

## Analisis Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah

Rusliandy<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Sekolah Pascasarjana, Universitas Djuanda, Indonesia

### Abstract

*The purpose of this study is to analyze the policy of simplifying the bureaucracy for local governments including the analysis of organizational transformation, transformation of positions and transformation of performance management. The research method used is descriptive qualitative. The results show that the implementation of bureaucratic simplification is faced with several things: (1) organizational design has not been designed to accommodate the performance of functional positions (2) functional position management is not yet professional in some coaching agencies, types of functional positions that are not yet available, competency gaps, and patterns of relationship governance. not optimal work. (3) individual performance appraisal has not been aligned with organizational performance. Strategies that must be carried out to support the effectiveness of bureaucratic simplification include: (1) adopting the professional bureaucracy model by improving the weaknesses of PP 18 of 2016. (2) developing the competence of functional officials, as well as improving the quality of functional office management, (3) Creating management policies performance that can measure individual performance appraisals in line with organizational performance, and leads to high-performing organizations.*

**Keywords:** *bureaucracy, local government, policy, simplification*

### Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis kebijakan penyederhanaan birokrasi bagi pemerintah daerah meliputi analisis transformasi organisasi, transformasi jabatan dan transformasi manajemen kinerja. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan kajian kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan penyederhanaan birokrasi dihadapkan pada beberapa hal, desain organisasi belum didesain untuk mengakomodir kinerja jabatan fungsional, manajemen jabatan fungsional belum profesional pada sebagian instansi pembina, jenis jabatan fungsional yang belum tersedia, gap kompetensi, serta pola tata hubungan kerja yang belum maksimal, penilaian kinerja individu belum selaras dengan kinerja organisasi. Strategi yang harus dilakukan untuk mendukung efektifitas penyederhanaan birokrasi meliputi: mengadopsi model *the professional bureaucracy* dengan memperbaiki kelemahan-kelemahan PP 18 Tahun 2016, pengembangan kompetensi pejabat fungsional, serta meningkatkan kualitas tatakelola jabatan fungsional, menciptakan kebijakan manajemen kinerja yang dapat mengukur penilaian kinerja individu selaras dengan kinerja organisasi, serta mengarah pada organisasi berkinerja tinggi.

**Kata kunci:** birokrasi, kebijakan, penyederhanaan, pemerintah daerah

---

\* rusliandy1980@gmail.com

## PENDAHULUAN

Pemerintah telah berkomitmen dan konsisten untuk melakukan reformasi birokrasi melalui penyederhanaan birokrasi baik di instansi pusat maupun di instansi daerah. Ruang lingkup penyederhanaan birokrasi dilakukan melalui transformasi organisasi, transformasi jabatan dan transformasi manajemen kinerja. Bagi pemerintah daerah, kondisi ini tentunya menciptakan berbagai tantangan dan permasalahan yang harus segera ditindaklanjuti baik oleh Pemerintah maupun pemerintah daerah.

Birokrasi merupakan mesin turbin penyelenggara pemerintah RI. Model kewirausahaan birokrasi David Osborne, 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 (Situmorang, 2021).

Penyederhanaan dalam tubuh birokrasi menjadi salah satu fokus dari 5 (lima) program prioritas Kabinet Indonesia Maju di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo dan Ma'ruf Amin dan sebagai mandat presiden yang merupakan *eksekutif*

*order* yang harus dilaksanakan. “Penyederhanaan birokrasi harus terus kita lakukan besar-besaran, Investasi untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan (Bramantyo & Mardjoeki, 2020).

Tantangan tersebut diantaranya pejabat pengawas kaget harus menjadi pejabat fungsional, dan cemas dengan kekhawatiran menurunnya tunjangan atau *tax home pay*. Di sisi lain pola tata kerja dan tata laksana juga menjadi pertanyaan, dikarenakan selama ini struktur organisasi memberikan kewenangan pada pejabat struktural untuk melakukan tugas-tugas manajerial, sementara pemangku jabatan fungsional dianggap lemah dan belum memiliki peran strategis dalam organisasi.

Kebijakan penyederhanaan birokrasi bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kinerja organisasi publik, yang selama ini banyak dikeluhkan oleh masyarakat. Pelayanan publik selama ini dianggap terlalu birokratis dan rentang komando yang panjang yaitu 3 layer dalam suatu Badan/Dinas di daerah. Kinerja organisasi publik juga banyak dikeluhkan, bahkan banyak standar pelayanan minimal (SPM) yang tidak dapat tercapai oleh organisasi publik.

Menurut Miftah Toha (Haryanto, 2007) agar kualitas pelayanan publik menjadi lebih baik maka birokrasi harus mengubah posisi dan peran yang selama ini dimainkan. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, berpendekatan kekuasaan dan monolog berubah fleksibel, kolaboratis dan dialogis serta dari ciri-ciri yang sloganistik menuju cara kerja yang realistis pragmatis. Proses pemberdayaan masyarakat perlu ditingkatkan menjalin kolaborasi dan kemitraan dengan masyarakat. Peran organisasi swasta dan lembaga swadaya masyarakat jangan diremehkan. Tampaknya ada gejala bahwa proses inovasi masyarakat lebih cepat dimulai dari pihak swasta ketimbang dari organisasi birokrasi publik.

Penelitian ini mencoba menganalisa kebijakan penyederhanaan birokrasi yang difokuskan pada 3 hal yaitu analisis transformasi organisasi, analisis transformasi jabatan, dan analisis transformasi manajemen kinerja. Lokus analisis difokuskan pada pemerintahan daerah, mengingat pada level pemerintah daerah memiliki dinamika yang lebih kompleks dan langsung bersentuhan dengan masyarakat, dibandingkan pada Pemerintah Pusat.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian adalah pendekatan deskriptif dengan kajian kepustakaan. Dengan metode ini, penulis menginterpretasikan segala data dan peristiwa yang ada untuk mengonstruksi makna-makna yang dibutuhkan dalam memahami dan menjawab permasalahan penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian ini dengan bahan-bahan informasi yang dilakukan dengan menginventarisasi peraturan pemerintah PP 84 Tahun 2000, PP 18 Tahun 2016, PP 41 Tahun 2007 dan PP 8 Tahun 2003 dan meneliti bahan pustaka (tulisan dan hasil penelitian yang relevan), dan sumber-sumber bahan lainnya (laporan dan paparan) yang ada relevansinya dengan isu dalam penelitian.

Adapun analisis data yang digunakan analisis kebijakan terhadap transformasi organisasi, transformasi jabatan dan transformasi manajemen kinerja.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Konsep Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi

Presiden telah menetapkan dan memerintahkan pelaksanaan reformasi birokrasi agar lembaga/organisasi Pemerintah baik pusat maupun daerah

semakin sederhana, semakin simpel dan semakin lincah. Perintah tersebut diterjemahkan oleh Kementerian PAN dan RB dengan ruang lingkup sebagai berikut: (1) Transformasi Organisasi meliputi penyederhanaan kelembagaan atau struktur organisasi pemerintah daerah menjadi 2 level, serta perampingan jabatan administrasi dengan kriteria tertentu dan memperhatikan sifat tugas dari jabatan tersebut. (2) Transformasi Jabatan meliputi pengalihan jabatan administrasi ke jabatan fungsional, pengembangan jabatan fungsional dan penyetaraan penghasilan. (3) transformasi manajemen kinerja meliputi pengembangan sistem kerja berbasis digital dan penyempurnaan mekanisme kerja serta proses bisnis birokrasi yang berorientasi pada percepatan pengambilan keputusan dan perbaikan pelayanan publik (Kementerian PPN/Bappenas, 2017).

Dalam transformasi jabatan di daerah, jabatan yang disederhanakan adalah jabatan pengawas pada Dinas/Badan, jabatan pengawas pada sekretariat daerah, dan jabatan pengawas pada UPTD Dinas/Badan. Namun masih terdapat 4 kriteria jabatan pada pemerintah daerah yang tetap dipertahankan dalam jabatan struktural (Administrator dan pengawas)

diantaranya adalah: a. Kewenangan otorisasi yang bersifat atributif diantaranya: (1) administrator pada Sekretariat Daerah, Badan/Dinas/Sekretariat DPRD/Inspektorat; (2) Sub Bagian Tata Usaha atau sebutan lain pada Sekretariat Daerah, Dinas/Badan/Sekretariat DPRD/Inspektorat; b. Kepala satuan kerja yang memiliki kewenangan berbasis kewilayahan diantaranya Camat, Lurah, para Kasi dan kasubag pada kecamatan, sekretaris kelurahan dan para kasi pada Kelurahan; c. Satuan kerja pelaksana teknis atau mandiri diantaranya kepala UPTD pada Dinas/Badan, Kasubag Tata Usaha pada UPTD Dinas/Badan; d. Kepala unit kerja pengadaan barang/jasa.

Pada akhir Tahun 2021, Pemerintah daerah di Indonesia telah melakukan perubahan struktur organisasi dan pengalihan jabatan administrasi (administrator dan Pengawas) ke jabatan fungsional. Pemangku Jabatan fungsional yang berasal dari jabatan administrator diberi tugas tambahan sebagai koordinator, sedangkan pemangku jabatan fungsional yang berasal dari jabatan pengawas diberi tugas sebagai sub koordinator. Salah satu permasalahan yang muncul pada awal pelaksanaan pengalihan jabatan administrasi ke

jabatan fungsional diantaranya adalah belum terbangunnya tata kerja dan tata laksana dalam pelaksanaan tugas dan fungsi.

### **Analisis Kebijakan Transformasi Organisasi**

Sejak implementasi otonomi daerah tahun 1999, transformasi kelembagaan pemerintah daerah telah mengalami beberapa perubahan kebijakan kelembagaan. *Pertama*, melalui PP 84 Tahun 2000, daerah diberikan kewenangan yang luas dalam pembentukan organisasi perangkat daerah. *Kedua*, PP 8 Tahun 2003 mengatur adanya pembatasan kelembagaan perangkat daerah. *Ketiga*, PP 41 Tahun 2007 diberikan keleluasaan, namun ada batasan jumlah. *Keempat*, PP 18 Tahun 2016 mengatur bahwa prinsipnya 1 urusan pemerintahan dilaksanakan oleh 1 perangkat daerah. Namun sebelum pembentukan perangkat daerah, terlebih dahulu dilakukan *scoring* urusan pemerintahan setiap daerah yang akan menentukan besaran perangkat daerah.

Berbagai fenomena yang sering muncul di bidang kelembagaan pemerintah daerah selama ini adalah: (1) kepala daerah berupaya mengembangkan organisasi perangkat

daerah (OPD) dalam rangka menampung tim sukses yang telah berjasa pada saat pilkada. (2) Masing-masing Kementerian atau lembaga berupaya mengamankan pembentukan kelembagaan pada sejumlah regulasi (undang-undang, peraturan pemerintah, Peraturan Menteri) yang diusungnya. Dampaknya jumlah perangkat daerah melebihi batasan kuota yang ditetapkan dalam satu regulasi. (3) adanya kemungkinan duplikasi fungsi. (4) OPD yang dirumuskan telah menciptakan kesenjangan beban kerja antar jabatan dalam eselon yang sama dan antar PD. Hal ini dikarenakan instrument pembentukan PD hanya menggunakan pendekatan fungsi atau urusan tanpa memperhatikan analisa jabatan dan analisa beban kerja. Diperparah dengan penetapan *eselonering* suatu jabatan yang diseragamkan, bukan berdasarkan dari hasil evaluasi jabatan.

Kebijakan perubahan kelembagaan perangkat daerah, selalu berimplikasi negatif terhadap: *Pertama*, aspek kepegawaian. Pegawai sering dirugikan dengan adanya perubahan penataan kelembagaan misalnya implementasi PP 18 Tahun 2016 mengakibatkan hilangnya UPT pada Dinas Pendidikan dan Pengalihan dari jabatan struktural (pengawas) menjadi

jabatan fungsional yang diberi tugas tambahan pada UPT Puskesmas Dinas Kesehatan. Hal ini berakibat banyaknya pemangku jabatan pengawas beralih menjadi jabatan pelaksana (non job). Kerugian juga dialami oleh Direktur RSUD yang semula struktural menjadi fungsional, kemudian pada revisi PP 18 Tahun 2016 dikembalikan lagi menjadi struktural. Terdapat Direktur RSUD tipe B yang tidak lagi bisa mengikuti seleksi JPT Pratama Direktur RSUD dikarenakan usia yang telah lebih dari 56 tahun. Begitupun dengan penyederhanaan birokrasi dimana banyak pejabat pengawas dengan pangkat Pembina atau golongan ruang IV.a namun hanya bisa disetarakan dalam jabatan fungsional jenjang muda (Pasal 8 PermenPAN dan RB 18 Tahun 2019).

*Kedua*, aspek keuangan, dimana seringkali penataan kelembagaan berakibat meningkatnya alokasi anggaran untuk tunjangan jabatan. Pada pelaksanaan penyederhanaan birokrasi dampak yang akan dirasakan adalah meningkatnya alokasi anggaran untuk tunjangan jabatan fungsional. *Ketiga*, aspek tatalaksana dan tatakerja organisasi. Selama ini terdapat beberapa perangkat daerah yang telah berjalan pengembangan jabatan fungsionalnya, misalnya pada inspektorat (keberadaan

auditor dan pejabat pengawas urusan pemerintahan daerah/P2UPD) dan badan perencanaan pembangunan daerah (perencana). Tatakerja dan tatalaksana pada perangkat daerah tersebut telah berjalan sebelum implementasi PP 18 Tahun 2016. Sementara pada perangkat daerah lain seringkali pemangku jabatan fungsional disetarakan dengan jabatan pelaksana tanpa ada tatalaksana dan tatakerja yang jelas. Hal ini menjadi kendala utama pada pelaksanaan tugas dan fungsi pasca implementasi penyederhanaan birokrasi. *Keempat*, aspek kualitas pelayanan publik. Penataan kelembagaan seyogyanya menciptakan kejelasan tugas dan fungsi dari masing-masing perangkat daerah, serta diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun prakteknya seringkali menciptakan duplikasi atau adanya irisan kewenangan antara perangkat daerah satu dengan lainnya.

Pelaksanaan transformasi organisasi dalam penyederhanaan birokrasi pada pemerintah daerah di tahun 2021 hanya melakukan pemangkasan jenjang eselon menjadi 2 layer, sehingga struktur organisasi pada perangkat daerah menjadi kepala perangkat daerah (Sekretaris Daerah beserta para asisten/Kepala Dinas/Kepala Badan/Sekretaris DPRD)

dan jabatan administrator (Sekretaris/Kepala Bidang/Kepala Bagian pada Setda dan Sekretariat DPRD), serta jabatan pengawas pada sekretariat perangkat daerah (Kasubag Program/Kasubag Umum dan Kepegawaian/Kasubag Keuangan). Selebihnya jabatan pengawas (Kasi/Kasubid/Kasubag) dihilangkan dan menjadi koordinator jabatan fungsional.

Transformasi organisasi sebagaimana dikemukakan diatas sungguh sangat sederhana, padahal organisasi publik seharusnya dibangun sesuai dengan visi serta misi yang hendak dicapai, kondisi lingkungan baik internal maupun eksternal yang mengelilinginya, sifat pelayanan yang diberikan atau dihasilkan, teknologi yang dipergunakan dalam pelayanan serta tuntutan perkembangan masyarakat atau kelompok sasarannya (Tachjan, 2006). Transformasi organisasi dalam penyederhanaan birokrasi masih kental dengan ketentuan yang diatur dalam PP 18 Tahun 2016. Padahal PP tersebut banyak mengandung sejumlah kelemahan diantaranya (1) tidak memberikan kebebasan ruang gerak bagi daerah untuk berinovasi dalam pembentukan organisasi, saat ini perumpunan, susunan organisasi, dan Nomenklatur

sudah dikunci dalam PP beserta Peraturan Menteri terkait. (2) spesialisasi/pembagian kerja antar perangkat daerah didasarkan pada urusan pemerintahan sehingga berimplikasi munculnya kesenjangan beban kerja (Rusliandy, 2016).

Kondisi transformasi organisasi sebagaimana diatas, pada akhirnya menciptakan permasalahan kelembagaan diantaranya: (1) Desain organisasi yang dikembangkan saat ini belum didesain untuk mengakomodasi kinerja jabatan fungsional. (2) Desain organisasi dibangun masih dengan perspektif struktur yang kaku, *managerial style*, lebih fokus pada pembentukan kotak-kotak struktural tanpa melihat kebutuhan fungsional.

### **Analisis Kebijakan Transformasi Jabatan**

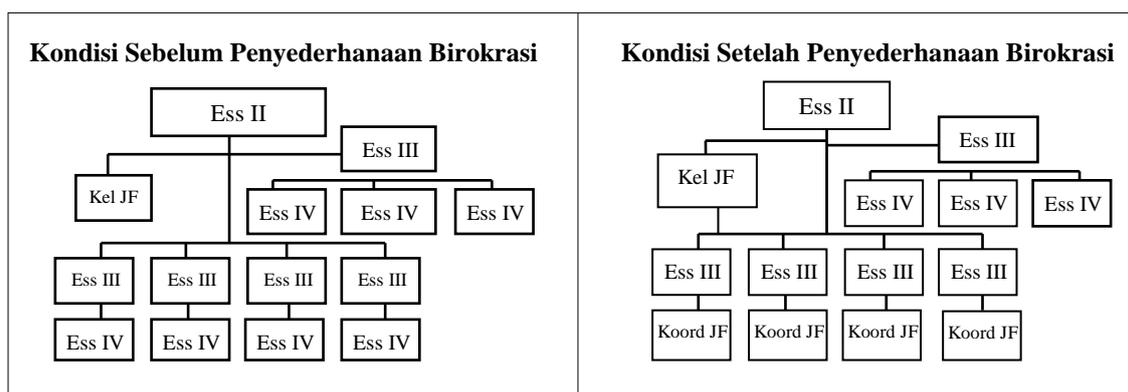
Tipologi Jabatan dalam organisasi dikategorikan menjadi 5 (Henry, 1979) yaitu : (1) *Strategic Apex*, yaitu pimpinan tertinggi dalam suatu organisasi yang memiliki tanggung jawab secara keseluruhan terhadap organisasi untuk memastikan organisasi mencapai visi, misi dan tujuan secara efektif. Pada level pemerintah daerah *strategic apex* adalah Kepala Dinas/Badan atau Sekretaris

DPRD/Sekretaris Daerah (2) *Middle Line*, yaitu penghubung antara *strategic apex* dan *operating core*. Pada level pemerintah daerah adalah kepala bidang atau kepala bagian. (3) *Techno Structure*, adalah bagian dari organisasi yang berperan sebagai analis yang merancang, merencanakan dan melatih orang untuk menjalankan *operating core* dari organisasi, namun mereka tidak melakukannya secara langsung. Pada level pemerintah daerah, mereka adalah pemangku jabatan fungsional. (4) *Support Staff*, adalah bagian dari organisasi yang relatif mandiri dan berfungsi sebagai support secara tidak langsung terhadap kehidupan organisasi. (5) *Operating Core*, yaitu mereka yang melakukan tugas pokok pada organisasi dan terkait langsung dengan produk atau pelayanan dari organisasi.

Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi, konsep Mitzberg tersebut akan berubah dimana orang-orang yang biasanya sebagai *techno structure* berubah menjadi *operating core*. Hal ini bukan hal yang baru, karena sebelumnya telah dipraktekkan *techno structure* sebagai *strategic apex* pada kasus direktur RSUD versi PP 18 Tahun 2016, atau studi kasus pada Inspektorat dimana jabatan pengawas (*operating core*) dibawah Inspektur Pembantu

(*Middle line*) dihapus dan berubah menjadi didukung oleh *techno structure* (para jabatan fungsional). Terlepas dari perubahan konsep tersebut, terdapat beberapa tantangan yang harus dihadapi ketika adanya perubahan *techno structure* menjadi *operating core* pada pemerintah daerah, yaitu: (1) tatakerja dan tatalaksana organisasi yang belum terbiasa mengoptimalkan pemangku jabatan fungsional bertindak sebagai *operating core* atau pelayanan langsung kepada masyarakat, (2) pemangku jabatan fungsional yang diberi tugas tambahan sebagai koordinator akan banyak disibukan dengan tugas-tugas manajerial.

Kementerian PAN RB telah menerbitkan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 13 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Pengembangan Jabatan Fungsional ASN bertujuan untuk mendorong semangat penyederhanaan birokrasi birokrasi yang singkat dan sederhana diharapkan tidak hanya berdampak positif bagi masyarakat, tetapi juga akan mempermudah proses izin usaha dan investasi khususnya di pemerintah daerah (Marthalina, 2021).



**Gambar 1.**  
**Struktur Organisasi Pasca Penyederhanaan Organisasi**

Permasalahan yang muncul dalam transformasi jabatan penyederhanaan birokrasi pada pemerintah daerah dapat dikelompokkan menjadi 3 yaitu: *Pertama*, Permasalahan Manajemen atau pengelolaan jabatan fungsional yang dapat diidentifikasi: (1) Manajemen jabatan fungsional saat ini belum dilaksanakan secara professional, sehingga belum mampu menghasilkan sosok jabatan fungsional yang *qualified* sesuai tuntutan tugas dan fungsinya. Masih banyak instansi Pembina jabatan fungsional yang belum melakukan manajemen secara professional. (2) Jenis jabatan fungsional di beberapa Dinas/Badan belum ada atau tidak lengkap. Pejabat pengawas untuk memilih jabatan fungsional, yang pada akhirnya jika salah memilih akan kesulitan mengumpulkan angka kredit untuk pengembangan karirnya. (3) Pengelolaan dan Pembinaan Jabatan Fungsional belum merata, bahkan ada

yang abai. Instansi Pembina (Kementerian/Lembaga) belum merata untuk serius dan professional dalam melakukan pembinaan dan pengelolaan jabatan fungsional. (4) Manajemen kinerja jabatan fungsional dalam unit menjadi salah satu kunci pemanfaatan jabatan fungsional dalam organisasi. Perlu ada beberapa penambahan butir kegiatan khusus bagi yang diberi tugas tambahan sebagai koordinator yang dapat diperhitungkan mendapatkan angka kredit. (5) Seleksi pengalihan jabatan pengawas ke jabatan fungsional tidak seketat pengangkatan jabatan fungsional pada jalur regular atau biasanya, sehingga transformasi jabatan sering mengabaikan standar kompetensi minimal yang akan beralih ke fungsional.

*Kedua*, Permasalahan pada pegawai yang akan dialihkan sebagai pemangku jabatan fungsional yang dapat diidentifikasi sebagai berikut (1)

*Mindset* atau pandangan PNS yang masih melihat jabatan fungsional sebagai *second class position*. Hal ini mengakibatkan pegawai enggan berkarir sebagai pemangku jabatan fungsional (2) mantan pejabat pengawas banyak yang belum terbiasa menyusun dan mengumpulkan DUPAK. (3) gap kompetensi. Keterpaksaan pegawai beralih ke jabatan fungsional akan menimbulkan gap kompetensi (Masrully, 2021).

*Ketiga*, permasalahan dalam organisasi yang dapat diidentifikasi sebagai berikut : (1) Distribusi dan sebaran jabatan fungsional dalam organisasi disinyalir belum sepenuhnya mengikuti pendekatan fungsi yang melekat dalam design organisasi (*techno structure, operating core, supporting staf*). (2) Pola interaksi selama ini dalam organisasi cenderung berorientasi pada jabatan struktural menyebabkan terjadinya sentralisasi komando.

### **Analisis Kebijakan Transformasi Manajemen Kinerja**

Salah satu kebijakan reformasi birokrasi yang menjadi prioritas adalah memperbaiki manajemen kinerja. Hal ini dapat kita lihat dalam Grand design reformasi birokrasi 2010-2025, bahwa

tujuan akhir reformasi birokrasi 2015-2019 yaitu birokrasi pemerintahan yang berbasis kinerja atau *performance base bureaucracy* (Bappenas, 2017). Namun rupanya di akhir tahun 2019 tujuan tersebut belum terwujud. Pada tahun 2019 baru lahir PP 30 Tahun 2019 yang mencoba membuat konsep 360 derajat dalam penilaian kinerja ASN.

Manajemen kinerja ASN saat ini belum menemukan model yang ideal, saat ini masih dihadapkan pada sejumlah permasalahan diantaranya: *pertama*, penilaian kinerja pegawai atau individu tidak selaras dengan kinerja organisasi. Kinerja pegawai cenderung tinggi atau baik, sementara kinerja organisasi tidak selaras (Waluyo, 2019).

*Kedua*, ketidaksiapan para manajer yang tidak cakap dalam implementasi manajemen kinerja pada lingkungannya. Sering asumsi-asumsi atau mitos terjadi diantaranya nilai jangan terlalu tinggi, nilai bawahan tidak boleh lebih tinggi, bahkan adakala persepsi kalau mau naik pangkat baru naikkan nilainya (Junjuna, 2020). Nilai pejabat pengawas/administrator atau bawahan/pelaksana adalah pelaksana (staf kepercayaan pejabat penilai). Pejabat penilai hanya melakukan koreksi atas konsep penilaian yang dibuat.

*Ketiga*, lemahnya sistem manajemen kinerja. Banyak berbagai pemerintah daerah yang mencoba mengembangkan aplikasi dengan memanfaatkan teknologi informasi untuk manajemen kinerja, namun dalam praktek yang tertuang dalam aplikasi tidak menjadi jaminan kinerja pegawai baik dalam praktek. Dari aspek regulasi, penilaian kinerja pegawai telah mengalami beberap kali perubahan dan memiliki sejumlah kelemahan diantaranya (1) PP 10 Tahun 1979 dalam pelaksanaan penilaian kinerja menggunakan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Kelemahan regulasi ini diantaranya penilaian kinerja lebih mengutamakan perilaku, DP3 dianggap tidak mampu menciptakan aparatur yang profesional, nilai-nilai dalam DP3 terlalu abstrak jika diukur secara kuantitatif, sering terjadi bias dalam penilaian yang diakibatkan subjektivitas (BKPP, 2016). (2) PP 46 Tahun 2011 lahir dengan mengenalkan sasaran kinerja pegawai (SKP) disamping penilaian perilaku kerja. Regulasi ini ada perbaikan dibanding PP 10 Tahun 1979, namun lagi-lagi belum dapat menjamin kinerja pegawai secara linier mendongkrak kinerja organisasi. (3) kelemahan PP 46 Tahun 2011 akhirnya melahirkan regulasi PP 30 Tahun 2019. Penilaian

kinerja dilakukan secara 360 derajat dan meliputi perencanaan kinerja, pelaksanaan rencana kerja, penilaian kinerja, tindak lanjut serta sisten informasi kinerja PNS.

### **Sisi Positif Penyederhanaan Birokrasi**

Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi memiliki sejumlah sisi positif bagi pemerintah daerah yang dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) Kompetensi dan Profesionalitas pegawai. Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau ASN akan lebih profesional, dikarenakan manajemen jabatan fungsional lebih mengedepankan kompetensi. Hal ini dimulai dari pengembangan profesi, pengembangan kompetensi, kinerja. Begitupun untuk kenaikan jenjang jabatan dilakukan uji kompetensi terlebih dahulu. Hal ini akan menciptakan pemangku jabatan fungsional yang memiliki kompetensi sesuai jenjang jabatan. (2) kinerja pemangku jabatan fungsional lebih terukur dan berbasis evidence. (3) Pola Mutasi dan Pengembangan Karier linier dengan Kompetensinya. Selama ini pola mutasi atau pola karier pegawai pada pemerintah daerah sering mengabaikan syarat jabatan yang meliputi syarat kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang harus dimiliki. Dengan penyederhanaan birokrasi dapat

membatasi ruang lingkup mutasi pegawai oleh pemerintah daerah. (4) Perubahan budaya kerja ASN.

Dengan beralih ke jabatan fungsional, pegawai mulai berupaya mengumpulkan angka kredit sebagai upaya pengembangan kompetensi dan pengembangan karier yang bersangkutan. (5) Kekhawatiran ASN yang tidak kompeten dalam pengembangan karier kedepannya. Hal ini berdampak positif bagi organisasi, karena memicu dan mendorong pegawai untuk meningkatkan kompetensinya agar dapat berkembang kariernya. Hal ini juga akan memudahkan implementasi sistem merit.

Bagi PNS atau pegawai sendiri, penyederhanaan birokrasi memberikan sejumlah keuntungan diantaranya : (1) usia pensiun bertambah. Bagi pejabat administrator yang menjelang usia 58 dan pada saat pengalihan jabatan fungsional ke jenjang Madya akan menambah usia pensiun menjadi 60 tahun. Begitupun yang mampu beralih ke jenjang utama dapat sampai dengan usia 65 tahun. (2) Metode pengalihan jabatan melalui penyetaraan bukan pengangkatan pertama (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik, 2019). Hal ini memberikan keuntungan bagi pegawai, karena jika

menggunakan metode pengangkatan pertama persyaratan dan seleksi cukup ketat sehingga belum tentu lulus dan menjadi pejabat fungsional. (3) Bagi pejabat pengawas yang sebelumnya pernah menduduki pemangku jabatan fungsional, dapat dilakukan pengaktifan kembali kedalam jabatan fungsional sebelumnya. (4) kelas jabatan akan sama atau mendekati dengan jabatan sebelumnya.

### **Sisi Negatif Penyederhanaan Birokrasi**

Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi juga memiliki sisi negatif yang dapat kita identifikasi sebagai berikut : (1) Efektifitas ASN sebagai pemangku Jabatan Fungsional. Jika dilakukan seleksi/uji kompetensi secara ketat, maka akan banyak pejabat pengawas atau administrator yang tidak lulus masuk dalam jabatan fungsional. Sehingga ada potensi jabatan fungsional tidak mampu melaksanakan tugas secara maksimal dan tidak mampu mengumpulkan angka kredit. Sebagai pengalaman praktis dapat kita lihat pada PNS yang diangkat sebagai pemangku jabatan fungsional polisi pamong praja (Pol PP), dimana banyak yang tidak mampu mengumpulkan angka kredit, dan kepangkatan terhambat. (2) Di

daerah masih ada pejabat pengawas yang latar belakang pendidikannya masih Diploma III, sehingga hanya dimungkinkan penyetaraan ke jabatan fungsional terampil atau keterampilan. (3) Pengembangan karier jabatan fungsional dibatasi formasi. Pada perangkat daerah tertentu, jenjang jabatan fungsional sangat terbatas untuk tingkatan madya, dan kondisi ini akan menghambat karier pemangku jabatan fungsional. Sehingga upaya penetapan formasi harus obyektif dan memperhatikan pengembangan karier jabatan fungsional. (4) Pola Mutasi pemangku jabatan fungsional akan sangat terbatas. Dari 222 jenis jabatan fungsional atau lebih menjadi 27 rumpun (rumpun kesehatan, rumpun pendidikan, rumpun social, rumpun komputer). Kondisi ini menuntut Pemerintah untuk terus mengembangkan jabatan fungsional dan mengupdate rumpun jabatan fungsional.

### **Rekomendasi untuk Mendukung Efektifitas Penyederhanaan Birokrasi Rekomendasi Transformasi Organisasi**

Sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, konsep birokrasi yang ideal menurut Max Weber mulai ditinggalkan. Konsep

tersebut menuai banyak kritik diantaranya membuat keahlian, kompetensi dan keterampilan yang dimiliki jabatan fungsional tidak terlihat secara maksimal (LAN RI, 2018). Mintzberg mengenalkan 5 model struktur organisasi yaitu: (1) *The simple structure*, yaitu bersifat sederhana untuk organisasi berukuran kecil. (2) *The Machine Bureaucracy*, struktur ini menekankan *division of labour* baik vertikal, horizontal, lini atau staf. Bentuk organisasi yang rapi, fungsi-fungsi terspealisasi, prosedur kerja yang formal, serta berstandar pada kewenangan formal dari posisi struktural. (3) *The Professional Bureaucracy*, menekankan kewenangan yang bersumber pada profesionalisme, struktur terdesentralisasi baik secara vertikal maupun horizontal. (4) *The divisionalized form*. Struktur berbentuk departementasi dengan pemisahan tugas antar divisi. Divisi diberi kewenangan menjalankan teknis operasional mereka sendiri. (5) *adhocracy*. Struktur yang sangat organik, minim formalisasi, dan memungkinkan inovasi. Alur komunikasi dan pengambilan keputusan sangat flexibel dan informal.

Kelima struktur yang dikemukakan Mintzberg, model *The Professional Bureaucracy* dipandang yang paling tepat dalam

menggambarkan jabatan fungsional yang dipenuhi para profesional sebagai *operating core* dalam struktur organisasi (Pusat Inovasi Kelembagaan dan SDN LAN RI, 2018). Bentuk organisasi ke depan dinamakan *post bureaucratic organization* yang menuntut berbagai inovasi dan kreatifitas dalam pencapaian tujuan dan pemberian pelayanan publik (Heckscher & Donnellon, 1994). Organisasi publik juga harus memiliki karakteristik desentralisasi, ramping, dan jejaring kerja dengan pasar (Osborne & Gaebler, 1992), *vision and values, self managing teams, lateral coordination, informal networks, choice* dan *free intraprise* (Gifford & Elizabeth, 1993). Dengan demikian, sebaiknya Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri melakukan penataan kelembagaan pemerintah daerah sesuai dengan semangat penyederhanaan birokrasi, dan memperbaiki kelemahan-kelemahan dalam PP 18 Tahun 2016, serta merumuskan desain kelembagaan yang dapat memberikan peran kepada pemangku jabatan fungsional.

### **Rekomendasi Transformasi Jabatan**

Memperhatikan berbagai permasalahan transformasi jabatan, maka langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan oleh Pemerintah dan

pemerintah daerah adalah sebagai berikut: *Pertama*, mengatasi gap kompetensi hasil pengalihan jabatan pengawas ke jabatan fungsional, maka yang harus dilakukan adalah pelatihan kompetensi dasar jabatan fungsional, e-learning, workshop dan komunitas belajar (Masrully, 2021); *Kedua*, Instansi pembina Jabatan Fungsional atau Kementerian/Lembaga harus profesional dalam melakukan manajemen jabatan fungsional. Banyak pemangku jabatan fungsional yang membutuhkan sentuhan atau pembinaan dari instansi pembina; *Ketiga*, Kementerian agar mendorong beberapa Kementerian atau lembaga untuk membentuk dan mengembangkan jabatan fungsional di bidang urusan pemerintahan yang menjadi tugas fungsinya. Hal ini mengingat masih ada beberapa Dinas/Badan yang belum lengkap jenis jabatan fungsionalnya; *Keempat*, Pemerintah daerah segera melakukan penataan tatarerja dan tatalaksana organisasi untuk mengoptimalkan jabatan fungsional khususnya jabatan fungsional yang diberi tugas tambahan; *Kelima*, Pemangku koordinator jabatan fungsional (ex jabatan pengawas) harus pandai-pandai meluangkan waktu untuk mengumpulkan angka kredit dan meningkatkan kompetensi jabatan

fungsional. Hal ini dikarenakan sebagai koordinator akan disibukkan dengan tugas tambahan atau tugas manajerial yang seringkali tidak masuk dalam butir-butir kegiatan jabatan fungsional yang diemban.

### **Rekomendasi Transformasi Manajemen Kinerja**

Manajemen kinerja pemerintah daerah saat ini hendaknya diarahkan untuk mencapai organisasi berkinerja tinggi yang mampu beradaptasi terhadap perubahan, melakukan reaksi terhadap perubahan yang cepat, melakukan perbaikan yang berkelanjutan terhadap kemampuan intinya, mengelola pegawai sebagai aset utama, didukung dengan struktur manajemen yang terintegrasi dan terkoneksi (Waal, 2004).

Dengan demikian manajemen kinerja pegawai (PNS) harus selaras dengan kinerja organisasi. Saat ini penilaian kinerja pegawai tidak berbanding lurus dengan kinerja organisasi. Semoga dengan lahirnya PP 30 Tahun 2019 dan PermenPan dan RB 8 Tahun 2021 mampu menciptakan manajemen kinerja pegawai yang mampu mendongkrak kinerja organisasi.

Menurut penelitian (Yuningsih, 2018) penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS. Tujuannya untuk meningkatkan prestasi dan kinerja PNS. Ketentuan dalam PP No. 46/2011 memberikan ruang pembinaan PNS dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier. Prestasi kerja PNS akan dinilai berdasarkan dua unsur penilaian, yaitu: sasaran kerja pegawai (SKP) dan perilaku kerja (PK).

Untuk mewujudkan organisasi berkinerja tinggi, (Popovich, 1998) menyatakan terdapat prinsip yang harus diimplementasikan yaitu : (1) *consistent and sustained leadership*. Diperlukan pemimpin yang konsisten dan fokus pada kinerja. Para pemimpin harus satu visi, selalu komunikasi dengan anggotanya, melakukan perubahan-perubahan serta mampu memotivasi para anggotanya menuju organisasi berkinerja tinggi. (2) *Willingness to develop Performance Measures*. Pemimpin harus memiliki tekad dan kemauan untuk mengembangkan pengukuran kinerja yang dapat diaplikasikan secara praktis, mudah dan terukur. (3) *willingness to*

*Change whole organizations.* Menciptakan dan mengelola perubahan dengan baik untuk peningkatan kualitas pelayanan dan kinerja organisasi. (4) *willingness to allocate resources to continoues learning.* Untuk menciptakan pemimpin sebagaimana dikemukakan diatas, maka pemerintah daerah dalam memilih dan mengangkat pejabat harus dilakukan melalui implementasi sistem merit yang mengedepankan kualifikasi, kompetensi dan kinerja.

Manajemen PNS diantaranya a) penyusunan dan penetapan kebutuhan; b) pengadaan; c). pangkat dan jabatan; d) pengembangan karier; e) pola karier; f) promosi; g) mutasi; h). penilaian kinerja; i) penggajian dan tunjangan; j). Penghargaan; k) disiplin; l). Pemberhentian; m) jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan n) perlindungan (Bhudianto, 2017).

## KESIMPULAN

Kebijakan penyederhanaan organisasi mendorong percepatan pengembangan jabatan fungsional pada organisasi publik. Namun dalam implementasinya terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan dan ditangani diantaranya : (1) transformasi organisasi yang dilakukan menciptakan 2 hal yaitu desain organisasi belum didesain untuk

mengakomodir kinerja jabatan fungsional, serta desain organisasi masih bersifat struktur yang kaku, *managerial style*, lebih fokus pada pembentukan korak-kotak struktural tanpa melihat kebutuhan fungsional (2) transformasi jabatan dihadapkan pada masalah manajemen jabatan fungsional yang belum profesional, jenis jabatan fungsional yang belum tersedia di beberapa Dinas/Badan, seleksi pengalihan ke jabatan fungsional belum ketat sehingga memunculkan gap kompetensi, serta pola interaksi atau tata hubungan kerja yang belum memaksimalkan jabatan fungsional. (3) transformasi manajemen kinerja masih diwarnai dengan penilaian kinerja individu belum selaras dengan kinerja organisasi, dan lemahnya manajemen kinerja.

Memperhatikan permasalahan dan tantangan sebagaimana dimaksud, maka strategi yang harus dilakukan adalah: (1) Pemerintah dan pemerintah daerah dapat mengadopsi model *the professional bureaucracy* dalam tranformasi organisasi bagi pemerintah daerah dengan memperbaiki kelemahan-kelemahan PP 18 Tahun 2016. (2) transformasi jabatan ditindak lanjuti dengan pengembangan kompetensi bagi pejabat fungsional

hasil transformasi jabatan, meningkatkan kualitas tata kelola jabatan fungsional oleh instansi pembina, melakukan penataan tata kerja dan tata laksana organisasi untuk optimalisasi jabatan fungsional, Kementerian/Lembaga membentuk dan mengembangkan jabatan fungsional yang belum tersedia pada dinas/badan.

(3) Menciptakan kebijakan manajemen kinerja yang dapat mengukur penilaian kinerja individu selaras dengan kinerja organisasi. Pemerintah daerah harus memilih pemimpin organisasi yang mampu mewujudkan organisasi berkinerja tinggi. Hal ini dilakukan melalui implementasi sistem merit.

## REFERENSI

- Bhudianto, W. (2017). Manajemen Pegawai Aparatur Sipil Negara Menuju Good Governance. *Transformasi*, 1(28), 78-88.
- Bramantyo, A., & Mardjoeki. (2020). *Urgensi Penyederhanaan Birokrasi Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi*. Depok: BPSDM KUMHAM Press.
- Gifford, & Elizabeth, P. (1993). *The End of Bureaucracy & the Rise of the Intelligent Organization*, Berret-Koehler. San Francisco, CA.: Publisher, Inc.,
- Haryanto, A. T. (2007). Upaya menciptakan birokrasi yang efisien, inovatif, responsif dan akuntabel. *Jurnal Ekonomi Dan Kewirausahaan*, 7(2), 160–171.
- Heckscher, C., & Donnellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives an Organizational*. Newbury Park: CA: SAGE Publications.
- Henry, M. (1979). *The Structure of Organization*, Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.
- Junjuran, M. adi. (2020). Mendobrak kendala dan mitos penilaian kinerja PNS, dari <https://kumparan.com/adi-junjuran-mustafa/mendobrak-kendala-dan-mitos-penilaian-kinerja-pns-1ulQrGSAMP8>.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2017). *Policy Paper : Reviu Pelaksanaan Road Map Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Direktorat Aparatur Negara Deputi Bidang Politik Hukum Pertahanan dan Keamanan Kementerian PPN/Bappenas.
- Marthalina, M. (2021). Analisis Dampak Pengembangan Karir PNS Pasca Pelaksanaan Alih Jabatan Struktural ke Jabatan Fungsional. *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)*, 9(1), 42–55. <https://doi.org/10.33701/jmsda.v9i1.1716>
- Masrully. (2021). Pe-er baru Pasca Pemangkasan Birokrasi, dari <https://bandung.lan.go.id/index.php?r=post/read&id=756>.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik. *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional*.
- Popovich, M. G. (1998). *Creating High-Performance Government Organizations*. NJ: Jossey-Bass.

- Pusat Inovasi Kelembagaan dan SDA  
LAN RI. (2018). *Grand Design  
Jabatan Fungsional : Menuju  
Desain Organisasi Berbasis  
Fungsional*. Jakarta: Pusat Inovasi  
Kelembagaan & SDA.
- Rusliandy, R. (2016). Implementasi  
peraturan Pemerintah Nomor 18  
Tahun 2016 tentang Perangkat  
Daerah Dan Implikasinya  
Terhadap Kebijakan Kepegawaian  
Daerah. *Civil Service Journal*,  
10(2), 71-84.
- Situmorang, C. H. (2021). Studi  
Analisis Undang-Undang  
Aparatur Sipil Negara Menuju  
Penyederhanaan Birokrasi.  
*Populis : Jurnal Sosial Dan  
Humaniora*, 4(2), 317.  
[https://doi.org/10.47313/pjsh.v4i2  
.699](https://doi.org/10.47313/pjsh.v4i2.699)
- Tachjan. (2006). *Implementasi  
Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Waal, A. . De. (2004). *The  
Characteristics of a High  
Performance Organization*,  
*Business Strategy Series*. 8(3),  
179-185.  
[https://doi.org/10.1108/17515630  
710684178](https://doi.org/10.1108/17515630710684178)
- Waluyo. (2019). Ada kejanggalan  
dalam penilaian PNS, Kok Bisa?.  
Dari  
[https://economy.okezone.com/rea  
d/2019/12/03/320/2137347/ada-  
kejanggalan-dalam-penilaian-pns-  
kok-bisa](https://economy.okezone.com/read/2019/12/03/320/2137347/ada-kejanggalan-dalam-penilaian-pns-kok-bisa)
- Yuningsih, N. (2018). Penerapan  
Manajemen Kinerja Pegawai Di  
Instansi Pemerintah. *Jurnal  
Pengembangan Wiraswasta*,  
19(2), 141-154.  
[https://doi.org/10.33370/jpw.v19i  
2.133](https://doi.org/10.33370/jpw.v19i2.133)