
STUDI ANALISIS UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIL NEGARA MENUJU PENYEDERHANAAN BIROKRASI

Chazali H. Situmorang¹

¹Program Studi Administrasi Negara, Universitas Nasional
email : chazalisitumorang@yahoo.com

Korespondensi : chazalisitumorang@yahoo.com

Abstract

Jokowi emphasizes 5 (five) strategic programmes. Those programmes are not something new, and have been introduced in several occasions, including to the Cabinet recently. One of them is "Bureaucratic Trimming has to be done massively. Investment to create employment opportunity has to be prioritized. Excessively lengthy procedures must be shortened. How? Bureaucracy must be trimmed. Echelon formation must be simplified. Echelon I, Echelon II, Echelon III, Echelon IV, isn't that too much? It should be simplified to just two levels, substituted by functional positions that appreciate skill, appreciate competence". What would be the detailed plan, and what would be the more specific and measured technical activities, depends on how Bappenas will formulate them. For five years strategic planning, the media is RPJMN 2020-2024, which then broken down to annual planning in Rencana Kerja Tahunan (RKT), formulated through trilateral meeting between Bappenas, Kemenkeu, and related Ministries/Sector. The Government's tool is bureaucracy, so that every bureaucrats are driven to have high competency as directors, controllers, and service providers along with other stakeholders. The Act of ASN is very clear, that places ASN within specific duties of policy and leadership. So, why is The Government's bureaucracy tend to have more structural positions, rather than functional positions? Why are the bureaucrats still reluctant to fill in functional positions, rather than structural positions? On the other hand, The Act of ASN mandated the simplification of the three-level structural positions to just two levels like mentioned before, and gave maximum opportunity to the more expertise, and more skilled functional positions. That is why, it is necessary to do bureaucratic trimming. The importance is so that the objective of governing can be reached, just like the Constitution mandate to fulfil a welfare state. This paper discusses The Government's commitment to do bureaucratic trimming, into two-level structural positions, and replaces the rest of structural positions into functional positions, with respect to individual competencies. This paper uses descriptive analysis, by capturing the nation's policies within the nation law. that is executed by the Government as the nation's administrator. The key findings of this paper are (1) Bureaucracy history in Indonesia started form the Dutch colonial era, bequeathed to the Indonesian Government using Max Weber Model (Weberian); (2) The notion of bureaucracy revitalisation has started since 10 years ago, in the form of "Bureaucracy Reform", as a tribute to "Margaret Thatcher effect" in bureaucratic trimming; (3) The Act of ASN was legalised in 2014, with the spirit of Bureaucracy Reform. ASN is driven to have high competencies, to be professional, to have integrity, to remain neutral in politics, and to fight corruption, collusion, and nepotism - aside from the need of bureaucratic trimming; (4) Withing 5 years since The Act of ASN, there has been no bureaucratic trimming. Even if there has, it is deemed ineffective. Bureaucracy is still "fat", with excessively wide span of control and high expenses; (5)

President Jokowi in Indonesia Maju Cabinet, has made a final decision to trim the bureaucracy chain. Bureaucracy structure will be trimmed in half. From four-echelon formation, will be trimmed to just two-echelon formation, and the rest will be filled with administrative and functional positions. This is aligned with The Act of ASN; (6) Technically speaking, bureaucratic trimming is not difficult to implement. The most important thing is to assure ASN that there will be no hindrance in their normative rights, salaries, and career path; (7) The main obstacle is some bureaucrats who have no potential to develop, compete, or remain professional. There must be an honored way to solve it, rather than being left like "pebbles within our shoes". Golden handshake should be a plausible alternative.

Keywords: bureaucracy, stakeholders, state civil apparatus, laws, simplification

Abstrak

Jokowi mengedepankan Lima Priotas Program Strategis. Kelima program strategis tersebut bukanlah hal yang baru, sudah sering disampaikannya pada berbagai kesempatan, termasuk juga disampaikan oleh para Menteri beberapa waktu yang lalu. Salah satu di antaranya adalah; *Penyederhanaan birokrasi (bureaucratic trimming) dilakukan besar-besaran. Investasi untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan. Prosedur yang panjang harus dipotong. Caranya bagaimana?. Birokrasi yang panjang harus kita pangkas. Eselonisasi harus disederhanakan. Eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, apa tidak kebanyakan? Agar disederhanakan menjadi 2 level saja, diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian, menghargai kompetensi.* Bagaimana rencana detailnya, dan menjadi kegiatan teknis yang lebih spesifik dan terukur, tentu menjadi urusan Bappenas memformulasikannya. Untuk rencana 5 tahun sudah ada rumahnya bernama RPJMN 2020-2024, dan juga kemudian lebih dirinci lagi menjadi target kerja satu tahun yang dituangkan dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT), melalui forum trilateral antara Bappenas, Kemenkeu dan Kementerian/sector terkait. Perangkat pemerintah adalah birokrasi, dan oleh karena itu para birokrat dituntut untuk punya kompetensi tinggi sebagai pengarah, pengendali, dan peran pelayanan dapat dilakukan bersama-sama dengan stakeholder lainnya. Undang-Undang ASN sudah sangat jelas, menempatkan aparatur sipil negara itu dalam tugas-tugas yang bersifat kebijakan dan kepemimpinan. Lantas, kenapa Birokrasi pemerintahan saat sekarang ini, tangga jabatan strukturalnya masih gemuk, sedangkan jabatan fungsionalnya masih terbatas?. Kenapa para birokrat masih enggan untuk menempati jabatan fungsional dari pada struktural?. Sedangkan UU ASN mengamanatkan pada penyederhanaan jabatan struktural dengan 3 tingkatan dalam dua segmen jabatan sebagaimana diuraikan diatas. Dan memberikan ruang yang luas untuk jabatan fungsional keahlian dan ketrampilan. Oleh karena itulah, diperlukan pemangkasan birokrasi (Bureaucratic Trimming), menjadi penting, supaya tujuan dari diselenggarakannya pemerintahan itu dapat tercapai, sesuai dengan amanat konstitusi yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat (*welfare state*). Dalam kajian yang dilakukan terkait dengan komitmen Pemerintah untuk melakukan penyederhanaan birokrasi, hanya sampai pada 2 level jabatan struktural, dan me *replace* jabatan struktural selebihnya dalam jabatan fungsional sesuai dengan kompetensi masing-masing, dilakukan dengan pendekatan deskriptif, dengan memotret kebijakan-kebijakan negara dalam bentuk hukum negara yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Poin penting yang dapat disimpulkan adalah: 1) Perjalanan birokrasi di Indonesia sangatlah panjang. Mulai

zaman Pemerintahan Belanda, diwariskan kepada Pemerintah Indonesia dengan model Max Weber (Weberian). 2) Semangat Revitalisasi Birokrasi dengan tema Reformasi Birokrasi, sudah sejak 10 tahun yang lalu diwacanakan. Sebagai bentuk imbas globalisasi yang dibawakan oleh Pemerintahan Margareth Thatcher, dengan melakukan gerakan memangkas birokrasi. 3) UU ASN lahir tahun 2014, dengan semangat Reformasi Birokrasi. ASN dituntut punya kompetensi tinggi, profesional, berintegritas, netral, tidak berpolitik, dan melawan korupsi, kolusi dan nepotisme. Disamping perlu dilakukannya penyederhanaan struktur birokrasi. 4) Lima tahun UU ASN berjalan, perampingan atau penyederhanaan birokrasi dimaksud tidak bergerak. Kalaupun bergerak hanya lebih bersifat dipermukaan saja. Birokrasi masih tetap gemuk, rentang kendali yang panjang, dan masih menggunakan biaya yang besar. Belum efektif dan efisien. 5) Presiden Jokowi dalam Kabinet Indonesia Maju, sudah sampai pada keputusan final, agar memendek mata rantai birokrasi. Struktur birokrasi dipotong separuhnya. Dari empat jenjang eselonering jabatan, hanya dibenarkan dua jenjang struktural, dan selebihnya pada jabatan administrasi dan fungsional. Hal ini sesuai dengan perintah UU ASN. 6) Secara teknis pelaksanaan, pemangkasan birokrasi tidaklah sulit. Yang penting bagi ASN harus diberikan kepastian bahwa hak normatifnya, tunjangan, jenjang karir dan keangkatannya tidak terhambat. 7) Kendala utama, adalah pada para birokrat yang memang sudah pada tidak punya potensi untuk berkembang, bersaing, dan kemampuan profesional sudah mandeg. Harus dicarikan jalan keluar yang terhormat. Jika tidak akan dapat menjadi krikil di sepatu. *Golden second* mungkin alternatif yang bijak, bagi yang berkeinginan

Kata kunci: birokrasi, pemangku kepentingan, aparatur sipil negara, undang-undang, penyederhanaan

PENDAHULUAN

Pada pelantikan Jokowi dan KH. Ma'ruf Amin sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI periode 2019-2024, siang menjelang sore 20 Oktober 2019, saya mencermati apa poin penting yang disampaikan Presiden Jokowi dalam acara pelantikan tersebut yang dikawal oleh 30 ribu Tentara dari 3 mitra, dan Kepolisian. Semua yang hadir para petinggi dan elite sipil maupun militer, politisi, seluruh anggota Majelis, para Menteri dan Gubernur, mantan Presiden, Wakil Presiden dan undangan VVIP negara sahabat hadir, dengan wajah cerah dan berseri-seri. Yang paling saya tunggu dari layar kaca adalah apakah kira-kira isi sambutan Presiden Jokowi yang baru dilantik, untuk rencana 5 tahun kedepan. Tentu ada poin penting yang menjadi fokus perhatian Jokowi. Setelah saya simak dari pidato dan teks yang saya peroleh kemudian, Jokowi mengedepankan Lima Prioritas Program Strategis. Kelima program strategis tersebut bukanlah hal yang baru, sudah sering disampaikannya pada berbagai kesempatan, termasuk juga disampaikan oleh para Menteri beberapa waktu yang lalu.

Pertama; Membangun SDM yang terampil, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Mengundang talenta-talenta global bekerja sama dengan kita.

Kedua; Melanjutkan pembangunan infrastruktur. Infrastruktur yang menghubungkan kawasan produksi dengan kawasan distribusi, mempermudah akses ke kawasan wisata, mendongkrak lapangan kerja baru, mengakselerasi nilai tambah perekonomian rakyat.

Ketiga; Segala bentuk regulasi disederhanakan, dan dipotong atau dipangkas. Pemerintah akan mengajak DPR untuk menerbitkan 2 Undang-Undang besar. Yaitu UU Cipta Lapangan Kerja. Dan UU Pemberdayaan UMKM. Masing-masing UU tersebut akan menjadi Omnibus law, yaitu satu UU yang sekaligus merevisi beberapa UU, bahkan puluhan UU. Puluhan UU yang menghambat penciptaan lapangan kerja dan pengembangan UMKM langsung direvisi sekaligus.

Keempat; Penyederhanaan birokrasi (*bureaucratic trimming*) dilakukan besar-besaran. Investasi untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan. Prosedur yang panjang harus dipotong. Caranya bagaimana? Birokrasi yang panjang harus kita pangkas. Eselonisasi harus disederhanakan. Eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, apa tidak kebanyakan? Agar disederhanakan menjadi 2 level saja, diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian, menghargai kompetensi.

Kelima; Transformasi ekonomi. Melakukan transformasi dari ketergantungan pada sumber daya alam menjadi daya saing manufaktur dan jasa modern yang mempunyai nilai tambah tinggi bagi kemakmuran bangsa demi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bagaimana rencana detailnya, dan menjadi kegiatan teknis yang lebih spesifik dan terukur, tentu menjadi urusan Bappenas memformulasikannya. Untuk rencana 5 tahun sudah ada rumahnya bernama RPJMN 2020-2024, dan juga kemudian lebih dirinci lagi menjadi target kerja satu tahun yang dituangkan dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT), melalui forum trilateral antara Bappenas, Kemenkeu dan Kementerian/Sektor terkait.

Dari lima program prioritas Presiden tersebut, yang ingin kita soroti dan merupakan isu yang sensi, menarik, dan menyangkut pelaku penyelenggara pemerintahan itu sendiri yaitu program keempat: *Eselonisasi harus disederhanakan. Eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, terlalu banyak, akan disederhanakan menjadi 2 level saja, diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian, menghargai kompetensi.*

Sudah pasti langkah “amputasi” birokrasi tidak mudah. Sebab rencana tersebut sebenarnya bukan barang baru. Sejak masa pemerintah SBY 10 tahun yang lalu sudah berupaya untuk dilakukan. Judulnya adalah debirokratisasi penyelenggara negara.

Langkah awal yang dilakukan 10 tahun yang lalu, melalui proses yang disebut restrukturisasi organ dan nomenklatur kementerian, untuk semua tingkat eselonering jabatan. MENPAN waktu itu sudah memberikan rambu-rambu restrukturisasi dimaksud berupa perampingan struktur organisasi kementerian, dan sekaligus perubahan nomenklatur sesuai tupoksi yang baru. Waktu itu sudah mulai disosialisasi istilah miskin struktur, tetapi kaya fungsi.

Tetapi apa yang terjadi, boro-boro perampingan. Yang terjadi kementerian memanfaatkan momentum restrukturisasi itu menjadi penambahan struktur organisasi. Eselon I bertambah diikuti eselon 2, dan eselon berikutnya. Alasan dan argumentasi luar biasa. Supaya masuk akal, ditampilkan berbagai beban kerja kementerian yang begitu berat, sedangkan baju yang digunakan sudah terasa sempit. Walaupun MENPAN waktu itu sudah wanti-wanti tidak ada dan tidak boleh pengembangan organisasi, di level lapis pelaksana kebijakan ceritanya menjadi

lain, dibungkus dengan berbagai nomenklatur yang menggambarkan pekerjaan tersebut memang luar biasa cakupannya. Perlu diingat dan disadari bahwa yang dibahas itu terkait jenjang karir dan keberlangsungan hidup para birokrat di birokrasi. Pola kerja yang sama juga masih berlangsung dalam periode pertama Pemerintahan Jokowi. Walaupun sudah ditekankan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan Jokowi adalah Money Follow Program (MFP), yang sebelumnya Money Follow Function (MFF).

Kenyataan dalam struktur anggaran yang tertuang dalam DIPA masing-masing kementerian masih menerapkan *Money Follow Function*. Artinya tidak mudah merubah *Mindset* para Birokrasi, tetapi bukan berarti tidak bisa. Yang penting kata kuncinya tegas, dan konsisten dalam kebijakan yang telah ditetapkan.

Jokowi berulang-ulang mengancam akan mencopot mereka pembantunya yang tidak patuh dan loyal melakukan restrukturisasi organisasi pemerintahan, tentu memerlukan contoh model yang dicopot jika tidak patuh. Sebagaimana tegasnya Presiden melalui Menteri Kelautan Ibu Susi menenggelamkan kapal-kapal asing yang mencuri ikan di perairan Indonesia.

Para ahli pembangunan banyak berpendapat, fokus pada pada kebijakan makro ekonomi dan proyek infrastruktur bersekala besar tidak cukup dan malah dapat berbalik menimbulkan persoalan (Rose Susan-Ackerman, 2010). Kalau kelembagaan politik dan birokrasi negara lemah dan kalau pasar bekerja dengan sangat tidak sempurna, bantuan pembangunan dapat saja tidak menghasilkan yang positif.

Dalam situasi yang diuraikan diatas, bagaimana sebaiknya peran pemerintah, dengan mesin birokrasi yang ada saat ini. Pemerintahan dalam bahasa Yunani berarti “mengarahkan”. Tugas pemerintah adalah mengarahkan, bukan mengayuh perahu. Memberikan pelayanan adalah mengayuh, dan pemerintah tidaklah pandai mengayuh (E.S.Savas), (Osborne David, 2003).

Tugas mengarahkan itu menjadi penting, supaya arah perahu sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Perangkat pemerintah adalah birokrasi, dan oleh karena itu para birokrat dituntut untuk punya kompetensi tinggi sebagai pengarah, pengendali, dan peran pelayanan dapat dilakukan bersama-sama dengan stakeholder lainnya. Undang-Undang ASN sudah sangat jelas, menempatkan aparatur sipil negara itu dalam tugas-tugas yang bersifat kebijakan dan kepemimpinan. Pada jabatan struktural disebut dengan Jabatan Pimpinan Tinggi, baik pratama, madya dan utama. Untuk jabatan fungsional menitik beratkan keanlian dan ketrampilan, disamping adanya jabatan administrasi (JA).

UU ASN mengatur tentang jabatan administrasi dimaksud, sesuai Pasal 13 Jabatan ASN terdiri atas: a. Jabatan Administrasi; b. Jabatan Fungsional; dan c. Jabatan Pimpinan Tinggi. Untuk khusus Jabatan Administrasi tercantum dalam Pasal 14 Jabatan Administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a terdiri atas: a. jabatan administrator; b. jabatan pengawas; dan c. jabatan pelaksana. Pasal 15 ayat (1) Pejabat dalam jabatan administrator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf a bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Ayat (2) Pejabat dalam jabatan pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf b bertanggung jawab

mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Dan ayat (3) Pejabat dalam jabatan pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf c bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Pasal 16 Setiap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan. Pasal 17 Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan Administrasi dan kompetensi yang dibutuhkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Lihat Pasal 18, 19, dan 20, bunyi UU ASN. Dalam UU tersebut, dikenal dua kelompok jabatan disamping JA yaitu jabatan Fungsional (Pasal 18), dan Jabatan Pimpinan Tinggi / JPT (Pasal 19).

Terkait Jabatan Fungsional, sudah lengkap tingkatannya dan jenisnya. Ada yang berdasarkan keahlian dan keterampilan. Untuk Jabatan Fungsional Keahlian urutannya adalah: *a. ahli utama; b. ahli madya; c. ahli muda; dan d. ahli pertama*. Untuk jabatan Fungsional Keterampilan urutannya adalah: *a. penyelia; b. mahir; c. terampil; dan d. pemula*. Lihat ayat (1),(2), dan (3) Pasal 18. Dan ayat (4), mengatakan dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan PP.

Sekarang kita cermati Pasal 19, bahwa untuk Jabatan Pimpinan Tinggi/JPT, ada 3 strata nomenklatur jabatan. Ayat (1) Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas: *a. jabatan pimpinan tinggi utama; b. jabatan pimpinan tinggi madya; dan c. jabatan pimpinan tinggi pratama*. Ayat (2) Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui: *a. kepeloporan dalam bidang: 1. keahlian profesional; 2. analisis dan rekomendasi kebijakan; dan 3. kepemimpinan manajemen. b. pengembangan kerja sama dengan instansi lain; dan c. keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN*. Ayat (3) Untuk setiap Jabatan Pimpinan Tinggi ditetapkan syarat *kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan*. Dan ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Jika kita sesuaikan dengan kondisi eksisting saat ini, kita dapat menyamakan bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama, disejajarkan dengan Jabatan Struktural Eselon II. Untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya, adalah setara dengan Pejabat Struktural Eselon I (Sekjen, Dirjen, Irjen, Sesmen, Sestama, Deputi).

Sedangkan Jabatan Pimpinan Tinggi /JPT Utama setara dengan Jabatan Struktural Eselon I tetapi memegang Jabatan sebagai Kepala Lembaga Pemerintahan non kementerian (misalnya Ka. BKKBN, Ka.BNPB). Secara sederhana dapat kita kelompokkan JPT (Utama dan madya) dalam kategori Eselon I (eksisting), dan JPT (Pratama) adalah Eselon II (eksisting), persis dengan yang disampaikan Presiden. Yang berlaku saat ini, jika JPT Utama dan Madya pengangkatannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden, karena di *blended* dalam satu level yang sama. Untuk

JPT Pratama/Eselon II, berada dibawah JPT Utama dan madya/Eselon I, sehingga pengangkatannya dengan Keputusan Menteri unit kerja yang bersangkutan.

Dengan uraian diatas, hakekatnya strata JPT menurut UU ASN hanya dikenal 2 lapis kepemimpinan yaitu JPT Utama/Madya lapis pertama (Eselon I) dan JPT Pratama sebagai lapis kedua (Eselon II). Secara substansi itulah makna yang tercantum dalam Pasal 19 UU ASN.

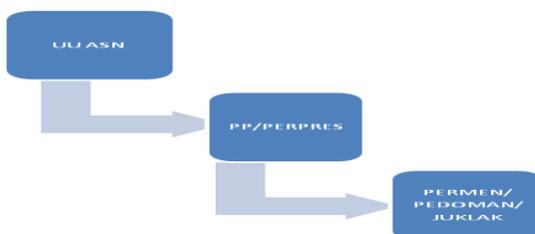
Lantas, kenapa Birokrasi pemerintahan saat sekarang ini, tangga jabatan strukturalnya masih gemuk, sedangkan jabatan fungsionalnya masih terbatas?. Kenapa para birokrat masih enggan untuk menempati jabatan fungsional dari pada struktural?.

Sedangkan UU ASN mengamanatkan pada penyederhanaan jabatan struktural dengan 3 tingkatan dalam dua segmen jabatan sebagaimana diuraikan diatas. Dan memberikan ruang yang luas untuk jabatan fungsional keahlian dan keterampilan dan jabatan administrasi. Oleh karena itulah, diperlukan penyederhanaan birokrasi menjadi penting, supaya tujuan dari diselenggarakannya pemerintahan itu dapat tercapai, sesuai dengan amanat konstitusi yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat (*welfare state*).

METODOLOGI

Dalam kajian yang dilakukan terkait dengan komitmen Pemerintah untuk melakukan penyederhanaan birokrasi, hanya sampai pada 2 level jabatan struktural, dan *replace* jabatan struktural selebihnya dalam jabatan fungsional sesuai dengan kompetensi masing-masing, dilakukan dengan pendekatan deskriptif, dengan memotret kebijakan-kebijakan negara dalam bentuk hukum negara yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Pisau analisis yang digunakan adalah mencermati secara kritis produk hukum yang terkait dengan Aparatur Sipil Negara, dengan fokus pada upaya-upaya penyederhanaan birokrasi untuk menuju Birokrasi lebih kecil, tapi lebih kuat.

Kerangka Fikir



Dalam kerangka fikir dimaksud, bahwa UU ASN yaitu Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, memberikan kebijakan makro tentang segala sesuatunya mengatur Aparatur Sipil Negara, Kebijakan Negara dalam UU ASN, merupakan komitmen Negara kepada masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan yang berlangsung secara berkesinambungan. Kebijakan Negara yang diselenggarakan oleh pemerintah, adalah suatu kebijakan publik yang menurut para ahli memberikan pengertian kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah

(sebagai penyelenggara negara), untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warga negara (Chazali H, 2013).

Menurut Bridgman and Davis (2004) kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever goverment choose to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Mendeskripsikan kebijakan negara dalam bentuk perundang-undangan sebagai suatu produk hukum beserta aturan turunannya menjadi suatu keniscayaan untuk mengetahui sejauh mana komitmen negara dalam membangun dan mewujudkan masyarakatnya yang sejahtera.

Dari skema kerangka pikir dimaksud, maka deskripsi ditujukan pada produk UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri terkait, Pedoman maupun Juklak yang dikeluarkan oleh Badan yang menangani administrasi aparatur sipil negara.

PEMBAHASAN

Menarik yang ditulis oleh Andhi Kurniawan *staf pada Pusat Kajian Manajemen ASN Lembaga Administrasi Negara* dengan judul “Pemangkasan Birokrasi dan Desain Organisasi yang Profesional”, di detik News, menjelaskan gambaran birokrasi di Indonesia saat ini. Andhi menguraikan skema jenis jabatan di birokrasi sesuai dengan UU ASN, dapat disimpulkan bahwa (Jabatan Fungsional (JF) merupakan *backbone* atau tulang punggung dalam organisasi birokrasi di Indonesia karena perannya yang menyokong dan memberikan *input* segala kebijakan pemerintah yang akan diputuskan oleh JPT. Namun sisi urgensi dari JF belum tercermin dalam persebaran PNS saat ini, di mana jumlah pejabat fungsional saat ini didominasi oleh JF Guru/Kependidikan (38% dari total PNS) dan JF Kesehatan (6% dari total PNS).

Sementara di luar itu (non kependidikan dan kesehatan), jumlah pejabat fungsional teknis lainnya hanya mencapai 8% dari total PNS, yakni 372.740 orang dari sekitar 4.351.490 PNS di seluruh Indonesia (Kementerian PANRB, 2018). Jumlah ini bahkan masih lebih rendah dari presentase jabatan struktural (JPT dan JA) yang mencapai 10% dari total ASN atau 421.221 orang. Padahal, ada sekitar 193 jenis JF dibina oleh Kementerian/Lembaga (K/L) terkait yang kontinu dilakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap pembinaan JF (Kementerian PANRB, 2019).

Maka amanat Presiden pada pidato perdananya saat pelantikan periode kedua sangatlah tepat untuk segera dieksekusi oleh jajaran birokrasi pemerintahan. Pola birokrasi di Indonesia saat ini yang terlalu hierarkis, cenderung kaku, dan lambat merespons perubahan zaman dikarenakan masih menggunakan model birokrasi Weberian yang diakui sebagai hasil warisan masa lampau pemerintahan kolonial Hindia-Belanda dengan karakteristik sangat struktural dan sentralistik. Andhi menguraikan lebih lanjut, meskipun sisi baik dari model Weberian ini adalah semua pekerjaan terbagi secara jelas dan merata, namun di era disrupsi dunia saat ini yang dikenal dengan istilah VUCA (*Volatility, Uncertaintay, Complexibility and Ambiguity*) di mana segala sesuatu harus bergerak cepat merespons berbagai

perubahan, organisasi sektor publik pun tidak boleh kaku dan berjalan laksana mesin.

Meskipun tekanan yang dihadapi oleh organisasi sektor publik tidak sekuat tekanan pada sektor swasta, namun persaingan antarnegara dalam menarik investasi asing sangat ketat. Organisasi pemerintah yang lambat dalam merespons segala sesuatu tentu sangat tidak menarik bagi para investor. Dalam kasus Indonesia, kurangnya investor akan sangat mengganggu jalannya pembangunan, mengingat Indonesia masih banyak mengandalkan investasi asing dalam membangun. Untuk itu, seluruh jajaran organisasi birokrasi harus bertransformasi menjadi organisasi yang lincah. Andhi mencontohkan, Singapura, Swiss, Norwegia, Kanada, dan Finlandia adalah negara maju yang sangat mengandalkan efektivitas birokrasi sebagai katalis layanan publik dan penunjang daya saing negaranya. Negara-negara tersebut adalah negara berperingkat tertinggi dalam Indeks Efektivitas Pemerintah (*Government Effectiveness Index*) meninggalkan Indonesia jauh di peringkat 86 dunia pada 2017.

Alternatif Desain

Andhi menguraikan lebih lanjut, agar dapat mengoptimalkan peran JF dalam birokrasi seperti arahan Presiden dan amanat UU 5/2014 tentang ASN, maka perlu alternatif untuk menggantikan model organisasi birokrasi ala Weber (Weberian) dengan model organisasi lain yang lebih adaptif dan responsif. Secara teoritis, banyak model organisasi yang dapat diterapkan di birokrasi, namun ada dua model organisasi praktis terbaru yang dapat diterapkan untuk memangkas *layer* birokrasi dan mengoptimalkan peran JF agar lebih berperan secara profesional sesuai kompetensi dan keahliannya, yakni *holakrasi* yang diperkenalkan (Brian J Robertson, 2009) dan *agile organization* yang merupakan hasil riset (McKinsey, 2018).

Holakrasi merupakan sistem tata kelola organisasi dimana kewajiban, wewenang, dan pengambilan kebijakan didistribusikan secara merata kepada seluruh anggota organisasi (Rudd, 2009). Organisasi kemudian membuat team-team kecil yang terdiri dari beberapa anggota dengan tujuan tertentu secara singkat holakrasi mengintegrasikan tren kepemimpinan modern dan dapat digambarkan dengan baik oleh struktur organisasi yang terus berubah (tim kecil yang diorganisir ke dalam jaringan) yang dipimpin melalui pengambilan keputusan bersama dan tingkat otonomi yang sangat tinggi. Singkatnya, holakrasi ialah teknik pengambilan keputusan secara bersama (*teamwork*) dalam suatu kelompok-kelompok fungsional yang dibagi secara tematik.

Teknik holakrasi telah diuji coba dan diteliti di negara Bagian Washington Amerika Serikat, menurut De Angelo (2017) dalam kajian LAN 2018, pemerintah negara bagian Washington meleburkan 3 agensi yang membidangi IT dengan konsep holakrasi dan hasilnya didapat kecepatan memproses isu operasional organisasi menjadi 2 menit, lebih cepat dari sebelum menggunakan holakrasi yakni selama 20 menit. Saat ini Pemerintahan Negara Bagian Washington sedang menginisiasi kemajuan yang dicapai ini untuk melakukan replikasi dalam skala yang lebih besar.

Model kedua, yakni *agile organization* yang dirilis *McKinsey*, digambarkan lebih seperti organisasi yang lincah bagaikan organisme yang hidup (*living organism*). Organisasi memiliki sifat yang seakan-akan paradoks yakni stabil namun dinamis pada saat yang bersamaan. Dalam organisasi tersebut dirancang sebuah elemen tulang punggung yang bersifat stabil, yang berevolusi secara perlahan dan mendukung kemampuan dinamis yang dapat beradaptasi dengan cepat terhadap tantangan dan peluang baru.

McKinsey menganalogikan dengan telepon pintar (*smartphone*), di mana perangkat fisik bertindak sebagai wadah yang stabil untuk berbagai aplikasi dinamis, dan dapat menyediakan berbagai aplikasi yang dapat digunakan oleh para penggunanya.

Kedua model organisasi tersebut sebenarnya memiliki kemiripan yakni sama-sama bekerja secara *teamwork* dengan mengedepankan kompetensi dan keahlian di masing-masing kelompok fungsionalnya sesuai tematik dan bersifat dinamis dalam merespons perubahan dan tantangan yang ada. Kita lihat juga pengalaman Perdana Menteri Inggris, Margaret Thatcher dalam menghadapi birokrasi pemerintahan Inggris Raya (Osborne David dan Plastik Peter, 2001). Sampai dengan tahun 1986, Margaret Thatcher frustrasi atas ketidakmampuannya mengubah birokrasi Inggris. Selama 7 tahun ia telah memberikan setakar demi setakar obat keras: perampingan, privatisasi, audit efisiensi, melawan serikat pegawai. Tetapi dia gagal mengubah perilaku pegawai negerinya.

Kondisi Inggris Raya secara ekonomi sedang terpukul. Thatcher yang berkuasa pada tahun 1979, berjanji untuk membangkitkan kembali ekonomi Inggris Raya yang merosot dengan antara lain mengurangi ukuran pemerintah, memangkas pembelanjaan, dan memotong pajak. PDB anjlok, inflasi sebesar 10%, melaju semakin cepat. Penerimaan pemerintah mengalami stagnan, belanja pemerintah meningkat, dan kualitas pelayanan publik terus menurun.

Dalam buku Osborne Memangkas Birokrasi (2001) menguraikan dengan lengkap bagaimana Margaret Thatcher hampir frustrasi menghadapi birokrasi pemerintahan Inggris Raya. Pada hari keempat masuk kantor *Thatcher* menarik Sir Derek Rayner, yang menjalankan usaha ritel terkenal *Mark & Spencer*, untuk memimpin perang melawan pemborosan dan inefisiensi yang dilakukan birokrasi pemerintahan. Rayner merekrut enam pembantu dan meluncurkan suatu langkah klasik yang dibantu oleh para politisi yang bertekad untuk membasmi pemborosan: audit efisiensi terhadap beberapa program dan proses. Karena dirancang untuk merampingkan operasi dan menghilangkan pemborosan maka langkah tersebut kemudian dikenal sebagai “pemeriksaan efisiensi”.

Dibawah pengawasan unit efisiensi pimpinan Rayner, departemen-departemen pemerintah melakukan 223 pemeriksaan dalam tiga tahun pertama. Pemeriksaan tersebut membawa pada penghapusan 12.000 posisi dan penghematan tahunan yang berulang sebesar 180 juta pound. Supaya semacam ini efektif dalam membuat perubahan-perubahan spesifik, tetapi sebagaimana diakui oleh para pemimpin Unit Efisiensi, upaya tersebut tidak mengarah pada pencapaian perbaikan yang kontinu. Mereka membantu menyingkahi kebun, sepetak demi sepetak, tetapi tidak menyusun aturan yang menjaga kebun bebas dari rumput liar.

Tetapi senjata terbesar Thatcher saat itu, yang menggegerkan dunia, adalah privatisasi. Dalam 11 tahun masa kepemimpinannya pemerintah menjual lebih dari 40 BUMN utama, termasuk *British Petroleum, Britoil, Jaguar, British Telecommunications, British Steel, British Airways*, dan *Rolls – Royce*, ditambah banyak perusahaan yang lebih kecil dan lebih dari 1,25 juta unit perumahan umum.

Sampai tahun 1987 penjualan ini menghasilkan 5 miliar pound setahun, yang membantu Thatcher menyeimbangkan empat tahun anggaran terakhirnya sampai 1997, dengan jumlah kumulatif 75 miliar pound. “Sampai saat saya meletakkan jabatan “ ia kemudian berujar “sektor industri BUMN telah berkurang sekitar 60%. Lebih enam ratus ribu pekerjaan telah lepas dari sektor pemerintah, beralih ke sektor swasta”.

Thatcher juga mengawasi belanja pemerintah daerah, yang sebagian besar pendapatannya berasal dari tingkat nasional. Pada tahun 1980, ia mengharuskan “tender wajib” –penawaran bersaing antara pemasok pemerintah dan swasta, untuk semua konstrukri bangunan dan jalan raya daerah. Dua tahun kemudian dia membentuk sebuah Komite Audit (*Audit Comission*) independen, untuk mengawasi audit terhadap pemerintah daerah dan menekan mereka agar meningkatkan efisiensi. Dan pada tahun 1984 ia menaikkan batas nilai pajak daerah.

Reformasi tersebut, tidak saja memaksa pemerintah daerah untuk mengubah cara kerjanya, tetapi juga membantu menyusutkan besarnya pegawai pemerintah. Selama pemerintahan Thatcher jumlah pegawai negeri turun dari 30% menjadi 24% dari keseluruhan tenaga kerja, jatuh ketingkat yang sama dengan tahun 1961, dan belanja pemerintah turun dari 44% menjadi 40,5% dari PDB.

Privatisasi tidak hanya memperkecil ukuran pemerintah, tetapi juga membebaskan perusahaan-perusahaan seperti *British Airways* untuk mentransformasi diri menjadi pemimpin bisnis di dunia. Tetapi dalam tubuh pamong praja inti (petinggi birokrat)–departemen-departemen non perusahaan, dan non perawatan kesehatan, dimana sebanyak 600 ribu pegawai negeri masih dipekerjakan- kinerjanya hanya sedikit sekali berubah.

Ringkasnya, menyumbat birokrasi tidak membawa Perdana Menteri Margareth Thatcher ke arah yang sebenarnya ingin dituju. Ketika ia melakukan privatisasi sebuah perusahaan atau memangkas anggaran atau meluncurkan pemeriksaan efisiensi, tidak ada yang berubah di departemen-departemewn lainnya. Tidak ada efek domino yang terjadi. Ia membutuhkan strategi lebih dari sekedar privatisasi dan pengawasan efisiensi.

Ada 5 strategi yang dikembangkan Thatcher (Osborne David dan Plastrik Peter, 2001) setelah menemukan berbagai situasi di tubuh birokrasi pemerintahan Inggris Raya.

Startegi *pertama*, adalah strategi Inti, dengan daya pendongkraknya adalah tujuan, dan pendekatan yang dilakukan berdasarkan kejelasan tujuan, kejelasan peran, dan kejelasan arah. Startegi *kedua*, daya ungitnya adalah insentif. Pendekatan dilakukan dengan membangun persaingan terkendali, menerapkan manajemen perusahaan, dan menajemen kinerja. Straegi *ketiga*, mengedepankan pertanggungjawaban, dengan pendekatan pilihan pelanggan, pilihan kompetitif, dan pemastian mutu pelanggan. Adapun Strategi *keempat*, adalah strategi pengendalian.

Instrumen pendongkraknya adalah kekuasaan. Tetapi harus pendekatan organisasional, pemberdayaan karyawan, dan pemberdayaan masyarakat. Terakhir strategi *kelima*, adalah strategi budaya. Menempatkan budaya sebagai daya dongkrak, dan pendekatannya menghentikan kebiasaan jelek, menyentuh perasaan, dan mengubah pikiran.

Pemimpin masa kini menyadari, bahwa masyarakat akan sehat jika keluarga, tetangga, sekolah, organisasi sosial dan bisnis mereka sehat, dan bahwa peran pemerintah yang paling besar adalah menyetatkan semua institusi tersebut (Osborne David, Gaebler Ted, 2003). Gubernur Lawton Chiles dari Florida (kampanye 1990) menyatakan: “Kami percaya bahwa tujuan utama dari pemerintah negara (bagian) adalah menjadi katalisator yang membantu masyarakat dalam memperkuat infrastruktur warganya. Dengan cara ini kami ingin memberikan wewenang kepada masyarakat untuk memecahkan setiap masalah mereka sendiri”.

Hal tersebut terkait dengan peran dan posisi birokrasi pemerintah. Pemerintahan yang lebih banyak mengarahkan dan lebih sedikit mengayuh, jelas pemerintahan yang lebih kuat. Bagaimanapun mereka yang mengarahkan perahu mempunyai kekuasaan jauh lebih banyak atas tujuannya ketimbang yang mengayuh. Pemerintahan yang fokus pada mengarahkan, secara aktif akan membentuk masyarakat, negara dan bangsanya menuju cita-cita suatu negara. Pemerintah membuat lebih banyak keputusan yang menjadi kebijakan. Pemerintah lebih banyak menggerakkan lembaga sosial dan ekonomi. Sebagian lebih banyak mengatur. Ketimbang merekrut lebih banyak pegawai negeri, mereka memastikan lembaga lain akan memberikan pelayanan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, masih menurut Osborne, masa sekarang ini dan di masa mendatang, lembaga pemerintah membutuhkan fleksibilitas untuk merespons setiap kondisi yang kompleks dan berubah dengan cepat. Ini sulit jika para penentu kebijakan hanya mampu menggunakan satu metode pelayanan yang dihasilkan oleh birokrasi mereka sendiri. Sebenarnya mustahil kalau pegawai mereka tidak dapat dipindahkan pada saat membutuhkan perubahan, dijadikan pegawai organisasi nonpemerintah bila mereka dapat melakukan pekerjaan yang lebih baik, atau di PHK, karena kinerjanya buruk.

Pemerintahan yang birokratis tidak mampu melakukan satupun dari hasil tersebut dengan mudah, karena terbentur peraturan pegawai negeri dan sistem masa kerjanya. Akibatnya pemerintah menjadi terikat pada satu-satunya sumber pemasok yang memonopoli: pegawai mereka sendiri. Hal tersebut menjadi kendala begitu para penentu kebijakan memutuskan untuk merubah strategi.

Posisi pemerintah untuk mengarahkan perlu diperkuat. Oleh karena itu diperlukan orang yang mampu melihat seluruh visi. Upaya mengayuh membutuhkan orang yang dengan sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik. Metode terbaik perlu dicari dalam upaya mengarahkan organisasi mencapai sasarannya. Sedangkan upaya mengayuh organisasi, bagaimanapun juga akan cenderung mempertahankan metode “organisasi tersebut”.

Tantangan Birokrasi di Indonesia

Tantangan terbesar adalah dari dalam birokrasi. Kenapa?. Mungkin tidak banyak yang mengetahui. Di suatu kementerian, mesin penggerak birokrasi itu adalah eselon III dan IV. Eselon II ada diantaranya kebiasaannya memerintah saja sambil marah-marah. Jarang sekali Direktur apalagi Direktur Jenderal memberikan arahan yang lebih detail atas suatu beban tugas atau pekerjaan.

Eselon I itu kerjanya membuat disposisi atas surat kepada Direktornya, dan hampir dapat dipastikan surat itu di baca hanya sepintas saja. Kalau ada Eselon I pulang larut malam, berarti pejabat tersebut membaca semua surat baru disposisi. Sebab dari pagi sampai sore tidak sempat menyentuh surat karena menerima tamu, atau rapat, atau mendampingi Menteri ke lapangan, apa lagi membuka email/internet di layar komputer layar lebar di meja kerjanya.

Jadi sebagai motor penggerak birokrasi di level kementerian atau Badan/Lembaga Pemerintah adalah pejabat eselon III dan Eselon IV. Anda bisa bayangkan jika mereka “diamputasi” tentu ada resistensi. Sikap resistensinya macam-macam. Mulai dari ditakuti karena bertentangan dengan seabrek peraturan. Memperlambat tugas terkait “amputasi” tersebut, dengan bermacam cara. Yang lebih pintar, memberikan masukan yang sangat argumentatif kepada atasannya, sehingga sang atasan ikut *slow motion*. Apalagi jika atasan tersebut memang lemah kepemimpinannya, habislah digilas.

Kita simak apa yang dikatakan Tjahjo Kumolo, dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi II DPR RI, Tjahjo mengatakan kementeriannya tak akan melakukan pemangkasan birokrasi, namun merampingkan birokrasi. "Jadi dalam waktu dekat, kami tidak pangkas birokrasi namun merampingkannya," kata Tjahjo di ruang rapat Komisi II DPR RI, Senayan, Jakarta Pusat, di Kompleks Parlemen Senayan, Jakarta Pusat, Senin (18/11/2019).

Tjahjo mengatakan, dalam tiga pekan terakhir, kementeriannya telah berkoordinasi dengan seluruh kementerian dan juga lembaga-lembaga negara untuk menyesuaikan nomenklatur di masing-masing kementerian/lembaga. Dari hasil koordinasi itu, ada menteri yang langsung memangkas 7 deputi, ada yang meminta menambah jumlah eselon I, ada yang meminta eselon II dijadikan eselon I, dan ada yang meminta penambahan jumlah deputi.

Berbagai permintaan ini, kata Tjahjo, akan diselaraskan dengan arahan Presiden Jokowi. "Sehingga awal Desember 2019 harus selesai," ujarnya. Jemput bola ke seluruh kementerian ini, kata Tjahjo, juga untuk menyesuaikan nomenklatur jabatan yang disesuaikan dengan nomenklatur kementerian/lembaga di Kabinet Indonesia Maju saat ini.

Ia mencontohkan perubahan nomenklatur di Kementerian Kemaritiman dan Investasi dan Kementerian Riset dan Teknologi (Kemenristek). Khusus di Kemenristek, nantinya seluruh lembaga penelitian dan pengembangan di tiap kementerian/lembaga, termasuk yang ada di perguruan tinggi, masuk dalam kementerian tersebut.

Tjahjo juga mencontohkan, di Kemendagri, kementerian yang periode lalu ia pimpin sebanyak 7.224 orang pegawai rebutan untuk posisi eselon I hingga eselon III. Namun jumlah posisi eselon I yang tersedia hanya untuk 20 jabatan, sementara eselon II dan III hanya 100 jabatan. "Ini contoh kecil yang mau diserasikan termasuk

dalam reformasi birokrasi, tidak hanya struktur difungsionalkan, namun memotong rentang komandonya.

Karena jujur saja, eselon I baru bergerak kalau dapat masukan dari eselon II dan yang paling berkuasa eselon III," pungkas Tjahjo. Kondisi tersebut diatas, sesuai dalam buku Kebijakan Publik (Chazali. H, 2016) yang disampaikan oleh George Edward III. bahwa variabel struktur birokrasi, disamping variabel lain (komunikasi, sumber-sumber, tingkah laku/kecenderungan dan organisasi), sangat berperan besar atas berjalannya suatu implementasi dari kebijakan publik.

Implementasi tersebut akan berantakan atau sulit dijalankan dengan sempurna jika terkait dengan birokrasi itu sendiri apalagi yang sifatnya mereduksi yaitu mengurangi wewenang dan kekuasaan yang telah dinikmati berpuluh tahun. Kita sudah bayangkan sesuai dengan uraian di atas. Birokrasi itu sudah menempatkan organisasi itu miliknya.

Menurut Ripley dan Franklin, mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi, Pertama, birokrasi dimanapun berada dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik. Kedua, birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap. Ketiga, Birokrasi mempunyai sejumlah tujuas yang berbeda. Keempat. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks. Kelima, birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi. Keenam; birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal di luar dirinya. Otonomi yang mereka miliki membuat mereka mempunyai kesempatan untuk melakukan tawar-menawar guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan-pilihan yang mereka ambil.

Jadi tantangan Presiden Jokowi atas rencana program strategis keempat Kabinet Indonesia Maju, adalah dari birokrasi itu sendiri. Kita dengar saja suara Korpri, walaupun kalimatnya bersayap. Usulannya bertahap, ya sampai 5 tahun kedepan, sampai ganti Presiden, dan kebijakan pun akan berubah lagi.

Dengan uraian dan gambaran diatas, dimana sebenarnya posisi Birokrasi sebagai mesin turbin penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia. Kita berada di fase transisi model klasik Weberian, berhadapan dengan model kewirausahaan birokrasi David Osborne, yang banyak menjelaskan gelombang pemangkasan birokrasi dan privatisasi di Inggris Raya yang dilakukan Perdana menteri Margareth Thatcher, yang sempat juga melanda dan dicobakan dalam privatisasi BUMN Indonesia. Dari perjalanan birokrasi yang belakangan ini, dibangun slogan miskin struktur kaya fungsi, dan bahkan dukungan anggaran beralih strategi dari money follow function ke money follow program. Tapi itu semua tidak dapat berjalan dengan baik.

Pada tahun 2014, pemerintah Indonesia telah memuat Undang-Undang yang secara tersamar arahnya pada penyederhaan birokrasi. Dengan lahirnya UU Nomor 5 tahun 2014, tentang Aparatur Sipil Negara, secara fundamental merupakan era baru dalam penatalaksanaan birokrasi pemerintahan Indonesia.

Betapa tidak. UU tersebut dalam pertimbangannya ada dua hal pokok penting yaitu bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kondisi ideal tersebut, berhadapan dengan situasi saat ini, bahwa pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Melalui UU ASN, dan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Pemerintah dan regulasi teknis dibawahnya, maka format ASN saat ini dan di masa mendatang menempatkan kompetensi dan kualifikasi yang sesuai dengan rekrutmen, pengangkatan, penempatan dan promosi pada jabatan sejalan dengan tatakelola yang telah diatur dengan baik.

UU ASN secara definitif sudah memberikan batasan yang jelas, bagaimana dan apa saja lingkup jabatan struktural, dan jabatan fungsional, untuk jabatan struktural hanya dikenal satu kelompok jabatan yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi. Kemudian ada kelompok jabatan administrasi dan kelompok jabatan fungsional. Tidak ada lagi istilah jabatan staf, yang dulu kita kenal, yaitu mereka yang ngak punya atau belum menjabat jabatan apapun. Kerjanya serabutan, tergantung apa yang diperintahkan pejabat di atasnya. Sekarang hal tersebut tidak dibenarkan. Pada saat rekrutmen CPNS, sudah disediakan slot jabatannya, apakah fungsional atau administratif. UU ASN juga sudah memerintahkan kepada Pemerintah, untuk melakukan penyesuaian dengan UU ASN, terhadap situasi eksisting terkait dengan jabatan struktural dan fungsional.

Presiden Jokowi sudah memerintahkan dengan tegas untuk pemangkasan birokrasi, yang hanya ada jabatan struktural 2 tingkatan jabatan yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, dan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya/Utama. Selebihnya masuk dalam jabatan administrasi, dan jabatan fungsional sesuai dengan Pasal 13, 14 dan Pasal 18, 19, dan 20, UU ASN. Terkait Jabatan Fungsional, sudah lengkap tingkatannya dan jenisnya. Ada yang berdasarkan keahlian dan keterampilan. Sebagaimana telah diuraikan pada awal tulisan ini. Presiden Jokowi pasti menyadari, bahwa UU ASN juga ada mengatur tentang Ketentuan Peralihan. Dalam Ketentuan Peralihan diberikan masa transisi untuk penyesuaian. Presiden menilai masa transisi sudah cukup 5 tahun sejak UU ASN di undangkan.

Pasal 131, pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, terhadap jabatan PNS dilakukan penyetaraan: a.jabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah nonkementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama; b. jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya; c.jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama; d. jabatan eselon III setara

dengan jabatan administrator; e. jabatan eselon IV setara dengan jabatan pengawas; dan f. jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana, sampai dengan berlakunya peraturan pelaksanaan mengenai Jabatan ASN dalam Undang Undang ini. Tahun 2020 masa transisi harus berakhir. Harus secara utuh menyesuaikan dengan format jabatan yang ditetapkan UU ASN. Substansi itu yang kita cermati dari sambutan Presiden Jokowi sewaktu pengumuman Kabinet Indonesia Maju Oktober yang lalu. Tetapi sebagaimana yang diuraikan pengalaman *Thatcher* untuk memangkas birokrasi di Inggris Raya tidaklah mudah. Daya kenyal cukup kuat. Resistensi sangat luar biasa.

Boleh jadi yang dihadapi *Thatcher*, itulah yang sedang dihadapi Jokowi. Kita cermati pernyataan Presiden Jokowi belakangan ini, sudah mulai longgar, tidak setegas di awal, dengan munculnya kalimat penyederhanaan birokrasi diawali mungkin pada level eselon IV dulu. Liatnya birokrasi di Indonesia memang sudah lama dirasakan oleh pemerintah. Para Petinggi Negara rupanya belum percaya diri untuk melakukan perombakan total dalam waktu singkat. Hal ini tidak terlepas dari lemahnya penguasaan keadaan peta birokrasi Indonesia oleh petinggi negara yang silih berganti, sedangkan para birokrat setia menjaga “rumah” yang mempunyai perjalanan panjang sejak zaman Belanda.

Memang Presiden Joko Widodo (Jokowi) masih serius bakal menyederhanakan jabatan struktural aparatur sipil negara (ASN). Dia bakal memangkas jumlah struktur eselon hanya dua lapis saja. Tapi itu tadi, dimulai dengan istilah untuk awal, terlebih dahulu struktural eselon IV yang akan dihapus. Demikian disampaikan di sela rapat terbatas (Ratas) di kompleks istana kepresidenan, Senin (11/11/2019).

"Saya kira di Kemenpan RB sudah menyiapkan yang nanti akan memangkas, yang pertama mungkin eselon IV terlebih dahulu di semua kementerian, meski tetap harus dilihat secara cermat kajiannya," kata Jokowi di sela Ratas terkait cipta lapangan kerja. Secara utuh, kita kutip pernyataan lengkap Jokowi dalam Ratas tersebut:

Ratas hari ini kembali kita bicarakan program cipta lapangan kerja. Ada empat hal yang ingin saya tekankan. Pertama berkaitan dengan perbaikan ekosistem regulasi yang mendukung cipta lapangan kerja. Beberapa kali sudah saya sampaikan kepada seluruh kementerian untuk identifikasi regulasi-regulasi yang ada di beberapa kementerian yang menghambat. Jika ada yang menghambat, segera dipangkas atau diusulkan untuk dipangkas kepada presiden dan khusus yang berkaitan dengan mandat UU kita kumpulkan, dan nanti akan kita lakukan omnibus law yang akan dibahas bersama. Perlu saya informasikan bahwa di Amerika kemarin sekretaris Ross (Wilbur Ross, Mendag AS) bercerita kepada saya. Di sana sekarang kalau ada menteri ingin mengeluarkan satu permen dia harus mencabut dua permen. Nah, di sini mestinya juga saya rasa bisa melakukan itu. Menteri kalau mau keluar satu permen cabutnya 40 permen. Karena permen kita di sini terlalu banyak, banyak sekali. Tolong segera mulai dikaji lagi, keluar satu permen potong berapa permen. Kedua, berkaitan dengan reformasi

birokrasi di kementerian dan lembaga kita masing masing. Karena sebaik apapun peraturan sebaik apapun regulasi jika orientasi birokrasi belum berubah ini akan jadi masalah yang berkaitan dengan kecepatan, sumbatan, karena itu reformasi birokrasi harus dilakukan besar-besaran beriringan paralel dengan pemangkasan regulasi regulasi yang ada. Mengubah cara kerja manual ke cara kerja digital. Mengubah mindset dari dilayani menjadi melayani. Saya kira di Kemenpan RB sudah menyiapkan yang nanti akan memangkas, yang pertama mungkin eselon IV terlebih dahulu di semua kementerian, meski tetap harus dilihat secara cermat kajiannya. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah mengubah orientasi dari prosedur ke hasil. Jangan sampai kita bertele-tele di prosedur tapi hasilnya belum tentu. Ketiga saya minta Mendagri menata lagi tata hubungan, pemerintah pusat dengan Pemda, Pemerintah pusat dengan provinsi kabupaten kota dilihat betul. Semua harus beriringan, gubernur walikota bupati DPRD harus segaris semua paham urgensi cipta lapangan kerja. Oleh karena itu reformasi harus bergulir. Sistem pelayanan birokrasi di daerah. Yang terakhir saya minta reformasi besar-besaran dalam penyiapan SDM. Ini nanti akan jadi kunci negara kita bisa lompat atau tidak. Pembinaan pendidikan vokasi, SMK, politeknik harus betul betul tereksekusi di lapangan. Kartu prakerja, sistem manajemen semuanya disiapkan sehingga nanti Januari betul betul tercipta sistem yang mudah dikontrol, mudah di monitor. Latihan vokasi juga tidak hanya dilakukan oleh BLK. Berkali kali saya sampaikan tolong swasta dilibatkan. Dan juga melibatkan BUMN serta lembaga lembaga kursus yang lainnya. Saya rasa itu sebagai pengantar.

Bagaimana dengan Aturan Pelaksanaannya

Kita cermati, implementasi dari UU ASN ini, memang masih belum lengkap. Beberapa PP sudah diterbitkan sebagai amanat yang tercantum dalam normal UU ASN, yang menyatakan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Terkait dengan pengaturan jabatan struktural dan fungsional serta administrasi, sudah diatur secara detail dalam PP Nomor 11 Tahun 2017, tentang manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Pasal 4 menyebutkan, penyusunan dan penetapan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS dilakukan sesuai dengan siklus anggaran. Pasal 5 menjelaskan bahwa; ayat (1) Setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS berdasarkan analisis Jabatan dan analisis beban kerja. Ayat (2) Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Ayat (3) Penyusunan kebutuhan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendukung pencapaian tujuan Instansi Pemerintah. Dan ayat (4) Penyusunan kebutuhan PNS untuk jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur berdasarkan rencana strategis Instansi Pemerintah. Ayat (5) Dalam rangka penyusunan kebutuhan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mempertimbangkan dinamika/perkembangan organisasi Kementerian/Lembaga.

Mari kita cermati Pasal 6 PP 11/2017, diuraikan dalam ayat (1) Analisis Jabatan dan analisis beban kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dilakukan oleh Instansi Pemerintah mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh Menteri (dalam hal ini MenPAN-RB). Ayat (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman pelaksanaan analisis Jabatan dan analisis beban kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri (MenPAN-RB).

Selanjutnya Pasal 7 menjelaskan tentang; Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi kebutuhan jumlah dan jenis: a. JA; b. JF; dan c. JPT. Pasal 8 Rincian kebutuhan PNS setiap tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) disusun berdasarkan: a. hasil analisis Jabatan dan hasil analisis beban kerja; b. peta Jabatan di masing-masing unit organisasi yang menggambarkan ketersediaan dan jumlah kebutuhan PNS untuk setiap jenjang Jabatan; dan c. memperhatikan kondisi geografis daerah, jumlah penduduk, dan rasio alokasi anggaran belanja pegawai. Pasal 9 ayat (1) Hasil penyusunan kebutuhan PNS 5 (lima) tahunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) disampaikan oleh PPK Instansi Pemerintah kepada Menteri dan Kepala BKN dengan melampirkan dokumen rencana strategis Instansi Pemerintah. Ayat (2) Rincian penyusunan kebutuhan PNS setiap tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) untuk penetapan kebutuhan PNS tahun berikutnya disampaikan oleh PPK Instansi Pemerintah kepada Menteri dan Kepala BKN paling lambat akhir bulan Maret tahun sebelumnya.

Ayat (3) Dalam hal terjadi perubahan rencana anggaran tahun berikutnya yang mengakibatkan perubahan dalam perencanaan kebutuhan PNS, penyampaian rincian penyusunan kebutuhan PNS setiap tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dilakukan paling lambat akhir bulan April tahun sebelumnya. PP 11/2017 tersebut, sudah cukup lengkap sebagai dasar Kementerian terkait untuk melakukan penyederhaan birokrasi. Mungkin yang masih diperlukan pedoman teknis yang perlu dikeluarkan oleh MenPAN-RB, dan atau BKN, untuk mempermudah Kementerian, LPNK, dan Pemda untuk penyesuaian sebagaimana perintah Presiden Jokowi.

Adapun PP lain yang sudah diterbitkan antara lain PP Nomor 70 Tahun 2015, Tentang JKK, dan JKM bagi Pegawai ASN; PP Nomor 49 Tahun 2018 Tantang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja; PP Nomor 30 tahun 2019, Tentang Penilaian Kinerja Pegawai negeri Sipil; BKN, Peraturan BKN RI Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Pedoman Tata Cara dan Pelaksanaan Pengukuran Indeks Profesionalitas ASN. Aturan-aturan lain yang belum rampung, masih dapat menggunakan Pasal 138 yang menyatakan: Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai kode etik dan penyelesaian pelanggaran terhadap kode etik bagi jabatan fungsional tertentu dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Dan Pasal 139 yang menyatakan : Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang Undang ini.

SIMPULAN

1. Perjalanan birokrasi di Indonesia sangatlah panjang. Mulai zaman Pemerintahan Belanda, diwariskan kepada Pemerintah Indonesia dengan model Max Weber (Weberian).
2. Semangat Revitalisasi Birokrasi dengan tema Reformasi Birokrasi, sudah sejak 10 tahun yang lalu diwacanakan. Sebagai bentuk imbas globalisasi yang dibawakana oleh Pemerintahan Margareth Thatcher, dengan melakukan gerakan memangkas birokrasi.
3. UU ASN lahir tahun 2014, dengan semangat Reformasi Birokrasi. ASN dituntut punya kompetensi tinggi, profesional, berintegritas, netral, tidak berpolitik, dan melawan korupsi, kolusi dan neopotisme. Disamping perlu dilakukannya penyederhanaan struktur birokrasi.
4. Lima tahun UU ASN berjalan, perampingan atau penyederhanaan birokrasi dimaksud tidak bergerak. Kalaupun bergerak hanya lebih bersifat dipermukaan saja. Birokrasi masih tetap gemuk, rentang kendali yang panjang, dan masih menggunakan biaya yang besar. Belum efektif dan efisien.
5. Presiden Jokowi dalam Kabinet Indonesia Maju, sudah sampai pada keputusan final, agar memendek mata rantai birokrasi. Struktur birokrasi dipotong separuhnya. Dari empat jenjang eselonering jabatan, hanya dibenarkan dua jenjang struktural, dan selebihnya pada jabatan administrasi dan fungsional. Hal ini sesuai dengan perintah UU ASN.
6. Secara teknis pelaksanaan, pemangkasan birokrasi tidaklah sulit. Yang penting bagi ASN harus diberikan kepastian bahwa hak normatifnya, tunjangan, jenjang karir dan keangkatannya tidak terhambat.
7. Kendala utama, adalah pada para birokrat yang memang sudah pada tidak punya potensi untuk berkembang, bersaing, dan kemampuan profesional sudah mandeg. Harus dicarikan jalan keluar yang terhormat. Jika tidak akan dapat menjadi krikil di sepatu. *Golden Shake Hand* mungkin alternatif yang bijak, bagi yang berkeinginan
8. Perangkat UU ASN sudah ada dan berjalan 5 tahun. Presiden Jokowi sudah memberikan instruksi tegas untuk dilaksanakan penyederhanaan birokrasi. Bentuk penyederhanaannya sudah jelas yaitu lapisan birokrasi dipangkas sampai setengahnya. Dari 4 tangga jabatan, hanya tinggal 2 tangga jabatan. Selebihnya di *blended* dalam jabatan fungsional. Sudah saatnya para birokrat dan seluruh birokrasi pemerintah pusat dan daerah, melakukan relaksasi, dengan mendukungnya sepenuh hati, untuk kepentingan yang lebih besar yaitu birokrasi yang kecil dan kuat untuk menuju masyarakat sejahtera dengan cara yang efektif dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

- Andhi Kurniawan. (2019). *Pemangkasan Birokrasi dan Desain Organisasi yang Profesional* –detikNews.
- BKN, Peraturan BKN RI Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Pedoman Tata Cara dan Pelaksanaan Pengukuran Indeks Profesionalitas ASN.
- Peter Bridgman & Glyn Davis. (2004). *The Australian Policy Handbook*. Crowanest: Allen and Unwin.
- PP Nomor 70 Tahun 2015, Tentang JKK, dan JKM bagi Pegawai ASN
- PP Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara
- PP Nomor 49 Tahun 2018 Tantang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- PP Nomor 30 tahun 2019, Tentang Penilaian Kinerja Pegawai negeri Sipil.
- Rose Susan- Ackerman. (2001). *Korupsi dan Pemerintahan*. Jakarta: Pustaka Sinar harapan.
- Rose Susan–Ackerman. (2010). *Korupsi dan Pemerintahan Sebab, Akibat dan Reformasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Osborne David, Plastrik Peter. (2001). *Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. (Edisi Revisi). Jakarta: Penerbit PPM.
- Osborne David, Gaebler Ted. (2003). *Mewirausahakan Birokrasi*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Situmorang, H. Chazali. (2016). *Kebijakan Publik (Teori Analisis, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan)*. Depok: SSDI, P5M.
- Situmorang Chazali H. (2013). *Mutu Pekerja Sosial di Era Otonomi Daerah*. Depok: Cinta Indonesia.
- Situmorang, H. Chazali (2016). *Kebijakan Publik (Teori Analisis, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan)*. Jakarta: SSDI
- UU Nomor 5 tahun 2014, Tentang Aparatur Sipil negara