

Hasil Penelitian

KONDISI EMPIRIS PENYEDERHANAAN ESELON III DAN IV PADA PEMERINTAH KOTA SORONG

(*EMPIRICAL CONDITION OF ECHELON III AND IV SIMPLIFICATION OF SORONG CITY GOVERNMENT*)

*Andri Irawan**, *Burhanudin Mukhamad Faturahman***

* Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Karya Dharma Merauke
Jl. Kuprik, Klp. Lima, Kec. Merauke, Kabupaten Merauke, 99614
Papua – Indonesia
Email: andwan20@gmail.com

** Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal DPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Kota Jakarta Pusat, 10270
Daerah Khusus Ibukota Jakarta - Indonesia

Diterima: 19 April 2021; Direvisi: 06 Juli 2021; Disetujui: 25 Agustus 2021

ABSTRAK

Perbaikan pelayanan publik secara efisien dan responsif dapat dilakukan melalui pemangkasan eselon serta memperbanyak jabatan fungsional yang berorientasi langsung pada layanan. Namun kebijakan tersebut belum dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Sorong karena memiliki kekhususan dan adanya resistensi dari pejabat lokal. Tujuan penulisan ini mendeskripsikan dan menganalisis kondisi empiris penyederhanaan eselon III dan IV Pemerintah Kota Sorong. Peneliti menggunakan metode penelitian jenis deskriptif pendekatan kualitatif dimana data dianalisis dengan model interaktif. Data penelitian diperoleh melalui wawancara dan observasi lapangan yang disajikan dalam bentuk narasi kemudian dianalisis secara kualitatif melalui tahapan kondensasi, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyederhanaan eselon III dan IV Pemerintah Kota Sorong belum dilaksanakan karena tidak mendapat dukungan dari Walikota. Kultur birokrasi dalam sistem kenaikan jabatan eselon lebih mengutamakan kedekatan personal dan keturunan merupakan penghambat utama penyederhanaan eselon Pemerintah Kota Sorong. Selain itu kebanggaan status sosial jabatan eselon dan ketiadaan instansi pembina jabatan fungsional baru membuat mindset ASN terfokus pada jabatan eselon saja dan pemerintah daerah kesulitan menempatkan ASN pada instansi yang sesuai jabatan fungsional baru tersebut. Instrumen pengawasan untuk jabatan fungsional baru juga belum dibangun dengan tepat. Pada aspek legalitas, belum terdapat peraturan hukum dari turunan UU ASN tentang sistem kepangkatan jabatan fungsional baru. Proses peralihan jabatan struktural ke fungsional berdasarkan kedekatan personal dan keturunan membuat fungsi sistem merit ASN tidak optimal sehingga sampai saat ini penyederhanaan eselon Pemerintah Kota Sorong belum dilakukan. Sistem merit tersebut dapat berfungsi dengan baik jika perilaku birokrat memprioritaskan layanan dari pada budaya. Penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah pusat menyusun pemetaan peralihan jabatan fungsional baru di Pemerintah Kota Sorong beserta instansi pembina level daerah. Selain itu diperlukan perubahan mindset pejabat eselon dengan membuat peraturan perundang-undangan pembatasan fasilitas pejabat eselon di daerah.

Kata kunci: kondisi empiris, penyederhanaan eselon III dan IV, Pemerintah Kota Sorong

ABSTRACT

Efficient and responsive improvement of public services can be done through echelons simplification and multiplying functional positions that are directly oriented to the service. However, the policy has not been implemented by the Sorong City Government because it has specificity and resistance from local officials. The purpose of this writing describes and analyzes the empirical condition of simplification of echelon III and IV of Sorong City Government. The research method uses a descriptive qualitative approach. The results showed that the echelon

simplification III and IV of Sorong City Government has not been implemented because it did not get support from the Mayor. Bureaucratic culture in the echelon promotion system prioritizes personal and hereditary closeness is the main obstacle to echelons simplification of Sorong city government. In addition, the pride of the social status of echelon positions and the absence of new functional position building agencies makes the ASN mindset focused on echelon positions only and local governments have difficulty placing ASN in the appropriate agencies of the new functional position. Supervision instruments for new functional positions have also not yet properly constructed. The legality aspect, there is no legal regulation from the ASN law derivatives on the new functional position system. The process of switching structural to functional positions based on personal and hereditary proximity makes the function of the ASN merit system not optimal so that until now the echelons simplification of the Sorong City Government has not been carried out. The merit system can work if the behavior of bureaucrats prioritizes service over culture. This study recommends that the central government arrange a mapping of new functional position transitions in Sorong City Government and local assessor institutions. In addition, it is necessary to change the mindset of echelon officials by making legislation restricting the facilities of echelon officials.

Keywords: empirical condition, simplification of echelon III and IV, Sorong City Government

PENDAHULUAN

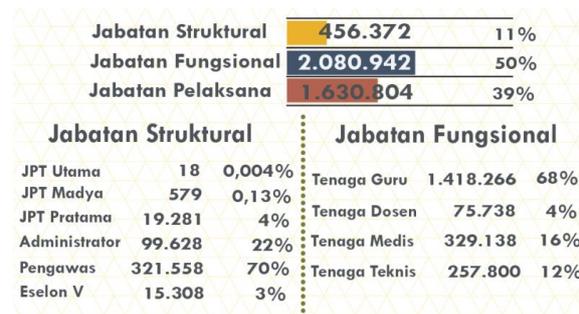
Penyederhanaan eselon merupakan upaya Kementerian pemberdayaan aparatur negara (Kemenpan RB) untuk mereformasi birokrasi di Indonesia dimana wacana tersebut telah dibahas sejak tahun 2012 dengan memindahkan orientasi pegawai jabatan struktural ke jabatan fungsional. Penyederhanaan eselonisasi diharapkan mampu mengurangi biaya fasilitas dinas dan jabatan kepada pejabat eselon III dan IV (Irfan, 2013). Secara langsung melalui penyederhanaan eselon tersebut mampu menyederhanakan kompleksitas rantai manajemen layanan kepada konsumen. Sebagaimana yang dikemukakan Sbai dan Berrado (2020) bahwa banyaknya rantai manajemen mempersulit terhubungnya konektivitas informasi dan distribusi materi menjadikan kontrol dari pelayanan lemah.

Guna menjalankan fungsi sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) maka dibentuk jabatan sesuai Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdiri dari Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Jabatan Administrasi sendiri dibagi menjadi tiga yaitu Pejabat Administrator (memimpin seluruh kegiatan layanan publik, administrasi pemerintahan dan pembangunan); Pejabat Pengawas (bertanggungjawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana); Pejabat Pelaksana (bertanggungjawab melaksanakan kegiatan layanan publik, administrasi pemerintahan dan pembangunan). Selanjutnya dalam pasal 131 kelompok jabatan ini disebut eselon III (pejabat administrator); eselon IV (pejabat pengawas) dan eselon V (pejabat pelaksana).

Sementara jabatan pimpinan tinggi memiliki fungsi manajerial sebagai kepala instansi pemerintahan yang selanjutnya disebut jabatan pimpinan tinggi pratama (eselon II), jabatan pimpinan tinggi madya (setara eselon Ia Ib) dan kepala lembaga pemerintah non

kementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama (eselon Ia). Untuk jabatan fungsional dibagi menjadi jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional ketrampilan dimana jabatan fungsional ini menjadi fokus peralihan dari jabatan struktural sesuai Surat Edaran Menpan RB Nomor 390 Tahun 2019 Tentang Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi.

Artinya pejabat struktural dari eselon III hingga eselon V terdampak dari kebijakan penyederhanaan birokrasi dialihkan menjadi pejabat fungsional sesuai bidang dan tugas jabatan fungsionalnya dengan memperhatikan jenjang, kelas dan penghasilan pejabat yang bersangkutan. Jumlah ASN berdasarkan jenis jabatan disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Jumlah ASN berdasarkan jenis Jabatan
Sumber: Badan Kepegawaian Negara (2020)

Besarnya persentase Jabatan Fungsional (49,92%) menunjukkan kinerja ASN yang terlibat langsung dalam pelayanan ke masyarakat, artinya tugas dan jabatan ASN ini memang fokus untuk melayani kebutuhan masyarakat. Berbeda dengan pejabat eselon (struktural) yang persentasinya lebih kecil dalam melayani masyarakat karena mereka memiliki fungsi manajerial serta bertanggung jawab atas semua penyelenggaraan pelayanan publik mulai dari jabatan pimpinan tinggi,

administrator, pengawas dan pelaksana. Jabatan struktural ini mayoritas dijabat oleh Eselon IV sebesar 71%, sementara di beberapa instansi pemerintah masih terdapat Eselon V sebesar 3,35% sedangkan Eselon III sebesar 22%.

Sebagai pelayan publik, ASN bertanggungjawab terhadap pemberian layanan kepada masyarakat yang berkualitas dan tidak berbelit-belit. Namun harapan tersebut masih jauh dari harapan dengan kenyataan dimana masyarakat merasa layanan yang diberikan justru berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan (kurniawan, 2016). Untuk mewujudkan layanan yang berkualitas salah satunya dilakukan melalui penataan kelembagaan yang disusun berdasarkan prinsip hemat struktur namun kaya fungsi dengan memperbanyak jabatan fungsional/ profesi daripada jabatan struktural. Namun kelembagaan yang dimaksud sesuai Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025 belum sepenuhnya tercapai (Nurhestitunggal dan Muhlisi, 2020).

Panjangnya rentang kendali pada struktur birokrasi dalam layanan publik tidak hanya menghambat layanan publik itu sendiri, akan tetapi juga berdampak pada daya saing suatu negara untuk mengembangkan sektor ekonomi melalui investasi. Berkaitan dengan hal ini kemudahan berinvestasi Indonesia berada pada peringkat 73 yang masih kalah dengan negara ASEAN lainnya.

Tabel 1. *Rangking Ease of Doing Business Tahun 2020*

| Rangking | Negara | Skor DB |
|----------|------------|---------|
| 2 | Singapore | 86.2 |
| 12 | Malaysia | 81.5 |
| 66 | Brunei | 70.1 |
| | Darussalam | |
| 70 | Vietnam | 69.8 |
| 73 | Indonesia | 69.6 |

Sumber: World Bank (2020)

Tabel 1 menunjukkan sistem kejelasan dan kepastian regulasi investasi di negara-negara ASEAN sangat berdampak pada tingginya iklim investasi. Negara-negara yang memiliki iklim investasi tinggi cenderung menggunakan sistem elektronik dalam proses administrasi. Sistem online diperuntukkan *platform* pembayaran pajak dan berkaitan dengan transfer properti perusahaan. Perlunya derajat transparansi yang tinggi, memiliki prosedur elektronik untuk izin konstruksi dan kualitas administrasi serta hukum yang bagus merupakan kriteria umum index investasi (World Bank, 2020).

Selaras dengan penyederhanaan eselon bahwa birokrasi modern adalah birokrasi yang

lebih cepat dengan sistem data terpadu dan terintegrasi sehingga tidak lagi melalui banyak rantai birokrasi. (Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, 2018).

Permasalahan rantai birokrasi bukan suatu tema yang baru akan tetapi di era reformasi ini wajah pelayanan publik masih belum optimal. Buruknya kinerja pelayanan publik merupakan gambaran sumberdaya manusia yang memiliki kaitan langsung dengan pelayanan publik itu sendiri sehingga keterlibatan individu dalam pelayanan publik adalah satu kesatuan utuh (Irawan dan Faturahman, 2019). ASN sebagai tombak utama pelayanan publik diharapkan melayani dengan penuh integritas tanpa adanya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Terlebih otonomi daerah menurut Haning (2018) menimbulkan permasalahan baru yaitu Korupsi, Kolusi dan Nepotisme meluas di tingkat daerah, terjadi ketimpangan layanan publik antar daerah, dan belum ada aturan sanksi terhadap daerah yang menyediakan layanan buruk kepada masyarakat.

Penyederhanaan eselon III dan IV merupakan rangkaian pidato Presiden terpilih pada bulan Oktober 2019 dimana penyederhanaan eselon dilakukan menjadi dua level yaitu eselon I dan II. Hal tersebut merupakan upaya reformasi birokrasi bertujuan merubah budaya dan kinerja birokrasi di Indonesia yang selama ini pelayanannya tidak ringkas, pemborosan anggaran fasilitas pejabat, *mindset* dilayani bukan melayani sehingga tujuan *good governance* dapat diwujudkan.

Perubahan dinamika masyarakat yang cepat menuntut pemerintah lebih responsif dalam memberikan pelayanan dan meninggalkan pola kerja hanya berfokus pada efektifitas internal birokrasi. Oleh karena itu menurut Pratama dan Katalinggi (2019) paradigma *New Public Management* (NPM) dipandang sebagai pendekatan pragmatis dalam reformasi birokrasi untuk merespon secara cepat berbagai tekanan dan tuntutan dengan memposisikan masyarakat sebagai *costumer*. Paradigma ini menitikberatkan mekanisme pasar dinilai lebih mampu dari pada mekanisme politik untuk urusan alokasi barang dan layanan.

Perubahan paradigma layanan oleh birokrasi yang lebih efektif dan efisien memberikan konsekuensi terhadap cara-cara baru dari birokrasi yaitu melakukan hal sebaliknya dari rutinitas kegiatan birokrasi selama ini. Pernyataan tersebut dikenal dengan debirokratisasi dimana birokrasi harus mengurangi dan mengalihkan rentang kewenangan pada setiap jabatan serta melakukan perubahan kinerja eksisting kepada

kinerja yang lebih baru (Muhammad dan Siswaini, 2018).

Adanya proses debirokratisasi, pemerintah diharapkan memberikan output kualitas layanan lebih efektif dan efisien melalui pembentukan dan implementasi proses, produk, jasa dan metode baru. Dalam tatanan praktis, debirokratisasi dilakukan dengan dengan membentuk badan atau agen layanan baru bertujuan memberikan pelayanan lebih cepat, murah dan mudah guna meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Namun, proses pembentukan layanan baru tersebut mempertimbangkan sumber daya manusia (ASN) sebagai aktor utama penggerak birokrasi yang telah memiliki wewenang pada tugas jabatan sebelumnya. Pemindehan maupun penggabungan wewenang dalam birokrasi tidak cukup melalui debirokratisasi saja melainkan juga diimbangi dengan penyesuaian aturan untuk menarik sebagian wewenang lama untuk selanjutnya dilimpahkan pada jenis jabatan baru.

Pada level pemerintah pusat Situmorang (2019) mengatakan bahwa penyederhanaan eselon dilakukan dengan merubah nomenklatur seperti di Kementerian Riset dan Teknologi yaitu menyatukan seluruh lembaga penelitian dan pengembangan di kementerian/lembaga maupun lembaga penelitian di perguruan tinggi. Sedangkan Kemenpan RB tidak melakukan pemangkasan birokrasi namun lebih kepada perampingan birokrasi. Penyesuaian struktur birokrasi juga dilakukan oleh berbagai kementerian/ lembaga negara lain di Indonesia sesuai kebutuhan meliputi pemangkasan dan penambahan kembali jumlah deputi, penambahan jumlah eselon I dan pergantian eselon II menjadi eselon I.

Desentralisasi penyederhanaan eselon tentu memperhatikan kapasitas Organisasi Perangkat daerah (OPD) terutama bagi OPD yang fokus pada kegiatan fungsional. Seperti Bappeda dapat dilakukan penyederhanaan eselon karena fungsinya sebagai perencana pembangunan dibandingkan fungsi administratif. Menurut Mulyawan dan Mariana (2016) Bappeda di Provinsi Jawa Barat dapat dilakukan perampingan dari 6 Bidang menjadi 4 Bidang dan 1 UPTB. Sementara eselon IV tetap dipertahankan untuk menunjang optimalisasi kinerja Bappeda. Penyesuaian jabatan juga diberlakukan oleh Kabupaten Trenggalek dengan mempertahankan kewenangan yang bersifat atributif (pejabat administrator dan pengawas di Sekretaris Daerah (Sekda) dan Dinas/ Badan/ Sekretarian DPRD/ Inspektorat), kepala unit pengelola barang/ jasa, kepala satuan kerja pelaksana dan kepala satuan kerja

bebasis wilayah yaitu camat dan lurah (Tinarwati, 2021). Sementara Pemkot Tegal juga memangkas sekaligus mempertahankan eselon IV dengan mempertimbangkan keterbatasan jenis jabatan fungsional yang linier dengan tugas dan fungsinya (Wahidin, 2021).

Mengingat pentingnya penyederhanaan struktur birokrasi dalam rangka mendukung pelayanan publik yang efektif maka pendelegasian tugas oleh pimpinan puncak kepada jabatan pelaksana yang lebih rendah diperlukan untuk memberikan layanan langsung sesuai kondisi empiris di masyarakat (Paliema, Mandey & Ogotan, 2016). Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi di level pemerintah daerah menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka pemberian pelayanan publik yang berkualitas. Namun juga perlu diperhatikan bahwa amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan wajib, urusan tidak wajib dan urusan pilihan sehingga pemerintah daerah turut berperan dalam memberikan layanan sesuai kebutuhan masyarakat. Kekhasan pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan juga berlaku pada Otonomi Khusus seperti Papua (UU 21/2001) salah satunya bertujuan meningkatkan pelayanan umum. Adanya pendekatan desentralisasi "asimetris" di Papua hingga saat ini belum memberikan kesejahteraan bagi masyarakat karena masih tingginya kemiskinan sebesar 26,6 persen disusul Papua Barat sebesar 21,3 persen dari rata-rata nasional (BPS Provinsi Papua, 2020).

Kota Sorong sebagai merupakan salah satu wilayah administratif di Provinsi Papua Barat yang kondisi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik belum berjalan dengan baik. Menurut Sangkek, Amirrudin dan Purnomo (2017) hal tersebut dikarenakan kurangnya pemahaman aparat Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi Papua Barat terkait kekhususan Papua, belum optimalnya penanganan kasus HAM, kapasitas dan integritas Pemerintah Daerah masih rendah, diseminasi program Otsus rendah dan masih tingginya peluang KKN pelaksanaan Otsus. Dengan berbagai sumber daya yang dimiliki, Pemerintah Kota Sorong masih belum mampu memberikan layanan yang optimal dimana Pemerintah Kota Sorong masuk dalam zona merah layanan publik Tahun 2019 dilihat dari ketersediaan alur mekanisme dan prosedur serta sarana dan prasarana layanan (Ombudsman, 2020).

Buruknya layanan publik di Kota Sorong menurut Makuker, Effendy dan Kusworo (2019)

adalah dampak dari Otsus Papua yang mengutamakan Orang Asil Papua (OAP) dalam jabatan strategis di birokrasi. Bahkan jika pimpinan daerah dijabat oleh suku tertentu maka jabatan di lingkungan birokrasi juga didominasi suku yang sama dengan pimpinannya. Hal tersebut menyebabkan para pejabat tidak profesional dan menciptakan konflik internal yang berimbas pada rendahnya kualitas layanan publik.

Dominasi OAP dalam jabatan sering menggunakan faktor Otsus sebagai dasar hukum yang kuat dengan mengabaikan peraturan lainnya, karena sumber daya OAP dinilai kurang mampu memenuhi persyaratan jabatan sesuai standar peraturan. Begitu pula upaya penyederhanaan birokrasi melalui Permenpan RB Nomor 25 Tahun 2020 terkait pelaksanaan penyederhanaan eselon 3 dan 4 secara bertahap dan selektif. Upaya ini seharusnya ditindaklanjuti oleh seluruh jajaran pemerintah daerah, namun Pemerintah Kota Sorong belum melaksanakan kebijakan penyederhanaan eselon tersebut.

Berdasarkan fakta di lapangan Pemerintah Kota Sorong belum menindaklanjuti karena memiliki kewenangan tersendiri yaitu memiliki kekhususan serta adanya resistensi yang kuat dari pejabat setempat. Terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien melalui penyederhanaan rantai birokrasi memerlukan aparatur yang berkompeten dan profesional tanpa mengesampingkan Otonomi Khusus. Dengan begitu diharapkan setiap pejabat atau aparatur birokrasi memiliki integritas dan kemampuan dalam melaksanakan kebijakan perbaikan layanan kepada masyarakat.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan, penulis merumuskan masalah penelitian yaitu bagaimana penyelenggaraan penyederhanaan eselon III dan IV di Pemerintah Kota Sorong sesuai arahan kebijakan pemerintah pusat. Sedangkan tujuan dari penelitian ini yaitu mengetahui, menganalisis serta memberikan gambaran mengenai penyelenggaraan penyederhanaan eselon III dan IV di birokrasi Pemerintah Kota Sorong sesuai arahan kebijakan pemerintah pusat dalam rangka perbaikan kualitas layanan publik.

Selain itu, penelitian ini bertujuan memberikan rekomendasi perbaikan pelaksanaan kebijakan dari pemerintah pusat bagi pemerintah daerah yang memiliki kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara pada aspek teoritis penelitian ini memperluas kajian tentang penyederhanaan eselon yang berhadapan

langsung dengan bauran kondisi budaya birokrasi dan budaya masyarakat setempat.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang mendalam tentang penyelenggaraan penyederhanaan eselon III dan IV di Pemerintah Kota Sorong. Sumber data diambil dari keterlibatan peneliti dalam proses penelitian, selain itu peneliti juga mengambil sumber data tertulis seperti undang-undang, buku atau dokumen dan arsip serta sumber data tak tertulis berupa kata-kata. Sedangkan pemilihan informan penelitian ditentukan melalui *purposive sampling* atau informan yang dipilih merupakan informan kunci karena memahami dan mengerti objek penelitian.

Data diperoleh melalui informan Pemerintah Pusat terkait penyelenggaraan penyederhanaan eselon yaitu Asisten Deputi Manajemen Karier dan Talenta Sumber Daya Manusia Aparatur Kempan RB untuk menggali informasi kebijakan makro penyederhanaan Eselon III dan IV. Informan dari Pemerintah daerah dipilih karena memiliki pemahaman dan pengetahuan sekaligus pelaksana kebijakan meliputi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Sorong, Asisten III Sekretaris Daerah Kota Sorong, Badan Kepegawaian Daerah Kota Sorong, Dinas Perizinan Kota Sorong, Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Sorong, Sekretariat Daerah Kota Sorong dan Akademisi Universitas Muhammadiyah Sorong.

Teknik pengumpulan data penelitian dilakukan melalui teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Selanjutnya data penelitian dianalisis menggunakan model Miles, Huberman, dan Saldana (2014) yang mengemukakan bahwa ada tiga aktifitas dalam analisis data yaitu: *condensation data*, *data display*, dan *conclusion drawing/ verification*. Kondensasi data dilakukan dengan memilih, menyederhanakan dan transformasi data awal penelitian. Kemudian pada saat yang bersamaan dilakukan pengelompokan data saat peneliti melakukan penelitian di lapangan. Pada tahap penyajian data terlebih dahulu disajikan hasil penelitian untuk kemudian dianalisis. Terakhir, penarikan kesimpulan dilakukan setelah data penelitian disajikan serta dianalisis secara terus menerus untuk memperoleh simpulan akhir.

HASIL DAN PEMBAHASAN

New Public Management dan Kebijakan Penyederhanaan Eselon III dan IV. Model

pemerintahan New Public Management (NPM) adalah model yang lahir dari kritikan birokrasi model webberian dimana NPM berfokus pada revitalisasi ekonomi neoklasik, new institutional economics, public choice dan penggambaran mirip sektor swasta. Menurut Akademisi Universitas Muhammadiyah Sorong, NPM diperoleh dari daya dorong yang kuat dari kesadaran berbagi informasi dalam menunjang peningkatan efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan publik melalui keputusan langsung dari atasan atau kepala organisasi. Dengan kata lain, dalam struktur birokrasi keputusan dapat segera diambil cukup melalui eselon I atau II sementara eselon III dan IV hanya sebagai pengawas. Adanya jabatan eselon III dan IV secara langsung menambah kewenangan dalam memutuskan program atau kebijakan membuat pelayanan tidak berjalan efektif dan efisien.

Diketahui bahwa model birokrasi webberian lebih mengutamakan efisiensi dan produktifitas yang diadopsi dari sektor industri. Webber kemudian menerapkan pada tata pemerintahan dimana semua aktivitas pemerintahan didasarkan pada dokumen tertulis, pengambilan keputusan melalui aturan-aturan yang terdokumentasikan, pemisahan kekuasaan yang jelas dan didasari kebiasaan pelaksanaan kegiatan sebelumnya. Kesemua itu dilaksanakan dengan memandang warga negara sama dimata hukum, adil, transparan, stabilitas Ferreira and Serpa (2019).

Namun birokrasi rasional ini mendapat kritik dari pakar seperti Parsons yang merasa bahwa Weber telah gagal dalam mengakui perbedaan secara individual antara kewenangan dan keahlian. Dengan kata lain pimpinan tidak selalu punya keahlian profesional hanya membingungkan anggotanya. Gouldener juga menyoroti peraturan ditujukan dan hanya dipatuhi oleh orang diluar birokrasi dan peraturan kelompok internal birokrasi didasarkan pada kepentingannya sendiri. Disamping itu adanya struktur (hierarki) sebenarnya memberikan arena yang sempit untuk berinovasi (Shaikh, Islam & Jatoi, 2018).

Ketidaksesuaian model birokrasi tradisional dengan kondisi lingkungan yang cepat berubah, muncul ide model NPM. Adapun ciri utama pada model NPM ini yaitu (Setiawan, 2014): 1) Disagregasi. Mengubah hierarki lebih datar diikuti penyesuaian sistem informasi dan manajerial; 2) Kompetensi penyedia sumberdaya internal. Aspek ini berperan dalam menggantikan pengambilan keputusan berjenjang dengan diversifikasi sumber-sumber penyedia input dalam proses internal organisasi dan persaingan sehat; dan, 3) Skema remunerasi. Beralih ke sistem insentif kinerja

yang spesifik berbasis remunerasi (diukur dengan uang) sebagaimana sistem insentif sektor swasta.

Hierarki birokrasi yang relatif datar membuat fungsi suatu organisasi sederhana, lingkungan stabil, staf yang tidak terlalu spesifik, teknik internal yang stabil dan keanggotaan yang homogeny (Downs, 1964) Di Indonesia sendiri penerapan NPM merupakan upaya mereformasi birokrasi yang bercorak tradisional dengan berbagai peraturan yaitu UU ASN berserta turunannya yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil jo PP Nomor 17 Tahun 2020, PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, dan PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja, menjadi Grand Design Pembangunan ASN 2020 – 2024 yang meliputi proses bisnis dan kebijakan, sistem dan infrastruktur, budaya kerja dan kepemimpinan.

Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) bertujuan mewujudkan ASN yang independen dan netral dari kepentingan politik, berkompeten, peoduktif, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik dan pengawasan serta akuntabilitas (Radito, 2016). Eselonisasi sejauh ini hanya istilah dalam penyebutan beberapa jabatan ASN. Adapun Jabatan ASN telah dimuat dalam UU ASN Nomor 5 Tahun 2014 seperti disajikan pada Tabel 2.

Terdapat beberapa jabatan yang melekan pada ASN seperti tabel 3 di atas dimana hanya menyebutkan jabatan pimpinan tinggi, jabatan fungsional dan jabatan administrator, artinya eselon bukan istilah yang baku dalam jabatan seorang ASN. Sementara itu, penyetaraan jabatan ASN berdasarkan pasal 131 diberlakukan pada saat UU ASN berlaku: a) jabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah nonkementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama; b) jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya; c) jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama; d) jabatan eselon III setara dengan jabatan administrator; e) jabatan eselon IV setara dengan jabatan pengawas; dan, f) jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana.

Kemenpan RB menyebutkan pelaksanaan pengalihan pejabat administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dilakukan dengan cara: 1) dministrator (Eselon III) disetarakan dengan jenjang Ahli Madya; 2) Pengawas (Eselon IV) disetarakan dengan jenjang Ahli Muda; dan, 3) Pelaksana (Eselon V) disetarakan dengan jenjang Ahli Pertama.

Tabel 2. Jabatan ASN menurut Undang-Undang ASN

| Jabatan ASN | Pasal | Nama Jabatan | | |
|--------------------------------|------------------------|---|---|---------------------------------|
| Jabatan Administrasi | Pasal 14 - Pasal 17 | Jabatan Administrator | Jabatan Pengawas | Jabatan Pelaksana |
| Jabatan Fungsional | Pasal 18 | Jabatan Fungsional Keahlian. Terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> • Ahli utama • Ahli madya • Ahli muda • Ahli pertama | Jabatan Fungsional Keterampilan. Terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Penyelia ▪ Mahir ▪ Terampil ▪ Pemula | |
| Jabatan Pimpinan Tinggi | Pasal 19 | Jabatan Pimpinan Tinggi Utama | Jabatan Pimpinan Tinggi Madya | Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama |

Sumber: UU Nomor 5 tahun 2014

Pengalihan Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional dapat dilakukan dengan kriteria meliputi tugas dan fungsi jabatan memiliki kaitan dengan pelayanan teknis fungsional, tugas dan fungsi jabatan dapat dilaksanakan oleh pejabat fungsional dan jabatan yang berbasis keahlian/ keterampilan tertentu.

Namun Kemenpan RB masih memberikan kemungkinan sebuah kementerian atau lembaga untuk mempertahankan Jabatan Administrasi dengan kriteria: 1) Memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam penggunaan anggaran atau pengguna barang/jasa; 2) Memiliki kewenangan, legalisasi, pengesahan, persetujuan dokumen atau kewenangan kewilayahan; dan, 3) Kriteria dan syarat lain yang bersifat khusus berdasarkan usulan masing-masing Kementerian/Lembaga kepada Menteri PANRB sebagai bahan pertimbangan.

Hingga saat ini pelaksanaan penyederhanaan eselon masih memiliki kekurangan karena belum adanya sistem kepangkatan dari turunan UU ASN Nomor 5 tahun 2014. Peraturan tersebut belum nampak pada peraturan pemerintah karena bagaimanapun juga kepangkatan masih digunakan oleh ASN untuk alih jabatan. Selain memperhatikan aspek teknis peralihan jabatan struktural ke jabatan fungsional, aspek non teknis juga turut menjasdi pertimbangan beberapa instansi pemerintah daerah terutama Pemerintah Kota Sorong.

Kemampuan melaksanakan penyederhanaan eselon seperti yang diungkapkan Sekda Kota Sorong sangat tergantung pada komitmen penjabat eselon III dan IV di lingkungan pemerintahan Kota Sorong. Jabatan tersebut memiliki kedudukan istimewa di masyarakat sehingga kebanyakan dari pejabat

tersebut akan memberikan resistensi jika mereka harus dialihkan menjadi pejabat fungsional. Pada bagian organisasi Sekda Kota Sorong belum melakukan bimbingan teknis terkait kebijakan tersebut dikarenakan belum tersedianya anggaran dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Namun bagian organisasi Sekda Kota Sorong telah memiliki tupoksi analisa jabatan dan analisa beban pegawai.

Permasalahan lain juga diungkapkan oleh BKD Kota Sorong bahwa penyesuaian peralihan jabatan oleh masing-masing daerah masih sebatas intruksi dari Kemenpan RB, Kemendagri dan BKN. Instruksi dari pemerintah pusat tersebut disampaikan melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 13 Desember 2019, Nomor 130/1385/SJ tentang Penyederhanaan Birokrasi Pada Jabatan Administrasi Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Surat edaran berisikan dua opsi yaitu untuk pelayanan satu pintu di tingkat kelurahan dapat dilakukan penyederhanaan eselon akan tetapi di OPD lainnya dapat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing. Instruksi dari pemerintah pusat tersebut belum mampu memberikan gambaran kebijakan secara menyeluruh yang dapat dilaksanakan oleh kepala daerah sebagai kepala pemerintahan di daerah. BKD Kota Sorong tidak memiliki wewenang untuk melaksanakan kebijakan dari pemerintah pusat karena secara politis Wali Kota Sorong yang dapat menentukan penyederhanaan eselon dapat diterima atau tidak diterima.

Sejauh ini instansi pemerintah daerah yang berpotensi dilakukan penyederhanaan eselon yaitu bidang perizinan seperti yang dikemukakan Kepala Bidang DPMPSTIP Kota

Sorong. Menurutnya terdapat bidang perizinan dapat digabung dengan melihat kesamaan layanan perizinan untuk mempermudah proses koordinasi. Lebih lanjut aspek kesejahteraan pegawai dalam mendukung kinerja layanan perizinan masih belum mendapat perhatian terutama pegawai honorer yang memiliki beban kerja sama dengan ASN.

Kontribusi pegawai honorer bagi instansi dinilai menjadi tumpuan dalam menjalankan tugas namun sistem penggajian tiga bulanan masih menjadi permasalahan untuk meningkatkan kualitas layanan. Infrastruktur layanan DPMPTSP juga belum memenuhi standar layanan publik minimal dimana unsur layanan tersebut memiliki keterbatasan anggaran. Pada dasarnya kecukupan anggaran dan SDM menjadi pertimbangan terlebih dahulu sebelum melaksanakan kebijakan penyederhanaan eselon instansi di daerah dikarenakan kebijakan dari pemerintah pusat masih sebatas instruksi tanpa dibarengi dengan anggaran.

Sementara pada urusan layanan pendidikan, Pemerintah Kota Sorong memiliki beban kerja besar apabila eselon III dan IV di Dinas Pendidikan turut dihapuskan atau disederhanakan mengingat banyaknya jumlah murid tidak diimbangi jumlah guru yang semakin berkurang karena pensiun, mutasi dan meninggal. Untuk mencukupi kebutuhan tenaga pendidik maka dilakukan rekrutmen guru kontrak (non-ASN) dimana jumlahnya sebanding dengan jumlah guru ASN yang tersedia.

Kepala Dinas Pendidikan Kota Sorong menyatakan bahwa akan tetap mempertahankan jabatan eselon III dan IV untuk menunjang kinerja Kepala Dinas mencakup wilayah kerja dari tingkat Pendidikan Anak Usia Dini hingga Sekolah Menengah Pertama. Struktur eselon III dan IV di Dinas Pendidikan tersebut merupakan hal tepat untuk mengawasi penyelenggaraan kegiatan pendidikan mencakup jumlah murid dan kondisi geografis Kota Sorong.

Perpindahan jabatan struktural eselon III dan IV menjadi pejabat fungsional mengacu pada UU ASN sangat tergantung pada anggaran daerah terutama pada pengangkatan pegawai. Hal ini membuat mekanisme pengangkatan jabatan baru sangat tergantung pada kebijakan kepala daerah serta menjadi bahan evaluasi UU ASN terlebih dahulu sebelum melaksanakan kebijakan penyederhanaan eselon di daerah.

Kondisi Empiris Penyederhanaan Eselon di Kota Sorong. Sejalan dengan *Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024* penyederhanaan birokrasi tahap pertama tahun

2020 telah dilakukan hingga level pemerintah daerah yakni sebanyak 514 Kabupaten/Kota. Terdapat pemda yang belum melakukan kebijakan tersebut yaitu 10 Kabupaten/Kota di Papua dan 1 adalah Pemerintah Kota Surabaya (Purnamasari, 2020). Khusus Papua perlu komunikasi lebih intensif agar penyederhanaan eselon dapat diimplementasikan.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Akademisi Universitas Muhammadiyah Sorong bahwa diperlukan sosialisasi secara simultan dari pusat ke daerah sehingga pemerintah daerah memiliki pedoman dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Setidaknya penyederhanaan eselon terkait formasi yang disediakan dari kementerian dan BKN tidak selalu sama dengan organisasi di daerah, singkatnya jabatan di pusat belum tentu ada di daerah. Oleh karenanya pemerintah pusat melalui Kemenpan RB terlebih dahulu mengundang kepala daerah khususnya kepala dinas yang memiliki wewenang pengangkatan dan pengalihan jabatan di instansinya agar sesuai dengan SDM yang tersedia.

Pemerintah daerah diharapkan menjalankan kebijakan penyederhanaan eselon sesuai arahan Presiden dan Road Map Reformasi Birokrasi dimana jabatan struktural hanya sampai dua level. Jabatan yang dimaksud adalah jabatan tertinggi eselon IIA untuk Sekda sehingga terdapat eselon II dan III di birokrasi daerah. Sementara itu, jabatan eselon IV di lingkungan Pemerintah Kota Sorong pada tahun 2020 berjumlah 629 pegawai sedangkan eselon II merupakan jabatan struktural tertinggi. Tabel 3 menyajikan jumlah ASN beserta jabatan eselon di Kota Sorong.

Tabel 3. Jumlah Jabatan dan Pangkat ASN di Pemerintah Kota Sorong Tahun 2020

| Jabatan | Jumlah |
|------------------------|--------|
| Fungsional Umum | 2.393 |
| Struktural | |
| Eselon V | - |
| Eselon IV | 629 |
| Eselon III | 161 |
| Eselon II | 36 |
| Eselon I | - |
| Jumlah | 3.219 |
| Jenis Pangkat | |
| Golongan I (Juru) | 73 |
| Golongan II (Pengatur) | 554 |
| Golongan III (Penata) | 1.981 |
| Golongan IV (Pembina) | 611 |
| Jumlah | 3.219 |

Sumber: Kota Sorong dalam Angka (2021)

Jumlah ASN seperti tabel 4 menurut Sekretaris Daerah Kota Sorong masih belum mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. ASN yang tersedia saat ini memiliki kualitas yang rendah dan masih perlu ditingkatkan mengingat secara administratif Kota Sorong mengalami pemekaran wilayah relatif cepat dalam kurun waktu 2015 hingga 2018. Dalam rentang waktu tersebut terbentuk penambahan 10 kelurahan baru (BPS Kota Sorong, 2020).

Pemekaran wilayah dalam konteks pelayanan publik mampu memperpendek jarak geografis dengan sentra layanan serta memperpendek rentang kendali pemerintah daerah dengan unit bawahannya. Kelebihan lainnya yaitu menghadirkan jenis-jenis layanan baru di wilayah pemekaran. Namun disisi lain upaya pemekaran justru mengurangi anggaran untuk layanan kepada publik karena kebutuhan belanja pegawai, infrastruktur, pembentukan institusi baru bertambah cukup signifikan (Ali, Mawar & Syah, 2018).

Fakta tersebut diakui oleh Sekretaris Daerah Kota Sorong dimana anggaran pemerintah kota sorong mengalami masalah untuk melakukan inovasi layanan kepada masyarakat serta Standar Operasional Prosedur (SOP) masih banyak yang belum disusun sehingga menimbulkan ketidakjelasan pada tugas-tugas tertentu. Sementara itu dengan mengganti eselon III dan IV justru tidak meningkatkan kualitas layanan pada publik karena lambannya pelayanan publik di Kota Sorong dikarenakan kurangnya anggaran untuk membangun infrastruktur layanan itu sendiri.

Instansi daerah yang bisa dilakukan penyederhanaan eselon yaitu bidang perizinan dengan Dinas Pendudukan dan Pencatatan Sipil Serta Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Seperti yang diungkapkan oleh asisten III sekretaris daerah kota sorong bahwa gubernur Papua tidak setuju dengan kebijakan dari pemerintah pusat dan belum ada komunikasi formal antara gubernur papua dengan walikota sorong tentang penghapusan eselon III dan IV.

Lebih lanjut asisten III sekretaris Kota Sorong mengatakan bahwa kebijakan penyederhanaan eselon mustahil dilakukan di daerah karena jumlah jabatan fungsional masih terbatas. Misalnya di Badan Kepegawaian Daerah hanya ada 1 widyaiswara. Hingga saat ini Pemerintah Kota Sorong baru memiliki jabatan fungsional widyaiswara, auditor serta penyuluh pertanian dan perikanan. Kesulitan lainnya yaitu alokasi tunjangan bagi jabatan fungsional baru belum dialokasikan.

Persoalan lebih kompleks diungkapkan Badan Kepegawaian Daerah Kota Sorong tentang peralihan jabatan eselon ke jabatan fungsional. Selain belum tersedianya anggaran untuk tunjangan kinerja jabatan fungsional masalah lain berada pada kewenangan pengawasan terhadap kinerja para fungsional. Artinya kinerja pejabat fungsional harus diawasi oleh pejabat pengawas (eselon IV) namun hingga saat ini belum dibangun instrumen pengawasan yang tepat.

Aspek lain yang diperhatikan yaitu adanya lembaga pengembangan dan pelatihan bagi jabatan fungsional di daerah. Pemerintah Kota Sorong sendiri belum memiliki instansi pembina jabatan fungsional. Penghapusan eselon III juga akan memberikan beban kerja yang lebih pada satu orang saja. Sebagai contoh, di Badan Kepegawaian Daerah terdapat eselon III sebanyak 5 pegawai jika eselon III benar-benar dihapus maka kepala badan akan bekerja sendiri.

Seperti yang telah dikemukakan bahwa bidang yang bisa dilakukan penyederhanaan eselon yaitu bidang perizinan di DPMPTSP. Kepala bidang perizinan DPMPTSP menyatakan setuju peralihan ke jabatan fungsional. Hal ini dikarenakan terdapat empat bidang dimana fungsi dan tugasnya relatif sama sehingga sangat dimungkinkan untuk dipangkas menjadi dua bidang. Dengan menghapus dua bidang tersebut juga secara langsung menghapus jumlah kepala seksi. Banyaknya bidang dianggap memperlambat koordinasi di birokrasi.

Penyederhanaan eselon DPMPTSP tidak mengalami masalah, namun sampai saat ini yang masih perlu ditingkatkan yaitu kualitas pelayanan kepada masyarakat. menurut Kepala bidang perizinan DPMPTSP kurangnya anggaran untuk survey lapangan, tidak adanya kendaraan dinas untuk melaksanakan tugas sehingga mengandalkan fasilitas pribadi pegawai, dan anggaran untuk honor pegawai dan sosialisasi merupakan kendala dalam meningkatkan layanan bidang perizinan. Gedung kantor DPMPTSP sampai saat ini tergabung dengan gedung kantor cabang bank papua membuat fasilitas yang disediakan oleh DPMPTSP sangatlah kurang untuk standart layanan minimal seperti ruang tunggu, jalan bagi disabilitas, tidak adanya SOP dan lokasi yang kurang strategis.

Berbeda dengan Dinas Pendidikan Kota Sorong bahwa jabatan eselon III dan IV masih sangat dibutuhkan karena dalam proses pelayanan kepada peserta didik mencakup jumlah yang sangat besar. Menurut Kepala dinas pendidikan, jumlah eselon III berjumlah 6 pegawai, eselon IV berjumlah 18 pegawai. Sebagai contoh Eselon III untuk Kepala Bidang

Pembinaan SD berwenang untuk menandatangani dokumen (legalisir ijazah), menilai kinerja guru dan mengurus pindah sekolah peserta didik. Sementara eselon IV bertugas mengumpulkan data penilaian sekolah. Eselon III dan IV juga bekerja dengan jangkauan wilayah geografis yang luas sehingga jabatan tersebut masih tetap dibutuhkan.

Lebih lanjut Kepala Dinas Pendidikan Kota Sorong menjelaskan distribusi pekerjaan pada Dinas Pendidikan saling bersinergi antara eselon III dan IV ditunjukkan dengan penyampaian tugas dari eselon IV berupa data dan pekerjaan teknis lainnya yaitu Bidang Ketenagaan. Bidang tersebut menghitung bertugas angka kredit dan kenaikan pangkat guru. Selanjutnya konsep surat dari eselon IV diteliti oleh eselon III. Kemudian eselon III melakukan pengawasan di bidangnya masing-masing, termasuk melakukan tugas lapangan. Hasil tugas eselon III selanjutnya disampaikan kepada Kepala Dinas. Dengan begitu sektor pendidikan masih membutuhkan eselon III dan IV karena beban tugas sudah sistematis dan tidak setuju dengan kebijakan penghapusan eselon III dan IV.

Berdasarkan kondisi empiris Pemerintah Kota Sorong dapat disimpulkan bahwa penyederhanaan eselon hanya dapat dilakukan di bidang perizinan karena memiliki tugas dan fungsi yang mirip sementara pada sektor pendidikan secara tegas masih membutuhkan eselon III dan IV. Secara keseluruhan Implementasi penyederhanaan eselon di Pemerintah Kota Sorong belum berjalan optimal serta masih mempertimbangkan beberapa aspek seperti ketersediaan anggaran, beban kerja berat yang terfokus pada eselon II dan ketiadaan instansi pembina jabatan fungsional di daerah.

Analisis Penyederhanaan Eselon Kota Sorong. Perjalanan birokrasi di Indonesia dari Orde Baru hingga Reformasi masih menjadi sorotan bagi Administrasi Publik. Bagaimana tidak, wajah birokrasi sampai saat ini masih terus disempurnakan ke berbagai model yang lebih relevan untuk melayani kebutuhan masyarakat. Birokrasi tradisional Webberian dianggap sudah tak cocok dengan arus informasi dan perubahan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat. Birokrasi tradisional dianggap terlalu berpusat pada budaya dan mindset kekuasaan. Penyelenggara layanan masih menampakkan kekuasaannya dihadapan warganya dan bukan sebagai penyedia layanan berdasarkan aspirasi warganya (Agus,2019).

Sejarah birokrasi Indonesia awalnya berasal dari kaum bangsawan menyebabkan mental feodal dalam diri birokrat yang berkembang sebagai insrumen kekuasaan. Haliim & Dwiranda (2020) mengungkapkan

bahwa awal terbentuknya birokrasi tidak memperkenalkan nilai-nilai kepentingan publik karena birokrasi tidak lahir dari masyarakat. Birokrasi lahir dari kalangan bangsawan (priyai) yaitu suatu kelompok elit tradisional dalam masyarakat. Oleh karenanya birokrasi pelayanan memiliki tingkat akuntabilitas yang rendah dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Selain itu, rendahnya pengetahuan dan keterampilan petugas pelaksana kegiatan operasional menjadikan perilaku birokrat disfungsi. Masalah lainnya antara masyarakat ataupun birokrat tidak mampu menjabarkan kebijakan pimpinan, rasa puas diri, bertindak tanpa berfikir, kebingungan, sogok, mutu rendah, sikap ragu-ragu, tidak produktif, ketidakrapian, stagnansi.

Menurut Hamirul (2017) perlu diketahui juga bahwa kultur birokrasi tidak bisa dilepaskan dari kultur sosial yang berkembang masyarakat. Kultur atau budaya yang positif dimaksudkan sebagai alat untuk mengontrol perilaku para birokrat pemerintahan. Kultur birokrasi dituntut sesuai dengan budaya yang dianut masyarakat agar para birokrat juga diakui dan diterima oleh masyarakat setempat.

Namun kondisi sebaliknya ditunjukkan oleh Pemerintah Kota Sorong. Birokrasi Pemerintah Kota Sorong sangat kental dengan budaya birokrasi yang cenderung negatif yaitu adanya intervensi aktor politik. Kondisi demikian diungkapkan oleh Kepala Bidang Perizinan DPMPTSP Kota Sorong dimana jenjang karir ASN masih ditunjuk oleh Kepala Dinas yang memiliki unsur kedekatan secara politis. Penunjukkan sistem karir tersebut ditentukan berdasarkan kedekatan dan keturunan. Hal ini bukan saja menjadi penyakit kornis birokrasi namun juga menyebabkan rendahnya layanan publik dan khususnya belum terlaksananya kebijakan penyederhanaan eselon di Kota Sorong.

Adat birokrasi menjadi hambatan utama dalam penyederhanaan eselon Kota Sorong seperti yang dikemukakan oleh kepala bagian organisasi sekretariat daerah Kota Sorong dimana Jabatan merupakan kebanggaan bagi orang Papua. Dengan bekerja sebagai ASN terlebih menduduki jabatan eselon maka memiliki status sosial yang tinggi. Selain itu perilaku politik yang sulit dihilangkan adalah sistem kebersamaan dalam kenaikan jabatan.

Maksudnya ketika seseorang sudah naik jabatan maka harus mempertimbangkan orang yang telah membantunya atau dengan kata lain balas budi. Dengan demikian analisis jabatan dan analisis beban kerja tidak berlaku dalam kenaikan jabatan. Pemerintah Kota Sorong sendiri sama sekali belum melaksanakan

penyederhanaan eselon karena menghindari dampak sosial serta secara mental pegawai belum siap.

Perilaku birokrat dari efek balas budi menjadikan birokrasi paternalistis. Birokrasi paternalistis turut berkembang secara intensif mengikuti budaya partenalis di masyarakat. Adanya ketergantungan kepada atasan dalam struktur hierarkis mendorong para bawahan mengabdikan secara berlebihan kepada atasan terutama bagi mereka yang telah berjasa dalam proses kenaikan jabatan. Selain itu penilaian kinerja para bawahan tergantung atasan sehingga sangat wajar apabila bawahan memperlakukan atasannya secara berlebihan dan mengabaikan layanan kepada masyarakat dalam bentuk laporan seadanya (distorsi informasi). Dampak buruk dari perilaku tersebut yaitu atasan kurang memahami realitas masalah di masyarakat (Trisianto, 2018).

Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Sorong mengakui belum ada pembahasan tentang penyederhanaan eselon karena pihak BKD telah menyampaikan kepada wali kota namun secara politis tidak mendapat respon. Pihak BKD juga belum mampu melaksanakan kebijakan penyederhanaan eselon karena dengan melihat kultur budaya di Papua khawatir akan terjadi gejolak di Kota Sorong.

Belum berjalannya kebijakan penyederhanaan eselon ini memiliki kaitan dengan sistem rekrutmen ASN yang lebih memprioritaskan putra daerah (orang asli Papua). Kebijakan provinsi Papua memberlakukan sistem 80:20 artinya 80% ASN diperuntukkan orang asli Papua dan 20% dialokasikan untuk orang luar Papua. Menurut Sekretaris Daerah Kota Sorong kebijakan tersebut sangat tepat karena memberikan kesempatan kerja di sektor pemerintahan bagi orang asli Papua dan mempercepat pembangunan karena memahami kondisi daerah dan adat asli Papua.

Semakin besar proporsi orang asli Papua di birokrasi maka semakin besar pula pengaruh budaya yang justru menghambat pengembangan sistem kepegawaian ASN secara umum dan menghambat penyederhanaan eselon secara khusus. Sebagai contoh, seleksi calon pegawai negeri sipil Kota Sorong tahun 2018 lama tidak diumumkan, barulah pada bulan Oktober tahun 2020 hasil seleksi tersebut diumumkan. Seperti yang telah dikemukakan oleh Kepala BKD Kota Sorong bahwa setiap kebijakan yang berkaitan dengan kultur orang Papua pada kenyataannya mendapat pertentangan.

Menurut akademisi Universitas Muhammadiyah Sorong, rencana penghapusan eselon ini masih lemah dari sisi regulasi

sehingga banyak kepala daerah yang abai. Persoalan lainnya adalah ketiadaan jabatan fungsional baru yang mampu menampung eselon III dan IV membuat sebagian ASN menolaknya. Sementara itu aspek utama dalam penyederhanaan eselon berada pada kejelasan alur dalam pelayanan meskipun secara manajerial hanya terdapat unsur pimpinan instansi dibantu sekretaris.

Kebijakan penyederhanaan eselon sarat dengan muatan politis memerlukan komitmen kepala daerah untuk mewujudkannya. Menurut akademisi, dalam perspektif hukum kebijakan pemerintah pusat lebih bersifat strategis daripada regulatif. Kebijakan bersifat strategis secara khusus berfokus pada strategi meningkatkan investasi dan iklim berusaha namun tidak melihat kondisi geografis dan akses internet di daerah.

Terlaksananya kebijakan menurut George C. Edward III dalam Mahulae dan Husni (2017) membutuhkan empat unsur pokok yaitu disposisi, komunikasi, struktur birokrasi dan sumber daya. Pertama, disposisi adalah kecenderungan yang bersifat positif atau mendukung terhadap adanya kebijakan memungkinkan kebijakan terlaksana, namun sebaliknya jika kecenderungan bersifat negatif maka terdapat kendala serius terlaksananya kebijakan.

Seperti halnya Pemerintah Kota Sorong yang belum melaksanakan penyederhanaan karena tidak mendapat dukungan dari para birokrat. Pekerjaan sebagai ASN dipandang memiliki status tinggi terlebih bagi mereka yang menjabat sebagai eselon III dan IV. Budaya semacam itu memberikan pertentangan terhadap pelaksanaan penyederhanaan eselon di daerah. Para birokrat cenderung pesimis dan menyatakan kebijakan tersebut tidak mendapat respon oleh kepala daerah ditunjukkan dengan belum ada pembahasan mengenai permasalahan penghapusan eselon III dan IV antara Gubernur Papua Barat dengan Wali Kota Sorong.

Kedua, komunikasi beserta koordinasi diperlukan antar instansi terkait agar kebijakan dapat dilaksanakan. Sebenarnya perwakilan pemerintah pusat di daerah melalui kepala daerah dinilai mampu melaksanakan penyederhanaan eselon namun kebijakan tersebut belum dilaksanakan karena sebagian besar keputusannya secara top-down. Kelemahan tipe kebijakan ini terletak pada kurangnya kesiapan fasilitas pendukung kebijakan sesuai kondisi sosial budaya setempat sehingga pelaksanaannya memiliki kendala di daerah.

Komunikasi dan koordinasi dapat dibangun dengan baik jika kepala daerah selaku wakil

pemerintah pusat mengadakan pembahasan kebijakan diikuti oleh seluruh instansi pemerintah daerah. Kemudian, hasil pembahasan diteruskan kepada instansi yang kompatibel untuk dilakukan penyesuaian penyederhanaan eselon. Oleh karena itu diperlukan koordinasi dan kerja sama antar stakeholder di daerah agar kebijakan penyederhanaan eselon dapat dilaksanakan.

Ketiga, struktur birokrasi juga menentukan keberhasilan penyederhanaan eselon. Struktur yang dimaksud umumnya yaitu SOP internal organisasi namun dalam konteks penyederhanaan eselon struktur birokrasi lebih kepada hierarki yang potensial untuk disederhanakan. Sejauh ini birokrasi yang dapat disederhanakan yaitu DPMPTSP Kota Sorong dengan menyederhanakan bidang pelayanan perizinan yang serumpun. Setiap bidang membawahi tiga kepala seksi sehingga apabila dipotong pada jenjang bidang dapat mengurangi jumlah kepala seksi yang diperlukan. Banyaknya bidang dengan fungsi dan tugas yang tidak terlalu beda dianggap dapat menghambat proses koordinasi maupun layanan birokrasi. Pemerintah daerah juga akan menyesuaikan penyederhanaan eselon dimana bisa memangkas hanya sampai eselon IV saja.

Keempat, sumber daya kebijakan turut dipertimbangkan untuk mendukung efektifitas pelaksanaan kebijakan yang berfungsi melengkapi akurasi, kejelasan dan konsistensi sebuah kebijakan melalui mutu staf. Kualitas SDM birokrasi di Pemerintah Kota Sorong sendiri masih rendah. Hal ini dikarenakan faktor budaya politik dalam pengangkatan jabatan eselon III sampai IV masih dominan.

Keterkaitan erat pengangkatan SDM berdasarkan pertimbangan politik menyebabkan ASN bekerja tidak profesional yang lebih mengutamakan kompetensi dan keahlian jika penyederhanaan eselon tersebut benar dilakukan. Selain itu dominasi politik menyebabkan minimnya inovasi layanan dimana inovasi pada dasarnya mampu memberikan ide dan fungsi baru dalam layanan beserta teknis operasionalnya.

Eselon III dan IV merupakan jabatan birokrasi yang mampu memberikan inovasi teruma untuk peningkatan kinerja organisasi karena jabatan tersebut mengetahui kondisi sebenarnya dari praktik layanan publik, sedangkan Jabatan Pimpinan Tinggi hanya sebagai legalisator. Seharusnya ide inovasi muncul dari eselon III dan IV yang menginisiasi terbentuknya alternatif Jabatan Fungsional baru berdasarkan praktik yang telah dilaksanakan namun adanya dominasi politik dalam proses pengangkatan jabatan tersebut membuat

pemerintah daerah sulit melakukan penyesuaian peralihan jabatan. Pemerintah Kota Sorong hanya fokus pada prioritas penyediaan eselon III dan IV akan tetapi mengesampingkan kebutuhan keahlian fungsional.

Aspek sumber daya lainnya adalah fasilitas pendukung pelaksanaan penyederhanaan eselon kurang memadai ditunjukkan belum adanya instansi pembina/assessor jabatan fungsional baru di daerah. Secara kelembagaan, terbentuknya instansi pembina/assessor membutuhkan wadah statis yaitu organisasi baru yang membutuhkan anggaran untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur organisasi, di sisi lain juga membutuhkan kebutuhan dinamis organisasi yaitu SDM profesional sebagai pengelola instansi pembina/assessor.

Konsep desentralisasi memberikan peluang Pemerintah Provinsi sebagai instansi pembina jabatan fungsional baru dengan memilih jabatan yang akan dihilangkan berdasarkan koordinasi dari Pemerintah Pusat, Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah. Hasil dari koordinasi tersebut sangat diperlukan mengingat selama ini ASN fungsional di Pemerintah Kota Sorong disuplai dari Pemerintah Provinsi Papua Barat. Sedangkan dalam konteks penyediaan rumah jabatan fungsional baru dapat dilakukan oleh Bagian Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Kota Sorong.

Pada tatanan teoritis peneliti melihat birokrasi Weberian sangat ideal dengan sistem hierarki eselon III dan IV untuk menjalankan tugas dan kegiatan birokrasi secara rinci serta diisi oleh tenaga profesional dalam bidangnya. Namun sistem merit yang berlaku di Pemerintah Kota Sorong seperti yang diungkapkan Weber sangat tidak pas jika konfigurasi birokrasi terdapat aspek budaya yang sejalan dengan budaya masyarakat setempat. Sistem merit tersebut dapat berfungsi dengan baik jika perilaku birokrat terutama atasan memprioritaskan layanan dari pada budaya. Namun sebaliknya jika perilaku birokrat melekat dengan budaya masyarakat justru hanya berfokus pada pemenuhan jabatan eselon III dan IV serta menjadi hambatan pelaksanaan pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional.

Sementara dalam konteks penyederhanaan eselon model NPM masih belum mampu memberikan atau memecahkan masalah atau terhadap perilaku birokrat yang cenderung berafiliasi dengan budaya di masyarakat. Prinsip-Prinsip yang ditawarkan oleh NPM lebih berfokus pada fleksibilitas organisasi dengan mengadopsi jiwa kewirausahaan. Sebagai solusi dari problem secara teoritis ditawarkan model Citizen's Charter. Konsep ini diperkenalkan oleh

Perdana Menteri Margareth Thatcher di Inggris diwujudkan melalui suatu dokumen kontrak berisi kewajiban pada provider dan customer yang dalam perkembangannya berubah menjadi sanksi-sanksi (Agus,2019). Model ini disusun untuk memperbaiki posisi tawar masyarakat yang masih lemah.

KESIMPULAN

Penyederhanaan eselon di Kota Sorong belum dilaksanakan karena masih dominannya kultur kedekatan dan kesukuan dalam birokrasi yang justru menjadi hambatan terbesar dalam menjalankan kebijakan di level daerah. Terdapat juga intervensi politik dari kepala daerah terpilih dalam pengangkatan jabatan eselon III dan IV membuat penyediaan jabatan hanya berfokus pada jabatan struktural dan mengesampingkan keahlian dan profesionalitas. Unsur kedekatan secara politis pada penunjukkan sistem karir tersebut bukan saja menghasikan kualitas SDM yang rendah namun juga menyebabkan rendahnya layanan publik dan belum terlaksananya kebijakan penyederhanaan eselon di Kota Sorong. Selain itu, tingginya status sosial ASN dengan jabatan struktural tertentu justru memberikan respon negatif dan tidak mendukung pelaksanaan penyederhanaan eselon III dan IV. Jika penyederhanaan eselon dilakukan akan berbenturan dengan adat kesukuan berdasarkan Otsus dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat. Kurangnya koordinasi pemerintah pusat dengan mengundang stakeholder daerah menjadikan kebijakan penyederhanaan eselon di Pemerintah Kota Sorong memiliki kelemahan yaitu terletak pada kurangnya kesiapan fasilitas pendukung kebijakan sesuai kondisi sosial budaya setempat sehingga terdapat kendala dalam pelaksanaannya. Hal tersebut dapat dilihat birokrasi yang berpotensi dilakukan penyederhanaan eselon hanya bidang perizinan, terlebih kebutuhan akan instansi pembina jabatan fungsional baru beserta SDM pengelola instansi tersebut masih belum dipetakan.

REKOMENDASI

1. Pemerintah pusat dalam hal ini Kemenpan RB melakukan pemetaan jabatan eselon di setiap kabupaten/kota di Indonesia kemudian menetapkan jabatan fungsional baru sesuai kebutuhan daerah yang dibarengi dengan instansi pembina. Hal ini penting mengingat jabatan fungsional di Pemerintah Kota Sorong masih terbatas dan masih kesulitan dalam penempatan jabatan fungsional baru. Terlebih jabatan eselon sarat dengan prestise sehingga diperlukan regulasi pembatasan fasilitas bagi jabatan

eselon di Kabupaten/Kota. Selain itu pemerintah pusat perlu menyusun standar tugas bagi jabatan fungsional baru agar meminimalisir praktik maladministrasi dalam pelaksanaan tugas jabatan.

2. Badan Kepegawaian Negara sebagai pemerintah pusat perlu meningkatkan proporsi penambahan ASN non pribumi bertujuan untuk transfer pengetahuan dan budaya kerja dari masyarakat non pribumi. Hal ini penting untuk meminimalisir budaya primodialisme pada kultur birokrasi Pemerintah Kota Sorong. Sosialisasi pentingnya transfer budaya kerja dapat dilakukan melalui kolaborasi dengan Universitas setempat sebagai langkah edukasi kepada masyarakat pribumi agar lebih terbuka terhadap budaya kerja positif.
3. Pelaksanaan penyederhanaan eselon di pemerintah daerah dilakukan dengan memperhatikan hambatan budaya birokrasi sebagai aspek utama penyederhaan eselon. Oleh karenanya perbaikan budaya internal birokrasi dapat dilakukan melalui sanksi dan penghargaan yang relevan sesuai jenjang jabatan sehingga mindset ASN tidak hanya fokus pada jabatan eselon saja akan tetapi lebih pada profesionalitas hasil kinerja.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih disampaikan kepada Asisten Deputi Manajemen Karier dan Talenta Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB), Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Sorong, Asisten III Sekretaris Daerah Kota Sorong, Badan Kepegawaian Daerah Kota Sorong, Dinas Perizinan Kota Sorong, Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Sorong, Sekretariat Daerah Kota Sorong dan Akademisi Universitas Muhammadiyah Sorong. Terima kasih juga disampaikan pada penulis utama pada artikel ilmiah dan rekan-rekan kerja yang mendukung proses penyelesaian pengerjaan artikel ilmiah ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus. 2019. Patologi Birokrasi dan Agenda Strategi: Kolaborasi Pendekatan New Public Service Melalui Model Citizen`s Charter. *POLITEA: Jurnal Kajian Politik Islam*, 2(1), hal 77-89
- Ali, Mawar, S., & Syah, N. 2018. Dampak Pemekaran Daerah Pada Pelayanan Publik Ditinjau Menurut Sistem Hukum Indonesia. *Petita*, 3(2), hal 224-239
- Badan Kepegawaian Negara. 2020. *Buku Statistik PNS Desember 2020*. Deputi Bidang Sistem Informasi Kepegawaian

- Badan Pusat Statistik Kota Sorong. 2020. Kelurahan Definitive, 2015-2018. BPS Kota Sorong
- Badan Pusat Statistik Kota Sorong. 2021. *Kota Sorong Dalam Angka 2021*. BPS Kota Sorong.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2020. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Provinsi Papua 2020*. Jayapura: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua.
- Downs, A. 1964. Inside Bureaucracy. RAND Corporation paper series, 2963 [Online] Dari: <https://www.rand.org/content/dam/and/pubs/papers/2008/P2963.pdf> [Diakses: 28 Januari 2021].
- Ferreira, C., M. & Serpa, S. 2019. Rationalization and Bureaucracy: Ideal-Type Bureaucracy By Max Weber. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7 (2), hal 187-195.
- Haliim, W., dan Dwiranda, I. F. 2020. Problematika Kebijakan Dana Hibah Dan Bantuan Sosial Sumber Apbd: Relasi Korupsi Terhadap Kekuasaan, Kepemimpinan, Dan Perilaku Elit. *Inovasi*, 17(1), hal. 39-53.
- Hamirul. 2017 Patologi Birokrasi Birokrat Yang Bersifat Disfungsional. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 7(1), hal 14-18.
- Haning, M., T. 2018. Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik. *Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik*, 4(1), hal. 25-37.
- Irawan, A., dan Faturahman, B. M. 2019. Public Services Motivation (PSM) in One Stop Integrated Services in Merauke Regency. *Journal of Governance*, 4(2), hal. 156-170.
- Mahulae, P. J. M., dan Husni, N. 2017. Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Energi Baru Terbarukan (Ebt) Dalam Pemenuhan Kebutuhan Listrik Di Desa-Desa Terpencil Di Sumatera Utara. *Inovasi*, 14(1), hal. 61-76.
- Makuker, J., J., Effendy, K., dan Kusworo. 2019. Analisis Penempatan Aparatur Sipil Negara Orang Asli Papua Dalam Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi Di Kota Sorong Provinsi Papua Barat. *Visioner* 11(4), hal. 653-664
- Muhammad, A., S. dan Siswaini, E. 2018. Debirokratisasi Upaya Meningkatkan Kesejahteraan. Yogyakarta, K-Media.
- Pratama, P., Y. dan Kalalinggi, R. 2019. Application of New Public Management (NPM) in Indonesia in The Field Of Transportation (Case in Bandar Lampung). *Journal of Governance And Public Policy* 6(2), hal. 126-147.
- Purnamasari, D., M. 2020. Kemendagri: 11 Kabupaten/Kota Belum Pangkas Jabatan, Termasuk Surabaya [online] Dari: <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/11/18212341/kemendagri-11-kabupaten-kota-belumpangkas-jabatan-termasuk-surabaya> [Diakses 28 Juni 2021]
- Sangkek, Y., Amiruddin, A., dan Purnomo, A. 2017. Pengaruh Otonomi Khusus Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan di Kota Sorong. *Gradual* 6(2), hal. 54-65
- Sbai, N. and Berrado, A. 2020. Simulation Models for Multi-echelon Inventory Management Problem: A Literature Review. *Proceedings of the 5th NA International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*. Detroit, August 9 - 11, 2020. IEOM Society International, hal. 110-120.
- Tinarwati, N. 2021. Menyikapi Penyederhanaan Birokrasi [Online] Dari: <https://bkd.trenggalekkab.go.id/2021/04/27/menyikapi-penyederhanaan-birokrasi-bagian-i/> [Diakses: 24 Juni 2021]
- Wahidin, A. 2021. Penyederhanaan Birokrasi, Pemkot Tegal Usulkan 142 Jabatan Eselon IV Setara JFT [Online] Dari: <https://sinarpaginews.com/ragam/38538/penyederhanaan-birokrasi-pemkot-tegal-usulkan-142-jabatan-eselon-iv-setara-jft.html> [Diakses: 25 Juni 2021]