

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea keempat mengatur bahwa tujuan Negara Indonesia adalah: “melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta menjaga ketertiban dunia”. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut diperlukan organisasi pemerintahan sebagai instrumen utama dalam menjalankan fungsi negara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Organisasi pemerintahan sebagai instrumen utama dalam pencapaian tujuan bernegara diartikan sebagai suatu sistem terstruktur yang terdiri dari lembaga-lembaga, birokrasi, serta prosedur administratif yang digunakan oleh pemerintah untuk menjalankan fungsi negara secara efektif dan efisien. Dengan kata lain, organisasi pemerintahan merupakan unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang beroperasi dalam sebuah sistem.

Secara historis, birokrasi adalah administrasi pemerintahan yang dikelola oleh departemen-departemen yang dikelola oleh pejabat yang tidak dipilih¹. Dengan kata lain birokrasi sebagai sebuah sistem digerakkan oleh aparatur guna menghasilkan kinerja tertentu sesuai dengan tujuan organisasi. Aparatur inilah yang kemudian dikenal dengan birokrat yang diberi amanat oleh berbagai peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan berbagai kebijakan yang telah dibuat oleh para pejabat politis untuk kepentingan pencapaian tujuan organisasi. Hubungan antara birokrasi dan birokrat sangat erat oleh karena keduanya saling melengkapi dalam

¹ Pandji Santoso dan Merdi Hajiji, 2024, Birokrasi Pemerintahan, PT Refika Aditama, Bandung, Hlm. 1

sebuah struktur yang kompleks, sehingga apabila rutinitas kerja aparatur dalam birokrasi sering menyebabkan masalah baru yang pada akhirnya menjadikan birokrasi kaku, rigid, dan kurang peka terhadap perubahan lingkungan dan bahkan terkesan cenderung resistan terhadap perubahan lingkungan². Dengan demikian Birokrasi merujuk pada suatu sistem yang tersusun dan formal yang melibatkan berbagai struktur, prosedur dan pembagian tugas antar struktur organisasi, Sementara birokrat berkaitan dengan individu yang bekerja dalam sistem birokrasi yang mengisi jabatan kekuasaan, menjalankan berbagai prosedur sesuai dengan pembagian tugas yang jelas dalam sebuah organisasi. Dari pendapat tersebut memperlihatkan bahwa posisi birokrasi dan birokrat sangat strategis dan dominan dalam proses pemerintahan. Oleh karena itu, ada tuntutan bagi birokrasi untuk menjalankan fungsi dan peran strategisnya sesuai dengan tujuan keberadaan birokrasi itu sendiri yakni birokrasi sebagai pelaksana kebijakan pemerintah yang bertugas untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat,³ yang dalam hal ini diemban oleh pejabat pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa: “pejabat pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)”.

Birokrasi merupakan sebuah organisasi dalam pemerintahan yang merupakan rantai administrasi untuk mendukung pencapaian tujuan pemerintahan itu sendiri, yaitu pelayanan kepada masyarakat. Organisasi yang baik, efektif, efisien serta sesuai dengan kebutuhan, harus didasarkan pada asas-asas yang diterapkan dalam organisasi tersebut dengan kata lain birokrasi yang baik harus didasarkan pada asas-

² *Ibid*, hlm. 2

³ A.Qodri Azizy, 2007, *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 15

asas yang diterapkan⁴ Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok
- k. Rentan;
- l. Ketepatan waktu; dan
- m. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Berbagai komentar dan tanggapan masyarakat dalam pengurusan administrasi bermunculan. Ada yang merasa puas karena pelayanannya baik, ada yang merasa kecewa dan kesal karena pelayanannya lambat dan berbelit-belit, ada yang marah dan makan hati karena harus melalui beberapa meja petugas apalagi petugas yang ditunjuk tidak ada atau sedang keluar bahkan ada petugas yang minta uang pelicin agar urusan bisa lancar dan cepat. Permasalahan tersebut memperlihatkan dinamika birokrasi di Indonesia sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap pengurusan apa saja di instansi pemerintah terkesan lamban, lama, berbelit-belit, birokrasi panjang, pungutan liar bahkan suap.

Hal senada dengan yang dikemukakan oleh Khairani, bahwa kritik terhadap birokrasi telah banyak diberikan seperti buruknya kualitas pelayanan, lambatnya prosedur, inefisiensi, kegagalan pelaksanaan program, dan lain sebagainya ditujukan

⁴ Irfan Setiawan, *et all*, 2022, "Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Organisasi di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi", *Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau*, Vol. 2, No. 1, Edisi Januari – Juni 2022, hlm.12

pada buruknya kinerja Pegawai Negeri Sipil. Masalah birokrasi ini adalah sangat kontras dengan apa yang seharusnya dilakukan dan dicapai oleh birokrasi publik.⁵

Sejumlah permasalahan tersebut dapat dicermati dari rumitnya kondisi birokrasi di Indonesia adalah prosedur pelayanan ataupun prosedur kerja yang berhierarki, kualitas sumber daya manusia, sistem dan tata kerja yang masih kaku⁶, feodalistis pada budaya kerja masih terasa kuat⁷, mental dan moral kepemimpinan yang masih rendah dan cenderung tidak visioner, serta struktur organisasi yang besar. Hal ini membuat penyelenggaraan pemerintahan yang masih kurang efektif.⁸ Faktor-faktor yang menjadi alasan rumitnya birokrasi di Indonesia salah satunya struktur organisasi yang besar dan sumber daya manusia yang kurang berkualitas, namun bila dilihat melalui perspektif Weberian, jika birokrasi tidak seimbang dengan “perolehannya”, maka birokrasi tersebut tidak rasional lagi.⁹

Berdasarkan hasil survei *Doing Business 2009* yang dibuat oleh *International Finance Corporation* (IFC) di 181 negara, Indonesia berada pada urutan 129. Posisi Indonesia berada jauh di bawah Thailand yang menduduki peringkat 13, Malaysia di urutan 20 dan Vietnam posisi ke-92, Indonesia hanya sedikit di atas Kamboja dengan peringkat 135 dan Filipina dengan urutan 140, sementara negeri jiran Singapura mempertahankan posisinya di peringkat pertama disusul urutan berikutnya Selandia Baru, AS, Hongkong dan Denmark.¹⁰

⁵ Khairani, *et all*, 2023, “The Implementation of Competency Development of State Civil Apparatus in the Framework of Fulfilling the Rights of Civil Servants in West Sumatera Province”, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 11, Issue 1, April 2023, hlm. 177

⁶ L.R. Andhika, 2018, “Dari Struktur Birokrasi Tradisional ke Model Adhocracy (Struktur Organisasi Inovatif)”, *PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, 3(1), hlm. 11

⁷ B. Dewabrata, 2020, “Pengaruh LeaderMember Exchange terhadap Kepuasan Komunikasi pada Karyawan PT Garam (Persero)”, *Jurnal Ilmiah Administrasi Bisnis Dan Inovasi*, 4(1), hlm. 56

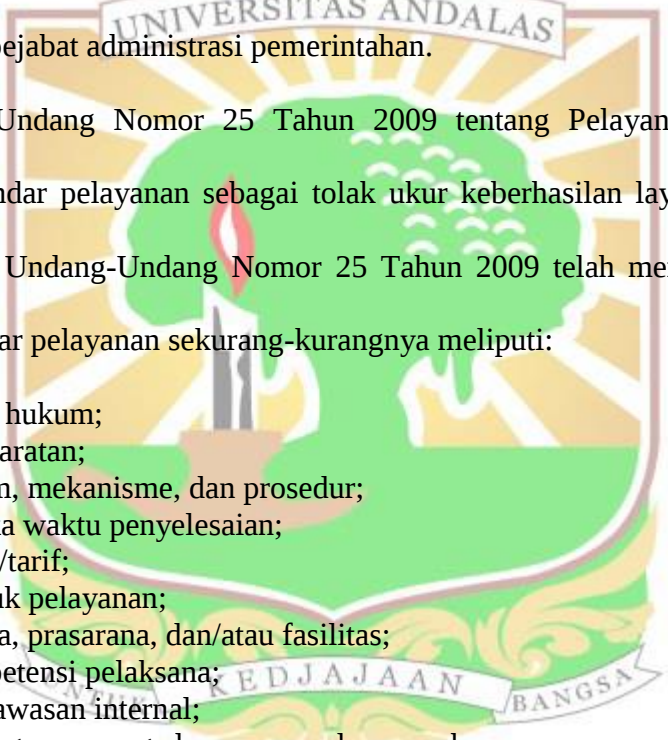
⁸ U.T. Sari, 2019, “The Effect of Ethical Leadership on Voice Behavior: The Role of Mediators Organizational Identification and Moderating Self-Efficacy Forvoice”, *Journal of Leadership in Organizations*, 1(1), hlm. 48

⁹ M. Thoha, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 14

¹⁰ Ridho Afrianedy, *Dinamika Birokrasi Indonesia dan Sistem Pengawasan untuk Mewujudkan Good Governance*, diakses tanggal 25 Oktober 2024.

Menyikapi persoalan di atas, Pemerintah Indonesia terus berkonsentrasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik melalui berbagai kebijakan. Melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik misalnya, diharapkan mampu menjadi tolak ukur bagi organisasi pemerintah dalam pemberian pelayanan publik yang baik serta sesuai dengan harapan masyarakat. Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang tertib, efisien, transparan, dan akuntabel serta melindungi hak-hak masyarakat dalam hubungan dengan tindakan atau keputusan pejabat administrasi pemerintahan.

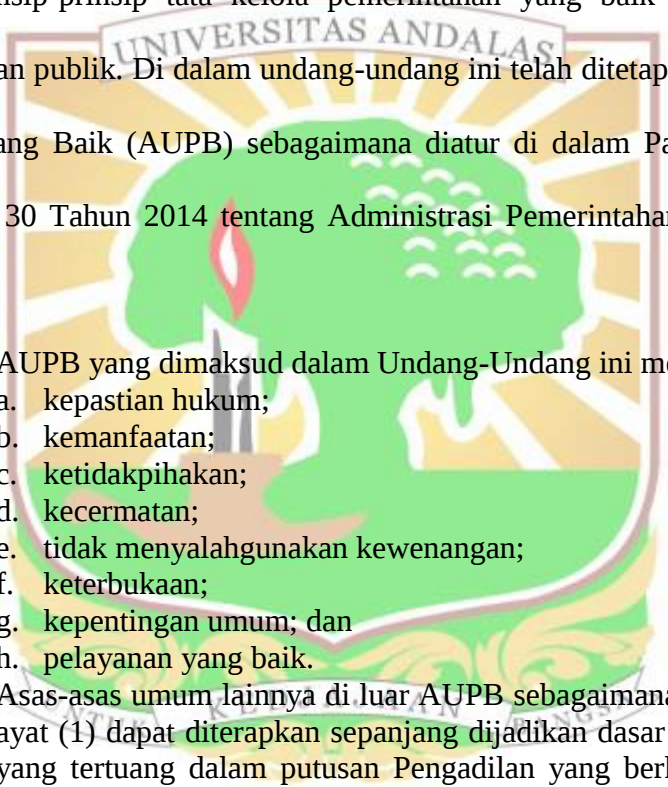
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah menetapkan standar pelayanan sebagai tolak ukur keberhasilan layanan publik. Di dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 telah menegaskan bahwa komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- 
- a. dasar hukum;
 - b. persyaratan;
 - c. sistem, mekanisme, dan prosedur;
 - d. jangka waktu penyelesaian;
 - e. biaya/tarif;
 - f. produk pelayanan;
 - g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
 - h. kompetensi pelaksana;
 - i. pengawasan internal;
 - j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
 - k. jumlah pelaksana;
 - l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
 - m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan; dan
 - n. evaluasi kinerja pelaksana.

Dari uraian komponen standar pelayanan tersebut, maka pelayanan publik yang dilaksanakan oleh penyelenggara organisasi pemerintahan harus diselenggarakan secara sederhana atau tidak berbeli-belit, memiliki kejelasan baik

terhadap kejelasan persyaratan, prosedur, biaya, waktu penyelesaian, maupun kejelasan pejabat yang bertanggung jawab atas penyediaan layanan dimaksud. Selain itu pelayanan yang diberikan harus menjamin hak-hak penerima layanan selama dan setelah pelayanan, menjamin keterbukaan akses informasi layanan dengan mudah, serta pemberian pelayanan yang tidak diskriminatif.

Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik dimana melalui undang-undang ini telah memberikan kerangka hukum dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik guna menjamin kualitas pelayanan publik. Di dalam undang-undang ini telah ditetapkan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut:

- 
- Ayat (1) : AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
- a. kepastian hukum;
 - b. kemanfaatan;
 - c. ketidakpihakan;
 - d. kecermatan;
 - e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
 - f. keterbukaan;
 - g. kepentingan umum; dan
 - h. pelayanan yang baik.
- Ayat (2) : Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka seharusnya memberikan fondasi legal dan etika dalam tindakan birokrasi serta menjadi dasar penting bagi terciptanya pelayanan publik yang berkualitas, adil, dan bisa dipertanggungjawabkan.

Menghadapi kenyataan bahwa birokrasi pemerintah dianggap kaku, tidak terorganisir, tidak terkoordinasi, tidak kreatif, dan stagnan, maka dibutuhkan upaya

perbaikan sistem birokrasi yang mampu menjawab tantangan sesuai kebutuhan masyarakat. Reformasi terhadap birokrasi menjadi hal yang harus segera dilaksanakan untuk menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah memprioritaskan pembenahan birokrasi. Reformasi birokrasi berhubungan dengan penataan ulang organisasi pemerintah yang gemuk dan tumpang tindih, di mana waktu pengambilan keputusan dan kebijakan lama dan tidak efisien karena terjadi miskomunikasi dan miskordinasi. Birokrasi diharapkan bergerak dengan lebih luwes dan cepat dalam melayani publik.¹¹

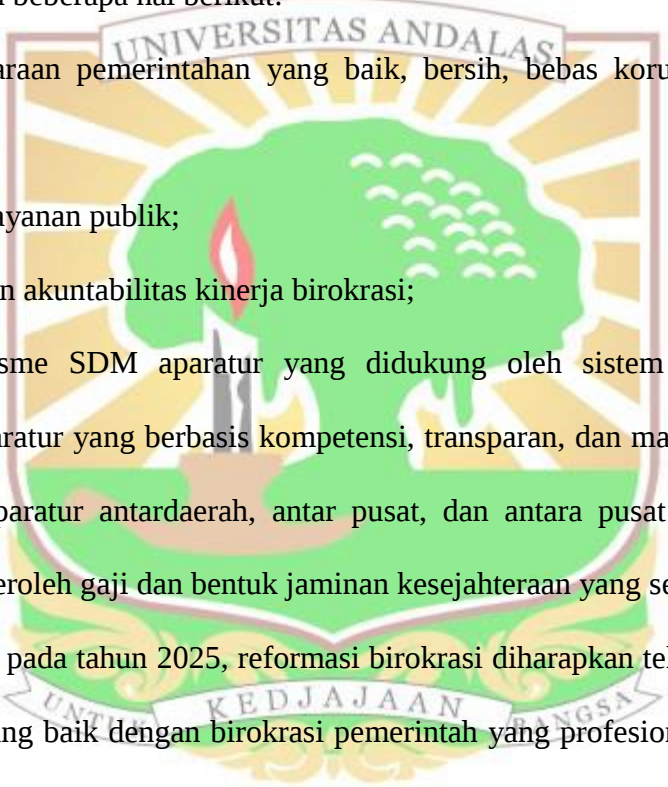
Bertitik tolak dari pandangan umum tentang birokrasi pemerintah yang kurang efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, maka muncul gagasan dari berbagai pihak pentingnya reformasi birokrasi sebagai salah satu cara untuk mengefektifkan tugas dan fungsi birokrasi sesuai dengan tujuan keberadaan birokrasi. Untuk membangun sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik, efektif, dan efisien, langkah awal yang harus diambil adalah melalui reformasi birokrasi. Tujuannya adalah memberikan pelayanan publik yang cepat, tepat, dan profesional berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Sebagai panduan dalam melaksanakan program reformasi birokrasi nasional, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. *Grand Design* Reformasi Birokrasi ditujukan sebagai acuan bagi kementerian/lembaga/pemerintah daerah dalam melakukan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Harapannya adalah mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh penyelenggara pemerintahan, menjadikan

¹¹ Eni Suryani dan Shintya Awal Diniawaty, 2024, "Penyederhanaan Birokrasi: Wujud Nyata Langkah Pemerintah Indonesia Menuju *Agile Governance*", *Jurnal Publik: Jurnal Ilmiah Bidang Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 18, No. 01, hlm. 11

negara yang memiliki *must-improved bureaucracy*, meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi, meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi, dan menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Reformasi Birokrasi pada tahun 2014 diharapkan sudah berhasil mencapai penguatan dalam beberapa hal berikut:

- 
- a. penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
 - b. kualitas pelayanan publik;
 - c. kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi;
 - d. profesionalisme SDM aparatur yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antardaerah, antar pusat, dan antara pusat dengan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Sementara pada tahun 2025, reformasi birokrasi diharapkan telah terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi, dan menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara. Hal ini membutuhkan perubahan secara menyeluruh terhadap sistem maupun tata kelola organisasi penyelenggara pemerintahan.

Reformasi Birokrasi menasar pada 8 (delapan) area perubahan dan hasil yang diharapkan mengalami perbaikan secara menyeluruh, yakni area organisasi dengan hasil yang diharapkan terciptanya organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran, area tatalaksana dengan hasil yang diharapkan terciptanya sistem dan prosedur kerja yang

jelas, efektif, efisien, terukur, dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, area peraturan perundang-undangan dengan hasil yang diharapkan terciptanya regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif, area sumber daya manusia aparatur dengan hasil yang diharapkan terciptanya sumber daya manusia yang berintegritas, netral, kompeten, *kapabel*, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera, area pengawasan dengan hasil yang diharapkan meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, area akuntabilitas dengan hasil yang diharapkan terciptanya peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, area pelayanan publik dengan hasil yang diharapkan terciptanya pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat, serta area pola pikir dan budaya kerja dengan hasil yang diharapkan terciptanya birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi.

Untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi, Menteri Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi telah melakukan evaluasi setiap tahun melalui pengukuran indeks reformasi birokrasi di masing-masing lembaga/kementerian dan pemerintah daerah. Pedoman evaluasi reformasi birokrasi ini telah mengalami berbagai perubahan sejak tahun 2014 sampai dengan tahun 2024. Adapun dasar hukum evaluasi reformasi birokrasi sejak 2014 sampai dengan 2024 adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah;
2. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 30 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah;

3. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 8 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah;
4. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 26 Tahun 2020 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi; dan
5. Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 9 Tahun 2023 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi.

Dikutip dari situs Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi¹² diketahui bahwa berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir menunjukkan perkembangan Indeks Reformasi Birokrasi di kementerian/lembaga mencapai 52,31 pada tahun 2014 menjadi 76,81 pada tahun 2023, pada provinsi dari 41,62 pada tahun 2014 menjadi 69,71 pada tahun 2023, sedangkan di kabupaten/kota dari 55,97 pada tahun 2014 menjadi 59,32. Pada tahun 2023.

Dari data perkembangan indeks nilai Reformasi Birokrasi, khususnya pada tingkat pemerintah kabupaten/kota dapat disimpulkan bahwa perbaikan sistem birokrasi pada tingkat pemerintah kabupaten/kota sangat lambat, yakni hanya meningkat 3,56 poin selama 10 tahun atau rata-rata mengalami peningkatan 0,3 poin setiap tahun. Hal ini sangat jauh dari harapan yang hendak dicapai dalam *grand disign* reformasi birokrasi.

Dalam upaya mencapai sasaran Reformasi Birokrasi sebagaimana diamanatkan di dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi, Pemerintah telah melakukan berbagai upaya, salah satu

¹² Humas MenPAN dan RB, 2024, Capaian Reformasi Birokrasi 10 Tahun Terakhir, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/menteri-panrb-sampaikan-capaian-reformasi-birokrasi-10-tahun-terakhir> diakses tanggal 14 Juni 2025

di antaranya melalui Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 (Permen PAN dan RB Nomor 25 Tahun 2021) tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi. Peraturan Menteri ini dilatarbelakangi oleh pidato Presiden Ir. Joko Widodo pada pelantikan Presiden pada tanggal 20 Oktober 2019, mengenai penyederhanaan struktur organisasi pemerintahan menjadi 2 level dan kemudian mengalihkannya pada jabatan fungsional yang menghargai keahlian dan kompetensi.¹³ Kebijakan penyederhanaan struktur tersebut dapat menghasilkan struktur organisasi pemerintahan yang lebih ramping dan memangkas kebuntuan birokrasi yang berbelit.¹⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 Permen PAN dan RB Nomor 25 Tahun 2021 menyatakan:

- Pasal 3 : Penyederhanaan Birokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 merupakan bagian dari pelaksanaan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien dengan mengoptimalkan pemanfaatan sistem pemerintahan berbasis elektronik.
- Pasal 4 : Penyederhanaan Birokrasi dilakukan melalui tahapan:
- a. Penyederhanaan Struktur Organisasi;
 - b. Penyetaraan Jabatan; dan
 - c. Penyesuaian Sistem Kerja.

Tahapan penyederhanaan birokrasi menginstruksikan bahwa struktur organisasi pemerintahan daerah dilakukan pemangkasan level jabatan administrator atau eselon III dan pengawas atau eselon IV, penyetaraan jabatan, dan penyesuaian sistem kerja. Pelayanan pemerintahan pada jabatan tersebut dialihkan menjadi jabatan fungsional. Kebijakan tersebut diambil untuk mewujudkan pengelolaan birokrasi yang dinamis agar *civil service* bekerja lebih profesional dan berkinerja.

¹³ N.R. Aida, 2019, Pidato Presiden Jokowi dalam Pelantikan Tekankan Penyederhanaan Eselon. Kompas.comTren. <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/20/172806565/pidato-presiden-jokowi-dalam-pelantikan-tekankan-penyederhanaan-eselon>, diakses tanggal 25 Oktober 2024.

¹⁴ Z. Abdussamad, 2020, *Cakrawala Pelayanan Publik di Negara Dunia Ketiga*, CV. Sah Media, Jakarta, hlm. 112

Sementara tugas-tugas pelayanan publik level administrator dan pengawas yang dipangkas digantikan dengan menggunakan artifisial intelligence.¹⁵

Kebijakan penyederhanaan struktur organisasi guna mencapai tujuan yang diharapkan dimaksud, maka di dalam Pasal 8 Permen PAN dan RB Nomor 25 Tahun 2021 telah menentukan kriteria penyederhanaan struktur organisasi yang dapat dipedomani dalam pengambilan kebijakan penyederhanaan struktur organisasi oleh lembaga pemerintah. Pasal 8 dimaksud berbunyi sebagai berikut:

- Ayat (1) : Penyederhanaan Struktur Organisasi dilaksanakan berdasarkan kriteria
- Ayat (2) : Kriteria Penyederhanaan Struktur Organisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. kriteria unit organisasi Jabatan Administrasi yang disederhanakan; dan
 - b. kriteria unit organisasi Jabatan Administrasi yang dipertahankan

Di dalam Pasal 9 ayat (1) Permen PAN dan RB Nomor 25 Tahun 2021 menjelaskan kriteria unit organisasi Jabatan Administrasi yang disederhanakan meliputi unit organisasi Jabatan Administrasi yang melaksanakan tugas dan fungsi dengan ruang lingkup:

- a. analisis dan penyiapan bahan dan/atau kebijakan;
- b. koordinasi, pemantauan, dan evaluasi kebijakan;
- c. pelaksanaan tugas teknis tertentu dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
- d. pelaksanaan tugas yang memiliki kesesuaian dengan Jabatan Fungsional; dan/atau
- e. pelayanan teknis fungsional

¹⁵ S. Imawan, 2021, Artificial Intelligence dan Motivasi Pelayanan Publik. Kolom, DetikNews. <https://news.detik.com/kolom/d5858973/artificial-intelligence-dan-motivasi-pelayanan-publik>, diakses tanggal 20 Oktober 2024.

Sementara di dalam Pasal 10 ayat (1) Permen PAN dan RB Nomor 25 Tahun 2021 menjelaskan bahwa Kriteria unit organisasi Jabatan Administrasi yang dipertahankan meliputi unit organisasi Jabatan Administrasi yang melaksanakan tugas dan fungsi dengan ruang lingkup:

- a. kewenangan otorisasi bersifat atributif;
- b. satuan kerja yang memiliki kewenangan berbasis kewilayahan;
- c. satuan kerja pelaksana teknis mandiri; dan/atau
- d. unit kerja pengadaan barang/jasa.

Kebijakan penyederhanaan birokrasi yang dilakukan di seluruh Kementerian/Lembaga maupun Pemerintahan Daerah juga ditindaklanjuti dengan menghapus struktur birokrasi dan mengalihkan pejabat administrasi menjadi pejabat fungsional yang telah dilakukan oleh lima provinsi yang menjadi percontohan dalam pelaksanaan birokrasi yaitu Provinsi Jawa Barat, Provinsi Lampung, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, dan Provinsi Kalimantan Timur yang diharapkan menghasilkan pemerintahan yang lebih profesional, lincah juga dinamis. Langkah ini kemudian diikuti oleh beberapa daerah di Indonesia. Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan salah satu daerah otonom yang lahir pada era reformasi.

Kabupaten Kepulauan Mentawai yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Mentawai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Mentawai,¹⁶ Pengaturan struktur organisasi Perangkat Daerah terakhir ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan

¹⁶ Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2024, Kabupaten Kepulauan Mentawai Dalam Angka, hlm 23

Perangkat Daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tersebut terdapat 25 (dua puluh lima) Perangkat Daerah dan 10 (sepuluh) kecamatan. Perbandingan jumlah jabatan struktural sebelum dan sesudah penyederhanaan jabatan struktural berdasarkan jumlah perangkat daerah dimaksud di atas, dapat dilihat pada tabel berikut ini:¹⁷

Tabel 1 : Perbandingan Jumlah Jabatan Struktural Sebelum dan sesudah penyederhanaan struktur organisasi di Kabupaten Kepulauan Mentawai

No	Jabatan Struktural	Sebelum Penyederhanaan	Sesudah Penyederhanaan	(+/-)
1	Jabatan Eselon II	30	30	-
2	Jabatan Eselon III.a	46	46	-
3	Jabatan Eselon III.b	80	80	-
4	Jabatan Pengawas Eselon IV/a	290	109	-181

Sumber: Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa penyederhanaan jabatan struktural di Kabupaten Kepulauan Mentawai hanya terjadi pada level eselon IV sementara di level eselon III.a dan eselon III.b belum dilaksanakan. Begitu juga dengan level eselon IV dimana masih terdapat 109 jabatan eselon IV yang belum disederhanakan.

Di samping itu, hasil penyetaraan jabatan struktural ke dalam jabatan fungsional belum sepenuhnya dilaksanakan. Hal ini dapat dilihat dari data pada Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai menunjukkan bahwa jumlah pejabat struktural eselon IV yang telah disetujui oleh Kementerian Dalam Negeri untuk disetarakan dengan jabatan fungsional adalah sebanyak 173 orang. Sementara jumlah jabatan yang disetarakan adalah 181 jabatan. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat jabatan fungsional yang mengalami kekosongan penjabat di beberapa Organisasi Perangkat Daerah. Hal ini tentunya dapat

¹⁷ Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai, 2024, Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2023.

menimbulkan dampak tidak efektifnya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Tahapan pelaksanaan penyederhanaan struktur organisasi dan penyetaraan jabatan struktural hasil penyederhanaan struktur organisasi ke dalam jabatan fungsional, maka Pemerintah Daerah perlu melakukan tahapan pemetaan dan analisis kebutuhan, pengajuan usulan, dan penetapan. Pelaksanaan tahapan ini berpedoman pada Surat Menteri PAN dan RB Nomor B/467/KT.10/2021 tanggal 27 Mei 2021 perihal Rekomendasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dari data pada Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai bahwa seluruh tahapan dimaksud telah dilaksanakan dan telah mendapat persetujuan dan penetapan dari pejabat berwenang. Tetapi dalam implementasinya, masih terdapat jabatan hasil penyetaraan yang belum dilakukan pengisian pejabat sehingga menimbulkan kekosongan jabatan di beberapa perangkat daerah.

Setelah tahapan penyederhanaan struktur organisasi dan penyetaraan jabatan dilaksanakan, maka tahapan berikutnya adalah tahapan penyesuaian sistem kerja. Petunjuk teknis mengenai penyesuaian sistem kerja terdapat di dalam Keputusan Menteri PAN RB Nomor 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi. Kebijakan penyesuaian sistem kerja ini juga telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai melalui Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2024 tentang Sistem Kerja di Lingkungan Pemerintah Daerah.

Implementasi penyesuaian sistem kerja ini, belum sepenuhnya dapat dipahami. Pejabat struktural maupun pejabat fungsional hasil penyetaraan masih kebingungan dalam memahami dan menerapkan sistem kerja dalam jabatan

fungsional saat ini. Dari hasil survei yang dilakukan oleh peneliti terhadap 112 pegawai Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai pada tanggal 2 sampai dengan 10 Juni 2025 menunjukkan 64% responden menjawab tidak mengalami peningkatan beban kerja setelah penyetaraan jabatan ke jabatan fungsional, 59,9% menjawab proses kerja tidak menjadi lebih efektif setelah penyetaraan jabatan, 64% menjawab tidak ada perubahan motivasi kerja setelah penyetaraan jabatan, 65% menjawab penyetaraan jabatan tidak berdampak positif terhadap kualitas pelayanan publik.

Dari hasil penelitian melalui survei tersebut menunjukkan bahwa penyederhanaan birokrasi di Kabupaten Kepulauan Mentawai belum sepenuhnya dipahami sebagai sebuah kebutuhan dalam menjawab tantangan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut selaras dengan pencapaian salah satu indikator keberhasilan Reformasi Birokrasi (RB). berdasarkan hasil evaluasi indeks Reformasi Birokrasi di Kabupaten Kepulauan Mentawai yang dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menunjukkan bahwa indeks RB Kabupaten Kepulauan Mentawai pada tahun 2023 berada pada level 54,38 dengan kategori CC atau cukup. Dari hasil evaluasi RB Kabupaten Kepulauan Mentawai, masih terdapat sejumlah catatan, antara lain: (a) rencana aksi RB belum sepenuhnya relevan untuk mencapai target sasaran kegiatan utama; (b) belum terdapat keabsahan atas rencana aksi reformasi birokrasi instansi pemerintah; dan (c) indikator *output* atas rencana aksi sudah relevan, namun belum cukup menggambarkan sasaran yang ingin diwujudkan.¹⁸

Penelitian terkait penyederhanaan jabatan birokrasi sebelumnya telah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti seperti Rusliandi dengan hasil penelitian

¹⁸ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, Hasil Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2023 Kabupaten Kepulauan Mentawai Nomor: B/580/RB.06/2024 tertanggal 1 Februari 2024.

menunjukkan pelaksanaan penyederhanaan birokrasi dihadapkan pada beberapa hal, desain organisasi belum didesain untuk memenuhi 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.¹⁹ Selanjutnya, penelitian Setiawan, *et all* bahwa langkah yang dilakukan Kementerian meliputi kegiatan penyiapan peraturan dan penataan formasi peta jabatan, serta kegiatan sosialisasi kepada seluruh pegawai di lingkungan Kementerian.²⁰ Sementara penelitian Pongdatu, *et all* menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penyederhanaan struktur organisasi di sekretariat daerah Provinsi Sulawesi Utara, khususnya di biro organisasi, berjalan sesuai harapan, meskipun mengalami beberapa kendala.²¹ Demikian juga dengan penelitian Suryani, *et all* menjelaskan bahwa terdapat dimensi yang masih dapat dioptimalkan implementasinya yaitu dimensi *renew*. Hal ini dapat memberikan masukan sebagai dasar bagi para pembuat kebijakan dalam menyusun *roadmap* pelaksanaan menuju pemerintahan yang lebih *agile* (lincah).²² Adapun penelitian Hanjani dan Muslim menunjukkan bahwa penyederhanaan birokrasi melalui penyetaraan jabatan menjadi salah satu alternatif mewujudkan sumber daya yang cerdas, produktif, inovatif, dan kompetitif dalam memberikan pelayanan publik terbaik.²³

¹⁹ Rusliandi, 2022, “Analisis Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah”, *Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik*, Volume 8, Nomor 1, hlm. 15

²⁰ Irfan Setiawan, *et all*, 2022, “Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Organisasi di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi”, *Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau*, Vol. 2, No. 1, Edisi Januari – Juni 2022, hlm. 12

²¹ Kristian A. T. Pongdatu *et all*, 2023, “Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Utara”, *Jurnal Edunomika*, Vol. 7, No. 2, 2023, hlm. 21

²² Eny Suryani dan Shintya Awalini Diniawaty, *op cit*.

²³ Antania Hanjani dan Muh Aziz Muslim, 2024, “Implementasi Reformasi Birokrasi Melalui Penyetaraan Jabatan Fungsional di Kementerian Pertanian Republik Indonesia”, *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol. 12 No. 1 Maret 2024, hlm. 5

Meskipun telah dilakukan sejumlah penyederhanaan birokrasi sebagaimana disebutkan melalui beberapa penelitian di atas, namun realitasnya masih ditemukan sejumlah permasalahan, yaitu:

1. Penyederhanaan birokrasi belum maksimal karena belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan publik yang baik, meskipun telah diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
2. Sinergi antara pemerintah pusat dan daerah masih sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan pertimbangan di atas, tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implikasi Hukum Penyederhanaan Struktur Organisasi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kabupaten Kepulauan Mentawai”. Pertimbangan pemilihan Kabupaten Kepulauan Mentawai sebagai objek penulisan, karena Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai memiliki komitmen yang kuat memperbaiki sistem kerja melalui penyederhanaan birokrasi khususnya terhadap sistem kerja untuk dapat mewujudkan birokrasi yang gesit yang dianggap tidak kaku dan mudah dalam melaksanakan tugas dan fungsi dari masing-masing unit kerja maupun hubungan antar unit kerja. Terlebih lagi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengharapkan 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 serta mewujudkan aparatur sipil negara dengan hasil kerja tinggi dan perilaku yang berorientasi pelayanan, akuntabel, kompeten, harmonis, loyal, adaptif, dan kolaboratif, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana penyederhanaan birokrasi di Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Penyederhanaan birokrasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan utama penelitian ini berdasarkan permasalahan yang diangkat adalah:

1. Untuk mengidentifikasi pelaksanaan penyederhanaan birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai.
2. Untuk menganalisis Implikasi Hukum Penyederhanaan jabatan birokrasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menyediakan informasi yang dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembangan pengetahuan pada bidang hukum mengenai Implikasi Hukum Penyederhanaan jabatan birokrasi terhadap

penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Mentawai, sehingga temuan penelitian ini dimaksudkan sebagai referensi.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi birokrasi pemerintah, khususnya Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam mewujudkan tujuan penyederhanaan birokrasi guna mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

E. Keaslian Penelitian

Tulisan sebelumnya yang berhubungan dengan penyederhanaan jabatan birokrasi telah ditemukan dalam bentuk penelitian ilmiah. Dalam orisinalitas penelitian ini, penelitian tersebut diurutkan sesuai dengan tahun penelitian. Urutan daftar pustaka sesuai dengan tahun penelitian adalah sebagai penghargaan penulis terhadap mereka yang lebih dahulu meneliti tentang penyederhanaan jabatan birokrasi.

Berdasarkan tahun penelitiannya, beberapa penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu sebagai berikut:

- a. Rusliandi (2022) dengan judul: “Analisis Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah”. 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 memenuhi 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.²⁴ Perbedaan Rusliandi dengan penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian Rusliandi menggunakan kajian kepustakaan, sementara penelitian yang akan dilakukan menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris sehingga datanya diperoleh melalui kepustakaan dan lapangan.

- b. Irfan Setiawan, *et all* (2022) dengan judul: “Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Organisasi di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi”. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan mengumpulkan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi sesuai tema yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa langkah-langkah yang dilakukan Kementerian meliputi kegiatan penyiapan peraturan dan penataan formasi peta jabatan, serta kegiatan sosialisasi kepada seluruh pegawai di lingkungan kementerian. Pada proses implementasi penyederhanaan struktur organisasi di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, faktor komunikasi jelas, sumber daya memadai, disposisi yang terlaksana dan struktur birokrasi tersedia sehingga menghasilkan penyelenggaraan kebijakan yang terlaksana dengan baik.²⁵ Penelitian Irfan Setiawan, *et all* ini ruang lingkupnya sangat luas karena dilakukan terhadap Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, sementara penelitian yang akan dilakukan difokuskan ke Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai.

- c. Kristian A. T. Pongdatu *et all* (2023) dengan judul: “Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi

²⁴ Rusliandi, Analisis Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah”, *op cit*.

²⁵ Irfan Setiawan, *et all*, “Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Organisasi di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi”, *op cit*.

Utara”. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yang dilakukan selama 4 bulan dan menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi sebagai alat pengumpulan data. Analisis data dilakukan dengan menggunakan model analisis interaktif yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi data. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penyederhanaan struktur organisasi di sekretariat daerah Provinsi Sulawesi Utara, khususnya di biro organisasi, berjalan sesuai harapan, meskipun mengalami beberapa kendala.²⁶ Perbedaan penelitian Kristian A. T. Pongdatu *et all* dengan yang akan peneliti lakukan terletak pada perbedaan lokasi penelitian serta ruang lingkup kajian.

- d. Eny Suryani dan Shintya Awalini Diniawaty (2024) dengan judul: “Penyederhanaan Birokrasi: Wujud Nyata Langkah Pemerintah Indonesia Menuju *Agile Governance*”. Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif yang menggunakan pendekatan studi literatur dengan menggunakan data primer dan sekunder. Hasil penelitian menjelaskan bahwa terdapat dimensi yang masih dapat dioptimalkan implementasinya yaitu dimensi *renew*. Hal ini dapat memberikan masukan sebagai dasar bagi para pembuat kebijakan dalam menyusun roadmap pelaksanaan menuju pemerintahan yang lebih agile (lincah)²⁷. Penelitian Suryani dan Shintya Awalini Diniawaty ini hanya mengulas artikel yang diterbitkan dari tahun 2019 hingga 2024 yang diambil untuk penyaringan lebih lanjut. Setelah penyaringan yang cermat, total 500 artikel diperoleh dan ditinjau. Akhirnya, terdapat 58 artikel yang memenuhi kriteria inklusi yang telah ditentukan sebelumnya. Sementara penelitian yang akan

²⁶ Kristian A. T. Pongdatu, *et all*, “Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Utara”, *op cit*.

²⁷ Eny Suryani dan Shintya Awalini Diniawaty, “Penyederhanaan Birokrasi: Wujud Nyata Langkah Pemerintah Indonesia Menuju *Agile Governance*”, *op cit*.

dilakukan ini peneliti menggunakan dua pendekatan yakni pendekatan yuridis dengan sumbernya berupa dokumen dan pendekatan empiris melalui penelitian lapangan.

- e. Antania Hanjani dan Muh Aziz Muslim (2024) dengan judul: “Implementasi Reformasi Birokrasi Melalui Penyetaraan Jabatan Fungsional di Kementerian Pertanian Republik Indonesia”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi penyesuaian pada jabatan struktural menjadi jabatan fungsional di Kementerian Pertanian RI dan kaitannya dengan upaya mewujudkan reformasi birokrasi dan manajemen publik baru. Riset ini menggunakan metode kualitatif melalui telaah literatur tentang reformasi birokrasi di Kementerian Pertanian RI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyederhanaan birokrasi melalui penyetaraan jabatan menjadi salah satu alternatif mewujudkan sumber daya yang cerdas, produktif, inovatif, dan kompetitif dalam memberikan pelayanan publik terbaik. Tantangan dari budaya organisasi dan pegawai yang skeptis terhadap transformasi jabatan menyebabkan implementasi penyederhanaan birokrasi kurang optimal. Adanya unsur koordinasi dalam struktur organisasi masih membayangi fungsi manajerial pada jabatan fungsional.²⁸ Penelitian Antania Hanjani dan Muh Aziz Muslim ini menggunakan metode kualitatif melalui telaah literatur, sementara penelitian yang akan peneliti lakukan menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris, sehingga kedua penelitian sangat berbeda.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan dari sejumlah penelitian tersebut belum ada yang meneliti penyederhanaan jabatan birokrasi di Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai.

²⁸ Antania Hanjani dan Muh Aziz Muslim, “Implementasi Reformasi Birokrasi Melalui Penyetaraan Jabatan Fungsional di Kementerian Pertanian Republik Indonesia”, *op cit*.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Birokrasi

Birokrasi sering kali digambarkan dengan proses yang berbelit-belit dan memerlukan waktu yang cukup lama. Birokrasi tidak terlepas dari anggapan tidak efisien dan tidak adil, serta mengancam kebebasan sosial.

Max Weber (1864-1921) merupakan sosiolog dari Jerman yang menciptakan model tipe birokrasi ideal di mana suatu birokrasi menurutnya mempunyai suatu bentuk pasti ketika semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Max Weber sendiri mungkin salah seorang yang paling berpengaruh di dunia atas ide dan pemikirannya dalam ilmu pengetahuan sosial. Teori birokrasi miliknya dianggap sebagai teori ideal karena merumuskan sesuatu yang abstrak menjadi suatu bentuk ideal dari organisasi yang seharusnya dijalankan secara profesional dan rasional. Istilah “rasional” tersebut yang menjadi kunci dari konsep birokrasi ideal oleh Max Weber.²⁹

Menurut Max Weber bahwa tipe ideal birokrasi yang rasional tersebut dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil;

²⁹ Miftah Thoha, 1991, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 75

- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya;
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak;
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif;
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu;
- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif;
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *Resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya; dan
- i. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.³⁰

Agar suatu birokrasi mampu berperan, upaya sadar, terprogram, dan berkesinambungan dalam pengembangan organisasi mutlak perlu dilakukan sehingga berbagai aspek paradigma dapat terwujud harus memiliki:³¹

1) Manajemen Sumber Daya Manusia

Langkah-langkah yang biasanya diambil dalam mengelola sumber daya manusia terdiri atas:

³⁰ *Ibid.*

³¹ Yudi Rusfiana dan Cahya Supriatna, 2021, *Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangannya*, CV. Alfabeta, Bandung, hlm. 97-108

- a. Perencanaan tenaga kerja;
 - b. Pemenuhan kebutuhan dengan tepat, dalam arti jumlah dan kualifikasi, pada tingkat yang dominan ditentukan oleh jalur-jalur yang digunakan dalam rekrutmen;
 - c. Penempatan;
 - d. Perencanaan dan pembinaan (pengembangan) karier;
- 2) Pengembangan sistem kerja; dan
 - 3) Pengembangan citra

Syukur Abdullah mengelompokkan birokrasi menjadi tiga bentuk sebagai berikut:

1. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat mengatur (*regulatif-function*);
2. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*);
3. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat.³²

Senada dengan fungsi di atas, Menurut Sri Maulidiah fungsi dasar pemerintah dalam bentuk pelayanan diwujudkan dalam tiga fungsi utama, yaitu

³² Hadi Prabowo, 2022, *Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Bimedia Pustaka Utama, Bandung, hlm. 8

fungsi pelayanan pemerintahan, fungsi pelayanan pembangunan dan fungsi pelayanan kemasyarakatan.³³

Bagi negara yang sedang berkembang, yang sedang membangun, seperti halnya Indonesia, fungsi pelayanan dan pengaturan saja tidak cukup, karena pemerintah harus pula berupaya menjadikan masyarakat mampu dan mau membangun dirinya sendiri. Pemerintah harus dapat menciptakan kondisi yang kondusif, sehingga tumbuh kreativitas dan auto aktivitas masyarakat untuk membangun dalam memenuhi kebutuhan sendiri. Oleh karena itu, fungsi aparatur negara pada negara yang sedang berkembang adalah:

- a. melayani masyarakat;
- b. mengayomi masyarakat; dan
- c. menumbuhkembangkan prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan.³⁴

Fungsi yang ketiga tersebut sebenarnya harus menjadi muara bagi kedua fungsi yang lain, artinya pelayanan dan pengayoman harus sekaligus diarahkan agar masyarakat mampu berprakarsa dan berperan serta dengan baik dalam pembangunan. Fungsi yang ketiga ini sejalan pula dengan paradigma baru dalam administrasi negara, yaitu fungsi pemberdayaan (*empowering*). Paradigma baru dalam administrasi negara menekankan bahwa pemerintah tidak lagi harus menjadi produsen semua barang dan layanan yang diperlukan masyarakat, tetapi pemerintah

³³ Sri Maulidiah, 2014, *Pelayanan Publik: Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)*, CV. Indra Prahasta, Bandung, hlm. 13-14

³⁴ I Nyoman Gede Remaja, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti, Singaraja, hlm. 29

harus lebih berperan sebagai fasilitator dan regulator, sehingga masyarakat mampu dengan baik memenuhi kebutuhannya sendiri.³⁵

b. Teori Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi berasal dari kata dasar struktur yang merupakan kata benda, Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa menyebutkan bahwa struktur adalah:

1. cara sesuatu disusun atau dibangun; susunan; bangunan;
2. yang disusun dengan pola tertentu;
3. pengaturan unsur atau bagian suatu benda; dan
4. ketentuan unsur-unsur dari suatu benda.³⁶

Dengan demikian restrukturisasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan penataan kembali supaya struktur atau tatanannya baik. Restrukturisasi adalah usaha penataan kembali yang dilakukan dengan sengaja tentang sesuatu yang berkaitan dengan cara sesuatu disusun atau dibangun (susunan, bangunan), yang disusun dengan pola tertentu atau pengaturan unsur atau bagian suatu benda supaya struktur atau tatanannya menjadi lebih baik.

Restrukturisasi atau perubahan organisasi didefinisikan sebagai pengubahan terhadap orang, struktur dan teknologi. Perubahan lingkungan eksternal atau perubahan dalam strategi organisasi sering kali menyebabkan perubahan dalam struktur organisasi, teknologi, dan orang.³⁷ Gambaran tiga jenis perubahan dalam organisasi dimaksud adalah sebagai berikut:

³⁵ Merlien Irene Matitaputty, *et all*, 2024, *Hukum Administrasi Negara*, Wedina Media Utama, Bandung, hlm. 135. Lihat juga buku Jamaluddin, *Hukum Administrasi Negara*, Eureka Media Aksara, Purbalingga, 2022, hlm. 124

³⁶ Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Gramedia, Jakarta, hlm. 1341

³⁷ Stephen P. Robbins dan Mary Coulter, 2016, *Manajemen*, Erlangga, Jakarta, Edisi 13, Jilid 1, hlm. 192-194

a. Perubahan struktur

Perubahan struktur organisasi yang terdiri dari perubahan komponen struktur dan desain struktur. Karena struktur organisasi ditentukan oleh bagaimana pekerjaan akan dilakukan dan siapa yang melakukannya, dengan mengubah salah satu atau kedua komponen struktur seperti tanggung jawab departemen dapat dikombinasikan, Tingkat organisasi dihilangkan, atau jumlah manajer yang mengawasi dapat ditingkatkan. Perubahan desain struktur berhubungan dengan enam elemen utama yaitu spesialisasi kerja, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentralisasi serta formalisasi.³⁸

b. Perubahan teknologi

Organisasi dapat diubah oleh teknologi yang digunakan untuk mengonversikan *input* menjadi *output*. Perubahan teknologi yaitu berkaitan dengan proses, metode dan peralatan kerja. Lebih lanjut Hatch membedakan teknologi secara umum dalam organisasi menjadi tiga unsur yaitu benda-benda atau objek-objek fisik yang meliputi bahan-bahan, peralatan, sarana-sarana yang diperlukan untuk melakukan produksi; aktivitas atau proses yang digunakan sebagai metode produksi; dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk mengembangkan dan mengoperasikan peralatan, sarana produksi, atau metode khusus yang diperlukan untuk menghasilkan sesuatu.³⁹ Teknologi bagi para ahli organisasi yaitu sarana atau perangkat yang diperlukan organisasi dalam menjalankan aktivitasnya. Jadi walaupun organisasi tidak menggunakan peralatan canggih dalam memproses input-output yang diinginkan. Perubahan teknologi yang paling terlihat adalah berasal dari komputerisasi terkait dengan sistem informasi yang canggih dalam melaksanakan pekerjaan.

³⁸ *Ibid*, hlm. 306-315.

³⁹ Kusdi, 2017, *Teori Organisasi dan Administrasi*, Salemba Humanika, Jakarta, Cetakan V, hlm. 148

c. Perubahan orang

Perubahan orang dapat terdiri dari perubahan dalam bentuk sikap, persepsi dan perilaku. Sikap (*attitude*) merupakan pernyataan evaluatif disukai ataupun tidak disukai terkait dengan objek, orang, atau kejadian. Hal ini mencerminkan apa yang dirasakan seseorang tentang sesuatu. Suatu sikap terdiri dari tiga komponen yaitu kognisi, afek, dan perilaku.⁴⁰

Restrukturisasi organisasi berdampak pada perubahan organisasi, menurut Ismail Nurdin perubahan organisasi paling tidak mempunyai empat komponen yang saling berhubungan, yaitu:

1. Perubahan struktur organisasi, yang meliputi cara pekerjaan didefinisikan, dikelompokkan menjadi unit-unit kerja, serta berbagai cara memfasilitasi komunikasi vertikal dan horizontal, baik secara formal maupun informal. Restrukturisasi merupakan cara untuk mengubah struktur.
2. Perubahan teknologi, terdiri dari pengetahuan, alat dan proses produksi, serta teknik kerja yang dipakai dalam produksi, memasarkan produk, dan melayani pelanggan. Untuk menghadapi kompetisi, perubahan teknologi sangat dibutuhkan.
3. Perubahan budaya organisasi, merupakan perubahan yang sangat kompleks sehingga harus dilaksanakan dengan sangat sistematis dan hati-hati.
4. Perubahan sumber daya manusia, yaitu pengembangan pengetahuan, keterampilan, persepsi, sikap, dan perilaku. Perubahan sumber daya manusia yang utama dilakukan adalah pelatihan, pendidikan dan pengembangan secara umum.⁴¹

⁴⁰ Stephen P. Robbins dan Mary Coulter, *Manajemen, op cit*, hlm. 63-64

⁴¹ Ismail Nurdin, 2012, *Budaya Organisasi (Konsep, Teori dan Implementasi)*, Universitas Brawijaya Press, Malang, hlm. 97-98

Berdasarkan uraian di atas, restrukturisasi organisasi menjadi penting dilakukan untuk menghindari birokrasi yang sekarang ini sangat hierarkis, panjang, dan kompleks. Tujuan dari dilakukannya restrukturisasi organisasi untuk menciptakan pelayanan publik yang maksimal. Dwiyanto seperti dikutip Haraba bahwa ada dua aspek penting dalam restrukturisasi kelembagaan birokrasi yaitu penataan kelembagaan secara vertikal dan horizontal. Penataan kelembagaan secara vertikal dilakukan untuk menyederhanakan hierarki birokrasi sehingga menjadi lebih sederhana dan pendek dan penyederhanaan struktur secara horizontal dilakukan juga untuk membuat proses kerja birokrasi menjadi lebih sederhana dan efisien.⁴²

Restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah dilakukan dengan cara mempertimbangkan kebutuhan masyarakat daerah dan kondisi riil di daerah, diharapkan mencapai tujuan terciptanya organisasi perangkat daerah yang berorientasi pada kepentingan publik, khususnya dalam bidang pelayanan publik yang berkualitas. Perampingan ataupun perluasan struktur organisasi sangat ditentukan oleh keseimbangan antara struktur dan tugas pokok dan fungsi. Setelah dilaksanakan pengkajian, jika ternyata struktur birokrasi terlalu gemuk dan melebihi kebutuhan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi, maka struktur birokrasi itu perlu dirampingkan. Tetapi jika ternyata struktur yang ada tidak memadai lagi untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi, maka struktur yang ada itu perlu disesuaikan dengan kebutuhan yang diperlukan agar tugas pokok dan fungsi dapat dilaksanakan secara optimal.

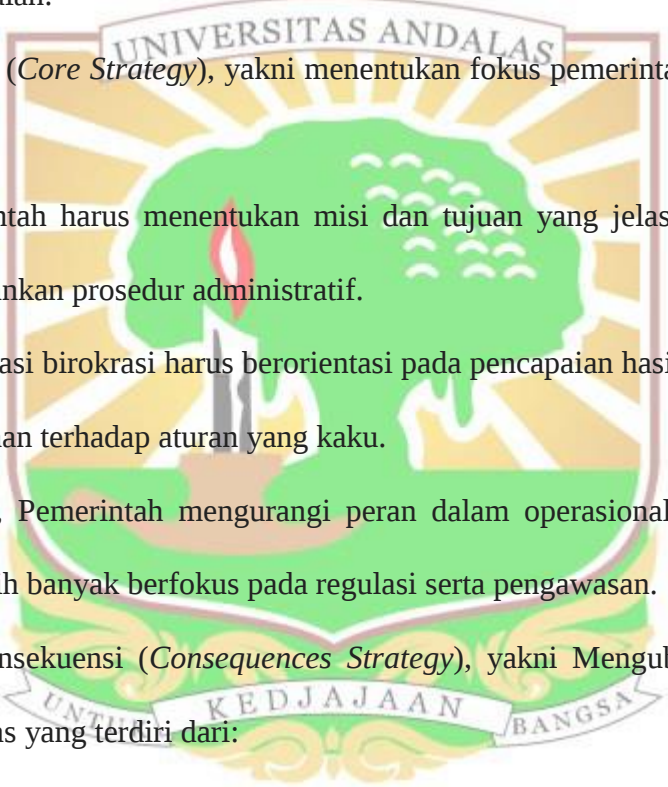
3. Teori *Banishing Bureaucracy*

David Osborne, seorang ahli kebijakan publik dan reformasi pemerintahan, bersama rekannya *Peter Plastrik*, mengembangkan konsep *Banishing Bureaucracy*

⁴² Dahyar Daraba, 2014, *Das Sollen Pelayanan Publik (Telaah Konflik Kewenangan)*, CV. R.A.De.Rozarie, Surabaya, hlm. 13

dalam buku mereka berjudul *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (1997). Teori ini merupakan kelanjutan dari gagasan dalam buku sebelumnya, *Reinventing Government* (1992), yang berfokus pada reformasi birokrasi agar lebih efisien, inovatif, dan berorientasi pada hasil.

Banishing Bureaucracy merupakan konsep memangkas birokrasi melalui paling tidak 5 (lima) strategis penting yang mengharapkan birokrasi lebih tampak konstan dalam posisi yang lebih efisien⁴³. Konsep Utama Teori *Banishing Bureaucracy* adalah:

- 
- 1) Strategi Inti (*Core Strategy*), yakni menentukan fokus pemerintahan yang terdiri dari:
 - a) Pemerintah harus menentukan misi dan tujuan yang jelas, bukan sekadar menjalankan prosedur administratif.
 - b) Reformasi birokrasi harus berorientasi pada pencapaian hasil, bukan sekadar kepatuhan terhadap aturan yang kaku.
 - c) Contoh, Pemerintah mengurangi peran dalam operasional layanan publik dan lebih banyak berfokus pada regulasi serta pengawasan.
 - 2) Strategi Konsekuensi (*Consequences Strategy*), yakni Mengubah Insentif dan Akuntabilitas yang terdiri dari:
 - a) Sistem birokrasi harus memiliki mekanisme akuntabilitas yang kuat dan insentif berbasis kinerja.
 - b) Pendekatan berbasis hasil (*performance-based government*) lebih efektif daripada sistem yang hanya berorientasi pada prosedur.
 - 3) Strategi Pelanggan (*Customer Strategy*) – Menjadikan Masyarakat sebagai Fokus Layanan

⁴³ Fara Pratiwi, Memangkas Birokrasi: sebuah hasil bedah buku *Banishing Bureaucracy* karangan David Osborne dan Peter Platrik, yang diakses melalui <https://id.scribd.com/document/110952428/MEMANGKAS-BIROKRASI> pada tanggal 15 Februari 2025

- a) Pemerintah harus berorientasi pada kebutuhan masyarakat sebagai pelanggan, bukan sekadar menjalankan administrasi formal.
 - b) Pelayanan publik harus lebih mudah diakses, lebih cepat, dan lebih responsif terhadap kebutuhan warga.
- 4) Strategi Kontrol (*Control Strategy*), yakni mendelegasikan Wewenang dan Desentralisasi
- a) Pemerintah harus mengurangi kontrol yang berlebihan dan memberikan lebih banyak kewenangan kepada unit-unit kerja di lapangan.
 - b) Sistem yang terlalu sentralistik menyebabkan birokrasi menjadi lambat dan tidak fleksibel.
- 5) Strategi Budaya (*Culture Strategy*), yakni mengubah *mindset* dan cara kerja aparatur
- a) Budaya birokrasi yang cenderung kaku harus diubah menjadi budaya kerja yang lebih inovatif, dinamis, dan berorientasi pada solusi.
 - b) Pegawai pemerintah harus dilatih untuk berpikir kreatif dalam menyelesaikan masalah, bukan hanya mengikuti prosedur tanpa inisiatif.

Banishing bureaucracy system merupakan strategi dalam rangka implementasi konsep *reinventing government*. Sebagaimana dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler bahwa konsep *reinventing government* sebagai transformasi mendasar terhadap organisasi dan sistem kerja institusi publik untuk menciptakan kemajuan guna mewujudkan efektivitas, efisiensi, adaptabilitas dan kemampuan berinovasi. Transformasi itu dapat tercapai apabila adanya perubahan terhadap tugas dan fungsi, struktur kekuasaan, akuntabilitas, serta kulturnya. Pembaharuan birokrasi melalui “*Reinventing Government*” tersebut dapat berjalan secara efektif melalui penataan strategi untuk mentransformasikan sistem dan organisasi birokratis menjadi sistem

dan organisasi yang lebih kredibel dan adaptif.⁴⁴ Dengan demikian, *banishing bureaucracy system* merupakan strategi dalam membangun pemerintahan yang bersih, bebas dari unsur korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Sebagai suatu strategi, berupa program mendefinisikan ulang secara jelas visi, misi, tujuan dan fungsi utama pemerintah yaitu melayani masyarakat dengan mengembangkan sistem kontrol sosial.

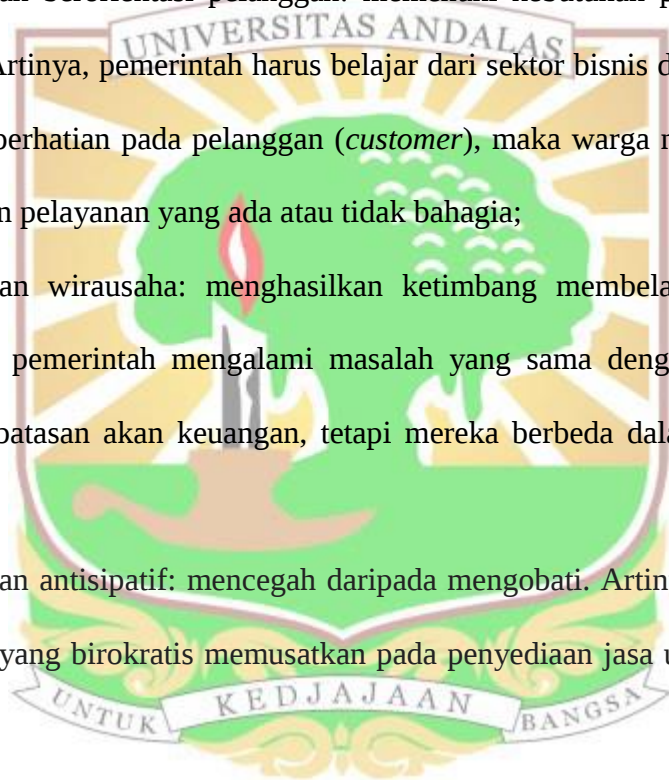
Menurut *David Osborne* dan *Ted Gaebler*, dalam *banishing bureaucracy system* terdapat 10 (sepuluh) prinsip *reinventing government* yang harus dilakukan, yaitu:⁴⁵

- 1) Pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh. Artinya, jika pemerintahan diibaratkan sebagai perahu, maka peran pemerintah seharusnya sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu, bukannya sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak;
- 2) Pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani. Artinya, birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat;
- 3) Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. Artinya, berusaha memberikan seluruh pelayanan tidak hanya menyebabkan resorpsi pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin berkembang melebihi kemampuan pemerintah (organisasi publik), hal ini tentunya mengakibatkan buruknya kualitas dan efektivitas pelayanan publik yang dilakukan mereka;

⁴⁴ Bambang Martin Baru et al, "Banishing Bureaucracy System dalam Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)", *Third Conference on Research and Community Services*, STKIP PGRI Jombang, 11 September 2021, hlm. 616

⁴⁵ Bambang Martin Baru et al, *Membangun Pemerintahan yang Bersih Melalui Banishing Bureaucracy System*, Jengala Pustaka Utama, Surabaya, 2021, hlm. 104-109

- 4) Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. Artinya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban dan bertele-tele;
- 5) Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan. Artinya, bila lembaga-lembaga pemerintah dibiayai berdasarkan masukan (*income*), maka sedikit sekali alasan mereka untuk berusaha keras mendapatkan kinerja yang lebih baik;
- 6) Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Artinya, pemerintah harus belajar dari sektor bisnis di mana jika tidak fokus dan perhatian pada pelanggan (*customer*), maka warga negara tidak akan puas dengan pelayanan yang ada atau tidak bahagia;
- 7) Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan. Artinya, sebenarnya pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, tetapi mereka berbeda dalam respons yang diberikan;
- 8) Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati. Artinya, pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah;
- 9) Pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja. Artinya, pada saat teknologi masih primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan pekerja publik relatif belum terdidik, maka sistem sentralisasi sangat diperlukan; dan
- 10) Pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar. Artinya, daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan



pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh.

Sesuai dengan teori *banishing bureaucracy*, agar organisasi pemerintah untuk menjalankan peran dan tugasnya sebagai pelayan masyarakat dapat berjalan dengan baik, beberapa prinsip yang dapat mengarahkan birokrasi menuju suatu perilaku birokrasi yang berpihak kepada rakyat, yaitu:⁴⁶

- 1) Birokrasi yang digerakkan oleh visi dan misi yang jelas. Dalam konteks *banishing bureaucracy*, kemandirian menjadi salah satu parameter berhasil tidaknya organisasi publik (birokrasi) menjalankan aktivitas, peran, fungsi, dan tugasnya;
- 2) Birokrasi yang pemimpinnya memiliki *leadership* yang kuat, visioner, dan bervisi kerakyatan serta memiliki kemampuan manajerial yang baik;
- 3) Birokrasi dengan struktur organisasi yang organik-adaptif;
- 4) Birokrasi yang responsibel dan mengoptimalkan kepuasan rakyat terhadap pelayanan publik;
- 5) Birokrasi yang akuntabel. Dengan membentuk birokrasi yang bertanggungjawab kepada publik, maka penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dapat diminimalisir atau kalau bisa dihilangkan; dan
- 6) Birokrasi yang aparturnya profesional. Strategi ini tidak saja menekankan pada kualitas intelektual daripada birokrat (keunggulan komparatif dan kompetitif), tetapi juga menyangkut sikap, mental, moral dan etika birokrat.

2. Kerangka Konseptual

⁴⁶ Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona, "Birokrasi dan Keberpihakannya pada Rakyat: Refleksi terhadap Birokrasi ORBA dan Orientasi pada Aplikasi Perspektif Reinventing Government dan Banishing Bureaucracy", STIA-LAN Bandung, 2023, hlm. 151-153

Dalam penulisan penelitian ini penulis akan menjelaskan beberapa hal yang berhubungan dengan judul, yaitu sebagai berikut:

a. Implikasi Hukum

Pengertian implikasi adalah akibat langsung yang terjadi karena suatu hal misalnya penemuan atau hasil penelitian. Kata implikasi memiliki makna yang cukup luas sehingga maknanya cukup beragam. Implikasi bisa didefinisikan sebagai suatu akibat yang terjadi karena suatu hal. Implikasi memiliki makna bahwa suatu hal yang telah disimpulkan dalam suatu penelitian yang lugas dan jelas. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) makna kata implikasi adalah keterlibatan atau suasana terlibat. Sehingga setiap kata imbuhan berasal dari implikasi seperti kata berimplikasi atau mengimplikasikan yakni berarti membawa jalinan keterlibatan atau melibatkan dengan suatu hal. Pengertian implikasi dalam bahasa Indonesia adalah efek yang ditimbulkan dimasa depan atau dampak yang dirasakan ketika melakukan sesuatu.⁴⁷ Deri makna dan pengertian implikasi tersebut di atas, maka implikasi hukum dapat disimpulkan sebagai dampak hukum akibat penyederhanaan birokrasi.

Penyederhanaan birokrasi sebagai bagian dari proses penataan organisasi pemerintahan mempunyai dampak atau berimplikasi pada berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan, baik dari segi pengambilan kebijakan atau keputusan maupun dalam implementasi kebijakan tersebut. Implikasi Hukum Penyederhanaan birokrasi, khususnya di Kabupaten Kepulauan Mentawai berkaitan dengan upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam menyederhanakan birokrasi serta dampak penyederhanaan birokrasi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik terhadap manajemen

⁴⁷ Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Gramedia, Jakarta, hlm. 1210

pegawai aparatur sipil negara, hubungan kerja antar unit organisasi, maupun terhadap efesiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

b. Penyederhanaan Birokrasi

Menurut Pasal 1 angka (9) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi menyebutkan bahwa: “penyederhanaan birokrasi adalah bagian dari proses penataan birokrasi untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih efektif dan efisien melalui penyederhanaan struktur organisasi, penyetaraan jabatan, dan penyesuaian sistem kerja”. Sementara angka (10) menyebutkan bahwa: “Penyederhanaan Struktur Organisasi adalah perampingan unit organisasi Jabatan Administrasi pada Instansi Pemerintah untuk mengurangi tingkatan unit organisasi”.

Tahapan penyederhanaan birokrasi selanjutnya adalah penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dan penyesuaian sistem kerja. Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi menyebutkan bahwa penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional yang selanjutnya disebut penyetaraan jabatan adalah pengangkatan pejabat administrasi ke dalam jabatan fungsional melalui penyesuaian/*inpassing* pada jabatan fungsional yang setara. Sementara menurut Pasal 1 angka 12 menjelaskan bahwa penyesuaian sistem kerja adalah perbaikan dan pengembangan mekanisme kerja dan proses bisnis pegawai aparatur sipil negara dengan memanfaatkan sistem pemerintahan berbasis elektronik.

c. **Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah**

Berdasarkan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sementara Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undangundang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian berkaitan dengan jenis atau tipe, spesifikasi, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data dalam melakukan penelitian untuk menjawab rumusan masalah implikasi hukum penyederhanaan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Metode penelitian ini berkaitan dengan sudut pandang peneliti dalam memberikan batasan hasil penelitian yang dapat dilihat dari sudut sifatnya, dari sudut bentuknya, dari sudut tujuannya, dan dari sudut penerapannya.⁴⁸

1. Jenis/Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris, yakni mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan terkait penyederhanaan birokrasi serta dampak atau

⁴⁸ Ramlan, Tengku Erwinsyahbana, dan Surya Perdana, 2023, Metode Penelitian Hukum Dalam Pembuatan Karya Ilmiah, Umsu Press, Medan, hlm. 66

Implikasi Hukum Penyederhanaan birokrasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Penelitian hukum empiris bertujuan untuk memastikan pelaksanaan ketentuan undang-undang atau kontrak telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau tidak, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan mencapai tujuan atau tidak.⁴⁹

Dalam penelitian ini akan mengkaji kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam menindaklanjuti berbagai peraturan perundang-undangan terkait penyederhanaan birokrasi (secara normatif) melalui penetapan peraturan di tingkat daerah sekaligus mengkaji dampak atau implikasi kebijakan tersebut terhadap pencapaian tujuan yang hendak dicapai dari kebijakan penyederhanaan birokrasi di daerah (secara empiris). Penelitian penyederhanaan birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai akan dikaji menggunakan metode penelitian hukum normatif sementara Implikasi Hukum Penyederhanaan birokrasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Mentawai akan dikaji menggunakan metode penelitian hukum empiris.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian *deskriptif analitis*. Menurut Ali, penelitian *deskriptif analitis* merupakan metode penelitian yang melukiskan secara tepat sifat-sifat individu, suatu keadaan, suatu gejala dan sebagainya yang merupakan obyek penelitian.⁵⁰ Selanjutnya, menurut Moleong bahwa penelitian *deskriptif analitis* yaitu penelitian yang dimaksudkan

⁴⁹ *Ibid*, hlm 73

⁵⁰ Farid Ali, 2007, *Metode Penelitian Sosial Dalam Bidang Ilmu Administrasi Negara dan Pemerintahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 37

untuk memperoleh data dan gambaran terhadap masalah yang diteliti baik keadaan atau gejala-gejala maupun akibatnya.⁵¹

Penelitian ini memberikan analisis terhadap kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam menyederhanakan birokrasi pemerintah daerah melalui pendekatan inventarisasi peraturan perundang-undangan terkait kebijakan penyederhanaan birokrasi yang perlu ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sekaligus melakukan pendekatan konsep pengambilan kebijakan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai sebagai tindak lanjut pelaksanaan peraturan perundang-undangan dimaksud. Selanjutnya hasil penelitian ini juga menggunakan pendekatan efektivitas hukum untuk mengkaji sejauh mana pelaksanaan penyederhanaan birokrasi telah berdampak atau berimplikasi terhadap tujuan penyederhanaan birokrasi dalam penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Mentawai, yakni mewujudkan birokrasi yang dinamis, lincah, dan profesional guna mewujudkan pelaksanaan tugas pelayanan publik yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

3. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis data yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Menurut Farid Ali, data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui responden serta informan.⁵² Sumber data primer dalam penelitian ini adalah:

⁵¹ Lexy J. Moleong, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, hlm. 29

⁵² *Ibid.*

- 1) pada Bagian Organisasi Sekretariat Daerah untuk mendapatkan data dan dokumen terkait dengan proses penyederhanaan birokrasi di Kabupaten Kepulauan Mentawai sebagai tindak lanjut dari Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi beserta peraturan petunjuk teknis lainnya;
- 2) pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kepulauan Mentawai untuk mendapatkan data tindak lanjut penyetaraan jabatan dan pola pengembangan sumber daya aparatur setelah penyederhanaan organisasi di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

b. Data Sekunder

Data sekunder menurut Farid Ali merupakan data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yaitu data yang tidak diperoleh langsung dari sumber pertamanya melainkan bersumber dari data-data yang sudah didokumentasikan dalam bentuk bahan-bahan hukum.⁵³ Bahan-bahan hukum yang dimaksud terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier dengan rincian:

- 1) Bahan hukum primer adalah hukum asas dan kaidah hukum. Perwujudan asas hukum dan kaidah hukum ini dapat berupa: Peraturan Dasar atau Konstitusi, Konvensi Ketatanegaraan; Peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:
 - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;

⁵³ *Ibid.*

- c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019;
 - f) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional;
 - g) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi;
 - h) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi;
 - i) Surat Edaran Nomor 393 Tahun 2019 tentang Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi; dan
 - j) Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah publikasi hukum, internet dengan menyebut nama situsnya, Rancangan Undang-Undang, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, buku-buku hukum (*text books*) serta jurnal-jurnal hukum.

- 3) Bahan tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum sekunder, meliputi: bibliografi, termasuk pula kamus hukum dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sebagai penelitian ilmu hukum dengan aspek normatif-empiris, maka dalam teknik pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen sekaligus studi implementasi dan dampak yang ditimbulkan oleh suatu peristiwa hukum atau kebijakan hukum. Studi dokumen merupakan teknik awal yang digunakan dalam setiap penelitian, baik penelitian ilmu hukum dengan aspek empiris maupun penelitian ilmu hukum dengan aspek normatif, karena meskipun aspeknya berbeda namun keduanya adalah penelitian ilmu hukum yang selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen dilakukan atas bahan-bahan hukum yang relevan dengan Implikasi Hukum Penyederhanaan struktur organisasi terhadap penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Studi implementasi dan dampak merupakan teknik pengumpulan bahan/dokumen yang mendukung proses pengambilan kebijakan penyederhanaan birokrasi serta dampak/implikasi yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi pustaka maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Setelah data diperoleh maka data yang diperoleh diolah dengan tahapan-tahapan berikut:

- a. Meneliti kembali data-data yang didapat dengan melakukan pengecekan validitas data, tujuannya adalah agar data yang diperoleh lengkap dan terjamin.
- b. Proses pengklasifikasian data, kemudian dicocokkan dengan permasalahan yang ada, yang tujuannya adalah untuk mempermudah analisis yang dikemukakan.
- c. Mencatat data secara sistematis dan konsisten, data-data yang diperoleh dituangkan dalam suatu rancangan konsep untuk kemudian dijadikan dasar utama dalam memberikan analisis sehingga pada akhirnya terdapat keselarasan data dengan analisis yang diberikan.
- d. Analisis. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggambarkan dan menguraikan secara lebih jelas dengan kata-kata yang tersusun secara sistematis sehingga dapat menjawab semua permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu berhubungan dengan implikasi kebijakan penyederhanaan jabatan birokrasi terhadap pencapaian tujuan organisasi di Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai.
- e. Penyajian Data. Data yang sudah dikelompokkan dan sudah disesuaikan, kemudian disajikan dalam bentuk tulisan deskriptif agar mudah dipahami secara keseluruhan dan juga dapat menarik kesimpulan untuk melakukan penganalisisan dan penelitian selanjutnya.

