

REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM PENGATURAN ASN DALAM SISTEM HUKUM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA

(Reconstruction Of Political Law Of State Aparatus In The Indonesian Legal System)

Ahmad Gelora Mahardika

Hukum Tata Negara UIN Sayyid Ali Rahmatullah
Jl. Mayor Sujadi Timur No.46 Tulungagung
Email: geloradika@gmail.com

Naskah diterima: 24 Juni 2022; revisi: 16 Juli 2022; disetujui: 29 Agustus 2022

Abstrak

Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah sepatutnya sejalan dengan esensi reformasi birokrasi itu sendiri yaitu menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien. Akan tetapi, pemberlakuan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang menghapus jabatan administratif dan merubahnya menjadi jabatan fungsional justru kontradiktif dengan semangat reformasi birokrasi itu sendiri. Selain itu, penggunaan instrumen Peraturan Menteri dalam melakukan perubahan norma juga tidak selaras dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itulah, diperlukan politik hukum yang tepat baik secara formil maupun materil untuk memastikan bahwa pengaturan ASN akan selaras dengan prinsip-prinsip untuk menciptakan birokrasi yang ideal dalam sistem hukum Indonesia. Pertanyaan penelitian dalam artikel ini adalah bagaimanakah politik hukum yang tepat terkait pengaturan ASN dalam sistem hukum Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan melakukan analisis secara deskriptif pada sejumlah peraturan perundang-undangan (*statutory approach*). Hipotesis penelitian ini adalah penghapusan jabatan administratif secara implisit dilakukan berdasarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara, akan tetapi hal tersebut secara tersirat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Selain itu, penyetaraan tersebut juga tidak selaras dengan konsep reformasi birokrasi yaitu menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien. Oleh karena itulah diperlukan rekonstruksi politik hukum yang tepat terkait pengaturan aparatur sipil negara dalam sistem hukum Indonesia.

Kata kunci: rekonstruksi, politik hukum, reformasi

Abstract

Bureaucratic reform carried out by the Government should be in line with the essence of bureaucratic reform itself, namely creating an effective and efficient bureaucracy. However, the enactment of the Minister of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform Regulation which abolishes administrative positions and turns them into functional positions is actually contradictory to the spirit of bureaucratic reform itself. In addition, the use of the Ministerial Regulation instrument in making changes to norms is also not in line with Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. Therefore, proper legal politics is needed both formally and materially to ensure that the regulation of ASN will be in line with the principles of creating an ideal bureaucracy in the Indonesian legal system. The research question in this article is what is the right legal policy regarding the regulation of ASN in the Indonesian legal system. The research method used is normative juridical by analyzing a number of laws and regulations (statutory approach). The hypothesis of this research is that the abolition of administrative positions is implicitly carried out based on the Regulation of the Minister of State Apparatus Empowerment, but this is implicitly contrary to Law Number 5 of 2014 concerning ASN. In addition, the equalization is also not in line with the concept of bureaucratic reform, namely creating an effective and efficient bureaucracy. Therefore, it is necessary to reconstruct the right legal politics related to the regulation of the state civil apparatus in the Indonesian legal system.

Keywords : reconstruction, legal politics, reform

A. Pendahuluan

Birokrasi merupakan salah satu esensi penting dalam kehidupan bernegara. Hal itu disebabkan birokrasi menjadi katalisator utama serta garda terdepan dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat melalui pelayanan publik. Sebagai pelayan di garis terdepan, birokrasi menjadi tolok ukur paling sederhana di suatu negara untuk menilai sejauh mana roda demokrasi berjalan. Konsepsi tersebut disepakati oleh Vigoda-Gadot yang menyatakan bahwa *bureaucratic and democratic as the two are basic aspects of modern life in free nations*.¹ Oleh karena itulah, upaya untuk menciptakan birokrasi yang berkualitas menjadi gagasan mendasar dalam upaya negara untuk meningkatkan kualitas demokrasi.

Ide untuk menciptakan birokrasi yang berkualitas pada akhirnya diikuti dengan amandemen sejumlah undang-undang terkait aparatur sipil negara. Salah satu regulasi yang menjadi pionir adalah Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menjadi cikal bakal *merit system*. Gagasan untuk menghadirkan reformasi birokrasi yang ideal tersebut secara resmi dapat diwujudkan ketika Pemerintah dan DPR berhasil menyepakati Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Regulasi tersebut dipercaya

akan menjadi titik balik bagi peningkatan kualitas birokrasi Indonesia di era modern.

Namun, cita hukum tersebut terbukti tidak berjalan secara optimal. ASN masih terkontaminasi dengan nuansa politik maupun kepentingan elit.² Hal itu disebabkan pengaturan terkait ASN dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 terbukti minim implementasi, bahkan cenderung untuk diabaikan. Pengaturan ASN lebih berorientasi pada regulasi yang secara hierarki kedudukannya berada di bawah Undang-Undang. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan terbitnya Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang mengatur penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dengan alasan penyederhanaan birokrasi.³

Padahal Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN masih mengenal eksistensi Jabatan Administrasi yang terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana. Penyetaraan jabatan administrasi menjadi fungsional melalui Peraturan Menteri secara implisit meniadakan jabatan administratif pada hampir sejumlah sektor pemerintahan. Hal tersebut secara normatif bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur adanya larangan regulasi yang lebih rendah bertentangan

¹ Eran Vigoda-Gadot et al., "The Bureaucracy-Democracy Tango: A Dual-Source Empirical Revalidation by Structural Equation Modelling in the Israeli Public Sector," *Policy and Politics* 36, no. 3 (2008): 431-48, <https://doi.org/10.1332/030557308X307621>

² Dodi Faedlulloh and Noverman Duadji, "Birokrasi Dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Era Post-Truth," *Jurnal Borneo Administrator* 15, no. 3 (2019): 313-32, <https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>

³ Marthalina Marthalina, "Analisis Dampak Pengembangan Karir PNS Pasca Pelaksanaan Alih Jabatan Struktural Ke Jabatan Fungsional," *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)* 9, no. 1 (2021): 42-55, <https://doi.org/10.33701/jmsda.v9i1.1716>.

dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.⁴

Selain itu, pengalihan jabatan administrasi ke fungsional menciptakan persoalan dalam praktik di lapangan. Penulis berpandangan bahwa hal tersebut disebabkan masih belum jelasnya fungsi koordinator atau sub-koordinator yang menggantikan jabatan administrator dan pengawas dalam struktur kepegawaian. Di sisi lain, upaya Pemerintah untuk melakukan migrasi jabatan secara masif dari struktural ke fungsional diikuti pula dengan janji untuk memastikan tidak adanya pengurangan tunjangan kinerja yang dianggap sebagai parameter reformasi birokrasi.⁵ Konsepsi inilah yang kemudian memunculkan banyak persoalan di lapangan. Oleh karena itulah, secara formil maupun materiil, pengaturan terkait penyetaraan jabatan administrasi ke fungsional memunculkan problematika sosiologis maupun yuridis. Padahal, salah satu gagasan reformasi birokrasi adalah untuk menciptakan birokrasi yang efisien.⁶ Sedangkan mengacu pada kamus besar bahasa Indonesia rekonstruksi dapat dimaknai sebagai penyusunan ulang, selain itu efisien memiliki arti tepat, sesuai untuk mengerjakan atau menghasilkan sesuatu, tanpa membuang-buang waktu, tenaga, atau biaya. Dalam artian rekonstruksi politik hukum pengaturan ASN dapat dimaknai perlu dilakukan penyusunan ulang regulasi demi memastikan reformasi birokrasi diciptakan

untuk mereduksi waktu, tenaga maupun biaya.

Berdasarkan sejumlah hal tersebutlah, artikel ini hendak menjawab pertanyaan bagaimanakah politik hukum yang tepat terkait pengaturan ASN dalam sistem hukum Indonesia?

B. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian hukum normatif, dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lain yang berkaitan pengaturan ASN dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*).⁷ Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian.

Penelitian hukum normatif ini menggunakan jenis data sekunder atau melalui studi literatur, oleh karena itulah penelitian ini mengklasifikasikan sejumlah data untuk menemukan data-data yang relevan dengan penelitian ini. Pencarian literatur dilakukan dengan mencari literatur di perpustakaan ataupun sejumlah jurnal baik nasional maupun internasional daring ataupun luring. Data sekunder yang telah dikodifikasi kemudian dimanfaatkan dalam penelitian serta fokus pada dua aspek bahan hukum:

⁴ Ni Luh Gede Astariyani and Bagus Hermanto, "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung," *Legislasi Indonesia* 16, no. 4 (2019): 253-73, <https://doi.org/10.1017/S1876404512001145>

⁵ <https://bisnis.tempo.co/read/1477332/program-peralihan-ke-jabatan-fungsional-tak-mengurangi-penghasilan-pns> diakses pada tanggal 15 Agustus 2022

⁶ Abdulmonem Almashat and Salwa Thabet, "State Survival Bureaucracy (SSB): State Sustainability after Arab Revolutions," *Review of Economics and Political Science* 4, no. 2 (2019): 105-19, <https://doi.org/10.1108/rep-09-2018-0001>

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm.144

(a) bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Manajemen PNS, Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional serta Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional ; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa buku referensi dan jurnal yang terkait dengan tema penelitian serta mengkaji lebih lanjut bahan hukum primer dalam tataran teoritis serta bagaimana implementasinya yang relevan. Metode analisa yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. Validasi data yang penulis lakukan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan sinkronisasi sejumlah regulasi terkait yang diawali dari Undang-Undang ASN, serta peraturan-peraturan turunannya.

C. Pembahasan

Politik hukum menurut Padmo Wahyono adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).⁸ Politik hukum terkait ASN pada hakikatnya telah tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen

ASN harus didasarkan pada sejumlah asas antara lain, kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan. Salah satu asas tersebut adalah asas efektif dan efisien yang bermakna bahwa pengelolaan manajemen ASN harus berdasar pada prinsip efektif dan efisien. Oleh karena itulah, politik hukum pengaturan ASN dapat dimaknai dengan bentuk regulasi atau kebijakan apa yang paling tepat baik secara normatif ataupun teoretis terkait dengan ASN sebagai upaya untuk memastikan pengelolaan ASN akan selaras dengan cita reformasi birokrasi di Indonesia.

Selain itu, salah satu pokok pembahasan dalam artikel ini adalah terkait jabatan. Jabatan dalam kamus besar bahasa Indonesia dimaknai sebagai pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Utrecht yang menyatakan bahwa jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Tiap jabatan adalah suatu pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi yang bernama negara.⁹

1. Pengaturan ASN dalam Sistem Hukum Indonesia

Era reformasi ditandai pula dengan gagasan untuk melakukan reformasi birokrasi. Hal itu disebabkan sepanjang era orde baru

⁸ Mia Kusuma Fitriana, "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara," *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 02 (2015): 1-27

⁹ Mhd Taufiqurrahman, "Kedudukan Diskresi Pejabat Pemerintahan," *Jurnal Retentum* 1, no. 1 (2019): 48-61

citra birokrasi mempunyai kecenderungan dipersepsikan secara negatif oleh publik. Hal tersebut senada dengan pendapat Howard Dick yang menyatakan bahwa "*...so systemic is corruption that within cabinets, parties, and the bureaucracy there are sanctions against those who try to keep clean hands.*"¹⁰ Oleh karena itulah, ide reformasi birokrasi merupakan salah satu elemen penting dalam era reformasi politik pasca orde baru.

Kondisi tersebutlah yang kemudian melatarbelakangi lahirnya sejumlah Undang-Undang terkait ASN, antara lain Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sendiri dianggap sebagai titik balik reformasi birokrasi dengan keberadaan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang menempatkan birokrasi sebagai komunitas independen serta bebas dari kepentingan politik. Akan tetapi, tidak optimalnya peran KASN membuat konsep *merit system* yang diharapkan akan terkonstruksi secara perlahan-lahan melalui Undang-Undang ASN menjadi sulit terimplementasi.¹¹ Hal inilah yang kemudian membuat penulis berpandangan bahwa reformasi birokrasi menjadi berjalan tertatih-tatih.

Sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas ASN pada tahun 2019 Presiden Joko Widodo memerintahkan dilakukan penyederhanaan birokrasi. Hal itu disebabkan birokrasi di Indonesia dianggap

terlalu lama serta cenderung tidak efektif dan efisien. Amanat Presiden tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dengan menerbitkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional.

Kedua Peraturan Menteri tersebut mempunyai sejumlah poin vital, antara lain:

- (1) Penyetaraan 3 (tiga) jabatan struktural yaitu jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana dengan sejumlah pengecualian khusus pejabat administrasi antara lain:
 - a. memiliki tugas dan fungsi sebagai Kepala Satuan Kerja dengan kewenangan dan tanggung jawab dalam penggunaan anggaran atau pengguna barang/jasa
 - b. memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan kewenangan/otoritas, legalisasi, pengesahan, persetujuan dokumen, atau kewenangan kewilayahan
 - c. Kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diusulkan oleh Instansi Pemerintah kepada Menteri sebagai bahan pertimbangan penetapan jabatan yang diperlukan kedudukannya sebagai Administrator, Pengawas, dan Pelaksana (eselon V)

¹⁰ Howard Dick and Jeremy Mulholland, "The Politics of Corruption in Indonesia," *Georgetown Journal of International Affairs* 17, no. 1 (2016): 43-49, <https://doi.org/10.1353/gia.2016.0012>

¹¹ Eddy Purnama, Taqwaddin. Herdiansyah Putra, "Keberadaan Komisi Aparatur Sipil Negara Kaitannya Dengan Asas Efektif dan Efisien Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 4 (2016): 20-26.

- (2) Penyetaraan jabatan dilakukan tanpa memperhatikan jenjang pangkat dan golongan ruang yang melekat pada Administrator, Pengawas, dan pejabat pelaksana.
- (3) Penyetaraan ke jabatan fungsional bagi PNS Kementerian yang berasal dari TNI/Polri.

Eksistensi beberapa poin vital tersebut secara tidak langsung mengesampingkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang masih mengenal tiga tipe jabatan administratif, antara lain:

- a. Jabatan Administrator
- b. Jabatan Pengawas, dan
- c. Jabatan Pelaksana

Penyetaraan tiga jabatan administratif tersebut menciptakan persoalan baru dalam reformasi birokrasi Indonesia. Hal tersebut disebabkan, belum adanya desain yang ideal terkait penyetaraan jabatan yang berefek domino menggeser relasi instansi dari vertikal menjadi horizontal.

2. Kedudukan Permenpan RB tentang Penyetaraan Jabatan dalam Sistem Hukum Indonesia

Salah satu upaya Pemerintah untuk melakukan pemangkasan birokrasi adalah melalui penyetaraan jabatan administratif menjadi fungsional. Upaya tersebut dilakukan melalui dua regulasi, antara lain:

- (1) Permenpan RB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional
- (2) Peraturan Menteri Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional

Kedua regulasi tersebut merupakan dasar hukum alih fungsi sebagian besar jabatan ASN dari sebelumnya pejabat administratif menjadi fungsional.

Namun, tindakan Pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Menteri pada hakikatnya menciptakan persoalan dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal itu disebabkan kedudukan Permenpan RB dalam sistem hukum Indonesia. Mengacu pada pendapat I Nyoman Prabu Buana, Peraturan Menteri dapat dibagi ke dalam dua jenis yaitu Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai Aturan Kebijakan.¹² Mengacu pada pendapat Bagir Manan, peraturan yang dibuat baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat, dapat diklasifikasikan sebagai *freies ermesen* (diskresi).¹³ Sementara itu, mengacu pada Pasal 24 huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

¹² Ridwan Ridwan, "Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2022): 828, <https://doi.org/10.31078/jk1845>.

¹³ Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik," *E-Journal Lentera Hukum* 4, no. 3 (2017): 164, <https://doi.org/10.19184/ejhl.v4i3.5499>.

Pemerintahan, diskresi tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itulah, meskipun Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mempunyai kewenangan atributif terkait fungsi pembinaan aparatur negara, produk yang dihasilkan tetap tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang.

Selain itu, berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri dapat diklasifikasikan sebagai peraturan delegasi. Aan Efendi menyebutkan dua karakteristik dari peraturan delegasi; pertama, pembuatnya bukan badan legislatif tetapi kekuasaan di luar pembentuk Undang-Undang dalam hal ini adalah pemerintah; kedua, peraturan delegasi dibuat oleh pemerintah hanya kalau ada perintah dari Undang-Undang.¹⁴ Kedua karakteristik tersebut bersifat integral, dalam artian ketiadaan satu syarat dapat menggugurkan formalitas Peraturan Menteri tersebut.

Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 28 Tahun 2019 dan Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional pembuatnya merupakan Menpan RB, dalam artian syarat pertama bahwa pembuatnya adalah pemerintah telah terpenuhi. Akan tetapi, pada syarat kedua, yaitu ada perintah dalam Undang-Undang, untuk mengetahui terpenuhinya syarat materiil, maka Permenpan RB Nomor 28 Tahun 2019 dan Nomor 17 Tahun 2021 haruslah dibedah secara materiil.

Pasal 3 Permenpan RB menyatakan bahwa penyetaraan jabatan dilakukan di semua

instansi, baik itu instansi pusat maupun daerah dan semua instansi/lembaga yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dalam artian semua instansi mempunyai kewajiban untuk meniadakan jabatan administratif dalam Pemerintahan.

Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya ketentuan pada Pasal 5 yang menyatakan bahwa penyetaraan dilakukan pada semua jenjang jabatan, yaitu:

- a. Administrator disetarakan dengan Jabatan Fungsional jenjang ahli madya;
- b. Pengawas disetarakan dengan Jabatan Fungsional jenjang ahli muda; dan
- c. Pejabat pelaksana yang merupakan eselon V disetarakan dengan Jabatan Fungsional jenjang ahli pertama.

Oleh karena itulah, meskipun tidak ada norma yang secara eksplisit menyatakan adanya penghapusan jabatan administratif, akan tetapi secara implisit penghapusan tersebut telah diberlakukan melalui Permenpan RB tersebut.

Selain itu, Menteri PAN RB juga menerbitkan sejumlah Surat Edaran yang memerintahkan bagi semua instansi untuk segera menindaklanjuti Permenpan RB tersebut, antara lain:

- (1) Surat Edaran Menpan RB No: B/311/M. SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Walikota seluruh Indonesia.
- (2) Surat Edaran Menpan RB No: B/312/M. SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020

¹⁴ Ridwan, "Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial."

- tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada seluruh Menteri di Kabinet Indonesia Maju.
- (3) Surat Edaran Menpan RB No: B/313/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Sekretaris Kabinet.
- (4) Surat Edaran Menpan RB No: B/314/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Panglima TNI.
- (5) Surat Edaran Menpan RB No: B/315/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Kapolri.
- (6) Surat Edaran Menpan RB No: B/316/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Jaksa Agung RI.
- (7) Surat Edaran Menpan RB No: B/317/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Kepala Badan Intelijen Negara RI.
- (8) Surat Edaran Menpan RB No: B/318/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Bupati Se-Indonesia
- (9) Surat Edaran Menpan RB No: B/319/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Lembaga Pemerintah Non-Kementerian
- (10) Surat Edaran Menpan RB No: B/321/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Kesekretariatan Lembaga Non-Struktural
- (11) Surat Edaran Menpan RB No: B/322/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi yang ditujukan kepada Lembaga Penyiaran Publik
- (12) Surat Edaran Menpan RB No: B/322/M.SM.02.00/2020 tanggal 10 Juni 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional dalam rangka Mendukung Penyederhanaan Birokrasi

yang ditujukan kepada Gubernur se-Indonesia

Sejumlah surat edaran tersebut mempertegas bahwa sistem kepegawaian Indonesia pasca diberlakukannya Permenpan RB Nomor 28 Tahun 2019 dan Nomor 17 Tahun 2021 tidak lagi mengenal jabatan administratif.

Padahal, apabila kita mengacu pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, sistem kepegawaian Indonesia mengenal tiga macam jabatan administratif, antara lain:

- a. jabatan administrator;
- b. jabatan pengawas; dan
- c. jabatan pelaksana.

Pada Pasal 15 Undang-Undang ASN menyatakan bahwa ketiga jabatan tersebut mempunyai variasi tanggung jawab yang berbeda-beda, yaitu:

- a. jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

- b. Jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
- c. Jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

Selain itu, pengaturan terkait dengan jabatan administrasi juga diatur dalam Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Oleh karena itulah secara yuridis normatif, Permenpan RB Nomor Nomor 28 Tahun 2019 dan Nomor 17 Tahun 2021 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Hal itu disebabkan, norma yang tercantum dalam Permenpan RB tersebut berdampak secara tidak langsung pada penghapusan jabatan administratif yang tercantum dalam Undang-Undang ASN dan PP Manajemen PNS.

Tabel 1 Penerapan Permenpan RB Nomor 17 Tahun 2021

Pasal	Norma	Implikasi	Dampak Yuridis
4	Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Fungsional	Jabatan Administrasi hilang	Bertentangan dengan UU ASN dan PP Manajemen ASN

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Oleh karena itulah, mekanisme penghapusan jabatan administratif melalui Permenpan RB tanpa melalui Undang-Undang secara normatif bertentangan dengan Bab Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Politik Hukum Pengaturan ASN

Selain berpotensi melanggar Undang-Undang, penyetaraan jabatan administratif menjadi fungsional juga mempunyai implikasi terhadap berjalannya reformasi birokrasi. Berdasarkan data UNDP, pada hakikatnya terdapat parameter untuk mengukur pemerintahan yang baik (*good governance*), antara lain:¹⁵

- (1) *Participation*
- (2) *rule of law*
- (3) *transparancy*
- (4) *responsiveness consensus oriented*
- (5) *equity*
- (6) *effectiveness and efficiency*
- (7) *accountability, dan*
- (8) *strategic visiom*

Berdasarkan sejumlah parameter tersebut, salah satu indikator yang digunakan dalam mengukur kualitas birokrasi adalah implementasi asas efektivitas dan efisiensi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) efektivitas didefinisikan sebagai sesuatu yang memiliki pengaruh atau akibat yang ditimbulkan, manjur, membawa hasil dan merupakan keberhasilan dari suatu usaha atau tindakan.¹⁶ Sedangkan yang dimaksud Efisiensi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengacu pada ketepatan cara dalam menjalankan sesuatu (dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya) atau bisa juga berarti ketepatan.¹⁷

Berdasarkan makna efektivitas dan efisiensi tersebut dapat disimpulkan bahwa reformasi birokrasi harus memenuhi sejumlah unsur, antara lain:

1. adanya pencapaian yang sesuai dengan tujuan
2. penggunaan SDM yang tepat baik secara waktu maupun tenaga
3. biaya yang minimalis

Penerapan Permenpan RB yang menyetarakan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional tanpa adanya reduksi penghasilan (*wages*) menciptakan problematika dalam sistem kepegawaian Indonesia.

Pertama, masih belum jelasnya tujuan dari penyetaraan jabatan. Salah satu

¹⁵ Verianto Sitindjak, "Konsep Reformasi Birokrasi," *Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Jawa Barat*, 2017, 79-89

¹⁶ Sania Latifah and Supardi Supardi, "Efektivitas Pembelajaran Daring (Studi Kasus Hasil Belajar Mata Pelajaran Ekonomi Kelas X IPS SMA Nurul Yaqin Tahun 2020/2021) Sania Latifah, Supardi," *Jurnal Serambi Akademica* 9, no. 7 (2021): 1120-27

¹⁷ Shiddiq Ardhi Irawan, "Pengukuran Efisiensi Kinerja Anggaran Kementerian/Lembaga Menggunakan Data Envelopment Analysis (DEA) Measurement of Ministry/Institution Budget Performance Efficiency Using Data Envelopment Analysis (DEA)," *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)* 2, no. 1 (2020): 43-56, <https://anggaran.e-journal.id/akurasi>

persoalan yang kemudian muncul adalah gagasan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional belum didasarkan pada gagasan yang ideal. Mengacu pada Surat Edaran Menteri PAN dan RB yang ditujukan kepada semua instansi pemerintahan, dasar pertimbangan lahirnya konsep penyetaraan jabatan yang berdampak terhadap penghapusan jabatan administrasi adalah arahan Presiden Joko Widodo terkait dengan langkah-langkah strategis penyederhanaan

dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Uraian Fungsi Organisasi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dan Tugas Koordinator Jabatan Fungsional di Lingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara peran Koordinator/Sub-Koordinator dan administrator/pengawas dalam skema jabatan struktural. Perbedaan tersebut antara lain:

Tabel 1 Perbedaan Koordinator dan Administrator berdasarkan PP No.11 Tahun 2017 dan Permenpan RB No.27 Tahun 2019

Administrator	Koordinator
Pejabat administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.	Koordinator Jabatan Fungsional melaksanakan tugas koordinasi penyusunan rencana, pelaksanaan dan pengendalian, pemantauan dan evaluasi serta pelaporan pada satu Kelompok substansi pada masing-masing pengelompokan uraian fungsi

Sumber: diolah dari berbagai sumber

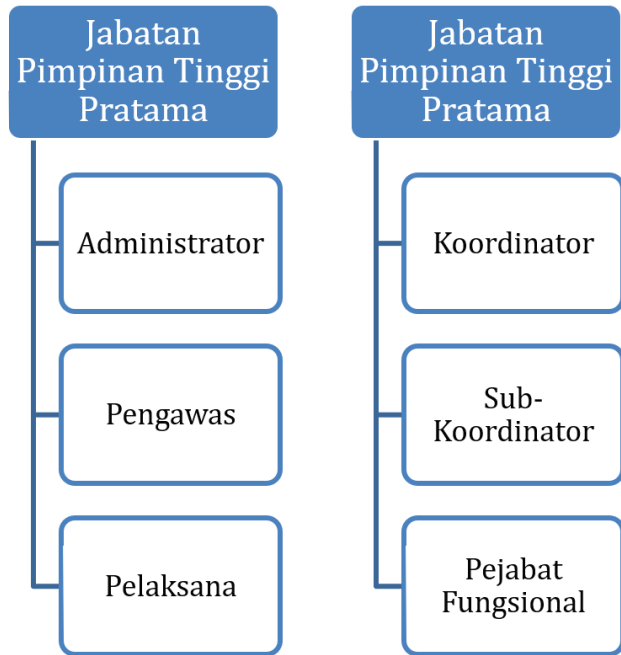
birokrasi melalui penataan kelembagaan dan pengalihan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional melalui mekanisme penyetaraan jabatan, dalam artian konsep penyetaraan yang digagas oleh Menpan RB hanya didasarkan pada arahan Presiden bukan melalui penelitian yang bersifat komprehensif.

Kedua, tidak adanya perubahan paradigma berpikir. Salah satu permasalahan dalam penyetaraan jabatan struktural menjadi jabatan fungsional adalah tidak adanya perubahan paradigma berpikir terkait implikasi serta konsekuensi dari penyetaraan jabatan tersebut. Bilamana mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

Terlihat berdasarkan tabel 1 diatas terdapat perbedaan yang cukup signifikan, antara administrator dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Koordinator dalam Permenpan RB Nomor 27 Tahun 2019. Pada jabatan administrator (eselon 3), pejabat mempunyai tanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan. Sementara itu koordinator, sepatutnya hanya menjalankan fungsi koordinasi, disisi lain tanggung jawab dibebankan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama atau Jabatan Pimpinan Tinggi Madya. Akan tetapi, dalam praktiknya hal tersebut sulit untuk diterapkan. Kondisi tersebut disebabkan, pola hierarki yang terdapat dalam

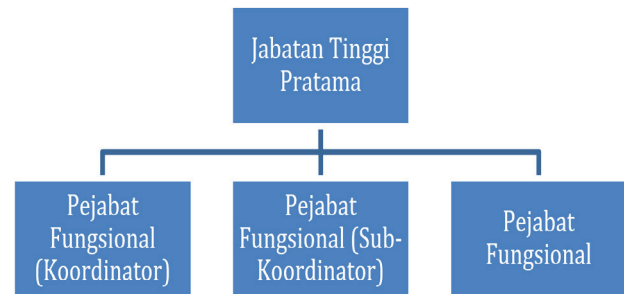
penyetaraan jabatan masih serupa dengan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, yaitu:

Grafik 1 Hierarki Jabatan



Meskipun pada hakikatnya telah terdapat pergeseran pola hierarki dalam relasi antar jabatan menjadi pola kolaboratif dan kooperatif yang bermakna tidak ada jabatan yang lebih tinggi, akan tetapi konsepsi tersebut tidak dapat terimplementasikan secara optimal. Terlihat dari grafik tersebut, pada dasarnya tidak ada perbedaan yang signifikan dalam struktur hierarki pasca dilakukannya penyetaraan jabatan dari struktural menjadi fungsional. Oleh karena itulah, perubahan paradigma bahwa koordinator bukan lagi penanggung jawab melainkan hanya menjalankan fungsi koordinasi perlu untuk ditekankan. Hierarki yang sepatutnya muncul dalam jabatan fungsional adalah hierarki horizontal, yaitu:

Grafik 2 Implikasi Struktur Kepegawaian Pasca Penyetaraan



Berdasarkan grafik 2 tersebut, maka posisi koordinator dan sub-koordinator sepatutnya sama, dalam artian tidak ada perbedaan perlakuan baik secara fasilitas ataupun penghasilan, yang membedakan hanyalah terkait pelaksanaan fungsi koordinatif semata.

Ketiga, penyetaraan tidak mengurangi fasilitas dan penghasilan, salah satu persoalan yang dikhawatirkan dalam penyetaraan jabatan struktural menjadi fungsional adalah berkurangnya penghasilan secara signifikan. Akan tetapi, wacana reduksi pendapatan ASN secara tegas dibantah oleh Menteri PAN dan RB.¹⁸ Pada akhirnya desain kepegawaian memang tidak memungkinkan untuk adanya pengurangan penghasilan bagi pegawai, bahkan penghasilan pegawai terdapat peningkatan yang cukup signifikan.

Hal itu disebabkan, adanya ketentuan pada Pasal 10 Permenpan RB Nomor 20 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa pemetaan dan penghitungan penghasilan pejabat yang berdampak adanya kewajiban untuk membandingkan antara penghasilan pada saat sebelum dan sesudah penyetaraan dari Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Meskipun secara implisit tidak ada larangan, akan tetapi ketentuan

¹⁸ <https://bisnis.tempo.co/read/1477332/program-peralihan-ke-jabatan-fungsional-tak-mengurangi-penghasilan-pns> diakses pada tanggal 18 Juni 2022

tersebut kemudian menjadi dasar adanya pertimbangan penghasilan dalam penentuan jabatan.

Namun, dibatasinya penentuan jabatan tidak boleh mengurangi penghasilan justru menciptakan kompleksitas dalam penentuan jabatan. Hal itu disebabkan, di sejumlah

Pada hakikatnya, penyetaraan jabatan memberikan kesempatan kepada kelompok tersebut untuk memperoleh posisi yang lebih baik. Akan tetapi, konsepsi tersebut menimbulkan persoalan terkait format hierarki, penataan pejabat serta pembagian penghasilan.

Tabel Proporsi Pelaksanaan Penyetaraan Jabatan (Simulasi Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2021)

Pangkat/ Golongan (Asumsi)	Sebelum Penyetaraan			Setelah Penyetaraan		
	Jabatan Struktural	Kelas Jabatan	Penghasilan	Jabatan Fungsional	Kelas Jabatan	Penghasilan
IIIc	Pengawas	9	5.079.200	Analisis Hukum Muda (Sub-Koordinator)	9	5.079.200
IVa	Pelaksana	7	3.915.950	Analisis Hukum Madya	11	8.757.600

Sumber : diolah dari berbagai sumber

instansi banyak pelaksana (staff/eselon V) yang mempunyai pangkat/golongan tinggi akan tetapi belum memperoleh jabatan administratif, disisi lain sebaliknya banyak pejabat yang pangkat/golongannya masih rendah akan tetapi sudah memperoleh jabatan administratif. Fenomena itu disebabkan masih belum optimalnya fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara sebagai media reformasi birokrasi untuk memastikan pengangkatan pejabat struktural harus melalui mekanisme *merit system*. Pada akhirnya, banyak sosok yang berkualitas dan mumpuni karena tidak memperoleh atensi dari pimpinan, membuat sosok itu relatif tetap berada pada posisi pelaksana.

Terlihat berdasarkan tabel di atas, penyetaraan jabatan dari pengawas menjadi analisis dengan tetap memberikan jabatan semu yaitu sub-koordinator serta fasilitas setara jabatan pengawas menciptakan persoalan terkait hierarki dalam struktur kepegawaian. Menjadi sesuatu yang irasional manakala penghasilan sub-koordinator lebih rendah daripada pegawai yang berada di bawah koordinasinya, disisi lain juga menciptakan problematika manakala pegawai dengan jabatan fungsional lebih tinggi memperoleh perintah dari pegawai dengan jabatan fungsional yang lebih rendah.

Skema penyetaraan jabatan dari struktural menjadi fungsional pada akhirnya mencipta

kebingungan di sejumlah instansi. Selain itu, cita hukum untuk menciptakan birokrasi yang efisien yaitu mengurangi belanja pegawai sebagai amanat reformasi birokrasi justru yang terjadi sebaliknya. Biaya belanja pegawai meningkat secara signifikan pasca dilakukannya penyetaraan.

4. Rekonstruksi Politik Hukum Reformasi Birokrasi

Penyetaraan jabatan administratif ke fungsional sebagai solusi justru menghadirkan birokrasi yang tidak efektif dan efisien. Oleh karena itulah, penulis berpandangan gagasan tersebut merupakan ide yang prematur dan justru mendestruksi konsep reformasi birokrasi yang tercantum dalam Undang-Undang ASN. Problematika yang muncul dalam pelaksanaan reformasi birokrasi pada hakikatnya adalah tidak diberlakukannya konsep *merit system* secara optimal. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN merupakan solusi ideal dalam mengatasi persoalan terkait *merit system* dalam penentuan jabatan di lingkungan instansi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah, yaitu dengan optimalisasi peran KASN dalam penentuan jabatan.

Jabatan struktural dan fungsional pada dasarnya keduanya masih diperlukan, akan tetapi perlu untuk didesain ulang terkait beberapa hal, antara lain:

1. Jabatan struktural baik itu administrator, pengawas ataupun pelaksana benar-benar di pilih melalui mekanisme yang didasarkan pada *merit system*. KASN sebagai lembaga yang berperan dalam Undang-Undang ASN pada hakikatnya mempunyai sejumlah fungsi, antara lain:

- a. menjamin terwujudnya Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN;
- b. mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- d. mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;
- e. menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat; dan
- f. mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Terlihat berdasarkan sejumlah fungsi tersebut, pelaksanaan sistem merit menjadi tanggung jawab KASN. Akan tetapi, dalam praktiknya KASN tidak berfungsi secara optimal. Hal itu disebabkan KASN pada Pasal 30 Undang-Undang ASN hanya diposisikan sebagai pengawas pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Hal ini menyebabkan konsep sistem merit tidak dapat berjalan optimal, karena pengisian jabatan masih tetap didasarkan pada faktor kedekatan dan personal bukan kualitas maupun kompetensi. Oleh karena itulah, diperlukan sejumlah perubahan dalam Undang-Undang ASN untuk menegaskan fungsi KASN sebagai pelaksana sistem

merit, yaitu otoritas yang berwenang untuk menentukan pejabat yang menduduki posisi JPT, Administrator, Pengawas ataupun Pelaksana.

2. Efisiensi Birokrasi, pada hakikatnya birokrasi Indonesia tidak mengalami defisit pegawai, persoalan yang terjadi adalah terkait pemerataan. Berdasarkan data Badan Kepegawaian Negara (BKN) terdapat 4.168.118 Pegawai Negeri Sipil (PNS) berstatus aktif per 31 Desember 2020. Dari Jumlah tersebut 27.550 (19%) pegawai yang bekerja di instansi pusat dan 119.974 (81%) pegawai bekerja di instansi daerah. Menurut lokasi penyebarannya, sekitar 33 persen atau sebanyak 1,4 juta PNS berdominasi di Pulau Jawa, dalam artian Pulau Jawa mendominasi dibandingkan pulau-pulau lainnya.¹⁹ Oleh karena itulah, pemerataan perlu dilakukan, hal ini dapat dilakukan dengan melakukan pendataan ulang dan merelokasi pegawai di instansi yang telah mengalami *over capacity* atau jumlah pegawai yang terlalu banyak.
3. Sistem kerja *work from anywhere*, salah satu persoalan yang dikeluhkan oleh birokrasi Indonesia adalah sistem kerja yang dibatasi oleh waktu. Padahal pelayanan publik selayaknya harus tetap berfungsi kapanpun. Hal ini dapat diterapkan apabila reformasi birokrasi menerapkan sistem *work from anywhere* dengan kombinasi *e-government*. Pegawai tidak perlu lagi harus masuk ke kantor pada jam kerja yaitu Pukul 07.30-16.00, akan tetapi Pegawai dapat bekerja dimanapun sepanjang ada jaringan internet. Untuk

mempermudah koordinasi, dapat dibuat kantor satelit, yang berada di lokasi-lokasi tertentu, dimana setiap pegawai dapat menggunakannya tanpa harus bekerja di kantor. Selain lebih efisien, konsep ini juga akan berkontribusi untuk mengurangi kemacetan di ibu kota Jakarta. Hal itu disebabkan, pegawai di Bogor, Bekasi, Depok maupun Tangerang dapat mengerjakan tugasnya melalui kantor satelit di kota masing-masing.

4. Penataan penghasilan dilakukan bukan lagi berdasarkan sektoral. Reformasi birokrasi yang terjadi saat ini cenderung sektoral, tunjangan kinerja sebagai parameter reformasi birokrasi cenderung sektoral dan regional, Pemerintah Daerah dengan penghasilan tertinggi adalah Pemprov DKI Jakarta, sementara itu Kementerian dengan tunjangan tertinggi adalah Kementerian Keuangan. Hal itu disebabkan tunjangan kinerja mengikuti kementerian atau APBD bukan jabatan yang melekat. Hal ini pada dasarnya memunculkan kecemburuan antar instansi, karena beban kerja yang sama akan tetapi penghasilan berbeda. Oleh karena itulah, perlu untuk dibentuk badan baru yang berwenang menangani persoalan gaji. Badan tersebut bisa bernama Badan Otoritas Tunjangan Kinerja yang menangani persoalan terkait tunjangan kinerja semua jabatan baik di instansi pusat maupun daerah. Pembentukan badan ini penting untuk memastikan tidak ada pegawai dengan beban kerja yang sama akan tetapi memperoleh penghasilan yang berbeda.

¹⁹ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/07/06/pulau-jawa-mendominasi-jumlah-pns> diakses pada tanggal 18 Juni 2022

Sejumlah politik hukum tersebut pada hakikatnya akan menyelesaikan sejumlah persoalan terkait birokrasi, antara lain adanya pencapaian yang sesuai dengan tujuan, penggunaan SDM yang tepat baik secara waktu maupun tenaga serta biaya yang minimalis dan menjunjung asas keadilan.

D. Penutup

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan salah satu hal yang vital dalam negara demokrasi. Hal itu disebabkan, birokrasi merupakan gerbang utama pelayanan publik, dalam artian kualitas negara dapat dinilai dari sejauh mana kualitas birokasinya. Reformasi birokrasi yang dilakukan melalui Permenpan RB dengan penyetaraan jabatan struktural menjadi fungsional menciptakan problematika dalam sistem hukum Indonesia. Secara formil, pemberlakuan Permenpan Nomor 17 tahun 2021 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2017. Selain itu, materi Permenpan RB Nomor 17 Tahun 2021 juga tidak dilakukan penelitian terlebih dahulu, hal ini memunculkan banyak permasalahan di lapangan dan hal tersebut tidak sejalan dengan cita reformasi birokrasi yaitu menghadirkan birokrasi yang efektif dan efisien.

Penyetaraan jabatan justru menciptakan kebingungan bagi pegawai. Hal itu disebabkan perubahan jabatan struktural menjadi fungsional hanya mengalami perubahan nama yaitu dari administrator dan pengawas menjadi koordinator dan sub-koordinator. Sistem ini pada akhirnya menciptakan kompleksitas terkait mana pejabat yang lebih tinggi dan lebih rendah. Hal itu disebabkan, banyak pegawai dengan pangkat/

golongan lebih rendah menduduki jabatan administrator/pelaksana, disisi lain pegawai dengan pangkat/golongan lebih tinggi hanya bertindak sebagai pelaksana.

Berdasarkan sejumlah hal tersebutlah, penulis menyarankan sejumlah politik hukum untuk memperbaiki sistem merit dalam sistem kepegawaian Indonesia. Hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan optimalisasi serta perubahan pada sejumlah pasal dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Pertama, optimalisasi fungsi KASN bukan semata-mata sebagai pengawas akan tetapi sebagai pemegang kendali penuh dalam sistem merit. Hal ini dapat dilakukan dengan perubahan pada Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. *Kedua*, efisiensi birokrasi dengan menutup sementara waktu penerimaan ASN, dan melakukan pemerataan relokasi ASN yang saat ini terkonsentrasi di Pulau Jawa. *Ketiga*, menerapkan sistem kerja *work from anywhere*, hal ini selain mampu mengatasi persoalan durasi jam kerja juga mampu mengurangi tingkat kemacetan di sejumlah wilayah ibu kota. Penerapan kerja *work from anywhere* dapat dilakukan melalui penerbitan Peraturan Pemerintah. *Keempat*, pembentukan badan otoritas tunjangan kinerja ASN untuk memastikan pemerataan penghasilan bagi seluruh ASN di Indonesia. Pembentukan badan otorita berdasarkan Pasal 81 Undang-Undang ASN dapat dilakukan melalui Peraturan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017).

Thohari, Ahmad Ahsin, and Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Almashat, Abdulmonem, and Salwa Thabet, "State Survival Bureaucracy (SSB): State Sustainability after Arab Revolutions," *Review of Economics and Political Science* 4, no. 2 (2019), <https://doi.org/10.1108/rep-09-2018-0001>.

Astariyani, Ni Luh Gede, and Bagus Hermanto, "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung," *Legislasi Indonesia* 16, no. 4 (2019), <https://doi.org/10.1017/S1876404512001145>.

Dick, Howard, and Jeremy Mulholland, "The Politics of Corruption in Indonesia," *Georgetown Journal of International Affairs* 17, no. 1 (2016), <https://doi.org/10.1353/gia.2016.0012>.

Faedlulloh, Dodi, and Noverman Duadji, "Birokrasi Dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Era Post-Truth," *Jurnal Borneo Administrator* 15, no. 3 (2019), <https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>.

Irawan, Shiddiq Ardhi, "Pengukuran Efisiensi Kinerja Anggaran Kementerian/Lembaga Menggunakan Data Envelopment Analysis (DEA) Measurement of Ministry/Institution Budget Performance Efficiency Using Data Envelopment Analysis (DEA)," *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)* 2, no. 1 (2020), <https://anggaran.e-journal.id/akurasi>.

Latifah, Sania, and Supardi Supardi, "Efektivitas Pembelajaran Daring (Studi Kasus Hasil Belajar Mata Pelajaran Ekonomi Kelas X IPS SMA Nurul Yaqin Tahun 2020/2021)," *Jurnal Serambi Akademica* 9, no. 7 (2021).

Ridwan, Ridwan, "Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2022), <https://doi.org/10.31078/jk1845>.

Sitindjak, Verianto, "Konsep Reformasi Birokrasi," *Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Jawa Barat*, 2017.

Vigoda-Gadot, Eran, Shlomo Mizrahi, Rotem Miller-Mor, and Eyal Tevet, "The Bureaucracy-Democracy Tango: A Dual-Source Empirical Revalidation by Structural Equation Modelling in the Israeli Public Sector," *Policy and Politics* 36, no. 3 (2008), <https://doi.org/10.1332/030557308X307621>.

Wahyono, Padmo, "Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan," *Forum Keadilan*, no. 29 (1991).

Internet

Iqbal Muhtarom, "<https://bisnis.tempo.co/read/1477332/program-peralihan-ke-jabatan-fungsional-tak-mengurangi-penghasilan-pns> (diakses 18 Juni 2022).

Badan Kepegawaian Negara, "<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/07/06/pulau-jawa-mendominasi-jumlah-pns> (diakses 18 Juni 2022)

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Permenpan RB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional

Peraturan Menteri Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional