepas dari berbagai perbedaan yang ada, sebenarnya terdapat sebuah benang merah yang dapat ditarik dari kesatuan definisi tersebut. Sebelum melakukan hal tersebut, adapun baiknya dikaji terlebih dahulu bagaimana berbagai komunitas atau institusi di berbagai belahan dunia mendefinisikan *e-Government*.

Dapat dilihat dari bagaimana sebuah pemerintahan menggambarkan definisi yang berbeda-beda tentang *e-Government*. Menurut Josua M. Sinambela (2011) definisi *e-Government* di setiap daerah/negara dan komunitas bisa beragam menurut pandangan masing-masing yaitu:

- a. *e-Government* merupakan salah satu cara bagi pemerintahan dengan menggunakan sebuah teknologi baru untuk melayani masyarakat dengan memberikan kemudahan akses untuk pemerintah dalam hal pelayanan dan informasi dan juga untuk menambah kualitas pelayanan serta memberikan peluang untuk ikut berpartisipasi dalam proses dan institusi demokrasi (New Zealand).
- b. *e-Government* sebagai [1] layanan online bagi warga dan pebisnis menggunakan layanan pemerintah dengan akses mudah; [2] operasi pemerintah untuk daerah internal yang menyederhanakan tuntutan operasional pemerintah untuk kedua lembaga dan karyawan (Nevada, negara bagian di Amerika Serikat).
- c. *e-Government* mengacu kepada penyampaian informasi dan pelayanan online pemerintah melalui akses internet atau media digital lainnya (U.S).

Sedangkan dalam buku *e-Government in Action* (2005:5)<sup>23</sup> menguraikan *e-Government* adalah suatu usaha menciptakan suasana penyelenggaraan pemerintah yang sesuai dengan objektif bersama (*shared goals*) dari sejumlah komunitas yang berkepentingan.

---

<sup>23</sup> Pengertian *e-Government* dari <http://repository.uin-suska.ac.id/4852/3/BAB%20II%282%29.pdf> didownload pada 6 Januari 2018 pukul 21.21

Melalui kemajuan teknologi informasi, penyampaian informasi terkait dengan pemerintahan negara dapat tersampaikan dengan akses yang mudah kepada masyarakat. Kemajuan teknologi di percepatan arus globalisasi sekarang ini membuat pemerintah berinisiatif mengadakan gebrakan baru, inovasi baru dengan penggunaan teknologi informasi di lingkungan pemerintahan atau sering dikenal dengan istilah *e-Government* (Kraemer dan King, 2006)<sup>24</sup>. Tanpa mengecilkan arti dari beragam contoh definisi yang telah dikemukakan sebelumnya, setidaknya terdapat tiga kesamaan karakter dari setiap definisi *e-Government*, yaitu masing-masing adalah:<sup>25</sup>

1. Merupakan suatu mekanisme interaksi baru (modern) antara pemerintah dengan masyarakat dan *stakeholder*; dimana
2. Melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet); dengan tujuan
3. Memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Ringkasnya, penggunaan teknologi informasi bagi pelayanan pemerintah kepada publik. *e-Government* adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah yang memungkinkan pemerintah untuk mendekatkan hubungan dengan masyarakat, dunia bisnis, dan pihak yang berkepentingan.

---

<sup>24</sup> Agus Pramusinto. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. GavaMedia. Yogyakarta

<sup>25</sup> [www.academia.edu/14190703/E-Government Konsep Pelayanan Publik Berbasis Internet dan Teknologi Informasi](http://www.academia.edu/14190703/E-Government_Konsep_Pelayanan_Publik_Berbasis_Internet_dan_Teknologi_Informasi) diakses pada 8 Januari 2018 pukul 21.16

### 1.5.3.3. Pemanfaatan dan Implementasi *e-Government*

Pemanfaatan teknologi saat ini merupakan sesuatu yang tak dapat dihindari, karena merupakan kebutuhan di segala aspek. Teknologi ini harus dimanfaatkan secara optimal, yang dimana juga diharapkan juga bisa menjadi jawaban untuk menyetarakan kecepatan pelayanan, sebuah kemajuan jika teknologi tersebut digunakan sebagai infrastruktur utama pelayanan publik. Begitu juga di bidang pemerintahan di Indonesia.

Gore dan Tony Blair menjelaskan dan merinci manfaat yang diperoleh dengan menerapkan konsep *e-Government* bagi suatu negara, seperti dikutip Richardus E. Indrajit:

1. Memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada *stakeholder* (masyarakat, kalangan bisnis, dan industri). Terutama dalam hal kinerja efektivitas dan efisiensi di berbagai bidang kehidupan;
2. Meningkatkan keterbukaan, pengawasan, dan juga akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah dalam rangka menerapkan konsep *Good Corporate Governance*;
3. Mengurangi secara signifikan total biaya administrasi, hubungan, dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun pemangku kebijakannya untuk pemenuhan aktivitas sehari-hari;
4. Menciptakan suatu lingkungan masyarakat baru yang dapat secara tepat dan cepat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi sejalan dengan berbagai perubahan global; serta

5. Memberdayakan masyarakat dan pihak-pihak lain sebagai mitra pemerintah dalam proses pengambilan berbagai kebijakan publik secara merata dan demokratis (Indrajit, 2004).<sup>26</sup>

Pengembangan penggunaan *e-Government* merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan terhadap publik yang lebih baik. Pemanfaatan teknologi informasi ini mencakup dua aktivitas yang berkaitan yaitu:

1. Pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronik
2. Pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat di seluruh wilayah negara (sistem baru dalam tata kelola pemerintahan).

Tujuan utama *e-Government* adalah peningkatan efisiensi, kenyamanan, serta akses yang lebih baik dari pelayanan publik. Pada intinya, penerapan *e-Government* adalah proses pemanfaatan teknologi informasi sebagai sarana untuk membantu proses penyelenggaraan pemerintah, bukan menggantinya dari cara lama pemerintah dalam melayani masyarakat. Salah satu produk turunan yang dikembangkan dari *e-Government*, yang saat ini sedang dijalankan oleh Pemerintah Kota Semarang adalah *e-Kinerja*.

---

<sup>26</sup> Richardus Eko Indrajit. 2004. *E-Government Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Digital*. Yogyakarta: Andi Offset.

### **1.5.3.3.1 Pemanfaatan dan Implementasi *e-Government* Pemerintah Kota Semarang**

Di Kota Semarang pemanfaatan dan implementasi *e-government* untuk mengawasi kinerja birokrasinya sendiri, Pemerintah Kota Semarang menggunakan aplikasi bernama *e-Kinerja* yang dirancang oleh BKD Kota Semarang bagi seluruh PNS aktif. Aplikasi berbasis digital ini dimiliki oleh setiap PNS yang bertugas dan menjabat di seluruh SKPD yang berada di wilayah Pemerintah Kota Semarang.

*e-Kinerja*<sup>27</sup> adalah elektronik kinerja, atau e kinerja online, yaitu sebuah aplikasi berbasis digital yang dirancang Badan Kepegawaian Daerah Kota Semarang untuk mewadahi seluruh PNS/ASN melaporkan semua kegiatannya di lembaga atau institusi tempat bekerja PNS tersebut. *e-Kinerja* BKD Kota Semarang [e-kin.semarangkota.go.id](http://e-kin.semarangkota.go.id) ini memang mengharuskan semua PNS, ASN dan CPNS di Kota Semarang mengisi perencanaan kegiatan kerja dengan sistem online berbasis IT (teknologi). *e-Kinerja* ini sebagai bentuk laporan yang tiap bulannya diserahkan kepada atasan PNS tersebut untuk dinilai kemudian juga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi.

Dipastikan program ini akan berlaku seterusnya dan diharapkan dengan adanya program ini, pengawasan di lembaga atau instansi terkait di Kota Semarang akan lebih mudah, efektif dan efisien. Tidak hanya sebagai

---

<sup>27</sup> [www.koransemarang.com/2015/06/e-kinsemarangkotagoid.e-kinerja-bkd.html](http://www.koransemarang.com/2015/06/e-kinsemarangkotagoid.e-kinerja-bkd.html) diakses pada 13 Mei 2017 pukul 07.09

tindak lanjut dari kebijakan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003<sup>28</sup> mengenai Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*, pemanfaatan aplikasi *e-Kinerja* sebagai produk turunan dari *e-Government* bertujuan agar pelaksanaan kinerja dapat berjalan secara efektif, efisien, terbuka terhadap masyarakat karena pada zaman sekarang ini semua pekerjaan di lembaga atau instansi pemerintah menggunakan kecanggihan teknologi dan perangkat komputerisasi, maka para aparatur negara dituntut dapat menggunakan komputer maupun perangkat teknologi komputer lainnya sebagai sarana pelayanan yang diberikan lembaga pelayanan publik.

## **1.6. Operasionalisasi Konsep**

- a) Pengawasan adalah suatu kegiatan, aktivitas, upaya yang akan maupun yang telah dilaksanakan dengan kriteria norma standar yang telah ditetapkan untuk mencegah dan menghindari adanya kemungkinan-kemungkinan bentuk penyimpangan atau penyelewengan yang akan atau dapat terjadi. Pengawasan juga dapat digunakan sebagai indikator tindakan korektif yang diperlukan untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang sebelumnya. Biasanya pengawasan dilakukan sebagian lebih besar tertuju pada sebuah kinerja yang dilakukan oleh individu

---

<sup>28</sup> <https://bkd.semarangkita.org/panduan-operasional-ekinerja-2016/> diakses pada 13 Mei 2017 pukul 07.17

maupun kelompok yang memfokuskan pada hasil (output) bagi organisasi.

- b) Pengawasan kinerja dengan *e-Government* merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk mengawasi kegiatan maupun kinerja yang dilakukan oleh individu maupun kelompok dengan mengarah ke dunia digitalisasi. Pengawasan kinerja dengan *e-Government* penggunaannya lebih mudah, lebih praktis, murah dan cepat. Seiring perkembangan zaman yang semakin modern, pengawasan kinerja dapat dilakukan dengan memanfaatkan kecanggihan digital di bidang teknologi informasi dan komunikasi.

## **1.7. Metode Penelitian**

Metodologi penelitian merupakan sebuah ilmu yang mempelajari tentang metode-metode penelitian maupun ilmu tentang alat-alat dalam penelitian. Metode penelitian mengemukakan secara teknis tentang metode-metode yang digunakan dalam penelitian yang dirancang bangun guna menambah ilmu pengetahuan sosial, gejala sosial, maupun peristiwa sosial lainnya.

### **1.7.1. Desain Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif yang bertujuan untuk menemukan informasi mengenai sebuah topik maupun masalah yang belum dapat dipahami. Menurut John W. Creswell, penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok individu dianggap berasal dari masalah sosial atau fenomena yang

melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema khusus ke tema umum, dan menafsirkan makna data. Laporan akhir untuk penelitian ini memiliki struktur atau kerangka yang fleksibel dan berfokus menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan.<sup>29</sup>

Menurut Creswell, ada lima pendekatan penelitian kualitatif yaitu naratif, fenomenologi, etnografi, studi kasus dan *grounded theory*. Studi kasus merupakan strategi penelitian yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian di mana di dalamnya penulis menyelidiki dan menggali secara cermat dan mendalam suatu program, aktivitas, peristiwa, proses berjalannya suatu kegiatan individu maupun sekelompok individu. Kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan penulis mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.<sup>30</sup>

Penelitian ini bertujuan menggali, menemukan dan mengembangkan informasi yang dimaksud, yaitu bagaimana pengawasan kinerja birokrasi melalui penerapan *e-Kinerja* yang digunakan sebagai laporan akhir kegiatan kerja PNS/ASN di lembaga atau institusi tempat bekerja PNS bersangkutan.

---

<sup>29</sup> John Creswell. 2014. *Research Design : Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar hlm 4

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm 20

### **1.7.2. Situs Penelitian**

Situs (latar) yang mungkin dimana penelitian tersebut akan dilakukan. Memilih situs lapangan merupakan keputusan penting, dan para peneliti mencatat proses pemilihan situs itu. Ada tiga faktor yang relevan ketika memilih sebuah situs penelitian lapangan, yaitu: (a) kekayaan data, (b) ketidakkenalan (*unfamiliarity*), dan (c) kecocokan (Roth dan Schluchter, 1979:205). Melihat penjelasan tersebut, maka penelitian ini akan berlangsung di wilayah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintahan Kota Semarang dan disekitar Kota Semarang.

### **1.7.3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah sumber utama data penelitian, yaitu yang memiliki data mengenai variabel-variabel yang diteliti. Subjek penelitian juga dapat disebut sebagai informan. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian.

Dalam penelitian ini dibutuhkan beberapa informan untuk menjadi narasumber yang dapat dipercaya yang mempunyai pemahaman, pandangan, pengetahuan serta wawasan yang luas mengenai penerapan program pengawasan kinerja birokrasi melalui *e-Kinerja* yang dirancang Badan Kepegawaian Daerah Kota Semarang. Informan yang akan dipilih dalam penelitian ini adalah Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Semarang, pegawai negeri sipil (PNS) di Kota Semarang, dan masyarakat Kota Semarang.

#### **1.7.4. Jenis Data dan Sumber Data**

Dalam penelitian ini, sumber data di kelompokkan menjadi dua jenis yaitu:

1. Data primer berupa transkrip hasil wawancara pada subyek yang akan diteliti, yaitu Kepala BKD Kota Semarang, pegawai negeri sipil (PNS) di Kota Semarang, dan masyarakat Kota Semarang.
2. Data sekunder yaitu data yang di *download* melalui media internet maupun buku literatur yang relevan dengan tema penelitian serta informasi berupa peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan, arsip – arsip yang relevan.

#### **1.7.5. Teknik Pengumpulan Data**

Data mempunyai sifat memberikan gambaran tentang suatu topik, fenomena maupun masalah atau persoalan. Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data melalui :

1. Observasi, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis melalui pengamatan terhadap kenyataan yang ada, terlihat dan terdengar mengenai objek penelitian. Observasi dalam penelitian ini dilakukan secara langsung di lingkup PNS Pemerintah Kota Semarang.
2. Wawancara, dilakukan secara tatap muka terhadap responden, dimaksudkan untuk mencari fakta-fakta atau informasi yang belum terungkap sehingga suatu fenomena sosial dapat dipahami. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan langsung kepada responden yaitu Kepala BKD Kota Semarang, PNS Pemerintah Kota Semarang, dan masyarakat Kota Semarang.

3. Studi Dokumentasi, dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari setiap bahan tertulis. Dokumentasi yang dimanfaatkan dapat berasal dari mana saja selama berhubungan dengan fokus penelitian, berupa catatan peristiwa, arsip-arsip berupa tulisan maupun gambar dan laporan dari Badan Kepegawaian Daerah Kota Semarang, PNS Pemerintah Kota Semarang, dan masyarakat Kota Semarang.

#### **1.7.6. Teknik Analisis Data**

Analisis data merupakan proses akhir dalam penelitian kualitatif pada pengawasan kinerja birokrasi melalui *e-Kinerja* yang ada di Kota Semarang. Menurut John W. Creswell terdapat langkah-langkah yang dapat digunakan peneliti dalam menganalisis data yang merupakan proses akhir dalam penelitian kualitatif.<sup>31</sup> Langkah-langkah tersebut adalah:

1. Mengolah data dan mengintrepetasikan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkrip wawancara, menscaning materi, mengerti data lapangan atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung sumber informasi.
2. Membaca keseluruhan data. Dalam tahap ini, menulis catatan-catatan khusus tentang data yang diperoleh.
3. Menganalisis lebih detail dengan mengkode data. Koding merupakan proses mengolah materi atau informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya.

---

<sup>31</sup> *Ibid.* hlm 276-284

4. Menerapkan proses koding untuk mendeskripsikan setting, orang-orang, kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis.
5. Menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi atau laporan kualitatif.
6. Menginterpretasi atau memaknai data beberapa langkah dalam analisis data kualitatif di atas, akan diterapkan dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini, data yang didapat kemudian ditulis dalam transkrip wawancara, lalu dikoding, dipilah tema–tema sebagai hasil temuan, dan kemudian selanjutnya dilakukan interpretasi data. Interpretasi data adalah upaya peneliti untuk menemukan makna dari data yang dikumpulkan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

