



## Strategi Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah Daerah Melalui Model The Professional Bureaucracy di Indonesia

Ika Widiastuti  
[iwidiastuti86@gmail.com](mailto:iwidiastuti86@gmail.com)  
Universitas Krisnadwipayana

Received: 23 February 2022; Revised: 12 March 2023; Accepted: 17 April 2023  
DOI: <http://dx.doi.org/10.37905/aksara.9.2.885-890.2023>

### Abstrak

Permasalahan pelaksanaan penyederhanaan birokrasi antara lain belum didesainnya kinerja dan belum profesionalnya manajemen jabatan fungsional, belum tersedia jenis jabatan fungsional, gap kompetensi, belum maksimalnya hubungan kerja, serta belum selarasnya penilaian kinerja individu dengan kinerja organisasi. Tujuan penelitian yaitu untuk menganalisis kebijakan penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah meliputi analisis transformasi organisasi, transformasi jabatan dan transformasi manajemen kinerja. Metode penelitian yaitu kualitatif deskriptif. Hasil penelitian yaitu strategi penyederhanaan birokrasi meliputi mengadopsi model *the professional bureaucracy* dengan memperbaiki kelemahan PP 18 Tahun 2016, pengembangan kompetensi pejabat fungsional, meningkatkan kualitas jabatan fungsional, menciptakan kebijakan manajemen kinerja, dan peningkatan organisasi berkinerja tinggi.

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

### Pendahuluan

Pemerintah berkomitmen untuk melaksanakan reformasi birokrasi melalui penyederhanaan birokrasi baik instansi pusat maupun daerah. Penyederhanaan birokrasi melalui transformasi organisasi, transformasi jabatan dan transformasi manajemen kinerja. Tentunya terdapat berbagai tantangan dan permasalahan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Birokrasi merupakan mesin turbin penyelenggara pemerintah RI. Menurut David Osborne dengan model kewirausahaan birokrasi, menjelaskan pemangkasan birokrasi dan privatisasi yang diterapkan dalam BUMN Indonesia (Situmorang, 2021).

Penyederhanaan birokrasi merupakan investasi untuk penciptaan lapangan kerja dan harus diprioritaskan (Bramantyo & Mardjoeki, 2020). Tantangannya yaitu kekhawatiran menurunnya tunjangan. Kewenangan pejabat struktural untuk melaksanakan tugas manajerial, sementara pemangku jabatan fungsional belum memiliki peran strategis dalam organisasi dan bersifat lemah. Kebijakan penyederhanaan birokrasi bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kinerja organisasi publik. Menurut Miftah (Haryanto, 2007) birokrasi harus mengubah posisi dan peran apabila berkeinginan pelayanan publik menjadi lebih baik. Proses pemberdayaan masyarakat perlu ditingkatkan guna menjalin kemitraan dengan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa kebijakan penyederhanaan birokrasi yang difokuskan analisis transformasi organisasi, analisis transformasi jabatan, dan analisis transformasi manajemen kinerja.



## Metode Penelitian

Metode penelitian menggunakan kualitatif deskriptif. Pengumpulan data melalui bahan pustaka, peraturan pemerintah, dan sumber lainnya terkait dengan isu penelitian. Analisis data yang digunakan yaitu analisis kebijakan terhadap transformasi organisasi, transformasi jabatan dan transformasi manajemen kinerja.

## Hasil dan Pembahasan

### Konsep Pemerintah dalam Penyederhanaan Birokrasi

Presiden telah menetapkan reformasi birokrasi supaya lembaga pemerintah pusat dan daerah semakin sederhana yang terdiri dari (1) transformasi organisasi meliputi penyederhanaan struktur organisasi pemerintah daerah menjadi dua level, serta perampingan jabatan administrasi. (2) transformasi jabatan meliputi pengalihan jabatan administrasi ke jabatan fungsional, pengembangan jabatan fungsional dan penyetaraan penghasilan. (3) transformasi manajemen kinerja meliputi sistem kerja berbasis digital, penyempurnaan mekanisme kerja, percepatan pengambilan keputusan dan perbaikan pelayanan publik (Kementerian Bappenas, 2017).

Dalam transformasi jabatan daerah, jabatan yang disederhanakan yaitu jabatan pengawas Dinas, jabatan pengawas sekretariat daerah, dan jabatan pengawas UPTD Dinas. Tahun 2021, pemerintah daerah melaksanakan perubahan struktur organisasi dan pengalihan jabatan pengawas, administrator ke jabatan fungsional. Pemangku jabatan fungsional yang berasal dari jabatan administrator diberi tugas tambahan sebagai koordinator, sedangkan pemangku jabatan fungsional yang berasal dari jabatan pengawas diberi tugas sebagai sub koordinator. Permasalahan pelaksanaan pengalihan jabatan administrasi ke jabatan fungsional diantaranya belum terbangunnya tata kerja dan tata laksana dalam pelaksanaan tugas dan fungsi.

### Analisis Kebijakan Transformasi Organisasi

Transformasi kelembagaan pemerintah daerah mengalami perubahan kebijakan kelembagaan sejak otonomi daerah tahun 1999. *Pertama*, melalui PP 84 Tahun 2000, daerah diberikan kewenangan dalam pembentukan organisasi perangkat daerah. *Kedua*, PP 8 Tahun 2003 mengatur pembatasan kelembagaan perangkat daerah. *Ketiga*, PP 41 Tahun 2007 terdapat keleluasaan, namun ada batasan jumlah. *Keempat*, PP 18 Tahun 2016 mengatur 1 urusan pemerintahan dan dilaksanakan 1 perangkat daerah.

Fenomena kelembagaan pemerintah daerah yaitu (1) kepala daerah mengembangkan organisasi perangkat daerah dalam rangka menampung tim sukses yang telah berjasa saat pilkada. (2) kementerian berupaya mengamankan pembentukan kelembagaan. Dampaknya yaitu jumlah perangkat daerah melebihi batasan kuota. (3) duplikasi fungsi. (4) organisasi perangkat daerah telah menciptakan kesenjangan beban kerja. Dampak negatif kebijakan perubahan kelembagaan perangkat daerah yaitu (1) kepegawaian. Dengan adanya perubahan penataan kelembagaan misalnya implementasi PP 18 Tahun 2016 dapat merugikan pegawai misalnya direktur RSUD yang semula struktural menjadi fungsional, kemudian setelah revisi PP 18 Tahun 2016 berubah menjadi struktural.

Penyederhanaan birokrasi ditandai dengan pejabat pengawas dengan pangkat Pembina disetarakan dengan jabatan fungsional jenjang muda (PermenPAN dan RB 18 Tahun 2019). (2) keuangan, penataan kelembagaan memerlukan dana untuk tunjangan jabatan. Dampaknya dari penyederhanaan birokrasi yaitu meningkatnya alokasi anggaran untuk tunjangan jabatan fungsional. (3) tatalaksana dan tatakerja organisasi, pada perangkat daerah telah berjalan sebelum PP 18 Tahun 2016. Kendala penyederhanaan birokrasi yaitu belum adanya tatalaksana dan tatakerja, pemangku jabatan fungsional



disamakan dengan jabatan pelaksana. (4) kualitas pelayanan publik. Tugas dan fungsi harus jelas dari perangkat daerah sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Pelaksanaan transformasi organisasi dalam penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah tahun 2021 hanya melaksanakan pemangkasan jenjang eselon menjadi 2 layer, sehingga struktur organisasi perangkat daerah menjadi kepala perangkat daerah, jabatan administrator, serta jabatan pengawas. Organisasi publik harus sesuai dengan visi, misi, pelayanan yang diberikan, teknologi yang dipergunakan serta adanya tuntutan masyarakat (Tachjan, 2006). Kelemahan transformasi organisasi dalam penyederhanaan birokrasi sesuai dengan PP 18 Tahun 2016 (1) belum adanya kebebasan daerah untuk berinovasi dalam pembentukan organisasi, (2) spesialisasi antar perangkat daerah sesuai dengan urusan pemerintahan sehingga menimbulkan kesenjangan beban kerja (Rusliandy, 2016).

Permasalahan transformasi organisasi yaitu (1) Desain organisasi belum dirancang untuk kinerja jabatan fungsional. (2) Desain organisasi dibangun dengan struktur yang kaku dan fokus ke pembentukan struktural.

### **Analisis Kebijakan Transformasi Jabatan**

Menurut (Henry, 1979) jabatan organisasi terdiri dari (1) *Strategic Apex*, yaitu kepala dinas bertanggungjawab mencapai visi, misi dan tujuan secara efektif. (2) *Middle Line*, yaitu penghubung antara *strategic apex* dan *operating core* yaitu kepala bidang (3) *Techno Structure*, yaitu analis yang merancang, merencanakan dan melatih menjalankan *operating core* yaitu pemangku jabatan fungsional. (4) *Support Staff*, yaitu memberikan support terhadap organisasi. (5) *Operating Core*, yaitu melaksanakan tugas pokok dan pelayanan organisasi.

Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi, berubah dari *techno structure* menjadi *operating core*. Contohnya studi kasus jabatan pengawas (*operating core*) berubah menjadi *techno structure* (jabatan fungsional). Tantangan terjadinya perubahan *techno structure* menjadi *operating core* pemerintah daerah yaitu (1) tatakerja dan tatalaksana organisasi belum dapat mengoptimalkan jabatan fungsional sebagai *operating core*, (2) pemangku jabatan fungsional dengan tugas tambahan sebagai koordinator disibukan dengan tugas manajerial. Permen PAN RB Nomor 13 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Pengembangan Jabatan Fungsional ASN bertujuan untuk mendorong penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah (Marthalina, 2021).

Permasalahan dalam transformasi jabatan penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah yaitu (1) manajemen antara lain manajemen jabatan fungsional belum dilaksanakan secara profesional, belum adanya jabatan fungsional di Dinas, belum meratanya pembinaan jabatan fungsional dan lebih mudahnya pengalihan jabatan pengawas ke jabatan fungsional. (2) pegawai yang dialihkan sebagai jabatan fungsional antara lain *mindset* ASN bahwa jabatan fungsional sebagai *second class position*, pejabat pengawas belum membuat DUPAK, dan keterpaksaan pegawai ke jabatan fungsional dapat menimbulkan gap kompetensi (3) organisasi antara lain distribusi dan sebaran jabatan fungsional belum sepenuhnya mengikuti design organisasi (*techno structure, operating core, supporting staf*). Selama ini organisasi berorientasi kepada jabatan struktural menyebabkan sentralisasi komando (Masrully, 2021).

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

Kebijakan reformasi birokrasi yaitu memperbaiki kinerja. Melalui grand design reformasi birokrasi 2010-2025, tujuan reformasi birokrasi 2015-2019 yaitu birokrasi pemerintahan yang berbasis kinerja (Bappenas, 2017). Tujuan tersebut belum terwujud karena tahun 2019 terbentuknya PP 30 Tahun 2019 tentang penilaian kinerja ASN.



Permasalahan manajemen kinerja ASN (Waluyo, 2019) yaitu (1) penilaian kinerja pegawai belum sesuai dengan kinerja organisasi. Kinerja pegawai dengan nilai baik, tetapi belum tercapai dengan tujuan kinerja organisasi, (2) manajer belum cakap dalam implementasi manajemen kinerja, (3) lemahnya manajemen kinerja.

Kelemahan penilaian kinerja pegawai yaitu (1) PP 10 Tahun 1979 menggunakan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Kelemahannya yaitu lebih mengutamakan perilaku sehingga belum dapat menciptakan ASN profesional, nilai DP3 terlalu abstrak, penilaian secara subjektifitas (BKPP, 2016). (2) PP 46 Tahun 2011 menggunakan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) tetapi belum dapat mewujudkan kinerja organisasi. (3) PP 30 Tahun 2019, penilaian kinerja dilaksanakan 360 derajat meliputi perencanaan dan penilaian kinerja, pelaksanaan rencana kerja, dan sistem informasi kinerja ASN.

### **Dampak Positif Penyederhanaan Birokrasi**

Dampak positif penyederhanaan birokrasi yaitu (1) kompetensi dan profesionalitas pegawai (2) kinerja pemangku jabatan fungsional lebih terukur. (3) mutasi dan pengembangan karier linier sesuai dengan kompetensinya. (4) perubahan budaya kerja ASN.

Keuntungan penyederhanaan birokrasi yaitu (1) bertambahnya usia pensiun. (2) pengalihan jabatan melalui penyetaraan (3) dapat melaksanakan pengaktifan jabatan fungsional sebelumnya untuk pejabat pengawas pemangku jabatan fungsional (4) kelas jabatan sama dengan jabatan sebelumnya (Permen PAN/RB, 2019).

### **Dampak Negatif Penyederhanaan Birokrasi**

Dampak negative penyederhanaan birokrasi yaitu (1) terhambatnya kepangkatan. (2) pejabat pengawas memiliki latar belakang Diploma III. (3) terbatasnya jabatan fungsional karena formasi. (4) Terbatasnya mutasi jabatan fungsional.

### **Efektifitas Penyederhanaan Birokrasi Transformasi Organisasi**

Menurut Mintzberg model struktur organisasi yaitu: (1) *The simple structure*, yaitu organisasi kecil bersifat sederhana. (2) *The Machine Bureaucracy*, struktur ini menekankan *division of labour* baik vertikal, horizontal, lini atau staf. (3) *The Profesional Bureaucracy*, kewenangan yang bersumber profesionalisme, struktur terdesentralisasi baik secara vertikal maupun horizontal. (4) *The divisionalized form*, struktur berbentuk departementasi dengan pemisahan tugas antar divisi. (5) *Adhocracy*, struktur organik, minim formalisasi, dan inovasi.

Model *The Profesional Bureaucracy* paling tepat dalam memenuhi profesional *operating core* dalam struktur organisasi (Pusat Inovasi Kelembagaan dan SDN LAN RI, 2018). *Post bureaucratic organization* yang menuntut inovasi dan kreatifitas dalam pencapaian tujuan dan pelayanan publik (Heckscher & Donnellon, 1994).

Karakteristik organisasi publik yaitu desentralisasi, ramping, dan jejaring kerja dengan pasar (Osborne & Gaebler, 1992), *vision and values, self managing teams, lateral coordination, informal networks, choice* dan *free intraprise* (Gifford & Elizabeth, 1993).

### **Transformasi Jabatan**

Strategi yang dilaksanakan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan transformasi jabatan yaitu (1) dengan diadakannya pelatihan kompetensi dasar jabatan fungsional, elearning, workshop dan komunitas belajar dapat mengatasi gap kompetensi hasil pengalihan jabatan pengawas ke jabatan fungsional (2) instansi pembina jabatan fungsional harus profesional dalam manajemen jabatan fungsional. (3) kementerian



membentuk dan mengembangkan jabatan fungsional urusan pemerintahan. (4) pemerintah daerah melaksanakan tatakerja dan tatalaksana organisasi. (5) pemangku koordinator jabatan fungsional harus meningkatkan kompetensi jabatan fungsional (Masrully, 2021).

### **Transformasi Manajemen Kinerja**

Manajemen kinerja pemerintah daerah untuk mencapai kinerja tinggi, dapat beradaptasi, melaksanakan perubahan secara cepat, evaluasi yang berkelanjutan, mengatur pegawai, struktur manajemen yang terintegrasi dan terkoneksi (Waal, 2004).

Manajemen kinerja PNS harus selaras dengan kinerja organisasi. Diharapkan dengan PP 30 Tahun 2019 dan PermenPan dan RB 8 Tahun 2021 mampu menciptakan manajemen kinerja pegawai dalam mencapai kinerja organisasi. Menurut Yuningsih (2018) penilaian kinerja PNS sesuai dengan PP Nomor 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS yang bertujuan untuk meningkatkan prestasi dan kinerja PNS.

Menurut (Popovich, 1998) prinsip dalam mewujudkan kinerja tinggi yaitu : (1) *consistent and sustained leadership*. Diperlukan pemimpin yang konsisten dan fokus pada kinerja. (2) *Willingness to develop Performance Measures*. Pemimpin harus dapat mengembangkan pengukuran kinerja secara praktis, mudah dan terukur. (3) *willingness to Change whole organizations*. Menciptakan perubahan untuk peningkatan kualitas pelayanan dan kinerja organisasi. (4) *willingness to allocate resources to continoues learning*. Keinginan menggunakan sumber daya untuk terus belajar.

Pemerintah daerah dalam memilih dan mengangkat pejabat melalui implementasi sistem merit yang terdiri dari kualifikasi, kompetensi dan kinerja. Manajemen PNS diantaranya a) penyusunan dan penetapan kebutuhan; b) pengadaan; c). pangkat dan jabatan; d) pengembangan karier; e) karier; f) promosi; g) mutasi; h) penilaian kinerja; i) penggajian dan tunjangan; j). penghargaan; k) disiplin; l). pemberhentian; m) jaminan pensiun dan hari tua; dan n) perlindungan (Bhudianto, 2017).

### **Kesimpulan**

Kebijakan penyederhanaan birokrasi mendorong percepatan jabatan fungsional. Terdapat beberapa faktor yang harus diperhatikan yaitu (1) transformasi organisasi, menciptakan struktur organisasi bersifat kaku dan belum didesain untuk kinerja jabatan fungsional. (2) transformasi jabatan, dihadapkan manajemen jabatan fungsional yang belum professional. (3) transformasi manajemen, penilaian kinerja individu belum selaras dengan kinerja organisasi dan lemahnya manajemen kinerja.

Strategi dalam mengatasi permasalahan kebijakan penyederhanaan birokrasi yaitu (1) tranformasi organisasi pemerintah daerah dengan memperbaiki kelemahan PP 18 Tahun 2016. (2) Meningkatkan kualitas jabatan fungsional oleh instansi pembina, (3) Menciptakan kebijakan manajemen kinerja yang dapat mengukur penilaian kinerja individu selaras dengan kinerja organisasi.

### **Daftar Rujukan**

- Bhudianto, W. (2017). Manajemen Pegawai Aparatur Sipil Negara Menuju Good Governance. *Transformasi*, 1(28), 78-88.
- Bramantyo, A., & Mardjoeki. (2020). *Urgensi Penyederhanaan Birokrasi Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi*. Depok: BPSDM KUMHAM Press.
- Gifford, & Elizabeth, P. (1993). *The End of Bureaucracy & the Rise of the Intelligent Organization*, Berret-Koehler. San Francisco, CA: Publisher, Inc.



- Haryanto, A. T. (2007). Upaya menciptakan birokrasi yang efisien, inovatif, responsif dan akuntabel. *Jurnal Ekonomi Dan Kewirausahaan*, 7(2), 160–171.
- Heckscher, C., & Donnellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives an Organizational*. Newbury Park: CA: SAGE Publications.
- Henry, M. (1979). *The Structure of Organization, Englewood Cliffs*. NJ: Prentice Hall.
- Junjunan, M. adi. (2020). Kendala dan mitos penilaian kinerja PNS, dari <https://kumparan.com/adijunjunan-mustafa/mendobrakkendala-dan-mitos-penilaian-kinerja-pns-1ulQrGSAMP8>.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2017). *Policy Paper : Review Pelaksanaan Road Map Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Direktorat Aparatur Negara Deputy Bidang Politik Hukum Pertahanan dan Keamanan Kementerian PPN/Bappenas.
- Marthalina, M. (2021). Analisis Dampak Pengembangan Karir PNS Pasca Pelaksanaan Alih Jabatan Struktural ke Jabatan Fungsional. *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)*, 9(1), 42–55. <https://doi.org/10.33701/jmsda.v9i1.1716>
- Masrully. (2021). Pe-er baru Pasca Pemangkasan Birokrasi, dari <https://bandung.lan.go.id/index.php?r=post/read&id=756>.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik. *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional*.
- Popovich, M. G. (1998). *Creating High-Performance Government Organizations*. NJ: Jossey-Bass. Pusat Inovasi Kelembagaan dan SDA.
- LAN RI. (2018). *Grand Design Jabatan Fungsional : Menuju Desain Organisasi Berbasis Fungsional*. Jakarta: Pusat Inovasi Kelembagaan & SDA.
- Rusliandy, R. (2016). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Implikasinya terhadap Kebijakan Kepegawaian Daerah. *Civil Service Journal*, 10(2), 71-84.
- Situmorang, C. H. (2021). Studi Analisis Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Menuju Penyederhanaan Birokrasi. *Populis : Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 4(2), 317. <https://doi.org/10.47313/pjsh.v4i2.699>
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Waal, A. . De. (2004). *The Characteristics of a High Performance Organization, Business Strategy Series*. 8(3), 179-185. <https://doi.org/10.1108/17515630710684178>
- Yuningsih, N. (2018). Penerapan Manajemen Kinerja Pegawai Di Instansi Pemerintah. *Jurnal Pengembangan Wiraswasta*, 19(2), 141-154. <https://doi.org/10.33370/jpw.v19i2.133>