

Kebijakan Pemangkasan Struktur Birokrasi di Indonesia

M Najibur Rohman¹, Daud Rismana²

¹Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, ²Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang

¹Email: kotaknajib@gmail.com

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui formulasi kebijakan pemangkasan struktur birokrasi di Indonesia serta dampak yang terjadi sebagai akibat dari pemangkasan struktur birokrasi. Artikel ini adalah penelitian literatur dengan menggunakan kajian pustaka sebagai sumber hukum primer dengan didukung oleh data sekunder yang merupakan hasil dari implementasi regulasi di lapangan. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan pemangkasan struktur birokrasi di Indonesia adalah dengan melakukan penghapusan eselon III sampai dengan eselon V. Tujuan utama dari pemangkasan ini adalah mengefektifkan pelayanan pemerintah melalui pegawai pemerintahan atau ASN. Kemudian sebagai dampaknya adalah secara organisasi, pemangkasan ini tidak ideal karena dilakukan secara paralel dengan penyusunan SOTK. Secara kepegawaian, pemangkasan ini berdampak pada dialihkannya para pejabat administrasi ke dalam jabatan fungsional yang lebih berbasis kompetensi atau keahlian

Kata Kunci: *Kebijakan pemangkasan; birokrasi; jabatan.*

Abstract

This article aims to find out the policy formulation of reducing the bureaucratic structure in Indonesia and the impact that occurs as its result. This article is a literature research using literature review as a primary legal source supported by secondary data which is the result of implementing regulations in the field. The results of the study indicate that the formulation of the policy of reducing the bureaucratic structure in Indonesia is to eliminate echelon III to echelon V. The main purpose of this cut is to streamline government services through government employees (civil servants). As the impact, organizationally, this cut is not ideal because it is carried out in parallel with the preparation of SOTK. In terms of human resource management, this cut has an impact on the transfer of administrative officials to functional positions that are more competency-based or expertise-based.

Keywords: *Policy of reducing; bureaucracy; position.*

Sejarah Artikel

Dikirim: 12 Agustus 2021

Direview: 16 November 2021

Diterima: 24 November 2021

Diterbitkan: 01 Desember 2021

PENDAHULUAN

Pada tanggal 20 Oktober 2019, Presiden Joko Widodo menyampaikan pidato di depan sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pada akhirnya menjadi garis kebijakannya dalam reformasi birokrasi pada periode kedua jabatannya. Dalam sidang ini Presiden menggariskan pentingnya penyederhanaan birokrasi dengan melakukan pemangkasan struktur dan mengalihkan lebih banyak Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam jabatan fungsional yang dipandang mengedepankan kompetensi. Meskipun prioritas kebijakan reformasi birokrasi sudah dapat diduga, namun metode pemangkasan struktur birokrasi dan sekaligus pengalihan jabatan, apalagi dalam tempo implementasi yang perlu disegerakan, merupakan tantangan besar mengingat kompleksitas problematika birokrasi itu sendiri.

Dapat dipahami bahwa kebijakan Presiden Joko Widodo selaras dengan agenda reformasi yang salah satunya mengamankan reformasi birokrasi sehingga patut diapresiasi. Kebijakan ini secara umum menjawab kegelisahan masyarakat terkait kinerja birokrasi yang dianggap masih berjalan di tempat untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Keadaan ini terjadi bahkan setelah reformasi berjalan kurang lebih 20 tahun.¹ Dalam catatan paling mutakhir, penilaian publik yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada tahun 2019 belum menunjukkan

¹ Ali Abdul Wakhid, "Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia," *Jurnal TAPIS* 7, no. 2 (2011): 125–46.

hasil yang memuaskan. Indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik dari 51 kementerian dan lembaga secara umum "hanya" memperoleh nilai 3,85. Nilai itu masuk dalam kategori baik. Untuk kategori yang lebih tinggi memperoleh nilai A sebagai representasi dari pelayanan prima dan nilai A- untuk penilaian sangat baik. Secara keseluruhan terdapat dua kementerian/ lembaga yang memperoleh nilai A, 21 lembaga yang memperoleh nilai A-, dan 28 sisanya memperoleh nilai di bawah itu. Dengan membaca indeks ini maka kepuasan pemerintah terhadap kinerja pelayanan birokrasi masih perlu ditingkatkan. Enam aspek yang dinilai dalam pengukuran ini adalah kebijakan pelayanan, profesionalisme SDM, sarana prasarana, sistem informasi pelayanan publik, konsultasi dan pengaduan, serta inovasi.²

Demikianlah birokrasi dipandang lambat dalam melakukan perubahan-perubahan dalam tubuhnya, baik secara internal maupun eksternal. Oleh sebab itu, Presiden tampaknya sedang berupaya melakukan perubahan birokrasi terhadap perangkat keras organisasinya (*hard system tool*) atau perubahan struktural dan perangkat lunak organisasinya (*soft system tool*) atau perubahan kultur yang meliputi perubahan manusia atau pegawai di dalamnya. Meminjam pandangan Thomas Dye³, langkah ini dapat dilihat sebagai salah satu cara untuk memenuhi keinginan publik dan mengurangi ketidaknyamanan mereka. Di samping itu, perubahan ini perlu dilakukan mengingat kecepatan perubahan masyarakat karena terdorong oleh peningkatan kemampuan teknologi informasi. Harapan besarnya, birokrasi di Indonesia tumbuh dengan efektif, dinamis, lincah, efisien dan profesional di masa mendatang. Semua itu tentu hanya dapat dicapai

² Humas Menpan RB, "Kementerian Pan RB Sampaikan Hasil Evaluasi Pelayanan Publik 51 Kementerian/Lembaga," n.d.

³ Eko Handoyo, *Kebijakan Publik* (Semarang: Fakultas Ilmu Sosial UNNES dan Widyakarya, 2012).

apabila birokrasi memiliki sistem yang singkat, tidak bertele-tele dan tidak berantai panjang.

Dengan dorongan politik dari pejabat pembina kepegawaian tertinggi, dalam hal ini adalah presiden, kebijakan pemangkasan birokrasi ini merupakan pekerjaan besar bagi reformasi birokrasi. Oleh sebab itu, kebijakan ini memerlukan perencanaan, implementasi dan evaluasi yang detail. Bagaimanapun setiap upaya transisional yang tidak dibarengi dengan analisa detail justru bisa kontraproduktif dengan tujuan yang hendak dicapai. Apa yang dicita-citakan Presiden melalui *ghirah* politiknya ini dapat menemui kendala atau bahkan gagal di lapangan. Karena itulah penting kiranya untuk menganalisa formulasi kebijakan ini sekaligus implementasinya.

Berkaitan dengan fokus kajian ini, tentu saja sudah terdapat beberapa artikel terdahulu yang membahas mengenai birokrasi. Diantaranya adalah artikel yang berjudul “Reformasi birokrasi di Indonesia: Tinjauan dari Perspektif Adminitrasi Publik,” yang ditulis oleh Mohammad Thahir Haning⁴ menjelaskan bahwa reformasi birokrasi yang pernah dilakukan di beberapa negara pada umumnya berkaitan dengan keorganisasian dan sumber daya manusia aparatur. Selain itu juga terdapat artikel lain yang ditulis oleh Lili Romli⁵ dengan judul, “Masalah Reformasi Birokrasi”, dalam kajiannya menyebutkan bahwa agar *good governance* dapat terwujud, dibutuhkan reformasi kelembagaan (*institusional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Dan Retno Sunu Astuti⁶

⁴ M. Thahir Haning, “Reformasi Birokrasi Di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik,” *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik* 4, no. 1 (2018): 25–37.

⁵ Lili Romli, “Masalah Reformasi Birokrasi,” *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* 2, no. 2 (2008): 1–8.

⁶ Reno Sunu Astuti, “Reformasi Bisrokrasi Indonesia Harapan Dan Kenyataan,” *Sinar Harapan*, 2004.

di dalam artikelnya yang berjudul, “Reformasi Birokrasi Indonesia Harapan dan Kenyataan” juga menyatakan bahwa upaya perubahan dan perbaikan aspek-aspek birokrasi yang perlu direformasi adalah aspek kelembagaan, aspek SDM aparatur, aspek ketatalaksanaan, aspek budaya, aspek lingkungan, dan aspek kepemimpinan, karena merupakan hal yang penting dalam mewujudkan terjadinya demokratisasi dan *clean and good governance*.

Berdasarkan deskripsi di atas, maka fokus kajian artikel ini berbeda dengan artikel-artikel tersebut, karena artikel ini menguraikan tentang formulasi kebijakan pemangkasan struktur birokrasi dan dampak-dampak yang terjadi sebagai akibat kebijakan pemangkasan struktur birokrasi di Indonesia.

Metode penelitian pada artikel ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang dimana dalam melaksanakan penelitian melakukan telaah literatur-literatur yang berkaitan dengan bidang kajian (*library research*)⁷ sebagai sumber hukum primer dengan didukung oleh data sekunder yang merupakan hasil dari implementasi regulasi di lapangan. Kemudian menggunakan metode deskriptif analisis dalam mengolah data yang diperoleh dan selanjutnya dianalisis serta diuraikan ke dalam pemaparan.

PEMBAHASAN

Formulasi Kebijakan Pemangkasan Sruktur Birokrasi

Desain utama dari kebijakan pemangkasan struktur birokrasi adalah pemangkasan eselon yang merupakan hierarki jabatan struktural. Selama ini jabatan struktural terdiri dari lima tingkat, yaitu dari yang tertinggi eselon I

⁷ Mochamad Nurhestitunggal and M Muhlisin, “Penyederhanaan Struktur Birokrasi: Sebuah Tinjauan Perspektif Teoretis Dan Empiris Pada Kebijakan Penghapusan Eselon III Dan IV,” *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah* 4, no. 1 (2020): 1–20, <https://doi.org/10.37950/jkpd.v4i1.100>.

sampai dengan eselon V. Dalam data per 30 Juni 2019 dari Badan Kepegawaian Negara (BKN), jabatan eselon berjumlah sekitar 460.000 atau 10% dari total Pegawai Negeri Sipil di Indonesia sejumlah 4.286.918 orang. Dari jumlah eselon itu rinciannya adalah 0,12% eselon I, 4,23% eselon II, 21,44% eselon III, 71,09% eselon IV, dan 4,2% eselon V.⁸ Dalam kebijakannya, Presiden Joko Widodo menghendaki adanya pemangkasan pada eselon III sampai dengan V. Artinya struktur birokrasi menyusut dan hanya meninggalkan dua eselon teratas (eselon I dan eselon II) di berbagai kementerian dan lembaga yang secara hitung-hitungan telah mengurangi beban struktural pemerintah hingga lebih dari 90%. Bahkan selama masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo, terdapat ada 37 lembaga yang dibubarkan. Perkembangan mutakhir terdapat 10 lembaga⁹ yang dibubarkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020.

Menindaklanjuti arahan Presiden ini, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB) mengeluarkan Surat Edaran (SE) Menpan-RB Nomor 384, 390 dan 391 Tahun 2019 tentang Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi untuk Menteri Kabinet Indonesia Maju, Gubernur, Wali Kota dan Bupati Serta Seluruh Instansi Pusat dan Daerah. Dari uraian dalam SE ini formulasi penyederhanaan menyentuh pada dua hal pokok, yaitu organisasi dan pegawai. Terhadap organisasi, pemangkasan birokrasi dilakukan dengan identifikasi unit kerja dan selanjutnya dilakukan pemetaan dan pengalihan jabatan struktural ke

dalam jabatan fungsional yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Secara umum terdapat tujuh langkah utama untuk mencapai tujuan dimaksud sebagaimana berikut¹⁰:

1. Mengidentifikasi unit kerja yang dapat disederhanakan;
2. Melakukan pemetaan jabatan struktural untuk dialihkan dalam jabatan fungsional;
3. Memetakan jabatan fungsional untuk menampung jabatan struktural;
4. Melakukan penyesuaian kebutuhan anggaran;
5. Melaksanakan sosialisasi kebijakan;
6. Mengirimkan hasil identifikasi dan pemetaan kepada Menpan-RB paling lambat akhir Desember 2019; dan
7. Memproses transformasi jabatan struktural ke fungsional.

Dalam formulasi penyederhanaan struktur birokrasi atau eselon ini, SE juga mengakomodasi unit kerja atau jabatan struktural yang tidak dapat dihapus atau dialihkan. Artinya, dengan formula ini maka eselon III sampai dengan eselon V tidak hilang dalam struktur birokrasi di Indonesia. Pengecualian itu dilakukan dengan kriteria:

1. Memiliki tugas dan fungsi sebagai Kepala Satuan Kerja dengan kewenangan dan tanggung jawab dalam penggunaan anggaran atau pengguna barang/jasa;
2. Memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan kewenangan/otoritas, legalisasi, pengesahan, persetujuan dokumen, atau kewenangan kewilayahan; dan
3. Kriteria dan syarat lain yang bersifat khusus berdasarkan usulan masing-masing Kementerian/ Lembaga kepada Menpan-

⁸ Kudus Purnomo Wahidin, "Dilema Memangkas PNS Eselon III Dan IV," n.d.

⁹ Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2020 Tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standarisasi Dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia," no. 033005 (2020).

¹⁰ Disarikan dari MenpanRB, "SE Menpan RB No. 384 Tahun 2019," 2019; MenpanRB, "SE Menpan RB No. 390 Tahun 2019 Tentang Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi" (2019); Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, "SE Menpan RB No. 391 Tahun 2019" (n.d.).

RB sebagai bahan pertimbangan penetapan jabatan yang diperlukan kedudukannya sebagai pejabat struktural eselon III, eselon IV dan eselon V.

Pengecualian ini tentu menjadi salah satu gambaran tentang kompleksitas birokrasi yang menuntut adanya pemahaman detail atas situasi yang terjadi. Sebagaimana sebuah kebijakan publik yang baik, maka perlu rapi dari perencanaan, proses hingga evaluasi yang jika dirinci dapat ditelusuri dari proses agenda, formulasi, adopsi, implementasi, dan evaluasi. Jika melihat dari kelima proses ini, kebijakan pemangkasan struktur birokrasi merupakan agenda yang dapat diterima sebagai langkah efektifitas pegawai pemerintahan. Tentu harapannya, sebagaimana yang sempat disinggung, adalah tercapainya misi pemerintah. Kebijakan pemangkasan eselon untuk percepatan layanan birokrasi dapat diterima pula sebagai salah satu metode. Namun catatannya, formula kebijakan ini merupakan salah satu metode saja dalam rangka mengefektifkan birokrasi. Dua isu utama yang bergulir soal perlunya pemangkasan birokrasi adalah karena menyingkat pelayanan kepada masyarakat dan penggantian tugas-tugas eselon V hingga III dengan berbasis *Artificial Intelligent* atau AI.

Jika melihat formula yang ditawarkan maka pemangkasan ini bertujuan jangka panjang. Dalam kaitan ini, terlebih dahulu penulis akan fokus pada isu kedua mengenai penerapan AI dalam birokrasi. Meskipun ini terlihat mudah tetapi infrastruktur yang disiapkan tidak mudah. Cara kerja birokrasi dalam memanfaatkan perkembangan teknologi informasi selama ini lebih banyak memanfaatkan digitalisasi dan “*online-sasi*.” Model kinerja dengan memanfaatkan ini membutuhkan pemahaman yang mencukupi terhadap teknologi yang belum tentu semua masyarakat, bahkan termasuk ASN, memilikinya. Konsep ini tidak bisa disederhanakan memindahkan pelayanan

dari yang manual menjadi *online*. Di tingkat lapangan, bisa terjadi kesenjangan digital antara yang “miskin informasi” (*information poor*) dan “kaya informasi” (*information rich*), dan apabila ditambah dengan adanya kerapuhan infrastruktur (koneksi, *bandwidth*, dll), justru malah menjadi kontraproduktif. Kelemahan ini dapat saja “dimanfaatkan” untuk kepentingan-kepentingan yang tidak sesuai dengan etika birokrasi. Tentu saja hal ini tidak menghapus karakteristik utama dari perkembangan teknologi informasi yang mampu mendorong terjadinya pertumbuhan dan perkembangan pelayanan terhadap masyarakat.¹¹ Pemerintah Indonesia telah melakukan upaya ke arah ini dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintah Berbasis Elektronik, yang dimana dikeluarkannya regulasi ini adalah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, transparan, dan akuntabel serta pelayanan publik yang berkualitas dan terpercaya.¹²

Kedua, persoalan pelayanan yang dinilai lamban oleh karena jenjang birokrasi yang panjang sehingga perlu dipangkas dan sangat dikhawatirkan bukan merupakan faktor utama. Namun pemerintah agaknya menyadari bahwa reformasi yang segera dapat dicapai adalah mengurangi kekakuan dan kelambatan birokrasi dengan memangkas strukturnya.

¹¹ Subhajit Basu, *Digital Divide, Digital Ethics, and E-Government*, ed. Raffaele Filieri Bidit Dey, Karim Sorour (Palgrave Macmillan UK, 2016).

Subhajit Basu, “Digital Divide, Digital Ethics, dan E-Government”, dalam Bibit Dey, etc., *ICT's in Developing Countries: Research, Practices, and Policy Implications*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, h. 162-163. Pemerintah Indonesia telah melakukan upaya ke arah ini dengan penerbitan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintah Berbasis Elektronik.

¹² Presiden RI, “Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik,” Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia § (2020).

Dalam sebuah makalah yang ditulis Kwik Kian Gie¹³, sewaktu ia menjadi Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), lontaran kritiknya pada birokrasi adalah kecenderungan penekanannya pada pengembangan struktur tetapi minim fungsi. Kecenderungan ini seringkali mengabaikan jumlah dan kualifikasi personel, sistem pengambilan keputusan, sistem komunikasi dan rentang kendali organisasi yang efektif. Kelemahan-kelemahan ini menjadikan birokrasi di Indonesia belum mampu menerapkan *clean and good governance* karena terbebani masalah kelembagaan dan manajemen.

Argumentasi lain yang lebih tajam dari Kwik justru menysar pada mentalitas birokrasi yang menguatkan kultur korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Penulis memahami bahwa faktor ini yang justru menjadi dasar dari kelambanan birokrasi. Meskipun disadari bahwa proses pemulihan mentalitas tidak bisa serta merta, namun perlu menjadi perhatian serius yang terus menerus. Dalam konteks pembenahan birokrasi, pilihan pemangkasan struktur lebih memungkinkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan atau kekuasaan yang baik.

Negara adalah organisasi besar yang dikelola secara modern.¹⁴ Dari zaman dulu, sejak dikenal adanya negara, gagasan penyelenggaraan kekuasaan yang baik telah muncul dalam pemikiran manusia. Di Yunani konsep ini dibagi dalam dua pendekatan, yaitu personal dan sistem. Pendekatan personal mengandaikan kekuasaan perlu dipimpin

oleh seseorang yang bijaksana, arif dan berpengetahuan tinggi. Seorang pemimpin atau penguasa bagaikan seorang bapak yang arif bagi yang dipimpin, seperti anak-anaknya. Sedangkan pendekatan sistem lebih menekankan pentingnya penyelenggaraan kekuasaan diatur oleh hukum. Suatu peraturan atau tataran norma hukum tidak dapat begitu saja dengan mudahnya untuk diterapkan di dalam masyarakat¹⁵, sehingga penguasa perlu tunduk terhadap hukum. Karena hukum juga dapat berfungsi sebagai objek pembangunan dalam rangka mewujudkan suatu hukum yang ideal, yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.¹⁶ Genesis pendekatan personal diambil dari Plato, sedangkan pendekatan sistem diambil dari Aristoteles. Dalam sejarah, pada akhirnya pendekatan Aristoteles lebih banyak diambil karena mencari individu yang paripurna sebagaimana dimaksudkan oleh Plato teramat sulit. Di sinilah, di masa modern, hukum administrasi negara menjadi instrumen hukum bagi terselenggaranya pemerintahan atau kekuasaan yang baik itu. Sehingga hukum administrasi negara tidak hanya dibutuhkan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih, tetapi juga bertujuan untuk memenuhi tercapainya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.¹⁷

Di sini dapat dipahami mengapa pilihan pemerintah lebih berfokus pada perubahan sistem dalam birokrasi sekaligus berharap

¹³ Kwik Kian Gie, "Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan," vol. 14, 2003.

¹⁴ Hariyanto Hariyanto, "Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Volksggeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 3, no. 2 (December 29, 2020): 99–115, <http://ejournal.uinsaizu.ac.id/index.php/volksggeist/article/view/4184>.

¹⁵ Daud Rismana, "Implementasi Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH)," *Al'adl XI*, no. 2 (2019): 137–50, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

¹⁶ Hariyanto Hariyanto, "Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila," *Volksggeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 1, no. 1 SE-Articles (June 7, 2018), <https://doi.org/https://doi.org/10.24090/volksggeist.v1i1.1731>.

¹⁷ Arfan Faiz Muhlizi, "Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi (Reformulation Of Discretion In The Arrangement Administrative Law)," *Jurnal Rechtsvinding* 1, no. 1 (2012): 93–111.

bahwa dengan pengalihan jabatan maka ASN lebih kompetitif dan berkualitas karena berbasis pada kompetensi. Pada sisi lain hal ini menjadikan penganggaran, terutama beban biaya operasional bagi unit kerja eselon, menjadi berkurang tanpa mengurangi kesejahteraan. Demi menjaga tujuan tersebut maka adopsi kebijakannya berpusat pada penyetaraan, bukan pengalihan. Penyetaraan ini dimaksudkan untuk mengubah tugas dan fungsi ASN saja, tanpa merubah kedudukannya. Hal tersebut tertuang dalam Permenpan-RB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Berdasarkan peraturan ini, penyetaraan dilakukan sampai dengan tanggal 30 Juni 2020, yang meskipun pada faktanya sampai Desember tahun 2020 proses ini masih terus berlangsung dan belum paripurna. Faktor utama dari keterlambatan ini adalah karena proses pemangkasan struktur birokrasi dilakukan secara bersamaan dengan perumusan Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) yang baru atau dilakukan secara paralel. Hal ini juga menunjukkan bahwa koordinasi antar lembaga atau kementerian belum optimal. Selain itu terdapat kesan bahwa pemangkasan birokrasi dilakukan secara tergesa-gesa karena ingin memperoleh hasil dengan segera yang justru membahayakan dalam proses transisi ini.

Dampak Kebijakan Pemangkasan Struktur Birokrasi

Sebagaimana yang telah diketahui bahwasanya Pemerintahan (*governance*) pada dasarnya adalah baik, jika tujuan bersama dijalankan dengan baik, memperhatikan proses pembuatan keputusan, menjalankan fungsi peraturan, kekuasaan dijalankan sebagaimana mestinya, dan lembaga yang teratur. Namun ketika tujuan sedikit tidak dijalankan, kurang memperhatikan proses pembuatan keputusan, tidak berfungsinya peraturan dan kekuasaan dijalankan secara sewenang-wenang, ma-

ka suatu pemerintahan dapat dikatakan buruk. Suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat terwujud manakala diselenggarakan oleh pemerintahan yang baik dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan secara benar (*good governance*) dan bersih (*clean governance*) termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan unsur-unsur mendasar antara lain adalah unsur profesionalisme dari pelaku dan penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik. Terbaiknya unsur profesionalisme dalam melaksanakan tugas dan fungsi organisasi pemerintahan akan berdampak kepada menurunnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.¹⁸

Sebagai kepanjangan tangan negara, birokrasi perlu ditata sedemikian rupa dengan susunan hierarkis yang terhubung untuk mencapai misi negara dalam menyejahterakan rakyat. Sebab itulah dalam pengaturan itu diperlukan regulasi atau hukum yang menyejahterakan. Sebagaimana diungkap oleh Scheltema, dikutip oleh B. Arief Sidharta¹⁹, asas hukum yang menyejahterakan perlu mengandung hal-hal berikut:

1. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
2. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi; dan
3. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*), artinya

¹⁸ Arief Gunawan Wibisono, "Revitalisasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Yangbaik, Bersih, Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Serta Nepotisme" (2014).

¹⁹ B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum," *Jentera (Jurnal Hukum)*, "Rule of Law", *Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan (PSHK)* (Jakarta, 2004).

pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Dari sini sangat penting memastikan bahwa kebijakan terhadap birokrasi itu sendiri tidak kontraproduktif dengan tujuannya. Mengutip Riant Nugroho, setiap kebijakan publik setidaknya memiliki empat tujuan²⁰:

1. Mendistribusikan sumber daya nasional, yang mencakup redistribusi dan absorpsi sumber daya nasional.
2. Meregulasi, meliberasi dan menderegulasi.
3. Dinamika dan stabilisasi.
4. Memperkuat negara dan memperkuat pasar.

Dari perspektif implementasi kebijakan, pemangkasan birokrasi ini lebih merupakan upaya politik yang bersifat *top-down*. Studi terhadap model kebijakan ini mengadopsi pandangan studi implementasi kebijakan yang dimulai pada tahun 1980-an dan berperspektif hierarkis. Maksudnya, dalam perspektif ini birokrasi memiliki tugas untuk mengimplementasikan kebijakan yang diputuskan oleh institusi politik dan para aktornya. Perspektif ini dipahami dalam kutipan Woodrow Wilson dengan pasasena: “ketika politik berakhir, pemerintahan dimulai”.²¹

Sebagaimana dalam penjelasan sebelumnya, salah satu persoalan krusial dari formula kebijakan ini adalah adanya paralelitas antara perubahan struktur birokrasi dan penyetaraan jabatan pegawai. Dengan melihat ini maka dampak utama dari kebijakan ini dapat dilihat dari dua konteks yang saling terkait, yaitu keorganisasian dan kepegawaian.

1. Keorganisasian

Dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara, jumlah kementerian di Indonesia

berjumlah 34. Angka ini masih ditambah dengan sejumlah lembaga di bawah presiden. Dalam pelaksanaan pemerintahan, kementerian ini membawahi satuan kerja di daerah yang setidaknya terdapat di 34 provinsi. Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agama, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, bahkan sampai memiliki unit kerja di tingkat kecamatan atau bahkan tingkat kelurahan/ desa (sekolah misalnya). Dengan jumlah yang besar ini, dengan tempo yang segera, pemangkasan birokrasi merupakan pekerjaan yang tidak mudah.

Kendala utama di depan mata adalah mengenai perubahan SOTK. Meskipun penyusunan SOTK dilakukan pada masing-masing kementerian, namun hal ini tidak akan mudah dilakukan dalam tempo cepat. Bahkan berkaca dari SOTK yang telah ada, satuan kerja-satuan kerja di bawah kementerian cukup variatif seperti halnya pada perguruan tinggi. Proses usulan dan pembahasan ini memerlukan waktu karena selama ini kebijakan penyusunan SOTK tidak dilakukan secara *top-down*. Umumnya setiap satuan kerja, yang disusun dari individu-individu, memiliki kepentingan yang ingin diakomodasi. Hal ini sesuai dengan apa yang diutarakan oleh Groenveld, Sandra dan de Walle, sebagaimana dikutip oleh Amirul Mustofa, bahwa birokrasi yang demokratis itu bernapaskan *representative bureaucracy*. Inti dari gagasan ini adalah birokrasi merupakan cerminan dari kepentingan kelompok masyarakat yang beragam sehingga keputusan-keputusan yang diambil harus terwadahi.²²

Dampak lanjutan dari lamanya penyusunan SOTK adalah uraian tugas organisasi yang tidak mampu terwadahi dalam tugas dan fungsi yang semula melekat pada pejabat eselon III

²⁰ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkembang* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014).

²¹ Nugroho.

²² Amirul Mustofa, “REFORMASI ADMINISTRASI: PENDEKATAN BIROKRASI REPRESENTATIF DALAM MENINGKATKAN PERFORMA BIROKRASI Amirul,” *Ilmu Komunikasi Dan Ilmu Administrasi Negara* 4 (2011): 141–54.

sampai dengan IV. Dalam kesementaraan ini, organisasi akan sedikit goyah apabila kebijakan-kebijakan implementatif yang *win win solution* tidak diberikan. Agaknya ini sulit dihindari dan sebagai buktinya bahwa penyetaraan jabatan yang seharusnya dilakukan maksimal pada tanggal 30 Juni 2020 sesuai dengan amanat Permenpan-RB Nomor Permenpan-RB Nomor 28 Tahun 2019, belum selesai. Keterlambatan ini pada akhirnya juga berdampak pada variabel yang lain, yaitu pada konteks kepegawaian.

2. Kepegawaian

Pengelolaan pegawai pemerintahan sebenarnya telah dimulai secara regulatif dengan diterbitkannya Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini mengakhiri riwayat UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999. UU ASN ini, salah satunya, ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang kemudian juga diubah dengan PP Nomor 17 Tahun 2020 dan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Berbagai regulasi di atas menitikpkan harapan pemerintah terhadap lahirnya ASN yang profesional. Hal ini senada dengan harapan dari pemangkasan struktur birokrasi dan pengalihan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional. Secara teoretis, pengalihan jabatan fungsional merupakan hal normal bagi status kepegawaian selama memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Akan tetapi karena penyetaraan ini berlaku secara khusus, penetapan dilakukan berdasarkan jabatan administrasi yang diduduki oleh pejabat eselon III sampai dengan V. Disinilah persoalannya menjadi terlihat.

Secara meritokratis, pengangkatan, pemindahan dan promosi pegawai didasarkan pada kualifikasi dan kebutuhan organisasi. Namun sistem meritokrasi dalam birokrasi di Indonesia tidak selalu berjalan optimal oleh karena berbagai faktor, dari kekurangan pegawai sampai dengan faktor politik yang tidak dipisahkan dari kehidupan birokrasi.

Setiap tahun masing-masing kementerian selalu membuat pemetaan pegawai, baik yang masih aktif atau pun sektor-sektor yang membutuhkan tenaga pegawai, sehingga di dalam perencanaan kepegawaian selalu mengusulkan kebutuhan pegawai dalam rangka menunjang dan melaksanakan sistem yang ada. Namun usulan yang ada tidak serta merta dapat ditindaklanjuti atau pun diterima semuanya, hal ini juga dikarenakan pertimbangan membebani keuangan negara, sehingga karena keterbatasan sumber daya manusia maka ASN yang masih aktif harus siap untuk merangkap tugas yang mungkin bukan pada bidangnya. Tentu saja sudah dapat diketahui jika fokus kinerjanya pun harus terbagi-bagi dalam tempo waktu yang bersamaan.

Kekurangan ini menjadikan terdapatnya pejabat-pejabat di tingkat eselon yang sebetulnya tidak sesuai kualifikasinya. Karena yang sudah semestinya ASN yang mempunyai latar belakang pendidikan tertentu, juga harusnya ditempatkan pada bidang yang sesuai dengan kemampuannya. Atau pun dapat dilakukan rangkap tugas baru dengan tetap mempertahankan tugasnya yang lama. Meskipun dimungkinkan adanya penyesuaian diri, namun pola semacam ini menjadi sangat dilematis ketika terjadi penyetaraan dengan serta merta ke jabatan fungsional berdasarkan jabatan administrasi terakhir yang diduduki atau pada saat terjadi penyetaraan. ASN pada contoh di atas, dalam konteks penyetaraan, akan menjadi pejabat fungsional di bidang kepegawaian, bukan keuangan misalnya

yang sesungguhnya didukung oleh kualifikasi pendidikannya. Implikasinya, adalah spesifikasi keahlian ASN di masa depan menyisakan pekerjaan besar bagi tercapainya misi birokrasi yang efektif dan efisien. Pada sisi lain sangat mungkin akan terjadinya “parkir pangkat” pada pegawai ASN yang dialihfungsikan ini dan tentu itu merugikan negara dalam konteks yang lebih besar. Tetapi, terhadap pegawai ASN dengan kualifikasi yang sesuai, hal ini tidak bermasalah.

Keterlambatan dalam implementasi kebijakan ini serta ketidakcepatan kebijakan teknis turunan pada masing-masing kementerian, menjadikan sistem kepegawaian bermasalah, termasuk kenaikan pangkat. Pada sisi lain ASN yang telah menjadi pejabat fungsional memiliki tugas dan fungsi yang telah ditetapkan secara khusus (melalui Permenpan-RB), namun secara organisasi uraian tugas administratif harus tetap dilakukan karena pelayanan itu dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini sebenarnya telah ditengahi dengan pengakuan tugas-tugas lama dengan angka kredit selama masa penyetaraan, namun sampai kini regulasi belum mengatur secara detail dan masih lamban.

Sebagai sebuah kebijakan, mengukur dampak positif dan negatif adalah sesuatu yang wajar. Namun sebagai kebijakan yang diharapkan membawa pengaruh besar terhadap reformasi birokrasi di Indonesia, sudah selayaknya untuk direncanakan, diimplementasikan dan dievaluasi secara cermat dan komprehensif. Kebijakan ini tentunya dapat memenuhi ekspektasi dari tujuan reformasi birokrasi apabila kelemahan-kelemahan sebagai uraian terdahulu dapat diatasi.

PENUTUP

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka kesimpulan yang dapat diperoleh adalah yang pertama, pemangkasan struktur birokrasi merupakan salah satu agenda reformasi

birokrasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan ini mengambil formula dengan melakukan penghapusan eselon III sampai dengan eselon V. Yang dimana tujuan utama dari pemangkasan ini adalah mengefektifkan pelayanan pemerintah melalui pegawai pemerintahan atau ASN. Yang kedua, dampak atas kebijakan pemangkasan struktur birokrasi ini yaitu keorganisasian dan kepegawaian. Secara organisasi, pemangkasan ini tidak ideal karena dilakukan secara paralel dengan penyusunan SOTK. Karena sesuai dengan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman bahwasanya hukum merupakan sebuah sistem yang hanya dapat bekerja jika ketiga komponen saling bersinergi, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Secara kepegawaian, pemangkasan ini berdampak pada dialihkannya para pejabat administrasi ke dalam jabatan fungsional yang lebih berbasis kompetensi atau keahlian dengan kelemahan belum tentu tepatnya pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsionalnya. Sehingga untuk mengantisipasi hal tersebut, sudah seharusnya pemerintah bergerak cepat dengan mengeluarkan kebijakan dengan memberikan pelatihan-pelatihan atau berupa diklat dalam rangka menunjang tugas dan fungsi para pegawai yang dialihkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief Gunawan Wibisono. “Revitalisasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Yang baik, Bersih, Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Serta Nepotisme,” 2014.
- Astuti, Reno Sunu. “Reformasi Birokrasi Indonesia Harapan Dan Kenyataan.” *Sinar Harapan*, 2004.
- Basu, Subhagit. *Digital Divide, Digital Ethics, and E-Government*. Edited by Raffaele Filieri Bidit Dey, Karim Sorour. Palgrave Macmillan UK, 2016.

- Birokrasi, Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi. SE Menpan RB No. 391 Tahun 2019 (n.d.).
- Gie, Kwik Kian. "Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan." Vol. 14, 2003.
- Handoyo, Eko. *Kebijakan Publik*. Semarang: Fakultas Ilmu Sosial UNNES dan Widyakarya, 2012.
- Haning, M. Thahir. "Reformasi Birokrasi Di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik." *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik* 4, no. 1 (2018): 25–37.
- Hariyanto, Hariyanto. "Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Volksgēist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 3, no. 2 (December 29, 2020): 99–115. <http://ejournal.uinsaizu.ac.id/index.php/volksgēist/article/view/4184>.
- . "Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila." *Volksgēist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 1, no. 1 SE-Articles (June 7, 2018). <https://doi.org/https://doi.org/10.24090/volksgēist.v1i1.1731>.
- MenpanRB. "SE Menpan RB No. 384 Tahun 2019," 2019.
- . SE Menpan RB No. 390 Tahun 2019 Tentang Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi (2019).
- Muhlizi, Arfan Faiz. "Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi (Reformulation Of Discretion In The Arrangement Administrative Law)." *Jurnal Rechtsvinding* 1, no. 1 (2012): 93–111.
- Mustofa, Amirul. "REFORMASI ADMINISTRASI: PENDEKATAN BIROKRASI REPRESENTATIF DALAM MENIN-
- GKATKAN PERFORMA BIROKRASI Amirul." *Ilmu Komunikasi Dan Ilmu Administrasi Negara* 4 (2011): 141–54.
- Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Nurhestitunggal, Mochamad, and M Muhlisin. "Penyederhanaan Struktur Birokrasi: Sebuah Tinjauan Perspektif Teoretis Dan Empiris Pada Kebijakan Penghapusan Eselon III Dan IV." *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah* 4, no. 1 (2020): 1–20. <https://doi.org/10.37950/jkpd.v4i1.100>.
- RB, Humas Menpan. "Kementerian Pan RB Sampaikan Hasil Evaluasi Pelayanan Publik 51 Kementerian/Lembaga," n.d.
- Republik Indonesia. "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2020 Tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standarisasi Dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia," no. 033005 (2020).
- RI, Presiden. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia § (2020).
- Rismana, Daud. "Implementasi Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH)." *Al'adl* XI, no. 2 (2019): 137–50. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Romli, Lili. "Masalah Reformasi Birokrasi." *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* 2, no. 2 (2008): 1–8.
- Sidharta, B. Arief. "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum." *Jentera (Jurnal Hukum)*,

“Rule of Law”, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan (PSHK). Jakarta, 2004.

Wahidin, Kudus Purnomo. “Dilema Memangkas PNS Eselon III Dan IV,” n.d.

Wakhid, Ali Abdul. “Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia.” *Jurnal TAPIS* 7, no. 2 (2011): 125–46.