

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sedikitnya terdapat 3 (tiga) hal utama dalam melakukan pengelolaan atau penyelenggaraan pemerintahan/ birokrasi yang efektif dan efisien yaitu melakukan suatu langkah, upaya, atau perlakuan yang optimal dan merujuk kepada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terhadap kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan yang paling utama adalah sumberdaya manusia aparatur. Oleh karenanya, program reformasi birokrasi yang saat ini tengah gencar dilakukan, harus melibatkan atau mendasarkan prosesnya pada ketiga komponen utama tersebut diatas disamping faktor-faktor pendukung lainnya. Penyelenggaraan pemerintahan jelas akan banyak berbicara mengenai birokrasi, dan birokrasi yang didefinisikan sebagai sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah berdasarkan hierarki dan jenjang jabatan, secara jelas menggarisbawahi peran utama dari pelaku atau aktor penyelenggaranya yakni aparatur pemerintah. Dengan demikian, pondasi dasar reformasi birokrasi seutuhnya harus dimulai dari reformasi terhadap pengelolaan/ manajemen SDM aparturnya. Reformasi pengelolaan SDM Aparatur ini merupakan kebutuhan mendesak untuk dijalankan agar diperoleh aparatur yang berintegritas, kompeten, professional, berkinerja tinggi, dan sejahtera dalam menyokong pencapaian pengelolaan birokrasi yang baik.

PER/ 15/ M.PAN/ 7/ 2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi dan dilanjutkan dengan Perpres Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Permenpan Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi birokrasi 2010-2014 secara terang mengatakan bahwa reformasi birokrasi adalah strategi untuk membangun aparatur negara agar lebih berdayaguna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu, dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi, serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu, harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistemik, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien. Reformasi disini merupakan proses pembaharuan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, tidak termasuk upaya dan/ atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner. Barney (2001) bahkan mengatakan pemberdayaan terhadap sumber daya manusia akan berakibat pada adanya tuntutan bahwa setiap sumberdaya manusia wajib memiliki pengetahuan baru (*knowledge-intensive, high tech-knowledgeable*) sesuai dengan dinamika perubahan yang tengah berlangsung.

Aset sumber daya manusia yang handal dapat menjadi sumber keunggulan kompetitif yang berkelanjutan karena aset-aset manusia tersebut mempunyai pengetahuan dan kompleksitas sosial yang sulit untuk ditiru oleh pesaing. Terselenggaranya reformasi birokrasi mengandung maksud agar birokrasi pemerintah dapat berlangsung dengan baik sesuai kebaikan prinsip-prinsip

manajemen modern yang semakin baik dalam pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang memang merupakan tugas utama *public servant* (PNS). Di sisi lain upaya perbaikan internal terus diupayakan dengan pengembangan kapasitas dan kompetensi penyelenggaranya baik secara kualitas maupun kuantitasnya.

Berbicara mengenai pengelolaan SDM aparatur memang tidak ada habisnya dan menuntut suatu pemikiran yang mendalam. Hal ini dikarenakan SDM aparatur adalah dimensi dinamis dan unik dibanding mengelola *resources* yang lain. Manusia memiliki sifat, karakter, motivasi, dan emosi yang berbeda-beda sehingga membutuhkan penanganan/ *manage* yang berbeda pula untuk setiap personalnya. Sumber daya manusia merupakan sumber daya terpenting pada setiap organisasi, dimana manusia sebagai penggerak dan pengelola sumberdaya-sumberdaya lainnya. Oleh karena itu, salah satu tanggung jawab organisasi adalah memperoleh, menata, memotivasi, dan mengendalikan sumberdaya-sumberdaya manusianya untuk mencapai kemajuan organisasi dengan efektif.

Pada dasarnya PNS di berbagai negara mempunyai peran utama sebagai, pelaksana peraturan perundang-undangan; menjalankan fungsi manajemen pelayanan publik; pengelola pemerintahan; *manager/ corporate leader*; dan administrator (pengelola asset dan keuangan negara/ daerah). Sehingga, tuntutan reformasi birokrasi secara langsung akan membawa konsekuensi bagi arah perbaikan sistem kepegawaian negara yang harus diikuti, khususnya masalah kinerja aparatur birokrasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sampai saat ini masih dianggap belum sesuai harapan. Belum optimalnya kinerja aparatur dalam menjalankan tugas dan fungsinya, ditunjukkan dengan masih banyaknya keluhan-

keluhan yang disampaikan masyarakat atas pelayanan publik yang diberikan pemerintah selama ini, juga masih seringnya ditemukan kasus penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), juga penempatan aparatur yang tidak sesuai dengan persyaratan jabatan.

Hal lain yang juga menjadi faktor pendorong perlu dilakukannya penataan-ulang terhadap manajemen SDM Aparatur adalah tingkat kesejahteraan PNS yang masih belum memadai sehingga motivasi kerja aparatur kurang begitu optimal. Kondisi ini juga membuka peluang ataukah dapat dikatakan mendorong aparatur untuk memanfaatkan posisi dan kewenangan yang dimilikinya untuk melakukan tindakantindakan KKN ataupun melakukan pungutan-pungutan liar demi peningkatan kesejahteraannya. Kemajuan serta penguasaan IPTEK oleh SDM Aparatur juga belum mampu diimbangi sehingga pola kerja yang dipraktekkan masih bersifat konvensional atau ketinggalan jaman. Akibatnya optimalisasi kerja berupa efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kerja belum dapat direalisasikan dengan tepat.

Meskipun demikian, saat ini kinerja dan pengelolaan SDM aparatur terus memperoleh pembenahan secara komprehensif dan bertahap dengan mengedepankan atau berbasis pada kompetensi. Pembenahan-pembenahan tersebut berdasarkan ketentuan umum pada UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan (rekrutmen),

pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Selain permasalahan kinerja, tuntutan pembaharuan atas manajemen SDM Aparatur juga datang dari publik selaku penerima dan objek pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Pelayanan yang lambat, budaya pelayanan yang tidak berorientasi pada kepuasan pelanggan, ketidakmampuan petugas dalam menangani keluhan, juga pola pikir petugas pelayanan yang berorientasi pada “ada uang urusan lancar” adalah warna warni yang masih sering terjadi dan menyebabkan masyarakat lebih baik dan lebih senang untuk berurusan dengan swasta dibanding dengan instansi pemerintah. Lebih lanjut, paradigma saat ini yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani menyebabkan kebebasan masyarakat untuk menentukan pelayanan seperti apa yang diharapkan dari pemerintah. Faktor tuntutan masyarakat akan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tersebut adalah cermin hidupnya dan aktifnya partisipasi masyarakat dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan harus segera ditanggapi/ direspon oleh pemerintah melalui reformasi manajemen SDM aparatur.

Perkembangan demokratisasi dan iklim politik yang kian terbuka lebar juga menjadi latar belakang perlunya dilakukan reformasi atas pengelolaan SDM Aparatur. Hal ini ditandai dengan kebebasan masyarakat dalam mengemukakan pendapat, kritik terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, ruang kontrol/ pengawasan tidak hanya dari legislatif tetapi segenap komponen masyarakat (LSM, Organisasi Kemasyarakatan/Kepemudaan, serta tokoh masyarakat) yang kian ketat,

serta kebebasan media untuk terus memantau perkembangan penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga perilaku dan kinerja aparatur pemerintah yang tidak sesuai koridor atau harapan masyarakat harus bersiap-siap untuk setiap saat menghadapi rongrongan dan tekanan publik.

Reformasi birokrasi ini juga dilakukan pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Semarang. BKD yang memiliki tugas pokok melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah bidang Kepegawaian dan memiliki fungsi sehubungan dengan urusan kepegawaian daerah merupakan ujung tombak dalam reformasi birokrasi yang dicanangkan secara nasional ini. Reformasi birokrasi yang dicanangkan diharapkan tidak hanya menjadi sekedar wacana manis saja, namun dapat diwujudkan melalui kinerja nyata dan parameter pengukuran yang akuntabel sehingga dapat dilihat hasilnya oleh masyarakat sebagai stakeholder tertinggi.

Langkah-langkah mereformasi Birokrasi dan hal-hal apa saja yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang ini yang menjadi permasalahan penulis, dan penulis merasa masalah ini harus ditelusuri dan diteliti, sehingga penulis mengambil judul dalam penelitian ini **“MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM RANGKA REFORMASI BIROKRASI DI KABUPATEN SEMARANG”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah yang diambil adalah bagaimana manajemen sumber daya manusia pegawai negeri sipil dalam rangka reformasi birokrasi di Kabupaten Semarang dilaksanakan?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk menggambarkan pelaksanaan manajemen sumber daya manusia pegawai negeri sipil dalam rangka reformasi birokrasi di Kabupaten Semarang.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari tujuan diadakannya penelitian tadi, maka adapun manfaat penelitian yaitu penelitian diharapkan mempunyai manfaat secara:

### **1. Manfaat Akademis**

- a. Memperluas dan memperdalam pengetahuan penulis mengenai Reformasi Birokrasi Manajemen Sumber Daya Manusia di BKD Kabupaten Semarang.
- b. Memperluas pengetahuan penulis mengenai hal-hal dalam Reformasi Birokrasi Manajemen Sumber Daya Manusia di BKD Kabupaten Semarang.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Memberikan kontribusi pemikiran kepada BKD Kabupaten Semarang, untuk terus melakukan reformasi dalam birokrasinya.

- b. Dapat dijadikan bahan evaluasi bagi BKD Kabupaten Semarang untuk memperbaiki sistem penerimaan dan pemberdayaan SDM.

## **1.5. Landasan Teori**

### **1.5.1 Administrasi Publik**

Menurut Harbani Pasolong (2007:6), konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu, hanya para pakar mengganti istilah administrasi publik menjadi administrasi negara.

Chandler & Piano dalam Keban (2004:3) yang dikutip Harbani Pasolong (2007:6), mengatakan bahwa Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Chandler & Piano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur "*public affairs*" dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

#### **1.5.1.1 Paradigma menuju ke MSDM**

Dalam Harbani Pasolong (2014:27) perkembangan suatu ilmu dapat ditelusuri melalui perubahan paradigmanya. **Thomas Kuhn** (1993) memberikan rujukan kepada kita melalui karyanya yang berjudul Peran Paradigma dalam



Revolusi Sains. (*The Structure of Scientific Revolutions*) bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu".

**Mohanan** dalam **Muslim Salam** (2003:69-70), menjelaskan tujuh pengertian paradigma: (1) Paradigma sebagai *value system* (sistem nilai), konstruksi dan evaluasi ilmu pengetahuan mensyaratkan komitmen terhadap suatu sistem nilai yang memungkinkan kita mengevaluasi reliabilitas dari klaim ilmu suatu ilmu pengetahuan. (2) Paradigma sebagai *research interests* (minat penelitian), objek penelitian, sudut pandang terhadap objek yang dikaji, fenomena yang dianggap penting atau menarik dan lain-lain. (3) Paradigma sebagai *theories* (teori), seperangkat aturan hukum dan proposisi yang menghubungkan hukum tersebut dengan observasi, untuk menjelaskan apa yang sedang dikaji. (4) Paradigma sebagai suatu *models* (model) konsepsi umum dari suatu realitas berdasarkan aturan-aturan teoritis yang diformulasi. (5) Paradigma sebagai *bodies of fact* (seperangkat kenyataan), seperangkat hasil observasi yang membutuhkan penjelasan teoritis. (6) Paradigma sebagai *theoretical frameworks* (kerangka teori) kosa kata yang berhubungan dengan **seperangkat konsep dimana** proposisi dari suatu teori diformulasi. (6) Paradigma sebagai *observational framework* (kerangka observasi), kosa kata yang berasosiasi dengan seperangkat konsep dimana proposisi observasi diformulasi.

Prajudi Atmosudirdjo (2003:91), yang mengikuti jejak Ludwig von Bertalanffi (yang dianggapnya sebagai orang pertama yang menggunakan konsep

"paradigma" mengartikan paradigma sebagai "sudut pandang utama". Robert T Golembiewski, dalam Inu Kencana Syafie (1999:28), menganggap bahwa paradigma adalah standar suatu disiplin ilmu dilihat dari focus dan locusnya. *Focus* mempersoalkan apa kajian (*what of the field*), atau cara bagaimana memecahkan (*solution*) persoalan. Sedangkan *locus* mempersoalkan dimana lokasi (*where of the field*) atau medan penerapan suatu ilmu pengetahuan.

Dalam perkembangan bidang ilmu administrasi publik tumbuh dan dikenal sejumlah "paradigma" yang menggambarkan adanya perubahan- perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori dan metodologi atau dalam bangunan epistemologi serta nilai-nilai yang mendasari. Perkembangan paradigma administrasi negara khususnya dari Nicholas Henry (1988) dan Frederickson (1984), sudah cukup dikenal sebagai sarjana administrasi publik di Indonesia seperti dapat kita lihat antara lain dalam tulisan-tulisan Ali Mufiz (1984), Irfan Islamy (1984), MiftahToha (1984) dan Adam Indrawijaya (1985).

Nicolas Henry dalam Harbani Pasolong (2014:28), mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu:

1. Paradigma pertama; Dikotomi antara Politik dan Administrasi (1900-1926).

Fokus dari ilmu administrasi negara terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan. Sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik dan kebijaksanaan merupakan substansi ilmu politik.

Lokus paradigma ini adalah mempermasalahkan di mana

seharusnya administrasi negara ini berada. Pada masa ini, dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik negara. Tonggak sejarah sebagai momentum dari fase ini adalah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Leonald D. White. Di dalam bukunya *Politics and Administration*, ia berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok yang dimaksud adalah politik dan administrasi. Menurut Goodnow dan pengikutnya, administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan.

## 2. Paradigma kedua; Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937).

Lokus dari administrasi negara tidak merupakan masalah dalam paradigma ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu: "prinsip-prinsip administrasi" dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Pada masa ini (1927-1937), administrasi memiliki prinsip-prinsip yang jelas. Prinsipnya adalah administrasi negara dapat diterapkan di negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya. Pada fase ini, administrasi negara mencapai puncak reputasinya.

Beberapa karya yang menonjol dalam fase paradigma kedua ini, antara lain adalah: (a) *Creative Experince* oleh Mary Parker Follet (1930). (b). Willougby; *Principles of public Administration* (1927). (c). *Industrial and General Management* oleh Hendri Fayol (1930). (d) F.W. Taylor, *Principle of Scientific Management* (1911). (e) *Principles of Organization* oleh James D. Mooney dan Alan C Reiley (1939), dan (f) puncak akhir dari

fase ini adalah tahun 1937, saat itu Luther H Gulick dan Lyndall Urwick mengemukakan tulisannya "*Paper on the Science of Administration*."

Menurut Gulick dan Urwick, prinsip adalah sangat penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Adapun letak di mana prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. Focus memegang peranan penting dibandingkan locus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gulick dan Urwick adalah *POSDCORB* (*Planning, Organization, Staffing, Directing, Reporting, Buggeting*).

3. Paradigma ketiga; Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970).

Pada masa ini (1950-1970), Secara singkat dijelaskan bahwa fase paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan focus keahliannya yang esensial. Umar (2004:5), menyebut bahwa pada fase ini administrasi negara telah berkembang sebagai bagian dari ilmu politik.

Dalam masa ini, ada dua perkembangan baru yang patut dicatat, yaitu: (1) Tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis, (2) Timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi. Selanjutnya, dalam fase ini, Dwight Waldo memprotes perlakuan ilmu politik terhadap ilmu administrasi yang menyebut administrasi bukan lagi dianggap sebagai ilmu politik berdasarkan Laporan Komisi Ilmu Politik

sebagai suatu disiplin dari *APSA (American Political Science Association)*, dengan menulis bahwa sarjana-sarjana ilmu politik tidak lagi mengidentifikasi dirinya dengan administrasi negara adalah bersikap tidak memperdulikan dan memusuhi. Selanjutnya sarjana administrasi negara merasa tidak senang dan dianggap sebagai warga kelas dua.

4. Paradigma keempat; Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1954-1970).

Pada masa ini (1954-1970), administrasi negara telah berkembang sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan focus, tetapi tidak pada locusnya. Usaha pengembangan, terutama diperoleh dari pengaruh fakultas administrasi perusahaan (*school of business administration*) mempercepat proses mencari alternatif paradigma ilmu administrasi. Pada Tahun 1956 terbitlah jurnal *Administrative Science Quarterly*, sebagai sarana yang amat penting untuk menyuarakan pendapat dan konsepsi-konsepsi dari paradigma ini.

5. Paradigma kelima; Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970).

Masa ini terjadi setelah tahun 1970. pada masa ini, administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (*policy science*), dan ekonomi politik. Dalam waktu singkat, administrasi negara sebagai suatu

bidang kajian telah menunjukkan warnanya sendiri. Beberapa departemen, fakultas dan akademi baru administrasi negara dan *public affairs* bermunculan. Salah satu trend dari pertumbuhan administrasi negara ini adalah terbentuknya asosiasi nasional dari fakultas-fakultas tersebut (*The National Association of School of Public Affairs and Administration*).

Pada tahun 1980 asosiasi ini telah mempunyai anggota lebih dari 200 institusi, dan lebih dari 25.000 mahasiswa baik yang penuh ataupun yang *partime* terdaftar dalam program MPA (*Master of Public Administration*) pada akhir tahun 1970.

Selanjutnya G. Frederickson dalam Harbani Pasolong (2014:30), mengemukakan enam paradigma administrasi publik yaitu sebagai berikut.

1. Paradigma pertama; Birokrasi kKlasik.

Fokus pengamatan paradigma ini adalah struktur (disain) organisasi dan fungsi prinsi-prinsip manajemen, sedangkan yang menjadi Lokus adalah berbagai jenis organisasi baik pemerintahan maupun bisnis. Nilai pokok yang ingin diwujudkan adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas, Tolak utama paradigma ini antara lain: Weber: *Bureaucracy*, (1922), Wilson: *The Study of Public Administration* (1887), Taylor: *Scientific Management*, (1912) serta Gulick dan Urwick: *Papers on the Gence of Administration*, (1937).

2. Paradigma kedua; Birokrasi Neo-Klasik.

Paradigma kedua, Birokrasi Neo-Klasik. Nilai yang dianut dan ingin dicapai paradigma ini adalah serupa dengan paradigma pertama,

tetapi yang merupakan lokus dan fokusnya berbeda. Lokus dari paradigma ini adalah "keputusan" yang dihasilkan oleh Birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya adalah "proses pengambilan keputusan" dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa sistem dan penelitian operasi. Teoritisi pendukung paradigma ini antara lain adalah Simon: *Administration Behavior* (1948), Cyert dan March: *A Behavioral Theory of the Firm*, (1963).

### 3. Paradigma ketiga; Kelembagaan.

Paradigma kelembagaan fokusnya perhatian paradigma ini terletak pada pemahaman mengenai "perilaku birokrasi" yang dipandang juga sebagai suatu organisasi yang kompleks. Masalah-masalah efisiensi, efektivitas dan produktivitas organisasi kurang mendapat perhatian. Salah satu perilaku organisasi yang diungkapkan oleh paradigma ini adalah perilaku pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan inkremental, yang oleh Lindblom dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijakan dan berbagai kemungkinan bisa dari pejabat-pejabat politis Charles Lindblom (1965), Thompson, *Organization in Action: The Social Science Bases of Administration Theory* (1967), Mosher, *Democracy and the Public Service*, (1968) dan Etzioni; *A Comparative Analysis of Complex Organization* (1962).

4. Paradigma keempat; Hubungan Kemanusiaan.

Inti yang mendasari paradigma ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dan status dan hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri dan optimasi tingkat kepuasan, fokus dari paradigma ini adalah "dimensi-dimensi kemanusiaan" dan aspek sosial dalam tiap jenis organisasi ataupun birokrasi. Diantara para teoritis yang cukup berpengaruh dalam paradigma ini adalah Rensis Likert, *The Human Organization: Its Management and Value* (1967), dan Daniel Katz dan Robert Khan *The Social Psychology of Organization* (1966), Pengembangannya meliputi *sensitivity training group dynamic, & organization development*.

5. Paradigma kelima; Pilihan Publik.

Fokus dari administrasi negara menurut paradigma ini tak lepas dari politik. Sedangkan fokusnya adalah pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks. Tokoh paradigma pilihan publik antara lain: Ostrom (1973), Buchanan (1962) dan Tullock (1968).

6. Paradigma keenam; Administrasi Negara Baru.

Fokus dari administrasi Negara baru meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan menggambarkan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsif



dan mengundang partisipasi serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat. Karakteristik administrasi negara baru, menurut Frederickson, menolak bahwa para administrator dan teori administrasi bersifat netral atau bebas nilai dan nilai-nilai sebagaimana dianut dalam berbagai paradigma tersebut di atas adalah relevan sekalipun terkadang bertentangan satu sama lain. Misalnya kemudian, penyesuaian politik dan administrasi bagaimana yang harus dilakukan untuk mendorong tercapainya nilai-nilai tersebut.

Kemudian pergeseran Paradigma dari "Birokratik" ke "*Post- Bureaucratic Paradigm*" oleh Barzley & Armajani dalam Harbani Pasolong (2014: 32):

**Tabel 1.1**  
**Perspektif Paradigma Birokratik dan *Post-Bureaucratic Paradigm***  
**Perspektif Paradigma Birokratik dan *Post-Bureaucratic Paradigm***

No.	Paradigma Birokratik	<i>Post-Bureaucratic Paradigm</i>
1.	Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan control.	<b>Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk dan keterikatan terhadap norma.</b>
2.	Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur.	Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir ( <i>outcome</i> ).
3.	Menilai biaya, menekankan tanggung jawab ( <i>responsibility</i> ).	Menekankan pemberian nilai bagi masyarakat, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja.
4.	Mengutamakan ketaatan terhadap aturan dan prosedur.	<b>Menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkelanjutan.</b>

5. Mengutamakan beroperasi sistem-sistem administrasi. **Menekankan pemisahan antara pelayanan dengan control, membangun dukungan terhadap norma; memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan meng analisis hasil, dan memperkaya umpan balik.**

Pada tahun 1992 Kemudian muncul paradigma yang sangat terkenal karena bersifat Reformatif yaitu "*Reiventing Government*" yang dicetuskan oleh David Osborne dan T. Gaebler (1992), dan kemudian dioperasionalkan oleh Osborne dan Plastrik (1997). Pada dasarnya paradigma ini diinspirasi oleh Presiden Reagan melihat Pemerintahan bukanlah pemecahan masalah, justeru beliau melihat sebagai masalah. Di dalam paradigma ini, pemerintah harus bersifat:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan: haruslah menjadi pengarah dari pada pelaksana. Misalnya pemerintah yang menentukan yang menjadi wajib pajak dan besarnya pungutan, selanjutnya yang memungut adalah pihak swasta.
2. Pemerintah sebagai milik masyarakat, haruslah lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus-menerus melayani. Misalnya harus memberikan motivasi kepada masyarakat agar mampu mengurus keamanan lingkungannya dari pada memberikan fasilitas sepanjang masa.
3. Pemerintah sebagai institusi yang hidup dalam kompetisi: haruslah menyuntikkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah misalnya

air minum.

4. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi: haruslah lebih memberi kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya dengan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang ketat.
5. Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi kepada hasil dalam strategi pembiayaannya.
6. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat: haruslah lebih memeningkan kepuasan pelanggan, bukan hanya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi.
7. Pemerintah sebagai badan usaha: harus pandai-pandai mencari uang bukan hanya pintar membelanjakannya.
8. Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif: harus mencegah dari pada menanggulangi.
9. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan: harus menggeser pola kerja hirarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama.
10. Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar: harus mendongkrak perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar.

#### **1.5.1.2 Administrasi Publik Baru**

Paradigma *Reinventing Government* juga dikenal sebagai *New Public Management (NPM)* dan menjadi begitu populer ketika prinsip "*Good Governance*" diimplementasikan. Paradigma NPM melihat bahwa paradigma

manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Karena itu Vigoda dalam Keban (2005:34) yang dikutip oleh Harbani Pasolong (2014: 36), mengungkapkan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip NPM, yaitu sebagai berikut:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik.
2. Penggunaan indikator kinerja.
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output.
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil.
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi.
6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen.
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

NPM secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

NPM ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew dalam Keban (2005:25) sebagaimana dikutip oleh Harbani Pasolong (2014:35), yaitu:

1. Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas

kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.

3. Orientasi *In Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi "user" dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan "social learning" dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

### **1.5.1.3 Manajemen**

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam. Follet yang dikutip oleh Wijayanti (2008: 1) mengartikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Menurut Stoner yang dikutip oleh Wijayanti (2008: 1) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Gulick dalam Wijayanti (2008: 1) mendefinisikan manajemen sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (*science*) yang berusaha secara

sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan.

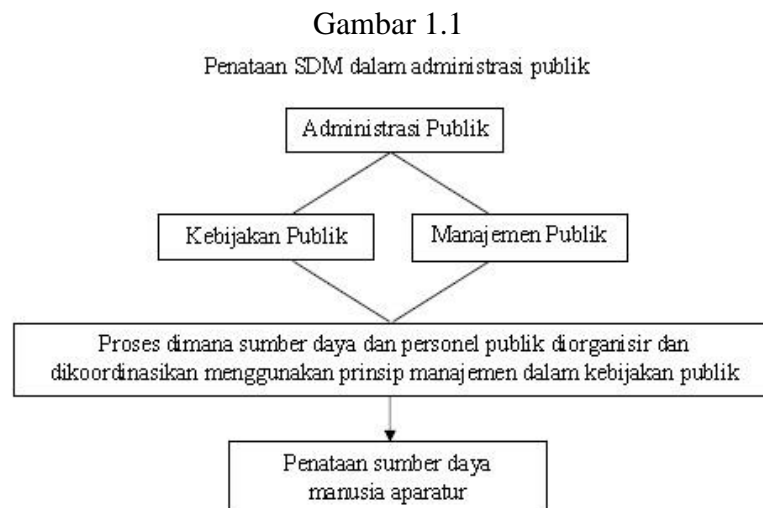
Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen dibutuhkan setidaknya untuk mencapai tujuan, menjaga keseimbangan di antara tujuan-tujuan yang saling bertentangan, dan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas.

#### **1.5.1.4 Manajemen Sumber Daya Manusia**

Pada dasarnya manajemen publik, yaitu manajemen instansi pemerintah. Samuel E Overman dalam Keban (2005:85), mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*", meskipun sangat dipengaruhi "*scientific management*". Manajemen publik bukanlah "*policy analysis*", bukan juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain (Pasolong, 2014 : 83).

Berdasarkan pendapat Overman tersebut, J Steven Ott, Albert C Hyde, dan Jay M Shafritzs (1991:xi), mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang saling tumpang tindih. Tetapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara manajemen publik merepresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata lain, manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan non SDM sesuai perintah kebijakan publik (Pasolong, 2014:83).

Manajemen SDM adalah suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi dengan menggunakan praktek-praktek manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan kemudian dapat dijelaskan melalui gambar berikut ini



Sumber : Chandler dan Plano (1988) dalam Keban (2004:3)

## **1.5.2. Reformasi Birokrasi**

### **1.5.2.1 Sumber Daya Manusia Bagian Aparatur**

Birokrasi berasal dari kata “bureau” yang berarti meja atau kantor; dan kata “kratia” (*cratein*) yang berarti pemerintah/rakyat. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematika kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, Birokrasi disebut dengan “*civil service*”. Selain itu juga sering disebut dengan *public sector*, *public service* atau *public administration*.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, Birokrasi adalah (1) sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah yang berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan; (2) cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya. Birokrat adalah penyelenggara birokrasi; dan birokratis adalah pemerintahan yang bersifat birokrasi, cenderung lamban dan statis.

Budi Setiyono (2004 : 3) Birokrasi adalah fenomena kehidupan yang setidaknya sejak abad 19, telah menjadi actor sedemikian penting dalam sejarah umat manusia. Hague, Harrop dan & Breslin dalam Budi Setiyono (2004 : 10) Birokrasi adalah organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan.

Kemudian apabila dikaitkan dengan Reformasi, kata *Reform* menurut Oxford Advanced Learners Dictionary (1978) adalah “*make become better by removing or putting right what is bad or wrong*”. Rumusan tersebut



menggambarkan bahwa pada dasarnya reformasi adalah “mengubah atau membuat sesuatu menjadi ‘lebih baik’ dari sesuatu yang sudah ada”. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Reformasi adalah ‘perubahan radikal’ untuk perbaikan (bidang sosial, politik atau agama) di suatu masyarakat atau negara”. Orang yang menganjurkan adanya perbaikan bidang politik, sosial atau agama tanpa kekerasan disebut Reformis. Dengan demikian Reformasi Birokrasi menurut teori Max Weber adalah “upaya-upaya strategis dalam menata kembali Birokrasi yang sedang berjalan sesuai prinsip-prinsip *span of control, division of labor, line and staff, rule and regulation, and professional staff*”. Sementara itu, Michael Dugget Director General IAS mendefinisikan Reformasi Birokrasi sebagai “proses yang dilakukan secara kontinyu untuk mendesain ulang Birokrasi yang berada di lingkungan pemerintah dan partai politik sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna baik ditinjau dari segi hukum maupun politik”. Reformasi Birokrasi dimaksudkan agar birokrasi pemerintah selalu bisa menjalankan kerjanya dengan baik untuk melayani masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip ‘manajemen modern’. Ini mengandung maksud adanya proses atau rangkaian kegiatan dan tindakan yang sungguh-sungguh dan rasional, sehingga ada konsep dan sistem yang jelas berlangsung terus menerus secara berkelanjutan dalam enam pekerjaan meliputi evaluasi, penataan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan, pembaharuan. Objeknya adalah pada semua sektor penyelenggara negara bidang pemerintahan (kelembagaan, SDM aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas, pelayanan publik) dalam kerangka mewujudkan penyelenggaraan dan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mempunyai

tujuan utama memberikan pelayanan yang lebih baik/prima kepada masyarakat (*excellent services for civil society*).

MenPAN (Taufik Effendy) mendefinisikan Reformasi Birokrasi lebih aplikatif yakni Reformasi Birokrasi adalah (1) perubahan *mind-set*, cara berpikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak); (2) perubahan penguasa jadi pelayanan (3) mendahulukan peran dari wewenang; (3) tidak berpikir *outputtetapi outcome*; (4) perubahan manajemen kinerja; serta (5) pemantauan percontohan keberhasilan (*best practices*) dalam mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik) dan *clean government* (pemerintah yang bersih), transparan, akuntabel, dan profesional), dan bebas KKN. Jadi intinya Reformasi Birokrasi bisa dikatakan *reforming on being reformed*; perjuangan untuk menegakan hukum dan konstitusi; *a change for better in morals, habits, methods*; langkah-langkah pembaharuan sektor publik (*public sector reform*) dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintah yang bersih (*clean government*) sebagai wahana untuk mewujudkan masyarakat madani.

<b>Program / Kegiatan</b>	<b>Hasil yang diharapkan</b>
1. Penataan sistem rekrutmen pegawai	Sistem rekrutmen yang terbuka, transparan, dan akuntabel
2. Analisis jabatan	Dokumen peta dan uraian jabatan
3. Evaluasi jabatan	Peringkat jabatan dan harga jabatan
4. Penyusunan standar kompetensi jabatan	Dokumen kualifikasi jabatan
5. Asesmen individu berdasarkan kompetensi	Peta profil kompetensi individu

- |    |   |  |
|----|---|--|
| 6. | Penerapan sistem penilaian kinerja individu.    | Kinerja individu yang terukur                              |
| 7. | Pembangunan/<br>Pengembangan database pegawai   | Ketersedian data pegawai yang mutakhir dan akurat (SIMPEG) |
| 8. | Pengembangan pegawai diklat berbasis kompetensi | Diklat pegawai berbasis kompetensi                         |

### **1.5.2.2 Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur**

Penataan sumber daya manusia dalam proses reformasi birokrasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk pendekatan manajemen sumber daya manusia. Dalam perspektif reformasi birokrasi, pendekatan ini dilakukan dalam rangka menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi permasalahan sumber daya manusia dalam birokrasi. Manajemen sumber daya manusia menurut Veithzal Rivai (2003) dalam (Subekhi dan Jauhar, 2012:20) merupakan salah satu bidang dari manajemen umum yang meliputi segi-segi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian. Perencanaan adalah proses penentuan tindakan untuk mencapai tujuan. Pengorganisasian adalah proses pembagian kerja yang disertai dengan pendelegasian wewenang. Pengarahan adalah kegiatan mengarahkan semua karyawan agar mau bekerja sama dan bekerja secara efektif serta efisien dalam membantu tercapainya tujuan organisasi.

Pengendalian adalah kegiatan mengendalikan semua pegawai agar mentaati semua aturan dan bekerja sesuai dengan rencana demi tercapainya tujuan. Menurut Sofyandi (2009:6), manajemen sumber daya manusia didefinisikan sebagai suatu

strategi dalam menerapkan fungsi-fungsi manajemen yaitu planning, organizing, leading and controlling, dalam setiap aktifitas atau fungsi operasional sumber daya manusia mulai dari proses penarikan, seleksi, pelatihan dan pengembangan, penempatan yang meliputi promosi, demosi dan transfer, penilaian kinerja, pemberian kompensasi, hubungan industrial, hingga pemutusan hubungan kerja, yang ditujukan bagi peningkatan kontribusi produktif dari sumberdaya manusia organisasi terhadap pencapaian tujuan organisasi secara lebih efektif dan efisien.

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan diperoleh pemahaman konseptual bahwa manajemen sumber daya manusia adalah strategi dalam menerapkan fungsi manajemen guna mengatur sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang diinginkan organisasi. Proses untuk mengatur sumber daya manusia tersebut meliputi pengadaan tenaga kerja, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan, ataupun pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya manusia yang terkait. Dari pemahaman konseptual inilah diperoleh pemahaman bahwa penataan sumber daya manusia aparatur termasuk pada salah satu fungsi msdm yaitu perencanaan sumber daya manusia (*human resource planning*).

Pendapat Steiner dalam Nawawi (1998:138) mengatakan bahwa Perencanaan Sumber Daya Manusia merupakan perencanaan yang bertujuan untuk mempertahankan dan meningkatkan kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan/sasarannya, melalui strategi pengembangan kontribusi pekerjanya di masa depan. Sedangkan menurut Mullins (2005:797), perencanaan SDM adalah strategi memperoleh, memanfaatkan, mengembangkan dan mempertahankan SDM dari suatu organisasi. Kemudian Ivancevich (2007:607) mengemukakan perencanaan

sdm adalah suatu proses yang membantu memenuhi SDM yang cukup untuk mencapai tujuan organisasi di masa yang akan datang. Perencanaan SDM meliputi perkiraan kebutuhan di masa yang akan datang dalam hal pegawai dalam beraneka tipe, membandingkan kebutuhan dengan tenaga kerja saat ini, serta menentukan jumlah atau tipe pegawai yang direkrut atau diberhentikan dari kelompok pegawai organisasi yang bersangkutan. Lebih lanjut Agus Sunyoto (2008:18) menyatakan perencanaan SDM mengacu kepada hal-hal yang menjadi topik bahasan manajemen SDM, termasuk pembinaan karyawan (a) sebelum direkrut untuk bekerja pada perusahaan, (b) memberikan latihan dan pengembangan pada waktu mereka sudah bekerja, (c) pada waktu mempersiapkan mereka untuk undur diri, dan (d) layananpurnakarya bagi mereka yang telah mengakhiri masa baktinya.

Dari paparan yang dikemukakan, bila dikaitkan dengan penataan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi, maka diperoleh suatu pemahaman konseptual bahwa *Human Resource Planning* mencakup serangkaian kebijakan serta program dan kegiatan penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya aparatur untuk memenuhi jabatan-jabatan struktural atau jabatan fungsional dalam rangka meningkatkan produktivitas, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi. Dari *Human Resource Planning* inilah terjalin suatu proses penataan sumber daya manusia sebagai satu bagian integral proses reformasi birokrasi.

Menurut Sedarmayanti (2009:94) pengukuran mengenai penataan sumber daya manusia/aparatur dilaksanakan dengan memerhatikan : (1) Penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian; (2) Sistem diklat yang efektif; (3) Standar

dan peningkatan kinerja; (4) Pola karier yang jelas dan terencana; (5) Standar kompetensi jabatan; (6) Klasifikasi jabatan; (7) Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional; (8) Rekrutmen sesuai prosedur; (9) Penempatan pegawai sesuai keahlian; (10) Renumerasi memadai; (11) Perbaikan sistem informasi manajemen kepegawaian.

Pendapat lainnya diutarakan oleh Edy Topo Ashari dalam jurnal Reformasi Pengelolaan SDM Aparatur Persyarat Tata Kelola Birokrasi Yang Baik (Edy Topo Ashari, 2009) yang mengemukakan bahwa pengelolaan manajemen SDM Aparatur dilakukan melalui : (1) Asesmen kompetensi individu bagi aparatur; (2) Membangun sistem penilaian kinerja; (3) Mengembangkan sistem pengadaan dan seleksi; (4) Mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan; (5) Memperkuat pola rotasi, mutasi, dan promosi; (6) Memperkuat pola karir; (7) Mendorong terwujudnya PNS yang sejahtera; (8) Membangun atau memperkuat database kepegawaian; (9) Mendorong terciptanya kedisiplinan aparatur.

Penataan sumber daya manusia aparatur dalam rangka reformasi birokrasi termasuk ke dalam lingkup manajemen publik dengan focus fungsi manajerial pada sektor perencanaan sumber daya manusia. Pengukuran penataan sumber daya manusia aparatur menurut Sedarmayanti (2009:94) dan Edy T. Ashari (2009) secara garis besar terdiri dari (1) tugas, fungsi dan beban tugas proporsional; (2) rekrutmen sesuai prosedur; (3) remunerasi memadai; (4) standar kompetensi jabatan; (5) asesmen kompetensi individu bagi aparatur; (6) membangun sistem penilaian kinerja; (7) membangun atau memperkuat database kepegawaian; (8) mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan.

### 1.5.2.3 Roadmap Reformasi Birokrasi Indonesia

**Gambar 1.2 Keterkaitan Grand Design RB (Perpres 81/2010) dan Road Map RB (PerMENPANRB 20/2010) dengan Program Percepatan RB**



## **1.6. Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat post positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah. Dengan tujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti. Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Pengambilan metode atau pendekatan ini didasarkan berdasarkan dengan kelebihan-kelebihan metode ini. Pertama, Penelitian kualitatif mempunyai setting yang alami sebagai sumber data langsung, dan peneliti sebagai instrumen kunci. Kedua, Penelitian kualitatif adalah penelitian yang deskriptif. Data yang dikumpulkan lebih banyak kata-kata atau gambar-gambar daripada angka. Ketiga, Penelitian kualitatif lebih memperhatikan proses daripada produk. Hal ini disebabkan oleh cara peneliti mengumpulkan dan memaknai data, setting atau hubungan antar bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses. Keempat, Peneliti kualitatif mencoba menganalisis data secara induktif: Peneliti tidak mencari data untuk membuktikan hipotesis yang mereka susun sebelum mulai penelitian, namun untuk menyusun abstraksi. Kelima, Penelitian kualitatif menitikberatkan pada makna bukan sekadar perilaku yang tampak.



### **1.6.2 Lokasi Penelitian**

Penelitian deskriptif kualitatif ini akan dilaksanakan di kantor Bupati Kabupaten Semarang yang merupakan kantor BKD Kabupaten Semarang.

### **1.6.3 Subjek Penelitian**

McMillan dalam Nusa Putra (2013 : 61) menekankan model fenomenologi yang melihat realitas itu tidak tunggal atau jamak yang berakar dari persepsi subjek. Fokusnya adalah pemahaman dan makna yang berbasis pada narasi verbal dan observasi dari pada angka-angka. Artinya, pemahaman dan makna yang digali berdasarkan penghayatan subjek atau partisipan yang diteliti (emik), bukan berdasarkan sudut pandang atau perspektif si peneliti (etik). Karena itu basisnya adalah ungkapan verbal subjek yang didapat melalui wawancara dan observasi.

### **1.6.4 Jenis Data dan Sumber data**

Data primer: Data primer diperoleh dari wawancara langsung yang dilakukan oleh penulis dengan Kepala Bagian BKD Kabupaten Semarang agar dapat memperoleh data yang benar dan akurat. Data primer yang akan digunakan adalah 8 area perubahan reformasi birokrasi bidang pengelolaan sumber daya aparatur (pegawai) sebagai berikut:

### **Program / Kegiatan**

1. Penataan sistem rekrutmen pegawai
2. Analisis jabatan
3. Evaluasi jabatan
4. Penyusunan standar kompetensi jabatan
5. Asesmen individu berdasarkan kompetensi
6. Penerapan sistem penilaian kinerja individu.
7. Pembangunan/  
Pengembangan database pegawai
8. Pengembangan diklat pegawai berbasis kompetensi

Data Sekunder: Data sekunder diperoleh dari bagian BKD kantor Bupati Kabupaten Semarang, serta dokumen-dokumen lain yang mendukung.

#### **1.6.5 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah metode pengambilan data dengan cara menanyakan sesuatu kepada seseorang yang menjadi informan. Caranya adalah dengan bercakap-cakap secara tatap muka. Informan dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang, Kepala Seksi dan pegawai-pegawai BKD yang menangani urusan sumber daya manusia di Kantor BKD Kabupaten Semarang.

### **1.6.6 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data merupakan salah satu proses mengolah dan menginterpretasi data dengan tujuan untuk mendudukkan berbagai informasi sesuai dengan fungsinya hingga memiliki makna dan arti yang jelas sesuai dengan tujuan penelitian. Analisis data dilakukan melalui tiga tahapan , yaitu :

#### **1. Reduksi Data**

Reduksi data dapat diartikan sebagai suatu kegiatan menyeleksi masalah sesuai dengan fokus kegiatan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan di verifikasi.

#### **2. Penyajian Data**

Penyajian data adalah suatu proses organisir data agar menjadi bermakna. Penyajian data juga dapat diartikan sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian data , akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan, apakah harus lebih jauh menganalisis ataukah mengambil tindakan, berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari penyajian-penyajian tersebut. Penyajian yang paling sering digunakan pada data kualitatif pada masa yang lalu adalah bentuk teks naratif. Tetapi bentuk penyajian lain yang juga digunakan meliputi berbagai jenis matriks, grafik, jaringan dan bagan. Penyajian juga merupakan bagian dari analisis. Merancang deretan dan