

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perubahan merupakan sebuah keniscayaan yang tidak dapat dihindarkan. Sifat dari perubahan adalah tetap, artinya perubahan akan terjadi di manapun dan kapanpun. Perubahan dilakukan guna melanggengkan eksistensi suatu entitas agar tidak tergerus oleh perkembangan zaman. Perubahan terjadi pada semua sektor, baik sektor privat maupun sektor publik. Perubahan pada sektor privat biasanya lebih cepat dibanding sektor publik, karena sektor privat berorientasi pada profit di mana suatu produk harus bisa bersaing sesuai dengan kebutuhan konsumen. Adapun pada sektor publik perubahan berjalan lambat dan memerlukan waktu yang relatif lama, karena pada sektor publik cenderung kaku, birokratis, statis, formal, dan hirarkis. Namun perubahan pada sektor publik juga tidak akan terelakkan di mana perubahan sangat diperlukan guna memberi pelayanan publik terbaik kepada warga negara. Tuntutan masyarakat yang beragam dan adanya perkembangan teknologi serta berkembangnya ilmu-ilmu pengelolaan negara menjadikan perubahan pada sektor kelembagaan menjadi sebuah keharusan.

Perubahan pada sektor publik sering dikenal sebagai reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan suatu upaya yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan tingkat efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan negara dalam rangka peningkatan pelayanan publik. Perjalanan mengenai reformasi birokrasi di Indonesia telah berlangsung lebih dari dua dekade. Meskipun telah berlangsung lama, reformasi birokrasi yang telah dilakukan masih terdapat kekurangan di sana

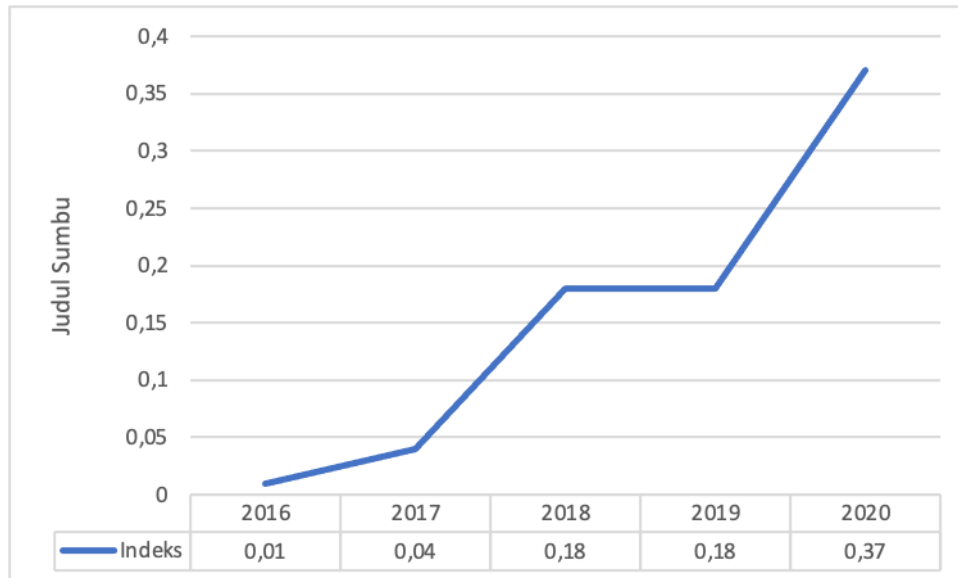
sini dan terkesan lamban dalam prosesnya. Menurut studi yang dilakukan oleh Turner, et al. (2019) mengungkapkan bahwa memang terdapat kemajuan dalam program reformasi serta terdapat beberapa capaian kinerja, namun perubahan-perubahan yang ada relatif kecil dan hanya bersifat tambal sulam (inkremental).

Reformasi perlu dilakukan karena terdapat berbagai permasalahan pada birokrasi di Indonesia. Berbagai kritikan datang dari beberapa kalangan, baik dari masyarakat maupun akademisi. Menurut Sumargono (2009:5) Persoalan klasik pada birokrasi di Indonesia masih banyak ditemui seperti misalnya:

1. Adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga pemerintah;
2. Berbelitnya sistem, metode dan prosedur kerja;
3. Rendahnya tingkat disiplin dan etos kerja pegawai pemerintah;
4. Masih mengakarnya praktik korupsi, kolusi dan Nepotisme (KKN);
5. Belum terarahnya koordinasi, integrasi dan sinkronisasi program-program pemerintah
6. Masih kuatnya praktik politik kepentingan dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan negara.

Persoalan klasik birokrasi tersebut dapat menjadi salah satu indikator bagaimana berjalannya pemerintahan dan kondisi birokrasi yang ada di dalam sebuah negara. Kondisi birokrasi di Indonesia salah satunya dapat digambarkan dengan adanya laporan tentang indeks efektifitas pemerintah yang dikeluarkan oleh *The Global Economy*. Dalam laporan tersebut Indonesia berada pada urutan 72 dari 192 negara dengan skor 0,18 pada tahun 2019, sedangkan pada tahun 2020 meningkat dengan indeks skor 0,37 yang menduduki peringkat 63. Pada grafik di

bawah ini dapat dilihat perkembangan indeks efektifitas pemerintah Indonesia dalam kurung waktu 5 tahun mulai tahun 2015 sampai 2020.



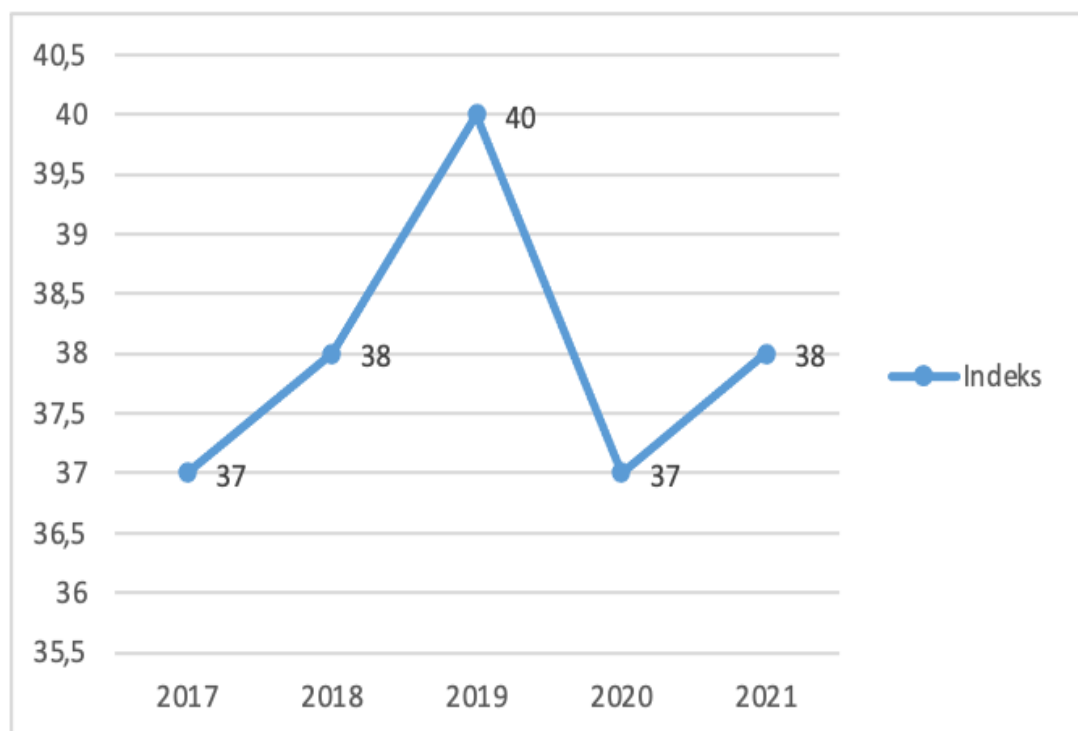
Gambar 1.1
Perkembangan *Government Effectiveness Index* Indonesia

Sumber: *The Global Economy*, 2021

Pada gambar di atas dapat dilihat bahwa indeks efektifitas pemerintahan di Indonesia telah mengalami peningkatan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir (2016-2020). Hal ini menjadi salah satu indikasi bahwa pemerintahan yang ada di Indonesia telah banyak melakukan bentuk perbaikan baik dalam management maupun kebijakan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain indeks efektifitas tersebut menjadi salah satu indikator bagaimana jalannya pemerintahan di Indonesia, terdapat pula indeks persepsi korupsi yang dapat menjadi salah satu indikator bahwa persoalan birokrasi yaitu tentang korupsi semakin berkurang.

Terkait indeks persepsi korupsi, bahwa Indonesia berada dalam urutan 96 dari 180 negara (*transparency.org*, 2022). Fakta tersebut dapat mengindikasikan

bahwa tingkat korupsi di Indonesia masih tinggi. Sehingga, reformasi birokrasi penting untuk terus diperbaharui guna tercapainya tujuan negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dan memberikan pelayanan publik yang baik terhadap rakyatnya. Selain peringkat Indonesia yang perlu diperhatikan, juga skor indeks korupsi di Indonesia dimana selama 5 tahun tidak menunjukkan bentuk perubahan yang signifikan. Gambar 1.2. di bawah ini dapat dilihat bahwa perkembangan indeks persepsi korupsi di Indonesia mengalami penurunan pada kurun waktu 5 tahunan yaitu tahun 2017 sampai 2021.



Gambar 1.2

Perkembangan Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia (Tahun 2017-2021)

Sumber : *transparency.org*, 2022

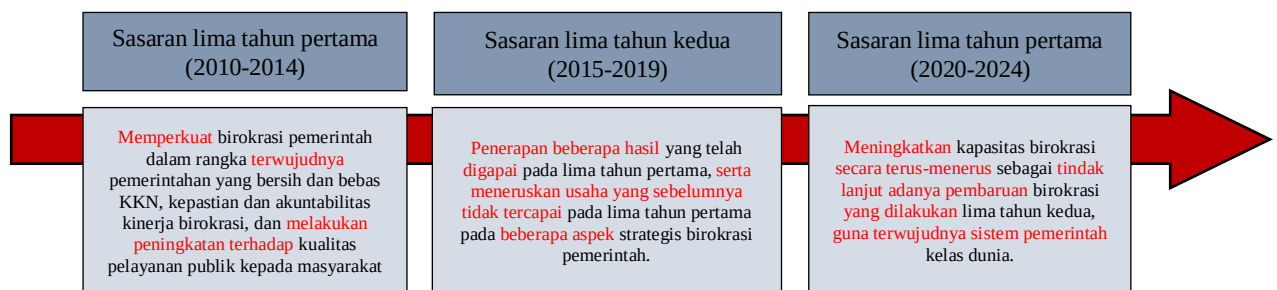
Berdasarkan gambar tersebut dapat diamati bahwasanya terdapat *trend* penurunan indeks persepsi korupsi diperlukan adanya bentuk perubahan yang

mendasar di dalam birokrasi, sehingga dapat merubah budaya birokrasi menjadi lebih baik. Reformasi birokrasi menjadi suatu konsep yang dianggap efektif untuk digunakan merubah kondisi birokrasi suatu negara. Pelaksanaan reformasi birokrasi yang berhasil akan sangat mempengaruhi dan mendorong terciptanya *good governance*. Menurut Masthuri (2001:35), secara umum konsep *good governance* dapat diintisarikan ke dalam tiga hal utama, yakni: akuntabilitas publik, kepastian hukum dan transparansi publik. Sedangkan persyaratan untuk menciptakan *good governance*, juga disebut sebagai prinsip utama yang terdiri dari partisipatoris, *rule of law* (penegakan hukum), bersifat transparan, *responsiveness* (daya tanggap), kesepakatan, kesetaraan hak, efektivitas dan efisiensi, dan tanggung jawab (Santosa, 2008: 131-132).

Menciptakan suatu bentuk tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien serta melampaui kriteria yang baik seperti yang disebutkan oleh Santosa (2008) dan Masthuri (2001) harus melalui berbagai usaha yang dilakukan oleh pemerintah. Berbagai usaha telah dilakukan pemerintah dalam rangka mereformasi birokrasi, salah satu agenda besar yang sedang dilakukan adalah *Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) 2010-2025 yang digunakan sebagai referensi untuk berbagai lembaga pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Guna mengefektifkan pelaksanaan GDRB, maka dituangkan ke dalam *Road Map* Reformasi Birokrasi (RMRB) yang setiap lima tahun sekali ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Berbagai program yang masuk dalam *Grand Design* dan *Road Map* pembaharuan sistem pemerintahan yang mempunyai tujuan guna terwujudnya desain pengelolaan kelola pemerintahan yang

baik (*Good Governance*). Maka dengan tercapainya hal tersebut maka kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik dapat ditingkatkan menjadi lebih baik.

GDRB juga berkaitan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Secara holistik keterkaitan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. Salah satu yang diutamakan oleh prioritas peraturan tersebut ialah pengukuhan reformasi pada sistem pemerintahan di instansi. Berdasarkan hal tersebut, ruang lingkup *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 lebih menekankan terhadap reformasi birokrasi pemerintah. GDRB memiliki sasaran perubahan setiap lima tahun. Seperti pada gambar berikut:



Gambar 1.3
Sasaran *Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) 2010-2025

Sumber: Menpan-RB, 2011

GDRB memiliki arah tujuan guna tercapainya sistem pemerintahan yang berpengalaman dengan karakteristik mudah menyesuaikan dengan keadaan, memiliki mutu atau potensi yang baik, berprestasi, bersih dan bebas KKN, mampu memberikan pelayanan kepada publik, tidak terikat oleh apapun, sejahtera, dapat mengabdikan diri serta memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur

negara. Adanya tujuan tersebut maka didapatkan delapan area perubahan yang meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan yakni: Organisasi, tata laksana, Peraturan Perundang-undangan, sumber daya aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan pola pikir (*mind set*) serta budaya kerja (*culture set*) aparatur. MenPan-RB juga menuliskan 8 area perubahan tersebut sebagai tujuan utama dari reformasi birokrasi, berdasarkan perihal tersebut dapat diamati pada Tabel 1.1 tentang hasil yang diharapkan dari delapan area perubahan reformasi birokrasi di bawah ini.

Tabel 1. 1
Area Perubahan Reformasi Birokrasi dan Hasil Yang Diharapkan

Area Perubahan	Hasil yang diharapkan
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (<i>right sizing</i>)
Tatalaksana	Sistem, proses dan prosedur kerja yang spesifik, efektif, efisien, dapat diukur serta selaras dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
Peraturan Perundang-undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak bertumpukan serta kontributif
Sumber daya aparatur	SDM apatur memiliki integritas, independent atau bebas, cakap, <i>capable</i> , profesional, berprestasi tinggi dan sejahtera
Pengawasan	Adanya peningkatan atas terselenggaranya pemerintah yang bersih dan bebas KKN
Akuntabilitas	Adanya peningkatan atas kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
Pelayanan Publik	Pelayanan yang berikan semakin perfek sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
Pola pikir (<i>mind set</i>) dan budaya kerja (<i>culture set</i>) aparatur.	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

Sumber: Menpan-RB, 2020

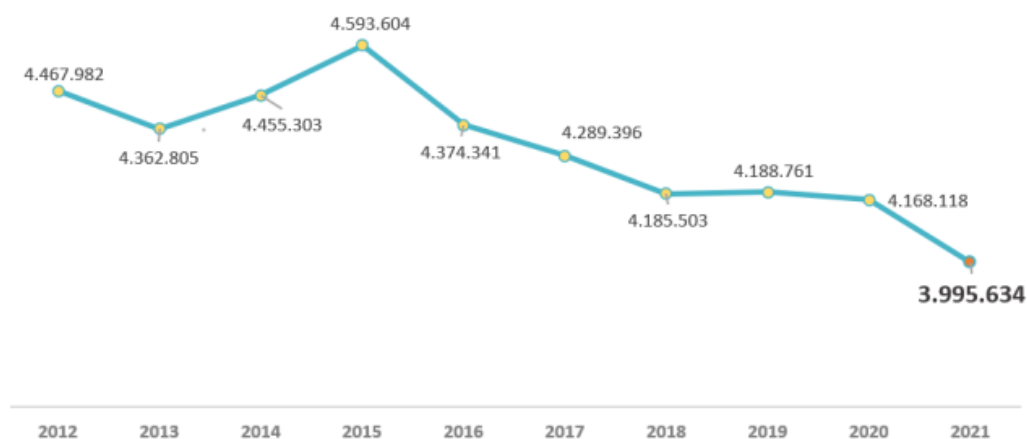
Pada Tabel 1.1 di atas dapat dilihat bahwa salah satu area dalam program reformasi birokrasi adalah organisasi. Organisasi merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan Negara. Perubahan dalam organisasi sangat dibutuhkan demi

mewujudkan permintaan publik terhadap pelayanan kepada mereka. Perubahan itu sendiri mempunyai hambatan di dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Hambatan yang paling utama adalah keengganan birokrat atau anggota organisasi public untuk melakukan perubahan disegala bidang baik di dalam organisasi maupun di dalam perilaku individu (Sudarto, 2006). Keengganan tersebut akan terbawa di dalam perilaku birokrat sebagai pelayan public dimana kurang memiliki respon atas pentingnya adanya perubahan di dalam birokrasi. Persepsi tersebut yang menjadikan perlunya perbaikan organisasi sehingga kebutuhan berubah benar-benar dirasakan dan dibutuhkan sebagai usaha guna tercapainya tujuan dan beraneka macam sasaran organisasi melalui moderenisasi (Sudarto, 2006).

Salah satu upaya melakukan perubahan organisasi dalam rangka reformasi birokrasi adalah dengan penyederhanaan struktur organisasi. Hal itu dilakukan guna terciptanya birokrasi yang profesional dan lebih bersemangat sebagai usaha meningkatkan efektivitas dan efisiensi agar pelayanan publik lebih optimal. Pemerintah dalam hal ini Presiden Joko Widodo menginisiasi penyederhanaan struktur organisasi dengan cara melakukan pemerataan jabatan yaitu dengan menghapus jabatan eselon III dan eselon IV. Namun tetap terdapat jabatan dengan tingkatan tersebut yang dipertahankan demi kebutuhan organisasi. Aturan baru tersebut tertuang dalam PermenPANRB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional.

Di Indonesia, organisasi birokrasi sangat kompleks sehingga diperlukan perbaikan berupa penyederhanaan. Hal ini dapat dilihat dari jumlah Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia cukup banyak yaitu pada tahun 2020 berjumlah

4.168.118 orang (BKN, 2020). Adanya jumlah PNS yang masih 4.168.118 banyak tersebut juga menjadi fokus dalam reformasi birokrasi, bahwa kualitas SDM harus ditingkatkan serta terpenuhinya efektifitas dan efisiensi di dalam organisasi. Perkembangan jumlah ASN selama kurung waktu 10 Tahun ini yaitu tahun 2012 sampai tahun 2021 telah mengalami banyak penurunan, hal ini dikarenakan salah satunya adanya fokus perubahan organisasi di dalam reformasi birokrasi yang lebih mengutamakan prinsip efektifitas dan efisiensi tersebut. perkembangan Asn dapat diamati pada Gambar 1.4 di bawah ini:

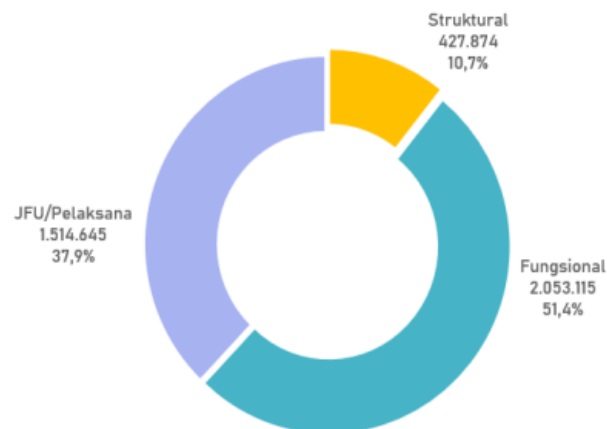


Gambar 1.4
Perkembangan Jumlah ASN (Aparatur Sipil Negara) Selama Tahun 2012-2021

Sumber : BKN, 2022

Berkurangnya jumlah ASN seperti yang ada pada Gambar 1.4 di atas juga berpengaruh pada jumlah ASN yang menduduki jabatan di dalam pemerintahan. Pada Tahun 2021 telah dicatat sebanyak 10,7% dari total ASN yang menduduki jabatan structural, sedangkan sebanyak 51,4 % menduduki jabatan fungsional, dan sebanyak 37,9% menduduki jabatan fungsional umum (JFU)/pelaksana. Hal ini

memberikan gambaran bahwa jabatan fungsional menduduki posisi terbanyak dari jabatan posisi ASN dalam masa reformasi birokrasi. Jumlah jabatan posisi ASN dapat diamati seperti pada gambar di bawah ini:



Gambar 1.5
Jumlah PNS Berdasarkan Jenis Jabatan

Sumber: BKN, 2022

Berdasarkan diagram Jenis Jabatan, jenis jabatan yang tertinggi ialah Jabatan Fungsional, selanjutnya adalah Jabatan Umum atau Pelaksana dan Jenis Jabatan Struktural. Peningkatan jumlah Jabatan Fungsional dikarenakan salah satunya ialah terdapat kebijakan pemerintah yang memberikan peraturan untuk menyederhanakan sistem pemerintah yakni, mengalihkan jabatan Struktural tingkat Administrator atau Eselon III dan Pengawas atau Eselon IV di Instansi Pusat dan Daerah menjadi pejabat Fungsional.

Di sisi lain, selain itu kurang berkembangnya JFT juga terlihat pada proporsi dari keseluruhan jumlah pegawai. Pada tahun 2011 JFT berjumlah 1.994.559 atau 43% dari total ASN sedangkan pada tahun 2020 meningkat sebesar 7% atau menjadi sebesar 2.090.942 (50%). Sedangkan jabatan struktural terdapat

peningkatan sebesar 110%, dimana pada tahun 2011 sebesar 229.141 atau sebesar 4,93% dari total ASN menjadi sebesar 456.372 atau sebesar 11% dari total ASN (BKN, 2021). Peningkatan jabatan struktural yang sangat signifikan selama periode 10 tahun dan kurang berkembangnya JFT terdapat indikasi bahwa terdapat bentuk pengembangan pekerjaan untuk mengisi waktu yang banyak dimiliki oleh organisasi. Sedangkan idealnya, bahwa sebuah sistem pemerintahan yang rampis dan memiliki banyak fungsi adalah jumlah jabatan fungsional harus lebih banyak daripada jabatan struktural (Bappenas, 2013).

Melihat perkembangan JFT yang masih rendah mengindikasikan bahwa kebijakan reformasi birokrasi belum terlaksana dengan baik khususnya terkait kelembagaan. Sehingga belum terwujudnya sistem pemerintahan yang rampis struktur, kaya fungsi, efisien dan efektif, dan peningkatan jumlah pegawai fungsional yang berkompeten dan profesional dalam mengampu tugasnya. Sekalipun meningkat namun tidak proporsional. JFT masih didominasi oleh guru. Pada tahun 2021 jumlah fungsional guru berada pada 65% dari total JFT. Disusul tenaga medis 19%, tenaga teknis 12% dan terakhir tenaga dosen 4%, dapat diamati pada Tabel 1.2 di bawah ini:

Tabel 1. 2
Diversifikasi Jabatan Fungsional di Indonesia

Profesi	Jumlah	%
Guru	1345201	65,52
Dosen	75430	3,67393
Medis	389968	18,99397
Teknis	242516	11,8121
Total	2053115	100

Sumber: BKN, 2022

Tabel di atas menunjukkan akhir tahun 2021 diketahui di Indonesia susunan jabatan Fungsional telah menembus hingga nilai 50% dari keseluruhan jumlah PNS di Indonesia. tidak dipungkiri tingginya jumlah jabatan Fungsional dipengaruhi oleh beberapa faktor dalam pelaksanaan penyederhanaan sistem pemerintahan dari lever tertentu yang dialihkan dari jabatan Struktural ke fungsional. Faktor selanjutnya ialah adanya peraturan yang lebih mendahulukan pengoptimalan merekrut untuk jabatan fungsional ketimbang jabatan administrasi. Pelaksanaan perampingan sistem pemerintahan sebagian besar dilakukan di Instansi Pusat sedangkan belum diikuti oleh banyak Instansi Daerah, juga Instansi pusat berharap secara berantara Instansi Daerah juga memiliki komiteman sama guna terselenggaranya transformasi ini (BKN, 2022).

Penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah akan berlangsung baik ketika kontrol, tata tertib, loyalitas dan pengorganisasian pegawai dilakukan dengan optimal (Turner, et al 2009). Cara pengorganisasian ASN di tingkat lokal berpengaruh terhadap tercapainya sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan wewenang pada pemerintah daerah (Seddon & De Tommaso, 1999). Spesialisasi JFT teknis yang tidak berkembang dan kompeten khusus ditingkat lokal mengindikasikan arsitektur SDM di tingkat daerah tidak berorientasi strategis guna memenuhi kebutuhan spesifik pemerintah daerah (Nurhestitunggal & Muhlisin, 2020). Sehingga untuk membangun pemerintahan yang ramping serta memiliki kompetensi yang unggul dibutuhkan penyederhanaan birokrasi di pemerintah daerah.

Penyederhanaan birokrasi jika dipandang secara teoritis memang diperlukan, apalagi dalam pengorganisasian ASN. ASN merupakan aktor yang berperan penting dalam baik buruk proses berjalannya kebijakan pemerintah (Afrianto & Prasajo, 2020). Karakteristik organisasi yang terlalu birokratis sama dengan tidak searah dengan pola pikir administrasi publik saat ini serta adanya susunan organisasi yang tidak disesuaikan dengan permintaan keras zaman dan kondisi organisasi dapat menimbulkan berbagai macam permasalahan. Struktur organisasi yang tidak baik juga mengakibatkan pelayanan publik yang dihasilkan juga tidak berkualitas (Egeten, 2015). Selanjutnya Egete menambahkan bahwa, struktur yang tidak baik juga berdampak pada minimnya keikutsertaan pegawai dalam mengambil keputusan. Sehingga pengambilan keputusan yang lama selanjutnya berdampak pada layanan yang lama pula. Ahli administrasi publik menggagas berbagai tipe birokrasi administrasi sesuai dengan perkembangan jaman. Ugyel (2014) mengkatogerikan administrasi publik menjadi beberapa paradigma yakni, patronasi, administrasi publik tradisional, *New Public Management* (NPM) dan administrasi publik model baru. Organisasi yang berkarakter birokratis identik dengan administrasi publik tradisional, sedangkan organisasi yang ideal saat ini harus identik dengan paradigma *governance*.

Menyederhanakan organisasi birokrasi atau merasionalisasi struktur birokrasi di Indonesia sudah menjadi tantangan yang cukup sulit dalam upaya mencapai tujuan reformasi birokrasi. Bahkan, adanya desentralisasi birokrasi tidak melulu bisa menciptakan susunan sistem pemerintahan atau menjadi lembaga lebih tepat ukuran (*right-size*) walaupun beberapa atau sebagian dapat berfungsi

ketika wewenang diberikan kepada pemerintah pada tingkat lokal atau daerah (Prasojo, 2009). Menurut BKN (2016) ditemukan adanya ASN yang bertugas di pemerintah pusat sebanyak 21% dirasa terlalu banyak. Sekitar 10% pegawai di pusat dinilai sudah cukup mengingat tugas dan fungsinya hanya sebagai pengendali kebijakan, berbeda dengan pegawai daerah yang harusnya lebih banyak karena tugas utamanya adalah pelayanan publik langsung terhadap masyarakat di daerah. Apalagi desentralisasi tidak berpengaruh terhadap penyusutan lapangan pekerjaan pada sektor publik (Alonso, Clifton & Diaz-Fuentes, 2015). Maka dari itu dapat dilaksanakan pengurangan hanya pada hierarki struktur sehingga lebih merata.

Pemerintah Indonesia saat ini melakukan Upaya *right-sizing* yakni penghapusan unit eselon III dan eselon IV pada bidang pelaksanaan tertentu melalui pengoptimalan pegawai dengan peralihan jabatan tersebut ke dalam jabatan fungsional. Hal tersebut tertuang dalam PermenPANRB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Dalam peraturan tersebut disebutkan kebijakan ini memiliki tujuan yakni penciptaan sistem pemerintahan yang aktif dalam menyesuaikan perkembangan di lingkungan sosial, *agile*, dan profesional guna menunjang terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam melakukan pelayanan publik serta peningkatan kompetensi pegawai ASN. *Agile* beriringan dengan efektivitas dan efisiensi suatu organisasi. Sementara itu, struktur organisasi yang baik berdampak pada efektivitas dan efisiensi suatu organisasi. Hal tersebut disebabkan adanya struktur organisasi yang mempunyai efek penting akan berdampak terhadap kapabilitas organisasi dalam beraksi lebih gesit/*agile* (Golan 2006). *Agile* dimaknai sebagai suatu kapabilitas

yang gesit dalam berbagai hal baik beradaptasi dalam lingkungan sosial, memiliki ketepatan respon yang sangat baik, serta fleksibilitas terhadap permintaan pengguna. Butler & Surace (2015) menuturkan bahwasanya setiap komponen bisnis termasuk budaya, teknologi, kepemimpinan dan manajemen, struktur organisasi patut menancapkan kelincahan/*agility* dalam tubuh organisasinya.

Pejabat struktural eselon III dan eselon IV dialihfungsikan menjadi pejabat fungsional merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan *agile governance*. Para ASN yang menempati jabatan tersebut berada di barisan terdepan dan secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat sebab, ASN tersebut secara langsung mengetahui bagaimana kondisi sosial dan kebutuhan masyarakat masyarakat (Mulyawan & Mariana, 2016). Namun tidak semua pejabat struktural tersebut dialihkan karena ada pengecualian yakni pejabat struktural yang memegang tugas dan fungsi sebagai kepala satuan kerja, penanggung jawab atas taksiran pembiayaan dan pengadaan barang dan jasa, memegang tugas yang berhubungan atas kewenangan, pengesahan atau legislasi dan pejabat lain yang bersifat khusus yang diatur Kemenpan-RB.

Secara teknis penyetaraan pegawai struktural ke dalam pegawai fungsional diatur di dalam PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021. Dampak dari kebijakan ini status pegawai dalam jabatan administrasinya akan terkikis sebagai efek adanya penataan organisasi, maka dilakukan penyetaraan seperti pada tabel 1.3 di bawah ini:

Tabel 1. 3
Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional

No	Jabatan Administrasi	Jabatan Fungsional
1	Adminsitrator	Ahli Madya
2	Pengawas	Ahli Muda
3	Pelaksana (Eselon V)	Ahli Pertama

Sumber: PermenpanRB, 2019

Pengalihfungsian pejabat struktural eselon III dan eselon IV ke dalam pejabat fungsional sudah banyak diterapkan di berbagai instansi dan lembaga pemerintah. Menurut hasil penelitian Widjinarko terdapat 57 instansi yang mengajukan usulan penyetaraan jabatan, di antaranya terdapat 33 instansi yang sudah memperoleh surat rekomendasi, terdapat juga instansi yang masih dalam prosedur validasi jabatan maupun dalam tahap menyetarakan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional tersebut sejalan dengan prosedur reorganisasi (Widjinarko, 2020). Namun, pelaksanaan pengalihfungsian pejabat struktural eselon III dan eselon IV dalam rangka penyederhanaan organisasi tidak selalu berjalan lancar.

Penelitian terdahulu mengungkapkan bahwa proses alih jabatan struktural menuju jabatan fungsional mengakibatkan adanya penurunan dan peningkatan pendapatan atau kompensasi yang diterima pegawai. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Fahmi Aulia Rakhman (2020) yang meneliti tentang dampak kompensasi atas penghapusan jabatan eselon III dan IV akibat pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional di Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur (PPSDMA) Kemenpan-RB. Hasil penelitian memaparkan bahwasanya keuntungan yang didapat oleh pegawai struktural eselon III lebih dominan ketimbang pegawai dalam jabatan fungsional tertentu setara yang relevan di

PPSDMA, kemudian keuntungan yang didapat jabatan struktural eselon IV akan meningkat bila jabatan tersebut dialihkan yang setara dan relevan di PPSDMA. Selanjutnya, determinasi diketahui bahwasanya jumlah tunjangan yang didapat oleh beberapa jabatan fungsional tertentu belum sesuai dengan perhitungan bobot jabatan. Penelitian yang sama terkait kompensasi pegawai juga dilakukan oleh Muhlis Irfan (Irfan, 2013) yang lebih mempertimbangkan peralihan jabatan struktural menuju jabatan fungsional sebagai efek menghapus eselon III dan IV sebagai suatu diagnosis di Badan Kepegawaian Daerah yang tertuju berdasarkan sisi honorarium atau tunjangan jabatan yang jumlahnya belum berdasarkan pada perhitungan nilai jabatan.

Penelitian lain dilakukan oleh Rahma (2020) misalkan di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang telah mengalihkan jabatan struktural eselon III, namun realitanya peran struktural yang dilakukan kepala bidang (kabid) masih dinaungi oleh kabid terdahulu maksudnya adalah kabid terdahulu masih memiliki pengaruh maupun peran dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sekalipun jabatan strukturalnya sudah lama berakhir. Penelitian lain dilakukan di LIPI diteliti oleh Fitrianingrum dkk (2020) mengungkapkan bahwa penyederhanaan birokrasi melalui penyetaraan jabatan struktural ke jabatan fungsional belum terimplementasi dengan optimal. Terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala, yakni pertama, kurangnya delegasi berjenjang serta pejabat yang terdampak tidak mendapatkan substansi dari penyetaraan tersebut. Kedua, para pegawai yang terdampak meragukan adanya peningkatan kesejahteraan karena belum adanya aturan yang mengatur besaran kompensasi akibat kebijakan penyetaraan tersebut; ketiga,

tidaksiapan desain organisasi di LIPI sehingga diperlukan desain organisasi yang mampu menopang penyetaraan jabatan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Nalien (2021) yang meneliti tentang restrukturisasi birokrasi dengan penyetaraan jabatan eselon III dan IV pada pemerintah kota Bukittinggi, dimana penyederhanaan birokrasi justru malah membebani anggaran, ketidakcocokan jabatan fungsional serta belum adanya petunjuk teknis bagaimana kebijakan tersebut dilakukan. Dari penelitian terdahulu disebutkan bahwa menyetarakan jabatan struktural ke jabatan fungsional tidak selalu berjalan dengan efektif.

Soegiono (2013) mengungkapkan penataan kembali tatanan struktur organisasi juga dapat berdampak negatif, misalnya melahirkan perasaan gagal pada karyawan atau pegawai saat mengemban jabatan baru baik pengelola, menerima maupaun sebagai pendukung perubahan. Hal tersebut merupakan wujud adanya kurangnya keterlibatan karyawan pada organisasi tersebut. Selain itu, penyetaraan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional juga dapat menemui masalah. Kebijakan penyederhanaan level birokrasi melalui transformasi Jabatan Administrasi menjadi Jabatan Fungsional memiliki potensi seperti membangun tingkah laku kerja kontraproduktif sangat tinggi, jika pengelolaannya tidak dilakukan secara komprehensif menata faktor sumber daya manusia atau individu Pejabat Administrasi dan aktor organisasi (Daniarsyah, 2020).

Kendala-kendala karena perubahan struktur organisasi juga dapat menimpa kepada berbagai instansi pemerintah meskipun instansi atau lembaga tersebut memiliki prestasi. Misalkan satuan kerja-satuan kerja yang memperoleh predikat

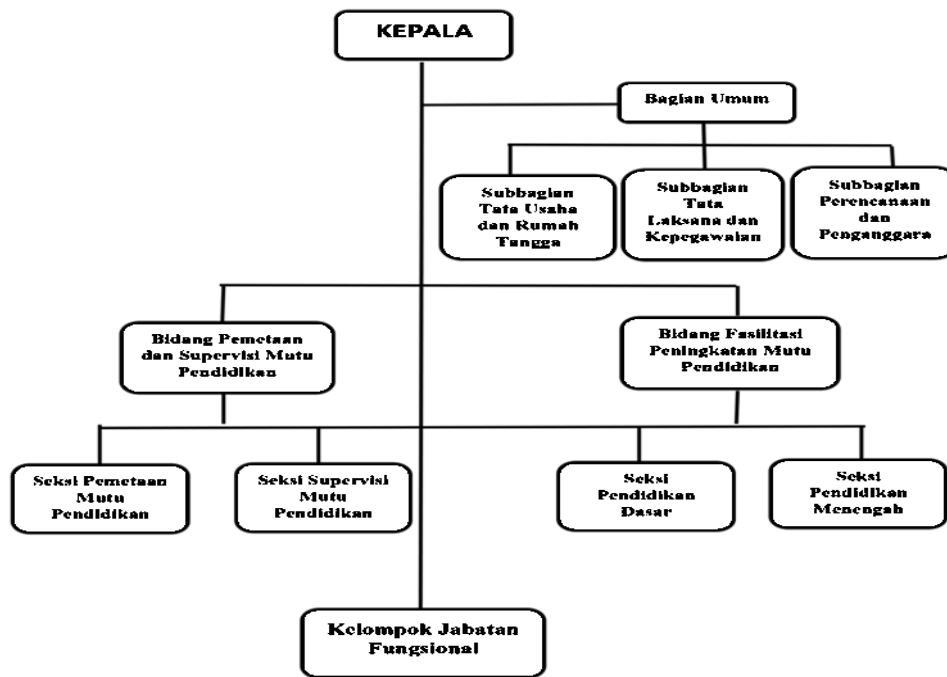
Wilayah Zona Integritas (WZI), Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM). WZI adalah predikat yang diberikan kepada satuan kerja yang memiliki komitmen guna memanifestasikan WBK dan WBBM melalui pembaharuan birokrasi, terkhusus dengan mencegah korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. WBK merupakan sebutan yang diberikan kepada Satker yang memenuhi sebagian besar program Manajemen Perubahan, Penataan Tatalaksana, Penataan Sistem Manajemen SDM, Penguatan Pengawasan dan Penguatan Akuntabilitas Kinerja. Sedangkan WBBM merupakan sebutan yang diberikan kepada Satker yang memenuhi sebagian besar program Manajemen Perubahan, Penataan Tatalaksana, Penataan Sistem Manajemen SDM, Penguatan Pengawasan, Penguatan Akuntabilitas Kinerja dan Penguatan Kualitas Pelayanan Publik (Menpan-RB, 2020). BBPMP Jawa Tengah juga menjadi salah satu satuan kerja Kemendikbud yang telah memperoleh predikat WBK pada tahun 2017 dan predikat WBBM di tahun 2020. Terdapat 30 dari 246 satuan kerja atau instansi dalam Kemendikbud yang memperoleh predikat WBK dan 2 satker memperoleh predikat WBBM.

BBPMP Jawa Tengah merupakan unit pelaksana teknis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Dimana pada sebelumnya bernama Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP). Namun berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi nomor 11 Tahun 2022 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Besar Penjaminan Mutu Pendidikan (BBPMP). Hal ini menjadi momentum perubahan struktur organisasi pada BBPMP. Diketahui bahwa BBPMP adalah unit pelaksana teknis setingkat eselon II.b di bidang

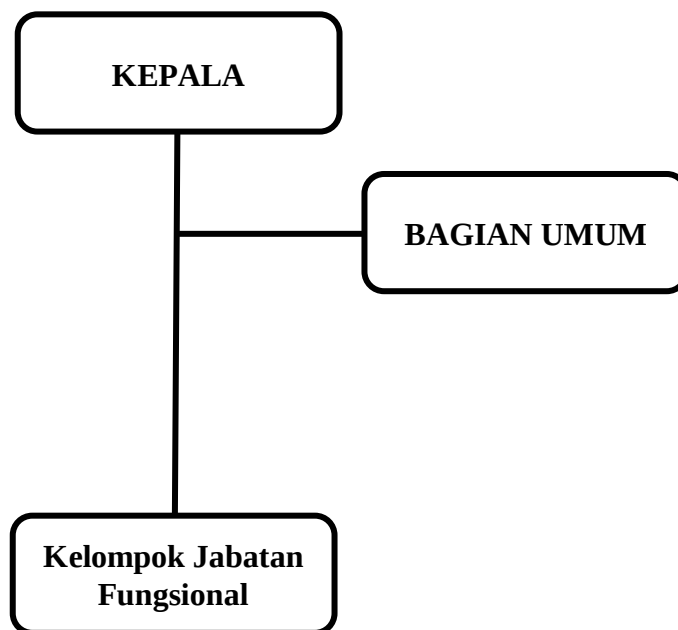
penjaminan mutu pendidikan. Dalam pelaksanaan tugas memberikan layanan informasi publik, PPID di lingkungan Balai Besar Penjaminan Mutu Pendidikan (BBPMP) Provinsi Jawa Tengah berpedoman pada Permendikbud Nomor 41 Tahun 2020 tentang Layanan Informasi Publik di Kemendikbud. Guna mendukung kelancaran pemberian layanan informasi publik kepada masyarakat di wilayah kerja BBPMP Provinsi Jawa Tengah.

Sasaran dan wilayah kerja BBPMP Jawa Tengah meliputi pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah dan 35 kabupaten/ kota se provinsi Jawa Tengah, sekolah di Provinsi Jawa Tengah sebanyak 24.731 sekolah yang terdiri dari 19006 SD (Sekolah Dasar), 3.287 SMP (Sekolah Menengah Pertama), 859 SMA (Sekolah Menengah Atas), dan 1579 SMK (Sekolah Menengah Kejuruan) yang ada di Provinsi Jawa Tengah.

Perubahan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah bertujuan untuk mempercepat layanan penjaminan mutu, lebih *agile*, efisien dan efektif kepada pemerintah daerah dan sekolah di provinsi Jawa Tengah. Adapun gambaran perubahan struktur organisasi seperti yang diperlihatkan oleh gambar berikut:



Gambar 1.6
Bagan Organisasi LPMP Jawa Tengah Sebelum Perubahan
Sumber : Permendikbud 15 Tahun 2015



Gambar 1.7.
Bagan Struktur Organisasi LPMP Jawa Tengah (Permendikbudristek Nomor 26 Tahun 2020) dan BBPMP Jawa Tengah (Permendikbudristek Nomor 11 Tahun 2022)

Kendala perubahan struktur organisasi pada masa transisi LPMP Jawa Tengah menjadi BBPMP Jawa Tengah dapat terlihat dari rentang kendali sangat lebar karena hanya ada satu pimpinan mengendalikan 148 pegawai. Pada struktur sebelum adanya penyederhanaan birokrasi terdapat jenjang hierarki di mana Kepala LPMP membawahi dua kepala bidang dan satu kepala bagian umum. Masing-masing kepala bidang membawahi dua kepala seksi. Masing-masing kepala seksi membawahi beberapa staf. Dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.4
Pembagian Bidang Pada Struktur Organisasi LPMP Sebelum Penyederhanaan

Kepala LPMP							
Sub Bagian Umum			Bidang Pemetaan dan Supervisi Mutu Pendidikan		Bidang Fasilitas Peningkatan Mutu Pendidikan		Jabatan Fungsional
Sub Bag Tatalaksana dan Kepegawaian	Sub Bag Perencanaan dan Penganggaran	Sub Bag Bagian Tata Usaha dan Rumah-tangga	Seksi Pemetaan	Seksi Supervisi	Pendidikan Dasar	Pendidikan Menengah	

Sumber: LPMP Jawa Tengah 2017

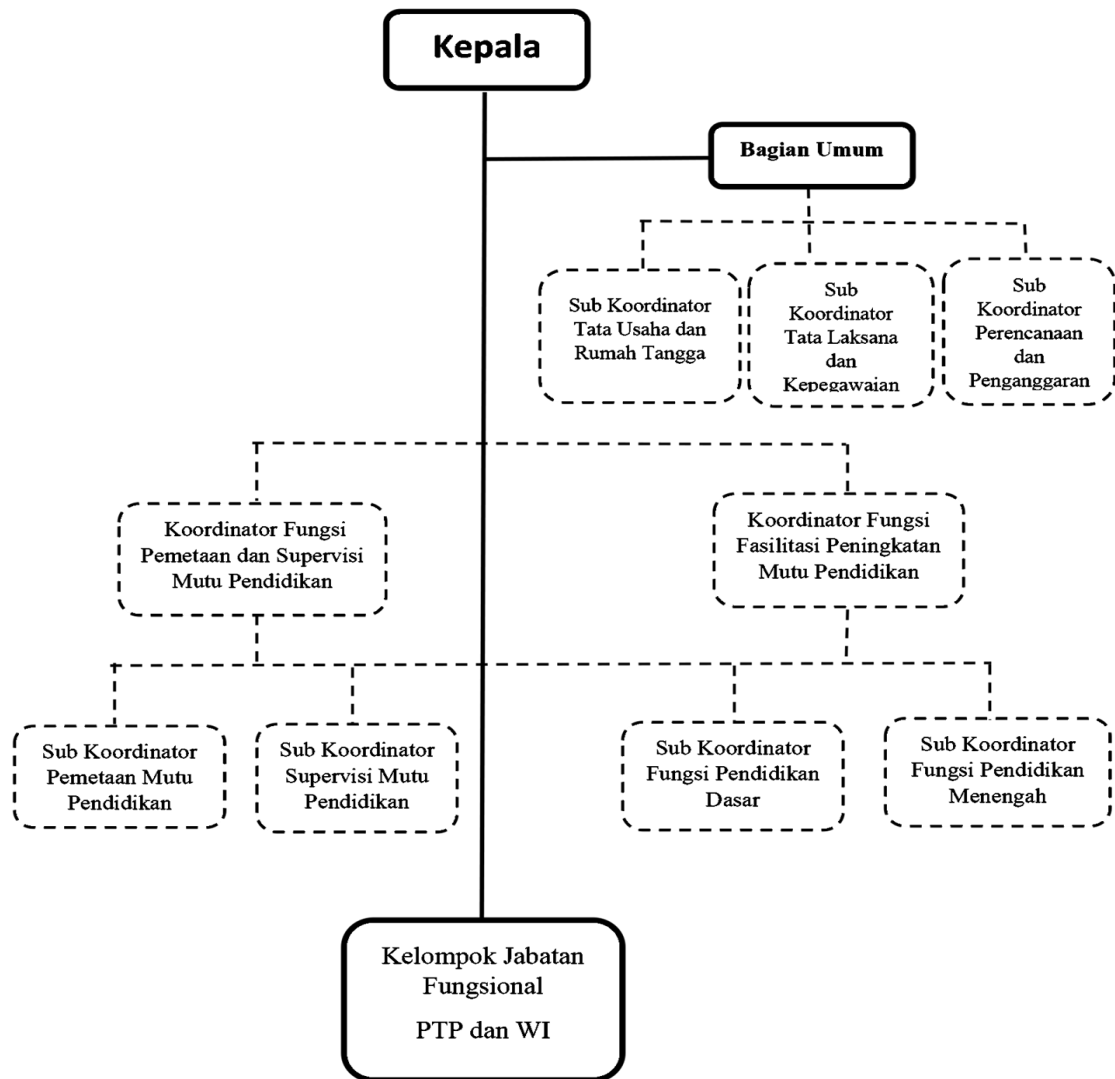
Perubahan struktur organisasi BBPMP Jawa Tengah yang menjadi lebih landai, semua pegawai langsung bertanggung jawab kepada pimpinan teratas tanpa melalui kepala-kepala bidang atau bagian sebelumnya. Dengan terjadinya perubahan itu kepala langsung mengendalikan semua pegawai satu persatu.

Tabel 1.5
Pembagian Bidang pada Struktur Organisasi BBPMP Setelah Penyederhanaan

Kepala BBPMP						
Kelompok jabatan fungsional						Bagian Umum
Pegawai Fungsional	Pegawai Fungsional	Pegawai Fungsional	Pegawai Fungsional	Pegawai Fungsional	Pegawai Fungsional	

Sumber: LPMP Jawa Tengah 2020

Melihat tabel dan gambar di atas, dapat disimpulkan bahwa Kepala pimpinan (*top manager*) langsung bertindak sebagai kepala organisasi secara umum sekaligus kepala bidang.



Gambar 1.8.
Penyesuaian Struktur Organisasi BBPMP Jawa Tengah Setelah Perubahan
Sumber : Kepala LPMP Jawa Tengah No. 0008/C7.43.1/HK/2022

Penyederhanaan struktur organisasi tersebut memunculkan adanya jabatan baru yang bersifat informal, disebut sebagai koordinator fungsi. Sesuai surat keputusan Kepala LPMP Provinsi Jawa Tengah Nomor: 0008/C7.43.1/HK/2022

tanggal 4 Januari 2022 tentang Penunjukan Koordinator di Lingkungan Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2022. Para koordinator fungsi merupakan jabatan yang dulunya merupakan kepala bidang atau kepala seksi yang telah beralih ke jabatan fungsional. Tugas tambahan sebagai koordinator fungsi mendapatkan penghargaan berupa angka kredit. Sehingga harapan agar struktur organisasi lebih ramping tidak terjadi karena kembali seperti semula, yaitu kemunculan koordinator fungsi yang merupakan pengganti dari struktur organisasi lama. Oleh karenanya setelah struktur organisasi ditetapkan, peta prosedur bisnis dapat disusun untuk menggambarkan keterkaitan dan hubungan kerja antar unit organisasi dalam instansi pemerintah. Dalam hal ini, peta proses bisnis membantu menjaga setiap unit organisasi dalam instansi pemerintah untuk tetap berjalan pada koridornya masing-masing dan mencegah tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas dan fungsi antar unit organisasi. Sehingga peta proses bisnis sangat penting dalam memastikan bahwa struktur organisasi berjalan dengan efektif dan efisien. (Rahmi Widhiyanti, 2020:54). Strategi penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah tidak disertai dengan adanya peta proses bisnisnya, sehingga tidak diketahui efektif dan efisiennya penyederhanaan struktur organisasi tersebut.

Penyederhanaan organisasi juga mempengaruhi pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan dapat diartikan sebagai tindakan penting atau faktor utama seorang pemimpin dalam terlaksananya suatu organisasi. Sebab, dalam pelaksanaan organisasi tentu akan menghadapi berbagai goncangan baik dalam tubuh maupun luar organisasi. Oleh karena itu, pengambilan keputusan sangat penting dan strategis

yang dilakukan oleh pemimpin dalam bertindak guna melakukan pemilihan, pengembangan serta penilaian alternatif terhadap penyelesaian masalah. Proses mengambil keputusan erat hubungannya dengan struktur organisasi. Dikarenakan struktur organisasi mendefinisikan secara jelas pemisahan, pembagian dan pembatasan hubungan antara pekerjaan yang satu dengan pekerjaan yang lainnya, personal yang satu dan personal yang lainnya Struktur organisasi yang baik, harus menjelaskan hubungan wewenang siapa melapor kepada siapa, siapa yang mengambil keputusan dan oleh siapa keputusan itu dijalankan. Colquitt (2009:371) mengungkapkan bahwa proses mengambil keputusan dan struktur organisasi tidak lepas dari efektivitas tim dalam suatu organisasi.

Manajemen perubahan diperlukan dalam mengatasi kendala-kendala perubahan yang terjadi pada BBPMP Jawa Tengah. Manajemen perubahan diartikan sebagai suatu runtutan perubahan secara sistematis dalam mengaplikasikan pengetahuan, sarana dan sumber daya yang dibutuhkan guna memberikan pengaruh terhadap perubahan masyarakat yang terdampak dari proses tersebut (Potts, et al 2004). Artinya manajemen perubahan merupakan suatu prosedur perubahan yang dilakukan secara terstruktur yang disesuaikan dengan kebutuhan terhadap lingkungan organisasi. Pada intinya manajemen perubahan bertujuan sebagai pemberi solusi bisnis yang dilakukan secara terstruktur dan menggunakan metode melalui pengelolaan dampak perubahan pada aktor yang terlibat dalam perubahan tersebut. Adanya pengelolaan dalam perubahan suatu organisasi juga menjadi salah satu usaha mewujudkan *agile governance* guna meningkatkan proses kinerja dan produktivitas organisasi. Hal ini dilakukan karena

Agile Governance adalah kekuatan atau skill organisasi untuk merespons secara cepat dan tepat terhadap perubahan yang tidak bisa diprediksi dan bersifat dinamis oleh masyarakat dalam mencukupi kebutuhan dan tuntutan lingkungan.

Penyederhanaan struktur organisasi pada BBPMP Jawa Tengah disebabkan adanya penyederhanaan birokrasi melalui pengalihfungsian pegawai administratif ke dalam pegawai fungsional. Maka dari itu diperlukan upaya mengurangi benturan diakibatkan perubahan pada individu maupun lembaga yang terlibat pada perubahan tersebut. Salah satu yang menjadi tujuan adanya manajemen perubahan adalah mencari jalan keluar agar proses perubahan yang berjalan secara cepat dan tidak terduga dapat diatasi tanpa mengalami kesulitan seminimal mungkin. (Winardi, 2006). Penelitian ini ingin melihat sejauhmana proses manajemen perubahan dilakukan pada masa transisi LPMP Jawa Tengah menuju BBPMP Jawa Tengah dalam menghadapi perubahan struktur organisasi dan dinamika dalam prosesnya.

Suatu penelitian diharapkan membawa kontribusi yang berarti pada ilmu pengetahuan maupun pembangunan. Sebagaimana penelitian ini yang diambil dari permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya maka penting dilakukan penelitian terkait manajemen perubahan akibat penyederhanaan struktur organisasi di LPMP Jawa Tengah menuju BBPMP Jawa Tengah. Selama ini belum banyak penelitian tentang manajemen perubahan di lembaga pemerintah akibat adanya penyederhanaan birokrasi. Sehingga penelitian ini diharapkan memiliki kontribusi keilmuan dalam bidang perubahan organisasi pada lembaga pemerintah. kontribusi tersebut berupa kontribusi teori, kontribusi praktik dan kontribusi kebijakan

terutama kebijakan dalam tata kelola organisasi. Juga mengembangkan keilmuan dalam bidang administrasi publik, serta dapat digunakan sebagai penunjang di bidang penelitian sejenis. Melihat berbagai permasalahan yang telah dipaparkan di latar belakang memunculkan pertanyaan penelitian, mengapa manajemen perubahan organisasi BBPMP Jawa Tengah belum *agile*? Atas dasar tersebut maka penting untuk diteliti lebih lanjut mengenai manajemen perubahan pada BBPMP Jawa Tengah. Sehingga penelitian ini berjudul “Manajemen Perubahan dalam Penyederhanaan Struktur Organisasi di BBPMP Jawa Tengah”.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang dipaparkan sebelumnya, maka yang diidentifikasi permasalahan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Struktur organisasi yang sudah berubah namun dalam hal manajemen organisasi tidak mengalami perubahan
2. Munculnya jabatan informal baru berupa koordinator fungsi yang menggantikan peran jabatan struktural sebelumnya.
3. Rentang kendali sangat lebar belum ada strategi untuk mengendalikan semua pegawai.
4. Perubahan struktur organisasi tidak disertai dengan adanya perubahan peta bisnis proses organisasi.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan dari latar belakang di atas maka muncul pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana manajemen perubahan pasca penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah
2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat manajemen perubahan pasca penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah?
3. Bagaimana model rekomendasi manajemen organisasi pasca penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis manajemen perubahan pasca penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat manajemen perubahan akibat penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah
3. Merekonstruksi model rekomendasi manajemen organisasi pasca penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah

1.5. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah berikut:

1. Kegunaan teoritis, yaitu mengembangkan teori-teori keilmuan dalam bidang administrasi publik dan menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis serta dapat digunakan sebagai penunjang di bidang penelitian sejenis. Fokus pada merekonstruksi model manajemen perubahan pada

BBPMP Jawa Tengah. Hal ini dilakukan untuk memperkuat teori sebelumnya tentang manajemen perubahan dengan menambahkan unsur temuan yang berpusat pada perubahan pasca adanya kebijakan penyederhanaan struktur organisasi di BBPMP Jawa Tengah.

2. Kegunaan praktis, yaitu diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan yang ditunjukkan kepada pemangku kepentingan guna memperbaiki proses perubahan organisasi berdasarkan informasi yang diperoleh selama kajian di lapangan. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam mengelola organisasi BBPMP Jawa Tengah di tengah perubahan organisasi dengan adanya kebijakan penyederhanaan struktur organisasi. Sehingga dapat meningkatkan kinerja dan mutu dari pegawai di BBPMP Jawa Tengah.