

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Arus globalisasi yang mengalami perkembangan secara komprehensif terhadap kehidupan bernegara memberikan pengaruh yang signifikan. Salah satunya dengan terbukanya ruang lingkup antar negara menjadikan dunia menjadi desa global (*global village*)<sup>1</sup>, sehingga dibutuhkan daya saing setiap negara agar mampu adaptif dan kompetitif menghadapi berbagai arus yang masuk dari berbagai negara. Untuk menghadapi hal tersebut, Indonesia perlu memperjuangkan nilai daya saingnya untuk terus meningkat atau stabil setiap tahunnya agar mampu menjadi negara yang adaptif dan kompetitif. Akantetapi, berdasarkan Laporan *Institute for Management Development* (IMD), Indonesia tidak mampu mempertahankan posisi daya saing Indonesia. Pada tahun 2022, daya saing Indonesia mengalami penurunan dari tahun 2021, yang sebelumnya berada di peringkat 37 turun menjadi peringkat 44.<sup>2</sup> Peringkat 44 pada tahun 2022 merupakan peringkat terendah sejak tahun 2018, yaitu pada tahun 2018 menempati peringkat 43, pada tahun 2019 menempati peringkat 32, pada tahun 2020 menempati peringkat 40, dan pada tahun 2021 menempati peringkat 37.<sup>3</sup>

Daya saing suatu negara diukur berdasarkan beberapa indikator, salah satunya adalah efisiensi pemerintahan.<sup>4</sup> Dalam efisiensi pemerintahan, Indonesia

---

<sup>1</sup> Wiwiek Arumwati S, (1996). *Pengembangan Kelembagaan BUMN dalam Menyongsong Era Swastanisasi di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia, h. 47

<sup>2</sup> Fika Nurul Ulya, (2022). "Peringkat Daya Saing Indonesia Merosot ke Posisi 44, Ini Penyebabnya", kompas.com, diakses dari <https://money.kompas.com/read/2022/06/21/150500426/peringkat-daya-saing-indonesia-merosot-ke-posisi-44-ini-penyebabnya#:~:text=Pada%20tahun%202018%2C%20daya%20saing,kembali%20turun%20ke%20posisi%2044> pada tanggal 1 April 2023

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

masih dikenal dengan pemerintahan yang gemuk, tetapi miskin fungsi. Hal ini juga disampaikan dalam kajian Lembaga Administrasi Negara bahwa terdapat empat permasalahan dalam dimensi kelembagaan, diantaranya yaitu terlalu panjang dan gemuk dari struktur hierarki lembaga pemerintah.<sup>5</sup> Selain itu, Guru Besar Universitas Nasional yang sebelumnya menjabat sebagai Menteri PANRB, Yuddy Chrisnandi, menilai kelembagaan birokrasi di Indonesia tidak tepat fungsi, tepat ukuran, dan cepat tanggap terhadap permasalahan yang ada dalam masyarakat.<sup>6</sup> Selain itu, kondisi wilayah Indonesia yang luas dan kepulauan memberikan tantangan tersendiri bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan yang efektif dan efisien, khususnya dalam struktur birokrasi yang ramping dan multi fungsi, sehingga pemerintah dapat cepat tanggap atau responsif dalam memberikan pelayanan publik.

Salah satu bentuk birokrasi yang gemuk adalah jumlah jabatan struktural yang banyak dan tidak seimbang dengan jumlah jabatan fungsional, sehingga menyebabkan struktur birokrasi yang gemuk, tetapi miskin fungsi. Hal ini menyebabkan ketidakefektifan dalam pelaksanaan tugas karena semakin banyak dan panjang rentang kendali yang harus dilalui dalam pemberian pelayanan publik. Banyaknya jabatan struktural mengakibatkan banyak pula hierarki kepemimpinan atau proses pengambilan keputusan yang harus dilalui dalam pelayanan publik. Berbeda dengan jabatan fungsional yang lebih berfokus dalam menjalankan fungsi sesuai dengan kompetensi dan jabatan yang diembannya. Kondisi ini mendorong

---

<sup>5</sup> Lembaga Administrasi Negara, (2020). *Kajian Reformasi Dimensi Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*. Jakarta: LAN RI, h. 179

<sup>6</sup> Kementerian PANRB, (2015). "Efisienkan Birokrasi, dengan Kelembagaan yang Responsif", [menpan.go.id](https://www.menpan.go.id), diakses dari <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/yuddy-birokrasi-tak-efisien-karena-kelembagaannya#:~:text=JAKARTA%20-%20Menteri%20Pendayagunaan%20Aparatur%20Negara%20dan%20Reformasi,tanggap%20%28responsif%29%20terhadap%20permasalahan%20yang%20ada%20dalam%20masyarakat>. pada tanggal 8 April 2023

pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi dengan memangkas jabatan struktural yang dinilai kurang efisien. Pengamat hukum administrasi negara, Johannes Tuba Helan, juga menyampaikan bahwa perlu dilakukan perampingan struktur birokrasi dengan mengurangi jabatan struktural dan memperbanyak jabatan fungsional.<sup>7</sup>

Pelaksanaan reformasi birokrasi dilandasi oleh Perpres Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Permen PANRB Nomor 26 Tahun 2020 tentang Pedoman Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi. Hal ini membuktikan adanya komitmen pemerintah dalam mereformasi birokrasi agar menjadi birokrasi yang kaya fungsi atau *agile*. Salah satu langkah dalam reformasi birokrasi, yaitu restrukturisasi birokrasi melalui penyederhanaan birokrasi. Penyederhanaan birokrasi merupakan salah satu kebijakan strategis pemerintah dalam reformasi birokrasi untuk menjadikan birokrasi yang ramping, sehingga dapat bergerak lincah dan cepat beradaptasi menyesuaikan perubahan global yang sangat cepat serta mampu bersaing dengan negara lain, terutama untuk percepatan pengambilan keputusan dalam perizinan dan pelayanan. Kepala Badan Kepegawaian Negara, Bima Haria Wibisana, menyampaikan bahwa penyederhanaan birokrasi merupakan *executive order* dari Presiden Joko Widodo yang bertujuan untuk memangkas alur pelayanan dan sistem birokrasi.<sup>8</sup> Dengan demikian, setiap jajaran pemerintahan harus melaksanakan penyederhanaan birokrasi.

Pelaksanaan penyederhanaan birokrasi dikoordinatori oleh Kementerian

---

<sup>7</sup> Bernadus Tokan, (2019). “Birokrasi Gemuk tapi Fungsinya Kurang”, kupang.antaranews.com, diakses dari <https://kupang.antaranews.com/berita/24912/birokrasi-gemuk-tapi-fungsinya-kurang> pada tanggal 8 April 2023

<sup>8</sup> BKPP Kabupaten Bengkalis, (2020). “Penyetaraan Jabatan dalam rangka Penyederhaan Birokrasi”, bkpp.bengkaliskab.go.id, diakses dari <https://bkpp.bengkaliskab.go.id/artikel/penyetaraan-jabatan-dalam-rangka-penyederhanaan-birokrasi> pada tanggal 8 April 2023

PANRB yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan penyederhanaan birokrasi. Seluruh instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah didorong untuk melakukan penyederhanaan birokrasi. Terdapat tiga tahapan yang domain dalam penyederhanaan birokrasi, yaitu 1) penyederhanaan struktur organisasi; 2) penyetaraan jabatan; dan 3) penyesuaian sistem kerja. Untuk mendukung dan mendorong tahapan dalam penyederhanaan birokrasi tersebut, Kementerian PANRB mengeluarkan beberapa kebijakan yang dilakukan secara bertahap, yaitu 1) SE Menteri PANRB Nomor 382 s.d. 393 Tahun 2019 tentang Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi; 2) Permen PANRB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Permen PANRB Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional; 3) Permen PANRB Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi; dan 4) Permen PANRB Nomor 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi.

Dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan secara bertahap tersebut menunjukkan bahwa dalam penyederhanaan birokrasi, khususnya penyetaraan jabatan, dibutuhkan penyesuaian secara masif baik dari sistem birokrasi, kesiapan Aparatur Sipil Negara (ASN) dan kerja sama dari berbagai pihak. Dalam penyetaraan jabatan membawa konsekuensi berbagai aspek, diantaranya pergeseran pola kerja dan pola karir. Penyetaran jabatan menjadi jabatan fungsional ditujukan bagi pejabat eselon III dan eselon IV dengan pengecualian pejabat yang memiliki kriteria diantaranya, yaitu bertugas dalam penggunaan anggaran atau pengguna barang/jasa,

memiliki kewenangan kewilayahan. Dengan adanya pengecualian tersebut, maka jabatan selain itu dapat disetarakan ke dalam jabatan fungsional agar terbentuk struktur birokrasi yang ramping.

Penyederhanaan birokrasi diberlakukan pada seluruh instansi pemerintahan pusat maupun daerah, begitu pula pada Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri. Penyetaraan jabatan dari jabatan struktural ke dalam jabatan fungsional sebagai langkah dalam penyederhanaan birokrasi, telah dilakukan Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri dimulai dari tingkat eselon IV dan dilanjutkan eselon III. Penyetaraan jabatan tersebut berdasarkan pada tingkat eselon yang diduduki, yaitu jabatan eselon IV/pengawas disetarakan menjadi jabatan fungsional ahli muda, sedangkan jabatan eselon III/administrator disetarakan menjadi jabatan fungsional ahli madya. Berbeda dengan perpindahan ke jabatan fungsional pada umumnya yang jenjang jabatan fungsional disesuaikan dengan pangkat dan golongan. Seluruh jabatan eselon IV pada Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri telah dilakukan penyetaraan, kecuali jabatan eselon IV pada Bagian Umum, Bagian Keuangan, dan Subbag Tata Usaha Direktorat yang memiliki tugas dan fungsi dalam penggunaan anggaran atau penggunaan barang/jasa. Adapun jabatan eselon III, belum semua dilakukan penyetaraan karena masih memenuhi prosentase dari Kemendagri, sehingga penyederhanaan birokrasi di Ditjen Bina Pembangunan Daerah dilakukan secara parsial atau sebagian. Hal ini menyebabkan perbedaan struktur di setiap unit kerja eselon II di Ditjen Bina Pembangunan Daerah yang akan berimplikasi terhadap perbedaan sistem kerja atau proses kerja antara unit kerja eselon III dan eselon IV yang dipertahankan dengan unit kerja eselon III dan eselon IV yang disederhanakan.

Penyetaraan jabatan sebagai langkah dalam restrukturisasi birokrasi di Ditjen Bina Pembangunan Daerah mayoritas menjadi Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan. Hal ini berbeda dengan tugas dan fungsi pokok atau *core* dari Ditjen Bina Pembangunan Daerah dalam Kemendagri yang lebih dominan dalam perencanaan Pembangunan daerah. Dalam hal ini tugas *core* sebagai perencanaan pembangunan Kemendagri lebih condong dalam Jabatan Fungsional Perencana. Dengan komposisi ketidakseimbangan jabatan fungsional tersebut berimplikasi terhadap pelaksanaan tugas Ditjen Bina Pembangunan Daerah sebagai salah satu komponen Kemendagri yang berhubungan langsung dengan pemerintah daerah dalam urusan perencanaan pembangunan daerah. Berikut tabel penyetaraan jabatan struktural ke jabatan fungsional di Ditjen Bina Pembangunan Daerah.

Tabel 1.1  
Penyetaraan Jabatan Struktural ke Jabatan Fungsional di Ditjen Bina Pembangunan Daerah

No	Jabatan Fungsional	Jumlah
1	Analisis Kebijakan Ahli Madya	12
2	Analisis Kebijakan Ahli Muda	49
3	Perencana Ahli Muda	3
4	Analisis Hukum Ahli Madya	1
5	Analisis Hukum Ahli Muda	2
6	Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda	1
7	Pranata Komputer Ahli Muda	1
<b>Jumlah Keseluruhan</b>		<b>69</b>

Sumber : Kepegawaian Ditjen Bina Pembangunan Daerah 2023, diolah penulis

Berdasarkan data kepegawaian di atas terjadi ketimpangan terhadap komposisi jabatan fungsional hasil penyetaraan di Ditjen Bina Pembangunan Daerah. Ketimpangan ini membuat ketidakstabilan Ditjen Bina Pembangunan Daerah dalam

menjalankan tugas dan fungsi *core* dalam Kemendagri karena mayoritas pegawai menangani tugas dan fungsi dalam Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan. Selain itu, terjadi kesulitan pegawai dalam menjalankan uraian tugas Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan karena adanya ketidaksesuaian dengan tugas yang biasa dikerjakan.

Selain itu, tugas dan fungsi dari Ditjen Bina Pembangunan Daerah lebih kompleks dibandingkan dengan komponen lain di Kemendagri karena menangani dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang urusan pemerintahan dan pembinaan pembangunan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Dengan tugas itu, Ditjen Bina Pembangunan Daerah mempunyai peran yang penting dan strategis di Kemendagri dalam berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkolaborasi dengan kementerian/lembaga di Indonesia dalam mengawal 32 (tiga puluh) urusan pemerintahan di daerah agar sinkron dengan perencanaan pemerintah pusat. Dalam hal ini, kehadiran Ditjen Bina Pembangunan Daerah sangat diperlukan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat beberapa rumusan masalah dalam penelitian, yaitu:

1. Bagaimana restrukturisasi birokrasi di Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022?
2. Bagaimana pengembangan kelembagaan Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022?

---

<sup>9</sup> Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri*, Pasal 347

3. Apa faktor pendorong dan penghambat dalam restrukturisasi birokrasi dan pengembangan kelembagaan di Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan restrukturisasi birokrasi di Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022.
2. Untuk mendeskripsikan pengembangan kelembagaan Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022.
3. Untuk mendeskripsikan faktor pendorong dan penghambat dalam restrukturisasi birokrasi dan pengembangan kelembagaan di Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2020-2022.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penulisan kerangka metodologi kualitatif ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat akademik, yaitu sebagai tambahan keilmuan dan referensi kajian terhadap kebijakan pemerintah, khususnya dalam restrukturisasi birokrasi sebagai langkah strategis reformasi birokrasi.
2. Manfaat praktis, yaitu sebagai referensi untuk mengetahui pelaksanaan restrukturisasi birokrasi serta sebagai bahan pertimbangan dalam evaluasi kebijakan restrukturisasi birokrasi di Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri.

## 1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan penelitian ini terdiri dari lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

### BAB I PENDAHULUAN

Bab pendahuluan merupakan bab pertama yang menjabarkan permasalahan dalam penelitian. Dalam bab pendahuluan ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab tinjauan pustaka dijabarkan terkait tinjauan pustaka yang digunakan peneliti serta kerangka pemikiran sebagai alur dalam penelitian. Tinjauan pustaka sebagai pedoman peneliti untuk menganalisis permasalahan yang diteliti dengan memadukan dan mengintegrasikan seluruh teori yang ada dan relevan dalam permasalahan penelitian melalui dasar teoretis, konseptual dan logis dari hasil penelitian sebelumnya maupun data sekunder yang terkait dalam masalah penelitian. Adapun kerangka pemikiran merupakan hasil identifikasi yang sistematis dan analisis peneliti sebagai acuan dalam proses penelitian.

### BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab metodologi penelitian menjabarkan metode yang digunakan dalam penelitian. Dalam bab ini dijabarkan metode kualitatif sebagai metode yang digunakan dalam penelitian. Adapun secara rinci dalam bab ini terdiri dari pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, informan, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

### BAB IV RESTRUKTURISASI BIROKRASI DAN PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN

Pada bab ini berisikan tentang dekripsi dan analisis data penelitian yang

terdiri dari, yaitu 1) deskripsi objek penelitian; 2) restrukturisasi birokrasi melalui penyederhanaan struktur, penyetaraan jabatan, dan penataan serta pengisian jabatan; 3) pengembangan kelembagaan melalui pengelolaan kinerja dan penyesuaian sistem kerja; 4) restrukturisasi birokrasi, pengembangan kelembagaan dan capaian tujuan yang ingin diwujudkan; dan 5) fakto pendorong dan faktor penghambat dalam restrukturisasi birokrasi dan pengembangan kelembagaan.

## BAB V PENUTUP

Bab penutup menjabarkan kesimpulan dari hasil penelitian, implikasi penelitian, dan saran sebagai rekomendasi yang diajukan berdasarkan hasil penelitian.

