



FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *BUREAUCRATIC TRIMMING* DI PEMERINTAH KOTA BUKITTINGGI

Elvira Mulya Nalien¹

¹Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sumatera Barat
Jl. Raya Bukittinggi-Payakumbuh KM. 14, Kab. Agam, Indonesia

*Corresponding Author

Email: elviramnalien@ipdn.ac.id

Abstract

The central government's decision is clear, namely the Bureaucratic Trimming Policy and must be immediately implemented by ministries/institutions as well as local governments. Although several ministries/institutions have finished implementing the simplification. It is not necessarily the case for local governments, including The Bukittinggi City Government. The large number of apparatus, especially in positions that will be transferred to functional, namely echelon V, IV and III in local governments compared to the central government, is one of the obstacles. So the purpose of this paper is to then find out more about the inhibiting factors than the implementation of the Bureaucratic Trimming Policy, especially in The Bukittinggi City Government. This is a qualitative research where the primary data collection method is by means of in depth interviews and passive participation observations. Meanwhile, secondary data collection is conducted by reviewing related internal and external data sources. Determination of informants through a purposive sampling. The findings, in the Communication Dimension, there are differences in the instructions of The Minister of Empowerment of State Apparatus and Bureaucratic Reforms and The Minister of Home Affairs regarding the completion of equalization of positions. Dimensions of Resources not all structural positions can be transferred to functional positions and the availability of several suitable functional positions. Then it was found that the Bureaucratic Trimming actually imposes The Bukittinggi City Government Budget and unclear direction of authority between positions. Dimensions of the Bureaucratic Structure, there is no technical guideline regarding the procedure for adjusting the Work System which is the third stage of Bureaucratic Trimming. Finally, the Implementation Attitude Dimension, the Bukittinggi City Government fully complies with the central government's instructions by actively participating in coordination meetings related to Bureaucratic Trimming and has submitted a proposal for equalization of positions to functional in April 2021 to the Ministry of Home Affairs. However, in the absence of technical instruction as a guide for making adjustments to the work system, The Bukittinggi City Government is still waiting for further directions, especially from the Ministry of Home Affairs which is responsible for fostering and supervising the implementation of regional government.

Keywords: Bureaucratic Trimming, Inhibiting Factors, Policy Implementation

Abstrak

Keputusan pemerintah pusat telah bulat yaitu Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi dan harus segera dilaksanakan oleh kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah. Meskipun beberapa kementerian/lembaga sudah rampung melaksanakan penyederhanaan dimaksud namun belum tentu bagi pemerintah daerah termasuk salah satunya Pemerintah Kota Bukittinggi. Banyaknya jumlah Pegawai Negeri Sipil di daerah terutama pada jabatan yang akan dialihkan ke fungsional yaitu eselon V, IV dan III dibandingkan dengan pemerintah pusat menjadi salah satu penghambat. Maka tulisan ini bertujuan untuk kemudian mengetahui lebih jauh faktor-faktor yang menghambat daripada implementasi Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi khususnya di Pemerintah Kota Bukittinggi. Merupakan penelitian kualitatif dimana metode pengumpulan data primer dengan cara wawancara mendalam dan observasi partisipasi pasif. Sedangkan pengumpulan data sekunder dengan melakukan penelaahan sumber data internal maupun eksternal yang terkait. Penentuan informan sendiri melalui Prosedur Purposif. Hasil temuan pada Dimensi Komunikasi dimana terdapatnya perbedaan instruksi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dengan Menteri Dalam Negeri terkait penyelesaian penyetaraan jabatan. Dimensi Sumber Daya, tidak semua jabatan struktural dapat dialihkan ke jabatan fungsional serta belum tersedianya beberapa jabatan fungsional yang cocok. Kemudian didapatkan fakta bahwa Penyederhanaan Birokrasi justru membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta belum jelasnya arah kewenangan antar jabatan. Dimensi Struktur Birokrasi, belum adanya petunjuk teknis mengenai prosedur untuk melakukan Penyesuaian Sistem Kerja yang merupakan tahapan ketiga Penyederhanaan Birokrasi. Terakhir Dimensi Sikap Pelaksana, Pemerintah Kota Bukittinggi sepenuhnya mematuhi instruksi pemerintah pusat dengan aktif mengikuti rapat koordinasi terkait Penyederhanaan Birokrasi dan telah menyampaikan pengusulan penyetaraan jabatan ke fungsional pada Bulan April 2021 kepada Kementerian Dalam Negeri. Namun dengan belum adanya petunjuk teknis sebagai pedoman untuk melakukan Penyesuaian Sistem Kerja, Pemerintah Kota Bukittinggi masih menunggu arahan lebih lanjut terutama dari Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab atas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata Kunci: Faktor Penghambat, Implementasi Kebijakan, Penyederhanaan Birokrasi

I. PENDAHULUAN

Apabila melihat data dari Badan Koordinasi Penanaman Modal tiga tahun lalu yaitu Tahun 2018 di Indonesia, pertumbuhan investasi sepanjang triwulan III pada Bulan Juli hingga September mengalami penurunan sebesar 1,6%. Dimana sebelumnya yaitu Tahun 2017 pada Triwulan III adalah sebesar Rp. 176,6 Triliun yang kemudian merosot menjadi Rp. 173,8 Triliun di Triwulan III Tahun 2018 (BKPM, 2018). Patologi birokrasi dinilai sebagai penyebab utama, salah satunya dilihat pada *Ease of Doing Business (EODB)* atau yang dikenal dengan istilah Indeks Kemudahan Berusaha. Dalam hal EODB ini Indonesia harus puas berada pada ranking 73 pada tahun 2018, turun satu tingkat dari tahun sebelumnya yaitu peringkat 72 (The World Bank Group, 2019).

Tidak hanya itu, hal yang dapat disoroti berikutnya adalah terkait administrasi perbatasan. Audrine selaku Peneliti *Center for Indonesia Policy Studies (CIPS)* mengungkapkan fakta bahwa pengurusan izin masuknya barang perdagangan di Pelabuhan Indonesia menghabiskan waktu sampai dengan 80 jam. Masih jauh jika disandingkan dengan Singapura yang hanya memerlukan waktu 12 jam saja (Purwanto & Dian Esti Nurati, 2021).

Patologi birokrasi dimaksud diantaranya adalah *Red Tape* yang membuat birokrasi di Indonesia seolah menjadi momok yang pelik. Perizinan usaha sengaja dibuat berbelit-belit dengan dalih harus mengacu pada peraturan perundangan sehingga alur terasa sangat kaku serta mesti menemui banyak pihak yang disinyalir untuk sekedar mendapatkan legalitas. Fenomena ini nyata terjadi dan memperburuk iklim investasi di Indonesia. Maka tidak heran jika angka Penanaman Modal Asing (PMA) keluar negeri lebih tinggi ketimbang masuk ke dalam negeri. (Riski, 2006)

Jika dikaitkan dengan Teori Parabolik (Caiden, 2009), hubungan antara birokratisasi dengan kinerja sesungguhnya tak berbentuk linear namun tampak seperti parabola (*parabolic curve*). Penerapan prinsip birokratisasi versi Weber pada titik tertentu dapat mencapai efisiensi yang tinggi akan tetapi jika melampaui titik optimal justru efisiensi menjadi semakin rendah. Dapat dipahami bersama bahwa regulasi dan prosedur dalam sebuah birokrasi diarahkan untuk pencapaian sebuah keteraturan. Namun yang terjadi justru ditemukan kompleksitas regulasi dan prosedural yang begitu hierarkis. Pelayanan publik prima dan maksimal pun menjadi hal yang sangat utopis (Syafiq, 2019). Para pelayan publik sendiri masih jauh dari kata berkualitas dan inovatif serta belum berorientasi pada hasil (Turner, Prasajo, & Sumarwono, 2019).

Agaknya hal tersebut yang menjadi perhatian pemerintah terkait kebijakan publik. Pemerintah dipersilakan untuk mengambil satu dari dua pilihan yaitu melakukan sesuatu atau justru sama sekali tidak melakukan apa pun (Dye, 2005). Maka pemerintah menyatakan mengambil sikap. Tepat pada tanggal 20 Oktober 2019 Bapak Joko Widodo menyampaikan lima prioritas program strategis dalam pidato pelantikan sebagai presiden untuk kedua kalinya. Pada poin

keempat yaitu Pemangkasan Birokrasi, Presiden menyampaikan gagasan mengenai penyederhanaan eselonisasi. Beliau berpandangan bahwa birokrasi selama ini terlalu berbelit-belit sehingga menghambat proses perizinan dan investasi di Indonesia. Pada pidato tersebut pula beliau menegaskan bahwa eselonering cukup hanya dua level saja dan mulai memfokuskan kompetensi dan penghargaan keahlian melalui jabatan fungsional. Selanjutnya pada tiap-tiap organisasi menyesuaikan dengan jabatan fungsional yang tentu saja harus relevan terhadap tugas pokok serta fungsi organisasi dimaksud (Irfan, 2013). Penyederhanaan Birokrasi pun dipandang perlu dilakukan mengingat menjadi penghambat profesionalitas aparatur yang ditandai dengan ciri *bluffocracy* dan *consultocracy* (Nurhestitunggal & Muhlisin, 2020). Harapannya agar birokrasi jauh lebih dinamis demi terciptanya pelayanan publik yang prima (Fitrianingrum, Lusiana, & Lellyana, 2020).

Pernyataan Presiden tersebut seperti apa yang disampaikan tentang kategorisasi sepuluh macam penggunaan istilah "*policy*". Diantaranya sebuah pernyataan dapat dikatakan kebijakan apabila berkaitan dengan tujuan dan kehendak suatu negara (Hogwood, Brian W, 1986) Pernyataan dimaksud disampaikan berulang-ulang oleh pejabat eksekutif misalnya dan dapat berkenaan dengan suatu hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak (Islamy, 2014). Penyederhanaan Birokrasi dimaksud bukanlah hal yang baru namun sudah acap kali dikemukakan Presiden Joko Widodo baik kepada para menteri dan kini dihadapan elite di Gedung Nusantara pada momen pelantikannya. Bahkan presiden sebelumnya yaitu Soesilo Bambang Yudhoyono lebih dahulu mencetuskan gagasan ini dengan istilah debirokratisasi penyelenggara negara.

Telah di-*sounding* ke khalayak, kebijakan tersebut dapat dilihat pada Misi Pemerintahan Joko Widodo- KH. Ma'ruf Amin 2019-2024 kedelapan yaitu Pengelolaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan terpercaya terutama pada indikator Reformasi Birokrasi Kelembagaan yang Efektif dan Efisien. Dimaksudkan bahwa kebijakan publik diarahkan untuk menjadi suatu solusi atas suatu permasalahan (Cooper, 1998). Tidak akan ditetapkannya sebuah kebijakan selain bertujuan untuk mengatasi satu atau beberapa masalah (Islamy, 2014). Maka dapat dimengerti bahwa keinginan Presiden Joko Widodo adalah demi mewujudkan birokrasi yang lebih efektif dan efisien sehingga ke depan untuk segala urusan salah satunya perizinan dan investasi tidak lagi menemui hambatan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa agenda besar pemerintah dewasa ini adalah Penyederhanaan Birokrasi (*Bureaucratic Trimming*).

Berbicara mengenai birokrasi, sesungguhnya konsep birokrasi dapat dimaknai sebagai instrumen pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakat (Sitorus, 2008). Dengan demikian apabila birokrasi adalah instrumennya jelas aktornya para birokrat yang tidak lain adalah para Aparatur Sipil Negara (ASN). Utamanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dimana menjadi salah satu faktor penentu baik buruknya birokrasi karena merupakan pelaksana dari berbagai kebijakan pemerintah (Afrianto & Prasajo, 2020). PNS sebelumnya terbagi dalam tingkatan eselonering. Namun setelah diterbitkannya Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, istilah eselonisasi

sama sekali tidak digunakan. Diganti dengan beberapa nama jabatan seperti Jabatan Pelaksana atau setara eselon V, Jabatan Pengawas atau setara eselon IV dan Jabatan Administrator atau setara eselon III. Sedangkan eselon II dan I dikenal dengan istilah Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT).

Adapun pernyataan Presiden mengenai *Bureaucratic Trimming* banyak diasumsikan bahwa eselon V, IV dan III yang akan difokuskan untuk kemudian disetarakan ke jabatan fungsional. Tingkat kementerian / lembaga (K/L) karena mempunyai eselon I maka yang akan dialihkan ke fungsional adalah eselon IV dan III. Sedangkan kabupaten/kota karena tidak terdapat eselon I, eselon III diupayakan untuk tetap dipertahankan. Maka secara garis besar yang berpotensi kena imbas *Bureaucratic Trimming* adalah jabatan yang setara dengan eselon V, IV dan III.

Tabel 1.

Data Statistik PNS Tahun 2020

No	Jabatan	Jumlah Total (Orang)	Persentase
1	JPT Utama	18	0,004%
2	JPT Madya	579	0,13%
3	JPT Pratama	19.281	4%
4	Administrator	99.628	22%
5	Pengawas	321.558	70%
6	Pelaksana	15.308	3%

Sumber: Buku Statistik PNS Desember 2020

Data tersebut menunjukkan bahwa begitu besarnya persentase PNS pada jabatan yang akan disetarakan, terutama Jabatan Pengawas atau setara eselon IV dengan persentase tertinggi yaitu 70%. Para PNS pada jabatan tersebut merupakan garda terdepan yang bertemu dan memberikan pelayanan secara langsung karena mengetahui secara persis apa kebutuhan masyarakat (Mulyawan & Mariana, 2016).

Level tersebut yang selama ini menjadi ujung tombak birokrasi bahkan penyumbang terbanyak kinerja birokrasi pada puncak rantai kekuasaan. Dengan adanya pemangkasan birokrasi ini pada akhirnya menimbulkan sebuah konsekuensi seperti demoralisasi kinerja (Labolo, 2020). *Diperkirakan akan terjadi beberapa perubahan seperti mekanisme kerja, peta jabatan, penghasilan sampai dengan organisasi birokrasi. Tentu saja perlu dipastikan bahwa dilakukan penataan secara menyeluruh. Harus dipertimbangkan apabila justru menimbulkan perilaku kontraproduktif disaat tujuan dari Penyederhanaan Birokrasi ini adalah demi mencapai birokrasi yang lebih efektif dan produktif (Daniarsyah, 2020).*

Para PNS pada tingkatan tersebut pula diakui sebagai penggerak dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan Konkuren. Dimana terdiri dari Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar, Urusan Pemerintahan Wajib Non Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Berbagai urusan ini kemudian dilaksanakan oleh berbagai perangkat daerah seperti Badan, Dinas, Kantor serta Kecamatan untuk kabupaten/kota. Sebagian besar perangkat daerah tersebut lebih banyak diduduki oleh jabatan struktural mulai yang setara eselon V, IV dan III. Maka sudah

dipastikan akan menimbulkan dampak yang besar pada saat implementasi dari kebijakan publik *Bureaucratic Trimming* ini. Terutama bagi pemerintah daerah (pemda) se-Indonesia tak terkecuali Kota Bukittinggi.

Terkait implementasi kebijakan, dapat dimaknai sebagai upaya yang tepat dalam rangka pencapaian tujuan (Kadji, 2015). Sedangkan kebijakan itu sendiri, meskipun telah melalui proses perencanaan yang matang dan optimal namun tetap saja memiliki kemungkinan gagal apabila tidak diimplementasikan dengan baik dan sungguh-sungguh (Edwards III, 1980). Bahkan dapat dikatakan bahwa implementasi justru harus lebih banyak mendapatkan perhatian ketimbang kebijakan itu sendiri.

Teori Implementasi Kebijakan banyak dijelaskan oleh para ahli diantaranya adalah oleh George Edward III. Hal menarik tentang teori implementasi kebijakan dimana para ahli dan teorinya mempunyai fokus dan penekanan yang berbeda-beda dalam melihat keberhasilan suatu implementasi kebijakan (Mubarak, Zauhar, Setyowati, & Suryadi, 2020). Dalam permasalahan ini, penulis menilai bahwa teori oleh George Edward III adalah yang paling tepat untuk kemudian dapat diketahui dan dianalisis berbagai faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan *Bureaucratic Trimming* di Pemerintah Kota (Pemkot) Bukittinggi. Terdapat empat dimensi Implementasi Kebijakan menurut Edward III.

Pertama adalah komunikasi. Suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik apabila pihak yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan dimaksud telah mengetahui secara persis apa yang akan diperbuat. Hal tersebut tergantung dari proses komunikasi antara pembuat dengan pelaksana kebijakan maupun isi dari proses komunikasi itu sendiri yang hendaknya memuat instruksi dengan jelas, detail, sistematis dan berkesinambungan. Jika tidak demikian maka bisa saja timbul kebingungan atau multitafsir bahkan menjadi peluang implementor untuk tidak mengimplementasikan kebijakan tersebut sama sekali. Akibatnya tujuan dari kebijakan dimaksud tentu tidak tercapai (Edwards III, 1980).

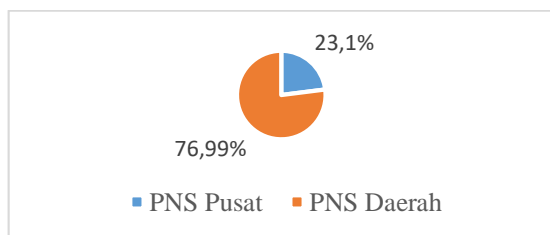
Kedua, dimensi sumber daya. Apabila instruksi kebijakan telah jelas maka dibutuhkan sumber daya yang dalam hal ini adalah sumber daya manusia yang tercukupi kuantitas maupun kualitasnya. Kuantitas yang dimaksudkan adalah dalam jumlah seperti yang dibutuhkan serta kualitas ditandai dengan cocoknya dengan kualifikasi yang ditetapkan. Harapannya, sumber daya yang dimaksud dapat menghasilkan kinerja yang maksimal dalam mengimplementasikan kebijakan (Edwards III, 1980).

Ketiga yaitu sikap pelaksana. Ketika implementor sudah mengetahui dengan pasti apa yang akan dilakukan, memadai kuantitas maupun kualitasnya maka hal lain yang diperlukan adalah sikap daripada implementor itu sendiri. Mereka mesti memiliki sikap dan perspektif yang positif dalam mengimplementasikan kebijakan dimaksud serta meyakini bahwa kebijakan tersebut akan memberikan dampak yang baik kepada organisasi mereka. Namun banyak ditemukan fakta bahwa kebijakan dilaksanakan seperti bagaimana keinginan implementor sendiri yang berakibat ketidakjelasan dan kehilangan arah dalam mengimplementasikan kebijakan dimaksud (Edwards III, 1980).

Terakhir adalah struktur birokrasi. Meskipun instruksi telah jelas, sumber daya terpenuhi dan sikap pelaksana

positif untuk mengimplementasikan kebijakan, tetap saja masih berpotensi gagal oleh faktor struktur birokrasi. Misal, kerja sama yang tidak solid akibat terindikasinya fragmentasi organisasi. Selain itu dapat ditandai dengan adanya standar operasional prosedur yang tidak fleksibel. Dimana prosedur tersebut hanya cocok untuk kebijakan yang telah maupun yang sedang dalam proses pelaksanaan namun tidak cocok dengan kebijakan yang baru (Edwards III, 1980).

Secara garis besar, memasuki tahun ketiga sejak instruksi presiden untuk *Bureaucratic Trimming*, implementasi kebijakan dimaksud oleh pemda termasuk Pemkot Bukittinggi baru pada tahap pengusulan penyetaraan jabatan ke fungsional. Benar apabila sekelas K/L terutama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia sudah menerapkannya. Dimana 84% dengan total 76 K/L sudah rampung diatas 70% melakukan penyederhanaan struktur dan 16% dengan total 12 K/L yang masih dibawah 70% melakukan penyederhanaan struktur sembari menunggu 19 K/L yang sedang dalam proses penyederhanaan (Kumolo, 2020). Namun demikian tampak sulit bagi pemda. Tentu saja dapat dimengerti mengingat jumlah PNS pemda lebih banyak ketimbang di K/L.



Gambar 1.

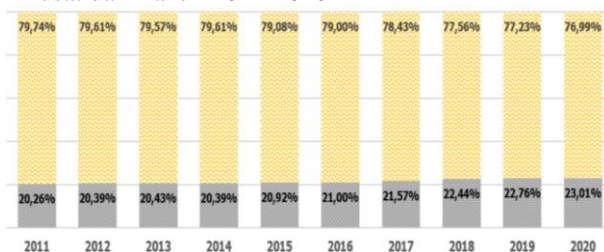
Perbandingan Persentase PNS Pusat dengan PNS Daerah

Sumber: Buku Statistik PNS Desember 2020

Merujuk data yang dihadirkan di atas bahwa jumlah PNS di Pemerintah Pusat adalah sebanyak 958.919 orang atau dalam angka 23,1% sedangkan daerah dalam jumlah 3.209.199 orang atau sebesar 76,99% (BKN, 2020). Bahkan dalam sepuluh tahun terakhir sudah jelas bahwa jumlah PNS di daerah lebih banyak daripada di pusat.

Grafik 1.

Perbandingan Persentase PNS Daerah dengan PNS Pusat dari Tahun 2011-2020



Ket: ■ PNS Daerah

■ PNS Pusat

Sumber: Buku Statistik PNS Desember 2020

Meskipun persentase PNS Daerah dari tahun 2011 mengalami penurunan namun tetap saja angkanya masih jauh lebih tinggi dibandingkan PNS Pusat. Tidak heran jika pemda benar-benar bekerja keras dalam mengimplementasikan kebijakan Penyederhanaan Birokrasi ini. Mengingat jumlah PNS yang begitu besar sehingga sampai sekarang belum ada satupun pemda yang diumumkan rampung melakukan *Bureaucratic Trimming*.

Adapun penelitian terdahulu sebagai perbandingan, pertama berjudul Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas ke Dalam Jabatan Fungsional di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Fitrianingrum, 2019). Implementasi dilakukan dengan melakukan penyetaraan jabatan dulu baru kemudian perubahan Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK). Hal ini memunculkan suatu dampak akibat dilakukannya pengalihan ke fungsional terutama dari Jabatan Pengawas. Persamaan dengan penelitian ini yaitu penelitian kualitatif dimana telaah peraturan perundang-undangan, wawancara dan observasi dilakukan sebagai upaya pengumpulan data, sedangkan perbedaan adalah pada fokus penelitian dimana tulisan ini fokus pada proses implementasi itu sendiri, bukan spesifik menganalisis faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan.

Berikutnya Studi Analisis Undang-undang ASN, Menuju Penyederhanaan Birokrasi (*The Act of ASN, Toward Bureaucratic Trimming*) (Situmorang, 2019). Kondisi riil di lapangan ditemukan kesenjangan antara jabatan struktural dengan jabatan fungsional. Studi ini dilakukan melalui pendekatan deskriptif. Terdapat tujuh kesimpulan diantaranya yang terkait adalah 1) Menuntut ASN memiliki kompetensi tinggi, profesional, berintegritas, netral, tidak berpolitik serta melawan korupsi, kolusi dan nepotisme 2) Lima tahun UU ASN berjalan, Penyederhanaan Birokrasi dimaksud jalan ditempat 3) Pemerintah sudah bertekad memotong mata rantai birokrasi dimana awalnya terdapat empat jenjang eselonering kini hanya dua saja 4) Pemangkasan Birokrasi mesti diberikan kejelasan kepada ASN mengenai hak normatifnya, tunjangan, jenjang karir dan kepengkatannya. Persamaan dengan tulisan ini memiliki tema yang sama yaitu Penyederhanaan Birokrasi (*Bureaucratic Trimming*) hanya saja tulisan ini lebih memfokuskan kepada ASN dengan merujuk Undang-undang No. 5 Tahun 2014.

Ketiga, meski memilih tema yang sama yaitu menyangkut Penyederhanaan Birokrasi namun tulisan dengan judul Efektivitas Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah pada Masa *New Normal* (Nizamuddin, 2020) lebih fokus untuk mengetahui ada atau tidaknya pengaruh secara positif struktur organisasi, remunerasi dan budaya organisasi terhadap kinerja ASN. Perbedaan selanjutnya pada metode penelitian yang dalam hal ini instrumen pengumpulan data menggunakan kuesioner kepada seluruh ASN se-Sumatera Utara yang kemudian ditetapkan sampel menggunakan Rumus Slovin dengan jumlah akhir sebanyak 283 orang. Kuesionernya sendiri telah diuji validitas dan reliabilitas. Temuan menunjukkan bahwa tiga poin dimaksud berpengaruh langsung kepada kinerja ASN.

Keempat, dibandingkan dengan tulisan berjudul Strategi Komunikasi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dalam Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional (Ramadani & Sofyaningrum, 2020). Memiliki persamaan dalam metode penelitian yaitu

paradigma kualitatif, data dikumpulkan diantaranya melalui proses wawancara dan penelaahan literatur. Perbedaan mendasar adalah dimana fokus penelitian ini lebih spesifik dalam hal komunikasi secara internal. Temuan yang didapatkan bahwa Pimpinan Tinggi Madya Eselon I ialah selaku komunikator dan seluruh Jabatan Administrasi sebagai komunikan. Pesan disusun dengan menyadur informasi dari Kemenpan RB. Media komunikasi dalam bentuk sosialisasi maupun memenuhi undangan berbagai organisasi. Penyebarluasan pesan dilakukan mengikuti arahan Sekretaris Jenderal Kementerian ESDM, melakukan dialog dan informasi dari grup WA sejak Tahun 2019 akhir. Terakhir tumbuhnya kepeahaman Jabatan Administasi adalah efek yang diharapkan.

Dengan demikian jelas bahwa penelitian ini bertujuan untuk fokus mendapatkan berbagai faktor penghambat implementasi kebijakan *Bureaucratic Trimming* di daerah terutama pada Pemkot Bukittinggi. Selain tujuan tulisan ini dan dengan membandingkan dengan penelitian terdahulu diatas, tulisan ini memiliki *novelty* untuk mengedepankan analisis mengenai apa-apa saja yang menjadi faktor penghambat dari implementasi kebijakan *Bureaucratic Trimming*. Selain itu penulis melihatnya dari perspektif pemerintah daerah yang memiliki jumlah PNS lebih banyak ketimbang pusat. Sejauh ini penulis belum banyak menemukan tulisan yang membahas implementasi kebijakan Penyederhanaan Birokrasi di daerah. Harapan ke depan semoga tulisan ini dapat dijadikan suatu perhatian pemerintah pusat agar membuka mata secara luas untuk melihat kondisi riil di daerah atas kebijakan *Bureaucratic Trimming* ini.

II. METODE

Merupakan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Adapun wawancara mendalam, observasi partisipasi pasif dan penelaahan sumber data sekunder berupa data internal milik Pemkot Bukittinggi maupun data eksternal dari berbagai regulasi pemerintah pusat yang terkait, buku, jurnal, majalah dan berbagai tulisan ilmiah lainnya merupakan cara penulis untuk mengumpulkan data. Penulis membatasi penelitian dengan merujuk dimensi dari George Edward III dalam hal Implementasi Kebijakan. Penentuan informan adalah dengan cara *Purposive Sampling*.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sesuai dengan apa yang telah dikemukakan oleh George Edward III, terdapat beberapa dimensi Implementasi Kebijakan yang kemudian dihubungkan dengan *Bureaucratic Trimming* untuk dapat ditemukan faktor penghambatnya pada Pemkot Bukittinggi:

1. Komunikasi

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) secara kontinyu menyurati pemerintah daerah dalam hal Penyederhanaan Birokrasi.

- a. Diawali dengan terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

Birokrasi (Permenpan) No. 28 Tahun 2019 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional yang ditetapkan pada tanggal 6 Desember 2019. Yaitu sebagai bentuk tindak lanjut arahan Presiden Republik Indonesia dalam rangka pemangkasan eselonering pada birokrasi. Konsentrasi utama yaitu pada BAB II Ruang Lingkup dan Kriteria, tepatnya pada Pasal 2 bahwa penyetaraan jabatan berlaku pada Jabatan Administrator, Pengawas dan Pelaksana (eselon V). Jika dituliskan demikian maka jelas bahwa penyetaraan berlaku untuk seluruh ketiga jabatan dimaksud. Terkecuali jabatan sebagai Kepala Satuan Kerja yang bertanggung jawab atas penggunaan anggaran atau barang/jasa. Jabatan yang berkaitan dengan kewenangan/otoritas, legalisasi, pengesahan, persetujuan dokumen atau kewenangan kewilayahan maupun jabatan yang diusulkan masing-masing pemda dengan kriteria khusus tertentu. Ketentuan penyetaraan sampai tanggal 30 Juni 2020.

- b. Kemudian disusuli Surat Mendagri No.130/14106/SJ tanggal 18 Desember 2019 perihal Tindak Lanjut Penyederhanaan Birokrasi pada Jabatan Administrasi di Lingkungan Pemerintah Daerah. Pada angka satu ditegaskan bahwa fokus pada Jabatan Pengawas atau setara eselon IV yang khusus membidangi Perizinan, Investasi dan Pelayanan Publik. Selain itu pada angka lima surat ini diinstruksikan kepada Pemerintah Daerah segera melakukan *Exercise* Identifikasi/Pemetaan Transformasi Jabatan Struktural ke Jabatan Fungsional Tertentu. Kemudian perlu dilakukan Penyelarasan Kebutuhan Anggaran berkenaan dengan pendapatan jabatan-jabatan yang akan dialihkan ke fungsional. Tugas ini terakhir tanggal 30 Januari 2020 harus disampaikan melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (Ditjen Otda) kepada Mendagri.
- c. Selanjutnya diterima Surat Kepala BKN No. K 26-30/V 13-1/99 tanggal 20 Januari 2020 yang mengarahkan agar Pemerintah Daerah menyampaikan tembusan berkas penyetaraan jabatan beserta nama pejabat dimaksud kepada Kepala BKN dan Instansi Pembina.
- d. Menyusuli Surat Mendagri No.130/14106/SJ pada angka lima sebelumnya, Mendagri melalui Surat No.130/1970/OTDA tanggal 26 Maret 2021 perihal Penyederhanaan Birokrasi pada Jabatan Administrasi di Lingkungan Pemerintah Daerah menegaskan Gubernur, Bupati dan Walikota agar segera menindaklanjuti dengan melakukan penyederhanaan birokrasi kepada Jabatan Administrasi pada seluruh perangkat daerah. Pemda diberi waktu untuk melakukan identifikasi dan penataan kelembagaan dari jabatan yang akan disetarakan pada Bulan Maret hingga Mei 2021. Kemendagri berikutnya akan menyetujui identifikasi tersebut pada Bulan Juni 2021 di minggu kedua dan melantik jabatan dimaksud pada bulan yang sama tepatnya di minggu keempat.

Memperhatikan rangkaian surat diatas, ditemukan perbedaan instruksi Menpan RB dan Mendagri terkait

penyelesaian penyetaraan jabatan ke fungsional. Yaitu seluruh Jabatan Administrasi (eselon III dan IV) oleh Menpan RB melalui Permenpan No. 28 Tahun 2019 dan hanya Jabatan Pengawas atau setara eselon IV yang membidangi Perizinan, Investasi dan Pelayanan Publik oleh Mendagri berdasarkan Surat Mendagri No.130/14106/SJ. Dengan demikian pemda yang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan oleh Mendagri dalam hal menindaklanjuti arahan Penyederhanaan Birokrasi menunggu petunjuk teknis (juknis) dari Kemendagri. Sedangkan untuk Identifikasi Jabatan, telah teridentifikasi sebanyak 41 Jabatan Pengawas atau yang setara eselon IV yang mengurus Perizinan, Investasi dan Pelayanan Publik dan pemberi rekomendasi teknis perizinan.

Namun dengan keluarnya Surat Mendagri No.130/1970/OTDA tanggal 26 Maret 2021 perihal Penyederhanaan Birokrasi pada Jabatan Administrasi di Lingkungan Pemerintah Daerah justru mengarahkan Gubernur, Bupati dan Walikota untuk segera melakukan penyetaraan jabatan pada seluruh jabatan administrasi. Tidak lagi khusus Jabatan Pengawas atau setara eselon IV yang bertanggung jawab atas Perizinan, Investasi dan Pelayanan Publik.

Perbedaan instruksi yang pertama menunjukkan komunikasi yang belum baik dimana justru antar *leading sector* daripada *Bureaucratic Trimming* ini. Yaitu antara Kemenpan RB dengan Kemendagri karena tidak adanya satu kesatuan instruksi. Akibatnya pemda menjadi kebingungan terkait jabatan apa sesungguhnya yang harus dilakukan penyetaraan jabatan. Rentang waktu dikeluarkan juga dapat disoroti karena ketika Permenpan No. 28 Tahun 2019 diputuskan pada tanggal 6 Desember 2019 sedangkan Surat Mendagri No.130/14106/SJ pada tanggal 18 Desember 2019. Selanjutnya arahan yang berbeda dengan instruksi sebelumnya menunjukkan ketidakkonsistenan yang

tentunya berdampak kepada pemda. Terakhir, tenggat waktu yang instruksikan menurut hemat penulis terlalu singkat sehingga memang dapat dipastikan tidak akan terlaksana tepat waktu. Contohnya tenggat waktu pelaksanaan instruksi Permenpan No. 28 Tahun 2019 yaitu pada Bulan Juni 2020 dan hal tersebut tidak tercapai sama sekali.

2. Sumber Daya

a. Sumber Daya Manusia

Khusus dimensi ini, penulis lebih mengarahkan kepada sumber daya manusia yang merupakan PNS di Pemkot Bukittinggi yang terkena penyetaraan jabatan ke fungsional. Terdapat beberapa permasalahan yang ditemukan yaitu:

- 1) Tidak semua jabatan struktural dapat dialihkan ke jabatan fungsional.
- 2) Belum tersedianya beberapa jabatan fungsional yang cocok.

Beberapa jabatan struktural di Pemkot Bukittinggi yang akan dialihkan diketahui belum tersedia jabatan fungsionalnya. Misalnya, jabatan fungsional yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan adalah Penguji Kendaraan Bermotor. Maka ketika akan diadopsi oleh Pemkot Bukittinggi yaitu Dinas Perhubungan, misalkan Seksi Manajemen Rekayasa Lalu Lintas tentu tidaklah cocok jika diletakkan sebagai Penguji Kendaraan Bermotor. Contoh lain oleh Kementerian Pemuda dan Olahraga, tersedia jabatan fungsional yaitu Pelatih Olahraga dan juga Asisten Olahraga. Tentu mustahil hanya jabatan fungsional tersebut yang akan digunakan pada Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Bukittinggi, sebab dinilai tidak profesional. Padahal tujuan dari jabatan fungsional adalah demi tercapainya profesionalitas. Lebih lengkapnya, ditampilkan usulan pengalihan jabatan ke fungsional Pemkot Bukittinggi dalam rangka Penyederhanaan Birokrasi:

Tabel 2.

Usulan Penyetaraan Jabatan ke Fungsional Pemerintah Kota Bukittinggi

No	Perangkat Daerah	Jabatan Struktural yang Diusulkan untuk Dipertahankan	Jabatan Struktural yang Belum Tersedia Jabatan Fungsional
1	2	3	4
1	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	1. Kasubbag Umum dan Kepegawai-an 2. Kasubbag Perencanaan 3. Kasubbag Keuangan	-
2	Dinas Kesehatan	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	1. Kepala Seksi Kelembagaan dan Sarana Prasarana 2. Kepala Seksi Kelembagaan dan Sarana Prasarana (Pendidikan Dasar)
3	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	1. Kepala Seksi Inventarisasi Tanah 2. Kepala Seksi Pengadaan Tanah 3. Kepala Seksi Penyelesaian Permasalahan-an Tanah.
4	Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman	1. Kasubbag Umum dan Kepegawai-an 2. Kasubbag Perencanaan dan Keuangan	-
5	Satpol PP	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	1. Kepala Seksi Tindak Internal 2. Kepala Seksi Pengembangan Kapasitas
6	Dinas Kebakaran	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	Kepala Seksi Sarana Prasarana
7	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Sekretaris Pelaksana	Kepala Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi
8	Kesbang-pol	Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik	1. Kepala Seksi Pembinaan Politik 2. Kepala Seksi Bimbingan Umum dan Bimbingan Masyarakat
9	Dinas Sosial	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	-
10	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana	1. Kasubbag Umum dan Kepegawai-an 2. Kasubbag Perencanaan 3. Kasubbag Keuangan	1. Kepala Seksi Pengarusutamaan Gender dan Pemberdayaan Perempuan Bidang Sosial, Politik, dan Hukum 2. Kepala Seksi Pengarusutamaan Gender dan Pemberdayaan Perempuan Bidang Kualitas Keluarga 3. Kepala Seksi Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan 4. Kepala Seksi Perlindungan Khusus Anak 5. Kepala Seksi Pemenuhan Hak Anak

1	2	3	4
11	Dinas Lingkung-an Hidup	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	1. Kepala Seksi Pengelolaan Sampah 2. Kepala Seksi Sarana dan Prasarana 3.
12	Dinas Kependu-dukan dan Pencatatan Sipil	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	-
13	Dinas Perhubung-an	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	1. Kepala Seksi Tata Teknik Perparkiran Dan Pengawasan Pengendali-an Lalu Lintas 2. Kepala Seksi Bimbingan dan Keselamat-an 3. Kepala Seksi Angkutan Orang Dan Tata Teknik Terminal 4. Kepala Seksi Angkutan Barang 5. Kepala Seksi Teknik Sarana dan Prasarana
14	Dinas Komunikasi dan Informati-ka	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	-
15	Dinas Koperasi, UKM Dan Perdagang-an	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	1. Kepala Seksi Pengelolaan Retribusi 2. Kepala Seksi Pengemba-ngan Sarana Prasarana 3. Kepala Seksi Perizinan, Pengawasan,Evaluasi dan Pelaporan
16	Dinas Penanam-an Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Perindustri-an dan Tenaga Kerja.	1. Kasubbag Umum dan Kepegawai-an 2. Kasubbag Perencanaan 3. Kasubbag Keuangan	1. Kepala Seksi Pelayanan Dan Promosi Penanaman Modal 2. Kepala Seksi Proses Perizinan I Sektor A 3. Kepala Seksi Proses Perizinan II Sektor A 4. Kepala Seksi Pemeriksaan Administra-si dan Penyerahan Izin Sektor A 5. Kepala Seksi Proses Perizinan I Sektor B 6. Kepala Seksi Proses Perizinan II Sektor B 7. Kepala Seksi Pemeriksaan Administra-si Dan Penyerahan Izin Sektor B 8. Kepala Seksi Pelayanan Pengaduan Perizinan 9. Kepala Seksi Pengelolaan Dan Pengendali-an Program Perizinan
17	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	-
18	Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga	1. Kasubbag Umum dan Kepegawai-an 2. Kasubbag Perencanaan 3. Kasubbag Keuangan	1. Kepala Seksi Pemberdayaan dan Pengemba-ngan Pemuda 2. Kepala Seksi Pembudaya-an dan Peningkatan Prestasi Olahraga 3. Kepala Seksi Sarana dan Prasarana Olahraga 4. Kepala Seksi Pengembangan SDM dan Pelayanan TMSBK

1	2	3	4
			5. Kepala Seksi Konservasi Fauna dan Flora 6. Kepala Seksi Sarana dan Prasarana TMSBK
19	Dinas Pertanian dan Pangan	1. Kasubbag Umum dan Kepegawai-an 2. Kasubbag Perencanaan 3. Kasubbag Keuangan	-
20	Sekretariat Daerah		1. Kepala Sub Bagian Administra-si Pemerinta-han 2. Kepala Sub Bagian Protokol 3. Kepala Sub Bagian Komunikasi Pimpinan 4. Kepala Sub Bagian Dokumenta-si Pimpinan 5. Kepala Sub Bagian Tata Usaha Pimpinan dan Kepegawai-an 6. Kepala Sub Bagian Keuangan 7. Kepala Sub Bagian Rumah Tangga dan Perlengka-pan 8. Kepala Sub Bagian Penyusunan Program 9. Kepala Sub Bagian Pengendali-an Program 10. Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan
21	Sekretariat DPRD	1. Kepala Sub Bagian Umum Sekretariat DPRD 2. Kepala Sub Bagian Program dan Keuangan	-
22	Inspektorat	1. Kepala Sub Bagian Umum, Kepegawai-an dan Keuangan 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Pelaporan	
23	Badan Perencana-an, Penelitian dan Pengemba-ngan	1. Kasubbag Umum dan Kepegawai-an 2. Kasubbag Perencanaan 3. Kasubbag Keuangan	-
24	Badan Keuangan	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	1. Kepala Sub Bidang Pendaftaran dan Pendataan 2. Kepala Sub Bidang Penetapan 3. Kepala Sub Bidang Penagihan, Pendapatan Asli Daerah dan Pelaporan 4. Kepala Sub Bidang Penerimaan 5. Kepala Sub Bidang Pengeluaran 6. Kepala Sub Bidang Pengelolaan Kas Daerah 7. Kepala Sub Bidang Perencanaan dan Penatausaha-an Barang Milik Daerah 8. Kepala Sub Bidang Penggunaan, Pemanfaat-an Dan Pembinaan Barang Milik Daerah 9. Kepala Sub Bidang Pemindah-tanganan Pengawasan dan Pengendali-an Barang Milik Daerah

1	2	3	4
25	Badan Kepegawai-an dan Pengembangan Sumber Daya Manusia	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawai-an 2. Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan	-

Sumber: Sub Bagian Kelembagaan Kota Bukittinggi, 2021

Tabel 2 tersebut memberikan informasi bahwa Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Dinas Perhubungan, Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Perindustrian dan Tenaga Kerja, Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga, Sekretariat Daerah dan Badan Keuangan merupakan perangkat daerah di lingkungan Pemkot Bukittinggi yang banyak ketidaktersediaan jabatan fungsional yang akan dialihkan.

Selanjutnya dari tabel diatas, dapat pula disimpulkan bahwa jabatan struktural yang diusulkan untuk dipertahankan pada masing-masing perangkat daerah di Pemkot Bukittinggi adalah Sub Bagian Umum dan Kepegawaian, Sub Bagian Perencanaan dan Sub Bagian Keuangan atau Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan. Namun pengusulan ini masih belum final. Hal tersebut oleh karena terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 25 Tahun 2021 Tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi beserta Balasan Surat Menpan RB No. B/467/KT.01/2021 ke Kemendagri yang memberikan model dalam menyederhanakan struktur sesuai urusan pemerintahan. Model tersebut kemudian mengarahkan pemda bahwa terdapat jabatan yang dapat dipertahankan dan jabatan yang harus disederhanakan.

Tabel 3.

Rekapitulasi Identifikasi Penyederhanaan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi

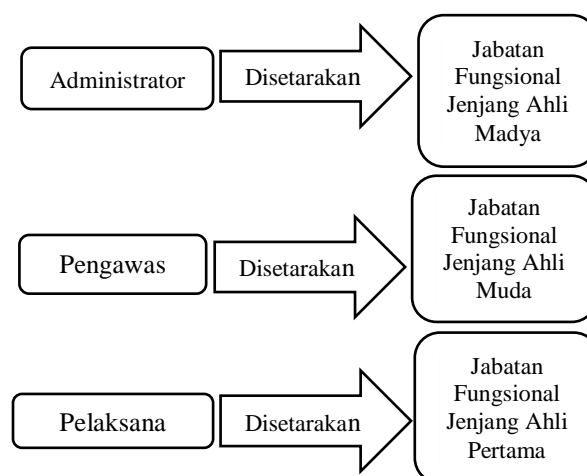
No	Keterangan	Jumlah
1	Jumlah Jabatan Struktural diluar UPTD, Kelurahan dan RSUD Tipe C	435 Jabatan
2	Jumlah jabatan yang dipertahankan sesuai format Model Kemenpan RB	227 Jabatan
3	Jumlah jabatan yang disederhanakan sesuai format Model Kemenpan RB	208 Jabatan
4	Jumlah jabatan yang dipertahankan sesuai usulan Pemerintah Kota Bukittinggi	282 Jabatan
5	Jumlah jabatan yang disederhanakan sesuai usulan Pemerintah Kota Bukittinggi	153 Jabatan
6	Capaian Persentase	74%

Sumber: Sub Bagian Kelembagaan Kota Bukittinggi, 2021

Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Rumah Sakit Umum Daerah Tipe C, Kelurahan dan UPTD dalam hal ini tetap dipertahankan.

b. Sumber Daya Keuangan

Selain itu, efisiensi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seperti yang digadagadag dalam rangka *Bureaucratic Trimming* dinilai justru makin memberatkan. Adapun Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional:



Gambar 2.

Penyetaraan Jabatan Struktural ke Fungsional
Sumber: Permenpan No. 17 Tahun 2021 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional

Salah satu contoh dari gambar tersebut, Jabatan Pengawas atau eselon IV jika dilakukan penyetaraan jabatan ke fungsional akan menjadi Jabatan Fungsional Jenjang Ahli Muda. Apabila merujuk pada regulasi yang selama ini berlaku maka dapat dilihat besaran tunjangan struktural:

Tabel 4.

Tunjangan Jabatan Struktural

No	Eselon	Besar Tunjangan
1	IA	Rp. 5.500.000
2	IB	Rp. 4.375.000
3	IIA	Rp. 3.250.000
4	IIB	Rp. 2.025.000
5	IIIA	Rp. 1.260.000
6	IIIB	Rp. 980.000
7	IVA	Rp. 540.000
8	IVB	Rp. 490.000
9	VA	Rp. 360.000

Sumber: Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2007 Tentang Tunjangan Jabatan Struktural

Sesuai tabel diatas, tunjangan IVA adalah sebesar Rp. 540.000 melekat ke penerimaan gaji. Apabila dilakukan penyetaraan pada Jabatan Analisis Kebijakan Jenjang Muda maka akan mengalami kenaikan tunjangan:

Tabel 5.

Tunjangan Analisis Kebijakan

No	Jenjang Jabatan	Tunjangan
1	Analisis Kebijakan Utama	Rp. 1.685.000
2	Analisis Kebijakan Madya	Rp. 1.150.000
3	Analisis Kebijakan Muda	Rp. 920.000
4	Analisis Kebijakan Pertama	Rp. 540.000

Sumber: Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2017 Tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan

Memperhatikan tabel diatas akan jelas bahwa tunjangan Analisis Kebijakan Muda adalah Rp. 920.000. Maka untuk satu jabatan PNS yang sudah dialihkan ke jabatan fungsional bisa mengalami kenaikan pendapatan hampir mendekati dua kali lipat sehingga akan membebani APBD. Tentu saja hal ini harus menjadi perhatian sehingga perlu dilakukan kajian secara menyeluruh.

c. Sumber Daya Kewenangan

Jika pada suatu instansi, salah satu eselon IV dialihkan kepada jabatan fungsional sedangkan eselon III di atasnya tetap dipertahankan maka dikhawatirkan terjadi ketidakjelasan arah kewenangan antara keduanya. Begitu pula staf daripada eselon IV sebelumnya. Apakah tetap menjadi pelaksana di bawahnya setelah beralih ke jabatan fungsional atau tidak. Hal ini belum ada kejelasan mengingat tahap penyesuaian sistem kerja belum diatur lebih lanjut oleh Kemenpan RB.

3. Struktur Birokrasi

Pada dimensi ini, penulis menemukan kerancuan dalam hal prosedur. Pada tanggal 12 April 2021 ditetapkanlah Permenpan No. 17 Tahun 2021 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional. Diketahui mengamanatkan beberapa poin-poin baru yang jika diperhatikan dengan seksama akan ditemukan beberapa perbedaan substansi dengan regulasi sebelumnya yaitu Permenpan 28 Tahun 2019 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional maupun dengan berbagai Surat Edaran (SE) yang dikeluarkan oleh Kemenpan RB dan Kemendagri sebelumnya.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa Permenpan No. 28 Tahun 2019 adalah regulasi pertama yang berisi instruksi untuk dilakukannya penyetaraan jabatan ke fungsional. Namun pada Permenpan No. 17 Tahun 2021 yaitu pada BAB III Tentang Mekanisme Penyetaraan Jabatan, pada Pasal 9 dibunyikan bahwa Penyetaraan Jabatan bagi Instansi Pemerintah dilaksanakan setelah proses penyederhanaan struktur organisasi selesai dilakukan. Kemudian disusul Permenpan No. 25 Tahun 2021 Tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi bagi Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi yang ditetapkan pada tanggal 21 Mei 2021. Pada pasal 4 dituliskan bahwa Penyederhanaan Birokrasi dilakukan melalui tahapan (a) Penyederhanaan Struktur

Organisasi (b) Penyetaraan Jabatan (c) Penyesuaian Sistem Kerja.

Dalam hal ini jelas bahwa tahap pertama proses Penyederhanaan Birokrasi adalah penyederhanaan struktur organisasi, baru dilaksanakan tahap kedua yaitu penyetaraan jabatan ke fungsional. Namun yang menggelitik adalah regulasi tentang penyetaraan jabatan ke fungsional lebih dahulu dikeluarkan yaitu Permenpan No. 28 Tahun 2019 dan Permenpan No. 17 Tahun 2021 yang sama-sama Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Baru kemudian regulasi penyederhanaan struktur organisasi melalui Permenpan No. 25 Tahun 2021 Tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi.

Kesimpulannya, ketika dipahami melalui Permenpan No. 28 Tahun 2019 bahwa perlu dilakukan penyetaraan jabatan namun kini tahapannya dimulai dengan melaksanakan penyederhanaan struktur organisasi terlebih dahulu. Padahal proses penyederhanaan struktur harus melewati rangkaian proses yang panjang. Salah satunya dengan menghitung beban tugas layanan utama dengan beberapa indikator di dalamnya. Baru setelah itu dapat disimpulkan struktur unit kerja yang tidak produktif dan tidak efisien sehingga harus digabung atau malah sebaliknya. Rangkaian proses dimaksud diatur lebih lanjut pada Permendagri 99 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah. Dengan demikian Pemkot Bukittinggi mesti merubah fokus yaitu melakukan penyederhanaan struktur organisasi. Disamping itu meski terdapat perubahan tahapan namun tenggat waktunya tidak diperpanjang, yaitu tetap pada Bulan Juni 2021. Akan tetapi dalam hal ini Kemendagri dimana pihak yang bertanggung jawab atas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemda kemudian menginstruksikan daerah untuk mempedomani Surat Menpan RB No. B/467/KT.01/2021 Perihal Rekomendasi Kebijakan Penyederhanaan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Meskipun rujukan sudah jelas, namun telah diketahui bersama apabila suatu daerah melakukan penyederhanaan struktur pada masing-masing perangkat daerahnya maka perlu dilakukan perubahan peraturan kepala daerah atau bahkan peraturan daerah. Idealnya sebagai tindak lanjut pengesahan pejabat yang akan dilantik, tentunya jabatan yang akan diemban tersebut harus dilegalkan terlebih dahulu, untuk di daerah dalam hal ini berupa peraturan kepala daerah. Di Kota Bukittinggi sendiri dalam bentuk Peraturan Walikota. Jika penyederhanaan struktur organisasi dilakukan secara merata pada seluruh perangkat daerah maka untuk Kota Bukittinggi dilakukan penyederhanaan struktur pada 28 Perangkat Daerah. Maka sudah dapat dipastikan bahwa akan ada 28 perubahan Perwako. Melakukan perubahan Perwako pun tidak semudah membalikkan telapak tangan. Perlu pengorbanan waktu, tenaga dan pikiran hingga terbit Perwako baru.

Seperti yang sudah diketahui bahwa tahapan Penyederhanaan Birokrasi menurut Permenpan No. 25

Tahun 2021 adalah Penyederhanaan Struktur Organisasi, Penyetaraan Jabatan dan Penyesuaian Sistem Kerja. Hingga kini tahapan satu dan dua yaitu Penyederhanaan Struktur Organisasi dan Penyetaraan Jabatan sudah menemukan titik terang. Dengan demikian yang belum jelas petunjuk teknisnya adalah prosedur bagaimana tahapan Penyesuaian Sistem Kerja yang merupakan tahapan ketiga Penyederhanaan Birokrasi.

4. Sikap Pelaksana

Sejatinya Pemkot Bukittinggi terbuka dan mematuhi instruksi dari pemerintah pusat dalam hal Penyederhanaan Birokrasi ini. Pemkot Bukittinggi aktif pada berbagai rapat koordinasi (rakor) terkait penyetaraan jabatan ke fungsional yang digelar pemerintah pusat meskipun secara virtual. Seperti Rakor yang diselenggarakan Kemenpan RB dan dihadiri oleh Wakil Presiden, Bapak Ma'rif Amin pada tanggal 11 Agustus 2020.

Sikap positif Pemkot Bukittinggi juga dibuktikan dimana ketika turun surat Mendagri No. 130/1970/OTDA pada tanggal 26 Maret 2021, diamanatkan untuk melakukan penyetaraan terhadap jabatan administrasi. Maka pada Bulan April 2021 Pemkot Bukittinggi melaporkan pengusulan penyetaraan jabatan struktural ke fungsional dan mengirimkan berkasnya kepada Kemendagri melalui ekspedisi Tiki.

Hanya saja seperti yang dapat dipahami pada Dimensi Struktur Birokrasi, diketahui bahwa terdapat tiga tahapan Penyederhanaan Birokrasi. Ketika Tahap Penyederhanaan Struktur Organisasi dan Tahap Penyetaraan Jabatan ke Fungsional sudah mulai jelas namun belum halnya pada tahap ketiga yaitu Penyesuaian Sistem Kerja. Oleh sebab itu Pemkot Bukittinggi masih menunggu agar tidak gegabah dalam mengambil langkah. Namun hal yang menjadi dilematis adalah ketiga tahapan tersebut tetap harus rampung dalam waktu dekat yaitu pada akhir Juni 2021 sedangkan juknisnya belum terbit dan disosialisasikan. Hal tersebut yang kemudian menghambat Pemkot Bukittinggi untuk melaksanakan keseluruhan tahapan *Bureaucratic Trimming*.

IV. SIMPULAN

Dari empat dimensi Teori Implementasi Kebijakan George Edward III, telah didapatkan beberapa faktor penghambat Pemkot Bukittinggi melakukan *Bureaucratic Trimming*.

1. Dimensi Komunikasi, terdapatnya perbedaan instruksi Menpan RB dengan Mendagri terkait penyetaraan jabatan yaitu seluruh Jabatan Administrasi (eselon III dan IV) oleh Menpan Rb dan hanya Jabatan Pengawas (eselon IV) yang membidangi Perizinan, Investasi dan Pelayanan Publik oleh Mendagri. Namun dengan keluarnya surat dari Kemendagri No.130/1970/OTDA tanggal 26 Maret 2021, pemda justru diminta untuk segera melakukan penyetaraan jabatan pada seluruh jabatan administrasi terkecuali pada

beberapa kriteria tertentu.

2. Dimensi Sumber Daya

Diketahui bahwa tidak semua jabatan struktural dapat dialihkan ke jabatan fungsional serta masih banyaknya ketidaktersediaan jabatan fungsional yang cocok. Diikuti dengan fakta bahwa pemberian tunjangan jabatan fungsional yang terdampak penyetaraan justru semakin membebani APBD Kota Bukittinggi. Hal tersebut apabila masih mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu belum jelasnya arah kewenangan antar jabatan.

3. Struktur Birokrasi

Pada awalnya terjadi kerancuan prosedur Penyederhanaan Birokrasi antara memprioritaskan penyetaraan jabatan atau penyederhanaan struktur organisasi. Kemudian belum terbitnya petunjuk teknis mengenai prosedur untuk melakukan tahapan ketiga dari Penyederhanaan Birokrasi yaitu Penyesuaian Sistem Kerja.

4. Sikap Pelaksana

Pemkot Bukittinggi ikut aktif mengikuti berbagai rakor dan telah mengirimkan berkas usulan penyetaraan jabatan ke fungsional kepada Kemendagri. Namun dengan belum adanya petunjuk teknis mengenai Penyesuaian Sistem Kerja, Pemkot masih menunggu arahan lebih lanjut terutama penjabaran dari Kemendagri.

Adapun saran dari penulis ialah diterapkannya *Whole of Government* antara Kemenpan RB, Kemendagri dan BKN selaku *leading sector* dalam Kebijakan *Bureaucratic Trimming*. Saling bersinergi dan satu kesatuan instruksi yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setidaknya berupa Peraturan Pemerintah (PP). Hal yang terpenting dalam regulasi tersebut ialah petunjuk teknis atau juknis dari tiga tahapan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Yaitu penyederhanaan struktur organisasi, penyetaraan jabatan dan penyesuaian sistem kerja. Perlu untuk kemudian dilakukan sosialisasi kepada pemda secara bertahap yang selanjutnya menindaklanjuti hambatan-hambatan yang ditemui dan bersegera dicarikan alternatifnya. Terakhir, meski *Bureaucratic Trimming* harus segera dirampungkan namun pemerintah pusat harus logis memberikan tenggat waktu kepada pemda mengingat jumlah PNS di daerah lebih banyak dibandingkan dengan pusat.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang begitu mendalam kepada beberapa pihak yang senantiasa memberi dukungan kepada penulis baik secara materil maupun non materil.

REFERENSI

- Afrianto, R., & Prasojjo, E. (2020). Analisis Proses Pengisian Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas Berbasis Merit System di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. *Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 3(1), 17–28. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v3i1.672>
- BKN. (2020). *Statistik Pegawai Negeri Sipil/Keadaan : Desember 2020 I*. Retrieved from <https://www.bkn.go.id/>
- BKPM. (2018). *Investasi Juli-September 2018*. Retrieved from <https://www.bkpm.go.id/>
- Caiden, G. E. (2009). *A Parabolic Theory of Bureaucracy Max Weber Through The Looking Glass Edited By Ali Farazmand*. CRC Press.
- Cooper, P. J. et al. (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Daniarsyah, D. (2020). Menghalau perilaku kontraproduktif : transformasi jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional. *Journal of Indonesian Public Administration and Governance Studies (JIPAGS)*, 4(1), 720–730. <https://doi.org/DOI:> <http://dx.doi.org/10.31506/jipags.v4i1.7794>
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press Washington, D.C.
- Fitrianingrum, L. (2019). *Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas kedalam Jabatan Fungsional di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Policy Implementation of The Equalization Process of Supervisory Positions Into Functional Positions in Indonesian Institute of Sciences*. 235–240.
- Fitrianingrum, L., Lusyana, D., & Lellyana, D. (2020). Pengembangan Karier Jabatan Fungsional Dari Hasil Penyetaraan Jabatan Administrasi : Analisis Implementasi Dan Tantangan Development of Functional Position Career Resulted From Administration Position Equalization : *Civil Service, Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 14(1), 43–54.
- Hogwood, Brian W, and L. A. G. (1986). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Irfan, M. (2013). The Reposition of Structural to Functional Position: Study Of Elimination of The Eselon III and IV Position at Badan Kepegawaian Negara. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 7(1), 40–55.
- Islamy, I. (2014). Definisi dan Makna Kebijakan Publik. In *ADPU4410/Modul 1*.
- Kadji, Y. (2015). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. birokrasi-ikhtiar-untuk-indonesia-maju/Labolo, M. (2020). *Mengendalikan Banishing Bureaucracy*.
- Mubarok, S., Zauhar, S., Setyowati, E., & Suryadi, S. (2020). Policy Implementation Analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S Grindle, and Mazmanian and Sabatier Theories in the Policy Analysis Triangle Framework. *Journal of Public Administration Studies*, 005(01), 33–38. <https://doi.org/10.21776/ub.jpas.2020.005.01.7>
- Mulyawan, R., & Mariana, D. (2016). Profesionalisme Aparat dan kapasitas Kelembagaan dalam pelayanan publik di Provinsi Jawa Barat. *Ilmu Pemerintahan*, 2(2).
- Nizamuddin. (2020). Efektivitas Penyederhanaan Birokrasi Pemerintah pada Masa New Normal. *Jurnal Manajemen Tools*, 12(2), 151–159.
- Nurhestitunggal, M., & Muhlisin, M. (2020). Penyederhanaan Struktur Birokrasi: Sebuah Tinjauan Perspektif Teoretis dan Empiris Pada Kebijakan Penghapusan Eselon III dan IV. *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah*, 4(1), 1–20. <https://doi.org/10.37950/jkpd.v4i1.100>
- Purwanto, A. dan, & Dian Esti Nurati. (2021). Memberikan Pemahaman Tentang Penghapusan Eselon III dan IV pada Pegawai Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bora. *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian Dan Penelitian Hukum*. <https://doi.org/10.33061>
- Ramadani, T., & Sofyaningrum, E. D. (2020). Strategi Komunikasi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dalam Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional. *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja Dan Administrasi Pelayanan Publik*, 23(2), 239. <https://doi.org/10.31845/jwk.v23i2.677>
- Riski, P. P. (2006). One Stop Service : Penyederhanaan Birokrasi. *Pangsa*, 13(XII), 79–85.
- Sitorus, M. (2008). Kinerja dan Revitalisasi Reformasi Publik. *Jurnal Administrasi Publik*, 5(1), 99–110.
- Situmorang, C. H. (2019). Studi Analisis Undang-Undang Aparatur Sipil. *Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 4(3), 329–349.
- Syafiq, M. (2019). *Memangkas Regulasi dan Prosedur Birokrasi*.
- The World Bank Group. (2019). Doing Business 2019 Training for reform. In *World Bank*. Retrieved from <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>
- Turner, M., Prasojjo, E., & Sumarwono, R. (2019). *Turner, M., Prasojjo, E., & Sumarwono, R. (2019). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. Policy Studies*,. 1–19. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1708301>
- Kumolo, T. (2020). Penyederhaan Birokrasi. Retrieved from <https://tjahjokumolo.id/penyederhanaan->