

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan serta kemajuan masyarakat yang berdampak pada problematika yang semakin kompleks, pelayanan publik oleh pemerintah guna memenuhi segala kebutuhan masyarakat harus saling bersinergi. Kemampuan birokrasi baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dituntut untuk menjadi roda utama dalam mengakomodir setiap adanya kebijakan maupun penerapan aturan terbaru. Di kondisi yang semakin berdaya saing tinggi inilah Aparatur Sipil Negara diharuskan mampu beradaptasi dalam segala pembaharuan yang ditetapkan pemerintah pusat. Salah satunya yaitu kebijakan penyederhanaan birokrasi yang mulai digaungkan sebagai perubahan visioner era pemerintahan presiden Joko Widodo untuk merubah tampilan dan fungsi birokrasi serta Aparatur Sipil Negara agar bersifat *agile*, lebih efisien, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Konsep dasar organisasi pemerintahan tidak jauh berbeda dengan konsep *"The Theory of Social and Economy Organization"*¹ Ia mengusulkan apa yang sekarang dianggap sebagai model birokrasi kontemporer. Banyak negara menggunakan model ini sebagai referensi, termasuk Pemerintah Indonesia.

Reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Dalam rangka mempercepat tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik, maka dipandang perlu melakukan

¹ Max Weber, *The Theory of Social and Economy Organization*, William Hodge and Company Limited, 1947, <https://archive.org/>

reformasi birokrasi di seluruh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Wacana reformasi birokrasi telah dicanangkan sejak lama, yaitu dengan disusunnya *Grand Design Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2025*.

Pada tanggal 20 Oktober 2019 dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) agenda pelantikan dan pengambilan sumpah presiden terpilih, Presiden Republik Indonesia dalam pidatonya mengatakan salah satu prioritas dalam 5 tahun ke depan adalah memangkas birokrasi. Cara ekstrim diambil, yaitu dengan menyederhanakan eselonisasi. "*Penyederhanaan birokrasi harus terus kita lakukan besar-besaran. Investasi untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan.*"²

Tindakan upaya penyederhanaan birokrasi dan pemanfaatan bakat serta pengalaman rakyat, Presiden Joko Widodo meminta agar semua eselon dipangkas menjadi dua. Tujuan penyederhanaan operasional pemerintahan adalah agar instansi pemerintah lebih mampu melayani masyarakat dengan lebih tanggap, cekatan, dan dikelola secara profesional. Upaya peningkatan kompetensi Aparatur Sipil Negara akan menyusul.

Menindaklanjuti amanat presiden tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengirimkan Surat Edaran (SE) Nomor 384, 390, dan 391 Tahun 2019 kepada seluruh instansi pusat dan daerah, menteri Kabinet Indonesia Maju, gubernur, wali kota, dan bupati. Kementerian, lembaga non-kementerian, lembaga negara, organisasi nonstruktural, lembaga penyiaran publik, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota

² Ihsanuddin, *Pidato Pertama Jokowi sebagai Presiden 2019-2024*, www.nasional.kompas.com. diakses pada tanggal 7 September 2024.

semuanya mengikuti hierarki arahan yang sama: pejabat pelaksana setingkat eselon III, pejabat pengawas setingkat eselon IV, dan pejabat pelaksana setingkat eselon V.

Birokrasi pemerintahan merupakan mata rantai administrasi yang membantu pemerintah dalam mencapai tujuannya, yaitu pelayanan publik. Dengan kata lain, prinsip-prinsip yang digunakan oleh suatu birokrasi harus menjadi dasar birokrasi yang baik agar birokrasi tersebut dapat berjalan dengan baik, efisien, dan sesuai dengan harapan. Birokrasi sering disebut sebagai badan / sektor pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, atau juga *public service* atau *public administration*. Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang Negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).³

Setiap kajian struktur pemerintahan tidak luput dari peran Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menjadi penggerak birokrasi. Setiap komponen menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tentang keterbukaan Indonesia, diperlukan aparatur pemerintah yang profesional, terpadu, dan bebas korupsi, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi telah menerbitkan Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 28 Tahun 2019 tentang penyetaraan jabatan administratif ke dalam jabatan fungsional. Jabatan

³ Muhammad, *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori Menuju Good Governance)*, Lhokseumawe: Unimal Press, 2018, hlm.13

Administrator, Supervisor, dan Pelaksana disetarakan. Administrator, supervisor, dan pelaksana masing-masing adalah tenaga ahli madya, junior, dan senior. Jika mempertimbangkan jenjang jabatan, golongan jabatan, dan remunerasi pejabat fungsional, maka hal ini berlaku bagi pejabat fungsional yang bidang dan tugasnya sesuai dengan jabatan fungsionalnya. Selang satu tahun kemudian, tepatnya pada awal Mei 2020, Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 25 Tahun 2020 tentang Peta Jalan Reformasi Birokrasi Tahun 2020–2024 telah diterbitkan oleh Kementerian PAN-RB. Penyederhanaan proses dan sistem birokrasi menjadi salah satu fokus utama.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Nomor 25 Tahun 2021 tentang Standardisasi Struktur Organisasi Instansi Pemerintah dalam Rangka Standardisasi Birokrasi. Tujuan reformasi birokrasi, termasuk penyederhanaan birokrasi, adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien dan efektif. Penyederhanaan birokrasi ini dilakukan secara bertahap:

- a. Penyederhanaan proses organisasi (Permenpan-RB No. 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Proses pada Instansi Pemerintah);
- b. Pembagian tanggung jawab secara adil (Permenpan-RB No. 17 Tahun 2021 tentang Pembagian Tanggung Jawab secara Adil dari Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional); dan
- c. Penyempurnaan prosedur (Permenpan-RB No. 7 Tahun 2022 tentang Prosedur).⁴

Setelah banyak mendapat kritik publik, pemerintah memutuskan untuk merampingkan birokrasinya dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas lembaga publik dan layanan yang mereka berikan. Banyak orang merasa bahwa sektor publik terlalu birokratis dan memiliki terlalu banyak tingkatan komando,

⁴ Peraturan Menteri Pendagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang *Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi*. Pasal 4

dengan tiga tingkatan untuk setiap lembaga atau layanan daerah. Banyak orang tidak senang dengan cara organisasi publik beroperasi; pada kenyataannya, banyak standar layanan minimum (SPM) yang tidak dapat dicapai oleh organisasi publik. Namun, dari sudut pandang *Weberian*, birokrasi menjadi tidak rasional ketika tidak diimbangi dengan "perolehannya", hal ini terutama berlaku di Indonesia, di mana kompleksitas birokrasi merupakan hasil umum dari faktor-faktor seperti struktur organisasi yang besar dan sumber daya manusia yang murah.

Tujuan reformasi birokrasi adalah mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik melalui penataan ulang dan modernisasi struktur administrasi pemerintahan. Sebagai bagian dari transisinya, Reformasi Birokrasi berfokus pada delapan bidang khusus:⁵

1. Manajemen Perubahan;
2. Penataan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Penataan dan Penguatan Birokrasi;
4. Penataan Tata Laksana;
5. Penataan Sumber Daya Manusia;
6. Penguatan Akuntabilitas Kinerja;
7. Penguatan Pengawasan; dan
8. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.

Korelasi yang menjadi fokus dalam pemaparan penulisan ini yaitu keterkaitan akibat hukum yang dihasilkan dari birokrasi beserta komponen pendukungnya yaitu sumber daya manusia dengan adanya aturan penyederhanaan birokrasi, dengan meneliti pada instansi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.

⁵ Darsono, dkk, *Pengantar Birokrasi Indonesia*, Surabaya: Cipta Media Nusantara, 2023, hlm.14

Bireuen merupakan salah satu kabupaten/kota yang telah menindaklanjuti arahan terkait penyederhanaan birokrasi terutama penyetaraan Jabatan Fungsional dari Jabatan Struktural setingkat eselon IV. Kegiatan pelantikan Jabatan fungsional dilaksanakan pada tanggal 31 Desember 2021 secara kolektif untuk semua instansi kecuali instansi khusus dan kecamatan. Terdapat 52 Satuan Kerja Perangkat Kabupaten yang ada di Kabupaten Bireuen, hanya 32 instansi yang telah melakukan penyetaraan jabatan. Sementara itu ada instansi yang dikecualikan tidak terdampak penyetaraan jabatan yaitu instansi keistimewaan yang lahir dari Undang-Undang Nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh serta kecamatan.⁶

Pasca terjadinya penyetaraan dan penyederhanaan struktur organisasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bireuen, terjadi banyak kendala dan dirasakan tidak adanya perubahan signifikan sistem kerja sebelum dan sesudah berlakunya Permenpan Nomor 25 Tahun 2021 terutama berkaitan dengan hak-hak Aparatur Sipil Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN. Kondisi ini juga menjadi fokus utama di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen, sehingga perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut untuk menemukan akar permasalahan serta rekomendasi/solusi terkait hal ini.

Berdasarkan permasalahan diatas maka penulis merasa penting kiranya untuk mengkaji permasalahan ini lebih jauh yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk tulisan tesis yang berjudul **“Akibat Hukum Penyederhanaan Birokrasi**

⁶ Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bireuen sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 3 Tahun 2024

Di Lingkungan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen Dengan Berlakunya Permenpan-RB Nomor 25 Tahun 2021”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana bentuk struktur organisasi sebelum dan sesudah adanya penyederhanaan birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen?
2. Bagaimanakah akibat hukum dari penyederhanaan birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen pasca berlakunya Permenpan-RB Nomor 25 Tahun 2021?
3. Apa saja kendala yang di hadapi dalam pelaksanaan Penyederhanaan Birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan-permasalahan di atas, tujuan dari penelitian ini yaitu :

- a. Untuk menganalisis dan menyimpulkan perubahan struktur organisasi sebelum dan sesudah adanya penyederhanaan birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.

- b. Untuk menganalisis dan menyimpulkan akibat hukum dari pelaksanaan penyederhanaan birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.
- c. Untuk menganalisis dan menyimpulkan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Penyederhanaan Birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen pasca berlakunya Permenpan- RB Nomor 25 Tahun 2021.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini yaitu :

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pengetahuan terkait perkembangan hukum dalam ranah tata Negara/pelaksanaan aturan di lembaga negara/birokrasi pemerintah terutama terkait akibat hukum dari pelaksanaan penyederhanaan birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.
- b. Secara praktis, dengan adanya penelitian ini diharapkan menjadi sumber masukan serta pedoman bagi pihak yang berkepentingan seperti instansi yang membina kepegawaian serta Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kepentingan dalam hal pelaksanaan penyederhanaan birokrasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Bireuen.

D. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis telah melakukan berbagai tinjauan terhadap penelitian terdahulu yang telah ada baik berupa tesis hingga laporan penelitian

lainnya. Penulis menemukan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan baik dari objek penelitian hingga metode penelitian dengan yang sedang di lakukan oleh penulis, hal ini semata untuk menghindari terjadinya plagiarisasi. Namun demikian pokok pengkajian serta kasus yang terjadi pada penelitian terdahulu amat berbeda. Adapun penelitian terdahulu tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asep Saripudin, *Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Provinsi Banten*. Master Thesis, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.⁷ Hasil penelitian diketahui implementasi kebijakan penyederhanaan birokrasi di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten secara umum sudah baik dan hanya perlu perbaikan pada beberapa aspek saja. Hal ini ditinjau dari penyederhanaan struktur organisasi sudah dapat dilaksanakan di seluruh perangkat daerah, kecuali inspektorat yang tidak terdampak, penyetaraan jabatan sudah dilaksanakan dengan pelaksanaan pelantikan jabatan, sedangkan kelemahannya terdapat pada penyesuaian sistem kerja yang belum ditetapkan peraturan kepala daerah yang mengatur sistem kerja yang baru dari peralihan jabatan struktural kepada jabatan fungsional.

Objek kajian dari penelitian ini memiliki kesamaan yaitu penerapan berlakunya penyederhanaan birokrasi di lingkungan pemerintah provinsi, yang mengatur kebijakan yang lebih besar terkait penerapan alur birokrasi 2 level, kemudian penyederhanaan struktur organisasi yang lebih efektif serta penyesuaian sistem kerja yang lebih jelas. Sementara perbedaan dari

⁷ Asep Saripudin, *Implementasi Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Provinsi Banten*, *Tesis*, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, 2023.

penelitian diatas dengan penelitian yang dilakukan penulis ada di wilayah pemerintah kabupaten, yaitu khususnya pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.

2. Yana Suryana, *Transformasi Birokrasi (Studi pada Dinas Komunikasi dan Informatika Pemerintah Kabupaten Subang)*. Magister Administrasi Publik. Universitas Sriwijaya.⁸ Hasil penelitian menjelaskan bahwa transformasi birokrasi di Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Subang tidak berhasil. Ini dikarenakan beberapa hal sebagai berikut: 1) dukungan regulasi belum begitu optimal; 2) struktur organisasi masih belum jelas; 3) budaya organisasi belum berjalan dengan baik; dan 4) pembaharuan sistem eGovernment belum optimal. Sekaligus adanya faktor-faktor yang mempengaruhi seperti, belum adanya peta proses bisnis Dinas Komunikasi dan Informatika yang jelas, sistem elektronik yang sudah ada belum terintegrasi, infrastruktur jaringan yang terbatas, belum menemukan ritme kerja yang jelas, dan kebutuhan anggaran yang tidak mencukupi. Pada akhirnya perlu ada pemberian, penyelarasan, dan penyesuaian terhadap beberapa aspek yang dinilai belum optimal.

Kajian yang dimaksud difokuskan pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Subang sebagai contoh instansi yang tengah mengalami perubahan melalui penerapan prinsip pembaharuan *e-Government* dan pemberian dukungan regulasi, struktur organisasi, dan budaya. persamaan dengan penelitian yang dikaji penulis yaitu mempelajari

⁸ Yana Suryana, *Transformasi Birokrasi (Studi pada Dinas Komunikasi dan Informatika Pemerintah Kabupaten Subang)*, *Tesis*, Magister Administrasi Publik. Universitas Sriwijaya, 2023.

bagaimana penyederhanaan birokrasi pada 1 unit organisasi saja yaitu Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Subang, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Kepegawaian Kabupaten Bireuen juga menjadi subjek penelitian penulis.

3. Yeni Handayani, *Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran*. Fakultas Hukum. Universitas Lampung.⁹

Konsisten dengan penelitian terdahulu, penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan penyetaraan jabatan administratif dan fungsional di Kabupaten Pesawaran belum efektif. Analisis dan penelitian penulis mengungkap banyaknya kelemahan yang menyebabkan kebijakan tersebut kurang fokus di kabupaten tersebut. Pada dasarnya, diperlukan aturan untuk menata kembali tempat kerja di samping aturan untuk menyamakan kedudukan. Pejabat fungsional menghadapi ketidakpastian hukum dan multitafsir sebagai akibat dari penyetaraan dalam menjalankan tugasnya, karena Pemerintah Kabupaten Pesawaran belum mengeluarkan kebijakan afirmatif, seperti Peraturan Daerah, pedoman operasional, atau petunjuk teknis, mengenai pengaturan penyesuaian sistem kerja pasca penyetaraan. Perubahan kebijakan di Kabupaten Pesawaran yang bertujuan untuk menyetarakan jabatan administratif dan fungsional akan berdampak luas pada efisiensi alur kerja OPD. Pola kerja fungsional belum diterapkan oleh 132 pejabat fungsional dalam hal metode kerja. Perbedaan terletak pada

⁹ Yeni Handayani, Kebijakan Penyetaraan Jabatan Dalam Mewujudkan Efektivitas Sistem Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pesawaran, *Tesis*, Fakultas Hukum, Universitas Lampung, 2022.

lokasi penelitian dan kondisi birokrasi yaitu pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.

4. Alim Dhohirotul Hikmah, *Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Program Magister Ilmu Pemerintahan. Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "AMPD" Yogyakarta.¹⁰

Sesuai dengan penelitian terdahulu, penelitian ini mengkaji dampak upaya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengefisienkan proses administrasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Penyederhanaan struktur organisasi yang lebih efektif dan efisien serta penyesuaian sistem kerja yang lebih jelas masih dilakukan pada instansi yang melaksanakan tugas dan fungsi pendukung Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan kebijakan terkait penyederhanaan birokrasi masih terus dilaksanakan. Sementara perbedaan dari penelitian diatas dilakukan pada lingkup provinsi sedangkan dengan penelitian yang dilakukan penulis ada di wilayah pemerintah kabupaten dan berfokus hanya pada pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.

5. Tri Ivatul Fitriani, *Restrukturisasi Birokrasi Dan Pengembangan Kelembagaan Di Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022*. Universitas Nasional.¹¹

¹⁰ Alim Dhohirotul Hikmah, Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, *Tesis*, Program Magister Ilmu Pemerintahan. Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "AMPD" Yogyakarta, 2022.

¹¹ Tri Ivatul Fitriani, Restrukturisasi Birokrasi Dan Pengembangan Kelembagaan di Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022, *Tesis*, Universitas Nasional, 2023.

Dalam mewujudkan birokrasi yang *agile* diperlukan adanya restrukturisasi birokrasi dengan merampingkan struktur menjadi 2 (dua) layer secara keseluruhan dan dilanjutkan dengan pengembangan kelembagaan sebagai tindak lanjut dari restrukturisasi birokrasi. Dalam restrukturisasi birokrasi, Ditjen Bina Pembangunan Daerah menyederhanakan struktur organisasi menjadi 2 (dua) layer secara parsial dengan jabatan struktural yang disederhanakan berkisar 71,9% dan yang dipertahankan berkisar 28,1%. Selanjutnya, pejabat yang menduduki dalam jabatan tersebut disetarakan dalam jabatan fungsional, untuk eselon III disetarakan dalam jabatan fungsional ahli madya dan eselon IV disetarakan dalam jabatan fungsional ahli muda. Dengan adanya prosentase tersebut, pertimbangan dalam memilih eselon III yang disederhanakan adalah yang mendekati pensiun, sehingga pejabat yang disederhanakan mendapatkan keuntungan perpanjangan pensiun yang dapat dirasakan secara langsung.

Restrukturisasi birokrasi dan pengembangan kelembagaan di Ditjen Bina Pembangunan Daerah belum mewujudkan birokrasi *agile* secara optimal disebabkan oleh beberapa faktor penghambat yang substansial dalam birokrasi *agile*. Hal ini dikarenakan, meskipun sudah ada faktor pendorong berupa regulasi yang memayungi dalam restrukturisasi birokrasi dan pengembangan kelembagaan, tetapi secara substansial birokrasi *agile* belum dapat diwujudkan secara optimal karena restrukturisasi birokrasi yang dilaksanakan secara parsial, sehingga terdapat keberagaman struktur unit organisasi dan perubahan mekanisme kerja yang belum optimal

dikarenakan adanya faktor penghambat, diantaranya yang paling dominan, yaitu belum adanya *job description* yang mendetail terkait tugas pejabat fungsional hasil penyetaraan, kurangnya peran dan komitmen pimpinan dan SPBE yang belum siap digunakan.

Penyebutan restrukturisasi sebenarnya adalah idiom lain dari penyederhanaan Birokrasi, dalam hal ini perbedaan wilayah penelitian yaitu satu ada di tingkat Kementerian yaitu Kementerian Dalam Negeri sementara wilayah penelitian penulis Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen merupakan lembaga pemerintahan daerah.

6. Rusliandy, *Analisis Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah*. Sekolah Pascasarjana, Universitas Djuanda, Indonesia.

Menurut kajian ini, penyederhanaan birokrasi bukan tanpa tantangan. Misalnya, beberapa lembaga pembina tidak memiliki manajemen jabatan fungsional yang profesional, jenis jabatan fungsional yang tersedia tidak memadai, terdapat kesenjangan kompetensi, dan pola hubungan kerja tidak optimal. Penilaian kinerja individu juga tidak sesuai dengan kinerja organisasi. Agar penyederhanaan birokrasi dapat berjalan, kita perlu melakukan hal-hal seperti mengadopsi model birokrasi yang profesional, memperbaiki masalah ketentuan perangkat daerah dalam PP 18 Tahun 2016, melatih pejabat fungsional agar lebih kompeten, meningkatkan kualitas tata kelola jabatan fungsional, menerapkan kebijakan manajemen kinerja yang

menghubungkan penilaian individu dengan hasil organisasi, dan membangun organisasi berkinerja tinggi.¹²

Kondisi-kondisi yang diteliti juga menjadi fokus yang ingin dikembangkan oleh penulis, sementara perbedaan penelitian terletak pada ranah lokus dan beberapa dasar hukum terbaru yang digunakan oleh penulis dalam menganalisa kondisi penyederhanaan birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.

Dapat dikatakan berdasarkan referensi judul penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan, beberapa kemiripan penelitian yang di lakukan oleh penulis hanya terdapat pada lingkup aturan/hukum positif dan standar ketentuan yang digunakan. Sementara perbedaan penelitian lebih kompleks, baik dari lokasi penelitian, kondisi kasus/masalah yang terjadi, serta materi terbaru terkait perkembangan penyederhanaan birokrasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bireuen.

E. Kerangka Pikir dan Tinjauan Pustaka

1. Kerangka Pikir

Hukum sebagai norma sosial dan sistem nilai merupakan prinsip utama filsafat hukum. Memiliki pemahaman yang kuat tentang teori hukum ibarat memiliki "pisau" untuk menganalisis masalah hukum dan menyusun argumen

¹² Rusliandy, Analisis Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah, *Tesis*, Sekolah Pascasarjana, Universitas Djuanda, Indonesia, 2022..

dalam pekerjaan ilmiah apa pun, terutama dalam profesi hukum.¹³ Menulis artikel ilmiah (seperti tesis, disertasi, dan jurnal) mungkin menjadi tantangan bagi sebagian orang karena ambiguitas yang melekat dalam strukturnya. Ketidakmampuan karya ilmiah yang dihasilkan untuk memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi kemajuan ilmu pengetahuan dan penyelesaian masalah bukanlah hal yang mengejutkan.

Ketika melakukan penelitian teoritis, merupakan praktik umum bagi para peneliti untuk mencari pendapat dan ide dari para ahli lain di bidang tersebut. Referensi tambahan dan cakupan yang lebih luas dimungkinkan ketika para ahli tambahan membahas isu yang sama dengan penelitian tersebut. Dalam peran ini, peneliti bertugas mengidentifikasi bidang-bidang yang belum diteliti secara menyeluruh oleh para ilmuwan sebelumnya, sehingga memunculkan pertanyaan penelitian yang baru. Namun, beberapa peneliti mencari teori dengan harapan untuk mengujinya, dengan tujuan akhir untuk menjawab atau membuktikan mengapa sesuatu terjadi di lapangan berdasarkan teori tersebut.¹⁴

Untuk tujuan menilai dan menjawab pertanyaan penelitian, penulis buku ini menggunakan dan membahas sejumlah ide hukum. Berikut adalah teori-teori yang digunakan :

a. Teori Kepastian Hukum

Karena teori ini memunculkan teori-teori lain, meskipun pada berbagai tingkatan, teori kepastian hukum berfungsi sebagai Teori Besar atau induk utama

¹³ Dean Rizqullah Risdaryanto, “*Implementasi Kajian Teori Hukum dalam Penulisan Karya Ilmiah*”, www. <https://fh.unair.ac.id/implementasi-kajian-teori-hukum-dalam-penulisan-karya-ilmiah/> diakses 24 Mei 2024

¹⁴ Samsu, *Metode Penelitian (Teori dan Aplikasi Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, Mixed Methods serta Research & Development)*, Pusaka Jambi, 2017, hlm.29

penelitian. Seorang ilmuwan sosial bernama Charles Wright Mills pertama kali menggunakan frasa “teori besar” pada tahun 1959. Pendekatan mendasar untuk menganalisis hubungan internasional menurut teori besar adalah gagasan tentang keseimbangan, sistem, pengambilan keputusan, dan komunikasi. Sebagai dasar untuk hipotesis, teori besar digunakan. Hipotesis adalah asumsi kerja tentang hubungan antara dua variabel, yang satu bergantung dan yang lainnya independen. Dengan menggunakan variabel dependen penelitian untuk membangun variabel independennya, kerangka ilmiah menetapkan hubungan positif dan negatif.¹⁵

Kepastian hukum berasal dari positivisme Yuridis-Dogmatik. Karena positivisme ini memandang hukum sebagai seperangkat aturan, para pendukungnya sering kali melihat hukum sebagai sesuatu yang terpisah dari masyarakat. Kepastian hukum merupakan satu-satunya tujuan hukum, menurut para pendukung aliran pemikiran ini. Hakikat hukum, yang hanya menetapkan aturan-aturan hukum yang luas, adalah yang menimbulkan kepastian hukum. Hukum tidak berusaha untuk mencapai keadilan atau keuntungan, tetapi hanya kepastian, sebagaimana ditunjukkan oleh karakter generik standar hukum.¹⁶

Upaya menegakkan keadilan, melalui penerapan atau penegakan hukum yang tidak diskriminatif, merupakan ranah kegiatan yang dapat menghasilkan

¹⁵ Fiska, “*Pengertian Grand Teori dan Cara Menentukan Grand Teori dalam Penulisan Karya Ilmiah*”, https://www.gramedia.com/literasi/grand-teori/#Pengertian_Grand_Teori diakses pada 22 Mei 20124

¹⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, 2002, hlm. 82-83

kepastian hukum. Setiap orang bertanggung jawab atas tindakannya jika melanggar batasan yang relevan, menurut hukum.¹⁷

Tujuan utama dalam pembentukan aturan hukum adalah untuk memberikan keyakinan dalam penerapan hukum dengan membuat semua peraturan yang relevan menjadi sangat jelas. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Dalam karyanya, Radbruch menguraikan tiga pilar teori hukum: (1) *Gerechtigkeit*, (2) *Zweckmassigkeit*, dan (3) *Rechtssicherheit*.¹⁸

Menurut Radbruch, Ketiga asas dasar tersebut tidak selalu selaras, namun sering kali saling bertentangan. Sekalipun hukum positif tidak adil, katanya, hukum positif harus selalu dipatuhi karena mengatur kepentingan setiap manusia dalam masyarakat. Selain itu, kaidah-kaidah yang membentuk kepastian hukum harus jelas dan tidak ambigu.¹⁹

Bagi mereka yang dapat dituntut (mencari keadilan), adanya kepastian hukum memberikan semacam perlindungan terhadap ketidakteraturan. Menurut Van Apeldorn, ada dua bagian dalam konsep kepastian hukum: kemampuan untuk mengidentifikasi hukum dalam kasus-kasus tertentu dan kepastian posisi hukum seseorang. Hal ini menunjukkan bahwa orang atau kelompok yang mencari ganti rugi tertarik pada preseden hukum yang berlaku sebelum mengajukan pengaduan,

¹⁷ Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 277

¹⁸ Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum, *Jurnal Kredipo*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm.2

¹⁹ Satjipto Rahardjo , *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012, hlm. 19

dan bahwa mereka mencari perlindungan dari pihak berwenang. Berikut ini adalah beberapa pandangan Jan Michiel Otto tentang unsur-unsur penting dari kepastian hukum:²⁰

- 1) Tersedianya norma hukum yang transparan, konsisten, dan mudah diakses merupakan sumber kepastian hukum. Negara harus memiliki kewenangan untuk menyatakan norma hukum tersebut, dan norma tersebut harus jelas, seragam, dan mudah diakses.
- 2) Berbagai cabang pemerintahan mampu menerapkan dan mematuhi hukum secara konsisten.
- 3) Mayoritas penduduk suatu negara memiliki kemampuan untuk menyetujui isinya. Akibatnya, perilaku publik juga akan sesuai dengan aturan yang ditetapkan oleh negara.
- 4) Hakim pengadilan bersifat imparsial; yaitu, ketika dihadapkan pada masalah yang diselesaikan secara hukum, hakim tidak memihak satu pihak pun.
- 5) Keputusan dari peradilan dapat secara konkret dilaksanakan.

Demi menjaga ketertiban dan keadilan masyarakat, Otto melanjutkan, penegak hukum harus menegakkan hukum agar kepastian hukum dapat terjamin. Sementara itu, Sudikno Mertokusumo mengatakan, penegakan hukum hanya dapat berjalan dengan baik jika ada kepastian hukum yang mutlak. Artinya, dalam kepastian hukum, yang berhak adalah mereka yang secara langsung diberi hak oleh putusan pengadilan. Keadilan dan kepastian hukum berjalan beriringan, meskipun keduanya berbeda. Keadilan berbeda dengan hukum karena sifatnya yang subjektif, individual, dan tidak menyamakan kedudukan. Sebaliknya, hukum bersifat universal, mengikat semua orang.²¹ Jelaslah bahwa keadilan dan hukum adalah konsep yang berbeda berdasarkan sifatnya masing-masing.

Terdapat dua aspek dalam konsep kepastian hukum. Pertama, gagasan ini berarti ada norma universal tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh

²⁰ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 28

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 158

individu. Kedua, ini melindungi dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. Aturan umum memberi tahu individu tentang apa yang dapat dilakukan negara terhadap mereka.²²

Gagasan para ahli tentang kepastian hukum menyatakan bahwa hukum tidak boleh saling bertentangan karena akan membuatnya terbuka terhadap berbagai interpretasi. Agar suatu negara menjadi instrumen hukum, harus ada kejelasan tentang hak dan tanggung jawab setiap warga negara sesuai dengan norma budaya masyarakatnya.²³

Penelitian ini berlandaskan pada teori kepastian hukum sebagai kerangka utama untuk mengkaji kebijakan dan norma penyederhanaan birokrasi yang diterapkan oleh Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Bireuen.

b. Teori Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Teori *Good Governance* digunakan pada level meso atau menengah, ketika analisis level makro dan mikro dipertimbangkan, kita memiliki teori tengah. Demi penyelesaian masalah tata kelola birokrasi di Indonesia yang tepat, tata kelola yang bersih dan baik sangat diupayakan oleh seluruh warga negara, khususnya negara Indonesia. Tata kelola yang baik, sebagai sebuah konsep, kini sudah ada di negara Indonesia. Untuk memerangi kolusi, korupsi, dan nepotisme, sebuah inisiatif direncanakan sesuai dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menjadi landasan bagi upaya tersebut. Jadi,

²²Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.23

²³<https://www.gramedia.com/literasi/teorikepastianhukum/#:~:text=Teori%20kepastian%20hukum%20yang%20dikemukakan,serta%20memahami%20sistem%20hukum%20negara> diakses pada 18 November 2024.

menurut undang-undang ini, birokrasi seharusnya mampu membuat pemerintahan lebih terbuka dan efisien sekaligus menjadi lebih baik.

Good Governance dalam konteks ini, arti “tata kelola” mengacu pada proses yang digunakan negara untuk mengatur kewenangannya guna menyediakan barang dan jasa publik, sedangkan “tata kelola yang baik” menggambarkan pendekatan yang paling efektif. Diperlukan upaya bersama antara pemerintah dan masyarakat agar “tata kelola yang baik” dapat terwujud dan berfungsi dengan baik. Etos kerja yang kuat, moralitas yang kuat, dan “keselarasan” (koordinasi) yang baik sangat penting bagi tata kelola yang baik dan efektif.²⁴

United Nation Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul; “*Governance for sustainable human development*”, mendefinisikan kepemerintahan (*governance*) sebagai berikut:

“Governance is the exercise of economic, political, and administrative author to manage a country’s affairs at all levels and means by which state being of their population”.

Secara konsep, pemaknaan tentang konsep pemerintahan yang baik memiliki dua arti, pertama nilai yang menjunjung tinggi keinginan /kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Lebih lanjut menurut UNDP, *Good Government* memiliki beberapa prinsip yang terdiri dari:²⁵

²⁴ Sedarmayanti, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik”*, Bagian Kedua Edisi revisi, Bandung: Mandar Maju,hlm. 2

²⁵ Siti Marwiyah, dkk, *Good Governance (Kepemerintahan Yang baik di Era Digital)*, Yogyakarta: Deepublish Digital, hlm.104.

a) Partisipasi (*Participation*);

Merupakan hak masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dalam pengambilan keputusan, baik melalui pejabat terpilih maupun perantara lainnya. Warga negara memiliki harapan, kritik, dan ide; pemerintah harus memudahkan mereka untuk menyampaikannya.

b) Kepastian Hukum (*Rule of Law*);

Tidak boleh ada bias atau penyalahgunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan peradilan. Instansi pemerintah diharuskan untuk mematuhi semua peraturan dan ketentuan yang berlaku.

c) Transparansi (*Transparency*);

Masyarakat harus memiliki akses yang mudah dan terbuka terhadap informasi tentang kebijakan, proses, dan keputusan pemerintah. Pemerintah dan masyarakat dapat saling percaya jika ada transparansi.

d) Tanggung Jawab (*Responsiveness*);

Semua organisasi dan operasinya harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan dan pencapaian tujuan orang-orang yang berkepentingan di dalamnya.

e) Berorientasi pada Kesepakatan (*Consensus Orientation*);

Pemerintah harus mencari titik temu terbaik dalam pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan kepentingan berbagai pihak. Resolusi konflik yang melibatkan berbagai kelompok harus dilakukan secara damai.

f) Keadilan (*Equity*);

Semua masyarakat harus merasakan manfaat dari kebijakan pemerintah tanpa diskriminasi. Kelompok rentan seperti perempuan, anak-anak, dan penyandang disabilitas harus diperhatikan dalam pengambilan keputusan.

g) Efektifitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*);

Dengan sumber daya yang terbatas, pemerintah pasti gagal mencapai tujuan yang dicanangkannya. Sangat penting bagi masyarakat untuk menginformasikan dan memengaruhi kebijakan serta pengembangan program secara positif.

h) Akuntabilitas (*Accountability*); dan

Tanggung jawab atas tindakan dan pilihan seseorang sepenuhnya berada di pundak semua pihak yang terlibat dalam pemerintahan, termasuk otoritas publik. Untuk memastikan semua orang bertanggung jawab, diperlukan sistem audit dan pemantauan independen.

i) Bervisi Strategis (*Strategic Vision*).

Dalam hal pengembangan manusia dan pemerintahan yang efektif, para pemimpin dan masyarakat berpikir tentang gambaran yang lebih besar.

Teori *good governance* bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan

yang lebih baik, yang dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat, memperkuat demokrasi, dan mendorong pembangunan berkelanjutan. Dengan menerapkan prinsip-prinsip ini, diharapkan akan tercipta pemerintahan yang lebih

transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Teori ini mengacu pada prinsip dan praktik yang mendasari pengelolaan yang efektif dalam pemerintahan dan organisasi. Dalam kaitannya dengan birokrasi di tingkat pemerintah daerah, teori ini membantu dalam mereformasi birokrasi dengan melakukan perbaikan struktural dan prosedural untuk meningkatkan pelayanan publik. Dengan menerapkan sistem informasi yang transparan, masyarakat dapat lebih mudah mengakses informasi terkait layanan yang mereka butuhkan, sehingga mengurangi birokrasi yang berbelit-belit yang merupakan landasan dan tujuan awal penyederhaan birokrasi

c. Teori Birokrasi

Definisi umum birokrasi adalah prosedur yang panjang dan berbelit-belit. Dengan demikian, birokrasi sering dianggap tidak adil, boros, dan membahayakan kebebasan individu. Ketika menilik etimologi istilah tersebut dalam bahasa aslinya, kita menemukan bahwa birokrasi berasal dari kata Prancis *"Bureaucratie"* di mana *"Bureau"* berarti meja tulis dan *"Cratein"* mewakili kekuasaan/wewenang. Dalam dunia pemerintahan, birokrasi dapat dipraktikkan sebagai suatu sistem atau proses yang diciptakan untuk menjamin mekanisme dan keteraturan kerja. Birokrasi juga dianggap sebagai sarana untuk merealisasikan suatu tujuan organisasi, dan para petinggi dalam birokrasi berperan sebagai pemantik dan pemicu dari sesuatu yang tidak mempunyai kepentingan pribadi.

Tugas besar yang memerlukan organisasi yang teratur adalah inti dari birokrasi, kata Bintoro Tjokroamidjojo.²⁶ Oleh karena itu, birokrasi ada untuk

²⁶ Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Gunung Agung, 1977

memfasilitasi penyelesaian tugas yang tertib dan efisien. Peran birokrasi adalah untuk memastikan bahwa sejumlah besar orang bekerja secara bersamaan pada satu kegiatan sehingga tidak tumpang tindih. Dalam penjelasannya tentang birokrasi, Dwijowijoto mengutip Blau dan Meyer untuk menunjukkan bagaimana lembaga yang kuat ini dapat memiliki efek positif dan negatif sebagai alat administrasi yang netral dan logis dalam skala besar.²⁷ Selain itu, dikatakan bahwa organisasi birokrasi adalah satu-satunya yang mampu menjawab berbagai pertanyaan konstan dan mantap yang diajukan oleh masyarakat kontemporer. Ketika direalisasikan, birokrasi didefinisikan sebagai kemampuan pegawai negeri untuk berfungsi sebagai motor yang mendorong sistem yang terorganisasi.

Birokrasi hanya berguna untuk organisasi yang sangat besar (seperti pemerintah) karena dirancang untuk menangani tanggung jawab administratif yang kompleks. Alasannya sederhana, bisnis kecil lebih mengandalkan koneksi informal daripada peraturan formal yang mengendalikan lembaga pemerintah besar. Berikut ini adalah beberapa cara khusus agar personel administratif dapat lebih efektif dan efisien, menurut penelitian dan tulisan beberapa pakar tentang birokrasi:²⁸ 1) Menetapkan aturan yang ketat; 2) Mengkhususkan tugas; 3) Kaku dan sederhana; 4) Pelaksanaan formal; 5) Pengaturan hierarkis dari atas ke bawah yang ditetapkan oleh organisasi/lembaga; 6) Pendekatan yang logis; 7) Otoritas terpusat; 8). Taat dan patuh. Kepatuhan terhadap ketentuan disiplin; 9). Terstruktur (sistematis); 10). Tidak memihak.

²⁷ Peter M. Blau and W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, New York: Academic Press, 1971.

²⁸ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1985, hlm. 45.

Sifat-sifat ini diinginkan oleh para birokrat (pegawai pemerintah) karena sifat-sifat tersebut memungkinkan pelaksanaan tugas-tugas administratif utama dengan tepat dan tercapainya tujuan organisasi. Hal ini diharapkan dapat mengakhiri pandangan-pandangan yang umumnya tidak menguntungkan yang dimiliki oleh individu-individu tertentu.²⁹

Ciri-ciri utama dari struktur birokrasi yang ideal menurut Max Weber yaitu sebagai berikut:³⁰

1. Prinsip pembagian kerja

Tanggung jawab suatu pekerjaan mencakup berbagai tugas rutin yang berkontribusi pada pencapaian tujuan organisasi. Pekerjaan dilakukan oleh staf khusus di setiap posisi sesuai dengan gagasan pembagian kerja yang jelas, yang memungkinkan setiap pekerjaan diisi oleh pekerja yang bertanggung jawab dan efektif.

2. Struktur hierarkis

Struktur organisasi didasarkan pada konsep hierarki, yang menyatakan bahwa mereka yang berada di posisi yang lebih tinggi mengawasi atau memimpin mereka yang berada di posisi yang lebih rendah. Pejabat di level yang lebih rendah harus bertanggung jawab kepada atasan mereka atas setiap keputusan yang mereka buat.

3. Aturan dan prosedur

Kerangka regulasi yang terpadu mendukung pelaksanaan operasi. Tidak peduli berapa banyak orang yang mengerjakan pekerjaan atau aktivitas tertentu, tujuan dari sistem standar adalah untuk menjamin bahwa semuanya akan dilaksanakan dengan cara yang unik.

4. Prinsip netral (tidak memihak)

Seorang pejabat birokrasi yang ideal akan melaksanakan tanggung jawabnya dengan rasa tidak formalistik, atau kurangnya empati. Menurut gagasan ini, seorang pejabat tidak boleh membiarkan kepentingan pribadinya memengaruhi cara mereka melaksanakan tanggung jawabnya. Prasyarat untuk objektivitas dan efisiensi adalah penghapusan faktor pribadi dari aktivitas di tempat kerja.

5. Penempatan berdasarkan karir

Status pekerjaan seseorang dalam organisasi birokrasi dilindungi dari pemutusan hubungan kerja yang sewenang-wenang dan ditentukan oleh kemampuan teknis mereka. Penempatan kerja dalam organisasi birokrasi ditentukan oleh jalur karier karyawan. Biasanya, senioritas atau prestasi

²⁹ Muhammad. *Op.Cit.* hlm.13

³⁰ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich, Berkeley: University of California Press, 1978, hlm. 956-1005.

seseorang, atau mungkin keduanya, menjadi dasar bagi sistem promosi. Tujuan dari kebijakan personalia ini adalah untuk menumbuhkan rasa kebersamaan di antara karyawan dan mendorong mereka untuk lebih loyal kepada perusahaan.

6. Birokrasi murni

Jika seseorang melihat organisasi administratif dari sudut pandang teknologi, mereka akan menyadari bahwa birokrasi murni dapat mencapai tingkat efisiensi yang sangat tinggi. Organisasi dengan mekanisme birokrasi yang dikembangkan dengan baik lebih efisien daripada organisasi tanpa atau dengan birokrasi yang rumit.

2. Tinjauan Pustaka

a. Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³¹

Karena perannya dalam menjalankan program pemerintah, ASN wajib menaati peraturan perundang-undangan. Setiap orang yang bekerja di pemerintahan harus memiliki kompetensi dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur sipil negara. Bagaimanapun, keberhasilan suatu badan usaha atau lembaga pemerintah bergantung pada kualitas aparaturnya dan kemampuannya dalam melaksanakan tugas yang diberikan.

³¹ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara. Pasal 1 Ayat 1-2

Pekerja dengan status PPPK hanya dipekerjakan selama jangka waktu yang ditentukan dalam kontrak atau perjanjian kerja, berbeda dengan PNS yang dianggap sebagai pegawai tetap. Selain itu, PPPK tidak memberikan jaminan pensiun atau hari tua, sedangkan pegawai negeri sipil memberikan jaminan. Pegawai sektor publik tidak terikat dengan batasan waktu seperti PPPK. Untuk lebih jelasnya, PPPK dan pegawai pemerintah sama-sama memiliki hak yang sama dengan ASN. PPPK, sebagaimana disebutkan, mendapatkan gaji dan tunjangan sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang mengatur pegawai pemerintah.

PPPK dapat mengambil cuti seperti PNS, kecuali cuti yang dibiayai negara. PPPK mendapatkan cuti hamil, cuti tahunan, dan cuti sakit. PPPK dan PNS juga diberikan kesempatan untuk mempelajari program pengembangan kompetensi instansi pemerintah guna membantu mereka dalam menyelesaikan tugas. Selain itu, PNS dan PPPK harus memenuhi kriteria ASN. Daftar ini mencakup tugas-tugas berikut:³²

- 1) Setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan pemerintah;
- 2) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah;
- 4) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Melaksanakan tugas kedinasan;
- 6) Menunjukkan integritas dan keteladanan sikap, perilaku, dan tindakan;
- 7) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah NKRI.

b. Reformasi Birokrasi

Istilah “reformasi birokrasi” mengacu pada upaya berkelanjutan untuk menata kembali berbagai aspek birokrasi pemerintah pusat, seperti struktur,

³² *Ibid*

manajemen, peraturan, personel, pengawasan, tanggung jawab, dan layanan publik. Namun, sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Bupati Bireuen Nomor 30 Tahun 2023, yang merupakan bagian dari Peta Jalan Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bireuen 2023-2025, Reformasi Birokrasi (disingkat RB) adalah proses menata kembali birokrasi dari atas ke bawah dan mencapai capaian baru melalui langkah-langkah kecil, terukur, dapat dicapai, dan signifikan, serta melalui kerja inovatif, tidak konvensional, dan luar biasa keras.³³ Secara ekonomi, hukum, dan politik, Indonesia kini lebih mampu mendukung pemerintahan yang demokratis berkat putaran reformasi pertama. Para pejabat dalam pemerintahan kini memberi perhatian utama pada reformasi birokrasi. Meskipun sejumlah reformasi telah dilaksanakan dalam sistem negara untuk mencapai tata pemerintahan yang baik, banyak yang meyakini bahwa reformasi birokrasi masih jauh tertinggal dari reformasi politik, ekonomi, dan hukum. Oleh karena itu, pemerintah menekankan akan melaksanakan reformasi birokrasi guna mencapai tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Mengingat adanya kesenjangan antara kondisi birokrasi dengan keinginan masyarakat dan tuntutan pembangunan, pemerintah Indonesia mengambil risiko besar dengan mengupayakan reformasi birokrasi yang menuntut adanya perubahan paradigma tata kelola pemerintahan. Hal ini terkait dengan besarnya anggaran dan jutaan tenaga kerja yang terlibat dalam berbagai macam operasi fungsi pemerintahan. Perlu dilakukan upaya penataan kembali instansi pemerintah

³³ Peraturan Bupati Bireuen Nomor 30 Tahun 2023 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bireuen Tahun 2023-2025, Pasal 1 poin 30.

sesuai dengan paradigma baru, yaitu penataan ulang dan revisi peraturan, pemutakhiran kebijakan dan praktik manajemen di tingkat federal dan negara bagian, serta penataan kembali proses birokrasi dari atas ke bawah. Hal ini ditunjukkan dengan belum adanya kemajuan yang berarti dalam upaya penataan kembali birokrasi.

Ada dua tingkat pelaksanaan reformasi birokrasi, yaitu tingkat nasional dan tingkat instansional. Pada tingkat nasional, pelaksanaan reformasi birokrasi dibagi ke dalam tingkat pelaksanaan skala besar dan kecil/rendah. Tingkat pelaksanaan besar menyangkut penyempurnaan regulasi nasional dalam upaya pelaksanaan reformasi birokrasi. Sementara tingkat pelaksanaan rendah menjalankan fungsi manajerial, yaitu mendorong kebijakan-kebijakan inovatif, menerjemahkan kebijakan berskala besar, dan mengoordinasikan (mendorong dan mengawal) pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah. Pada tingkat besar menyangkut implementasi kebijakan/program reformasi birokrasi sebagaimana digariskan secara nasional dan menjadi bagian dari upaya percepatan reformasi birokrasi pada masing-masing Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Untuk menyelaraskan pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kabupaten Bireuen dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan perlu disusun rencana program/ kegiatan Reformasi Birokrasi yang diintegrasikan dalam I-5 sistem perencanaan pembangunan yang sudah ada. Nama rencana program/ kegiatan tersebut, menyesuaikan dengan istilah nasional dan waktu berlakunya rencana tersebut,

adalah *Road Map* Reformasi Birokrasi (RMRB) Pemerintah Kabupaten Bireuen 2023-2026 yang dituangkan dalam Peraturan Bupati Bireuen Nomor 14 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Kabupaten Bireuen Tahun 2023-2026 dan Peraturan Bupati Bireuen Nomor 30 Tahun 2023 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bireuen Tahun 2023-2025. Sebelumnya telah dibentuk Tim berdasarkan Keputusan Bupati Bireuen Nomor 211 Tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Penyusunan *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bireuen.

c. Penyederhanaan Struktur Organisasi

Tujuan perampingan jabatan administratif di lembaga pemerintah adalah untuk meminimalkan jumlah tingkatan unit organisasi, yang dikenal sebagai penyederhanaan struktur organisasi.³⁴ Tata kelola pemerintahan yang lebih efisien dan tidak terlalu birokratis dapat terwujud melalui program penyederhanaan struktural. Jabatan eselon III (administrator) dan eselon IV (pengawas) di tingkat kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah berkurang akibat penyederhanaan struktur organisasi di Indonesia. Jabatan-jabatan tersebut diisi oleh jabatan fungsional di lingkungan pemerintahan. Untuk menjadikan ASN lebih profesional dan efisien, Presiden Jokowi menerapkan strategi ini untuk mendinamisasi manajemen birokrasi.

Namun demikian, dalam penyederhanaan struktur, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, seperti persyaratan pengalihan tugas administrator dan yang tidak dapat dialihkan. Misalnya, apabila jabatan yang dituju dialihkan, maka

³⁴ PERMENPAN RB Nomor 25 Tahun 2021 Tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi. Pasal 1.

anggarannya harus sesuai, dan ketersediaan serta kesiapan jabatan fungsional harus disesuaikan dengan kompetensi administrator dan supervisor yang akan dipindahtugaskan. Termasuk proses inpassing jabatan tersebut. Pertimbangan juga berlaku untuk peran administrator dan supervisor yang bertanggung jawab untuk mengawasi berbagai wilayah dan unit kerja. Individu tersebut memiliki kewenangan seperti kewenangan untuk mengesahkan, mengesahkan, meratifikasi, atau menyetujui dokumen, serta aparatur yang bertanggung jawab untuk menganggaran atau memanfaatkan barang dan jasa.

Tujuan penyederhanaan birokrasi yaitu:³⁵

- 1) Mewujudkan birokrasi yang dinamis dan *agile*;
- 2) Mewujudkan profesionalisme ASN;
- 3) Memberikan fokus pada pekerjaan fungsional;
- 4) Percepatan sistem kerja; dan
- 5) Mendorong efektivitas dan efisiensi kerja;

d. Penyetaraan Jabatan

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Pimpinan dengan Jabatan Fungsional menghapus jabatan eselon III dan IV untuk menyederhanakan birokrasi. Penyetaraan jabatan ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah dengan menciptakan birokrasi yang lebih modern dan kompeten. Secara teori, penyetaraan jabatan ini dilakukan untuk memberikan manfaat bagi sistem pengembangan profesi dan pegawai.

Penyetaraan jabatan melibatkan penugasan kembali pejabat administratif ke jabatan fungsional atau pendeklegasian kepada otoritas terkait. Pejabat

³⁵ Sistem Kerja ASN Pasca Penyederhanaan Birokrasi <https://dp3akb.ngawikab.go.id/sistem-kerja ASN-pasca-penyederhanaan-birokrasi/>

administratif tingkat III, pejabat pengawas tingkat IV, dan pejabat pelaksana tingkat V akan dipindahugaskan ke kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, sekretariat negara dan nonstruktural, lembaga penyiaran publik, pemerintah provinsi dan kota, serta pemerintah daerah lainnya. Pejabat eselon III, IV, dan V yang terkena dampak mutasi jabatan akan dipindahugaskan ke pejabat fungsional berdasarkan program penyederhanaan birokrasi. Pengalihan jabatan akan didasarkan pada bidang, tugas pekerjaan, level, golongan, dan gaji pejabat fungsional.

Dalam rangka mengefektifkan birokrasi pada jabatan struktural Eselon III, Eselon IV, dan Eselon V, maka ditetapkan spesifikasi sebagai berikut:

- 1) Pejabat administrasi yang jabatannya terdampak oleh penyederhanaan struktur organisasi pada saat penyederhanaan direkomendasikan dalam Kesetaraan Jabatan
- 2) Jabatan Administrasi berkaitan dengan penyediaan layanan teknis fungsional.
- 3) Pejabat Fungsional mampu melaksanakan tanggung jawab dan fungsi jabatan ini.
- 4) Jabatan yang membutuhkan pengetahuan atau bakat khusus juga tersedia.³⁶

Penyederhanaan birokrasi dapat dilakukan dengan dua cara. Reklasifikasi jabatan administratif, manajerial, dan pelaksana berdasarkan tugas pokok dapat meningkatkan efisiensi. Kesetaraan fungsi administratif dan fungsional tertuang dalam PermenPANRB 17 Tahun 2021. Kedua, PNS dapat dipindahugaskan atau dipindahugaskan ke jabatan fungsional berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2018. Syarat dan ketentuan tersebut mengikat semua pihak. Penyetaraan tugas setelah penyusunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja dapat

³⁶ PermenPANRB Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional. Pasal 6

memperlancar birokrasi dengan baik. Kedua tahap ini dapat dilakukan secara bersamaan karena penyusunan SOTK membutuhkan banyak waktu dan tenaga. Ada tiga jalur yang dapat ditempuh dari jabatan administratif ke jabatan operasional:

- a) Jangka waktu penyetaraan jabatan dibatasi hingga 30 Juni 2021, oleh karena itu usulkan untuk mengalihkan JA ke JF terlebih dahulu, baru kemudian mengatur SOTK. Dengan demikian akan diperoleh fasilitas penyetaraan;
- b) Jika pengaturan SOTK memakan waktu lebih lama dari 30 Juni 2021, pemindahan akan dilakukan melalui inpassing dan mutasi jabatan. Setelah itu, akan diajukan usulan pemindahan JA ke JF;
- c) Tidak merekomendasikan JA kepada JF untuk transfer karena hal itu wajar; terlepas dari apakah Anda menyarankan pengaturan SOTK, transfer tersebut jelas akan terjadi melalui inpassing dan transfer pekerjaan.

Dalam pengangkatan penyetaraan JA ke JF, ada beberapa metode antara lain:

- a) Tidak ada ujian kompetensi yang diselenggarakan dalam kesetaraan tersebut. Namun demikian, apabila beberapa prasyarat, seperti tingkat pendidikan yang belum memadai, masih belum terpenuhi, organisasi dapat menyelenggarakan uji kompetensi secara internal tanpa melibatkan lembaga pembimbing. Dalam hal ini, posisi tersebut tidak akan diisi.
- b) Batasan usia untuk penyetaraan dan JF bersifat diskresioner; kandidat harus menyelesaikan pendidikan mereka dalam waktu tiga sampai empat tahun.
- c) Jabatan administratif dan fungsional diselaraskan.
- d) Penghargaan diberikan untuk menerima promosi reguler dan poin kredit dari promosi kumulatif pada tingkat yang disetarakan.
- e) Diperlukan persetujuan Menteri PANR.

e. Penyesuaian Sistem Kerja

Sistem, yang berasal dari bahasa Latin *systema* dan bahasa Yunani *sustamai*, adalah sekumpulan bagian yang saling terkait yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama dengan mengarahkan pergerakan data, sumber daya, atau energi ke arah yang telah ditentukan sebelumnya. Memiliki sistem yang mengendalikan sangat penting untuk membangun sebuah negara. Jika salah satu

komponen sistem rusak atau tidak dapat menjalankan fungsinya, penyelesaian sistem secara keseluruhan akan terhambat, atau lebih buruk lagi, tujuan awal tidak akan tercapai.

Sistem kerja menurut KBBI adalah serangkaian tata kerja dan prosedur kerja yang kemudian membentuk suatu kebulatan pola tertentu dalam rangka melaksanakan suatu bidang pekerjaan. Sistem kerja melibatkan banyak faktor manusia dan adanya keterkaitan pola kerja manusia dengan alat atau mesin, faktor yang dikombinasikan antara manusia dan alat tersebut dengan suatu prosedur atau tahapan kerja yang sudah tetap dan didokumentasikan sehingga menghasilkan suatu sistem kerja yang konsisten dan dapat menghasilkan hasil kerja yang berkualitas. Sedangkan menurut Permenpan RB Nomor 25 Tahun 2021, Penyesuaian Sistem Kerja adalah perbaikan dan pengembangan mekanisme kerja dan proses bisnis Pegawai Aparatur Sipil Negara dengan memanfaatkan sistem pemerintahan berbasis elektronik.³⁷

Agar dapat menjalankan fungsi utama suatu organisasi suatu sistem harus merupakan serangkaian proses yang kohesif. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem adalah serangkaian bagian yang saling terkait dan terintegrasi. Jika salah satu komponen mengalami kegagalan, maka seluruh sistem akan menjadi tidak stabil. Untuk mencapai interaksi yang sinergis, subsistem harus bekerja sama dengan baik.

Manusia bekerja mengandung unsur sosial, menghasilkan barang ataupun jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasaan. Bekerja berarti

³⁷ Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2021 Tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi, Pasal 1 ayat 12.

melakukan suatu pekerjaan, yang kemudian diakhiri dengan hasil sebagai nikmat diperoleh oleh yang bersangkutan. Kerja diartikan sebagai kegiatan untuk melakukan sesuatu yang dilakukan untuk diperbuat dan sesuatu yang dilakukan untuk mencari nafkah atau mata pencaharian. Wiltshire mendefinisikan kerja/pekerjaan sebagai konsep yang dinamis dengan definisi sebagai berikut:

1. Pekerjaan mengacu pada pentingnya suatu aktivitas, waktu dan tenaga yang dihabiskan serta imbalan yang diperoleh
2. Pekerjaan merupakan satu rangkaian keterampilan dan kompetensi tertentu yang harus selalu ditingkatkan dari waktu ke waktu
3. Pekerjaan adalah sebuah cara untuk mempertahankan kedudukan daripada sekedar mencari nafkah
4. Pekerjaan adalah kegiatan sosial dimana individu atau kelompok menempatkan upaya selama waktu dan ruang tertentu dengan mengharapkan imbalan sebagai rasa kewajiban kepada orang lain

Prinsip Sistem Kerja Menurut Sedarmayanti antara lain adalah:³⁸

- 1) Saat merancang sistem kerja, penting untuk memperhitungkan waktu, fasilitas, peralatan, sumber daya, biaya, dan tujuan yang tersedia, selain durasi, jenis, dan karakter pekerjaan.
- 2) Bagan metode harus dibuat untuk satu area kerja utama.
- 3) Bersifat fleksibel, maksudnya walaupun sistem yang efektif adalah sistem yang terstruktur dan terorganisir dengan baik, namun sebaiknya cukup fleksibel agar lebih mudah disesuaikan dengan keadaan yang sering berubah.
- 4) Dalam penetapan urutan tahap demi tahap dari rangkaian pekerjaan, maka antara tahap yang satu dengan tahap berikutnya harus terdapat hubungan yang sangat erat yang keseluruhannya menuju ke satu tujuan.
- 5) Setiap tahap harus merupakan suatu kerja nyata dan perlu untuk pelaksanaan dan penyelesaian seluruh tugas atau pekerjaan yang dimaksudkan.
- 6) Perlu ditetapkan tentang kecakapan dan keterampilan tenaga kerja yang diperlukan untuk penyelesaian bidang tugas termasuk.
- 7) Penyusunan tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja, harus selalu disesuaikan dengan perkembangan teknologi.
- 8) Untuk penggambaran tentang penerapan suatu prosedur tertentu sebaiknya dipergunakan simbol dan skema atau bagan prosedur dengan setepat-tepatnya. Bagan semacam ini sering disebut skema arus kerja.

³⁸ Sadarmayanti, *Tata Kerja Dan Produktivitas Kerja*. Bandung: CV Mandar Maju, hlm.94

- 9) Mempunyai stabilitas yang optimal pada setiap bidang pekerjaan yang akan dilakukan, sehingga pekerjaan itu mudah untuk dilakukan.
- 10) Sistem kerja harus menggunakan pemanfaatan sumber daya yang optimal, maksudnya disini adalah sistem, tata kerja, dan prosedur kerja yang dirancang dengan baik akan menjadikan penggunaan sumber daya yang dimiliki organisasi dapat dioptimalkan pemanfaatannya.
- 11) Sistem operasi harus adaptif karena sistem yang baik dapat dengan cepat menyesuaikan diri dengan situasi baru tanpa kehilangan tujuannya.
- 12) Operasional, yang berarti bahwa sistem dan serangkaian proses yang dirancang dengan baik dapat membantu dalam mencapai tujuan yang ditentukan.