

# Reformasi Birokrasi Di Indonesia, Sebuah Tinjauan Literatur

Gugun Geusan Akbar<sup>1</sup>, Novianita Rulandari<sup>2\*</sup>, Widaningsih<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Garut, Jl Cimanuk 285a, Garut 44151, Indonesia

<sup>2</sup>Institut Ilmu Sosial dan Manajemen , Jakarta, Indonesia

<sup>3</sup>Fakultas Ekonomi Universitas Garut, Jl Raya Samarang N0 52, Garut 44151, Indonesia

<sup>1</sup>gugun.ga@fisip.uniga.ac.id; <sup>2</sup>Novianitarulandari@gmail.com; <sup>3</sup>Widaningsih@uniga.ac.id

\*corresponding author

## ARTICLE INFO

### Article history

Received 2021-12-14

Revised 2021-12-20

Accepted 2022-12-30

### Keywords

Bureaucracy

Public Organization

Public Reform

## ABSTRACT

*This article presents a review of the latest literature on Bureaucratic Reform in Indonesia and explores the development and changes of bureaucratic reform studies. This review includes 249 articles published in the Journal in the period 1998 to 2020. First, we conducted a bibliometric analysis that highlighted various matters regarding articles published in journals; second, we conducted a literature review that identified context, content, process, results, and topic changes. Our findings concentrate on the lack of detail about change processes and outcomes and the gaps between general theories used to study evolution. We propose an agenda for the study of bureaucratic reform of public organizations that focuses on its complex nature by building theoretical bridges and undertaking more in-depth empirical and comparative studies of change processes.*

## PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (business proses) dan sumber daya manusia aparatur (Kemenpan RB, 2009). Namun demikian, dalam implementasinya reformasi birokrasi seringkali membawa konsekuensi yang tidak diinginkan. Reformasi baru yang diilhami oleh Manajemen Publik, dengan maksud untuk melemahkan birokrasi elit yang kuat, dapat secara ironis justru menghasilkan augmentasi birokrasi. Alasan utama untuk ini adalah karena biasanya birokrat sendirilah yang merancang dan mengelola proses reformasi administrasi. Birokrat elitlah yang mendefinisikan, mengoperasionalkan, dan mengimplementasikan langkah-langkah reformasi khusus (Kim & Han, 2015).

Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia telah melakukan reformasi birokrasi dan selama dekade pertama, reformasi pelayanan publik terjadi secara progresif. Upaya-upaya tersebut telah diperkuat pada tahun 2009 setelah transisi demokrasi Indonesia, yang dimulai dengan revisi berbagai Undang-Undang Layanan Sipil pada tahun 1999 (Diprose et.all 2020). Dalam 11 Prioritas Pembangunan yang mengemukakan peta prioritas kebijakan, pemerintah telah menetapkan reformasi birokrasi sebagai prioritas pertama. 11 Prioritas ini kemudian diterjemahkan dalam berbagai kebijakan strategis. Salah satunya adalah adanya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 37 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Roadmap Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah.

Berdasarkan data yang dirilis kementerian PAN RB, reformasi birokrasi selama 1 dekade terakhir telah dinyatakan “berhasil”, hal tersebut dibuktikan dengan persentase instansi pemerintah yang memiliki indeks Reformasi Birokrasi “Baik” yaitu B ke atas yang mencapai 93,98% untuk Kementerian, 70,59% untuk Provinsi dan 11,22%. (Kemenpan RB, 2018). Namun demikian berbagai hasil penelitian yang telah dilakukan menemukan masih terdapat berbagai permasalahan terkait dengan reformasi birokrasi.

Penelitian yang dilakukan atas kerjasama Bapenas dengan University of Melbourne menemukan fakta bahwa terdapat sedikit perbedaan cara pandang antara birokrat dengan para peneliti. Dalam hasil penelitian tersebut, birokrat merasa bahwa perspektif mereka dengan para peneliti agak sedikit berbeda. Birokrat merasa bahwa selain merekomendasikan serta mengimplementasikan kebijakan, mereka juga harus memikirkan resiko atas hasil rekomendasinya, sebaliknya disisi lain, para peneliti hanya perlu meneliti dan menulis makalah (Diprose, et.all, 2020).

Sejak era reformasi tahun 1999, riset mengenai reformasi birokrasi telah cukup banyak dilakukan. Para peneliti baik yang berasal dari perguruan tinggi, lembaga pemerintah maupun lembaga swasta telah melakukan riset serta menerbitkannya pada berbagai jurnal nasional maupun internasional. Dari riset-riset yang telah dilakukan, masih terlihat adanya kelemahan dari reformasi birokrasi, khususnya pada aspek akuntabilitas serta pencapaian birokrasi yang bersih dan bebas KKN (Habibi, 2020). Beberapa penelitian menjustifikasi adanya gap antara keberhasilan reformasi birokrasi dengan temuan hasil penelitian.

(Radiansyah, 2020) menemukan bahwa praktik otonomi daerah sejauh ini, belum menunjukkan tanda-tanda ke arah yang lebih optimal dalam upaya mewujudkan Good Governance), sementara (Fathya, 2018) menyimpulkan bahwa meskipun pemerintah sudah menunjukkan langkah-langkah yang mengadopsi implementasi standar etika birokrasi yang efektif, namun untuk lebih memperkuat langkah tersebut, setiap kementerian/ lembaga/pemerintah daerah perlu melakukan sejumlah langkah tambahan berupa kebijakan di lingkungan internal masing-masing yang dapat memperkecil kemungkinan dan kesempatan bagi PNS untuk melakukan pungli.

Dari perspektif hukum, (Cahyaningtyas, 2019) mengemukakan masih perlu adanya reformasi birokrasi pada segi substansi yaitu adanya usaha untuk pembaharuan nomenklatur, struktur, kultur, serta penambahan sumber daya manusia berdasarkan kompetensinya; (Sulistiadi, 2019) menemukan bahwa pelaksanaan penilaian mandiri oleh tim penilai internal belum efektif. Hal ini dapat dilihat dari belum tercapainya tujuan dari pelaksanaan penilaian mandiri, yaitu masih terdapatnya gap antara hasil evaluasi internal dan hasil evaluasi MenPAN RB yang seharusnya bisa dihilangkan atau diperkecil. Kesenjangan yang terjadi adalah akibat adanya perbedaan persepsi dan perbedaan kemampuan dari tim penilai internal dan tim penilai nasional dalam memahami indikator evaluasi menuju WBK/ WBBM. Pelaksanaan penilaian mandiri oleh tim penilai internal juga belum efisien.

(Wardhani & Suharto, 2019) mengemukakan masih banyak hal yang perlu dibenahi dalam lingkup 8 area perubahan khususnya adalah pimpinan dan manajemen perlu memperkuat pembentukan karakter dan perhatian terhadap profesionalisme SDM disertai dengan pembaharuan pola pikir yang sesuai dengan cita-cita reformasi birokrasi. Selain itu sistem ketatalaksanaan secara manual harus didorong untuk terus berubah menjadi sistem ketatalaksanaan secara electronic system dengan terintegrasi secara penuh sehingga bisa menjadi jalan keluar dari sistem birokrasi lama menuju sistem birokrasi yang dicita-citakan dalam reformasi birokrasi.

Salah satu hal penting dalam mempersempit gap adalah membuat peta riset reformasi birokrasi sehingga dapat dicapai titik temu antara kondisi-kondisi ideal reformasi birokrasi secara teoritis dan aplikasinya di lapangan. Meskipun riset-riset reformasi birokrasi sangat banyak jumlahnya, akan tetapi studi yang melakukan pemetaan atas riset-riset tersebut tidak banyak, dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir hanya ada 1 riset yang bertujuan memetakan riset reformasi birokrasi (Habibi, 2020). Penelitian yang dilakukan Habibi adalah memetakan riset serta melakukan perbandingan dengan grand design yang dikeluarkan oleh pemerintah. Studi Habibi memiliki fokus utama pada pemetaan riset reformasi birokrasi bukan pada proses reformasi birokrasi yang berjalan di pemerintahan. Dengan sedikitnya pemetaan riset reformasi birokrasi, perlu adanya referensi lain atas pemetaan riset reformasi birokrasi sebagai upaya menambah panduan bagi teori dan praktik reformasi birokrasi.

Berbeda dari penelitian sebelumnya, tujuan dari makalah ini adalah untuk melakukan tinjauan sistematis terhadap literatur akademik dalam hal reformasi birokrasi yang dapat memberikan peningkatan pemahaman tentang gagasan reformasi birokrasi di Indonesia. Tinjauan literatur ini penting dilakukan sehingga hasilnya dapat digunakan sebagai bahan referensi ilmiah yang berguna untuk studi di masa depan di bidang reformasi birokrasi. Hasil penelitian ini akan menjadi “jembatan” terhadap perbedaan persepektif antara birokrat dan akademisi. Selain itu, penelitian ini juga akan memberikan dorongan bagi para peneliti untuk melakukan lebih banyak studi penelitian tentang reformasi birokrasi.

## LANDASAN TEORI

Sebagai bentuk struktur kelembagaan, birokrasi merupakan jaringan kompleks dari departemen dan lembaga pemerintah yang dikelola oleh pegawai negeri. Dalam tradisi Weberian, birokrasi adalah kelompok sosial yang vital dengan kekuasaan dan hak istimewa, meskipun bekerja di bawah tatanan politik. Reformasi birokrasi secara umum telah melibatkan kegiatan-kegiatan yang berupaya memperbaiki administrasi publik

secara struktural, secara fungsional dan perilaku. Ini juga berkaitan dengan inisiatif untuk secara sistematis meningkatkan efisiensi dan efektivitas, norma-norma demokrasi, pembangunan konsensus dan kesetaraan dalam lembaga layanan publik (Denhardt & Denhardt, 2000). Reformasi birokrasi merupakan desain yang dirancang untuk membawa perubahan substantif (Savoie, 2012).

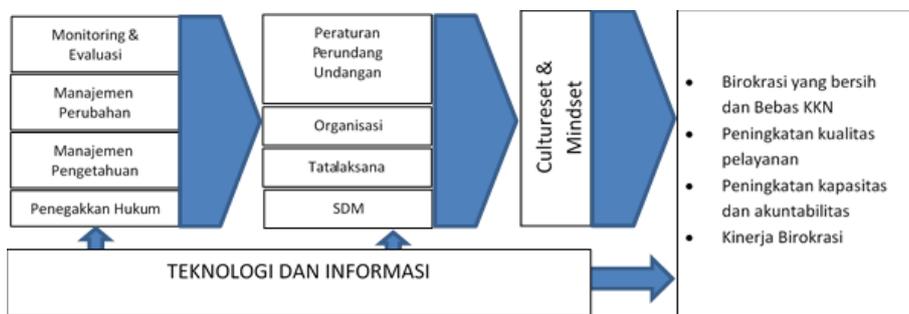
Hingga 1980-an, model Weberian adalah tolok ukur untuk reformasi administrasi dan dianut oleh organisasi publik dan dipadang sebagai praktik terbaik untuk negara berkembang. Namun, negara-negara berkembang menghadapi tugas yang berat dalam melaksanakan konsepsi Weberian dalam membangun kapasitas administratif. Satu kondisi mendasar - budaya mengikuti aturan dan menjaga impersonalitas dalam melaksanakan tugas administratif - harus dipenuhi untuk menghasilkan hasil yang diinginkan (McCourt, 2013).

Pada tahun 1980an, wacana reformasi birokrasi memiliki fokus pada praktik terbaik yang diwujudkan dalam model 'tata kelola yang baik' dan 'manajemen publik baru' (NPM). Model tata kelola yang baik muncul dengan deskriptor normatif seperti akuntabilitas, supremasi hukum, stabilitas politik, pengendalian korupsi, pengendalian regulasi dan efektivitas pemerintah (Grindle, 2017). Di sisi lain, model NPM menggarisbawahi konsep yang dipinjam dari manajemen bisnis, termasuk desegregasi birokrasi, korporatisasi, manajemen kinerja, marketisasi, outsourcing, privatisasi, otonomi manajerial, orientasi pelanggan dan lain sebagainya (Owen, 2017). Namun, kedua model ini seringkali mendapatkan kritik karena adanya penyimpangan dalam implementasi.

Di negara berkembang, program reformasi berorientasi pasar belum terbukti bermanfaat. Kurangnya kemauan politik, lemahnya kemampuan negara dan ketidakcukupan struktural menjadi kendala utama dalam pelaksanaan reformasi. Secara khusus, kendala struktural yang diwujudkan dalam ekonomi politik negara berkembang kemudian diakui sebagai rintangan utama menuju implementasi reformasi berorientasi pasar (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015) (Grindle, 2017).

Di Indonesia sendiri, sejak tahun 2010 reformasi birokrasi telah mulai menjadi bagian dari prioritas pemerintah, setidaknya secara regulatif. Sejak 2010 diterbitkan berbagai kebijakan yang mengatur reformasi birokrasi secara makro dan sistemik, yakni Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, Permenpan & RB No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014 (diperbarui dengan Permenpan & RB No. 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019, dan Permenpan & RB no 25 Tahun 2020 tentang Road Map Birokrasi Tahun 2020-2025) yang merupakan pedoman teknis tentang berbagai hal terkait reformasi birokrasi.

Apabila dilihat dari Road Map Reformasi Birokrasi yang telah dirancang, terdapat 8 area perubahan yang menjadi fokus reformasi birokrasi, yaitu organisasi, tata laksana, Peraturan Perundang-Undangan, Sumberdaya manusia aparatur, pengawasan, Akuntabilitas, pelayanan publik dan mind set dan culture set. Hal yang tidak kalah penting dari keberhasilan reformasi birokrasi adalah pemanfaatan Teknologi Informasi agar keseluruhan proses dapat terintegrasi dengan baik.



Gambar 1 Pola Pikir Pencapaian Reformasi Birokrasi (diolah dari berbagai sumber)

Namun dalam implementasinya, meskipun klaim pemerintah terhadap reformasi yang dilakukan adalah baik, namun penelitian yang dilakukan membuktikan bahwa masih terdapat banyak masalah dalam delapan area perubahan (Yusriadi, 2018), (Krisnanto & Syaputri, 2012), (Krisnajaya dkk, 2019), (Habibi, 2020). Setidaknya ada empat hal yang menyebabkan reformasi birokrasi di Indonesia belum optimal yaitu adanya perlawanan terhadap agenda reformasi birokrasi, formalitas reformasi birokrasi, penyimpangan agenda reformasi birokrasi oleh individu serta reformasi birokrasi yang bersifat kompromistis (Pratama, 2017).

Dari berbagai literatur, hasil penelitian serta implementasi reformasi birokrasi, menarik untuk diteliti bagaimana mendekatkan reformasi riset reformasi birokrasi dengan implementasi yang telah berjalan sehingga diketahui sebuah telaah yang lebih komprehensif mengenai reformasi birokrasi.

## METODE PENELITIAN

Studi dengan melakukan pemetaan riset dengan topik tertentu telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. (Husna et al., 2019) melakukan pemetaan riset atas konsep “network” di dalam administrasi publik dari tahun 2007-2016 dari artikel yang terdapat pada jurnal-jurnal yang terindeks Scopus dan diperoleh 111 artikel. Sementara Habibi (2020) melakukan pemetaan riset reformasi birokrasi terhadap artikel mengenai reformasi birokrasi pada jurnal-jurnal Sinta 1 dan 2 dan memperoleh 105 artikel. Penelitian ini mencoba memperluas pemetaan riset dengan menggunakan database yang lebih luas yaitu Google Scholar. Untuk menjaga kualitas hasil riset, kami hanya mengambil artikel yang diterbitkan pada jurnal yang dikeluarkan lembaga perguruan tinggi, organisasi pemerintah serta lembaga riset.

### 1. Social Network Analysis (SNA)

Teknik Social Network Analysis dipakai untuk mengukur berbagai jenis sentralitas dalam jaringan, seperti derajat sentralitas dan sentralitas antar-wilayah. Sementara derajat sentralitas didefinisikan sebagai jumlah tautan yang dimiliki suatu simpul (Borgatti, 2005), sentralitas antar didefinisikan sebagai jumlah kali suatu simpul bertindak sebagai jembatan di sepanjang jalur terpendek antara dua simpul lainnya (Freeman, 1977). Kedua indikator tersebut dianalisis dengan bantuan UCINET 6 yang dikembangkan oleh Borgatti, Everett, dan Freeman (Borgatti et al., 2014) dan grafik jaringan dibuat dengan NetDraw yang dikembangkan oleh (Borgatti, 2005). Grafik jaringan didasarkan pada langkah-langkah sentralitas derajat. Struktur jaringan yang diidentifikasi dianalisis dengan mengidentifikasi simpul (node).

### 2. Analisis Bibliometrik

Analisis bibliometrik didasarkan pada pengambilan literatur artikel ilmiah yang relevan diindeks dalam database artikel ilmiah dalam hal ini kami mengambil jurnal-jurnal yang dikelola lembaga perguruan tinggi, organisasi pemerintah serta lembaga riset. Untuk membantu pencarian kami menggunakan software Publish or Perish 7, pencarian dilakukan pada database Google Scholar dengan pencarian spesifik di Jurnal dengan kata kunci “reformasi birokrasi” yang terbit antara tahun 1998 sampai dengan Bulan Februari 2020. Batas sampel dapat ditentukan oleh periode penerbitan yang dipilih, asal penulis, pemilihan area penelitian, pemilihan sampel jurnal, atau pemilihan kata kunci serta trend topik penelitian.

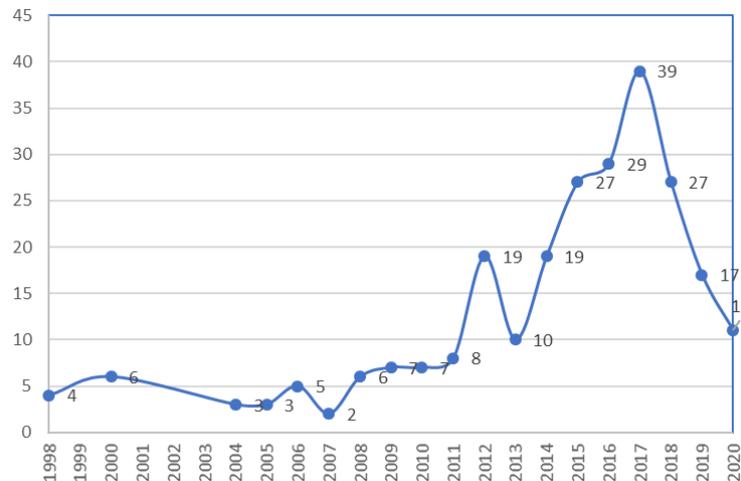
### 3. Tinjauan Literatur

Tinjauan literatur bertujuan untuk mengetahui perbedaan pemahaman konsep dalam studi mengenai reformasi birokrasi. Ini didasarkan pada subset dari artikel yang termasuk dalam analisis bibliometrik. Review terdiri dari skrining abstrak dari 249 makalah. Dari sini kami membuat pilihan artikel yang dianggap relevan dengan analisis. Isi makalah dirangkum dalam database dengan mempertimbangkan aspek-aspek seperti tujuan penelitian, metode, ruang lingkup serta kesimpulan utama. Basis data memberikan titik tolak untuk mengidentifikasi artikel yang berisi konten yang relevan tentang 8 sasaran reformasi birokrasi. Hasil analisis kemudian disintesis ke dalam analisis yang disajikan dalam bagian terakhir dari pembahasan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari hasil pencarian didapat 329 makalah yang teridentifikasi dengan kata kunci “reformasi birokrasi” yang terbit di berbagai Jurnal. Dari 329 makalah beberapa diantaranya tidak dapat diakses serta tidak informasi yang cukup sehingga kami eliminasi. Berdasarkan hasil eliminasi didapat 249 makalah selama periode tahun

1998 sampai awal Februari tahun 2020. Grafik 1 menunjukkan jumlah makalah selama kurun 1998 sampai 2000. Dari data dapat dilihat bahwa terjadi fluktuasi jumlah makalah, namun sejak tahun 2012 terjadi peningkatan jumlah makalah dibanding era sebelum tahun 2012. Hal tersebut menunjukkan waktu bahwa topik reformasi birokrasi semakin mendapat perhatian dalam wacana ilmiah.



Gambar 1. Jumlah artikel per tahun (n = 249 artikel)

Dari 249 artikel, jumlah kutipan dari seluruh artikel sebanyak 453 kutipan, tetapi distribusinya tidak merata (Tabel 1). Sepuluh makalah yang paling banyak dikutip mendapat 44% dari semua kutipan, empat puluh satu makalah memiliki satu kutipan, dan 55 makalah tidak mendapat kutipan.

Table 1.

10 artikel dengan kutipan terbanyak dan 10 makalah dengan kutipan terbanyak per tahun.

Referensi	Jumlah Sitasi	Referensi	Rata-Rata Jml Sitasi
E Prasojjo [1]	51	E Prasojjo [1]	4.25
R Samin	26	EH Susanto	3.33
L Romli	23	R Samin	2.89
E Prasojjo [2]	21	ET Ashari	2.00
ET Ashari	20	A Desiana	2.00
S Akhmaddhian	15	L Romli	1.92
T Sudrajat	13	S Akhmaddhian	1.88
A Desiana	10	E Prasojjo [2]	1.50
EH Susanto	10	RD Angraeni	1.50
TD Angraeni	9	T Sudrajat	1.18

Dari table di atas dapat dilihat jumlah rata rata kutipan pertahun tertinggi yang didapat sepuluh peneliti terbanyak. Menarik untuk melihat jumlah kutipan rata-rata per tahun dibanding jumlah total kutipan karena secara default makalah yang lebih tua cenderung menghasilkan lebih banyak kutipan daripada makalah terbaru. Dari table di atas didapat informasi bahwa jumlah kutipan tidak terlalu jauh dibanding jumlah kutipan rata-rata pertahun. Sesuai dengan hukum Bradford, artikel paling signifikan ditemukan dalam kelompok inti yang relatif kecil dari publikasi jurnal dan sekelompok besar artikel tidak mendapatkan kutipan. Hal ini didefinisikan sebagai 'distribusi atau penyebaran literatur dalam topik / arsip tertentu di jurnal' (Garfield, 1980). Analisis terhadap jurnal yang menerbitkan artikel mengungkapkan bahwa 249 artikel mengenai reformasi birokrasi diterbitkan oleh 159 jurnal. 54 jurnal memiliki artikel lebih dari satu sedangkan 105 jurnal hanya memiliki satu artikel.

Tabel 2 menunjukkan jurnal dengan lebih dari dua artikel, jumlah kutipan yang dicapai, dan bagian kutipan dari total jumlah kutipan. Distribusi jumlah artikel cenderung merata dan tidak terlalu jauh perbedaan dari masing-masing jurnal, sehingga dapat dikatakan tidak ada jurnal yang memosisikan dirinya sebagai jurnal sentral yang membahas topik mengenai reformasi birokrasi.

Tabel 2 Jurnal dengan lebih dari tiga artikel

Jurnal	Jumlah Artikel	Kontribusi	Jumlah Sitasi	Kontribusi thd sitasi
Jurnal Borneo Administrator	12	4,82%	36	7,95%
Jurnal Ilmu Administrasi	11	4,42%	11	2,43%
Jurnal Wacana Kinerja	7	2,81%	3	0,66%
Jurnal Administrasi Publik	6	2,41%	6	1,32%
Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik	3	1,20%	8	1,77%
Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik	3	1,20%	7	1,55%
Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik dan Birokrasi	3	1,20%	7	1,55%
Jurnal Analisis Kebijakan	3	1,20%	1	0,22%
JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik	3	1,20%	2	0,44%
PARADIGMA: Jurnal Ilmu Administrasi	3	1,20%	0	0,00%

Tabel 3 menunjukkan bahwa 249 artikel yang diteliti ditulis oleh 453 peneliti. Sebagian besar peneliti (92% atau 230 peneliti) hanya memiliki satu artikel, sementara 19 peneliti memiliki lebih dari satu artikel (Tabel 3).

Tabel 3 Sepuluh penulis paling menonjol, dengan lebih dari dua makalah.

Penulis	Jumlah Artikel	Penulis	Jumlah Sitasi
E Prasajo	3	E Prasajo	75
DJ Iskandar	3	L Romli	23
T Sudrajat	3	ET Ashari	22
AA Wakhid	2	S Akhmaddhian	16
ET Ashari	2	T Sudrajat	14
S Akhmaddhian	2	A Desiana	10
AF Wijaya	2	EH Susanto	10
AP Yusuf	2	TD Anggraeni	9
D Kurniasih	2	AA Wakhid	8
F Ruhana	2	AH Tome	8

Asal peneliti didapat dari informasi alamat email dan organisasi. Dari hasil analisis didapat informasi bahwa 249 artikel ditulis oleh peneliti dari 143 instansi. Organisasi yang paling banyak menerbitkan artikel dapat dilihat pada Tabel 4, sementara organisasi yang paling banyak memiliki penulis dapat dilihat pada table 5.

Tabel 4 Jenis organisasi berdasarkan jumlah makalah

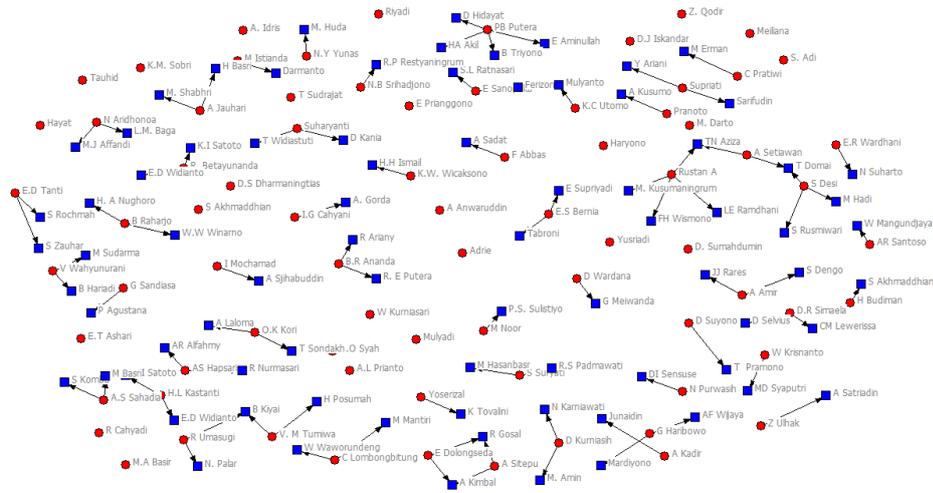
Tipe Organisasi	Jumlah Artikel	Kontribusi
Perguruan Tinggi	227	91,16%
Kementrian	9	3,61%
Lembaga Ilmu Pengetahuan	7	2,81%
Lembaga Riset	6	2,41%

Hasil analisis menunjukkan bahwa dominasi perguruan tinggi dalam menerbitkan jumlah artikel cukup tinggi, sebagian besar artikel (91,16%) berasal dari jurnal yang diterbitkan oleh lembaga perguruan tinggi.

Tabel 5 Delapan Instansi asal penulis terbanyak

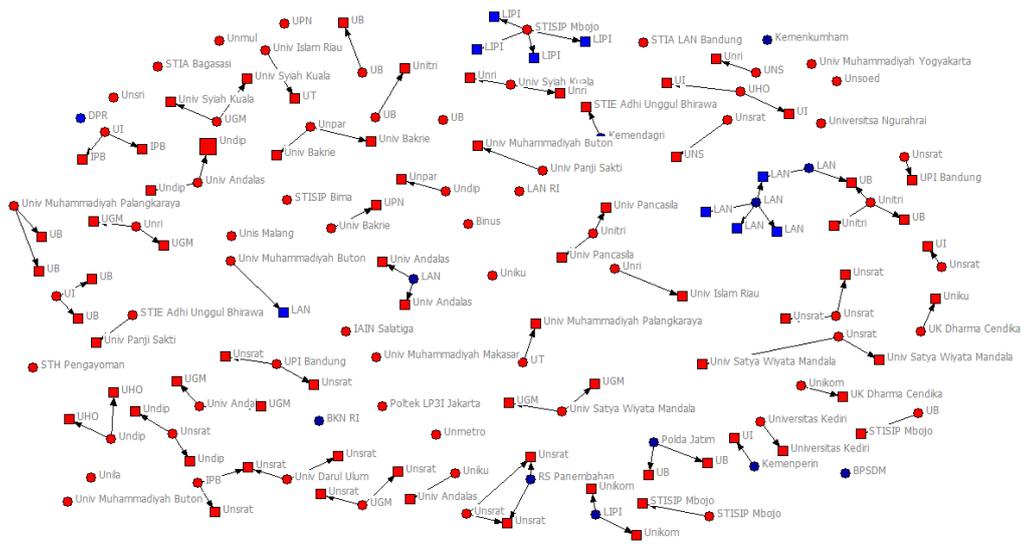
Asal Penulis	Jumlah penulis	Degree Centrality	Betweenness Centrality
Universitas Samratulangi	11	2.532	0.876
Universitas Brawijaya	9	2.532	1.947
Universitas Gadjah Mada	6	2.532	0.617
Lembaga Administrasi Negara RI	5	3.797	1.233
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	4	5.063	2.921
Universitas Indonesia	4	2.532	0.568
Universitas Diponegoro	4	2.532	0.568
Universitas Andalas	3	1.266	0.682

Dari tabel 5 dapat dilihat Organisasi yang paling menonjol diukur dalam jumlah makalah dan dalam derajat sentralitas dalam jaringan co-authorship sebagian besar adalah Universitas. Nilai derajat sentralitas (Degree Centrality) yang lebih tinggi pada Tabel 5 menunjukkan sentralitas organisasi masing-masing dalam jaringan, sedangkan nilai sentralitas antara (Betweenness Centrality) yang lebih tinggi menunjukkan fungsi bridging (jembatan) dari masing-masing organisasi. Apabila dilihat dari tabel 4, Organisasi yang memiliki derajat sentralitas sekaligus nilai antara paling tinggi adalah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, meskipun bukan merupakan organisasi dengan jumlah penulis terbanyak. Dengan kata lain, LIPI memiliki posisi sentral dalam jaringan saat mengukur sentralitas. Organisasi lain yang memiliki posisi cukup sentral adalah Lembaga Administrasi Negara. Beberapa universitas terkemuka di Indonesia memiliki nilai cukup tinggi untuk sentralitas derajat, tetapi memiliki nilai rendah untuk nilai sentralitas antara, hal ini disebabkan karena mereka tidak berfungsi sebagai penghubung antara subnetwork penting. Diagram yang didasarkan pada pengukuran derajat sentralitas dalam jaringan kepenulisan bersama menunjukkan jaringan inti organisasi dan sejumlah besar sub-jaringan organisasi yang lebih kecil yang menunjukkan afiliasi organisasi (Gambar 2 dan 3).



Gambar 2.

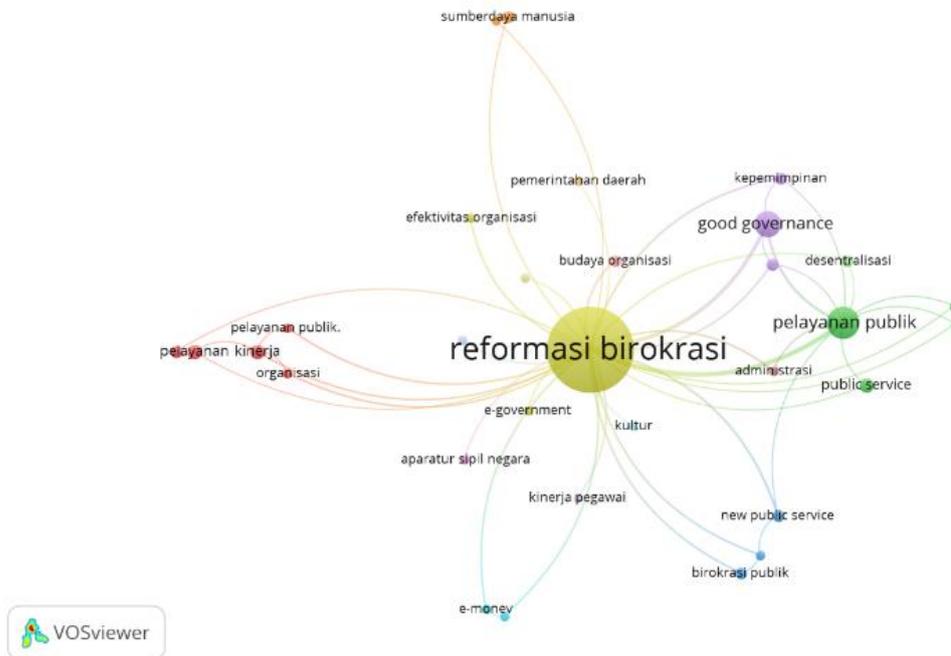
Diagram jejaring sosial organisasi penulis, warna merah menunjukkan penulis pertama dan penulis tunggal  
 Gambar 2 menunjukkan bahwa masih banyak penulis tunggal yang tidak melakukan kerjasama dan berkolaborasi dalam melakukan riset reformasi birokrasi. Sementara Gambar 3 menunjukkan konektifitas sub-jaringan berukuran kecil yang didominasi oleh organisasi pendidikan tinggi.



Gambar 3.

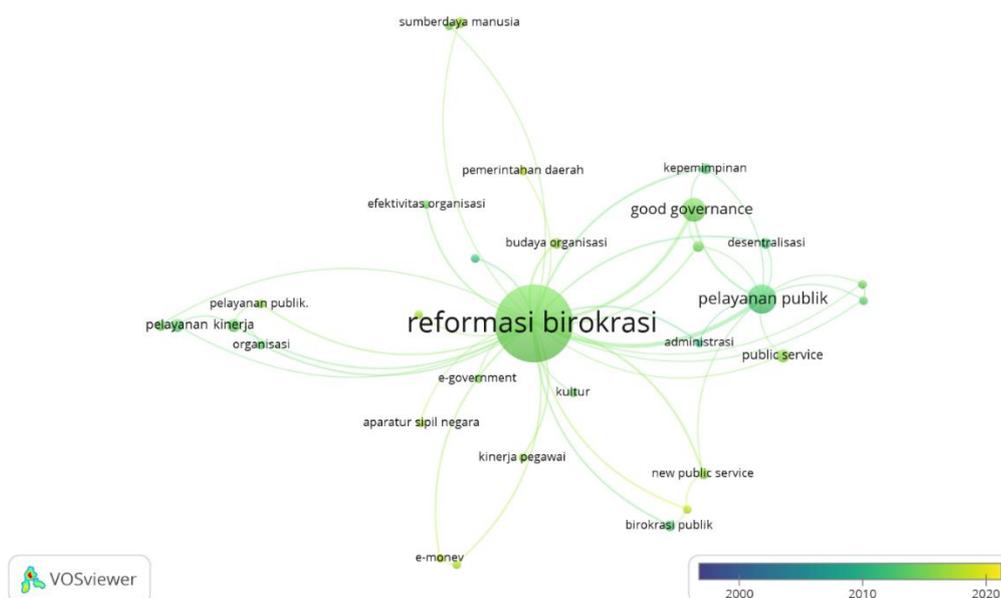
Diagram jaringan sosial organisasi penulis, warna merah merepresentasi Lembaga Pendidikan tinggi sementara sisanya direpresentasi dengan warna biru.

Trend topik penelitian dapat dilihat dari kata kunci artikel yang berkembang selama periode penelitian. Dari hasil analisis didapat 53 kata kunci yang paling banyak muncul dengan kata kunci terbanyak adalah pelayanan publik, e-government, new public services, birokrasi publik, kinerja dan e-menov. Trend topik penelitian dapat dilihat pada gambar 4. Warna merah menunjukkan kata kunci yang paling banyak muncul.



Gambar 4  
Trend topik penelitian yang didapat dari kata kunci penelitian

Trend topik penelitian juga dapat dilihat dari masing-masing periode penelitian. Gambar 5 menunjukkan trend topik penelitian berdasarkan periode, warna kuning menunjukkan trend terbaru topik penelitian dalam reformasi birokrasi. Dapat dilihat bahwa trend topik penelitian terbaru adalah sumberdaya manusia, efektivitas organisasi serta e-government.



Gambar 5  
Trend penelitian berdasarkan tahun penelitian

Tabel 6 Topik Penelitian sesuai Pilar Reformasi Birokrasi

Topik Artikel	Jumlah Artitel
Monitoring dan Evaluasi	18
Manajemen Perubahan	13
Manajemen Pengetahuan	3
Penegakkan Hukum	5
Peraturan Perundang-Undangan	14
Organisasi	58
Tata Laksana	4
Sumberdaya Manusia	26
Budaya Organisasi	25
Sistem Informasi	8

Dalam sebagian besar studi, konteks diberikan dalam hal latar belakang data empiris atau sebagai kerangka kerja untuk mengelaborasi konseptualisasi dari reformasi birokrasi. Beberapa penelitian mencatat telah terjadi perubahan organisasi publik yang mempengaruhi proses reformasi birokrasi, perubahan yang terjadi diantaranya perubahan budaya organisasi, tata laksana, manajemen (Putra, 2015), (Aridhona et al., 2016) (Wardhani & Suharto, 2019). Hasil analisis juga mencatat bahwa beberapa studi membahas reformasi birokrasi dalam organisasi publik secara umum, sedangkan yang lain membahas konteks sub-sektor tertentu yang erat kaitannya dengan delapan area perubahan reformasi birokrasi.

Dalam area peraturan perundang-undangan beberapa penelitian telah dilakukan, seperti penelitian (Pardede, 2017), (Akadol, 2018). Sementara dalam area organisasi, penelitian (Sahadia et al., 2019), (Kori et al., 2015), (Lituyahu, 2016). Dalam area tata laksana, penelitian (Putra, 2015) dan (Iskandar, 2015), sementara dalam arena sumberdaya manusia, penelitian (Kusumastuti, 2019) dan (Ashari, 2010), dalam area monitoring dan evaluasi, penelitian (Betayunanda et al., 2016), dan (Prianto, 2012) (Kastanti et al., 2016) dan dalam area manajemen perubahan penelitian (Trilestari, n.d.) dan (Handrian, 2019). Area perubahan penegakkan hukum penelitian (Mustarin et al., 2017) dan (Hamid Tome, 2012), sistem informasi (Raharjo et al., 2016), budaya organisasi (Asropi, 2008).

Sebagai salah satu pilar reformasi birokrasi, monitoring dan evaluasi menjadi topik yang cukup banyak dibahas, tercatat 18 artikel yang menyinggung monitoring dan evaluasi, namun hanya beberapa artikel saja yang secara khusus membahas monitoring dan evaluasi, diantaranya (Haryono, 2016), (Santoso, 2019) dan (Ali Azhar, 2018). Sementara objek riset terdiri dari 3 di kementerian dan 1 di pemerintah daerah. (Haryono, 2016) (sudah dilakukan upaya monitoring dan evaluasi pada satuan unit kerja).

Terdapat 13 artikel yang membahas mengenai manajemen perubahan, sebagian besar artikel membahas dari perspektif teori manajemen perubahan, sementara artikel yang lain mengkaitkan manajemen perubahan dikaitkan dengan sistem informasi, budaya organisasi, strategi komunikasi dan perilaku. Objek riset pada kementerian, pada pemerintah daerah serta pada lembaga negara non kementerian

Terdapat 3 artikel yang membahas mengenai manajemen pengetahuan. Ojkek riset 2 pada kementerian dan 1 pada pemerintah daerah. Manajemen pengetahuan ini sangat diperlukan dalam reformasi birokrasi karena manajemen pengetahuan adalah satu set alat, teknik, dan strategi untuk mempertahankan, menganalisis, mengorganisasi, meningkatkan, dan berbagi pemahaman dan pengalaman. Pemahaman dan pengalaman semacam itu terbangun pengetahuan, baik diwujudkan dalam individu atau yang melekat dalam proses dan aplikasi nyata dari sebuah organisasi.

Reformasi birokrasi adalah suatu momentum yang sangat penting dalam penegakan hukum, setelah dilakukan systematic mapping study, terdapat 8 artikel yang membahas mengenai pentingnya reformasi birokrasi dalam penegakan hukum dimana salah satu artikel tersebut memaparkan terkait pentingnya reformasi dalam penegakan hukum di Indonesia yang dimana locus penelitiannya dilakukan di Kejaksaan Agung.

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai good governance dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Aspek organisasi merupakan topik terbanyak dalam reformasi birokrasi, terdapat 58 artikel yang membahas

tentang pentingnya aspek kelembagaan (organisasi) yang menentukan tercapainya birokrasi yang baik dalam melakukan pelayanan public.

Terdapat 4 artikel yang membahas mengenai tatalaksana dalam reformasi birokrasi. Hal ini menandakan masih sedikitnya perhatian terhadap tata laksana dalam topik reformasi birokrasi, mengingat tata laksana merupakan aspek yang cukup penting dalam memastikan tercapainya reformasi birokrasi.

Sementara dalam aspek sumberdaya manusia, terdapat 26 artikel yang membahas mengenai sumberdaya manusia dalam reformasi birokrasi. Sebagaimana besar penelitian dilakukan di pemerintahan daerah.

Penelitian mengenai budaya organisasi dalam reformasi birokrasi memiliki jumlah yang cukup banyak, tercatat 25 penelitian membahas mengenai budaya organisasi. Ini menunjukkan perhatian terhadap budaya organisasi sebagai faktor penting dalam reformasi birokrasi yang cukup tinggi. Sementara dalam aspek teknologi informasi, masih sedikit penelitian yang membahas aspek teknologi informasi dalam isu reformasi birokrasi.

## PENUTUP

Hasil analisis terhadap artikel yang terbit selama 2000-2020 menandakan bahwa telah terjadi peningkatan publikasi dalam 10 tahun terakhir dengan topik 'Reformasi Birokrasi'. Namun demikian, peneliti yang memiliki jumlah artikel serta sitasi yang cukup tinggi hanya didominasi oleh beberapa orang peneliti, ini menunjukkan beberapa topik penelitian dalam area reformasi birokrasi belum terlalu banyak mendapat perhatian. Perhatian Jurnal pada topik reformasi birokrasi belum begitu tinggi, terlihat dari hanya terdapat 10 Jurnal yang menerbitkan topik dengan tema reformasi birokrasi lebih dari tiga artikel. Sementara lembaga yang paling banyak menerbitkan artikel mengenai reformasi birokrasi masih didominasi oleh Perguruan tinggi, sementara Kementerian, Lembaga Ilmu Pengetahuan dan Lembaga Riset masih belum banyak melakukan penelitian mengenai reformasi birokrasi. Namun demikian, Lembaga Riset memiliki posisi sentral dalam isu reformasi birokrasi.

Hal lain yang merupakan temuan penelitian adalah belum banyaknya kerjasama serta kolaborasi yang dilakukan baik antar peneliti maupun antar lembaga dalam topik reformasi birokrasi. Kerjasama baru sebatas antara peneliti didalam sebuah organisasi, atau diantara perguruan tinggi. Belum banyak peneliti yang melakukan kolaborasi dengan peneliti di perguruan tinggi lain, atau dengan lembaga riset milik pemerintah maupun swasta serta organisasi pemerintah.

Berbagai penelitian yang ada mengenai reformasi birokrasi telah mencakup delapan area perubahan yang dicangkan oleh pemerintah, yaitu monitoring dan evaluasi, manajemen perubahan, manajemen pengetahuan, penegakkan hukum, peraturan perundang undangan, organisasi serta tata laksana. Namun, belum banyak penelitian yang mengkaitkan berbagai area perubahan reformasi birokrasi dengan manajemen pengetahuan, tata laksana, hukum serta teknologi informasi yang akan menjadi basis perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi reformasi birokrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akadol, J. (2018). Budaya Hukum sebagai Faktor Pendorong Terwujudnya Reformasi Birokrasi Daerah di Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7(1), 12. <https://doi.org/10.24843/jmhu.2018.v07.i01.p02>
- Ali Azhar, M. (2018). E-Monev Dalam Bingkai Reformasi Birokrasi. *Jurnal Sosial Soedirman*, 2(2). <http://jos.unsoed.ac.id/index.php/juss/article/view/1452>
- Aridhona, N., Baga, L. M., & Affandi, M. J. (2016). Dampak Reformasi Birokrasi pada Perubahan Budaya Organisasi di Perwakilan BPKP Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal Manajemen Dan Organisasi*, 6(2), 104. <https://doi.org/10.29244/jmo.v6i2.12242>

- Ashari, E. T. (2010). STRATEGI PEMBERDAYAAN PNS DALAM RANGKA REFORMASI BIROKRASI Oleh. Jurnal Borneo Administrasi.
- Asropi. (2008). Budaya Inovasi dan Reformasi Birokrasi. Jurnal Ilmu Administrasi, V(3), 246–255. <https://asropi.files.wordpress.com/2009/02/budaya-inovasi-dan-reformasi-birokrasi1.pdf>
- Betayunanda, R., Satoto, K. I., & Widiyanto, E. D. (2016). Pembuatan Sistem Informasi Evaluasi Pelayanan Publik (Sieva) Sekolah Dasar Negeri pada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Jurnal Teknologi Dan Sistem Komputer, 3(1), 95–102. <https://doi.org/10.14710/JTSISKOM.3.1.2015.95-102>
- Borgatti, S. P. (2005). Centrality and network flow. Social Networks, 27(1), 55–71. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2004.11.008>
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Freeman, L. C. (2014). UCINET BT - Encyclopedia of Social Network Analysis and Mining (R. Alhajj & J. Rokne (eds.); pp. 2261–2267). Springer New York. [https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6170-8\\_316](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6170-8_316)
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2015). Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM Orthodoxy. Public Administration and Development, 35(4), 222–237. <https://doi.org/10.1002/pad.1739>
- Cahyaningtyas, I. (2019). Reformasi Birokrasi Badan Narkotika Nasional Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika. Jurnal Hukum Progresif, 7(2), 153. <https://doi.org/10.14710/hp.7.2.153-170>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. Public Administration Review, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Fathya, V. N. (2018). Upaya Reformasi Birokrasi melalui Area Perubahan Mental Aparatur untuk Memberantas Praktik Pungutan Liar yang dilakukan oleh PNS. CosmoGov, 4(1), 38. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v4i1.14462>
- Freeman, L. C. (1977). A Set of Measures of Centrality Based on Betweenness. Sociometry, 40(1), 35. <https://doi.org/10.2307/3033543>
- Grindle, M. S. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. Governance, 30(1), 17–22. <https://doi.org/10.1111/gove.12223>
- Habibi, F. (2020). Pemetaan Riset Reformasi Birokrasi di Indonesia. Jurnal Borneo Administrator, 16(2), 199–230. <https://doi.org/10.24258/jba.v16i2.695>
- Hamid Tome, A. (2012). Bureaucracy Reform In Order To Achieve Good Governance Viewed From Regulation of The Minister of The State Apparatus Empowerment Number 20 Year 2010 Regarding The Road Map For Bureaucracy Reform. Law Journal Sam Ratulangi University, XX(3), 132–147. [http://repo.unsrat.ac.id/cgi/search/simple?q=abdul+hamid+tome&\\_action\\_search=Search&\\_action\\_search=Search&\\_order=bytitle&basic\\_srctype=ALL&\\_satisfyall=ALL](http://repo.unsrat.ac.id/cgi/search/simple?q=abdul+hamid+tome&_action_search=Search&_action_search=Search&_order=bytitle&basic_srctype=ALL&_satisfyall=ALL)
- Handrian, E. (2019). PENGARUH REFORMASI BIROKRASI TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PEMBUATAN SURAT IZIN MENGEMUDI GOLONGAN C (SIM C) PADA SAT LANTAS POLRESTA PEKANBARU. Publika, 5(1), 137–155.
- Haryono. (2016). Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kementrian Hukum dan Ham. Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 10(3), 227–242. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Husna, K., Kusumasari, B., & Pramusinto, A. (2019). Building a network concept in contemporary public administration. Public Administration Issues, 61(5), 46–61. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2019-0-5-46-61>
- Iskandar, D. J. (2015). Menilik Kembali Makna Reformasi Birokrasi Publik Dalam Konteks Aktualisasi Semangat Pelayanan Publik Prima. Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi (JIPSi), 5(1), 26.
- Kastanti, H. L., Satoto, K. I., & Widiyanto, E. D. (2016). Sistem Informasi Evaluasi Pelayanan Publik Puskesmas Berbasis Website pada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Jurnal Teknologi Dan Sistem Komputer, 3(1), 103–109. <https://doi.org/10.14710/JTSISKOM.3.1.2015.103-109>

- Kim, S., & Han, C. (2015). Administrative reform in South Korea: New Public Management and the bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 694–712. <https://doi.org/10.1177/0020852314558034>
- Kori, O., Sondakh, T., & Laloma, A. (2015). Pengaruh Implementasi Kebijakan Reformasi Birokrasi Terhadap Efektivitas Organisasi (Suatu Studi Di Sekretariat Daerah Kabupaten Halmahera Utara). *Jurnal Administrasi Publik UNSRAT*, 4(32), 1417.
- Krisnanto, W., & Syaputri, M. D. (2012). STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI BIDANG PELAYANAN PUBLIK. *Jurnal Cendekia*, 1(2), 32–45. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Kusumastuti, D. (2019). Reformasi Birokrasi dengan Implementasi Manajemen Sumberdaya Manusia Berbasis Kompetensi. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, 53(9), 1689–1699. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Lituyahu, D. (2016). Reformasi Birokrasi Bidang Organisasi Di Kabupaten Pekalongan. *Jurnal Ilmu Sosial*, 14(2), 71–76. <https://doi.org/10.14710/jis.14.2.2015.71-76>
- McCourt, W. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, 6428, 1–32. <http://papers.ssrn.com/abstract=2258956>
- Mustarin, B., Hukum, F., & Alanuddin, U. (2017). *Jurnal restorative justice*. 1(November), 132–145.
- Owen, H. (2017). Public management: 30 years on. *International Journal of Public Sector Management*, 30(6–7), 547–554. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0174>
- Pardede, M. (2017). KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TERKAITKEPAKARAN PENELITI HUKUM 1 Expertise of Lawl Researcher ) Abstrak. *Jikh*, 1, 59–77.
- Prianto, A. L. (2012). KEPENTINGAN POLITIK DAN EKONOMI KEPALA DAERAH DALAM REFORMASI BIROKRASI: Kasus Reformasi Pelayanan Perizinan Di Kabupaten Gowa Dan Kabupaten Takalar. *Jurnal Borneo Administrator*, 8(3), 360–382. <https://doi.org/10.24258/jba.v8i3.95>
- Putra, S. A. (2015). REFORMASI BIROKRASI BIDANG ORGANISASI DAN TATA LAKSANA DI KEMETRIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN JAKARTA. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Poliitik)*, 4(1), 11–19.
- Radiansyah, R. R. (2020). Reformasi birokrasi sebagai upaya mewujudkan good governance melalui kerangka otonomi daerah. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 2(1), 80–93.
- Raharjo, B., Adi Nugroho, H., & Wahyu Winarno, W. (2016). Analisis Faktor Determinan Penggunaan Sistem Informasi Sumber Daya Manusia Dan Implikasinya Terhadap Reformasi Birokrasi Pada Bpk Ri. *Jurnal Informatika*, 10(1), 1149–1155. <https://doi.org/10.26555/jifo.v10i1.a3346>
- Sahadia, A. S., Komba, S., & Basri, M. (2019). REFORMASI BIROKRASI MELALUI PENGEMBANGAN KAPASITAS ORGANISASI PEMERINTAH KABUPATEN BUTON UTARA. *Publica*, 1(1), 1–9.
- Santoso, R. S. (2019). IDENTIFIKASI KONDISI DAN UPAYA PENINGKATAN BIDANG SUMBER DAYA MANUSIA APARATURUNTUK REFORMASI BIROKRASI DI KOTA SEMARANG. *Jurnal Ilmu Sosial*, 3(3), 209–222.
- Savoie, D. J. (2012). Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* . *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 180–182. <https://doi.org/10.1177/0020852312437323>
- Sulistiadi, D. W. (2019). Efektivitas penilaian mandiri evaluasi menuju wilayah bebas dari korupsi/wilayah birokrasi bersih melayani di kementerian kesehatan dalam rangka pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 08(03), 142–152.
- Trilestari, E. W. (n.d.). REFORMASI ADMINISTRASI DENGAN PENDEKATAN “ SYSTEMS THINKING ” MENGKONSTRUKSI BIROKRASI DALAM MENGATASI Administrative Reform

through System Thinking : Constructing Bureaucracy in Overcoming Impediment Complexity for a Change. 218–232.

Wardhani, E. R., & Suharto, N. (2019). MANAJEMEN PERUBAHAN DALAM IMPLEMENTASI REFORMASI BIROKRASI DI LEMBAGA DIKLAT PPPPTK TKPLB BANDUNG. *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 26(1), 30–39.

Yusriadi, Y. (2018). Reformasi Birokrasi Indonesia: Peluang dan Hambatan. *Jurnal Administrasi Publik : Public Administration Journal*, 8(2), 178. <https://doi.org/10.31289/jap.v8i2.1824>