

**IMPLEMENTASI SURAT EDARAN MENTERI
PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI
BIROKRASI NOMOR 391 MENGENAI LANGKAH STRATEGIS
DAN KONKRET PENYEDERHANAAN BIROKRASI DI KOTA
TARAKAN**

Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H., Dr. Nurasikin, S.HI., M.H.

Yuli Refany Ade Safitri, S.H.

Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, Jalan Amal Lama Nomor 1, Tarakan
Kalimantan Utara

ABSTRAK

Presiden Republik Indonesia menyampaikan perlunya dilakukan penyederhanaan birokrasi menjadi hanya 2 (dua) level dan mengganti/mengalihkan jabatan tersebut dengan jabatan fungsional yang berbasis keahlian/keterampilan dan kompetensi tertentu. Kota Tarakan sebagai salah satu daerah di Indonesia juga melaksanakan penyederhanaan Birokrasi yang telah diatur Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia dalam surat edaran nomor 384, 390, dan 391 mengenai Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi.

Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini yaitu metode penelitian yang bersifat normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Penelitian dilakukan dengan menggunakan tiga bahan hukum yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi masih tidak sesuai dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang masih memiliki tiga lapis jabatan dan tidak adanya pembahasan mengenai pengalihan jabatan eselon. Penyederhanaan birokrasi di Tarakan baru dilaksanakan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dimana pemangkasan juga hanya akan dilakukan kepada pemangku jabatan eselon 4 yang telah memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi.

Kata Kunci : Penyederhanaan Birokrasi, Aparatur Sipil Negara, Jabatan Fungsional, Jabatan Struktural

ABSTRACT

Republic of Indonesia's President conveyed the need to simplify the bureaucracy to became 2 (two) levels and replace / transfer these positions to functional positions based on certain expertise / skills and competencies. Tarakan as one of the regions in Indonesia also implementing Bureaucratic simplification that has been regulated by the Minister of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform of the Republic of

Indonesia in circular numbers 384, 390, and 391 regarding Strategic and Concrete Steps to Bureaucracy Simplification.

The research method used in this thesis is normative research. The approach used is the law approach, conceptual approach, and cases approach. The study was conducted using three legal materials which are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials.

The implementation of bureaucratic simplification is still not in accordance with the Law on the State Civil Apparatus which still has 3 (three) layers of position and there is no discussion regarding the transfer of echelon positions. The bureaucratic simplification in Tarakan will be held at Investment and One Stop Integrated Service where the elimination will only be done to echelon 4 positions who have met the predetermined criteria in Minister's Circular Letter Number 391 About Strategic And Concrete Steps Of Bureaucracy Simplification.

Keywords : *Bureaucracy Simplification, Public Governance, Functional Positions, Structural Position*

LATAR BELAKANG

Alinea ke IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dijelaskan bahwa tujuan nasional Indonesia ialah untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Indikator untuk menuntaskan tujuan nasional yaitu dengan membentuk pemerintahan negara yang baik, dalam hal ini pemerintahan di Indonesia dimulai dari pemerintahan pusat hingga pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, dan seterusnya. Pemerintahan Indonesia sendiri secara struktural dan fungsional diisi oleh para aparatur sipil negara yang telah memenuhi ketentuan peraturan per-Undang-Undangan yang ada.¹

Pasca Reformasi, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada saat itu dipandang sudah tidak cukup memadai lagi untuk mendukung keperluan pembangunan nasional setelah pemilihan umum pada tahun 1999² digantikan pemerintah dengan

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Forum Konstitusi Jakarta, 1999

² Wahyu Dyatmika, ed., Meluruskan Arah Reformasi Birokrasi Di Indonesia, Seknas Fitra,

mengeluarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, di mana di titik beratkan bahwa arah pembinaan dan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil berpusat pada sistem desentralisasi yang sejalan dengan kebijakan otonomi daerah.³

Penertiban, pembinaan, dan penyempurnaan Aparatur Sipil Negara baik tingkat pusat ataupun daerah telah dilaksanakan secara terarah dan terus-menerus melalui sistem yang berlaku secara nasional. Hal ini dilaksanakan agar Aparatur Sipil Negara sebagai pemberi pelayanan masyarakat dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif dan efisien guna mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yaitu, mewujudkan masyarakat adil makmur.

Pemerintah mengambil langkah berani guna mewujudkan masyarakat adil makmur itu sendiri berupa penyederhaan birokrasi yang bukan hanya dilaksanakan di pusat namun juga tingkat pemerintah daerah. Penyederhanaan birokrasi sendiri bukanlah isu baru dalam lingkup administrasi publik. Penyederhanaan birokrasi sendiri merupakan bagian dari reformasi tata kelola sektor publik yang lebih luas dan secara global mengacu pada empat bidang mulai dari reformasi peran negara, reformasi fungsi sentral pemerintahan, reformasi terhadap akuntabilitas dan mekanisme pengawasan, serta reformasi birokrasi dan manajemen organisasi layanan publik.⁴

Reformasi birokrasi di Indonesia merupakan bagian dari pembaharuan menyeluruh dalam bidang ekonomi, politik, hukum, serta agama dan sosial budaya. Reformasi tersebut ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat.⁵ Tujuan reformasi sendiri selain dalam rangka mengamankan demokrasi dan mendukung perekonomian, juga untuk mewujudkan pemerintahan yang baik

Jakarta 2018, h. 77

³ Nuansa Aulia, ed., Himpunan Pokok-Pokok Kepegawaian dan Pegawai Negeri Sipil, Nuansa Aulia, Jakarta, 2008, h. 74

⁴ Turner, M., Summary Report of the Public Sector Governance Reform Evaluation. In: London: Oxford Policy Management Ltd (OPM), 2013

⁵ Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah, Vol.4, No.1, Juni 2020, h. 2

(*good governance*).⁶

Reformasi administrasi publik di Indonesia juga dilakukan guna mencapai tata pemerintahan yang baik melalui peningkatan profesionalisme Aparatur Sipil Negara, baik di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung proses keberhasilan pembangunan nasional. Acuan untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi di Indonesia yaitu, membangun birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi, ditetapkan dokumen *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025* dengan visi “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”. Pengembangan *grand design* reformasi birokrasi tersebut dituangkan dalam *road map* reformasi birokrasi yang milestones sarannya sejalan dengan arah pembangunan nasional dalam RPJPN 2005-2025.⁷

Banyak hal telah dicapai dari reformasi birokrasi di Indonesia, terlihat dari peningkatan capaian indikator kinerja yang mengukur keberhasilan penerapan reformasi birokrasi, diantaranya adalah peningkatan Indeks Integritas Kementerian/Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah⁸; peningkatan Indeks Integritas Pelayanan Publik di Instansi Pusat dan Daerah; peningkatan Indeks Reformasi Birokrasi, tingkat K/L maupun pemerintah daerah serta kabupaten/kota⁹; laporan Keuangan Pemerintah Pusat, sejak LKPP Tahun 2016, mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) (Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2017, 2019)¹⁰; peningkatan Indeks Kemudahan Berusaha 2020¹¹; peningkatan Indeks Persepsi Korupsi¹².

Peningkatan yang terjadi sayangnya tidak menjangkau semua indikator global yang mencerminkan kinerja birokrasi Indonesia mengalami kemajuan. Survei

⁶ Polidano, C dan Hulme, D., *Public Management Reform in Developing Countries Public Management : An International Journal of Research and Theory*, h. 121

⁷ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

⁸ www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1269-kpk-luncurkan-hasil-survei-penilaian-integritas-2018, diakses pada 20 September pukul 23.42 WITA

⁹ www.menpan.go.id/site/berita-terkini/sejumlah-capaian-reformasi-birokrasi-2014-2018, diakses pada 20 September pukul 23.54 WITA

¹⁰ <https://bssn.go.id/bpk-berikan-opini-wtp-atas-laporan-keuangan-pemerintah-pusat-tahun-2019>, diakses pada 21 September pukul 00.17 WITA

¹¹ <https://www.doingbusiness.org/en/rankings?region=east-asia-and-pacific>, diakses pada 21 September pukul 00.46 WITA

¹² <https://www.transparency.org/en/countries/indonesia#>, diakses pada 27 September pukul 09.02 WITA

Opini Eksekutif 2017 menempatkan birokrasi pemerintah yang tidak efisien (World Economic Forum, 2017)¹³; Indeks Efektivitas Pemerintahan yang merupakan salah satu indikator utama tata kelola pemerintah masih menggambarkan kemampuan pemerintah Indonesia dalam mengambil kebijakan dan menyelenggarakan pelayanan publik secara efektif dinilai relatif sangat lambat, fluktuatif, dan bahkan tidak mencapai target tahun 2014.

Masalah kelembagaan, baik di Pusat maupun daerah, terdapat permasalahan lain yang berkaitan yaitu budaya organisasi, profesionalisme SDM aparatur, tata laksana dan etika dalam pelayanan publik.¹⁴

Tahun 2019 sendiri, BKN telah mencatatkan jumlah pelayan publik mencapai 4.189.121 orang. Sebanyak 22,77% bertugas di Pemerintah Pusat dan 77,23% bertugas di Pemerintah Daerah. Jumlah aparatur yang menduduki Jabatan Fungsional Umum (JFU) 38,46%, dan Jabatan Fungsional Tertentu sebanyak 50,40%¹⁵ dan tersebar diseluruh Indonesia yang terdiri dari 34 provinsi dan 514 kabupaten dan kota.¹⁶

Langkah terbaru yang diambil pemerintah guna melaksanakan agenda reformasi birokrasi yang sebagaimana yang kita ketahui yaitu Presiden Republik Indonesia pada tanggal 20 Oktober 2019 telah menyampaikan pidato yang salah satu arahannya adalah dilakukannya penyederhanaan birokrasi menjadi 2 (dua) level dan mengganti/mengalihkan jabatan tersebut dengan jabatan fungsional yang berbasis keahlian/keterampilan dan kompetensi tertentu.¹⁷ Tepat pada 13 November 2019, Thajjo Kumolo selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia menerbitkan surat edaran nomor 384, 390, dan 391 mengenai Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi.

Pemerintah dalam hal ini telah menjelaskan bahwa penghapusan jabatan tersebut ditujukan sebagai penyederhanaan birokrasi yang mana banyak tugas di

¹³ <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>, diakses pada 27 September pukul 09.51 WITA

¹⁴ Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah, Vol. 4 No. 1, 2020, h. 2

¹⁵ *Ibid*, h. 5

¹⁶ Direktorat Penataan Daerah, Otonomi Khusus, Dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia 2018, Pembentukan Daerah-Daerah Di Indonesia Sampai Dengan Tahun 2014, diakses pada 12.21 WITA 08/02/2020

¹⁷ Surat Edaran Nomor 384, 390, dan 391 mengenai Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi

lingkup kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah yang seharusnya dikerjakan satu orang, namun kenyataan justru dilakukan bersama oleh 10 orang.¹⁸

Prosesi penyederhanaan eselonisasi ini menjadi bulan-bulanan karena meskipun merupakan jabatan struktural, menurut Undang-Undang Aparatur Sipil Negara jabatan eselon III, IV, dan V berada dikedudukan yang sama dengan jabatan administrator, pengawas, dan jabatan fungsional umum yang telah jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Lingkup kabupaten/kota sendiri, penghapusan jabatan struktural eselon III, IV, dan V masih menjadi perdebatan mengingat jabatan tersebut juga di pegang oleh pejabat seperti kepala kelurahan dan kecamatan. Penghapusan jabatan struktural yang diharapkan akan membawa hasil positif bagi pemerintahan ini bisa juga menjadi pisau bermata dua, dimana pemerintah berharap kebijakan yang mereka ambil dapat menyederhanakan sistem birokrasi yang ada sedangkan disisi lain pihak-pihak yang sebelumnya mengemban jabatan struktural tersebut akan merasa kehilangan ideantitas selama ini dan dapat mengakibatkan kemerosotan akan kinerja orang-orang yang bersangkutan.

Melihat fenomena tersebut, penulis memutuskan permasalahan yang akan diteliti dan dibahas adalah :

1. Penghapusan eselon III, IV dan V berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
2. Implementasi Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi di Kota Tarakan.

PEMBAHASAN

A. Penghapusan Eselon III, IV dan V berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

Jabatan eselon III, IV, dan V merupakan jabatan struktural pemerintahan yang diatur didalam eraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Secara sederhana pemilik jabatan

¹⁸ Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS VOL. 7, No.1, Juni 2013

eselon adalah para Aparatur Sipil Negara yang memegang kedudukan strategis dalam sistem birokrasi Indonesia. Jabatan eselon sendiri dibagi dalam dua tingkat yaitu tingkat pusat atau kementerian dan tingkat daerah atau provinsi yang jika diuraikan kembali akan menjadi:

1. Tingkat pusat atau kementerian
 - a. Eselon I terdiri dari Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Badan, dan lain-lain.
 - b. Eselon II terdiri dari Kepala Biro, Kepala Pusat, Sekretaris Direktorat Jenderal, Sekretaris Badan, dan lain-lain.
 - c. Eselon III terdiri dari Kepala Bagian, Kepala Bidang, dan lain-lain.
 - d. Eselon IV terdiri dari Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi.
2. Tingkat daerah atau provinsi
 - a. Eselon I yaitu Sekretaris Daerah.
 - b. Eselon II yaitu Asisten Sekretaris Daerah, Kepala Biro, Kepala Dinas, Kepala Badan, dan lain-lain.
 - c. Eselon III yaitu Sekretaris Badan, Sekretaris Dinas, Kepala Bidang, Kepala Bagian, dan lain-lain.
 - d. Eselon IV terdiri dari Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi.

Jabatan eselon lainnya yaitu eselon V yang juga akan dihapus menurut Surat Edaran Menteri Nomor 384, 390, 391 merupakan jabatan yang diemban oleh penata muda dengan golongan III/A dan penata muda tingkat I dengan golongan III/B, namun pemegang jabatan eselon lima sudah sangat jarang ditemukan.

Penghapusan jabatan eselon III, IV, dan V, merupakan inovasi pemerintah guna menyederhanakan sistem birokrasi Indonesia yang dikenal memiliki beberapa tingkatan dalam pelaksanaannya yang menyebabkan lamanya proses birokrasi yang ada karena harus melewati tahapan ditingkat-tingkat tersebut. Inovasi pemerintah dalam penghapusan ketiga jabatan struktural tersebut dituangkan di dalam Surat Edaran Menteri Nomor 384, 390, dan 391 tentang Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi.

Disahkannya Surat Edaran Menteri guna penerapan eselonisasi ini sendiri sedikit banyak menimbulkan perdebatan lainnya mengenai relevansi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang masih mengelompokkan jabatan ASN dalam tiga kategori berupa Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Jabatan administrasi sendiri dapat dikelompokkan lagi dengan adanya jabatan administrator (kategori Eselon III), jabatan pengawas (kategori Eselon IV), dan jabatan pelaksana.

Penghapusan eselon III, IV, dan V menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Aparatur Sipil Negara, akan dijelaskan setelah memahami kedudukan Surat Edaran dalam hukum positif di Indonesia.

1. Kedudukan Surat Edaran Dalam Hirarki Per-Undang-Undangan

Pembentukan Surat Edaran seyogyanya adalah salah satu cara untuk memenuhi aspirasi yang terus berkembang di era reformasi sekarang guna menuju terwujudnya supremasi sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional. Upaya mengktualisasi sistem hukum yang efektif, penataan ulang didalam kelembagaan hukum didukung dengan kualitas sumberdaya manusia, kultur, dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.¹⁹

Upaya pembaruan hukum, penataan kembali susunan hirarkis peraturan perundang-undangan bersifat perlu, mengingat susunan hirarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia saat ini dirasakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan saat ini.²⁰ Saat ini masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, salah satunya soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan seingkat Menteri.²¹ Produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia ditujukan untuk dunia perbankan. Isrilah surat

¹⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Cita Bhakti Akademia, Bandung, 1996, h. 19

²⁰ M. Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang-Undangan, CV. Mandar Maju, Bandung, 1995, Hal 26

²¹ Slamet Effendy yusuf dan Umar Basalim, Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, h. 43

edaran sendiri sebenarnya tidak digunakan oleh semua lembaga pemerintahan yang memiliki kewenangan mengeluarkan surat edara, beberapa kementerian mengeluarkan peraturan dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri alih-alih Surat Edaran.. Keputusan Presiden bersifat mengatur tidak debedakan dengan Keputusan Presiden yang bersifat administratif biasa, kecuali dalam kode nomor kedudukan masih rancu.²²

Undang Nomor 12 Tahun 2011 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan sendiri, bentuk dan urutan peraturan hanya mencakup putusan-putusan dari lembaga pemerintah legislatif dan eksekutif yang isinya dapat bersifat mengatur (*regeling*). Peraturan sendiri dalam arti yang luas dapat pula mencakup putusan-putusan yang bersifat administratif yang meskipun tidak bersifat mengatur, tetapi dapat dijadikan dasar bagi upaya mengatur kebijakan yang lebih teknis, yang kemudian disebut penetapan (*beschiking*).²³

Surat Edaran Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia memang belum pernah tertuang secara konkrit dalam tata urutan peraturan-perundang-undangan. Hal itu juga menyebabkan adanya perdebatan mengenai surat edaran menteri tersebut, apakah surat edaran termasuk dalam kategori mengatur (*regeling*) atau bersifat penetapan (*beschiking*). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak menyebutkan derajat dan hierarki Surat Edaran Menteri, meskipun dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ditegaskan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia,

²² NPD Sinaga, Probmatica SEMA, artikel dalam forum keadilan, tanggal 3 Mei 2011. h. 37

²³ Mustamin DG. Matutu. dkk, Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2004, h. 86

Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pertama-tama perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dari putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*).²⁴ Semua pejabat tinggi pemerintahan yang memegang kedudukan politis memiliki kewenangan mengeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif, misalnya untuk mengangkat dan/atau memberhentikan pejabat, membentuk dan/atau membubarkan kepanitiaan, dan seterusnya. Semua jenis putusan tersebut dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional, tetapi pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit perlu dibatasi atau dibedakan secara tegas karena elemen pengaturan (*regeling*) kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warganegara dan antara warga negara dengan negara dan pemerintah.

Elemen pengaturan (*regeling*) yang seharusnya dijadikan kriteria suatu materi hukum dapat diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan tingkatannya secara hirarkis.²⁵ Keputusan Presiden mengangkat seseorang menjadi Menteri ataupun mengangkat dan memberhentikan seorang Pejabat Eselon I di satu Departemen, ataupun menaikkan pangkat seorang pegawai negeri sipil ke pangkat yang lebih tinggi adalah salah satu contohnya. Keputusan Menteri yang menetapkan pembentukan Panitia Nasional peringatan hari ulang tahun Departemen tertentu, ataupun mengangkat dan memberhentikan pegawai negeri sipil,

²⁴ Bagir Manan, *Kecendrungan Histories Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945*, UNISCA, Jakarta, h.3

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h.37

merupakan contoh lainnya. Materi-materi yang dimuat dalam bentuk Keputusan Presiden ataupun Keputusan Menteri seperti tersebut tidaklah mengandung elemen regulasi sama sekali. Sifatnya hanya penetapan administratif (*beschikking*).

Keputusan-keputusan tersebut dalam arti luas memang mengandung muatan hukum, karena di dalamnya berisi hubungan-hubungan hak dan kewajiban dari para pihak yang terlibat di dalamnya yang terbit karena putusan pejabat yang berwenang dan juga didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah. Kepentingan tertib peraturan perundang-undangan yang perlu dijaga maka bentuk-bentuk hukum yang bersifat administratif tersebut, sebaiknya menggunakan istilah yang berbeda dari nomenklatur yang digunakan untuk bentuk-bentuk formal peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam arti sempit itu adalah Undang-Undang Dasar dan dokumen yang sederajat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Pejabat setingkat Menteri. Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Bupati/Walikota, dan Peraturan Desa serta Peraturan Kepala Desa.

Bentuk putusan lainnya dapat dinamakan Ketetapan atau Keputusan dengan tingkatan yang sederajat dengan peraturan yang terkait. Misalnya, Ketetapan dan Keputusan MPR, meskipun bukan peraturan dalam pengertian yang baru, tetapi tingkatannya sederajat dengan Undang-Undang Dasar dan Naskah Perubahan Undang-Undang Dasar yang sama-sama merupakan produk MPR. Keputusan Presiden dapat disetarakan tingkatannya dengan Peraturan Presiden, Keputusan Menteri sederajat dengan Peraturan Menteri, Keputusan Gubernur dengan Peraturan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota dengan Peraturan Bupati/Walikota, dan seterusnya. Mengingat tingkatannya sederajat dengan bentuk-bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang terkait (*ambtsdrager*), maka tidak ada salahnya apabila dalam susunan tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru nanti, bentuk keputusan administratif tersebut juga turut dicantumkan dengan pengertian bahwa putusan-putusan tersebut bersifat administratif (*beschikking*) dan tidak berisi pengaturan

terhadap kepentingan umum (*publik*).²⁶ Keputusan-keputusan yang bersifat administratif ini tidak dapat kita kategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Bentuk-bentuk peraturan yang bersifat mengatur lainnya memang ada, ada pula bentuk-bentuk peraturan yang disebut dengan '*beleidsregels*' (*policy rules*) atau peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan ini dapat disebut sebagai suatu peraturan namun landasannya bertumpu pada '*doelmatigheid*' dalam '*freisermessen*' adalah suatu prinsip kebebasan dalam bertindak yang diberikan kepada pemerintah guna menuju tujuan pemerintahan yang dibenarkan hukum. Seyogyanya prinsip ini diberikan kepada pemerintah agar ruang gerak untuk berkeaktifitas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tidak selalu diatur secara rinci dalam bentuk peraturan-peraturan yang baku. Inilah yang pada mulanya menjadi dasar pembenaran sehingga muncul Keputusan-Keputusan Presiden yang turut mengatur, meskipun bukan dalam arti '*regeling*' (*public regulation*).²⁷

Kedudukan Surat Edaran Menteri dapat diurai sebagai berikut :

- a. Surat Edaran Menteri sering tidak dimasukkan sebagai Peraturan Perundang-undangan, dikarenakan Surat Edaran Menteri tidak memuat norma mengenai tingkah laku, Kewenangan, dan penetapan.²⁸
- b. Surat Edaran adalah naskah dinas yang dalam muatannya pemberitahuan, penjelasan atau petunjuk hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.
- c. Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Menteri, apalagi Perpres atau PP tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan.
- d. Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat Edaran bersifat

²⁶ Taufiqurrohman Syahuri dalam buku Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, The Biography Institute, Bekasi, 2007, h. 144

²⁷ Ridwan. HR, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2002, h.69

²⁸ M. Solly Lubis, Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah, Alumni, Bandung, h.8

pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan norma.

- e. Surat Edaran merupakan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahannya/orang di bawah binaannya.
- f. Surat Edaran sering dibuat dalam bentuk Surat Edaran Menteri, Surat Edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum menerbitkan surat edaran.
- g. Pejabat penerbit Surat Edaran tidak memerlukan dasar hukum karena Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya:
 - 1) Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak.
 - 2) Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan.
 - 3) Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
 - 4) Dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.
- h. Surat Edaran ialah perintah atau penjelasan yang tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak mematuhi

2. Keabsahan Surat Edaran

Keabsahan surat edaran dalam teori hukum biasanya dibedakan antara 3 macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu sebagai berikut:

a. Hukum Berlaku Secara Yuridis,

Hukum berlaku secara Yuridis apabila ketentuannya didasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya, atau terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan, atau apabila menunjukkan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya. Keberlakuan yuridis atau normatif peraturan jika peraturan tersebut bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang didalam hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan Hierarki hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum, hukum khusus yang lebih rendah diafiksasi dari hukum

yang lebih tinggi.²⁹

Keberlakuan yuridis dari kaidah hukum oleh Bagir Manan diperinci dalam syarat-syarat:

- 1) Adanya kewenangan peraturan perundang-undangan dimana setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang dan peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum jika tidak ada. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Peraturan perundang-undangan formal harus dibuat bersama-sama antara presiden dengan DPR, jika tidak maka Undang-Undang tersebut batal demi hukum, merupakan salah satu contohnya.
- 2) Adanya kesesuaian jenis maupun bentuk serta peraturan perundang-undangan dengan materi yang telah diatur terutama jika diperintahkan oleh hukum yang jauh lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan perundang-undangan tersebut. Undang-Undang Dasar 1945 atau Undang-Undang dahulu yang menyatakan bahwa sesuatu harus diatur Undang-Undang, maka dalam bentuk Undang-Undang-lah hal itu diatur, merupakan salah satu contohnya. Kalau diatur dalam bentuk lain seperti keputusan Presiden, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.
- 3) Ketiga, kewajiban mengikuti alur tertentu dan apabila alur tersebut tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat dianulir, demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Peraturan daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah, kalau ada peraturan daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD maka batal demi hukum, merupakan salah satu contohnya.
- 4) Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-Undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentang

²⁹ J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 150-152

dengan Undang-Undang Dasar.³⁰

Kaitan dengan dasar berlaku secara yuridis dari peraturan perundang-undangan, beberapa mengemukakan pendapatnya :

- 1) Hans Kelsen, berpendapat bahwa setiap kaidah hukum berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya;
- 2) Zevenbergen, menyatakan bahwa kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya; dan
- 3) Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa). Antara satu kondisi dengan akibatnya.³¹

b. Hukum Berlaku Secara Sosiologis,

Hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif. Kaidah yang dimaksud dapat diaplikasikan keberlakuannya oleh pemerintah walaupun tidak diterima oleh masyarakat, atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat. Dasar berlaku secara empiris/sosiologis maksudnya adalah jika para masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris diperhatikan melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Penelitian tersebut akan tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum dengan demikian, norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.³²

Dasar sosiologis peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan diterima oleh penduduk Indonesia secara wajar bahkan spontan. Soekanto dan Purnadi Purbacaraka menjelaskan dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:

- 1) Teori kekuasaan secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat.
- 2) Teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan

³⁰ Muhammad Reza Winata, *Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 14-15

³¹ Soerjono S. purnadi P., *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 88-89

³² Bruggink, *Op, cit*, h. 149-150

dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.³³

Keberlakuan empiris kaidah hukum dalam masyarakat Lawrence M. Friedman menyatakan sistem hukum bukan sebuah mesin itu dijalankan oleh manusia. Interpendensi fungsional selalu akan tampak dalam proses penegakan hukum.³⁴ Friedman menyebutkan bahwa paling tidak ada 3 faktor dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni:

- 1) Faktor substansi hukum dimaksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang.
- 2) Faktor-faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Indonesia, melihat struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk didalamnya struktur institusi penegak hukum mulai pengadilan, Kejaksaan, dan kepolisian. Unsur struktur jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya jenis kasus yang berwenang untuk diperiksa, serta bagaimana dan mengapa. Kejelasan struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak.
- 3) Faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran, serta harapannya. Suasana pikiran menentukan bagaimana hukum dihindari, disalah, atau digunakan. Tidak adanya kultur hukum maka hukum tak akan memiliki kekuatan yang berarti, seperti ikan mati yang terkapar dikeranjang dan bukan seperti ikan hidup dilaut.³⁵

³³ Soerjono S. dan Purnadi p. Perihal Kaidah Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 91-92

³⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975.

³⁵ *Ibid*

Singkat kata cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut: (1) struktur di ibaratkan sebagai pondasi; (2) substansi adalah apa dihasilkan dari pondasi tersebut; dan (3) kultur hukum adalah semua yang memutuskan untuk mengerjakan atau membentuk pondasi tersebut.

c. Hukum tersebut berlaku secara filosofis

Sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi.³⁶ Setiap masyarakat selalu mempunyai “*Rechtsidee*” atau apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum menjamin adanya keadilan, kemenfaatan dan ketertiban, maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* berkembang dalam masyarakat tentang baik atau buruk pendapat mereka mengenai hubungan individual dan masyarakat dan lain sebagainya. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.³⁷

Rudolf Stammler mengemukakan cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat.³⁸ Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulative dan konstruktif. Tanpa cita hukum-hukum akan kehilangan maknanya.³⁹ Pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tidak adanya kesadaran terhadap nilai tersebut akan membentuk kesenjangan antar cita hukum serta norma hukum yang ada.

Dihubungkan dengan surat edaran menteri dan dikaitkan dengan keabsahan secara Yuridis, Filosofis dan Yuridis, maka dapat disimpulkan

³⁶ Serjono Seokanto, *Op. Cit*, h. 46-47

³⁷ Bagir Manan, *Op, cit*. h. 17

³⁸ *Ibid*.

³⁹ Esmi Warassih P., Fungsi Cita Hukum Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang Demokratis, *Majalah Hukum FH Unubraw* No. 15, 2001, h. 354-361.

sebagai berikut :

- a. Yuridis pengaturan mengenai Surat Edaran Menteri tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan manapun, namun bagian dari *freisermessen* dari pemerintah untuk mengeluarkan apapun yang dianggap baik dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan manapun.
- b. Filosofis, surat edaran menteri merupakan hal yang secara kebutuhan teknis untuk memperjelas norma-norma yang ada di atasnya yang belum jelas, sehingga diatur lebih lanjut melalui surat edaran.
- c. Sosiologis, surat edaran menteri sangat dibutuhkan dalam kondisi yang mendesak dan untuk memenuhi kekosongan hukum, akan tetapi jangan sampai peraturan menteri bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Putusan MA No. 23P/HUM/2009, MA membatalkan Surat Edaran Dirjen Minerba dan Panas Bumi No. 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya Perppu No. 4 Tahun 2009.

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim Agung berpendapat bahwa walaupun Surat Edaran tidak termasuk dalam urutan peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan penjelasan Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Surat Edaran dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada tata urutan peraturan perundang-undangan. Melalui putusan tersebut dapat menjadi *yurisprudensi* bahwa Surat Edaran dapat digolongkan sebagai sebuah peraturan dan dapat dilakukan *judicial review* ke MA.

Apabila dipertanyakan mengenai keabsahannya, maka dapat kita tarik suatu kesimpulan bahwa surat edaran menteri adalah sah sepanjang dibuat untuk mengatur tingkat internal dan vertikal pejabat tata usaha negara di kelebagaannya dengan tetap mempertimbangkan aspek yuridis, filosofis dan sosiologis dalam proses pembentukan hingga pelaksanaannya di lapangan.

Terbuktinya keabsahan Surat Edaran maka muncul lagi sebuah

pertanyaan lain, maka bagaimana relevansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan Surat Edaran penyederhanaan Birokrasi yang telah di sahkan?

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang masih mengelompokkan jabatan ASN dalam tiga kategori berupa Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Jabatan administrasi sendiri dapat dikelompokkan lagi dengan adanya jabatan administrator (kategori Eselon III), jabatan pengawas (kategori Eselon IV), dan jabatan pelaksana.

Perkembangannya pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional yang berisikan perlunya pejabat administrator untuk disetarakan dengan jabatan fungsional dengan memperhatikan tugas dan fungsi jabatan berkaitan dengan pelayanan teknis fungsional, tugas dan fungsi jabatan dapat dilaksanakan oleh pejabat fungsional, dan . jabatan yang berbasis keahlian/keterampilan tertentu adalah kriteria yang harus dipenuhi dalam penyetaraan jabatan.

Proses penyetaraan yang ada juga pemerintah wajib untuk melakukan beberapa hal yaitu:

- a. Melakukan identifikasi Jabatan Administrasi pada unit kerja;
 - b. Melakukan pemetaan Jabatan dan Pejabat Administrasi yang terdampak penyederhanaan birokrasi;
 - c. Melakukan pemetaan Jabatan Fungsional yang dapat di duduki Pejabat yang terdampak penyederhanaan birokrasi;
 - d. Melakukan penyeselarasan Tunjangan Jabatan Fungsional dengan Tunjangan Jabatan Administrasi dengan menghitung penghasilan dalam Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional; dan
 - e. penyeselarasan kelas Jabatan Fungsional dengan kelas Jabatan Administrasi
- Uraian diatas menjelaskan hakekatnya Undang-Undang ASN sendiri masih bertolak belakang dengan Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi yang

hanya ingin ada dua lapis jabatan guna mengoptimalkan sumber daya manusia yang ada dan menyederhanakan birokrasi sedangkan dalam Undang-Undang Aparatur sipil negara masih menganut tiga lapis jabatan tinggi.

Undang-Undang ASN juga dalam muatannya tidak menjelaskan mengenai pengalihan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional seperti yang tertuang didalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi ataupun Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional, bahkan konsep dari pengalihan jabatan itu sendiri tidak dituangkan didalamnya.

B. Implementasi Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi di Kota Tarakan

Kelembagaan birokrasi Indonesia begitu kompleks sehingga harus disederhanakan. Jumlah ASN di Indonesia pada tahun 2019 adalah 4.189.121 orang. Sebanyak 22,77% bertugas di Pemerintah Pusat dan 77,23% bertugas di Pemerintah Daerah. Jumlah aparatur yang menduduki Jabatan Fungsional Umum (JFU) dan Jabatan Fungsional Tertentu (JFT) berurut-turut sebanyak 38,46%, dan 50,40%.⁴⁰

ASN pusat dan daerah yang menduduki jabatan struktural adalah sejumlah 466.717, terdiri dari JPT Utama, JPT Madya, JPT Pratama, Administrator, Pengawas dan Eselon V. Dengan demikian, apabila akan dilakukan penyederhanaan birokrasi menjadi dua level eselon, maka diperlukan penyederhanaan terhadap 446.747 jabatan struktural Administrator, Pengawas dan Eselon V.⁴¹

Jumlah pemegang Jabatan Fungsional Umum (JFU) lebih banyak dibandingkan dengan pemangku Jabatan Fungsional Tertentu (JFT) yang didominasi oleh guru sebesar 69,94%. Dengan demikian JFT lain selain guru dan medis jumlahnya jauh lebih kecil. Ini menunjukkan bahwa JFT kurang

⁴⁰ Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah, *Op Cit*

⁴¹ *ibid*

berkembang. JFT 2019 meningkat menjadi 2.111.346 (50,40% dari jumlah 4.189.121 total ASN). Tahun 2019 jumlah pemilik jabatan struktural berjumlah 466.717 (11,14% dari jumlah 4.189.121 total ASN).

Peningkatan yang sangat signifikan pada jabatan struktural dan kurang berkembangnya JFT, yang ditemukan oleh Bappenas sejak tahun 2011-2012, menunjukkan gejala proliferasi organisasi dan mengukuhkan *Parkinson's Law* tentang birokrasi.⁴² Padahal untuk mempercepat terwujudnya organisasi birokrasi yang “miskin struktur, kaya fungsi” hasil evaluasi kebijakan Reformasi Birokrasi, dengan memperbanyak jabatan fungsional”.⁴³

Kurang berkembangnya JFT mengindikasikan bahwa kebijakan dan arah reformasi birokrasi untuk menciptakan birokrasi yang ramping struktur dan kaya fungsi, efisien, dan efektif yang lebih banyak diisi jabatan-jabatan fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya, secara empiris tidak berhasil dilaksanakan.

Peningkatan yang terjadi masih membuat komposisi JFT tidak ideal. Dari sejumlah 2.111.346 pegawai yang menduduki JFT pada tahun 2019, 69,94% adalah guru, 14,85% adalah tenaga medis, dan JFT teknis 15,21%. JFT teknis di pusat lebih banyak daripada di daerah merupakan salah satu faktor tidak meratakan jumlah JFT di daerah.

Pengorganisasian ASN di tingkat lokal memiliki dampak signifikan pada pencapaian tujuan desentralisasi,⁴⁴ tidak berkembangnya JFT teknis yang memiliki spesialisasi pada kompetensi tertentu, menunjukkan bentuk manajemen SDM di daerah tidak memiliki orientasi strategis dan tidak ditujukan untuk membangun kompetensi yang berfokus pada kebutuhan spesifik pemerintah daerah. Tidak berkembangnya JFT, terutama JFT teknis, menghambat pembangunan budaya birokrasi yang profesional.

1. Penghapusan Eselon IV dan III dalam Perspektif Teoritis

Penyederhanaan birokrasi secara teoritis menjadi dua level diperlukan

⁴² <https://www.bkn.go.id/statistik-pns> diakses pada 25 Desember 2020 pukul 18.24 WITA

⁴³ *ibid*

⁴⁴ Seddon, J., & De Tommaso, G., *Civil service reform and decentralization. Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers. Washington, DC: Banque mondiale.*, 1991.

karena karakteristik yang terlalu birokratis sudah tidak sejalan dengan paradigma administrasi publik dan periode reformasi tata kelola sektor publik terkini. Menerapkan gagasan paradigma yang dilakukan oleh para ahli administrasi publik, Ugyel mengklasifikasikan administrasi publik yang ideal ke dalam empat tipe: patronasi, administrasi publik tradisional, NPM, serta model baru yang sedang berkembang. Karakter yang birokratis merupakan ciri dari administrasi publik tradisional, sedangkan untuk model mutakhir, lebih menekankan pada *collaborative governance*.⁴⁵

Periode reformasi administrasi publik, fokus dan ruang lingkup reformasi sektor publik sejak akhir tahun 1990-an adalah pada bagaimana membuat pemerintah lebih responsif terhadap warga negara melalui transformasi institusi pemerintah melalui penguatan dan partisipasi dari sektor swasta dan masyarakat sipil.

Administrasi publik 'Weber' yang birokratis, diperlukan untuk modernisasi dan stabilitasi pada masa pasca kemerdekaan di Asia Selatan dan SubSahara Afrika atau tahun 1950 sampai dengan 1960-an, dan telah digantikan oleh paradigma lain seperti desentralisasi, NPM, dan reformasi "*Bottom-up*".⁴⁶ Birokrasi Weberian dengan hierarki yang diformalkan secara ketat antara atasan dengan bawahan dan kepatuhan terhadap aturan tertulis, menurut NPM, tidak dapat menyelenggarakan negara modern secara efektif dalam menyediakan layanan yang efisien dengan cara yang responsif dan bertanggung jawab.⁴⁷ NPM kemudian menjadi paradigma global yang menggantikan model administrasi publik tradisional.

Mengadopsi praktik yang dikembangkan di sektor swasta dan menerapkannya di sektor publik menuai kritik karena mengaburkan perbedaan antara sektor publik dan swasta. NPM gagal memenuhi tujuannya untuk menghasilkan pemerintah yang bekerja lebih baik dengan biaya lebih rendah, karena tidak mengapresiasi konteks di mana NPM

⁴⁵ Ugyel, L. *Explaining Hybridity in Public Administration: An Empirical Case of Bhutan's Civil Service*. *Public Administration and Development*, 2014, h. 122.

⁴⁶ McCourt, W. *Towards "cognitively complex" problem-solving: Six models of public service reform*. *Development Policy Review*, 2018

⁴⁷ Clegg, S., *Modern organizations: Organization studies in the postmodern world*: Sage., 1990

beroperasi yaitu wilayah administrasi politik.⁴⁸

Kelemahan utama NPM adalah hanya melihat susunan kepemimpinan di dalam birokrasi, konstitusional dan pemerintahan, sementara reformasi administrasi publik bukan hanya mengenai permasalahan manajemen operasi, biaya dan respons jangka pendek, namun lebih kepada isu-isu yang bersifat konstitusional, karena mempengaruhi fondasi kehidupan politik dan kapasitas negara.⁴⁹ Menuntut reformasi administrasi publik terkini untuk mencari alternatif selain NPM.

Tahun 2004, Christopher Pollitt dan Geert Bouckaert memperkenalkan teori "*Neo-Weberian State*" (NWS) ke dalam diskusi internasional tentang reformasi manajemen publik. NWS menekankan pada pentingnya negara yang bersifat konstitutif sebagai tempat di mana politik demokratis berlangsung dan birokrasi sebagai bentuk atau mekanisme politik administrasi.⁵⁰

Reformasi tata kelola Pollitt dan Bouckaert membagi negara-negara ke dalam *the "maintainers"*, *the "modernizers"*, dan *the "marketizers"*, dengan dua kelompok inti yaitu *Anglo American NPM marketizers* dan *the continental European modernizers*.⁵¹ Model reformasi Eropa kontinental inilah yang diklasifikasikan oleh Pollitt dan Bouckaert sebagai "NWS".

NWS mengikuti konsep birokrasi Weber yang dikelola menjadi lebih profesional, efisien, dan responsif kepada warga negara dengan tambahan elemen baru. Tambahan elemen baru tersebut adalah pertama, peralihan dari orientasi internal pada aturan birokrasi menuju orientasi eksternal pada pemenuhan kebutuhan dan keinginan warga melalui penciptaan budaya profesional terhadap kualitas dan layanan; kedua, melengkapi peran selaku perwakilan dengan serangkaian perangkat untuk konsultasi dengan, dan representasi langsung dari pendapat warga negara; ketiga, modernisasi undang-undang yang relevan untuk mendorong orientasi yang lebih besar

⁴⁸ Suleiman, E. N., *Dismantling democratic states: Princeton University Press*, 2013

⁴⁹ Hood, C., & Dixon, R., *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*, OUP Oxford, 2015

⁵⁰ Pollitt, C., & Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (Third ed.)*, Oxford University Press, 2011

⁵¹ *ibid*

pada pencapaian hasil daripada sekadar ketaatan pada prosedur melalui pergeseran keseimbangan; serta keempat, profesionalisasi pelayanan publik agar birokrat tidak hanya menjadi ahli dalam peraturan yang relevan dengan bidang kegiatannya, tetapi juga seorang profesional yang berorientasi untuk memenuhi kebutuhan warga negara.⁵² NWS tetap menerapkan hal-hal yang penting dari birokrasi menjadi landasan administrasi publik dengan beberapa modernisasi.

Upaya melakukan modernisasi terhadap birokrasi Weberian, di bidang organisasi, adalah melalui penyederhanaan struktur dan proses birokrasi dengan “*to abolish steep hierarchies*” atau “*dismantling of levels of hierarchy*”.⁵³

NPM memberi kritik terhadap birokrasi Weberian, salah satunya adalah bahwa birokrasi tradisional yang hierarki dan terpusat, yang dirancang pada tahun 1930-an atau 1940-an, tidak berfungsi dengan baik dalam masyarakat dan ekonomi yang cepat berubah, kaya informasi, dan intensif pengetahuan pada tahun 1990-an.⁵⁴

Tambahan bagian baru, birokrasi tradisional bergaya Weberian sekarang dapat bergerak, tanpa kerugian yang signifikan, ke jenis organisasi baru yang modern dan memperbaiki semua kekurangan di masa lalu. Terhadap birokrasi Indonesia, yang menurut Turner et al. masih dominan dengan kombinasi antara karakteristik “*Old Public Administration dan Patronage*”.⁵⁵ Bukti upaya pemerintah menggunakan sistem NWS dalam modernisasi birokrasi rasional Weberian bercorak *patrimonial* yang ada sekarang⁵⁶ dan penyederhanaan birokrasi menjadi hanya dua level eselon perlu dilakukan.

Karakteristik yang terlalu birokratis sudah tidak sejalan dengan

⁵² *Ibid.*

⁵³ Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S., *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”?* *Public Administration Review*, 2008

⁵⁴ Osborne, D., & Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*: Addison-Wesley Publishing Company, 1992

⁵⁵ Turner, M., Prasajo, E., & Sumarwono, R., *The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia*. *Policy Studies*, 2019, h. 19

⁵⁶ Gaus, N., Sultan, S., & Basri, M., *State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview*. *International Journal of Public Administration*, 2017, h. 40

paradigma administrasi publik dan periode reformasi tata kelola sektor publik terkini, secara teoretis, penyederhanaan birokrasi menjadi hanya dua level eselon juga diperlukan karena desentralisasi.

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, sehingga masing-masing mempunyai urusan pemerintahannya masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, maka struktur horizontal dapat diterapkan. Ini sejalan dengan pendapat Downs, yang menyatakan bahwa hierarki horizontal umumnya dikaitkan dengan desentralisasi, sedangkan hierarki vertikal adalah tipikal dari birokrasi yang lebih tersentralisasi.⁵⁷

Desentralisasi, hierarki horizontal lebih sesuai untuk diterapkan karena fungsi suatu organisasi relatif sederhana atau jelas, lingkungan yang stabil, staf yang relatif tidak spesifik, teknik internal yang stabil, dan keanggotaan yang homogen.⁵⁸ Konteks Indonesia, di mana organisasi di daerah tidak hierarki dengan kementerian di pusat, sehingga tidak perlu jumlah eselon yang banyak antara perumus kebijakan di pusat dengan pelaksana di lapangan, maka struktur birokrasi yang tinggi dapat disederhanakan.

Merasionalisasi struktur birokrasi telah menjadi salah satu tantangan terbesar yang dihadapi dalam reformasi birokrasi di Indonesia. Desentralisasi tidak membuat struktur birokrasi kementerian dan lembaga menjadi berukuran tepat, meskipun sebagian besar fungsi telah diserahkan ke pemerintah di tingkat sub-nasional dan lokal.⁵⁹

Jumlah yang belum tepat setelah desentralisasi ini dikonfirmasi oleh BKN psda 2016, yang menemukan bahwa jumlah ASN yang bekerja di instansi Pusat masih mencapai 21%, dari yang seharusnya cukup 10% mengingat tugas fungsinya hanya sebagai pengendali kebijakan karena tugas utama pelayanan publik ada di instansi Daerah.⁶⁰ Studi dalam perkembangannya tidak menemukan bahwa desentralisasi menyebabkan pengurangan

⁵⁷ Downs, A., *Inside Bureaucracy. RAND Corporation paper series*, 1964, h. 296

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Prasajo, E.. *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta, Penerbit Salemba, 2009,

h. 42

⁶⁰ <https://www.bkn.go.id/wpcontent/uploads/2014/06/PolicyBrief-Distribusi-ASN20-10-2016.pdf> diakses pada 19 Desember 2020 pukul 18.55 WITA

lapangan kerja sektor publik, sehingga pengurangan dapat dilakukan pada hieraki strukturnya yang tinggi.⁶¹

2. Penghapusan Eselon III, IV, dan V dalam Perspektif Empiris

Penghapusan jabatan eselon III, IV, dan V pada unsur pelaksana dengan mengoptimalkan para pegawai yang menduduki jabatan tersebut ke dalam jabatan fungsional, juga merupakan salah satu kebijakan utama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) di bidang kelembagaan.⁶² Hingga akhir periode kedua roadmap reformasi birokrasi, penghapusan struktur tersebut belum sepenuhnya terwujud.

Upaya untuk mengurangi besaran birokrasi Indonesia membuat sedikit kemajuan dengan adanya sedikit stabilisasi angka melalui pembatasan rekrutmen.⁶³ Kesulitan untuk menentukan ukuran tentang berapa jumlah ASN yang ideal dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.⁶⁴

Upaya menentukan jumlah ASN yang tepat dapat dilakukan pada struktur hierarki menjadi piramida yang lebih datar. Hal ini perlu karena perubahan struktur formal memiliki dampak yang jauh lebih kuat pada reformasi gaya manajerial.⁶⁵ Diefenbach dan Sillince menyimpulkan bahwa struktur hierarki formal berkaitan erat dengan proses pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya, yang apabila dipadukan dengan aturan formal seperti rekrutmen berdasarkan sistem merit, dapat menunjang kinerja profesionalisme.⁶⁶ Faktor profesionalisme inilah yang menjadi pertimbangan empiris mengapa hierarki birokrasi perlu disederhanakan.

Hierarki birokrasi perlu disederhanakan karena secara empiris menghambat peningkatan profesionalitas aparatur. Reformasi birokrasi

⁶¹ Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D., *Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*. *Public Management Review*, 2015, h. 643

⁶² Komarudin., *Penataan Struktur Birokrasi: Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian*, Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara, II(II), 2012, h. 33

⁶³ Turner et al., *Op. Cit*, 2019

⁶⁴ Bappenas, *Evaluasi Kebijakan Reformasi Birokrasi*, 2013

⁶⁵ Gualmini, E., *Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States*. *Public Administration*, 2008, h. 75

⁶⁶ Diefenbach, T., & Sillince, J. A. A., *Formal and Informal Hierarchy in Different Types of rganization*, *Organization Studies*, 2011, h. 1515

Indonesia ditujukan untuk meningkatkan kinerja aparatur negara demi mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Peningkatan profesionalisme, empat aspek dari sembilan aspek percepatan reformasi birokrasi dalam Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 adalah profesionalisasi ASN yang salah satu rencananya adalah Penguatan Jabatan Fungsional. Penguatan jabatan fungsional tersebut dilakukan melalui penambahan jumlah jabatan fungsional, penetapan pola karier, peningkatan kompetensi, dan peningkatan kesejahteraan.

Tepat saat moratorium penerimaan Calon ASN Tahun 2011, penyusunan kebutuhan formasi dan pengadaan Calon ASN diarahkan secara selektif, yang salah satunya untuk memenuhi JFT. Struktur hierarki yang tinggi, sebagian besar instansi pemerintah, terutama di daerah, tidak memberdayakan JFT secara maksimal, sehingga jabatan struktural masih menjadi jabatan favorit.⁶⁷

Menciptakan dan mewujudkan ASN yang profesional, kebijakan dan manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit. Melalui sistem merit, maka pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, mutasi, dan promosi dilakukan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja ASN secara adil dan wajar. JFT standar kualitas dan profesionalitas dijamin oleh instansi pembina dengan kompetensi yang terstandarisasi, maka pada jabatan struktural, terutama eselon III, IV dan V di daerah, sistem merit belum sepenuhnya diterapkan. Terlepas dari adanya champions di beberapa daerah yang telah menerapkan sistem merit karena faktor leadership⁶⁸, promosi, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural, terutama eselon III, IV, dan V. Penerapan sistem merit di daerah, cenderung tidak obyektif dan tidak melalui seleksi atau evaluasi yang obyektif dan rasional.

Sistem merit lebih didominasi oleh adanya “politisasi birokrasi”⁶⁹,

⁶⁷ Bappenas, <https://www.bappenas.go.id/files/ekps/2013/4.Evaluasi%20Kebijakan%20Reformasi%20Birokrasi.pdf>

⁶⁸ Prasajo, E., & Holidin, D. *Leadership and Public Sector Reform in Indonesia*. In E. Berman (Ed.), *Leadership and Public Sector Reform in Asia*, Bingley: Emerald Publishing Limited, 2018

⁶⁹ Nurprojo, I. S. Merit System dan Politik Birokrasi di Era Otonomi Daerah. *Civil Service Journal*, h. 18, 2014

sekali pun terdapat amanat kepada seluruh K/L dan pemerintah daerah untuk menerapkan pengisian lowongan jabatan struktural dengan sistem merit dan terbuka.⁷⁰ Politisasi birokrasi, terbentuk jaringan patronase yang kuat yang lebih menilai loyalitas dibandingkan kinerja.⁷¹ Sebagai akibatnya, terjadi *missmatch* antara kompetensi dengan kualifikasi jabatan.

Kesenjangan kompetensi dengan kualifikasi jabatan mengakibatkan kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggung jawab jabatan. Pemetaan kompetensi dan potensi terhadap 2.670 Administrator (eselon III) dari 396 instansi Pemerintah Daerah, yang berasal dari 26 Pemerintah Provinsi, 75 Pemerintah Kota, dan 295 Kabupaten, menemukan bahwa hanya 7,04% yang memiliki potensi dan kompetensi tinggi.⁷²

Dua kompetensi terendah pada administrator adalah Perencanaan pengorganisasian (*Planning-Organizing*) dan Orientasi pada Hasil (*Driving for Results*), di samping Team Leadership, dan Conflict Management.⁷³ Rendahnya kompetensi *planningorganizing* dan *driving for results*, yang justru berkaitan erat dengan proses pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya. Hal ini mengindikasikan rendahnya kompetensi manajerial yang lain seperti fleksibilitas berpikir, inovasi, berpikir analitis, berpikir konseptual, serta kepemimpinan tim. Rendahnya kompetensi *planningorganizing* dan *driving for results* juga mencerminkan rendahnya kompetensi spesifik yang berkaitan dengan bidang teknis jabatan sehingga terjadi gejala *bluffocracy* dan *consultocracy* yang mengakibatkan birokrasi biaya tinggi.

Bluffocracy dan *consultocracy* merupakan gejala yang mengindikasikan masalah inexpertise di birokrasi. *Bluffocracy* adalah penyelenggaraan birokrasi oleh para “bluffer”, orang-orang yang pengetahuannya melebar satu mil, tetapi kedalamannya hanya satu inci; yang memahami topik secara

⁷⁰ Surat Edaran Menteri PAN dan RB Nomor 16 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Struktural yang Lowong Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah, 2012

⁷¹ Turner, M. *Summary Report of the Public Sector Governance Reform Evaluation*. In: London: Oxford Policy Management Ltd (OPM), 2013

⁷² <https://www.bkn.go.id/berita/hasil-talent-pool-2017-417-pejabat-tinggi-birokrasi-berkompetensi-dan-potensi-tinggi> diakses pada 29 Desember 2020

⁷³ *ibid*

umum, tetapi tidak mau tahu dengan hal-hal spesifik.⁷⁴ Rendahnya kompetensi manajerial inti dan kompetensi spesifik yang berkaitan dengan bidang teknis jabatan, berdasarkan hasil pemetaan kompetensi dan potensi terhadap administrator, membuktikan gejala *bluffocracy*.

Consultocracy disisi lain cenderung mengalami peningkatan peran konsultan manajemen swasta dalam perumusan kebijakan sektor publik.⁷⁵ Terminologi *consultocracy* menjadi populer ketika Saint-Martin pada 1998 menemukan peningkatan belanja publik untuk jasa konsultansi eksternal yang sangat signifikan dalam satu dekade, 300% di Inggris dan 400% di Kanada. *Bluffocracy* dan belanja jasa konsultansi dalam jumlah yang signifikan juga terjadi di Indonesia, terutama di Pemerintah Daerah.

Alasan yang sah untuk menggunakan jasa konsultan eksternal guna memberikan kompetensi dan keahlian yang tidak dapat diproduksi sendiri, namun terdapat dampak problematis dari meningkatnya peran konsultan terhadap administrasi publik. Konsekuensi yang paling mendasar adalah melemahnya akuntabilitas.

Mengontrak jasa konsultasi birokrasi, maka setidaknya sebagian dari tanggung jawab mengenai hasilnya diserahkan kepada pihak konsultan. Pihak pemberi kontrak dapat menyalahkan konsultan untuk hasil atau kelalaian yang tidak diinginkan kepada atasan mereka atau pihak lain yang berkepentingan.⁷⁶ Hal ini memutarbalikan konsep akuntabilitas, karena melampaui peran keahlian dan teknokrasi yang lebih besar dalam politik, sehingga “cenderung menghilangkan administrasi publik dari politik, dan dari pengawasan publik”.⁷⁷ Birokrasi seyogyanya perlu bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan dan program, *consultocracy* memutarbalikan konsep tersebut.

Konsep akuntabilitas yang diputarbalikan, *consultocracy* juga tidak

⁷⁴ Ball, J., & Greenway, A.. The rise of the bluffocracy: Britain has become hooked on a culture of inexpertise. 2018 diakses dari <https://www.spectator.co.uk/2018/08/the-bluffocracy-how-britain-ended-up-being-run-by-eloquent-chancers> pada 1 Januari 2021

⁷⁵ Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). Administrative argument: Dartmouth Publishing Group.

⁷⁶ Ylönen, M., & Kuusela, H. *Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda*. Governance, 2019, h. 241-258

⁷⁷ Saint-Martin, D, *Management consultants, the state, and the politics of administrative reform in Britain and Canada*. Administration & Society, 1998, h. 533

sesuai dengan asas akuntabilitas berorientasi pada hasil dalam pengelolaan keuangan negara. Keuangan negara wajib dikelola secara efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan maka *consultocracy* merupakan birokrasi dengan biaya tinggi. Berdasarkan studi keuangan negara, terutama di daerah, sudah harus menanggung beban belanja pegawai dalam proporsi yang signifikan.⁷⁸

Ylönen dan Kuusela menyimpulkan *consultocracy* apabila organisasi sektor publik dapat mengembangkan alternatif yang lebih baik, yang berangkat dari karakteristik demokrasi dan etos publik, meminta solusi sektor publik dari konsultan eksternal akan menjadi kurang dibutuhkan.⁷⁹ Menghapus struktur managerial birokrasi yang tinggi dan memperbanyak JFT dapat menjadi solusi, karena mendorong ASN untuk bekerja dengan keahlian dan/atau ketrampilan spesifik tertentu sehingga dapat lebih profesional, dan mengurangi *bluffocracy* serta *consultocracy*.

3. Penghapusan Eselon III, IV, dan V di Kota Tarakan

Penyederhanaan birokrasi itu tidak sesederhana itu, karena banyak aspek kepegawaian yang harus disesuaikan juga dalam pelaksanaannya. Aspek kepegawaian yang telah dijelaskan diatas penghapusan jabatan eselon III, IV, dan V juga tetap memperhatikan beberapa hal telah dituliskan di dalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi. Dimana dalam penyeerhanaan birokrasi pada jabatan struktural eselon III, IV dan V dikecualikan bagi jabatn strutural yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Memiliki tugas dan fungsi sebagai kepala satuan kerja dengan kewenangan dan tanggung jawab dalam penggunaan anggaran atau penggunaan barang/jasa;
- b. Memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan kewenangan/otoritas, legislasi, pengesahan, persetujuan dokumen, atau kewenangan wilayah, atau;

⁷⁸ Angkasah, L., Adolf, H., & Wibowo, G. D. H, *Bureaucratic Reform in the Perspective of State Administration Law. Mediterranean Journal of Social Sciences*, 2017, h. 35

⁷⁹ Ylönen dan Kuusela *Op. Cit*

- c. Kriteria dan syarat lain yang bersifat khusus berdasarkan usulan masing-masing kementerian/lembaga kepada Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai bahan pertimbangan penetapan jabatan yang diperlukan kedudukannya sebagai jabatan struktural eselon III, IV, dan V.

Penghapusan jabatan struktural dalam tingkat kabupaten kota sendiri memang sukar untuk dilakukan karena banyaknya penjabat struktural eselon yang memangku jabatan sebagai kepala kelembagaan serta memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan secara langsung dengan kewenangan legislasi, pengesahan hingga persetujuan dokumen. Hal ini disebabkan dengan adanya sistem desentralisasi yang bukan hanya berakibat pada kewenangan suatu daerah namun juga ada sistem birokrasi yang ada didalamnya dimana hirarki suatu jabatan telah terstruktur secara vertikal, contohnya dalam suatu kementerian jabatan Eselon III terdiri dari Kepala Bagian, Kepala Bidang, dan lain-lain sedangkan pada lingkup kabupaten kota jabatan Eselon III yaitu Sekretaris Badan, Sekretaris Dinas, Kepala Bidang, Kepala Bagian, dan lain-lain.

Kota Tarakan dengan jumlah ASN sebanyak 3.114 yang tersebar diberbagai lembaga/kedinasan di kota Tarakan sendiri mengalami kesulitan untuk melakukan pemangkasan jabatan eselon yang dipertintahkan dalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi. Hingga saat ini pemangkasan jabatan eselon baru akan dilaksanakan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dimana pemangkasan juga hanya akan dilakukan kepada pemangku jabatan eselon 4 yang telah memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi.

Penyetaraan Jabatan eselon menjadi jabatan fungsional dilakukan beberapa hal. Pertama, jabatan administrator pangkat/golongan ruang di bawah pangkat/golongan ruang Pembina (IV/a) disetarakan dengan Jabatan Fungsional jenjang Ahli Madya. Kedua, Jabatan Pengawas memiliki

pangkat/golongan ruang di bawah pangkat/golongan ruang Penata (III/c) dan ruang Penata Tingkat I (III/d), disetarakan dengan Jabatan Fungsional jenjang Ahli Muda. Dan yang terakhir Jabatan Pelaksana (eselon V) disetarakan dengan Jabatan Fungsional Jenjang Ahli Pertama.

Pejabat Administrator, Pengawas, dan Pelaksana (eselon V) juga wajib melakukan uji kompetensi oleh Instansi Pemerintah yang bersangkutan sebelum diangkat dalam jabatan fungsional dan wajib memiliki pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan paling lama 3 (tiga) tahun sejak diangkat. Selain ketentuan tersebut, bagi pejabat Administrator yang akan diangkat dalam Jabatan Fungsional jenjang ahli madya harus memperhatikan ketentuan jabatan fungsional tertentu yang mensyaratkan kualifikasi pendidikan S-2 (Strata-Dua) untuk menduduki jenjang ahli madya, dan wajib memiliki pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan paling lama 4 (empat) tahun sejak diangkat.

Pejabat pemangku jabatan eselon III, IV, dan V di kota Tarakan yang masih memiliki tugas tanggung jawab dalam penggunaan anggaran atau penggunaan barang/jasa dan ewenangan/otoritas, legislasi, pengesahan, persetujuan dokumen, atau kewenangan wilayah tetap akan dipertahankan.

Penurunan surat persetujuan dari pusat pun hingga saat dilakukannya wawancara belum diterima. Kesukaran lainnya yang harus dihadapi dalam pemangkasan eselonisasi ini juga dikarena pihak pusat menginginkan agar pihak eselonisasi dipangkas tidak mengalami kerugian dalam segi penghasilan yang jelas akan mengalam penurunan jika jabatan tersebut dicabut. Meskipun melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional yaitu melakukan penyelarasan Tunjangan Jabatan Fungsional dengan Tunjangan Jabatan Administrasi dengan menghitung penghasilan dalam Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional, namun mengenai peraturan yang lebih rinci hingga saat ini masih belum ada.

Penghapusan jabatan eselon III, IV, dan V di tahap kota hanya akan dilakukan dibagian bagian bidang, sedangkan untuk bagian

kesekretariatannya tidak akan dilakukan dengan pertimbangan yang telah ditetapkan di dalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi. Apalagi dalam tingkat kota jabatan seperti Lurah dan Sekertaris lurah adalah suatu jabatan petinggi lembaga yang dalam sistem eselonisasi termasuk eselonisasi yang paling bawah yaitu eselon 4A dan 4B.

KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diambil dari pembahasan diatas adalah sebagai berikut:

1. Keabsahan Surat Edaran menurut putusan tetap harus dianggap sah sepanjang mengatur tingkat internal vertikal pejabat tata usaha negara dilingkungannya, dengan tetap mempertimbangkan aspek yuridis, filosofis dan sosiologis dalam pembentukan dan pelaksanaannya dilapangan. Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanan Birokrasi bertolak belakang dengan Undang-Undang ASN yang masih mengelompokkan jabatan ASN dalam tiga kategori berupa Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Jabatan administrasi sendiri dapat dikelompokkan lagi dengan adanya jabatan administrator (kategori Eselon III), jabatan pengawas (kategori Eselon IV), dan jabatan pelaksana. Undang-Undang ASN juga dalam muatannya tidak tidak menjelaskan mengenai pengalihan jabatan struktral menjadi jabatan fungsional seperti yang tertang didalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanan Birokrasi ataupun Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional.
2. Pelaksanaan penghapusan eselon III, IV, dan V di Kota Tarakan yang memiliki jumlah ASN sebanyak 3.114 dan tersebar diberbagai lembaga/kedinasan dikota Tarakan sendiri mengalami kesulitan untuk melakukan pemangkasan jabatan eselon yang dipertintahkan dalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret

Penyederhanaan Birokrasi karena masih banyak dibutuhkannya pejabat Eselon III dan IV dilingkup pemerintahan Kota Tarakan. Pemangkasan jabatan eselon baru akan dilaksanakan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dimana pemangkasan juga hanya akan dilakukan kepada pemangku jabatan eselon 4 yang telah memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam Surat Edaran Menteri Nomor 391 mengenai Langkah Strategis Dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi.

SARAN

1. Perlu adanya penyesuaian kembali pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimana dalam Undang-Undang tersebut ASN masih dikategorikan dalam 3 lapis jabatan yaitu Jabatan Administrator, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Penyesuaian kembali ini sangat amat dibutuhkan untuk menghindari adanya kontradiksi antar peraturan satu dengan lainnya apalagi secara hirarki Undang-Undang Aparatur Sipil Negara memiliki derajat yang lebih tinggi dari Surat Edaran dan peraturan menteri. Jabatan yang tadinya ada tiga lapis bisa disesuaikan menjadi dua lapis yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi dan Jabatan Fungsional, karena pada hakekatnya jabatan administrator yang dikelompokkan lagi dengan adanya jabatan administrator (kategori Eselon III), jabatan pengawas (kategori Eselon IV), dan jabatan pelaksana (kategori Eselon V) telah dilakukan penyetaran menjadi Jabatan Fungsional jika kita merujuk pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional.
2. Surat Edaran adalah salah satu bentuk instrumen yang digunakan pemerintah dalam menangani permasalahan yang mendesak. Meskipun keabsahannya telah jelas namun prosesi pemangkasan suatu jabatan struktural yang ada didalam badan pemerintahan akan lebih baik lagi jika dilaksanakan bukan hanya sekedar berpatokan pada suatu surat edaran. Surat edaran sendiri hanya dapat dilaksanakan kedalam, atau dalam artian pemberituannya hanya dikhususkan untuk orang-orang berada didalam kelembagaan di

kementrian PANRB. Penggunaan surat edaran juga dirasa kurang efisien mengingat reformasi birokrasi menjadi dua tingkat adalah salah satu rencana jangka panjang yang telah dibuat pemerintah guna mengoptimalisasikan sistem birokrasi di Indonesia, maka perlu peraturan yang lebih kuat lagi agar pemangkasan benar-benar berjalan karena seperti yang kita ketahui Surat Edaran tidak dapat menetapkan sanksi bagi pihak yang tidak melaksanakan ‘pemberitahuan’ yang ada di dalamnya.