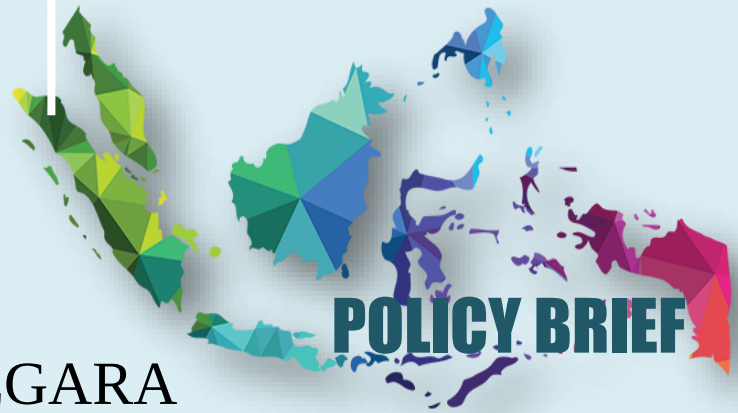




**MANAJEMEN KARIER
BAGI PEJABAT STRUKTURAL
PASCA PENYETARAAN
JABATAN ADMINISTRASI
KE FUNGSIONAL
DALAM RANGKA
PENYEDERHANAAN BIROKRASI**



Kebijakan penyederhanaan birokrasi pertama kali disampaikan dalam pidato pelantikan Presiden Ir. Joko Widodo pada 20 Oktober 2019 yaitu:

“... Keempat, penyederhanaan birokrasi harus terus kita lakukan besar-besaran. Investasi untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan. Prosedur yang panjang harus dipotong. Birokrasi yang panjang harus kita pangkas. Eselonisasi harus disederhanakan. Eselon I, Eselon II, Eselon III, Eselon IV, apa tidak kebanyakan? Saya minta untuk disederhanakan menjadi 2 level saja, diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian, menghargai kompetensi...”

Penyederhanaan ini kemudian diterjemahkan secara teknis melalui PERMENPAN No. 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional. Ini satu-satunya payung hukum tertinggi yang saat ini yang secara eksplisit menyampaikan tujuan penyederhanaan birokrasi. Dalam ayat a klausul menimbang, disebutkan:

“bahwa untuk menciptakan birokrasi yang lebih dinamis dan profesional sebagai upaya peningkatan efektifitas dan efisiensi untuk mendukung kinerja pelayanan pemerintah kepada publik, perlu dilakukan penyederhanaan birokrasi melalui penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional”.

Peraturan ini tidak secara rinci menyebutkan apa saja ukuran keberhasilan efektifitas dan efisiensi yang dimaksud. Akibatnya pelaksanaannya pidato presiden kemudian diterjemahkan secara berbeda-beda dan menimbulkan kebingungan dalam tahap pelaksanaan. Kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi, yang ditargetkan selesai 30 juni 2020 sebagaimana diamanahkan PERMENPAN RB No. 28 Tahun 2019 hingga waktu yang ditentukan tidak dapat diselesaikan bahkan untuk instansi pemerintah daerah hingga akhir 2020 belum satu pun yang melaksanakannya.

MANAJEMEN KARIER DAN PEMANGKASAN BIROKRASI

Karier adalah adalah rangkaian pekerjaan atau jabatan yang dimiliki pegawai mulai dari sejak ditetapkan sebagai pegawai hingga pensiun. Berdasarkan UU Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, seorang PNS dalam mengembangkan kariernya diberikan tiga pilihan jabatan yaitu jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrasi dan jabatan fungsional. Penempatan dalam jabatan ini ditentukan oleh faktor kualifikasi, kompetensi, kinerja dan kebutuhan organisasi. Lebih lanjut Pasal 162 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Pegawai Negeri Sipil, menyatakan Pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, mutasi, dan promosi merupakan manajemen karier PNS yang harus dilakukan dengan menerapkan prinsip Sistem Merit. Untuk penyelenggaraan manajemen karier PNS bertujuan untuk:

1. Memberikan kejelasan dan kepastian karier kepada PNS;
2. Menyeimbangkan antara pengembangan karier PNS dan kebutuhan instansi;
3. Meningkatkan kompetensi dan kinerja PNS; dan
4. Mendorong peningkatan profesionalitas PNS.

Pemangkasan birokrasi pada Instansi Kementerian/Lembaga dilakukan pertama kali oleh KEMENPAN RB pada tanggal 11 Februari 2020. Pemangkasan ini ditandai dengan pengalihan 141 pejabat administrator dan pengawas ke jabatan fungsional. Proses ini ditandai dengan evaluasi kelembagaan yang bertujuan untuk menyederhanakan struktur yang ada, sehingga pengisian jabatan dilakukan berdasarkan struktur yang baru.

Hingga November 2020, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN dan RB) menyebutkan penyederhanaan birokrasi telah dilaksanakan di 25 kementerian, 23 lembaga pemerintah non kementerian, 16 Sekretariat Jenderal atau Sekretariat Lembaga non struktural.

Penyederhanaan birokrasi sebagai bagian dari upaya percepatan birokrasi diawali dengan penataan kelembagaan memang mudah dilakukan. Namun langkah ini menimbulkan dampak terhadap penataan manajemen SDM dan tata kelola pemerintahan. Pemangkasan struktur yang mencapai $\pm 90\%$ ini kemudian melahirkan sejumlah pertanyaan-pertanyaan tentang tingkat nilai perolehan efektivitas dan efisiensi yang dicapai, termasuk dalam mewujudkan manajemen karier yang lebih baik.

Dampak penyederhanaan terhadap manajemen ASN termasuk didalamnya manajemen karier, diprediksi sejak awal akan muncul. Untuk itu Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Pegawai Negeri Sipil pada ayat 1 pasal 350B menyebutkan:

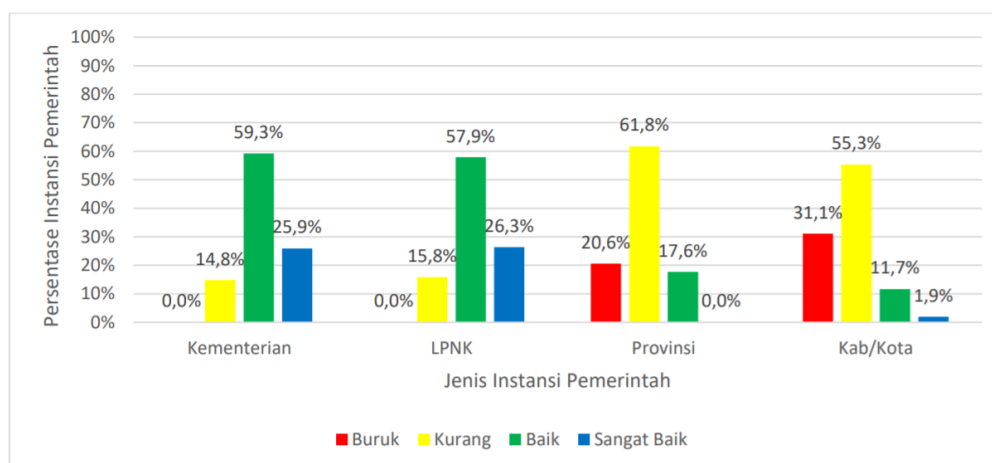
“Dalam hal terjadi perubahan kebijakan pemerintah mengenai penataan birokrasi yang berdampak terhadap perubahan pengaturan manajemen aparatur sipil negara pada instansi pemerintah maka Presiden dapat menerbitkan Peraturan Presiden.”

Hasil kajian menunjukkan penyederhanaan birokrasi diterjemahkan sebagai upaya penghapusan dan pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional. Proses pengalihan ini, menggunakan pendekatan atau metode sebagaimana yang diatur dalam Permenpan RB Nomor 28 tahun 2019 tentang Penyetaraan jabatan Administrasi kedalam Jabatan Fungsional. Dimana instansi kementerian/lembaga sebelum melaksanakan penyederhanaan wajib memasukkan usulannya serta mendapatkan persetujuan KEMENPAN RB.

Pelaksanaan kebijakan ini tidak dapat berjalan dengan mulus karena sebelum penyederhanaan, instansi pemerintah terutama di pemerintah daerah belum menerapkan prinsip merit dengan baik sehingga pemangkasan memberi dampak yang tidak terhadap kelangsungan manajemen karier yang baik.

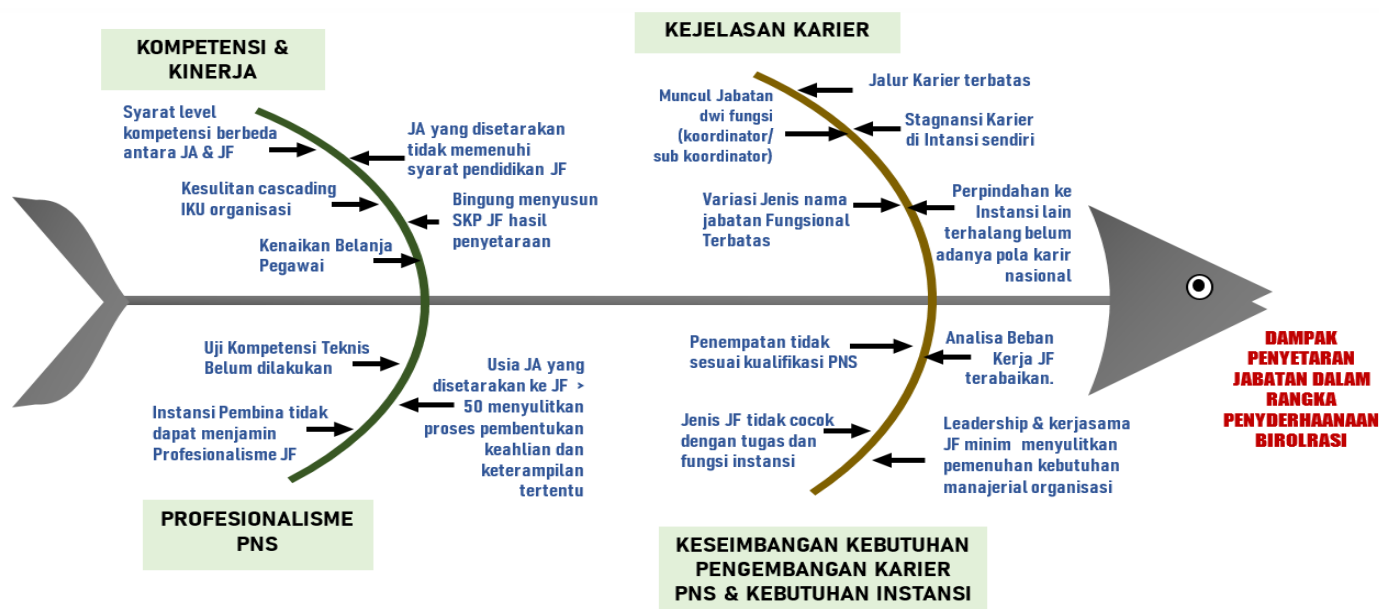
Instansi kementerian/lembaga yang sejak diterapkannya UU ASN telah melakukan penataan SDM dan mengembangkan sistem merit secara baik, akan dengan mudah beradaptasi dengan model birokrasi pasca penyederhanaan. Namun di instansi pemerintah daerah yang penataan SDMnya berjalan sangat lamban, proses penyederhanaan melalui opsi penyetaraan jabatan struktural ke fungsional tidak dapat dilakukan secara mendadak. Minimal sebelum penyetaraan diperlukan penataan awal berupa *replacement* bagi pejabat struktural, agar prinsip *the right man in the right job* telah terjadi. Kondisi pelaksanaan sistem merit yang berbeda di setiap instansi pemerintah daerah dapat kita ketahui dari hasil penilaian sistem merit dalam manajemen ASN yang dirilis Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tahun 2019.

Grafik
Pemetaan Penilaian Sistem Merit
Berdasarkan Jenis Instansi Pemerintah Tahun 2019



Sumber: Komisi ASN Tahun 2019

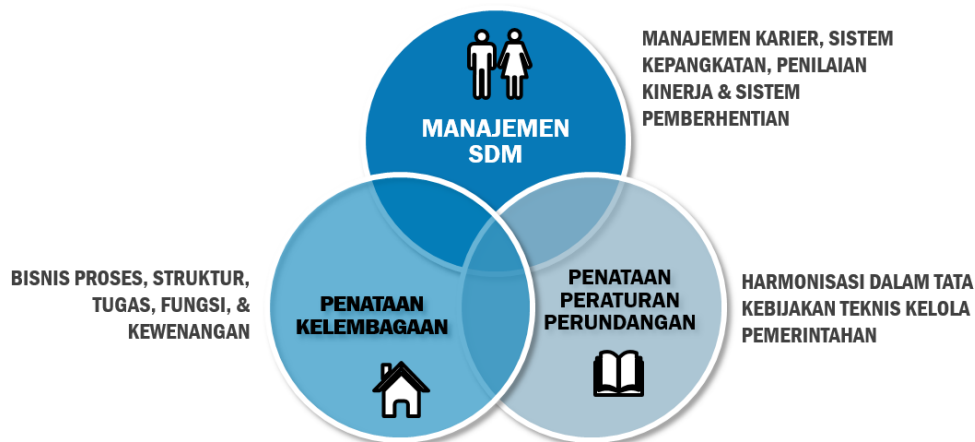
Adapun dampak yang berhasil diidentifikasi dari kajian Puslatbang KMP tahun 2020 ini dapat dilihat pada gambar berikut ini:



KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN:

Perencanaan pengembangan karier dalam konteks penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi saat ini belum tersedia sebagaimana yang diamanahkan dalam peraturan perundang-undangan. Potret pencapaian 4 (empat) tujuan manajemen karier menunjukkan kebijakan ini tidak hanya berdampak pada pengaturan manajemen ASN saja, namun juga berdampak pada penataan area tata kelola lainnya dan ini belum dianalisa secara menyeluruh. Secara jangka panjang kebijakan ini sangat strategis dalam mendorong fleksibilitas dan kecepatan birokrasi (*agile bureaucracy*) merespon perubahan lingkungan. Namun pemerintah harus mampu terlebih dahulu secara bertahap mengatasi dampak disrupsi yang ditimbulkan oleh kebijakan ini.

AREA YANG HARUS DITATA SECARA BERSAMAAN DALAM KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN BIROKRASI



Perbedaan capaian pelaksanaan kebijakan di berbagai instansi pemerintah sebaiknya disikapi dengan cara yang berbeda yang disesuaikan dengan besaran dampak yang telah dirasakan. Agar manajemen karier dapat berjalan sesuai dengan empat tujuan yang diinginkan berdasarkan PP 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dalam kerangka penyederhanaan birokrasi maka rekomendasi yang dapat disarankan adalah:

1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMNPAN RB) diharapkan dapat:

- Melaksanakan penyamaan persepsi tentang besaran dan jenis jabatan yang disederhanakan dengan KEMENDAGRI. Ini dilakukan mengingat evaluasi kelembagaan pemerintah daerah yang menjadi tahap awal penyederhanaan menjadi wilayah pembinaan KEMENDAGRI. Tujuan penyamaan persepsi dalam Penataan Peraturan Kelembagaan Organisasi Daerah adalah untuk mengatasi gap yang muncul akibat pengaturan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan PP 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang mengamankan jenis kelembagaan OPD dalam tiga tipologi.

- Mendorong dan menetapkan kebijakan percepatan penerapan sistem merit dalam manajemen ASN di seluruh instansi pemerintah. Penerapan tersebut menyangkut perbaikan 8 aspek yaitu:
 1. Perencanaan kebutuhan;
 2. Pengadaan;
 3. Pengembangan Karier
 4. Promosi Mutasi;
 5. Manajemen Kinerja;
 6. Penggajian, penghargaan dan disiplin;
 7. Perlindungan dan pelayanan; dan
 8. Sistem Informasi
- Menyusun dan menetapkan pedoman penyusunan pola karier instansional dan nasional pasca penyederhanaan birokrasi.
- Menyusun data base peta jabatan nasional yang terupdate secara berkala dan dapat diakses oleh seluruh PNS. Hal ini dilakukan untuk memberi ruang berkarier yang lebih luas bagi pejabat fungsional yang mengalami stagnansi karier akibat terisnya peta jabatan fungsional yang lebih tinggi di instansinya. Data base tersebut membuka peluang dan memberi kesempatan bagi pejabat fungsional untuk pindah ke instansi lain yang peta jabatannya masih kosong.
- Menyusun skema keterlibatan instansi pembina jabatan fungsional dalam melaksanakan uji kompetensi bagi PNS yang dalam setahun tidak mampu memperoleh nilai SKP bernilai minimal baik, dengan tujuan mengevaluasi ketepatan penempatan pejabat struktural dalam jabatan fungsional.
- Menetapkan kebijakan larangan pelaksanaan promosi, demosi, atau *replacement* lainnya bagi instansi pemerintah yang belum menyelesaikan kebijakan penyederhanaan birokrasi guna menghindari tidak terpenuhinya lama masa jabatan syarat penyetaraan.

2. Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) diharapkan dapat:

- Menetapkan kebijakan moratorium pemindahan dan pengangkatan pejabat struktural di instansi pemerintah daerah yang belum menuntaskan perpindahan jabatan struktural ke fungsional dalam rangka pelaksanaan penyederhanaan birokrasi. Kebijakan ini mengikuti keberhasilan moratorium yang dilakukannya KEMENDAGRI pada saat penataan kelembagaan daerah berdasarkan PP No. 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah.
- Menyusun analisa kebutuhan harmonisasi, penataan dan penyusunan peraturan perundang-undangan guna mengatasi dampak penyederhanaan birokrasi. Sebagai contoh, penyesuaian syarat PPTK yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelola keuangan daerah yang mewajibkan PPTK pegawai adalah ASN yang menduduki jabatan struktural.
- Menetapkan jabatan-jabatan struktural yang dapat dialihkan dalam jabatan fungsional yang disertai dengan uji kompetensi guna menjamin kesesuaian antara kualifikasi dan kompetensi dengan syarat jabatan.

3. Instansi pembina jabatan fungsional diharapkan dapat:

- Melakukan pendataan jabatan administrasi yang mengalami penyetaraan dalam jabatan fungsional yang dibina.
- Menyusun sistem informasi berbasis IT yang berisikan portofolio, kualifikasi, kompetensi dan penilaian kinerja jabatan fungsional yang dibina.
- Menyusun mekanisme uji kompetensi dan pembinaan pengembangan kompetensi bagi fungsional hasil penyetaraan guna menjamin mutu kompetensi fungsional sesuai amanah PP No. 11 Tahun 2017.

4. Lembaga Administrasi Negara (LAN) diharapkan dapat:

- Melakukan penyesuaian kebijakan pelatihan kepemimpinan sehingga lebih fleksibel dalam mengurangi kesenjangan kompetensi kepemimpinan yang dimiliki pejabat fungsional. Model pelatihan kepemimpinan yang baru ini dapat mempertimbangkan pemberian pelatihan bagi pejabat fungsional yang diberikan tugas tambahan memimpin tim kerja fungsional. Meski kedua jabatan ini bukan jabatan struktural, namun dalam prakteknya keduanya melaksanakan fungsi kepemimpinan nonstruktural.
- Melakukan penyusunan analisa kebutuhan dan model pengembangan kompetensi nasional untuk menutupi kesenjangan kompetensi akibat penyederhanaan birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- BAPPENAS DAN UNDP. 2008. **Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007**. Jakarta: BRIDGE (Building and Reinventing Decentralised Governance).
- Berthanila, Rethorika (2019). **Impelementasi Pengembangan Karier ASN di Era Otonomi Daerah**. Sawala: Jurnal Administrasi Negara
- Dessler, Gery (1984). **Manajemen Persoalia Edisi III**. PT. Gelora Aksara Pratama: Penerbit Erlangga
- Felecia, Linda. dkk (2016). **Analisis Pengembangan Karier PNS Berdasarkan UU No.5 tahun 2014 tentang ASN di BKD Provinsi Jawa Tengah**. Semarang: Universitas Diponegoro
- Isna, **Devi** Hayati (2014). **Perencanaan Sumber Daya Manusia Aparatur: Studi Deskriptif tentang Perencanaan SDM Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kediri**. Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Universitas Airlangga
- Jones, Melissa. 2017. **Delaying: is it right for your business?**. <https://www.breathehr.com/en-gb/blog/topic/business-process/delaying-is-it-right-for-your-business>
- Jones, L.R, 2010. **Restructuring Public Organizations in Response to Global Economic and Financial Stress. International Public Management Review**, Volume 11: Issue 1 - 2010

- KASN. 2020. **Evaluasi Pelaksanaan Undang-undang ASN.** <https://www.kasn.go.id/details/item/531-evaluasi-pelaksanaan-uu-asn>) diakses pada tanggal 9 Mei 2020 pada pukul 09.00 WITA.
- Kettley, P. 1990. ***Is Flatter Better : Delaying The Management Hierarchy. The Institute for Employment Studies***
- Kubheka, I, Kholopane, P and Mbohwa, C. 2013. ***The Effects of Flattening Hierarchies on Employee Performance in Organizations : A Study of a South African Retail Group. International Conference on Law, Entrepreneurship and Industrial Engineering.***
- Koirewa, Yopi dan Sri Gantini (2014). **Modul Diklat Analisis Kepegawaian Pengembangan Karier PNS.** Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara
- Mathis, R.L. & J.H Jackson. ***Human Resource Management: Manajemen Sumber Daya Manusia.*** Terjemahan Dian Angelia, Jakarta: Salemba Empat
- Milss, Timothy R. 2019. ***Organisational Flattening and the implications for internal stakeholders and communication : a systematic literature review.*** University of Canterbury
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 tahun 2019 tentang **Penyederhanaan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional**
- Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II (2018). **Pengembangan Manajemen Talenta PNS di Instansi Daerah.** Lembaga Administrasi Negara
- Puspitapuri, Wulan Tanpa Tahun. **PNS: Pola Karier Sesuai Perspektif UU ASN Nomor 5 Tahun 2014.** Asosiasi Analisis Kebijakan Indonesia
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2027 tentang **Manajemen Pegawai Negeri Sipil**
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2020 tentang **Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil**
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 tahun 2018 tentang **Road Map Reformasi Birokrasi tahun 2020-2024**
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 3 tahun 2020 tentang **Manajemen Talenta ASN**
- Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2018 tentang **Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil**
- Rohida, Leni, Yayan Nuryanto dan Sarip (2018). **Implementasi Pengalihan Jabatan Struktural ke Jabatan Fungsional Melalui Inpassing/Penyesuaian (Studi Kasus di Universitas Padjajaran).** Jurnal Civil Service Vol. 12, No. 1, Juni 2018
- Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan. **Delaying.** <https://setjen.kemenkeu.go.id/in/page/delaying>