



# **KAJIAN PERENCANAAN PENGEMBANGAN KARIR PNS; (STUDI KASUS PENYETARAAN JABATAN STRUKTURAL - FUNGSIONAL DALAM RANGKA PENYEDERHANAAN BIROKRASI)**

**Pengarah:**

Dr. Adi Suryanto, M.Si  
Dr. Tri Widodo Wahyu Utomo, SH, MA

**Penanggung Jawab:**

Dr. Andi Taufik, M.Si

Anita, S.Sos, M.Si

**Penulis:**

Anita  
Nur Khasanah Latief  
Milawaty  
Ahmad Sukarno  
Muskamal  
Ayun Sri Damayanti  
Zaenal Z  
Syakib Arsalam  
Satria Eka Tri Laksana  
Muhammad Iqbal

**Editor:**

Andi Taufik  
Sudarmi Narwis

**Layout:**

Dewi Ratna  
Muhammad Iqbal

**Desain sampul dan Tata Letak:**

Muhammad Iqbal  
Nur Khasanah Latief  
Anita  
Erman Fachruddin

**Penerbit:**

Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan (Puslatbang KMP)

**Redaksi:**

Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan (Puslatbang KMP)  
Lembaga Administrasi Negara  
Jl. Raya Baruga No. 48 Antang, Makassar  
Telp. (0411) 490101  
Website: makassar.lan.go.id

Cetakan Pertama, Desember 2020 Hak Cipta pada © Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan (Puslatbang KMP) – LAN  
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.



## SAMBUTAN



Puji syukur ke hadirat Allah Yang Maha Esa atas izin dan kuasaNya sehingga kajian “Perencanaan Pengembangan Karier PNS (Studi Kasus Penyetaraan Jabatan Jabatan Struktural – Fungsional dalam Rangka Penyederhanaan Birokrasi)” dapat diselesaikan. Hasil kajian ini mengambil latar belakang adanya kebijakan penyederhanaan birokrasi yang merupakan bagian dari percepatan reformasi birokrasi. Tujuan kebijakan ini adalah untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang efisien dan efektif birokrasi, dan menjamin birokrasi dapat bergerak lincah dalam menyikapi perubahan lingkungan

strategis yang semakin dinamis, sukar diperkirakan dan membutuhkan banyak inovasi. Kebijakan ini pertama kali disampaikan dalam pidato Pelantikan Pelantikan periode kedua Presiden Ir. Joko Widodo dan menjadi program prioritas nasional.

Proses penyederhanaan birokrasi menyebabkan terjadinya penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional dimana jabatan ini menghargai keahlian dan kompetensi PNS. Pelaksananya proses penyetaraan jabatan mengakibatkan perubahan dalam manajemen kepegawaian yang membutuhkan pendekatan baru dalam menyikapinya tanpa harus merubah pondasi merit sistem yang ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Manajemen ASN.

Lembaga Administrasi Negara yang ditugaskan oleh UU No. 5 nTahun 2014 untuk mengkaji Manajemen ASN melalui Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan (PUSLATBANG KMP), berkewajiban untuk turut memberikan rekomendasi dalam rangka penguatan sistem merit dan reformasi birokrasi dalam bentuk pengkajian.

Kajian ini berisikan potret dampak penyederhanaan terhadap terhadap pencapaian empat tujuan manajemen karier yaitu dalam memberikan kejelasan dan kepastian karier, menyeimbangkan kebutuhan PNS dengan kebutuhan Instansi, meningkatkan kompetensi dan kinerja PNS dan meningkatkan profesionalisme PNS.

Adapun rekomendasi yang dihasilkan berisikan desain perencanaan pengembangan karier PNS setelah mendapatkan penyetaraan yang meliputi ruang lingkup PNS yang akan dikembangkan, pola karier, pengembangan kompetensi yang dibutuhkan, Prosedur penyetaraan jabatan bagi Instansi Pemerintah yang belum melakukan penyetaraan, dan Evaluasi serta penempatan kembali bagi PNS yang tidak memenuhi kinerja dan kompetensi yang diharapkan berdasarkan hasil pemetaan manajemen talenta.

Dengan demikian kajian yang dilakukan oleh Puslatbang KMP LAN ini adalah upaya menjamin merit sistem berjalan dengan baik mampu mewujudkan *world class government* yang diharapkan diwujudkan di tahun 2025 sesuai dengan *Road Map* Reformasi Birokrasi.

Jakarta, Desember 2020  
Kepala  
Lembaga Administrasi Negara

**Dr. Adi Suryanto, M.Si**

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT, dengan limpahan rahmat dan karuniaNya, “Kajian Perencanaan Pengembangan Karier PNS (Studi Kasus Penyetaraan Jabatan Struktural – Fungsional dalam rangka Penyederhanaan Birokrasi)” dapat terlaksana ditengah dinamika yang terjadi pada tahun 2020 ini. Kebijakan penyederhanaan birokrasi muncul pertama kali dalam pidato Pelantikan Presiden pada akhir tahun 2019 dengan tujuan mewujudkan tata kelola birokrasi yang semakin efektif dan efisien melalui penghargaan terhadap keahlian dan kompetensi PNS. Kebijakan tersebut diterjemahkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) dalam Permenpan Nomor 38 tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Selain itu, Kemenpan RB juga menerbitkan Surat Edaran yang berisi langkah strategis penyederhanaan birokrasi bagi instansi pusat (Kementerian/Lembaga) dan instansi daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota).



Setahun pasca didengungkannya kebijakan penyederhanaan birokrasi, sejumlah Kementerian/Lembaga menindaklanjuti hal tersebut. Sementara pada tataran instansi daerah maupun beberapa instansi pusat menyebutkan bahwa penyederhanaan birokrasi tidaklah sesederhana yang dibayangkan. Pandangan itu tidak terlepas dari kompleksnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab instansi, permasalahan administrasi kepegawaian, hingga kurang siapnya kompetensi SDM aparatur yang tersedia untuk mendukung kebijakan tersebut.

Polemik lain yang perlu ditinjau terkait kebijakan tersebut adalah manajemen karier yang tentunya akan mengalami penyesuaian pasca penyetaraan jabatan akibat penyederhanaan birokrasi. Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS menekankan tujuan manajemen karier yang salah satunya adalah menjamin kejelasan dan kepastian karier bagi PNS. Pelaksanaan kebijakan penyetaraan jabatan dalam rangka penyederhanaan birokrasi yang

dipandang terburu-buru dan cenderung prematur memunculkan banyak pertanyaan khususnya kejelasan dan kepastian karier.

Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan (Puslatbang KMP) LAN berpendapat perlu adanya kajian untuk memotret data dan informasi pelaksanaan kebijakan perpindahan jabatan struktural ke jabatan fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi. Melalui kajian ini, dihasilkan model perencanaan pengembangan karier PNS pada penyetaraan jabatan dampak penyederhanaan birokrasi. Rekomendasi yang lahir dari kajian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi penyempurnaan kebijakan penyederhanaan birokrasi kedepan.

Seiring dengan rampungnya hasil kajian ini, kami mengucapkan terimakasih atas dukungan dari seluruh pihak yang telah menjadi bagian dari proses pelaksanaan kegiatan. Hasil dari kajian ini akan terus kami pelajari dan kembangkan dalam rangka penyempurnaan seiring dengan masih terus bergulirnya kebijakan penyederhanaan birokrasi. Olehnya itu, kami membuka forum-forum diskusi dengan pembaca demi memperkaya informasi dan kematangan rekomendasi yang telah dihasilkan.

Makassar, Desember 2020

Kepala Pusat Pelatihan dan  
Pengembangan dan Kajian Manajemen  
Pemerintahan

**Dr. Andi Taufik, M.Si**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>i</b>
<b>SAMBUTAN KEPALA LAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR PUSLATBANG KMP .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	5
C. Tujuan .....	5
D. Manfaat.....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>9</b>
A. Konsep Perencanaan Karier.....	9
B. Konsep Pengembangan Karier .....	15
C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengembangan Karier.....	22
D. Pengembangan Karier Pegawai Negeri Sipil.....	26
E. Konsep Penyederhanaan Birokrasi .....	33
F. Kerangka Pikir.....	38
G. Definisi Operasional.....	39
<b>BAB III METODE KAJIAN .....</b>	<b>37</b>
A. Pendekatan Kajian .....	37
B. Fokus Kajian .....	37

C. Lokus Kajian .....	37
D. Jenis dan Sumber Data .....	38
E. Teknik Pengumpulan Data .....	38
F. Teknik Analisis Data .....	39
<b>BAB IV IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERPINDAHAN</b>	
<b>JABATAN STRUKTURAL KE JABATAN FUNGSIONAL</b>	
<b>KARENA PENYEDERHANAAN BIROKRASI.....</b>	
	<b>41</b>
<b>BAB V DESAIN PERENCANAAN KARIER BAGI</b>	
<b>PEJABAT ADMINISTRASI YANG</b>	
<b>MENGALAMI PENYERAAN KE JABATAN</b>	
<b>FUNGSIONAL .....</b>	
	<b>93</b>
<b>BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....</b>	
	<b>107</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	
	<b>xii</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Perbandingan Surat Edaran/Kesepakatan Menteri Penanggungjawab Dalam Menerjemahkan Ruang Lingkup Jabatan Yang Akan Disederhanakan .....	43
Tabel 4.2 Perbedaan Antara Jabatan Administrator/ Pengawas dengan Jabatan Koordinator/Sub Koordinator .....	52
Tabel 4.3 Jenis Urusan Pemerintahan .....	61
Tabel 4.4 Simulasi Pola Karir Perpindahan Jabatan Administrasi .....	75
Tabel 4.5 Perbandingan Standar Kompetensi JA dengan SKJ berdasarkan Permenpan RB No.38/2017 .....	76
Tabel 4.6 Perbandingan Tunjangan Jabatan Struktural Dan Jabatan Fungsional.....	85
Tabel 4.7 Fungsi dan Kualifikasi Profesional Jabatan Fungsional Ahli .....	89

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Perspektif perencanaan pengembangan karir menurut Mathis dan Jackson... ..	18
Gambar 2.2 Kerangka Pikir Kajian.....	38
Gambar 4.1 Komposisi PNS berdasarkan Jenis Jabatan .....	48
Gambar 4.2 Persentase Jabatan Fungsional .....	48
Gambar 4.3 Syarat Jabatan Struktural.....	50
Gambar 4.4 Simulasi Promosi Jabatan Struktural di Satuan Kerja K/L .....	51
Gambar 4.5 Kedudukan Koordinator dan Sub Koordinator dalam Satuan Kerja K/L Pasca Penyederhanaan .....	52
Gambar 4.6 Grafik Pemetaan Penilaian Sistem Merit Berdasarkan Jenis Instansi Pemerintah Tahun 2019.....	71
Gambar 4.7 Perbandingan PNS berdasarkan Kelompok Usia.....	92
Gambar 4.8 Analisa Fishbone Dampak JA ke JS dalam Rangka Penyederhanaan Birokrasi terhadap Pencapaian Tujuan Manajemen Karir .....	94

Gambar 5.1 Dampak Penyederhanaan Birokrasi.....	95
Gambar 5.2 Pola Karir PNS.....	96
Gambar 5.3 Contoh Penetapan Koordinator dari Rumpunisasi Jabatan Penelitian dan Perekayasaaan.....	97
Gambar 5.4 Contoh Penetapan Subkoordinator dari Kelompok Fungsi Urusan Umum .....	98
Gambar 5.5 Model Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Jabatan Fungsional .....	102
Gambar 5.6 Rekomendasi Kotak Manajemen Talenta.....	103
Gambar 5.7 Model Penentuan PNS yang akan ditetapkan Dalam Kenaikan Jenjang Fungsional.....	105
Gambar 6.1 Area Penataan dalam Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi.....	108





# **BAB I**

# **PENDAHULUAN**



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024 menyebutkan lima arah utama pembangunan nasional yaitu pembangunan SDM, pembangunan Infrastruktur, penyederhanaan regulasi, penyederhanaan birokrasi, dan transformasi ekonomi. Keberhasilan pelaksanaannya sangat bergantung pada kapabilitas birokrasi sebagai roda penggerak pemerintahan, di mana kinerjanya dipengaruhi oleh ketersediaan Aparatur Sipil Negera (ASN) yang berkualitas dan berdaya saing. Ini diukur dari tersedianya SMART ASN yang memiliki integritas, nasionalisme, profesionalisme, wawasan global, menguasai IT dan bahasa asing, *hospitality*, *networking* serta *entrepreneurship*. Ketersediaan ini diharapkan tercapai melalui reformasi birokrasi secara nasional 2020-2024.

PERMENPAN RB Nomor 25 Tahun 2020 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2020-2024 menyebutkan Reformasi Birokrasi saat ini telah masuk kepada periode ketiga atau terakhir dari *Grand Design* Reformasi Birokrasi Nasional. Pada tahap akhir ini, Reformasi Birokrasi diharapkan menghasilkan karakter birokrasi yang berkelas dunia (*world class bureaucracy*) yang dicirikan dengan beberapa hal, yaitu pelayanan publik yang semakin berkualitas dan tata kelola yang semakin efektif dan efisien. Pelaksanaannya ke depan juga disebutkan masih menghadapi banyak hambatan dan tantangan, dari internal dan eksternal pemerintah yaitu adanya intervensi politik, inkapabilitas ASN dan mentalitas silo, birokrasi yang tertutup, dan peran kepemimpinan. Diperlukan kompleksitas Reformasi Birokrasi dan kesenjangan kompetensi aparatur sipil negara untuk melaksanakan Reformasi Birokrasi agar kebijakan dan program reformasi birokrasi yang dibuat sesuai dengan konteks dan kondisi di tiap-tiap instansi.

Langkah lanjutan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dalam mewujudkan tata kelola birokrasi yang semakin efektif dan efisien tersebut dilakukan dalam bentuk kebijakan penyederhanaan birokrasi. Presiden Republik Indonesia, Ir. Joko Widodo dalam pidato usai pelantikan Presiden terpilih (20 Oktober 2019) mengungkapkan bahwa layer eselonisasi berjenjang dari Eselon I hingga Eselon IV sangat banyak.

*“Eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, apa tidak kebanyakan? Saya minta untuk disederhanakan menjadi dua level saja, diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian, menghargai kompetensi,”*

Dengan proses birokrasi yang lebih sederhana diharapkan mampu mempercepat pengambilan keputusan dan proses administrasi pemerintahan. Di dalam rapat terbatas, Presiden menginginkan agar pemangkasan eselon dikaji secara cermat dan hati-hati. Arahannya penyederhanaan birokrasi kemudian ditindaklanjuti oleh sejumlah kementerian dan lembaga. Tercatat pada akhir tahun 2019, empat kementerian yang telah melaporkan penyederhanaan birokrasi, antara lain Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Kemen BUMN), dan Kementerian Desa (Kemendes). Hingga Juni 2020, sedikitnya 60 persen dari seluruh kementerian, lembaga dan pemerintah telah melakukan penyederhanaan tersebut. (Bisnis.com; 22 Juni 2020). Dengan capaian tersebut maka secara angka, target pemerintah untuk menuntaskan penyederhanaan birokrasi instansi pemerintah akhir Desember 2020 dianggap cukup realistis. Namun, banyak faktor yang harus diperhatikan oleh pemerintah ketika benar-benar akan menerapkan kebijakan tersebut.

Berdasarkan data statistik PNS yang dirilis oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN), PNS yang menduduki jabatan struktural pada Desember 2019 sejumlah 466.717 orang atau 11.1% dengan sebaran JPT utama 19 orang, JPT Madya 606 orang, JPT Pratama 19.345 orang, Administrator 100.705 orang,

Pengawas 331.103 orang, dan eselon V sejumlah 14.889 orang. Di tingkat pusat atau kementerian, eselon III meliputi jabatan kepala subdirektorat, kepala bagian, dan kepala bidang, sedangkan eselon IV jabatannya kepala seksi, kepala subbagian, dan kepala subbidang. Sementara di tingkat daerah atau provinsi, eselon III menjabat sekretaris badan, sekretaris dinas, kepala bidang, dan kepala bagian, sedangkan eselon IV menjabat kepala subbagian dan kepala seksi. Para pejabat struktural yang akan dialihkan ke jabatan fungsional akan dilihat apa fungsinya dalam unit organisasi lalu diperbandingkan dengan jabatan fungsional yang tersedia. Langkah penyederhanaan birokrasi harus cermat memikirkan pemindahan sejumlah besar jabatan struktural di atas, bukan hanya persoalan aspek penganggaran melainkan juga aspek karier yang harus dihubungkan antara kebutuhan instansi dan kompetensi yang dimiliki dari pengalaman jabatan yang telah diduduki sebagaimana arahan Presiden.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) telah mengeluarkan tiga (3) surat edaran yang mengatur langkah strategis dan konkret penyederhanaan birokrasi untuk level Kementerian, Provinsi dan Kabupaten/Kota, yaitu Surat Edaran Nomor 384, Nomor 390 dan Nomor 391. Isi surat edaran tersebut memuat Sembilan (9) langkah strategis penyederhanaan birokrasi, namun belum menyebutkan teknis perencanaan karier yang akan dituju. Kompetensi seorang pejabat struktural yang lebih banyak pada aspek kompetensi manajerial harus dipikirkan ketika akan dipindahkan pada jabatan fungsional yang lebih banyak berurusan dengan kebutuhan kompetensi teknis. Kompetensi yang dimiliki harus relevan dengan jabatan yang akan diduduki agar penyederhanaan birokrasi tidak berakhir pada dokumen kepegawaian semata, tetapi juga pada kerja dan kinerja. Pengelolaan manajemen SDM, khususnya bagi jabatan fungsional, haruslah menjadi prioritas, termasuk pengembangan dan pembinaan yang meliputi karier, kompetensi, hingga kesejahteraan, guna mendukung pejabat fungsional dalam peningkatan kinerja dan pencapaian organisasi. Hal ini juga sejalan dengan yang dikemukakan Sulistyو (2007

dalam Rohida, dkk:2018) bahwa pegawai dapat bekerja secara maksimal apabila dia mengetahui arah dan tujuan organisasi dan apa peranan yang dimainkannya dalam pencapaian tujuan tersebut. Selain itu, peran dan tanggung jawab yang diberikan oleh organisasi harus sesuai dengan kompetensi yang dimiliki pegawai.

Tidak dapat dipungkiri, kebijakan penyederhanaan birokrasi melalui perpindahan jabatan struktural ke fungsional memang bagai pisau bermata dua. Di satu sisi dibutuhkan guna menciptakan birokrasi yang lebih dinamis, *agile*, dan profesional sebagai upaya peningkatan efektifitas dan efisiensi yang mendukung kinerja pelayanan pemerintah kepada publik. Namun, di sisi lainnya juga menimbulkan kecurigaan terjadinya jabatan fungsional sebagai “kolam penampungan” mantan pejabat. Dikutip dari artikel utama Kompasiana (21 Oktober 2019) bahwa selama ini jabatan fungsional selain tenaga pengajar (guru, dosen, widyaiswara) dan tenaga kesehatan (dokter, perawat), apalagi yang sudah level madya ke atas lebih banyak berfungsi sebagai bak penampungan para mantan pejabat yang terlempar akibat tidak terpakai oleh Menteri atau Gubernur atau Bupati yang baru. Jabatan fungsional juga lebih banyak menekankan pada administrasi pengumpulan angka kredit ketimbang menciptakan inovasi atau terobosan baru. (<https://www.kompasiana.com/dizzman/5dac5ed30d82303eae06f412/jabatan-fungsional-bukan-bak-penampungan-mantan-pejabat>).

Kebijakan penyederhanaan birokrasi yang diberi waktu penyelesaian pada minggu keempat bulan Desember 2020 sebagaimana isi surat edaran Kemenpan RB Nomor 384 tahun 2019 dikhawatirkan tidak melalui proses perencanaan yang matang sehingga tujuan menciptakan birokrasi yang lebih dinamis, *agile*, dan profesional makin jauh dari harapan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang diberikan amanah dan kewenangan dalam melaksanakan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN, melihat kebijakan dan fenomena

penyelenggaraan penyederhanaan birokrasi di atas perlu dikaji khususnya pada aspek perencanaan pengembangan karier PNS. Sebagai unsur pendukung, Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Manajemen Pemerintahan (Puslatbang KMP) melaksanakan “*Kajian Perencanaan Pengembangan Karier PNS: Studi Kasus Penyetaraan Jabatan Struktural – Fungsional Dalam Rangka Penyederhanaan Birokrasi ganti menjadi Kajian Perencanaan Pengembangan Karier PNS (Studi Kasus Penyetaraan Jabatan Struktural – Fungsional dalam rangka Penyederhanaan Birokrasi)*”.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka kajian rumusan masalah dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimana potret dan model pelaksanaan kebijakan Penyetaraan Jabatan Struktural – Fungsional Dalam Rangka Penyederhanaan Birokrasi?
2. Bagaimana model perencanaan pengembangan karier yang harus dilakukan untuk menjamin manajemen karier terlaksanakan sesuai sistem merit pasca pelaksanaan Penyetaraan Jabatan Struktural – Fungsional Dalam Rangka Penyederhanaan Birokrasi?

## **C. TUJUAN KAJIAN**

Tujuan yang ingin dicapai dari Kajian Kebijakan Perencanaan Pengembangan Karier PNS ini, antara lain:

1. Tersedianya data dan informasi pelaksanaan kebijakan Penyetaraan Jabatan Struktural – Fungsional Dalam Rangka Penyederhanaan Birokrasi oleh sejumlah kementerian/ lembaga/daerah pada perpindahan jabatan struktural ke fungsional dalam upaya penyederhanaan birokrasi.
2. Tersedianya rekomendasi kebijakan model perencanaan pengembangan karier PNS pasca pelaksanaan Penyetaraan

Jabatan Struktural–Fungsional Dalam Rangka Penyederhanaan Birokrasi.

#### **D. MANFAAT**

Manfaat dilaksanakannya kajian ini, antara lain:

1. Bagi instansi; LAN, khususnya Puslatbang KMP LAN yaitu sebagai implementasi tugas dan fungsi LAN dalam kajian manajemen ASN yaitu kontribusi instansi/unit kerja terkait permasalahan Perencanaan Pengembangan karier PNS.
2. Bagi stakeholders pada instansi daerah dan pusat, yaitu sebagai bahan pertimbangan atau rujukan dalam perumusan kebijakan perencanaan pengembangan karier PNS dalam upaya penyederhanaan birokrasi.



## **BAB II**

# **TINJAUAN PUSTAKA**



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. KONSEP PERENCANAAN KARIER**

Perencanaan adalah aktivitas strategis dengan menyusun hal-hal yang akan dikerjakan dengan sumber yang dimiliki. Perencanaan dilakukan untuk menentukan tujuan organisasi secara keseluruhan dan cara terbaik untuk memenuhi tujuan itu. Manajer mengevaluasi berbagai rencana alternatif sebelum mengambil tindakan dan kemudian melihat apakah rencana yang dipilih cocok dan dapat digunakan untuk memenuhi tujuan organisasi. Perencanaan merupakan proses terpenting dari semua fungsi manajemen karena tanpa perencanaan, fungsi-fungsi lainnya tak dapat berjalan. *Planning* yang baik harus memiliki tujuan, dibuat secara rasional dan sederhana, memuat analisis pekerjaan, fleksibel sesuai dengan kondisi, memiliki keseimbangan dan juga mampu mengefektifkan sumber daya.

Robbins dan Coulter (2002) mendefinisikan perencanaan sebagai sebuah proses yang ditandai dari penetapan tujuan organisasi, menentukan strategi untuk pencapaian tujuan organisasi tersebut secara menyeluruh, serta merumuskan sistem perencanaan yang menyeluruh untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan seluruh pekerjaan organisasi hingga tercapainya tujuan organisasi. *Planning is a process that involves defining the organization's goals, establishing an overall strategy for achieving those goals, and developing a comprehensive set of plans to integrate and coordinate organizational work.* Pengertian perencanaan ditinjau dari tiga pendekatan dijabarkan sebagai:

1. Dari sisi proses, yaitu fungsi perencanaan. Proses dasar yang digunakan untuk memilih tujuan dan menentukan bagaimana tujuan tersebut akan dicapai.
2. Dari sisi fungsi manajemen. Perencanaan adalah fungsi dimana pimpinan menggunakan pengaruh atas wewenangnya

untuk menentukan atau mengubah tujuan dan kegiatan organisasi.

3. Dari sisi pengambilan keputusan. Perencanaan merupakan pengambilan keputusan untuk jangka waktu yang panjang atau yang akan datang; mengenai apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukan, kapan dan siapa yang akan melakukan, hingga implementasi perencanaan dibuktikan dikemudian hari.

Pada intinya, perencanaan dibuat sebagai upaya untuk merumuskan apa yang sesungguhnya ingin dicapai oleh sebuah organisasi atau organisasi serta bagaimana sesuatu yang ingin dicapai tersebut dapat diwujudkan melalui serangkaian rumusan rencana kegiatan tertentu. Perencanaan yang baik adalah ketika apa yang dirumuskan ternyata dapat direalisasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Jenjang *planning* dari perspektif manajemen memiliki beberapa tahapan:

1. *Top Level Planning*, perencanaan dalam jenjang ini bersifat strategis. memberikan petunjuk umum, rumusan tujuan, pengambilan keputusan serta memberikan petunjuk pola penyelesaian dan sifatnya menyeluruh. top level planning ini penekanannya pada tujuan jangka panjang organisasi dan tentu saja menjadi tanggungjawab manajemen puncak.
2. *Middle Level Planning*, jenjang perencanaan ini sifatnya lebih administratif meliputi berbagai cara menempuh tujuan dari sebuah perencanaan dijalankan. tanggungjawab pada level ini berada pada level mid-management atau manajemen pada tiap divisi.
3. *Low Level Planning*, perencanaan ini memfokuskan diri dalam menghasilkan sehingga *planning* ini mengarah kepada aktivitas operasional. dan perencanaan ini menjadi tanggungjawab manajemen pelaksana.

Fungsi perencanaan dalam manajemen dikemukakan oleh Robbins dan Coulter (2002). Paling tidak ada empat fungsi

dari perencanaan, yaitu perencanaan berfungsi sebagai arahan, perencanaan meminimalkan dampak dari perubahan, perencanaan meminimalkan pemborosan dan kesia-siaan, serta perencanaan menetapkan standar dalam pengawasan kualitas.

### 1. Perencanaan sebagai Pengarah

Perencanaan akan menghasilkan upaya untuk meraih sesuatu dengan cara yang lebih terkoordinasi. Organisasi yang tidak menjalankan perencanaan sangat mungkin untuk mengalami konflik kepentingan, pemborosan sumber daya, dan ketidakberhasilan dalam pencapaian tujuan karena bagian-bagian dari organisasi bekerja secara sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi yang jelas dan terarah. Perencanaan dalam hal ini memegang fungsi pengarah dari apa yang harus dicapai oleh organisasi.

### 2. Perencanaan sebagai Minimalisasi Ketidakpastian

Pada dasarnya segala sesuatu di dunia ini akan mengalami perubahan. Tidak ada yang tidak berubah kecuali perubahan itu sendiri. Perubahan sering kali sesuai dengan apa yang kita perkirakan, akan tetapi tidak jarang pula malah di luar perkiraan kita, sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi organisasi. Ketidakpastian inilah yang coba diminimalkan melalui kegiatan perencanaan. Dengan adanya perencanaan, diharapkan ketidakpastian yang mungkin akan terjadi di masa yang akan datang dapat diantisipasi jauh-jauh hari.

### 3. Perencanaan sebagai Minimalisasi Pemborosan Sumber Daya

Perencanaan juga berfungsi sebagai minimalisasi pemborosan sumber daya organisasi yang digunakan. Jika perencanaan dilakukan dengan baik, maka jumlah sumber daya yang diperlukan, dengan cara bagaimana penggunaannya, dan untuk penggunaan apa saja dengan lebih baik dipersiapkan sebelum kegiatan dijalankan. Dengan demikian, pemborosan yang terkait dengan penggunaan sumber daya yang dimiliki organisasi akan bisa diminimalkan sehingga tingkat efisiensi menjadi meningkat.

#### 4. Perencanaan sebagai Penetapan Standar dalam Pengawasan Kualitas

Perencanaan berfungsi sebagai penetapan standar kualitas yang harus dicapai oleh organisasi dan diawasi pelaksanaannya dalam fungsi pengawasan manajemen. Dalam perencanaan, organisasi menentukan tujuan dan rencana-rencana untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam pengawasan, organisasi membandingkan antara tujuan yang ingin dicapai dengan realisasi di lapangan, membandingkan antara standar yang ingin dicapai dengan realisasi di lapangan, mengevaluasi penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, hingga mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk memperbaiki kinerja organisasi. Dengan pengertian tersebut, maka perencanaan berfungsi sebagai penetapan standar kualitas yang ingin dicapai oleh organisasi.

Perencanaan yang baik paling tidak memiliki berbagai persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu faktual atau realistis, logis dan rasional, fleksibel, komitmen, dan komprehensif.

1. Faktual atau Realistis. Perencanaan yang baik perlu memenuhi persyaratan faktual atau realistis. Artinya, apa yang dirumuskan oleh organisasi sesuai dengan fakta dan wajar untuk dicapai dalam kondisi tertentu yang dihadapi organisasi.
2. Logis dan Rasional. Perencanaan yang baik juga perlu untuk memenuhi syarat. Logis dan rasional. Artinya, apa yang dirumuskan dapat diterima oleh akal, dan oleh sebab itu maka perencanaan tersebut bisa dijalankan. Menyelesaikan sebuah bangunan bertingkat hanya dalam waktu satu hari adalah sebuah perencanaan yang selain tidak realistis, sekaligus juga tidak logis dan irasional jika dikerjakan dengan menggunakan sumber daya orang-orang yang terbatas dan mengerjakan dengan pendekatan yang tradisional tanpa bantuan alat-alat modern.
3. Fleksibel. Perencanaan yang baik juga tidak berarti kaku dan

kurang fleksibel. Perencanaan yang baik justru diharapkan tetap dapat beradaptasi dengan perubahan di masa yang akan datang, sekalipun tidak berarti bahwa perencanaan dapat kita ubah seandainya.

4. Komitmen. Perencanaan yang baik harus merupakan dan melahirkan komitmen terhadap seluruh anggota organisasi untuk bersama-sama berupaya mewujudkan tujuan organisasi. Komitmen dapat dibangun dalam sebuah organisasi jika seluruh anggota di organisasi beranggapan bahwa perencanaan yang dirumuskan telah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi.
5. Komprehensif. Perencanaan yang baik juga harus memenuhi syarat komprehensif artinya menyeluruh dan mengakomodasi aspek-aspek yang terkait langsung maupun tak langsung terhadap organisasi: Perencanaan yang baik tidak hanya terkait dengan bagian yang harus kita jalankan, tetapi juga dengan mempertimbangkan koordinasi dan integrasi dengan bagian lain di organisasi.

Menurut Simamora (2001 : 504) Simamora, Henry. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit STIE, perencanaan karier (*career planning*) adalah suatu proses dimana individu dapat mengidentifikasi dan mengambil langkah-langkah untuk mencapai tujuan-tujuan kariernya. Perencanaan karier melibatkan pengidentifikasian tujuan-tujuan yang berkaitan dengan karier dan penyusunan rencana-rencana untuk mencapai tujuan tersebut. Manajemen karier (*career management*) adalah proses dimana organisasi memilih, menilai, menugaskan, dan mengembangkan para pegawainya guna menyediakan suatu kumpulan orang-orang yang berbobot untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di masa yang akan datang. Perencanaan karier merupakan proses untuk: (1) menyadari diri sendiri terhadap peluang-peluang, kesempatan-kesempatan, kendala-kendala, pilihan-pilihan, dan konsekuensi-konsekuensi; (2) mengidentifikasi tujuan-tujuan yang berkaitan dengan karier; (3)

penyusunan program kerja, pendidikan, dan yang berhubungan dengan pengalaman-pengalaman yang bersifat pengembangan guna menyediakan arah, waktu, dan urutan langkah-langkah yang diambil untuk meraih tujuan karier.

Simamora (2001 : 519), juga mengatakan bahwa kepribadian seseorang (termasuk nilai-nilai, motivasi, dan kebutuhan) merupakan hal yang penting dalam menentukan pilihan karier. Terdapat enam orientasi pribadi yang menentukan jenis-jenis karier yang dapat memikat individu untuk menentukan pilihan kariernya. Ke enam jenis orientasi pribadi tersebut adalah :

1. Orientasi realistik

Individu tipe ini akan tertarik dengan karier yang melibatkan aktivitas aktivitas fisik yang menuntut keahlian, kekuatan, dan koordinasi. Beberapa contoh : pertanian, kehutanan, dan agrikultur.

2. Orientasi investigatif

Individu tipe ini akan tertarik dengan karier yang melibatkan aktivitas aktivitas kognitif (berpikir, berorganisasi, pemahaman) daripada yang afektif (perasaan, akting, dan emosional). Beberapa contoh : biolog, ahli kimia, dan dosen.

3. Orientasi sosial.

Individu tipe ini akan tertarik dengan karier yang melibatkan aktivitas aktivitas antar pribadi daripada fisik atau intelektual. Beberapa contoh : psikologi klinis, layanan asing dan kerja sosial.

4. Orientasi konvensional.

Individu tipe ini akan tertarik dengan karier yang melibatkan aktivitas terstruktur dan teratur. Beberapa contoh : akuntan dan bankir.

5. Orientasi perusahaan.

Individu tipe ini akan tertarik dengan karier yang melibatkan aktivitas aktivitas verbal yang ditujukan untuk mempengaruhi

orang lain. Beberapa contoh : manajer, pengacara dan tenaga humas.

#### 6. Orientasi artistik.

Individu tipe ini akan terpikat dengan karier yang melibatkan aktivitas-aktivitas ekspresi diri, kreasi artistik, ekspresi emosi, dan individualistik. Beberapa contoh : artis, eksekutif periklanan, dan musisi.

Menurut Mondy (1993 : 362), melalui perencanaan karier, setiap individu mengevaluasi kemampuan dan minatnya sendiri, mempertimbangkan kesempatan karier alternatif, menyusun tujuan karier, dan merencanakan aktivitas-aktivitas pengembangan praktis. Fokus utama dalam perencanaan karier haruslah sesuai antara tujuan pribadi dan kesempatan-kesempatan yang secara realistis tersedia.

Pada dasarnya perencanaan karier terdiri atas dua elemen utama yaitu perencanaan karier individual (*individual career planning*) dan perencanaan karier organisasional (*organizational career planning*). Perencanaan karier individual dan organisasional tidaklah dapat dipisahkan dan disendirikan. Seorang individu yang rencana karier individualnya tidak dapat terpenuhi didalam organisasi, cepat atau lambat individu tersebut akan meninggalkan perusahaan. Oleh karena itu, organisasi perlu membantu karyawan dalam perencanaan karier sehingga keduanya dapat saling memenuhi kebutuhan. (Mondy, 1993 : 362) Mondy, W.R dan Robert M. Noe.

## **B. KONSEP PENGEMBANGAN KARIER**

Peningkatan jenjang karier dalam pekerjaan adalah sesuatu yang diidamkan dan diperjuangkan oleh seorang pekerja, demikian juga bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Bukan hanya karena faktor peningkatan pendapatan, namun juga sebagai bentuk ukuran profesionalisme dalam melaksanakan pekerjaan.

Menurut Mathis dan Jackson (2006:34) dan Robbins

(2007:370) karier adalah rangkaian posisi yang berkaitan dengan kerja yang ditempati seseorang sepanjang hidupnya. Sementara itu Triton (2005:128) mendefinisikan karier sebagai kronologi kegiatan-kegiatan dan perilaku-perilaku yang terkait dengan kerja dan sikap, nilai dan aspirasi-aspirasi seseorang atas semua pekerjaan atau jabatan baik yang telah, maupun yang sedang dikerjakannya. Senada dengan pendapat di atas, Dessler dan Tan Chwee Huat (2009:258) menyatakan karier adalah rangkaian posisi pekerjaan yang dimiliki seseorang selama masa kerjanya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa karier adalah rangkaian pekerjaan atau jabatan pegawai mulai dari awal kerja hingga saat ini.

Konsep karier di atas kemudian dikaitkan dengan pengembangan karier. Handoko (2008:123) mendefinisikan pengembangan karier sebagai peningkatan-peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai suatu rencana karier. Sementara menurut Hasibuan, Malayu SP (2009:69) pengembangan karier adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan latihan. Sebelumnya, Byars dan Rue (2006:200) mendefinisikan pengembangan karier sebagai hal yang terus menerus dan upaya formal dari organisasi yang berfokus pada pengembangan dan pemerdayaan sumber daya organisasi dalam memenuhi kebutuhan karyawan dan organisasi. sementara Dessler (2005:350) menyatakan bahwa pengembangan karier merupakan suatu proses di mana karyawan dapat memahami dan mengembangkan minat dan bakat kariernya dan menggunakannya dengan lebih efektif. Lebih spesifik lagi Trahan (2009) mengemukakan bahwa pengembangan karier merupakan kesempatan bagi karyawan untuk naik jabatan dalam jenjang organisasi. Pengembangan karier atau *Career Development* adalah suatu kondisi yang menunjukkan adanya peningkatan-peningkatan status seseorang dalam suatu organisasi dalam jalur karier yang telah ditetapkan dalam organisasi yang bersangkutan. *Mentoring* dan *job rotation*

merupakan contoh bentuk pengembangan karier. *Mentoring* merupakan suatu program di mana manajer senior membantu pekerja yang belum berpengalaman, sementara *job rotation* adalah memindahkan pekerja dalam rangkaian posisi pekerjaan untuk meningkatkan peranan karyawan dalam perusahaan.

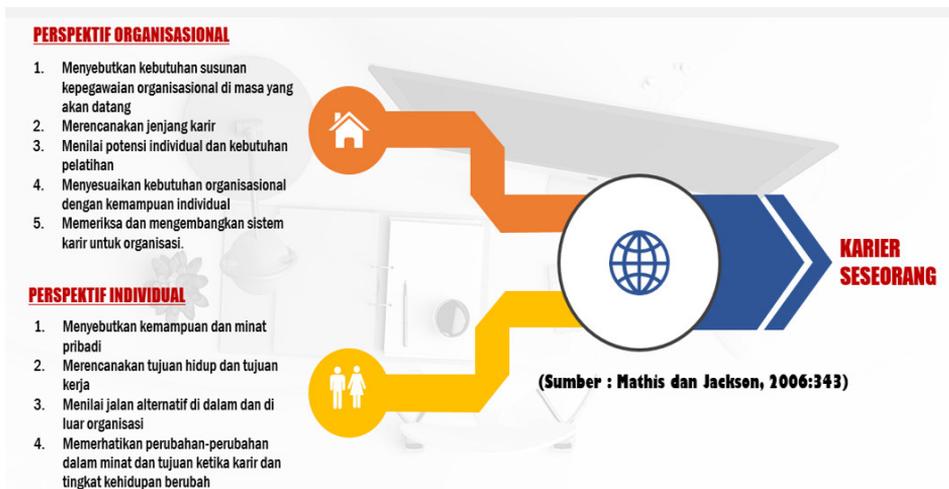
Menurut Mondy (1993,p.362 dan 376), pengembangan karier (*career development*) meliputi aktivitas-aktivitas untuk mempersiapkan seorang individu pada kemajuan jalur karier yang direncanakan. Selanjutnya ada beberapa prinsip pengembangan karier yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pekerjaan itu sendiri mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap pengembangan karier. Bila setiap hari pekerjaan menyajikan suatu tantangan yang berbeda, apa yang dipelajari di pekerjaan jauh lebih penting daripada aktivitas rencana pengembangan formal.
2. Bentuk pengembangan *skill* yang dibutuhkan ditentukan oleh permintaan pekerjaan yang spesifik. *Skill* yang dibutuhkan untuk menjadi *supervisor* akan berbeda dengan *skill* yang dibutuhkan untuk menjadi *middle manager*.
3. Pengembangan akan terjadi hanya jika seorang individu belum memperoleh *skill* yang sesuai dengan tuntutan pekerjaan. Jika tujuan tersebut dikembangkan lebih lanjut oleh seorang individu maka individu yang telah memiliki *skill* yang dituntut pekerjaan akan menempati pekerjaan yang baru.

Waktu yang digunakan untuk pengembangan dapat direduksi/dikurangi dengan mengidentifikasi rangkaian penempatan pekerjaan individu yang rasional.

Simamora (2008:289) menjelaskan pengembangan karier meliputi manajemen karier dan perencanaan karier. Perencanaan karier adalah proses yang dilalui oleh individu karyawan untuk mengidentifikasikan dan mengambil langkah-langkah untuk mencapai tujuan kariernya. Perencanaan karier berfokus bagaimana pegawai merencanakan dan mewujudkan tujuan-

tujuan kariernya sendiri. Manajemen karier adalah proses yang dilakukan oleh organisasi untuk memilih, menilai, menugaskan, dan mengembangkan para karyawannya guna menyediakan suatu kumpulan orang-orang kompeten untuk memenuhi kebutuhan dimasa depan. Dengan demikian pengembangan karier berpusat pada organisasi dan individu. Perencanaan karier yang berpusat pada organisasi berfokus pada pekerjaan dan pengidentifikasian jalan karier yang memberikan kemajuan yang logis atas orang-orang di antara pekerjaan dalam organisasi. Perencanaan karier yang berpusat pada individu lebih berfokus pada karier individu daripada kebutuhan organisasional. Mathis dan Jackson (2006:342) menyatakan bahwa perencanaan karier yang efektif mempertimbangkan perpektif yang berpusat pada organisasi dan perspektif yang berpusat pada individu, seperti yang digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.1 Perspektif perencanaan pengembangan karier  
(Sumber: Mathis R.L dan J.H Jackson, 2006, Human Resource Management)

Dessler dan Tan Chwee Huat (2009:259) pihak-menyebutkan pihak yang berperan dalam pengembangan karier adalah:

1. Individu
  - a. Bertanggung jawab pada karier sendiri
  - b. Mengetahui kemampuan, minat dan nilai pribadi
  - c. Mencari sumber dan informasi karier
  - d. Membuat tujuan dan perencanaan karier
  - e. Menggunakan kesempatan pengembangan
  - f. Diskusi dengan manajer mengenai karier
  - g. Perencanaan karier yang realistis
2. Manajer
  - a. Menyediakan umpan balik kinerja secara periodik
  - b. Menyediakan tugas untuk pengembangan dan memberi dukungan
  - c. Berpartisipasi dalam diskusi pengembangan karier
  - d. Mendukung perencanaan karier pekerja
3. Organisasi
  - a. Mengkomunikasikan misi, peraturan dan prosedur
  - b. Menyediakan pelatihan dan kesempatan untuk berkembang
  - c. Menyediakan informasi dan program karier
  - d. Menawarkan pilihan variasi karier

Handoko (dalam Rethorika Berthanila:2019) mengungkapkan tujuan dari pengembangan karier adalah: (a) Untuk mengembangkan para karyawan agar dapat dipromosikan; (b) Untuk mengungkapkan potensi karyawan; (c) Untuk mendorong pertumbuhan; (d) Untuk mengurangi penimbunan; (e) Untuk memuaskan kebutuhan karyawan; (f) Untuk meningkatkan karier.

Menurut Siagian (2007:207), berbagai faktor yang perlu dipertimbangkan dalam pengembangan karier adalah sebagai berikut:

1. Perlakuan yang adil dalam berkarier. Apabila kriteria promosi didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang objektif, rasional dan diketahui secara luas di kalangan pegawai;
2. Keperdulian para atasan langsung. Salah satu bentuk keperdulian itu adalah memberikan umpan balik kepada para pegawai tentang pelaksanaan tugas masing-masing sehingga para pegawai tersebut mengetahui potensi yang perlu diatasi;
3. Informasi tentang berbagai peluang promosi. Akses ini sangat penting terutama apabila lowongan yang tersedia diisi melalui proses seleksi internal yang sifatnya kompetitif. Jika akses demikian tidak ada atau sangat terbatas para pekerja akan mudah beranggapan bahwa prinsip keadilan dan kesamaan dan kesempatan untuk dipertimbangkan, untuk dipromosikan tidak diterapkan dalam organisasi;
4. Minat untuk dipromosikan. Menumbuhkan minat para pekerja untuk pengembangan karier ialah pendekatan yang fleksibel dan proaktif. Artinya, minat untuk mengembangkan karier sangat individualistik sifatnya. Seorang pekerja memperhitungkan berbagai faktor seperti usia, jenis kelamin, jenis dan sifat pekerjaan sekarang. Pendidikan dan pelatihan yang ditempuh, jumlah tanggungan dan berbagai variabel lainnya. Berbagai faktor tersebut dapat berakibat pada besarnya minat seseorang mengembangkan kariernya;
5. Tingkat kepuasan. Termasuk dalam meniti karier, ukuran keberhasilan yang digunakan memang berbeda-beda. Perbedaan tersebut merupakan akibat tingkat kepuasan dalam konteks terakhir tidak selalu berarti keberhasilan mencapai posisi yang tinggi dalam organisasi, melainkan

pula berarti bersedia menerima kenyataan bahwa, karena berbagai faktor pembatasan yang dihadapi oleh seseorang, pekerja "puas" apabila ia dapat mencapai tingkat tertentu dalam kariernya meskipun tidak banyak anak tangga karier yang berhasil dinaikinya. Tegasnya, seseorang bisa puas karena mengetahui bahwa apa yang dicapainya itu sudah merupakan hasil yang maksimal dan berusaha mencapai anak tangga yang lebih tinggi akan merupakan usaha yang sia-sia karena mustahil untuk dicapai.

Pengembangan karier memiliki manfaat kepada pegawai dan instansi tempatnya bekerja. Menurut Siagian (2007:210) diantara sekian banyak manfaat yang diambil oleh organisasi, ada lima manfaat yang sering mendapat sorotan utama, sebagai berikut:

1. Pengembangan karier memberikan petunjuk tentang siapa diantara pekerja yang wajar dan pantas untuk dipromosikan dimasa depan;
2. Perhatian yang lebih besar dari bagian kepegawaian terhadap pengembangan karier para anggota organisasi menumbuhkan loyalitas yang lebih tinggi dan komitmen organisasional yang lebih besar di kalangan pegawai;
3. Telah umum dimaklumi bahwa dalam diri setiap orang masih terdapat *reservoir* kemampuan yang perlu dikembangkan agar merubah sifatnya dari potensi menjadi kekuatan nyata.
4. Perencanaan karier mendorong para pekerja untuk bertumbuh dan berkembang, tidak hanya secara mental intelektual, akan tetapi juga dalam arti professional.
5. Perencanaan karier dapat mencegah terjadinya penumpukan tenaga-tenaga yang terhalang pengembangan kariernya hanya karena atasan langsung mereka.

Byars dan Rue (2006:202-205) memaparkan empat langkah dasar dalam mengimplementasikan program pengembangan

karier yang sukses, yaitu:

1. *Individual Assessment*  
*Individual assessment* adalah penilaian akan kemampuan, hobi dan tujuan karier sendiri. *Individual assessment* tidak seharusnya dibatasi pada sumber dan kemampuan. Saat ini, perencanaan karier umumnya membutuhkan individu yang membutuhkan pelatihan dan keahlian tambahan.
2. *Assessment by the Organization*  
 Beberapa sumber informasi dapat digunakan oleh organisasi untuk menilai karyawannya, yaitu catatan penilaian kinerja, latar belakang pendidikan, pengalaman kerja, dan lain-lain. penilaian karyawan oleh organisasi seharusnya dilakukan bersamaan oleh staf SDM dan manajer langsung yang bertindak sebagai mentor.
3. *Communication of Career Options*  
 Untuk mendapatkan tujuan karier yang realistis, individu harus tahu pilihan dan kesempatan yang tersedia. Salah satu caranya adalah memberitahukan jalur karier yang tersedia. Jalur karier (*career pathing*) adalah teknik yang menunjukkan perkembangan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain di dalam organisasi. *career self-management* hampir sama dengan *career pathing*. *Career self-management* adalah kemampuan untuk tetap sejalan dengan perubahan yang terjadi di dalam organisasi dan industri dan untuk mempersiapkan masa depan.
4. *Career Counseling*  
*Career counseling* adalah aktivitas yang mengintegrasikan langkah berbeda di dalam proses pengembangan karier.

### **C. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENGEMBANGAN KARIER**

Faktor yang mempengaruhi pengembangan karier adalah kesuksesan proses pengembangan karier tidak hanya penting bagi organisasi secara keseluruhan. Dalam hal ini, beberapa hal atau

faktor yang sering kali amat berpengaruh terhadap manajemen karier adalah :

### 1. Hubungan Pegawai dan Organisasi

Dalam situasi ideal, pegawai organisasi berada dalam hubungan yang saling menguntungkan. Dalam keadaan ideal ini, baik pegawai maupun organisasi dapat mencapai produktifitas kerja yang tinggi. Namun, kadangkala keadaan ideal ini gagal dicapai. Adakalanya pegawai sudah bekerja baik, tetapi organisasi tidak mengimbangi prestasi pegawai tersebut dengan penghargaan sewajarnya. Maka, ketidakharmonisan hubungan antara pegawai dan organisasi ini cepat atau lambat akan mempengaruhi proses manajemen karier pegawai. Misalnya saja, proses perencanaan karier pegawai akan tersendat karena pegawai mungkin tidak diajak berpartisipasi dalam perencanaan karier tersebut. Proses pengembangan karier pun akan terhambat sebab organisasi mungkin tidak peduli dengan karier pegawai.

### 2. Personalialia Pegawai

Kadangkala, manajemen karier pegawai terganggu karena adanya pegawai yang mempunyai personalitas yang menyimpang (terlalu emosional, apatis, terlalu ambisius, curang, terlalu bebal, dan lain-lain). Pegawai yang apatis, misalnya, akan sulit dibina kariernya sebab dirinya sendiri ternyata tidak peduli dengan kariernya sendiri. Begitu pula dengan pegawai yang cenderung terlalu ambisius dan curang. Pegawai ini mungkin akan memaksakan kehendaknya untuk mencapai tujuan karier yang terdapat dalam manajemen karier. Keadaan ini menjadi lebih runyam dan tidak dapat dikontrol bila pegawai bersangkutan merasa kuat karena alasan tertentu (punya koneksi dengan bos, mempunyai backing dari orang-orang tertentu, dan sebagainya).

### 3. Faktor Eksternal

Adakalanya semua aturan dalam manajemen karier di suatu

organisasi menjadi kacau lantaran ada intervensi dari pihak luar. Seorang pegawai yang mempromosikan ke jabatan lebih tinggi, misalnya, mungkin akan terpaksa dibatalkan karena ada orang lain yang di *drop* dari luar organisasi. Terlepas dari masalah apakah kejadian demikian ini boleh atau tidak, etis atau tidak etis, kejadian semacam ini jelas mengacaukan manajemen karier yang telah dirancang oleh organisasi.

#### 4. *Politicking* Dalam Organisasi

Manajemen karier pegawai akan tersendat dan bahkan mati bila faktor lain seperti intrik-intrik, kasak-kasak, hubungan antar teman, nepotisme, feodalisme, dan sebagainya, lebih dominan mempengaruhi karier seseorang dari pada prestasi kerjanya. Dengan kata lain, bila kadar "*politicking*" dalam organisasi sudah demikian parah, maka manajemen karier hampir dipastikan akan mati dengan sendirinya. Perencanaan karier akan menjadi sekedar basa-basi dan organisasi akan dipimpin oleh orang-orang yang pintar dalam *politicking* tetapi rendah mutu profesionalitasnya.

#### 5. Sistem Penghargaan

Sistem manajemen (*reward system*) sangat mempengaruhi banyak hal, termasuk manajemen karier pegawai. Organisasi yang tidak mempunyai sistem penghargaan yang jelas (selain gaji dan insentif) akan cenderung memperlakukan pegawainya secara subyektif. Pegawai yang berprestasi baik dianggap sama dengan pegawai malas. Saat ini, mulai banyak organisasi yang membuat sistem penghargaan yang baik (misalnya dengan menggunakan sistem kredit poin) dengan harapan setiap prestasi yang ditunjukkan pegawai dapat diberi kredit poin dalam jumlah tertentu.

#### 6. Jumlah Pegawai

Menurut pengalaman dan logika akal sehat, semakin banyak pegawai maka semakin ketat persaingan untuk menduduki suatu jabatan, dan semakin kecil kesempatan (kemungkinan)

bagi seorang pegawai untuk meraih tujuan karier tertentu. Jumlah pegawai yang dimiliki sebuah organisasi sangat mempengaruhi manajemen karier yang ada. Jika jumlah pegawai sedikit, maka manajemen karier akan sederhana dan mudah dikelola. Jika jumlah pegawai banyak, maka manajemen karier menjadi rumit dan tidak mudah dikelola.

#### 7. Ukuran Organisasi

Ukuran organisasi dalam konteks ini berhubungan dengan jumlah jabatan yang ada dalam organisasi tersebut, termasuk jumlah jenis pekerjaan, dan jumlah personel pegawai yang diperlukan untuk mengisi berbagai jabatan dan pekerjaan tersebut. Biasanya, semakin besar organisasi, semakin kompleks urusan manajemen karier pegawai. Namun, kesempatan untuk promosi dan rotasi pegawai juga lebih banyak.

#### 8. Kultur Organisasi

Seperti sebuah sistem masyarakat, organisasi pun mempunyai kultur dan kebiasaan-kebiasaan. Ada organisasi yang cenderung berkultur profesional, obyektif, rasional, dan demokratis. Ada juga organisasi yang cenderung feodalistik, rasional, dan demokratis. Ada juga organisasi yang cenderung menghargai prestasi kerja (sistem merit). Ada pula organisasi yang lebih menghargai senioritas dari pada hal-hal lain. Karena itu, meskipun organisasi sudah memiliki sistem manajemen karier yang baik dan mapan secara tertulis, tetapi pelaksanaannya masih sangat tergantung pada kultur organisasi yang ada.

#### 9. Tipe Manajemen

Secara teoritis-normatif, semua manajemen sama saja di dunia ini. Tetapi dalam implementasinya, manajemen di suatu organisasi mungkin amat berlainan dari manajemen di organisasi lain. Ada manajemen yang cenderung kaku, otoriter, tersentralisir, tertutup, tidak demokratis. Ada juga

manajemen yang cenderung fleksibel, partisipatif, terbuka, dan demokratis.

Jika manajemen cenderung kaku dan tertutup, maka keterlibatan pegawai dalam hal pembinaan kariernya sendiri juga cenderung minimal. Sebaliknya, jika manajemen cenderung terbuka, partisipatif, dan demokratis, maka keterlibatan pegawai dalam pembinaan karier mereka juga cenderung besar.

Karier seorang pegawai tidak hanya tergantung pada faktor-faktor internal di dalam dirinya (seperti motivasi untuk bekerja keras dan kemauan untuk ingin maju), tetapi juga sangat tergantung pada faktor-faktor eksternal seperti manajemen. Banyak pegawai yang sebenarnya pekerja keras, cerdas, jujur, terpaksa tidak berhasil meniti karier dengan baik, hanya karena pegawai ini “terjebak” dalam sistem manajemen yang buruk.

#### **D. PENGEMBANGAN KARIER PNS**

Pengembangan karier PNS mengacu pada UU ASN No.5 tahun 2014 dengan “sistem merit” yaitu berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Karena rekrutmen yang berhasil adalah rekrutmen yang dilakukan melalui sistem merit (Khotimah dkk, 2013 dalam Wulan Puspitapuri). Dalam kebijakan dan manajemen ASN, sistem merit ini mempunyai ciri:

1. Seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif,
2. Menerapkan prinsip *fairness*,
3. Penggajian, *reward* and *punishment* berbasis kinerja,
4. Standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik,
5. Manajemen SDM secara efektif dan efisien,

6. Melindungi pegawai dari intervensi politik dan tindakan semena-mena.

Dalam ASN terdapat jenis dan tingkatan jabatan. Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai UU ASN terdiri tiga jenis jabatan, yaitu:

1. Jabatan Administrasi

Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Jabatan Administrasi ada tiga macam tingkatan, yaitu:

- a. Jabatan administrator yang bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan
- b. Jabatan pengawas yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana; dan
- c. Jabatan pelaksana yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Setiap jabatan tersebut, ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan untuk mampu menangani beban kerja yang menjadi tanggungjawab instansi atau satuan kerja perangkat pemerintah.

2. Jabatan Fungsional

Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan.

- a. Jabatan fungsional keahlian terdapat empat tingkatan, yaitu (1) jabatan fungsional ahli tertinggi disebut

jabatan fungsional ahli utama, (2) Jabatan fungsional ahli madya, (3) jabatan fungsional ahli muda dan (4) Jabatan fungsional ahli terendah disebut jabatan fungsional ahli pertama.

- b. Jabatan fungsional keterampilan, juga terdiri dari empat tingkatan, yaitu (1) jabatan fungsional ketrampilan tertinggi disebut jabatan fungsional penyelia, (2) Jabatan fungsional mahir, (3) jabatan fungsional trampil dan (4) Jabatan fungsional ketrampilan terendah disebut jabatan fungsional pemula.

### 3. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah yang terdiri dari tiga jenjang tingkatan yaitu:

- a. Jabatan pimpinan tinggi utama;
- b. Jabatan pimpinan tinggi madya; dan
- c. Jabatan pimpinan tinggi pratama.

Ketiganya berfungsi memimpin dan memotivasi setiap pegawai pada Instansi Pemerintah melalui (1) kepeloporan dalam bidang keahlian professional, analisis dan rekomendasi kebijakan, serta kepemimpinan manajemen; (2) pengembangan kerja sama dengan instansi lain; dan (3) keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN. Selanjutnya untuk setiap Jabatan Pimpinan Tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan, serta tata cara dan tahapan seleksinya yang diatur dan ditentukan dengan Peraturan Pemerintah.

Jabatan ASN secara umum diisi dari PNS ASN. Namun demikian juga dimungkinkan jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan/atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Khusus pengisian Jabatan ASN

tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan tata cara pengisiannya akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja. PNS dapat diangkat dalam jabatan tertentu pada lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). PNS yang diangkat dalam jabatan tertentu di lingkungan TNI dan Polri tersebut, maka pangkat atau jabatan disesuaikan dengan pangkat dan jabatan di lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan lebih lanjut mengenai pangkat, tata cara pengangkatan PNS dalam jabatan, kompetensi jabatan, klasifikasi jabatan, dan tata cara perpindahan antar Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Promosi PNS ditentukan dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, dan golongan. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.

Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah. Tim penilai kinerja PNS tersebut ditentukan dibentuk oleh Pejabat yang Berwenang. Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara,

lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya dilakukan pada tingkat nasional. Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pelaksanaannya dapat tingkat nasional atau antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.

Jabatan pimpinan tinggi utama dan madya tertentu dapat berasal dari kalangan non-PNS dengan persetujuan Presiden yang pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden. Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif. Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi Instansi Pemerintah. Dalam membentuk panitia seleksi Pejabat Pembina Kepegawaian berkoordinasi dengan KASN. Panitia seleksi Instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada terdiri dari unsur internal maupun eksternal Instansi Pemerintah yang bersangkutan. Panitia seleksi dipilih dan diangkat oleh Pejabat

Pembina Kepegawaian berdasarkan pengetahuan, pengalaman, kompetensi, rekam jejak, integritas moral, dan netralitas melalui proses yang terbuka. Panitia seleksi, melakukan seleksi dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas, dan penilaian uji kompetensi melalui pusat penilaian (*assesment center*) atau metode penilaian lainnya. Panitia seleksi menjalankan tugasnya untuk semua proses seleksi pengisian jabatan terbuka untuk masa tugas yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Ketentuan mengenai pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dengan tahapan diatas dapat dikecualikan pada Instansi Pemerintah yang telah menerapkan Sistem Merit dalam pembinaan Pegawai ASN dengan persetujuan KASN. Instansi Pemerintah yang telah menerapkan Sistem Merit dalam pembinaan Pegawai ASN yang masuk pengecualian tersebut, wajib melaporkan secara berkala kepada KASN untuk mendapatkan persetujuan baru. Adapun pengembangan karier selanjutnya dalam PNS diatur dalam manajemen karier pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. (a) Pengembangan Karier; (b) Pengembangan Kompetensi; (c) Pola Karier; (d) Mutasi; dan (e) Promosi. Pelaksanaan manajemen karier PNS didasarkan pada sistem merit, yaitu sebuah sistem penilaian kinerja seorang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan prestasi kerjanya. Dalam PP tersebut pada pasal 163 dijelaskan bahwa manajemen Karier bagi 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.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa untuk menetapkan kebutuhan masing-masing instansi Pemerintah harus menyusun 2 hal, yaitu

: menetapkan standar kompetensi jabatan, dan membuat sebuah profil untuk seorang PNS. Perencanaan pengembangan karier PNS diatur dalam PP 11 Nomor 17 Pasal 180 yang meliputi rencana:

1. PNS yang akan dikembangkan kariernya;
2. Penempatan PNS sesuai pola kariernya;
3. Bentuk pengembangan karier;
4. Waktu pelaksanaan; dan
5. Prosedur dan mekanisme pengisian jabatan.

Ketiga jenis jabatan yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional, pada umumnya sebelum terbitnya UU No. 5 Tahun 2014 lebih dikenal menjadi 3 jenis jabatan yaitu jabatan struktural yang merupakan jabatan manjerial yang tergambar dalam struktur organisasi, jabatan fungsional tertentu dan jabatan fungsional umum. Perbandingan tiga jabatan ini sebelum dan sesudah terbitnya UU No. 5 Tahun 2014 dapat dilihat sebagai berikut:

**Matriks 2.1**  
**Perbandingan Jenis Jabatan PNS**  
**Sebelum dan Sesudah Terbitnya UU No. 5 Tahun 2014**

<u>Sebelum</u>	<u>Sesudah</u>
Jabatan Struktural Eselon I	Jabatan Pimpinan Tinggi Madya
Jabatan Struktural Eselon II	Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama
Jabatan Struktural Eselon III	Administrator Pelaksana (Jabatan Administrasi)
Jabatan Struktural Eselon IV	Pengawas (Jabatan Administrasi)
Jabatan Struktural Eselon V	Pelaksana (Jabatan Administrasi)
Jabatan Fungsional Tertentu	Jabatan Fungsional
Jabatan Fungsional Umum	Pelaksana (Jabatan Administrasi)

**Sumber: Olahan Data Hasil kajian 2020**

Walaupun telah mengalami perubahan paradigma pengelolaan ASN dengan menggunakan merit sistem, pemahaman ASN terhadap pembagian fungsi jabatan struktural dan non struktural ini masih sangat melekat. Makmur (2013) menyebutkan Diduga kuat ada kecenderungan persepsi umum, terutama di daerah, yang memandang bahwa jabatan struktural menempati posisi yang lebih “istimewa” dibandingkan JFT. Pandangan tersebut pada umumnya didasarkan kepada penilaian terhadap “kekuasaan” dalam pengelolaan dan pengaturan sumber daya organisasi yang berada pada pemegang jabatan struktural. Akibatnya PNS jarang yang memilih untuk berkarier di jabatan fungsional, walaupun telah terbit berbagai peraturan teknis yang memudahkan *inpushing* dari jabatan struktural ke jabatan fungsional.

#### **E. KONSEP PENYEDERHANAAN BIROKRASI**

Banyak cara yang dapat ditempuh untuk melakukan restrukturisasi atau rasionalisasi, dan masing-masing cara memiliki konsekuensi tersendiri, baik terhadap pekerjaan, maupun konsekuensi psikologis. Rasionalisasi dilakukan dengan cara, yaitu bagi mereka yang tidak efektif “dirumahkan” dengan menerima gaji separuh bahkan dibayar sampai pensiun, sedangkan bagi pegawai yang efektif dan terpakai di kantor kesejahteraannya dijaga sebaik-baiknya agar mendapatkan penghasilan yang pantas dan seimbang dengan jerih payahnya (Laila Naqib, 2000). Dengan cara seperti itu, PNS yang dirumahkan dapat melakukan penambahan keterampilan lain. Adapun langkah ke depan khususnya dalam melakukan rekrutmen tenaga kerja baru untuk PNS harus dilakukan dengan perencanaan yang matang (*manpower planning*). Artinya, rekrutmen pegawai dilakukan sesuai dengan kebutuhan, bila butuh lima yang diisi lima, disesuaikan dengan beban kerja organisasi juga.

Secara teoritis, ada delapan cara yang dapat ditempuh untuk melakukan restrukturisasi (Bernardian and Russell, 1998:

210). Kedelapan cara tersebut adalah:

1. *Downsizing* adalah perampingan organisasi dengan menghapuskan beberapa pekerjaan atau fungsi tertentu. Dengan *downsizing*, bukan saja organisasi menjadi lebih ramping, tetapi juga pegawai akan berkurang. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa *downsizing* berdampak pada rasa aman pegawai, baik terhadap pekerjaan maupun karier mereka. Secara psikologis, betapapun rasionalnya alasan untuk melakukan *downsizing*, pegawai sulit menerima kenyataan tersebut. Oleh karena itu, restrukturisasi dengan cara *downsizing* harus dilakukan secara hati-hati dan selektif.
2. *Delayering* adalah pengelompokkan kembali jenis-jenis pekerjaan yang sudah ada. Dengan cara ini, jumlah pegawai akan berkurang karena ada beberapa pekerjaan yang disatukan. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa *delayering* akan berakibat pada hilangnya beberapa jabatan, sehingga secara psikologis mereka akan kehilangan jati diri karena menganggap mereka tidak akan maju-maju dalam kariernya.
3. *Decentralizing*, dilakukan dengan cara menyerahkan beberapa fungsi dan tanggung jawab kepada tingkat organisasi yang lebih rendah. Dengan penyerahan beberapa fungsi dan tanggung jawab tersebut, maka dapat dilakukan pengurangan jumlah pegawai. Proses pengurangan ini sekaligus digunakan untuk memperbaiki komposisi pegawai yang masih dipertahankan. Pengalaman empiris menunjukkan, bahwa restrukturisasi melalui desentralisasi menimbulkan segmentasi dan fragmentasi dalam pekerjaan. Di lain pihak, secara psikologis dapat menimbulkan perilaku bersaing yang lebih kuat karena adanya peluang yang relatif lebih terbuka untuk diperebutkan. Oleh karena itu, untuk mencapai hasil sesuai dengan yang direncanakan, perlu dipersiapkan secara matang aturan-aturan dan standar

yang jelas sebagai dasar restrukturisasi.

4. *Reorganization* adalah bentuk restrukturisasi yang dilakukan dengan cara melakukan peninjauan atau penyusunan kembali (refocusing) tentang kompetensi inti (core competition) dari organisasi yang bersangkutan. Dengan cara ini akan mengakibatkan jumlah pegawai akan berkurang karena adanya pemfokusan kembali pada tugas pokok yang sebenarnya. Pengalaman menunjukkan bahwa restrukturisasi dengan cara reorganisasi akan menimbulkan rasa frustrasi pada pegawainya karena mereka akan mengalami pemindahan bahkan pemecatan.
5. *Cost reduction strategy* adalah penggunaan sumber daya yang lebih sedikit untuk pekerjaan yang sama. Dengan strategi ini, semua sumber daya digunakan sehemat mungkin tanpa mengurangi kualitas keluaran. Ini berarti sebagian pegawai harus dikurangi, meskipun tidak ada perubahan fungsi maupun susunan organisasi. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa cost reduction strategy berdampak langsung pada intensifikasi pekerjaan. Di lain pihak terjadi dampak cukup serius, yaitu pegawai merasa tertekan dan banyak pegawai yang mengalami stres karena tidak tahan menghadapi tekanan dari pekerjaan yang dilakukan. Di samping itu, aspek psikologis khususnya bagi pegawai yang dipilih untuk tetap bekerja atau tidak diberhentikan juga harus diperhatikan.
6. *IT Innovation* adalah penyesuaian pekerjaan dengan perkembangan teknologi. Restrukturisasi dengan cara ini akan berdampak pada jumlah pegawai karena pegawai dituntut memiliki keahlian/skills yang tinggi. Sedangkan mereka yang tidak memiliki kemampuan sesuai dengan tuntutan teknologi akan tersingkir.
7. *Competency measurement* adalah bentuk restrukturisasi dengan cara melakukan pengukuran atau pendefinisian ulang terhadap kompetensi yang dibutuhkan oleh pegawai. Dengan strategi ini berakibat pada pengurangan jumlah pegawai

karena kemungkinan besar banyak pegawai setelah dilakukan pengkajian kembali kompetensi yang saat ini diperlukan sudah tidak terpakai lagi. Secara psikologis akan berdampak pada perilaku mempertahankan diri (self defence). Untuk mengatasi dampak negatif khususnya terhadap mereka yang merasa sudah tidak terpakai lagi, sebaiknya didahului dengan langkah pelatihan dan peningkatan kemampuan.

8. *Performance – related pay* artinya nilai yang diperoleh oleh pegawai didasarkan pada kinerja yang dicapainya. Strategi ini walaupun tidak drastis akan berakibat pada pengurangan jumlah pegawai, karena hanya pegawai yang memiliki kinerja baik yang akan mendapat penghargaan seperti promosi dalam kariernya. Pengalaman menunjukkan bahwa restrukturisasi melalui cara ini akan berdampak pada besarnya sifat individualitas seseorang dan nuansa politis akan kental di dalamnya. Selain itu, secara psikologis akan berdampak pada rasa kepercayaan pegawai akan begitu rendah.

Delayering yang dilaksanakan saat ini di Indonesia adalah delayering atau penyederhanaan birokrasi merupakan salah satu bagian dari lima prioritas kerja pemerintahan di tahun 2019-2024 yang dilakukan melalui rasionalisasi eselon menjadi 2 level. Dimana delayering yang dilakukukan berdasarkan aturan berupa penyederhanaan eselonisasi, eselinisasi yang dimaksud adalah Eselonisasi merupakan tingkatan jabatan struktural. Dimana saat ini terdapat 4 eselonisasi pada umumnya , yaitu Eselon I (berada langsung di bawah Pimpinan tertinggi kementerian lembaga, Eselon II (berada di bawah Eselon I), Eselon III (berada di bawah Es. II), Eselon IV (berada di bawah Es. III), upaya delayering perlu dilakukan karena Organisasi pemerintah saat ini dirasa terlalu besar dan birokratis dengan jenjang eselon yang panjang sehingga proses pengambilan keputusan relatif lama. Delayering dilakukan dalam upaya untuk penyederhanaan proses dan percepatan pengambilan keputusan dan/atau perizinan. Melalui birokrasi yang efisien diharapkan investasi untuk penciptaan lapangan kerja akan semakin berkembang.

*Delayering* biasanya digunakan untuk menjelaskan proses dari seberapa banyak susunan organisasi yang dihilangkan, dalam kata lain organisasi yang yang "rata" menjadi keluaran dari proses *delayering*. Beberapa karakteristik utama yang membedakan antara organisasi penuh dengan organisasi yang *ramping* adalah jenis atau ragam perintah yang diberikan, jumlah dan tingkatan gaji, level akuntabilitas, dan sistem koordinasi.

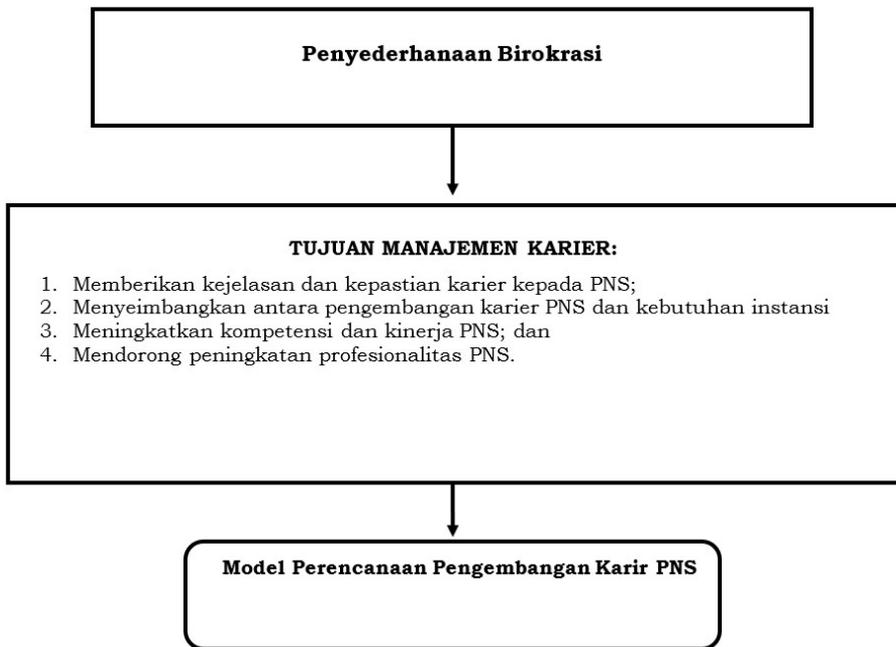
*Delayering* atau penyederhanaan birokrasi muncul dari beberapa kendala salah satunya adalah peningkatan kualitas layanan, oleh karena itu ditempuh upaya berupa penataan ulang atau restrukturisasi sebelumnya. Dalam bahasa akademisnya, untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan di sektor pemerintah yang tidak sinkron dengan kebutuhan, pemerintah harus berani melakukan rasionalisasi (Laila Naqib, 2000). Beberapa faktor yang mendorong perlunya dilakukan restrukturisasi antara lain adalah: meningkatnya persaingan, keinginan untuk mengurangi gap/kesenjangan, usaha untuk meningkatkan produktivitas dan menurunkan risiko, serta meninggalkan cara-cara promosi pegawai yang dipandang tidak sesuai lagi. Sedangkan muara dari upaya restrukturisasi adalah tercapainya efektivitas dan efisiensi (Jones, 2017).

Sistem *flattening* dalam organisasi bisa juga dilihat sebagai proses eliminasi dari beberapa *laisan* hirarki organisasi dan melebarkan fungsi kontrol dari seorang manajer. Proses *flattening* ini berfokus pada hilangnya level tengah dalam manajemen atau dalam birokrasi sering pula ditunjukkan pada level kepala bidang, kepala bagian ataupun sub kepala bidang. Pimpinan pada level ini yang mengerjakan tugas-tugas koordinasi dan mengejewantahkan hubungan antara level strategis perusahaan ke level operasional (Kettley, 1990)

Beberapa literatur mengemukakan bahwa titik fokus dari *delayering* atau *flattening* adalah menjawab tantangan dari dalam maupun luar organisasi. Proses *delayering* tidak bisa dilihat hanya sebagai penghapusan tingkat manajer atau kepala bidang,

atau yang kita sebut sebagai middle management (Mills, 2019), tetapi merupakan sebuah proses perpanjangan yang bertumpu pada jalur komunikasi yang konsisten dan jelas sebelum, selama dan setelah proses delayering. Proses komunikasi, jalur perintah maupun interaksi antara bawahan dan atasan sangat berperan penting dalam proses ini (Kettley, 1990)

## F. KERANGKA PIKIR



Gambar 2.2 Kerangka Pikir Kajian  
(Sumber: Olahan data kajian 2020)

#### **D. DEFINISI OPERASIONAL**

Ruang lingkup kajian dijelaskan dalam batasan terhadap variabel-variabel yang akan diteliti dalam perencanaan pengembangan karier PNS meliputi:

1. Perencanaan Pengembangan karier PNS adalah dokumen perencanaan yang berisi upaya-upaya pengembangan jenjang PNS dalam berkarier berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja dan kebutuhan instansi pemerintah. Karier seorang PNS dimulai sejak mulai direkrut hingga pensiun. Dalam kajian ini perencanaan pengembangan karier PNS yang dimaksud adalah perencanaan pengembangan yang diberikan kepada PNS pasca terjadinya penyetaraan jabatan struktural – fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi.
2. Penyederhanaan birokrasi adalah kebijakan yang memangkas struktur organisasi yang dianggap dapat menyebabkan pengambilan keputusan dan pelayanan menjadi kurang efisien dan efektif.
3. Penyetaraan jabatan adalah kebijakan Pengangkatan Pejabat Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional melalui Penyesuaian/Inpassing pada jabatan fungsional yang setara sebagai akibat dari perampingan struktur organisasi dalam rangka penyederhanaan birokrasi.
4. Tujuan manajemen karier mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS, antara lain:
  - a. Memberikan kejelasan dan kepastian karier kepada PNS
  - b. Menyeimbangkan antara pengembangan karier PNS dan kebutuhan instansi
  - c. Meningkatkan kompetensi dan kinerja PNS
  - d. Mendorong peningkatan profesionalitas PNS





# **BAB III**

# **METODE KAJIAN**



## **BAB III**

### **METODE KAJIAN**

#### **A. PENDEKATAN KAJIAN**

Dalam kajian ini digunakan pendekatan kualitatif dengan pendekatan studi kasus yang mengacu pada studi yang mendalam mengenai perencanaan pengembangan karier bagi PNS yang mengalami perpindahan jabatan dari jabatan struktural (administrator dan pengawas) ke jabatan fungsional sebagai konsekuensi dari kebijakan penyederhanaan birokrasi. Data terkait perencanaan pengembangan karier PNS tersebut akan dieksplorasi (eksploratori) dengan metode pengumpulan data berupa wawancara.

Penggalan data dalam kajian ini dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam kepada informan K/L/D yang telah melakukan upaya penyederhanaan birokrasi di instansi masing-masing, serta interpretasi pengalaman penyederhanaan birokrasi terkait kendala dalam proses, celah pada kebijakan, maupun prospek kedepan terkait kebijakan tersebut.

#### **B. FOKUS KAJIAN**

Kajian ini berfokus pada dua hal, yaitu pertama, ingin mengetahui praktek kebijakan penyetaraan jabatan struktural ke fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi. Dan kedua, model perencanaan karier yang dapat diberikan bagi PNS yang mengalami penyetaraan jabatan struktural ke fungsional, mengingat secara teoritis delayering dapat menimbulkan ketidakpastian karier.

#### **C. LOKUS KAJIAN**

Lokus kajian yang akan dijadikan sumber informasi dipilih dengan sengaja berdasarkan pertimbangan hasil penelusuran data sebelum melakukan kajian menunjukkan

bahwa pada daerah tersebut terdapat contoh kasus yang terjadi sebagaimana yang ingin diketahui oleh pengkaji atau peneliti berdasarkan fokus kajian yang telah dijelaskan diatas.

Adapun lokus kajian adalah:

1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB)
2. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)
3. Badan Kepegawaian Negara (BKN);
4. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
5. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan
6. Pemerintah Kota Balikpapan.

#### **D. JENIS DAN SUMBER DATA**

Data kajian terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dari informan yang berasal dari K/L/D. Sedangkan, data sekunder menggunakan informasi atau data yang bersumber dari dokumen kepegawaian, peraturan terkait kebijakan perpindahan jabatan struktural ke fungsional dan penyederhanaan birokrasi, serta data olahan yang diperoleh dari internet, website, media sosial lainnya.

#### **E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara wawancara dan studi dokumentasi. Kedua cara ini kemudian dipadukan menjadi satu sehingga keakuratan data dan kelengkapan data dapat terpenuhi. Metode ini dikenal dengan istilah Triangulasi Teknik.

1. Wawancara

Data primer diperoleh melalui wawancara langsung dan dibantu dengan panduan wawancara tertulis (tidak

langsung) dimana pertanyaan-pertanyaan kajian disusun sedemikian sehingga terpola dan terstruktur. Wawancara secara langsung dalam pelaksanaannya nanti dilakukan dengan alat bantu perekam suara (*voice recorder*). Adapun informan yang akan dilakukan wawancara ditetapkan dengan *purposive sampling*. Teknik ini dipilih dengan pertimbangan bahwa informan yang dipilih dengan sengaja merupakan sumber informasi kunci yang dapat menjawab semua kebutuhan informasi kajian.

2. *Focus Group Discussion (FGD)*

Teknik ini dilakukan melalui diskusi terfokus dari suatu group untuk membahas persepsi pengelola urusan kepegawaian dan pegawai yang bekerja di instansi pemerintah daerah terhadap isu manajemen karier dalam rangka pelaksanaan kebijakan penyederhanaan birokrasi.

3. Dokumen

Studi dokumentasi dilakukan dengan menelusuri dokumen kebijakan atau data statistik PNS yang kemudian dilakukan analisa konten sebagai data skunder yang memperkuat analisa terhadap data skunder yang diperoleh melalui wawancara dan FGD.

## **F. TEKNIK ANALISA DATA**

Data yang diperoleh dari lapangan dalam bentuk hasil wawancara akan diolah menjadi transkrip wawancara. Untuk mendukung kelengkapan hasil wawancara, maka data digabungkan dengan hasil olah data sekunder sehingga menjadi informasi yang penting untuk dianalisis lebih lanjut. Data tersebut dipilah-pilah dan dikelompokkan berdasarkan kebutuhan kemudian diberikan kode atau simbol. Selanjutnya dilakukan tabulasi atau matriks/bagan untuk menginterpretasikan data.





## **BAB IV**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PERPINDAHAN JABATAN  
STRUKTURAL KE JABATAN  
FUNGSIONAL KARENA  
PENYEDERHANAAN BIROKRASI**



## **BAB IV**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERPINDAHAN JABATAN STRUKTURAL KE JABATAN FUNGSIONAL KARENA PENYEDERHANAAN BIROKRASI**

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dilakukan secara terencana dan memperhatikan faktor-faktor lingkungan dimana kebijakan tersebut akan dilaksanakan. Ini diawali dengan adanya tahap formulasi kebijakan yang dilakukan dengan untuk memetakan dan menilai dampak dari kebijakan yang akan dihasilkan. Tujuannya untuk menjamin dimasa yang akan datang ketika kebijakan dilaksanakan tidak terjadi kegagalan.

Sebagai bagian dari kebijakan publik, kebijakan penyederhanaan birokrasi juga harus melewati tahapan formulasi kebijakan yang baik. Namun pada kenyataannya kebijakan ini dilaksanakan tanpa dukungan tinjauan akademik dan empiris yang memadai. Sehingga analisa dampak lingkungan strategis tidak terpetakan dengan baik, yang berakibat pada munculnya kebingungan pada tataran pelaksanaan.

Kebijakan penyederhanaan birokrasi muncul pertama kali dalam pidato pelantikan Presiden 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... “ (Tribunnews.com, Jumat 20 Oktober 2019).

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”.*

Sayangnya peraturan ini tidak secara rinci menyebutkan apa saja ukuran keberhasilan efektifitas dan efisiensi yang dimaksud. Pelaksanaannya pidato presiden kemudian diterjemahkan secara berbeda-beda dan menimbulkan kebingungan dalam tahap pelaksanaan kebijakan. Hal ini dialami oleh Kementerian penanggung jawab yaitu KEMENPAN RB dan KEMENDAGRI. KEMENPAN RB bertanggung jawab untuk menyusun kebijakan teknis di lingkup instansi pemerintah, sedangkan KEMENDAGRI bertanggung jawab dalam kebijakan teknis di lingkup Instansi Pemerintah Daerah. Akibatnya 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 tidak tercapai. Bahkan untuk tingkat instansi pemerintah daerah kebijakan ini sama sekali belum dilakukan karena adanya kebingungan tentang hal-hal teknis. Kebingungan pelaksanaan kebijakan penyederhanaan terutama pada perbedaan kedua kementerian penanggung jawab dalam menerjemahkan jenis jabatan yang akan disederhanakan. Hal ini dilihat dari surat edaran yang dikeluarkan oleh keduanya. Untuk KEMENDAGRI surat edaran tentang jenis jabatan yang termasuk disederhanakan bahkan beberapa kali mengalami perubahan.

Tabel 4.1

## Perbandingan Surat Edaran/Kesepakatan Menteri Penanggungjawab

## Dalam Menerjemahkan Ruang Lingkup Jabatan Yang Akan Disederhanakan

KEMENPAN RB	KEMENTERIAN DALAM NEGERI		
MENPAN DAN RB (SE No. 384/2019)	KEMENDAGRI (Surat 130/13988Tgl 13 Desember 2019)	KEMENDAGRI (Surat 130/14106 Tgl 18 Desember 2019)	BERITA ACARA WORKSHOP PENYEDERHANAAN BIROKRASI/ ESELONISASI (TGL 24 JANUARI 2020)
Menjadi 2 (DUA) LEVEL	Menjadi 2 (dua) level , yaitu Eselon II Dan Eselon III	Penyederhanaan birokrasi pada pemprov dan pemkab dilakukan pada jabatan pengawas eselon IV yg menangani perizinan, investasi dan pelayanan publik.	Tahap pertama (jangka pendek) penghapusan pejabat pengawas (eselon iv) pada DPMPTSP, kecuali dibawah sekretariat pada DPMPTSP

<p><b>KECUALI YANG MEMENUHI 3 KRITERIA PENGECEUALIAN, yaitu :</b></p> <p>1. Memiliki tugas dan fungsi sebagai kepala satuan kerja dengan kewenangan dan tanggung jawab dalam penggunaan anggaran</p> <p>2. Memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan kewenangan/ otoritas, legalisasi, pengesahan, persetujuan dokumen, atau kewenangan kewilayahan;</p> <p>3. Kriteria dan syarat lain yang bersifat khusus berdasarkan usulan masing-masing kementerian lembaga kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai bahan pertimbangan penetapan jabatan yang diperlukan kedudukannya sebagai pejabat struktural Eselon III, IV dan V.</p>	<p>Eselon IV hapus, kecuali yg memenuhi kriteria pengecualian, atau jabatan pengawas (eselon iv) tertentu yang masih diperlukan.</p>	<p>SETDA dan Sekretariat DPRD tidak dilakukan penyederhanaan birokrasi.</p>	<p>penghapusan pejabat pengawas (Eselon IV) pada dinas/ badan penerbit rekomendai/ pertimbangan teknis perizinan.</p>
	<p>Eselon IV dibawah sekretariat inspektorat, adm umum set dprd, dinas /badan berpotensi tdk dihapus.</p>	<p>Inspektorat tidak dilakukan penyederhanaan birokrasi.</p>	<p>penyederhanaan dilakukan secara simultan dengan pembentukan jabatan fungsional baru.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Badan keuangan daerah berpotensi tdk dihapus s/d eselon IV.</li> <li>▪ UPTD yg menerbitkan dokumen resmi/otentik berpotensi tidak dihapus</li> <li>▪ UPTD yang berpotensi tidak dilakukan penyederhanaan birokrasi pada subag tu.</li> <li>▪ RS tipe B dan tipe C yang berpotensi tidak disederhanakan Di-rektur, Kabid dan Pengawas pada Bidang Administrasi Umum, tipe D tdk disederhanakan</li> <li>▪ kecamatan berpotensi tidak disederhanakan., kelurahan berpotensi tdk disederhanakan adalah sekretariat.</li> </ul>	<p>Dinas dan badan tidak dilakukan penyederhanaan birokrasi, kecuali pada jabatan pengawas (Eselon IV) yang menyelenggarakan tugas dan fungsi bidang perizinan, investasi dan pelayanan publik.</p> <p>UPTD dan RSD tidak dilakukan penyederhanaan birokrasi.</p> <p>kecamatan dan kelurahan tetap dan tidak dilakukan penyederhanaan birokrasi.</p>	<p>Penghasilan setara, mempermudah peralihan, peningkatan tunjangan jabatan fungsional, dan TPP</p> <p>KEMENDAGRI akan membuat surat edaran hasil workshop penyederhanaan birokrasi.</p>

Sumber: Bahan Paparan Narasumber IPD A3, Oktober 2020

Di Instansi Pemerintah Daerah muncul dua skenario peta jabatan yang akan disederhanakan. Kedua skenario ini dibuat untuk memenuhi kebutuhan administratif yang diminta oleh kementerian penanggung jawab.

*“Kami di daerah bingung yang mana harus kami ikuti. Kami pernah diberikan teguran dari KEMENPAN RB karena tidak mengirimkan hasil pemetaan jabatan yang disederhanakan. Padahal kami sudah kirim ke KEMENDAGRI sebagai pembina Instansi Pemerintah Daerah. Hingga saat ini kami tidak paham apa tujuan dari penyederhanaan birokrasi. Akhirnya kami dari Bagian Organisasi mengirimkan peta yang ada, apa adanya saja dan belum berani mensosialisasikan hasilnya ke OPD, karena kami tidak bisa menjawab jika nanti ada pertanyaan”. (Hasil Wawancara dengan Bagian Organisasi Kota Balikpapan, Oktober 2020)*

Kebijakan yang terkesan tidak terencana dengan baik, menyulitkan kajian ini untuk memotret tema perencanaan pengembangan karier. Sehingga kajian ini kemudian terpaksa diarahkan untuk memotret pelaksanaan program penyederhanaan birokrasi secara umum. Harapannya untuk menemukan pola-pola masalah yang dimunculkan akibat kebijakan tersebut, untuk kemudian dibuatkan model penyelesaiannya khusus untuk masalah yang berdampak pada manajemen karier PNS.

Potret ini kami bagi menjadi dua sudut pandang, yaitu sudut pandang implementasi di tingkat instansi kementerian/ lembaga dan sudut pandang ditingkat instansi pemerintah daerah. Hal ini perlu dibedakan karena hingga Oktober 2020, eksekusi kebijakan penyederhanaan baru dilaksanakan pada tingkat instansi kementerian/ lembaga, sedangkan ditingkat instansi pemerintah daerah baru pada tahap persiapan saja. Sehingga rekomendasi kebijakan yang dihasilkan akan disesuaikan dari dua perbedaan progres pelaksanaan kebijakan tersebut.

Potret terhadap implementasi dilakukan dengan melihat apakah pelaksanaan kebijakan telah mampu memenuhi amanah Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Pasal 162 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang menyatakan pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, mutasi, dan promosi merupakan manajemen karier PNS yang harus dilakukan dengan menerapkan prinsip sistem merit. Selanjutnya pasal 163 menekankan bahwa penyelenggaraan manajemen karier PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 162 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.

Adapun potret dari implementasi perpindahan jabatan struktural ke fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi adalah sebagai berikut:

#### **A. POTRET KEJELASAN DAN KEPASTIAN KARIER DALAM KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN BIROKRASI**

Pelaksanaan kebijakan penyederhanaan birokrasi ditingkat kementerian/lembaga ditargetkan tuntas hingga Juni 2020. Namun hingga November 2020 belum mencapai 100 persen. Berdasarkan data yang disampaikan KEMENPAN RB yang dirilis pada tanggal 13 November 2020 oleh SINDONEWS.COM, jumlah jabatan struktural di kementerian/lembaga yang telah dipangkas sampai tanggal 10 November sebanyak 36.326. Dimana untuk Eselon III dari sebelumnya berjumlah 10.635 menjadi 5.834 jabatan. Lalu eselon IV dari yang sebelumnya 36.596 menjadi 20.006 jabatan. Sementara untuk eselon V dari yang sebelumnya 20.058 menjadi 5.117 jabatan.

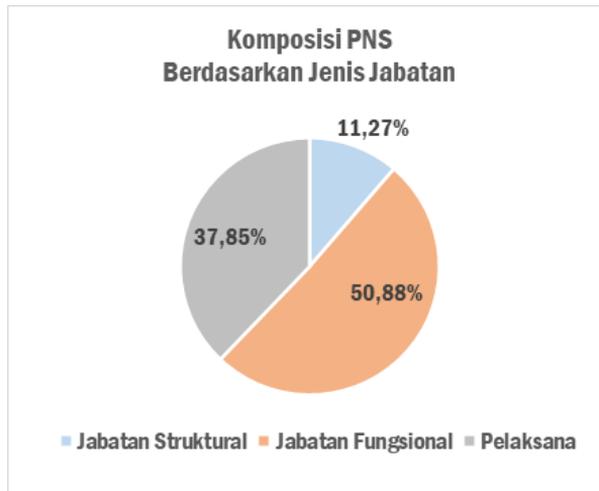
Proses pemangkasan pada Instansi Kementerian/Lembaga dilakukan pertama kali oleh KEMENPAN RB pada tanggal 11 Februari 2020. Pemangkasan ini ditandai dengan pengalihan 141 pejabat administrator dan pengawas ke jabatan fungsional. Proses ini ditandai dengan evaluasi kelembagaan yang bertujuan untuk menyederhanakan 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 yang diawali dengan penataan kelembagaan memang mudah dilakukan. Namun langkah ini menimbulkan dampak terhadap penataan manajemen SDM dan tata kelola pemerintahan. Pemangkasan struktur yang mencapai lebih dari 90% ini kemudian melahirkan sejumlah pertanyaan-pertanyaan tentang tingkat nilai perolehan efektivitas dan efisien yang dicapai, termasuk dalam mewujudkan manajemen karier yang lebih baik.

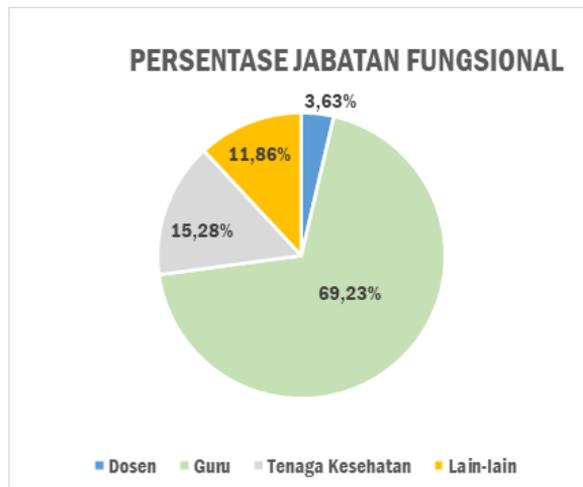
Karier adalah adalah rangkaian pekerjaan atau jabatan yang dimiliki pegawai mulai dari sejak ditetapkan sebagai pegawai hingga pensiun. Berdasarkan UU Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, seorang PNS dalam mengembangkan kariernya diberikan tiga pilihan jabatan yaitu jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrasi dan jabatan fungsional. Penempatan dalam jabatan ini ditentukan oleh faktor kualifikasi, kompetensi, kinerja dan kebutuhan organisasi.

Dalam upaya pengembangan atau peningkatan jenjang karier, PNS lebih mengenal dua istilah pilihan karier yang menjadi kutub utama yaitu kutub jenjang karier struktural (jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrator, dan jabatan pengawas) dan kutub jenjang karier fungsional. Namun seiring perkembangan budaya birokrasi, jabatan struktural kemudian dianggap lebih

menjanjikan dibandingkan jabatan fungsional. Akibatnya jumlah pemangku jabatan fungsional menjadi tidak sesuai harapan, tidak variatif dan lebih didominasi pada jenis fungsional yang terkait dengan pendidikan dan kesehatan.



Gambar 4.1 Komposisi PNS berdasarkan Jenis Jabatan (Sumber: Buku Statistik PNS Juni 2020 terbitan BKN)



Gambar 4.2 Persentase Jabatan Fungsional (Sumber: Buku Statistik PNS Juni 2020 terbitan BKN)

Jabatan struktural yang disederhanakan dulunya merupakan jabatan struktural yang secara berjenjang dikenal dengan jabatan eselon IV, eselon III, eselon II dan jabatan struktural tertinggi

eselon I. Umumnya pejabat yang menduduki jabatan eselon II atau eselon I berasal dari hasil penjurangan dari jabatan eselon IV dan eselon III. Meskipun beberapa kasus ada pejabat yang tidak melalui penjurangan.

Kategori jabatan untuk Jabatan Struktural terdiri dari:

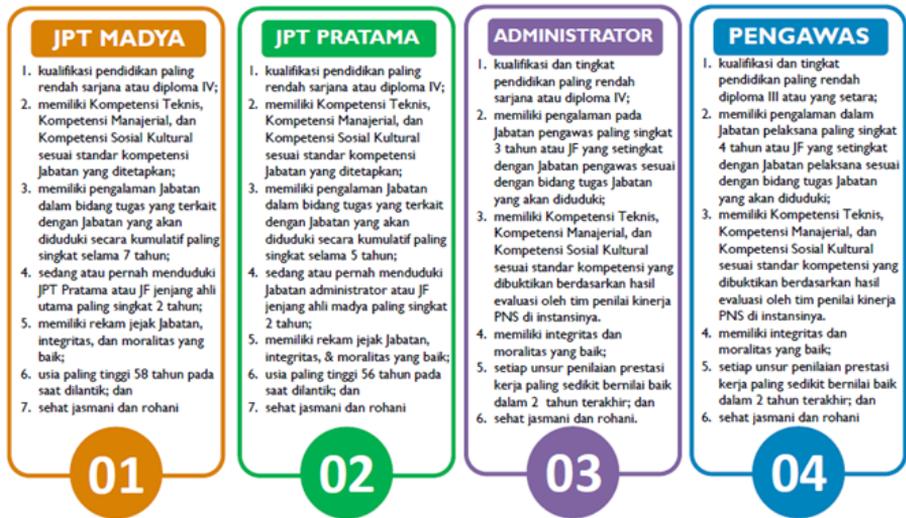
1. Kategori Jabatan Pemula-Pelaksana dan Pengawas (Eselon V dan IV). Jabatan yang nilai dan kompleksitasnya relatif masih rendah dan merupakan pengenalan tugas dan fungsi jabatan yang baru didudukinya.
2. Kategori Jabatan Pengembangan-administrator (Eselon III). Jabatan yang nilai dan kompleksitasnya lebih tinggi dari kategori jabatan pemula, serta untuk menambah pengalaman jabatan dan pengembangan kapasitas diri yang telah dimiliki.

Kategori Jabatan Pemantapan-Jabatan Pimpinan Tinggi (Eselon II dan I). Jabatan yang nilai dan kompleksitasnya sangat tinggi, hal ini merupakan pemantapan pengalaman jabatan pemula dan/atau jabatan pengembangan serta pemantapan kapasitas diri yang telah dimiliki dalam rangka persiapan promosi ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.

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.

Pejabat administrator/pengawas yang dialihkan, awalnya adalah PNS yang secara individu dan organisasi mengarahkan diri untuk berkarier pada jabatan struktural. Namun ada pula yang walau pun tidak memiliki minat pada jabatan struktural, karena

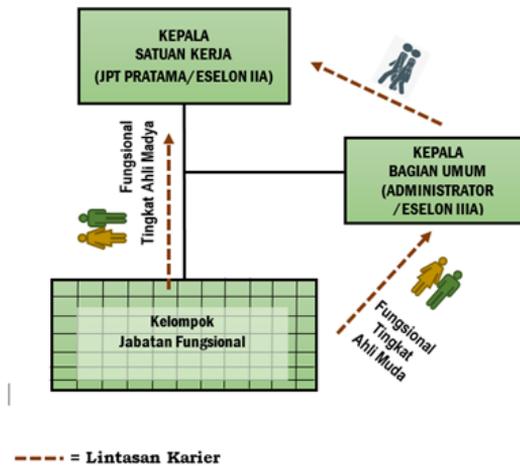
kebutuhan organisasi diminta untuk menduduki jabatan struktural (Misal: dokter diangkat menjadi kepala bidang di BKKBN). Hal ini lumrah terjadi karena pola karier dapat bergerak secara dinamis berdasarkan jalur pola karier secara vertikal, diagonal, maupun horizontal. Jalur karier jabatan struktural selama ini mengikuti syarat jabatan yang ditetapkan dalam PP 11 Tahun 2011 tentang manajemen PNS yaitu:



Gambar 4.3 Syarat Jabatan Struktural (Sumber: Olahan data kajian 2020 berdasarkan PP No.11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS)

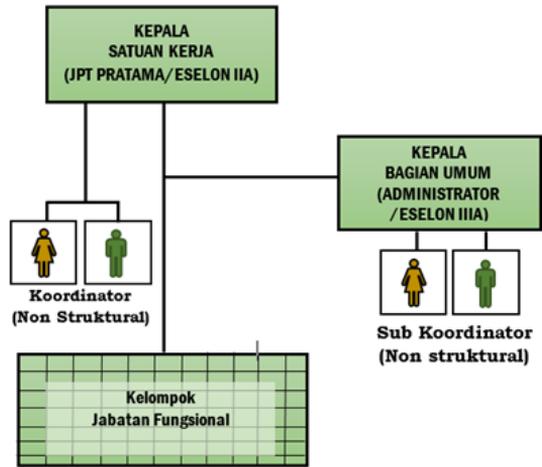
Penyederhanaan birokrasi yang memangkas jabatan pengawas dan administrator secara otomatis akan mengakibatkan perubahan jalur karier. Hilangnya jabatan pengawas dan atau administrator akan mendorong munculnya kondisi dimana hanya pejabat fungsional yang dapat menduduki jabatan struktural kategori jabatan pengembangan (administrator) dan jabatan struktural kategori jabatan pemantapan (jabatan pimpinan tinggi). Secara jangka panjang ini akan menciptakan keadaan dimana hanya PNS dengan kualifikasi, kompetensi dan kinerja yang baik yang akan mendapatkan promosi kenaikan jenjang, pangkat dan golongan. Ini karena pejabat fungsional hanya dapat memperoleh kenaikan jenjang jabatan, pangkat dan golongan jika mampu

memenuhi syarat kompetensi dan angka kredit minimal yang dipersyaratkan.



Gambar 4.4 Simulasi Promosi Jabatan Struktural di Satuan Kerja K/L  
(Sumber: Olahan data kajian 2020)

Disisi lain, penyederhanaan birokrasi yang telah dilakukan di Instansi Pemerintah, menyebabkan pilihan karier menjadi menjadi tidak jelas karena munculnya jenis jabatan baru yang diberi nama koordinator dan sub koordinator. Jabatan ini menjadi solusi dari hilangnya fungsi pimpinan dalam mengontrol pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Saat ini jabatan ini menjadi tugas tambahan bagi pejabat fungsional yang dianggap cakap untuk memimpin. Dari segi tugas dan fungsi, hak, kewajiban dan kewenangannya bersifat abu-abu atau campuran dari jabatan administrator/ pengawas dan jabatan fungsional.



Gambar 4.5 Kedudukan Koordinator dan Sub Koordinator dalam Satuan Kerja K/L Pasca Penyederhaan (Sumber: Olahan data kajian 2020)

**Tabel 4.2**  
**Perbedaan Antara Jabatan Adminstror/Pengawas dan Jabatan Koordinator/Sub Koordinator**

	<b>Kedudukan, Tugas dan Fungsi</b>	<b>Hak &amp; Kewajiban</b>	<b>Kewenangan</b>
Jabatan Adminstror/ Pengawas	<p><b>Pejabat Struktural</b> dengan fungsi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Merencanakan dan melaksanakan operasional program/ kegiatan</li> <li>▪ Membagi tugas</li> <li>▪ Menyelia Pelaksanaan pekerjaan</li> <li>▪ Mengatur</li> <li>▪ Mengkoordinasikan</li> <li>▪ Mengevaluasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memperoleh gaji dan tunjangan struktural sesuai dengan eselonisasi.</li> <li>▪ Mencapai Indikator Kinerja Utama terkait unit kerja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menilai kinerja Bawahan</li> <li>▪ Menandatangani dokumen</li> <li>▪ Menegur bawahan</li> <li>▪ Menggunakan fasilitas pejabat struktural (Misal: ruangan khusus, kendaraan)</li> </ul>

Jabatan Koordinator/Sub Koordinator	<b>Pejabat Fungsional</b> dengan tugas tambahan memimpin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memperoleh gaji dan tunjangan fungsional sesuai jenjang jabatan;</li> <li>▪ Mencapai Indikator Kinerja Utama satuan kerja.</li> <li>▪ Memenuhi Angka kredit yang dipertanggungjawabkan dalam SKP.</li> </ul>	Belum diatur
-------------------------------------	---	---	--------------

**Sumber: Olahan data kajian 2020**

Belum tersedianya peraturan teknis yang mengatur koordinator dan sub koordinator sebagai tugas tambahan manajerial untuk pejabat fungsional yang cakap, mengakibatkan dimasa yang akan datang jabatan ini dianggap tidak menjanjikan. Beban berat menjalani dua fungsi sekaligus yaitu fungsi jabatan fungsional dan fungsi abu-abu jabatan struktural mengakibatkan pemangku jabatan koordinator dan sub koordinator mengeluh. Untuk itu harus ada kebijakan kompensasi yang menjamin pemangku jabatan ini tidak dirugikan. Jabatan fungsional dosen misalnya, dalam peraturan pemerintah Nomor 37 tahun 2009 membedakan beban pelaksanaan tri darma perguruan tinggi untuk dosen biasa dan dosen yang diberikan tugas tambahan sebagai pimpinan perguruan tinggi.

Jalur karier yang semakin pendek mengakibatkan kapastian dalam berkarier semakin jelas. Namun bagi kementerian/lembaga yang tidak memiliki banyak satuan kerja maka PNS tersebut akan menjalani kariernya pada satu atau dua tempat saja sampai pensiun atau dipecat dari jabatan fungsionalnya. Tidak adanya pola karier instansional dan pola karier nasional, mengakibatkan kesulitan bagi PNS untuk melihat pilihan karier ke instansi lain. Hal ini berbeda untuk kementerian/lembaga yang memiliki banyak satuan kerja hingga ke perwakilan daerah, PNS yang berada pada jabatan fungsional akan memiliki banyak pilihan unit kerja untuk berkarier.

*“Misalnya sebagai Analis Kepegawaian di KEMENPAN RB, masa sih sampai pensiun saya di sini terus karena disini peta jabatan analis kepegawaian hanya ada di sekretariat saja. Ini bisa menimbulkan kejenuhan dan demotivasi bagi saya untuk tetap berkarier di KEMENPAN RB” (Hasil Wawancara KL 1.2, Oktober 2010)*

Perpindahan yang dilakukan tanpa melihat kondisi peta jabatan saat ini, juga menimbulkan kesulitan bagi PNS lain diluar skema penyetaraan untuk menduduki jabatan fungsional, karena jabatan yang sebelumnya terlihat kosong dalam peta jabatan, tiba-tiba karena kebijakan penyederhanaan menjadi terisi oleh pejabat struktural yang beralih ke fungsional. Akibatnya PNS dengan jabatan pelaksana yang telah dinyatakan lulus uji potensi/kompetensi dan direncanakan akan diarahkan ke suatu jabatan fungsional terpaksa harus menunggu sampai peta jabatan kosong kembali. Ini semakin sulit, mengingat beberapa jabatan fungsional telah memiliki kebijakan yang menghapuskan pemberhentian PNS dari jabatan fungsional karena tidak memenuhi angka kredit dalam kurun waktu tertentu (misal: arsiparis dan widyaiswara). Tidak adanya pemberhentian ini adalah tindak lanjut dari pasal 94 paragraf 11 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang manajemen PNS yang menyatakan PNS diberhentikan dari JF apabila:

1. Mengundurkan diri dari dari jabatan;
2. Diberhentikan sementara sebagai PNS;
3. Menjalani cuti diluar tanggungan negara;
4. Menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan;
5. Ditugaskan secara penuh diluar JF;
6. Atau tidak memenuhi persyaratan jabatan;

Penyetaran jabatan administrator dan pengawas ke jabatan fungsional juga berdampak pada ketidakjelasan masa depan karier puncak yang mereka akan dapatkan dimasa yang akan datang. Ini terjadi karena dalam peta jabatan instansional, tidak

semua jabatan fungsional dapat mengangkat fungsional dengan jenjang karier tertinggi hingga level ahli utama dalam peta jabatan instansionalnya. Kasus ini terutama diperkirakan akan banyak terjadi di Instansi Pemerintah Daerah, karena berdasarkan peraturan instansi pembina jabatan fungsional akan sulit menemukan hasil analisa beban kerja (ABK) beban kerjanya level madya dan utama di daerah. Untuk itu telaah mengenai butir-butir kegiatan yang dapat dikonversi sebagai angka kredit dalam jabatan fungsional oleh instansi pembina harus ditelaah kembali.

Di tingkat instansi pemerintah daerah, walaupun belum dilaksanakan, penyederhanaan birokrasi menimbulkan sejumlah kecemasan terhadap kejelasan dan kepastian karier. Dalam *Focus Group Discussion* yang dilakukan pada beberapa Pemerintah Daerah, ditemukan beberapa fakta yang dialami oleh masing-masing perangkat daerah terkait kejelasan dan kepastian karier. Secara keseluruhan kecemasan ini menyangkut kemanan karier dari PNS yang akan terdampak dari kebijakan penyederhanaan birokrasi.

Kebijakan KEMENPAN RB dan KEMENDAGRI dipandang berbeda sehingga praktek implementasinya kebawah menimbulkan multitafsir. Hal ini ditemukan dalam FGD dengan hampir seluruh Kepala bagian Organisasi di Pemerintah daerah yang menjadi lokus kajian.

*“Kita di daerah ini masih belum ada penjelasan kebijakan dari pusat, kita ini kan bekerja harusnya berdasarkan kebijakan dari pusat. Kan ini penyampaian dari Kemenpan melalui surat itu meminta untuk menyederhanakan seluruh eselon di bawah 2 level. Kecuali hal hal yang bisa dikecualikan misalnya kewilayahan. Dalam hal lain, Gubernur bersurat, kalau surat dari Kemendagri yang disederhanakan itu PTSP dan beberapa eselon 4 yang mengurus perizinan dan pelayanan publik. Nah keadaan itu berjalan masih sampai saat ini. Belum ada kebijakan sampai saat ini. Terkait persiapan, kami disampaikan kepada Menpan bahwa penyederhanaan paling lama dilakukan akhir 2020. Inti surat dari Kemendagri yang terakhir, Agustus 2020 itu hanya berisi seperti itu, selesaikan penyederhanaan paling lambat Desember 2020”.*  
**(Hasil wawancara IPD A3, Oktober 2020)**

Berdasarkan penjelasan Kepala Bagian Organisasi, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa kebijakan penyederhaan birokrasi hingga saat ini Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mengalami kebingungan karena terdapat dua kebijakan yang mengatur hal yang sama. Lebih lanjut, pandangan beliau dapat kita lihat dibawah ini.

*“Kemudian tadi saya sudah sampaikan bahwa surat dari KEMENPAN RB dan KEMENDAGRI belum serasi. Yang kita juga tunggu adalah regulasi. Kita kan di organisasi pemda, bahwa kita diatur oleh Peraturan Daerah (PERDA) dan itu diatur dalam PP artinya kalau kita mau mengubah struktur bangunan organisasi itu, paling tidak PERDANYA harus diubah dulu atau paling tidak ada pedoman dasar hukum dari pemerintah pusat dari apa yang kita anulir sekarang. Karena kalau kita mengubah organisasi yang ada di daerah, belum tentu DPRD tidak bersuara. Dia pasti bertanya aturan PERDA sekarang yang dibentuk tidak dipatuhi. Kita menjawab ada peraturan dari kementerian yang kita ikuti, pasti ditanyakan lagi apakah PERDA masih dibutuhkan. Itu adalah contoh kecil dampak yang mungkin timbul apabila kita mengalihkan beberapa posisi secara otomatis”.* **(Hasil wawancara IPD A3, Oktober 2020)**

Penjelasan Kepala Bagian Organisasi mengenai hubungan kebijakan penyederhanaan birokrasi dengan Peraturan Daerah yang berlaku saat ini yang berkaitan dengan PERDA Kelembagaan Perangkat Daerah yang penyusunannya mengacu pada PP No. 18 Tahun 2016 juncto PP No. 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah tentunya perlu dilakukan penyesuaian PERDA. Melakukan revisi PERDA Kelembagaan tentunya melalui proses yang panjang dan melibatkan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.

Pemahaman Pemerintah Daerah dalam menindaklanjuti kebijakan penyederhanaan birokrasi, dalam implementasi mengalami keterbatasan untuk lebih jauh mengambil tindakan kebijakan di level daerah karena payung hukum yang mengatur penyederhanaan birokrasi dianggap kurang kuat karena hanya dalam bentuk surat edaran. Pemahaman pemerintah daerah bahwa kelembagaan yang berlaku saat ini di Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa diatur oleh PERDA sebagai turunan

dari PP No. 18 Tahun 2016 sehingga upaya nyata yang dilakukan hanya sebatas melakukan identifikasi jabatan struktural yang berpotensi untuk dialihkan ke jabatan fungsional.

Aspek berikutnya adalah berkaitan dengan kewenangan jabatan dalam tinjauan penyederhanaan birokrasi. Secara ideal dalam jabatan melekat kewenangan untuk dapat melaksanakan tugas. Kewenangan jabatan diterjemahkan sebagai hak jabatan yang akan diterima oleh pemangkuhnya. Dalam jabatan struktural kewenangan memimpin atau mengatur, memiliki dampak yang sangat untuk menggerakkan sumber daya yang ada dilingkungan kerjanya. Mengelola dan menggerakkan sumber daya manusia dibawahnya tidak akan efektif jika jabatan tersebut secara formal tidak memiliki kewenangan untuk mengatur orang. Oleh karena itu, jabatan struktural diberi atribut kewenangan yang menjadi *power* untuk memerintah, memberi keputusan, mengambil kebijakan, dan lain-lain.

Dengan adanya penyederhanaan birokrasi saat ini, kewenangan jabatan struktural yang nantinya dialihkan ke jabatan fungsional dirasakan akan menyebabkan munculnya *cultural shock* karena faktor kebiasaan yang akan berubah. Hal ini karena dalam pandangan pandangan budaya organisasi di daerah, jabatan struktural adalah jabatan karier yang “sakral” karena pengangkatan seseorang dalam jabatan struktural melawati sejumlah prosesi yang tidak mudah sehingga siapapun yang dilantik ke dalam jabatan tersebut otomatis akan mendapatkan kekuatan delegatif dari pejabat yang mengangkatnya. Ini menjadi modal formal dan informal untuk menggerakkan orang-orang dibawahnya untuk patuh kepada wewenang memimpin yang diberikan kepada pejabat struktural.

*“Harusnya akan ada tata kerja baru, itu yang kami tunggu untuk disosialisasikan kepada kami. Kalau koordinator ditunjuk begitu saja saya bisa katakan tidak efektif dia memimpin pengelolaan yang dia koordinir distu. Nah kalau dia dipatenkan baru bisa. Tapi saya khawatir nantinya akan terlihat ganti baju saja. Dari Kepala Sub Bagian menjadi Sub Koordinator. Tetapi kalau memang itu penting, harus*

*dimasukkan fungsi memimpin disitu. Supaya kita terikat. Harus diakui bahwa fenomena ketika dipimpin oleh yang adhoc saja tidak efektif. Solusinya ya ditambahkan fungsi manajerial di posisinya, sehingga bisa memimpin bidang. Dan koordinator itu harus resmi ditetapkan. Jangan hanya kesepakatan dan lain lain. Kemudian kalau memang ada Koordinator dan Sub Koordinator, mestinya tugas manajerial masuk di tugas dan fungsi jabatan fungsional itu. Dan itu berlaku untuk mereka yang diangkat sebagai koordinator. Saya tegaskan sekali lagi orang yang diangkat menjadi Kepala Sub Bagian itu sakral. Lama ditunggu, di ruang pola, lama dilantik. Tapi kita semua taat. Itulah pimpinan saya, karna itulah yang hidup di birokrasi kita. Memang kita beralih ke fungsional berbasis keterampilan, tapi suasana sakral itu jangan sampai hilang. Setidaknya penetapan Koordinator dan Sub Koordinator harus ditetapkan secara resmi berlaku secara nasional kemudian tugasnya jelas. Sekarang di kementerian/lembaga ada Koordinator yang ditunjuk tapi tugasnya tidak paten. **(Hasil wawancara IPD A7, Oktober 2020)***

Kewenangan dalam jabatan struktural ketika beralih ke jabatan fungsional memang dirasakan berbeda mengingat jabatan fungsional lebih bersifat teknis dan mengedepankan keterampilan khusus dan selama ini dalam praktek manajemen karier PNS, jabatan fungsional tidak memiliki kewenangan untuk memimpin unit atau lembaga kecuali jabatan fungsional dapat membimbing, membina, dan mengembangkan jabatan fungsional yang ada ditingkat bawahnya.

*“Memang dari awal kita harus duduk sama-sama dan mendiskusikan bagaimana caranya supaya dampaknya ini tidak terlalu blunder, walau nanti ada yang namanya koordinator dan subkoordinator, tapi kan kita belum tahu bagaimana tugas-tugasnya, apakah sama di struktural atau seperti apa. Fungsional kan sebenarnya bukan barang baru tapi memfungsionalkan semuanya itu baru. Dalam struktur kan fungsional tersendiri kotaknya. Koordinasinya bukan ke bidang tapi langsung ke kepala dinas. Ini nanti yang baru mau diatur lagi bagaimana, misalnya subkoordinator apakah harus melapor lagi ke koordinatornya baru ke atas. Ini yang harus kita atur lagi alur-alur kerjanya. Ini berarti SOP harus berubah. Semua harus berubah. Jadi memang tidak sederhana yang kita pikirkan dan kita bekerja berdasarkan kegiatan yang kita buat. Memang bagus karena tidak dikasih ke kiri dan ke kanan mi kariernya orang tapi untuk yang sekarang ini langsung disetarakan, itu yang mungkin bersoal*

*di awal-awal". (Hasil wawancara IPD A2, Oktober 2020)*

Terdapat kekhawatiran jika Jabatan Struktural Administrator ketika dialihkan ke Jabatan Fungsional Madya tidak dapat memimpin dan menggerakkan bawahan karena dalam tugas pokok jabatan fungsional tersebut tidak tercantum secara detail yang diatur dalam pedoman jabatan fungsionalnya sehingga untuk dapat mengefektifkan tugas kepemimpinan dari Jabatan Koordinator dan Sub Koordinator ditambahkan tugas manajerial. Bahkan, pengalihan jabatan tersebut juga berdampak pada mekanisme kerjanya mengingat mekanisme kerja struktural dengan sistem komando berbeda dengan mekanisme kerja fungsional yang sistem kolektif dan teknis.

Selanjutnya, aspek terakhir terkait kepastian dan kejelasan karier adalah berkaitan dengan nomenklatur jabatan fungsional yang masih terbatas. Pemerintah Daerah menemukan, ketika dilakukan pemetaan kenyataannya bahwa nomenklatur Jabatan Administrator dan Pengawas kebanyakan tidak sesuai dengan nomenklatur Jabatan Fungsional yang tersedia. Akibatnya, jika dalam proses pemetaan tidak ditemukan jabatan fungsional yang cocok, maka Bagian Organisasi sebagai verifikator terpaksa memilih penyetaran ke jabatan fungsional dianggap wilayah abu-abu (misal: Analis Kebijakan).

*"Kami juga lakukan pemetaan untuk seluruh jabatan. Kendalanya sama, jabatan fungsional yang masih kurang. Tahap pada PTSP pemetaannya itu kami lakukan hanya ada Analis Kebijakan saja yang bisa disetarakan. Yang kami mau tanyakan bisakah AK itu digunakan di PTSP karena kami melihat fungsi yang ada di AK berbeda dengan tugas fungsi di PTSP dan dinas fungsi lainnya. Ada berapa SKPD juga yang kami lakukan penyetaraan beberapa tahun ini, Dinas Pariwisata tidak ada yang pas, Dinas Perhubungan, pokoknya kami sudah mendata ada beberapa SKPD yang tidak pas dengan jabatan fungsional itu. Ada juga SKPD yang Cuma 1, kayak Satpol, Dinas Pemadam ada 2, kalau Dinas Perhubungan tidak ada, Dinas Perdagangan ada cukup banyak, Dinas Pertanian juga lumayan, Di Sekretariat Daerah juga kami agak kesulitan karena terkait dengan tugas umum misalnya keuangan dan administrasi umum. Kalau kami setarakan dengan Analis Kebijakan agak kurang pas.*

*Itu kendala yang kami hadapi dalam pendataan selama ini. Terkait regulasi yang sudah disampaikan, sebelum dilakukan pemetaan baiknya ada regulasi yang menjadi pedoman kami sehingga kami tidak kesusahan lah pak melakukan pemetaan". (Hasil wawancara IPD A2, Oktober 2020)*

7. Keluhan yang disampaikan oleh instansi pemerintah daerah ini juga dirasakan oleh KEMENDAGRI sebagai instansi pembina. Penyetaraan jabatan struktural ke jabatan fungsional sebaiknya didasarkan pada jabatan fungsional yang cocok dengan karakter jabatan struktural yang ditinggalkan. Karakter tersebut diambil dari tugas-tugas utama dari jabatan struktural. Dalam proses penyesuaian antara jabatan struktural ke jabatan fungsional tim internal Biro Organisasi KEMENDAGRI merasakan adanya hambatan yang dihadapi. Pertama kecocokan antara pejabat yang menduduki dengan jabatan fungsional yang akan diampuh. Kedua jabatan-jabatan fungsional yang sudah ada belum dapat mewakili tugas-tugas KEMENDAGRI dan Pemerintah Daerah. Hal ini mengingat fungsi KEMENDAGRI terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah melingkupi dua urusan yaitu urusan wajib dan pilihan sebagaimana yang diamanahkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun jenis urusan pemerintahan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4.3 Jenis Urusan Pemerintahan**

<b>URUSAN PEMERINTAHAN WAJIB:</b> Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah.		<b>URUSAN PEMERINTAHAN PILIHAN:</b> Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.
<b>Pelayanan Dasar</b>	<b>Non Pelayanan Dasar</b>	
a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.	a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan.	a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

**Sumber: Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah**

Keberatan akan sedikitnya jumlah jabatan fungsional yang berkesesuaian dengan urusan pemerintah daerah, dan munculnya jabatan abu-abu, juga memberatkan instansi pembina yang mendapatkan limpahan. Kasus abu-abu tersebut salah satunya dialami oleh LAN sebagai instansi pembina jabatan fungsional analis kebijakan. Jabatan ini dibuat dengan harapan pajabat fungsional analis kebijakan akan berperan penting dalam menjaga dan menciptakan kebijakan yang berbasis *evidence*. Namun dalam kasus penyederhanaan, jabatan ini kemudian dijadikan pilihan

mudah oleh instansi pemerintah dalam mengalihkan pejabat struktural yang tidak menemukan jabatan fungsional yang sesuai dengan tugas dan fungsi jabatannya.

*“kalau pusing mau jadi fungsional apa, maka alihkan saja ke Analisis Kebijakan. Padahal analisis kebijakan memiliki standar-standar kompetensi yang wajib di penuhi, sebagai contoh ada salah satu kementerian yang ingin mengangkat salah satu kepala bidangnya menjadi analisis kebijakan madya padahal yang bersangkutan masih lulusan SMA, padahal dalam standar yang ditetapkan oleh PUSAKA bahwa untuk menjadi analisis kebijakan madya selain harus menduduki golongan IV.a adalah lulusan S2 atau magister.” (Hasil Wawancara KL 2.3, Oktober 2010)*

Selain, tidak sebandingnya variasi jenis jabatan fungsional dengan besaran urusan pemerintahan yang diamanahkan undang-undang kepada daerah, kebijakan penyederhanaan birokrasi juga perlu mempertimbangkan aspek kemampuan instansi pembina jabatan fungsional dalam menjamin berjalannya fungsi pembinaan karier. Pengalaman pemerintah daerah, sebelum kebijakan penyederhanaan disampaikan presiden, selama ini pembina jabatan fungsional banyak yang tidak mampu menjalankan fungsi pembinaan di daerah. Dampaknya banyak pejabat fungsional yang merasa frustrasi dan memilih mundur atau beralih ke fungsional yang pembinaan instansi pembinanya bagus.

*“Pengalaman pada saat menjadi inspektur pada tahun 2013-2014, Kemendagri gencar “memindahkan auditor menjadi (Pengawas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) (P2PD) dan semua daerah pada saat itu didata. Di janjikan akan dapat penghargaan daerahnya kalau bisa memindahkan sebanyak-banyaknya dari auditor menjadi P2PD. Pada waktu itu pertimbangannya kemendagri adalah di satu daerah APIP itu cukup 1 atau 2 auditor. Auditorlah nanti yang akan memeriksa keuangan. P2PD bisa menyeluruh. Tapi dalam pelaksanaannya tidak ada pendampingan atau pembinaan. Kalau pun ada sangat terbatas dan aksesnya ke daerah kecil sekali. Akhirnya P2PD kita berkurang dengan sendirinya. Mereka mau kembali ke auditor karena tidak ada pendampingan dari instansinya (lembaga pembina). Kalau BPKP, auditor, mereka pendampingan pembinaannya bagus. Jadi saya beberapa kali menemui Dirjen Mendagri supaya teman-teman yang inpassing ke P2PD dapat mengikuti diklat yang dilaksanakan Kemendagri. Namun diklatnya sangat terbatas. Dalam setahun belum tentu kita bisa dapat 1, sementara auditor sebanyak-banyaknya kami usulkan, bisa*

*yang penting dananya siap. Jadi memang sebenarnya inti persoalannya, kita siap melakukan pemindahan jabatan struktural ke fungsional apabila semua mekanismenya jelas. Nah itu tantangan ke depan karena daerah itu pada dasarnya siap mengikuti aturan dari pusat, perintah dilaksanakan. Tapi ketika sudah beralih siapa yang melatih mereka ini? Sebegitu banyaknya daerah, siapkah nanti instansi ini? Berbeda dengan BPKP sebagai Instansi pembina auditor yang memang sudah sangat siap, seperti pada saat pengusulan angka kredit tidak perlu lagi verifikasi jika dibandingkan dengan jabatan P2PD untuk angka kredit saja susah sekali, harus ikut banjarmasin, karena Balikpapan hanya 4 orang pejabat P2PD nya sehingga angka kreditnya ikut banjarmasin Kalimantan Selatan.” (Hasil wawancara IPD B3, Oktober 2020)*

Kecepatan menuntaskan perampingan birokrasi ini juga bergantung dengan kecepatan instansi pemerintah pusat dan daerah, diharapkan tetap menjaga prinsip kehati-hatian dalam melakukan pengalihan fungsi jabatan. Tidak menutup kemungkinan akan ada permasalahan yang akan muncul dalam menuntaskan perampingan birokrasi ini seperti pada proses *inpassing* ke jabatan fungsionalnya serta kesetaraan tunjangan jabatan struktural dan fungsional.

**B. Keseimbangan pengembangan karier PNS dengan kebutuhan organisasi.**

Kebutuhan instansi akan jabatan fungsional pada dasarnya dapat dilihat dari peta jabatan yang telah disusun sebelumnya. Dalam peta jabatan tersebut akan tergambar berapa banyak kebutuhan organisasi akan jabatan, baik itu jabatan struktural, fungsional, maupun pelaksana. Terkait dengan penyederhanaan jabatan, nampaknya peta jabatan sedikit terabaikan. Hal ini nampak pada Permenpan RB Nomor 28 tahun 2019 tentang Penyetaraan jabatan Administrasi kedalam Jabatan Fungsional. Dalam permpenpan tersebut ditegaskan bahwa formasi dan peta jabatan fungsional ditetapkan berdasarkan jabatan administrasi yang disetarakan. Ini berarti bahwa peta jabatan tidak berlaku pada penyetaraan jabatan, melainkan tergantung pada berapa jumlah jabatan administrasi yang akan disetarakan ke jabatan

fungsional. Jumlah itulah yang akan menjadi jumlah formasi jabatan fungsional yang akan dibuka dan diusulkan.

*“pengangkatan jabatan harus didahului formasi serta berdasarkan kebutuhan. Kebijakan penyetaraan jabatan sebagai dampak kebijakan penyederhanaan birokrasi tidak menggunakan analisis kebutuhan tersebut, tidak ada formasi dan langsung dialihkan”.* **(Hasil wawancara KL 2.1, Oktober 2020)**

Secara aturan, pelaksanaan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional didasarkan pada kebutuhan organisasi. LAN memilih mengalihkan 170 jabatan strukturalnya ke jabatan fungsional yang lebih mudah dikendalikan oleh LAN baik dalam hal administrasi maupun pengembangan kompetensi. Jabatan fungsional Analisis Kebijakan menjadi alternatif terbaik bagi LAN dalam pengalihan jabatan struktural ke fungsional. Hal ini tidak terlepas dari status LAN yang menjadi instansi pembina Analisis Kebijakan. Di samping itu, LAN juga mempertimbangkan potensi yang dimiliki pejabat yang bersangkutan. Tujuannya agar ke depan karier pegawai yang disetarakan tersebut tetap berjalan. Hal yang sama juga dilakukan BKN. Sebagian besar nama jabatan fungsional yang dipetakan BKN merupakan jabatan fungsional yang dibina langsung oleh BKN. Kemendagri, karena belum menjadi instansi pembina jabatan fungsional, berupaya agar dapat mengembangkan jabatan fungsional sendiri sehingga proses identifikasi dilakukan dengan sangat hati-hati.

Tidak jauh berbeda dengan LAN, Kemenpan RB mengalokasikan sebagian besar jabatan strukturalnya ke jabatan fungsional Analisis Kebijakan. Dari 10 jabatan fungsional, lebih dari 100 pemangku jabatan struktural yang dialihkan ke Analisis Kebijakan. Hal yang sama juga dilakukan Kemendagri. Sebagian besar penyetaraan jabatan diarahkan pada jabatan fungsional Analisis Kebijakan. Alasan logis yang mendasari adalah sama halnya dengan LAN, Kemenpan RB dan Kemendagri juga merupakan organisasi *think tank* yang bekerja merumuskan dan menerbitkan kebijakan terkait pemberdayaan Aparatur Sipil Negara sehingga kebutuhan untuk jabatan fungsional Analisis Kebijakan akan selalu ada.

Terkait kesiapan penyetaraan, LAN masih bersifat fleksibel. Sebelum penyetaraan dilakukan, LAN melakukan survey peminatan dan survey kesiapan guna menjaring jabatan-jabatan fungsional yang dibutuhkan pegawai dan kesiapan mereka untuk berpindah ke fungsional. Jadi pada dasarnya, LAN tetap mempertimbangkan kebutuhan pegawai yang kemudian disesuaikan dengan kebutuhan organisasi karena bagaimanapun organisasi memiliki visi dan misi yang harus dicapai. Pertimbangan kebutuhan tersebut terlihat dengan adanya perubahan jabatan fungsional yang telah terlebih dahulu diusulkan. Perubahan dilakukan guna mengakomodir pengembangan karier individu yang bersangkutan. Dengan demikian, secara garis besar, penyetaraan jabatan yang dilakukan di lingkup LAN didasarkan pada tiga indikator; peminatan, kompetensi, dan kebutuhan organisasi akan jabatan fungsional tersebut. Dari tiga indikator tersebut, LAN lebih memprioritaskan kebutuhan organisasi. dalam pelaksanaannya, penetapan prioritas kebutuhan tersebut melibatkan seluruh pimpinan kedeputian (JPT madya). Dengan kata lain, jika yang bersangkutan memiliki kompetensi di jabatan fungsional tertentu dan organisasi membutuhkan jabatan fungsional tersebut, namun yang bersangkutan tidak tertarik, maka yang menjadi prioritas adalah kebutuhan organisasi sebagaimana yang telah dituangkan dalam PP 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Organisasi tidak sekedar menaungi minat orang-orang yang dikumpulkan dalam organisasi melainkan menyatukan orang-orang yang mampu menjalankan visi dan misi organisasi.

Jika LAN dalam mengukur kesiapan penyetaraan melakukan survey kesiapan, maka Kemenpan RB mempersiapkan penyetaraan melalui sosialisasi. Sebelum penyetaraan jabatan dilakukan, Kemenpan RB telah mensosialisasikan hal tersebut dengan mengundang seluruh pegawai dan melibatkan instansi pembina untuk menjelaskan segala hal terkait jabatan fungsional. Sosialisasi yang dilakukan membuat pegawai menjadi lebih siap dan lebih paham.

Sosialisasi juga dilakukan Kemendagri melalui tim internal yang khusus dibentuk dalam rangka penyetaraan. Permenpan 28 Tahun 2019 menjadi inti sosialisasi sekaligus memperlihatkan kepada pegawai indikator-indikator yang dipertahankan dan disederhanakan. Di samping itu pelibatan penyetaraan juga dilakukan oleh unit kerja eselon I (*profesional judgement*) dalam hal identifikasi fungsi dan jabatan.

Pengalihan jabatan struktur ke jabatan fungsional diusulkan organisasi berdasarkan pendekatan yang berbeda. Jika di LAN pengalihan jabatan didasarkan pada tiga pertimbangan (peminatan, kompetensi, dan kebutuhan organisasi), maka di Kemenpan RB, kebutuhan tersebut mengacu pada kedekatan uraian tugas jabatan struktural dengan jabatan fungsional. BKN berbeda lagi. Meski juga menekankan pada fungsi, BKN menyebutkan pentingnya meninjau pendekatan kompetensi dan orang atau pejabat yang bersangkutan dalam penentuan formasi fungsional. Kemendagri pun melakukan proses identifikasi penyederhanaan berdasarkan fungsi dengan memperhatikan tiga aspek, yakni organisasi, tata laksana, dan manajemen ASN. Meski berbeda pendekatan di awal, namun pada akhirnya pengalaman pekerjaan di jabatan struktural terakhir yang akan menjadi prioritas formasi jabatan fungsional. Kedekatan fungsi pekerjaan tersebut membuat pejabat fungsional yang disetarakan masih melanjutkan dan mengerjakan pekerjaan sebelumnya saja. Sebelum penyetaraan, secara internal, Kemenpan RB mengidentifikasi tugas pokok dan fungsi unit kerja dan persentase kesesuaiannya dengan jabatan fungsional, dan menghitung ABK dari kebutuhan masing-masing jabatan fungsional. Hasil ABK inilah yang menjadi dasar formasi kebutuhan jabatan fungsional di lingkup Kemenpan RB.

Jika dianalogikan, KEMENPAN RB, BKN, Kemendagri, dan LAN membuat 'rumahnya' dulu baru kemudian perangkat dalamnya. Bedanya, Kemenpan dan LAN telah melakukan penyederhanaan jabatan, termasuk didalamnya penyederhanaan struktur organisasi, sementara BKN dan Kemendagri masih melakukan proses identifikasi penyederhanaan struktur organisasi dan jabatan. Pertimbangannya, selain besarnya sumber daya yang harus dibenahi, kedua instansi tersebut masih menunggu

keluarnya Peraturan Presiden terkait penyederhanaan birokrasi. Di tahap ini, Kemendagri telah menyelesaikan penyederhanaan 658 jabatan dari 916 jabatan eselon IV, dan 15 jabatan dari 340 jabatan eselon III.

Yang cukup mengganggu sebenarnya adalah rekomendasi yang dikeluarkan Kemenpan terkait jabatan fungsional. Rekomendasi yang diberikan terkadang tidak tepat sasaran. LAN sendiri tidak menerima begitu saja rekomendasi Kemenpan, melainkan tetap berpatokan pada tiga indikator yang telah ditetapkan sebagaimana yang telah dituliskan di atas. Hal yang sama juga dilakukan Pemerintah Kota Balikpapan yang menemukan bahwa terdapat ketidakcocokan rekomendasi jabatan fungsional dengan fungsi yang diemban oleh SKPD tertentu.

Kebutuhan instansi akan jabatan fungsional dalam pelaksanaannya terkadang tidak sesuai dengan syarat jabatan. Analisis Kebijakan, misalnya, dianggap menjadi kebutuhan organisasi dan diusulkan menjadi salah satu usulan jabatan fungsional, meski secara syarat jabatan pemangku jabatan belum memenuhi persyaratan. Analisis Kebijakan juga menjadi salah satu contoh jabatan fungsional yang dipilih manakala jabatan fungsional lainnya belum tersedia atau tidak sesuai dengan tupoksi organisasi. Hal ini menjadi keluhan Kepala Pusat Pembinaan Analisis Kebijakan yang menyatakan bahwa dalam beberapa kasus Analisis Kebijakan dianggap sebagai pilihan yang gampang. Keluhan tersebut beralasan karena Bagian Organisasi Balikpapan juga mengakui hal tersebut meski dengan alasan yang berbeda, yaitu masih ada jabatan struktural yang secara tupoksi belum ada yang mendekati jabatan fungsional sehingga diarahkan ke Analisis Kebijakan. Secara kalkulasi, terdapat kurang lebih 164.000 pejabat administrator dan pengawas di instansi pusat dan daerah. Lima persen saja dari jabatan tersebut beralih ke Analisis Kebijakan maka diperkirakan akan terdapat penambahan Analisis Kebijakan sebanyak 8.000 orang.

Bukan hanya sekedar memindahkan atau menyetarakan jabatan, organisasi harus pula mampu memikirkan pengembangan kompetensi pejabat struktural yang telah berpindah ke jabatan

fungsional. Bagaimana pun ada gap kompetensi yang terjadi akibat perpindahan jabatan dari struktural ke fungsional yang berarti perpindahan kompetensi dari manajerial ke teknis. Mereka harus diberi kesempatan mendapatkan pendampingan. Dari sisi organisasi, selain berkoordinasi dengan instansi pembina lainnya agar melakukan pembinaan, LAN juga menjalankan fungsi mentoring yang dilakukan oleh atasan. Pada ranah pengembangan kompetensi, evaluasi penyetaraan yang dijalankan beberapa bulan kemudian juga dapat dikategorikan sebagai bentuk dari pengembangan kompetensi. Hasil evaluasi yang menunjukkan kurang mampunya pejabat fungsional dalam mengampu kefungsionalannya akan diberi kesempatan untuk berpindah ke jabatan lainnya. Ini yang disebut dengan *ipassing*. Melalui perpindahan tersebut diharapkan akan terjadi pengembangan kompetensi ke arah yang lebih baik, setidaknya pejabat fungsional yang bersangkutan memiliki kesempatan untuk berkariernya ke jabatan lainnya melalui pengembangan vertikal.

Bentuk pengembangan lainnya yang dilakukan LAN adalah pengembangan horisontal berupa matriks manajemen talenta. Pejabat fungsional yang teridentifikasi masuk pada kotak 7 sampai 9 (*top talent*) akan memiliki kesempatan untuk berkariernya di struktural sekaligus mendapatkan peluang untuk mengikuti berbagai kegiatan pengembangan teknis dan manajerial. Dengan demikian kemampuan manajerial dan kemampuan teknis dapat diasah. Di tiga kotak tersebut, LAN mempersiapkan yang bersangkutan agar nanti mampu naik ke tingkat lebih tinggi baik di tingkat jenjang fungsional, mengisi jabatan struktural, atau pun tugas tambahan sebagai koordinator atau subkoordinator. Secara umum, masing-masing kotak dalam manajemen talenta memiliki cara pengembangan kompetensi

Di Kemenpan RB, pengembangan yang dilakukan juga dalam bentuk pengembangan vertikal dan horisontal. Upaya pengembangan karier dilakukan dengan memasukkan pegawai yang bersangkutan dalam group daring jabatan fungsional sehingga informasi terkait karier kefungsionalan mereka tetap

dapat diperoleh. Upaya lain yang dilakukan dalam rangka pengembangan karier adalah menyusun pola karier di lingkup Kemenpan RB sambil menunggu keluarnya pola karier nasional. Pola karier yang dibuat ada dua, pola karier pelaksana dan pola karier fungsional. Pola karier pelaksana selain menyesuaikan dengan manajemen SDM, pola karier harus seiring dengan pola mutasi yang mengarah pada manajemen talenta. Semua pegawai akan dipetakan dalam sembilan kotak manajemen talenta sehingga dapat dilihat arah pengembangan karier pegawai. Berdasarkan arah pengembangan karier tersebut, proses kaderisasi tetap dilakukan dengan tetap memperhatikan kompetensi dan kinerja pegawai. Manajemen talenta yang akan menjadi patokan adalah manajemen talenta terbaru yang memang sementara disusun dalam rangka pengembangan pegawai, baik pelaksana maupun pejabat fungsional hasil penyetaraan. Kemenpan RB mensyaratkan pejabat fungsional hasil penyetaraan yang secara standar belum memenuhi syarat jabatan untuk mengikuti uji kompetensi yang dilakukan secara internal oleh Kemenpan RB.

Di fungsional, pola karier fungsional diarahkan agar pejabat fungsional dapat naik ke jenjang jabatan fungsional lebih tinggi atau menduduki jabatan struktural pada tingkat JPT Pratama dengan tetap mempertimbangkan kompetensi, kinerja, dan rekam jejak. Langkah awal yang dilakukan adalah menginventarisir jabatan fungsional dan di unit kerja mana jabatan tersebut dapat bekerja. Kemenpan RB memperbaiki pola mutasi dengan cara mengidentifikasi kesempatan berkarier pejabat fungsional jika akan ke struktural atau akan berpindah ke unit kerja lainnya. Dengan demikian pejabat fungsional dapat dimutasi ke struktural atau berpindah ke unit kerja lain tanpa meninggalkan status fungsionalnya. Pola mutasi seperti ini sejalan dengan PP 11 tahun 2017 yang memang menyatakan bahwa pengembangan karier PNS dapat dilakukan melalui promosi, mutasi, dan penugasan khusus. Secara struktural, Kemenpan RB telah memangkas struktur organisasi sehingga yang tersisa hanyalah JPT Madya dan JPT Pratama (2 *layer*). LAN dan BKN masih menyisakan beberapa

jabatan administrator meski sebagian besar unit kerja telah disederhanakan hingga 2 layer.

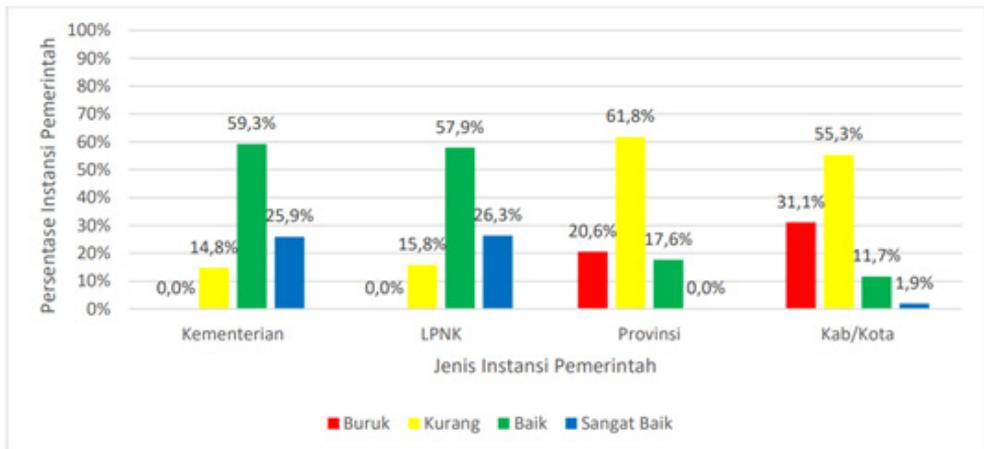
Keinginan untuk menyeimbangkan kebutuhan pengembangan karier PNS dengan kebutuhan organisasi tidak di instansi pemerintah daerah tidak berjalan semudah di Instansi Kementerian Lembaga. Walaupun belum dilaksanakan, dalam simulasi penyederhanaan birokrasi di instansi pemerintah daerah, ditemukan sejumlah masalah yang sebabnya muncul dari dampak pengangkatan pejabat struktural yang tidak didasarkan pada analisa kesesuaian antara pejabat dengan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Dampak ini kita kenal sebagai dampak dari otonomi daerah yang menyebabkan besarnya campur tangan politik dalam penentuan pejabat birokrasi.

Idealnya penyetaraan jabatan jabatan menggunakan pendekatan kesesuaian antara nama dan fungsi dari jabatan struktural dengan nama jabatan fungsional. Namun dalam FGD diketahui sejumlah pemerintah daerah tidak semua pejabatnya dalam penyetaraanya dapat menggunakan kebijakan ini. Adanya pejabat struktural diangkat karena landasan faktor “kenyamanan dan kedekatan” dengan kepala daerah dengan PNS yang dilantik dan bukan karena dasar kualifikasi, kompetensi dan kinerja, menyebabkan analisa jabatan yang berisikan informasi jabatan, pada proses pemilihan pejabat struktural akhirnya terabaikan dengan faktor kebutuhan organisasi yang diterjemahkan sebagai kebutuhan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

*”... Kemudian, di poin ketiga harus kami akui bahwa sekarang pejabat eselon III dan IV, ada yang menjabat, tapi tidak memiliki kemampuan disitu. Saya beri contoh, kepala bidang ESDM, sesuai arahan penyederhanaan birokrasi, harus dialihkan dengan penyelidik bumi, sarjana pertambangan. Pejabat sekarang diduduki orang yang latar belakang sarjana sosial, nah bagaimana nanti dia mau bekerja. ini yang harus diakui bahwa masih ada beberapa gap, nah kalau dalam situasi sekarang, penyederhanaan ini akan bias. Ada kompetensi yang tidak sesuai dengan jabatan yang*

*diduduki. Maka tidak akan efektif juga kinerjanya.” (Hasil Wawancara IPD A3, Oktober 2020)*

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.



Gambar 4.6 Grafik Pemetaan Penilaian Sistem Merit Berdasarkan Jenis Instansi Pemerintah tahun 2019 (Sumber: Komisi ASN tahun 2019)

Dalam kesimpulan hasil pemetaan sistem merit melalui penilaian mandiri penerapan sistem merit, KASN mengambil kesimpulan bahwa manajemen ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota menunjukkan hasil yang kurang Baik. 83,5% dari Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki nilai “Kurang” dan “Buruk”. Berbagai prasyarat masih perlu disiapkan dalam penerapan

sistem merit, namun Instansi Kabupaten/Kota dihadapkan pada keterbatasan anggaran, fasilitas, dan pengalaman serta pemahaman dalam mengembangkan penerapan sistem merit dalam Manajemen ASN. Selain itu, Komitmen Pimpinan sebagai PPK memiliki peran yang penting untuk mewujudkan manajemen ASN yang berbasis sistem merit dan harus adanya dukungan dari pemerintah provinsi untuk bersamasama membangun sistem merit dalam manajemen ASN. Hasil pemetaan ini dapat menjadi dasar bagi KASN untuk melakukan pembinaan di tahun berikutnya, sebagai upaya untuk meningkatkan penerapan sistem merit di Pemerintah Kabupaten/Kota.

### C. **Kompetensi dan Kinerja PNS**

Kompetensi oleh Spencer (1993), adalah karakteristik yang mendasari seseorang berkaitan dengan efektivitas kinerja individu dalam pekerjaannya atau karakteristik dasar individu yang memiliki hubungan kausal atau sebagai sebab-akibat dengan kriteria yang dijadikan acuan. Katz Reesenzweig dalam Gibson (1999;23) mengatakan bahwa kemampuan seseorang pegawai pelaksana yang cocok dimiliki oleh setiap organisasi modern (administrator) adalah: 1. Keterampilan teknis; 2. Keterampilan kemanusiaan; 3. Keterampilan konseptual. Kompetensi merupakan suatu kemampuan untuk melaksanakan atau melakukan suatu pekerjaan atau tugas yang dilandasi atas keterampilan dan pengetahuan serta didukung oleh sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut. Dengan demikian, kompetensi menunjukkan keterampilan dan pengetahuan yang dicirikan oleh profesionalisme dalam suatu bidang tertentu sebagai sesuatu yang terpenting atau sebagai unggulan bidang tersebut. Karena pada umumnya kompetensi menyangkut kemampuan dasar seseorang untuk melakukan pekerjaan (Moeheriono, 2009). Selama ini banyak instansi pemerintah yang belum mempunyai pegawai dengan kompetensi yang memadai, ini dibuktikan dengan rendahnya produktivitas pegawai dan sulitnya mengukur kinerja pegawai (Sriwidodo dan Agus Budhi, 2010).

Sedangkan Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standard hasil kerja, target atau sasaran maupun kriteria yang ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Istilah kinerja atau penampilan kerja seringkali disamakan dengan istilah yang lain yaitu job performance. Teori tentang job performance adalah teori psikologi tentang proses tingkah laku kerja seseorang sehingga ia menghasilkan sesuatu yang menjadi tujuan dari pekerjaannya. Menurut Prawirosentono (1992:2) kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, tetapi berhubungan dengan kemampuan dan motivasi kerja. Oleh karena itu menurut Keith Davis (dalam Mangkunegara, 2005:13), ada dua faktor utama yang mempengaruhi kinerja individu yakni kemampuan (ability), dan motivasi kerja (motivation) individu tersebut. Kemampuan individual tergantung dari tingkat pengetahuan (knowledge) yang dimiliki, latar belakang pendidikan, dan keterampilan (skill) yang dikuasai. Sedangkan motivasi kerja individual tergantung sikap (attitude) sebagai motivasi dasar dan lingkungan yang mempengaruhi motivasi tersebut. Peningkatan kemampuan kerja dilakukan dengan upaya peningkatan aspek-aspek yang mendasari unsur tersebut yakni pengetahuan dan keterampilan kerja individu serta peningkatan motivasi serta situasi/lingkungan yang mendorong timbulnya kepuasan dan kamauan kerja individu.

Kebutuhan tenaga-tenaga terampil didalam berbagai bidang sudah merupakan tuntutan dunia global yang tidak dapat ditunda. Organisasi dituntut untuk memiliki kemampuan dalam membuat rencana pengembangan SDM yang berkualitas. Investasi terhadap kualitas sumber daya manusia dijadikan sebagai salah satu faktor untuk mendorong peningkatan produktivitas kerja dan kinerja.

Birokrasi sebagai salah satu jenis organisasi juga harus melakukan tindakan yang sama. Hak mendapatkan pengembangan kompetensi 20 JP yang diatur oleh undang-undang ASN menunjukkan pentingnya SDM yang berkualitas terus ditingkatkan sebagai bagian dari investasi organisasi.

Proses penyederhanaan birokrasi secara filosofi, bertujuan mengubah budaya birokrasi yang terfokus pada model weberian ke model yang lebih fleksibel. Hal ini dilakukan untuk menghadapi era distrupsi yang membutuhkan proses pengambilan keputusan secara cepat. Dengan mengurangi rentang kendali, diharapkan keputusan yang lebih cepat dapat diambil. Selain itu era distrupsi juga membutuhkan tenaga profesional dalam menjalankan organisasi. Inilah juga alasan mengapa pilihan penyetaraan pejabat administrasi ke fungsional dilakukan.

Penyesuaian jabatan ke dalam jabatan fungsional yang dilakukan dalam bentuk penyetaraan dalam PERMENPAN RB No. 28 Tahun 2019 mengacu pada pasal 530A PP No. 17 tahun 2020 merupakan perubahan sebagian (*junto*) dari PP No. 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Aturan inilah yang juga melandasi penyetaraan dilakukan tanpa harus terlebih dahulu dilakukan uji kompetensi. Namun jaminan proses penyetaraan jabatan dapat mempertahankan atau bahkan meningkatkan kompetensi pemangku jabatannya adalah hal yang harus dipastikan terjadi.

Idealnya kebijakan penyetaraan dari jabatan administrasi ke jabatan fungsional dipilih dengan memperhatikan asumsi PERMENPAN RB Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan ASN bahwa kedua jenis jabatan jika disetarakan maka akan diperoleh ASN dengan level kompetensi minimal sama. Asumsi diharapkan tidak akan mengganggu pencapaian kinerja birokrasi, karena kebijakan ini tidak menimbulkan gap kompetensi. Namun setelah melihat PERMENPAN RB Nomor 38 Tahun 2017, yang terjadi justru sebaliknya. Kompetensi antara jabatan administrasi yang disetarakan ternyata memiliki level kompetensi yang berbeda dan menciptakan gap kompetensi. Standar kompetensi jabatan

fungsional ternyata lebih tinggi daripada standar kompetensi jabatan struktural.

**Tabel 4.4**

**Simulasi Pola Karier Perpindahan Jabatan Administrasi  
(Administrator dan Pengawas) Ke Jabatan Fungsional  
Berdasarkan PERMENPAN RB Nomor 28 Tahun 2019**

Jabatan Struktural			Hasil Penyetaraan Jabatan Fungsional
Eselon	Pangkat dan Golongan		
III A	Terendah	Pembina – IV/a	Jenjang Ahli Madya
	Tertinggi	Pembina Tingkat I – IV/b	Jenjang Ahli Madya
III B	Terendah	Penata Tingkat I – III/d	Jenjang Ahli Madya
	Tertinggi	Pembina – IV/a	Jenjang Ahli Madya
IV A	Terendah	Penata – III/c	Jenjang Ahli Muda
	Tertinggi	Penata Tingkat I – III/d	Jenjang Ahli Muda
IV B	Terendah	Penata Muda Tingkat I – III.b	Jenjang Ahli Muda
	Tertinggi	Penata – III/c	Jenjang Ahli Muda
VA	Terendah	Penata Muda – III.a	Jenjang Ahli Pertama
	Tertinggi	Penata Muda Tingkat I – III.b	Jenjang Ahli Pertama

**Sumber: Olahan data kajian 2020**

Tabel 4.5

## Perbandingan Standar Kompetensi Jabatan Administrasi Dengan Standar Kompetensi Jabatan Fungsional

Jenis Kompetensi	Level Kompetensi Jabatan Administasi			Level Kompetensi Jabatan Fungsional		
	Administrator	Pengawas	Pelaksana	Madya	Muda	Pertama
<b>Manajerial</b>						
1. Integritas	Level 3: Mampu memastikan, menanamkan keyakinan bersama agar anggota yang dipimpin bertindak sesuai nilai, norma, dan etika organisasi, dalam lingkup formal	Level 2: Mampu mengingatkan, mengajak rekan kerja untuk bertindak sesuai nilai, norma, dan etika organisasi	Level 1: Mampu bertindak sesuai nilai, norma, etika organisasi dalam kapasitas pribadi	Level 4: Mampu menciptakan situasi kerja yang mendorong kepatuhan pada nilai, norma, dan etika organisasi	Level 3: Mampu memastikan, menanamkan keyakinan bersama agar anggota yang dipimpin bertindak sesuai nilai, norma, dan etika organisasi, dalam lingkup formal	Level 2: Mampu mengingatkan, mengajak rekan kerja untuk bertindak sesuai nilai, norma, dan etika organisasi
2. Kerjasama	Level 3: Efektif membangun tim kerja untuk peningkatan kinerja organisasi	Level 2: Menumbuhkan tim kerja yang partisipatif dan efektif	Level 1: Berppartisipasi dalam kelompok kerja	Level 4: Membangun komitmen tim, sinergi	Level 3: Efektif membangun tim kerja untuk peningkatan kinerja organisasi	Level 2: Menumbuhkan tim kerja yang partisipatif dan efektif

Jenis Kompetensi	Level Kompetensi Jabatan Administasi			Level Kompetensi Jabatan Fungsional		
	Administrator	Pengawas	Pelaksana	Administrator	Pengawas	Pelaksana
<b>Manajerial</b>						
3. Komunikasi	<p>Level 3:</p> <p>Berkomunikasi secara asertif, terampil berkomunikasi lisan/ tertulis untuk menyampaikan informasi yang sensitif/ rumit/ kompleks</p>	<p>Level 2:</p> <p>Aktif menjalankan komunikasi secara formal dan informal ; Bersedia mendengarkan orang lain, menginterpretasikan pesan dengan respon yang sesuai, mampu menyusun materi presentasi, pidato, naskah, laporan, dll</p>	<p>Level 1:</p> <p>Menyampaikan informasi dengan jelas, lengkap, pemahaman yang sama</p>	<p>Level 4:</p> <p>Mampu mengemukakan pemikiran multidimensi secara lisan dan tertulis untuk mendorong kesepakatan dengan tujuan meningkatkan kinerja secara keseluruhan</p>	<p>Level 3:</p> <p>Berkomunikasi secara asertif, terampil berkomunikasi lisan/ tertulis untuk menyampaikan informasi yang sensitif/ rumit/ kompleks</p>	<p>Level 2:</p> <p>Aktif menjalankan komunikasi secara formal dan informal ; Bersedia mendengarkan orang lain, menginterpretasikan pesan dengan respon yang sesuai, mampu menyusun materi presentasi, pidato, naskah, laporan, dll</p>

Jenis Kompetensi	Level Kompetensi Jabatan Administasi			Level Kompetensi Jabatan Fungsional		
	Administrator	Pengawas	Pelaksana	Administrator	Pengawas	Pelaksana
<b>Manajerial</b>						
4. Orientasi pada Hasil	Level 3: Menetapkan target kerja yang menantang bagi unit kerja, memberi apresiasi dan teguran untuk mendorong kinerja	Level 2: Berupaya meningkatkan hasil kerja pribadi yang lebih tinggi dari standar yang ditetapkan, mencari, mencoba metode alternatif untuk peningkatan kinerja	Level 1: Bertanggung jawab memenuhi standar kerja	Level 4: Mendorong unit kerja mencapai target yang ditetapkan atau melebihi hasil kerja sebelumnya	Level 3: Menetapkan target kerja yang menantang bagi unit kerja, memberi apresiasi dan teguran untuk mendorong kinerja	Level 2: Berupaya meningkatkan hasil kerja pribadi yang lebih tinggi dari standar yang ditetapkan, mencari, mencoba metode alternatif untuk peningkatan kinerja

Jenis Kompetensi	Level Kompetensi Jabatan Administasi			Level Kompetensi Jabatan Fungsional		
	Administrator	Pengawas	Pelaksana	Madya	Muda	Pertama
<b>Manajerial</b>						
5. Pelayanan Publik	<p>Level 3:</p> <p>Mampu memanfaatkan kekuatan kelompok serta memperbaiki standar pelayanan publik di lingkup unit kerja</p>	<p>Level 2:</p> <p>Mampu mensupervisi/ mengawasi/ menyelia dan menjelaskan proses pelaksanaan tugas tugas pemerintahan/ pelayanan publik secara transparan</p>	<p>Level 1:</p> <p>Menjalankan tugas mengikuti standar pelayanan.</p>	<p>Level 4:</p> <p>Mampu memonitor, mengevaluasi, memperhitungkan dan mengantisipasi dampak dari isu-isu jangka panjang, kesempatan, atau kekuatan politik dalam hal pelayanan kebutuhan pemangku kepentingan yang transparan, objektif, dan profesional</p>	<p>Level 3:</p> <p>Mampu memanfaatkan kekuatan kelompok serta memperbaiki standar pelayanan publik di lingkup unit kerja</p>	<p>Level 2:</p> <p>Mampu mensupervisi/ mengawasi/ menyelia dan menjelaskan proses pelaksanaan tugas tugas pemerintahan/ pelayanan publik secara transparan</p>

Jenis Kompetensi	Level Kompetensi Jabatan Administasi			Level Kompetensi Jabatan Fungsional		
	Administrator	Pengawas	Pelaksana	Madya	Muda	Pertama
<b>Manajerial</b>						
6. Pengembangan diri dan orang lain	Level 3: Memberikan umpan balik, membimbing	Level 2: Meningkatkan kemampuan bawahan dengan memberikan contoh dan penjelasan cara melaksanakan suatu pekerjaan	Level 1: Pengembangan diri	Level 4: Menyusun program pengembangan jangka panjang dalam rangka mendorong manajemen pembelajaran	Level 3: Memberikan umpan balik, membimbing	Level 2: Meningkatkan kemampuan bawahan dengan memberikan contoh dan penjelasan cara melaksanakan suatu pekerjaan
7. Mengelola Perubahan	Level 3: Membantu orang lain mengikuti perubahan, mengantisipasi perubahan secara tepat	Level 2: Proaktif beradaptasi mengikuti perubahan	Level 1: Mengikuti perubahan dengan arahan	Level 4: Memimpin perubahan pada unit kerja	Level 3: Membantu orang lain mengikuti perubahan, mengantisipasi perubahan secara tepat	Level 2: Proaktif beradaptasi mengikuti perubahan

Jenis Kompetensi	Level Kompetensi Jabatan Administasi			Level Kompetensi Jabatan Fungsional		
	Administrator	Pengawas	Pelaksana	Madya	Muda	Pertama
<b>Manajerial</b>						
8. Pengambilan Keputusan	Level 3: Membandingkan berbagai alternatif, menyeimbangkan risiko keberhasilan dalam	Level 2: Menganalisis masalah secara mendalam	Level 1: Mengumpulkan informasi untuk bertindak sesuai kewenangan	Level 4: Menyelesaikan masalah yang mengandung risiko tinggi, mengantisipasi dampak keputusan, membuat tindakan pengamanan; mitigasi risiko	Level 3: Membandingkan berbagai alternatif, menyeimbangkan risiko keberhasilan dalam	Level 2: Menganalisis masalah secara mendalam
Jenis Kompetensi	Level Kompetensi Jabatan Administasi			Level Kompetensi Jabatan Fungsional		
	Administrator	Pengawas	Pelaksana	Madya	Muda	Pertama
<b>Sosial Kultural</b>						
1. Perekat Bangsa	Level 3: Mempromosikan, mengembangkan sikap toleransi dan persatuan	Level 2: Aktif mengembangkan sikap saling menghargai, menekankan persamaan dan persatuan	Level 1: Peka memahami dan menerima kemajemukan	Level 4: Mendayagunakan perbedaan secara konstruktif dan kreatif untuk meningkatkan efektifitas organisasi	Level 3: Mempromosikan, mengembangkan sikap toleransi dan persatuan	Level 2: Aktif mengembangkan sikap saling menghargai, menekankan persamaan dan persatuan

Sumber: Olahan data kajian 2020 Berdasarkan PERMENPAN RB Nomor 38 Tahun 2017

Pasal 9 PERMENPAN RB No. 28 Tahun 2019 mensyaratkan kewajiban instansi pemerintah pelaksana melakukan uji kompetensi terhadap administrator, pengawas, dan pelaksana (eselon V) yang akan disetarakan. Dalam prakteknya uji kompetensi yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah tidak melibatkan instansi pembina dari jabatan fungsional yang ada. Sehingga hasil uji kompetensi diragukan khususnya pada hasil uji kompetensi teknis yang penentuannya merupakan ranah instansi pembina.

LAN misalnya, sebagai Instansi Pembina fungsional analisis kebijakan menganggap bahwa instansi Pembina kehilangan kewenangan apapun untuk proses seleksi dan pengangkatan para pejabat yang dialihkan. Padahal tugas dari instansi Pembina adalah menjaga agar kualitas para fungsional yang diangkat sesuai dengan syarat kompetensi yang telah ditetapkan, melalui uji kompetensi. Hal ini mengakibatkan instansi pembina tidak memiliki data base profil kompetensi jabatan fungsional yang berasal dari hasil kebijakan penyetaraan dalam rangka penyederhanaan birokrasi. Akibatnya instansi pembina tidak dapat menyiapkan rencana dan strategi pengembangan kompetensi bagi mereka.

Selain permasalahan tidak setaranya kompetensi antara jabatan administrasi dengan fungsional yang disetarakan, kebijakan juga beresiko karena sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dalam potret pengembangan karier PNS, diketahui bahwa pejabat struktural tidak serta merta dapat langsung beradaptasi dengan kemampuan dan pola kerja fungsional. Ini muncul karena adanya gap antara kualifikasi jabatan dengan kondisi senyatanya dari pemangku jabatan yang mendapatkan kebijakan penyetaraan. Sebagai contohnya dapat dilihat dari munculnya perbedaan antara kualifikasi pendidikan yang dipersyaratkan dengan pemangku jabatan yang secara tidak langsung akan menimbulkan gap kompetensi. Walaupun banyak kajian menunjukkan bahwa kompetensi kadangkala tidak dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, namun pendidikan diakui sebagai dasar dari lahirnya pengetahuan yang menjadi dasar terciptanya kompetensi pada diri seseorang.

*“Kebijakan ini seolah kebijaksanaan cuci gudang yang mau silakan masuk AK. Disitu disebutkan yang tidak memenuhi kualifikasi pendidikan dilakukan uji kompetensi oleh instansi masing-masing, dan tetap diangkat pada JF tersebut tapi diberi waktu mendapatkan ijazah sesuai persyaratan. Untuk sarat minimal sarjana (S1) akan diberi waktu 3 (tiga) tahun setelah diangkat, Magister diberi waktu 4 (empat) tahun setelah diangkat. Tapi pada kenyataannya misalnya di KOMINFO ada yang lulusan SMA tapi menduduki jabatan Eselon III, kan belum madya? MENPAN RB meloloskan, KOMINFO jadi bingung karena tidak mungkin bisa segera mengejar ijazah S2. MENPAN RB sendiri tidak ketat melihat itu”. (Hasil Wawancara KL 2.3, Oktober 2020)*

Perbedaan tugas dan fungsi antara jabatan struktural dan jabatan fungsional tentunya memerlukan sejumlah adaptasi. Jika proses penyetaraan berhasil menemukan jabatan yang sesuai sebagai pengganti maka proses adaptasi tidak akan berlangsung lama. Semakin banyak kesamaan antara butir pekerjaan yang dikerjakan selama menjadi pejabat struktural dengan setelah menjadi fungsional, maka gap kompetensi akan semakin kecil begitu pula sebaliknya. Hal inilah secara langsung akan berdampak pada kinerja PNS dan kinerja Instansi Pemerintah.

Pengembangan kompetensi diperlukan untuk menutupi gap yang ditemukan. Namun, setelah dilaksanakan perpindahan jabatan karena penyederhanaan diketahui bahwa pengembangan kompetensi berupa pelatihan klasikal maupun non klasikal belum dilaksanakan. Hal ini disebabkan oleh:

- 1) Belum ada instansi pembina jabatan fungsional yang berinisiatif atau bergerak mengembangkan kompetensi para pejabat fungsional yang mengalami penyetaraan jabatan;
- 2) Belum ada dasar hukum yang menindaklanjuti pelaksanaan pengembangan kompetensi bagi pejabat fungsional yang mengalami penyetaraan jabatan administrasi kejabatan fungsional; dan
- 3) Proses penyetaraan jabatan belum selesai dalam hal dokumen penyelesaian syarat administratif kepegawaian bagi pemangku jabatan fungsional.

Tanpa dibebani kasus penyederhanaan birokrasi, instansi pembina jabatan fungsional juga masih belum mampu menjalankan fungsi pembinaan. Hasil kajian menemukan sejumlah pembina tidak memiliki anggaran yang memadai untuk melaksanakan tugasnya. LAN sebagai pembina jabatan fungsional AK mengakui hal tersebut dan berupaya memenuhi tanggungjawabnya dengan cara menggandeng stakeholder potensial seperti *Knowledge Sector Initiative (KSI)* untuk membantu mereka.

*"Pengalaman kami diperintah daerah, kadang kami secara anggaran siap untuk memberikan pengembangan kompetensi bagi pejabat fungsional. Namun Instansi Pembina yang kami hubungi tidak mampu melakukan. Hanya beberapa instansi pembina yang aktif membina pejabat fungsional di daerah. Misalnya Jabatan Fungsional Auditor, tanpa kami surati, BPKP aktif melakukan pembinaan, sedangkan fungsional pengawas pemerintahan itu KEMENDAGRI tidak ada pembinaan. Padahal dulu awal-awal Inspektorat diwajibkan punya fungsiona ini. Namun setelah kita adakan banyak teman-teman fungsional pengawas pemerintahan yang mengeluh karena angka kredit stagnan dan mereka tidak bisa naik pangkat karena tidak adanya pembinaan. Bahkan mereka minta dipindahkan saja menjadi auditor yang lebih jelas dan aktif pembinaannya."* **(Hasil Wawancara IPD B2, Oktober 2020)**

Pelaksanaan pengembangan kompetensi dalam bentuk klasikal, diperkirakan akan semakin mengalami kesulitan pembiayaan. Hal ini dikarenakan penyederhanaan berdasarkan simulasi Biro/Bagian organisasi di lokus menunjukkan belanja APBD akan mengalami penambahan beban belanja pegawai karena naiknya tunjangan jabatan fungsional akibat adanya perpindahan dari jabatan struktural. Diperkirakan kenaikan mencapai 30% – 40% dan ini pastinya akan mempengaruhi alokasi dana untuk pengembangan kompetensi karena adanya upaya menutupi belanja pegawai tersebut. Biaya pengembangan kompetensi juga akan tergerus oleh belanja uji kompetensi yang wajib dilakukan sebelum proses penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional ditetapkan.

Berikut ini simulasi perbandingan tunjangan jabatan struktural dan fungsional yang diperkirakan akan ada di seluruh Organisasi Perangkat Daerah.

**Tabel 4.6**  
**Perbandingan Tunjangan Jabatan Struktural Dan Fungsional**

Jabatan Struktural		Jabatan Fungsional		
Eselon	Besaran Tunjangan (Rp)	Nama Jabatan Fungsional	Besaran Tunjangan (Rp)	
III A	1.260.000	Analisis Kebijakan	Pertama	540.000
			Muda	920.000
			Madya	1.150.000
III B	980.000	Analisis Kepegawaian (Analisis SDMA)	Pertama	480.000
			Muda	840.000
			Madya	1.080.000
IV A	540.000	Arsiparis	Pertama	520.000
			Muda	800.000
			Madya	1.100.000
IV B	490.000	Perencana	Pertama	325.000
			Muda	750.000
			Madya	1.200.000
V	360.000	Analisis Keuangan Pusat & Daerah	Pertama	540.000
			Muda	960.000
			Madya	1.260.000

**Sumber: Olahan data kajian 2020**

Di instansi pemerintah daerah kab/kota, jabatan eselon III.A dipastikan tidak akan mengalami penyederhanaan karena pemangku jabatan eselon ini masuk pengecualiaan penyederhanaan baik versi KEMENPAN maupun versi KEMENDAGRI. Jabatan Eselon III.A antara lain:

1. Kepala Bagian di Sekretariat Daerah dan DPRD;
2. Camat dan sekretaris pada kecamatan;
3. Sekertaris pada perangkat daerah;
4. Direktur Rumah Sakit Umum Daerah Tipe C; dan
5. Inspektur Pembantu pada Inspektorat.

Dari sisi kinerja PNS, berdasarkan PP No. 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS disebutkan kewajiban untuk menyusun Sasaran Kerja Pegawai (SKP) berdasarkan jenis dan

jenjang jabatan yang dimiliki oleh PNS. Belum adanya peraturan teknis baik dari KEMENPAN RB dan BKN, menyebabkan pejabat fungsional yang hasil penyetaraan belum membuat SKP jabatan hasil penyetaraan. Ada dua penyebab utama mereka belum menyusunnya, yaitu:

1. Belum memahami butir-butir angka kredit yang akan dijadikan sebagai SKP jabatan fungsionalnya. Ini terjadi karena pejabat struktural yang dilantik baru mengetahui jabatan fungsionalnya pada saat pelantikan, sehingga mereka belum memiliki persiapan atau pengetahuan tentang jabatan fungsional tersebut.
2. Belum jelasnya kedudukan pejabat fungsional yang mendapatkan tugas tambahan memimpin sebagai koordinator dan sub koordinator. Mereka masih ragu apakah tugas tambahan yang menyita waktu mereka ini masuk dalam butir SKP ataukah tugas ini nantinya hanya masuk dalam butir penilaian SKP sebagai murni sebagai tugas tambahan yang bernilai maksimal 3 poin saja. Keraguan juga muncul dari belum adanya pelimpahan kewenangan untuk menilai jabatan pejabat fungsional yang dinilai. Hal ini didasarkan penjelasan pasal 67 yang menyatakan Pejabat Fungsional berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada pejabat pimpinan tinggi pratama, pejabat administrator, atau pejabat pengawas yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan tugas JF.

Selain masalah administratif terkait belum dibuatnya SKP yang berakibat akan adanya kesulitan pengukuran diakhir tahun, masalah kinerja PNS juga terkait dengan kemampuan untuk mencapai target SKP yang diperjanjikan. Pejabat fungsional hasil penyetaraan tidak semuanya menempati jabatan yang sesuai dengan minat dan kompetensi yang dimilikinya. Akibatnya pencapaian target kinerja akan sangat sulit diperoleh, dan jika ini yang terjadi maka PNS tersebut akan terancam sanksi kepegawaian sebagaimana yang diatur dalam Pasal 58 PP No. 30 tahun 2019, dan berakibat pada masa depan karier PNS. Adapun sanksi tersebut adalah:

1. Pejabat Administrasi atau Pejabat Fungsional yang mendapatkan penilaian kinerja dengan predikat Kurang atau Sangat Kurang diberikan kesempatan selama 6 (enam) bulan untuk memperbaiki kinerjanya.
2. Dalam hal pejabat administrasi atau pejabat fungsional sebagaimana dimaksud, pada ayat (1) tidak menunjukkan perbaikan kinerja maka PNS yang bersangkutan harus mengikuti uji kompetensi kembali.
3. Berdasarkan uji kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pejabat administrasi atau pejabat fungsional yang tidak memenuhi standar kompetensi jabatan dapat dipindahkan pada jabatan lain yang sesuai dengan kompetensi yang dimiliki atau ditempatkan pada jabatan yang lebih rendah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Dalam hal tidak tersedia jabatan lain yang sesuai dengan kompetensi yang dimiliki atau jabatan lebih rendah yang lowong, pejabat administrasi atau pejabat fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditempatkan sementara pada jabatan tertentu dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun.
5. Dalam hal setelah 1 (satu) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (4), tidak tersedia lowongan jabatan sesuai dengan kompetensinya, pejabat administrasi atau pejabat fungsional yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat.

Dari sisi kinerja organisasi, penyetaran jabatan juga menimbulkan kebingungan dalam menurunkan indikator kinerja organisasi kedalam perjanjian kinerja hingga ke level pegawai. Status abu-abu dalam memimpin fungsi dan bukan unit kerja menciptakan kebingungan apakah pejabat koordinator dan sub koordinator bertanggungjawab secara langsung pada pencapaian indikator kinerja utama atukah hanya bertanggungjawab sebagaimana fungsional lainnya. Status ini di pemerintah daerah akan semakin penting mengingat adanya beberapa peraturan pemerintah yang secara langsung mengaitkan tanggungjawab

kinerja fisik dan keuangan kepada pejabat struktural.

Salah satu masalah kinerja keuangan yang nanti dihadapi oleh pemerintah daerah akibat penyederhanaan adalah mengenai pengakuan status koordinator dan sub koordinator sebagai jabatan setingkat jabatan struktural. Ini sangat penting mengingat pasal 13 ayat 2 PP No. 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah mensyaratkan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) merupakan pejabat pada unit yang dipilih dari pegawai ASN yang menduduki jabatan struktural sesuai tugas dan fungsinya. PPTK ini bertugas melaksanakan 1 (satu) atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya.

Perlu adakajian mendalam terhadap dampak penyederhanaan terhadap kinerja pemerintahan, karena penataan birokrasi bukan hanya menyangkut penataan manajemen ASN saja. Kinerja birokrasi diperkirakan akan mengalami perlambatan jika hal ini tidak segera diatasi. Perbedaan karakter bisnis proses yang dimiliki oleh instansi kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah juga harus menjadi pertimbangan khusus dalam menetapkan target waktu penyelesaian penyederhanaan birokrasi.

#### **D. Peningkatan Profesionalisme PNS**

Sedarmayanti (2010) menyatakan profesionalisme adalah pilar yang akan menempatkan birokrasi sebagai mesin efektif bagi pemerintah dan sebagai parameter kecakapan aparatur dalam bekerja secara baik. Ukuran profesionalisme adalah kompetensi, efektivitas, dan efisiensi serta bertanggung jawab. Selanjutnya Siagian (2000) mendefinisikan profesionalisme adalah keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan. Adapun ciri-ciri orang-orang profesional menurut David H. Maister (1998) adalah dapat diandalkan dan dipercaya karena mereka ahli, terampil, punya ilmu pengetahuan, bertanggung jawab, tekun, penuh disiplin, dan serius dalam menjalankan tugas pekerjaannya.

Dalam PP 11 Tahun 2017 dijelaskan bahwa menghasikan PNS yang profesional adalah salah satu tujuan dilakukannya pengaturan manajemen PNS. Upaya peningkatan PNS dilakukan sejak masa prajabatan CPNS melalui proses pendidikan dan pelatihan secara terintegrasi. Proses ini terus berlanjut melalui berbagai bentuk pengembangan kompetensi dan penempatan pegawai dalam jabatan fungsional yang mengutamakan keahlian dan keterampilan tertentu.

Pengalihan jabatan administrasi ke jabatan fungsional adalah upaya untuk meningkatkan profesionalisme, sebab jabatan fungsional mengutamakan keahlian dan keterampilan tertentu yang hanya dimiliki oleh PNS handal. Ayat 4- 7 pasal 69 PP No. 11 tahun 2017 menyebutkan bahwa PNS yang menduduki jabatan fungsional tingkat keahlian adalah PNS sudah dinyatakan memiliki kualifikasi profesional. Adapun fungsi dan kualifikasi profesional jabatan fungsional ahli adalah:

**Tabel 4.7**  
**Fungsi Dan Kualifikasi Profesional Jabatan Fungsional Ahli**  
**Berdasarkan PP No. 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS**

<b>Jenjang Jabatan Fungsional</b>	<b>Kualifikasi profesional</b>
Ahli Utama	Tugas dan fungsi utama yang mensyaratkan kualifikasi profesional tingkat tertinggi.
Ahli Madya	Tugas dan fungsi utama yang mensyaratkan kualifikasi profesional tingkat tinggi.
ahli Muda	Tugas dan fungsi utama yang mensyaratkan kualifikasi profesional tingkat lanjutan.
Ahli Pertama	Tugas dan fungsi utama yang mensyaratkan kualifikasi profesional tingkat dasar.

*Sumber: Olahan data kajian 2020*

Instansi pembina berperan sebagai pengelola JF yang menjadi tanggung jawabnya untuk menjamin terwujudnya standar kualitas dan profesionalitas jabatan. Peran instansi

pembina ini dilaksanakan melalui tugas sebagai berikut:

- a. Menyusun pedoman formasi JF;
- b. Menyusun standar kompetensi JF;
- c. Menyusun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis JF;
- d. Menyusun standar kualitas hasil kerja dan pedoman penilaian kualitas hasil kerja pejabat fungsional;
- e. Menyusun pedoman penulisan karya tulis/ karya ilmiah yang bersifat inovatif di bidang tugas JF;
- f. Menyusun kurikulum pelatihan JF;
- g. Menyelenggarakan pelatihan JF;
- h. Membina penyelenggaraan pelatihan fungsional pada lembaga pelatihan;
- i. Menyelenggarakan uji kompetensi JF;
- j. Menganalisis kebutuhan pelatihan fungsional di bidang tugas JF;
- k. Melakukan sosialisasi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis JF;
- l. Mengembangkan sistem informasi JF;
- m. Memfasilitasi pelaksanaan tugas pokok JF;
- n. Memfasilitasi pembentukan organisasi profesi JF;
- o. Memfasilitasi penyusunan dan penetapan kode etik profesi dan kode perilaku JF;
- p. Melakukan akreditasi pelatihan fungsional dengan mengacu kepada ketentuan yang telah ditetapkan oleh LAN;
- q. Melakukan pemantauan dan evaluasi penerapan JF di seluruh Instansi Pemerintah yang menggunakan Jabatan tersebut; dan
- r. Melakukan koordinasi dengan instansi pengguna dalam rangka pembinaan karier pejabat fungsional.

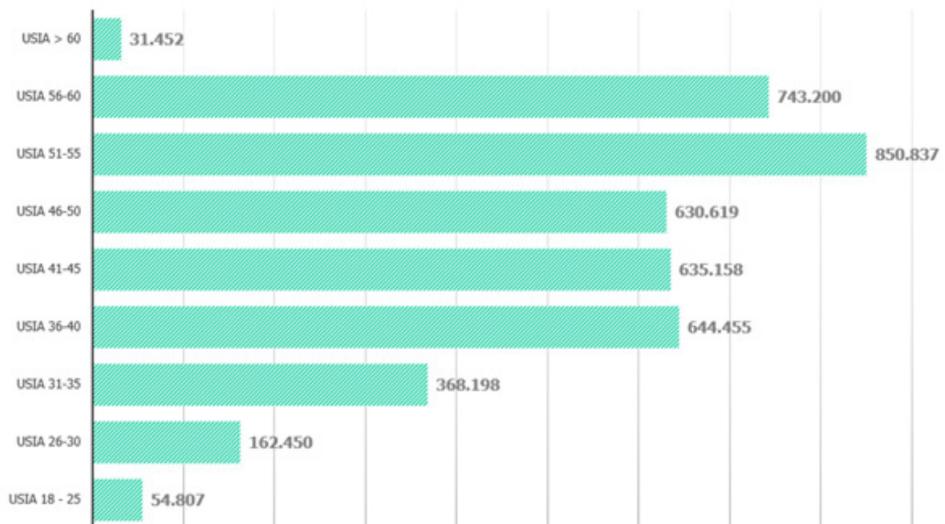
Minimnya keterlibatan instansi pembina dalam proses penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional, menimbulkan kekhawatiran atas pemenuhan syarat kualifikasi profesional. Uji kompetensi yang hanya dilakukan sendiri oleh instansi pemerintah yang melakukan kebijakan penyederhanaan memberi kesan ketidakterbukaan atas hasil uji kompetensi. Hasil kajian menunjukkan uji kompetensi hanya dilakukan pada kompetensi manajerial dan sosial kultural saja dan tidak dilakukan pada uji kompetensi teknis. Padahal kemampuan jabatan fungsional mengutamakan keterampilan keahlian dan keterampilan bidang, yang hanya dapat diketahui melalui hasil uji kompetensi teknis.

Secara jangka panjang, kebijakan penyederhanaan memang akan sangat baik, karena karier jabatan fungsional cenderung lebih bebas dari campur tangan politik, sehingga dalam melaksanakan pelayanan menjadi lebih profesional dan bebas KKN. Namun secara jangka pendek, harus dilakukan evaluasi apakah kebijakan ini efektif dan efisien dalam menjamin terciptanya pelayan birokrasi yang profesional. Mengingat dalam potret kompetensi yang dilakukan pada poin C sebelumnya menunjukkan PNS yang disetarakan adalah tidak semuanya adalah PNS yang kompeten.

Secara umum, penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi saat ini belum mampu memastikan tujuan manajemen karier terpenuhi. Namun secara jangka panjang kebijakan ini akan berdampak baik bagi PNS generasi Y (1980 – 1994) ke atas. Generasi ini masih memiliki batas usia pensiun yang panjang sehingga memungkinkan untuk tetap berkembang dan beradaptasi dengan perubahan yang ada. Sedangkan bagi generasi X (1965-1979) yang masa berkarier mereka sudah hampir mencapai batas usia pengabdian, atau telah melewati

fase belajar hal ini tidak mudah dijalani. Sebagian besar dari generasi ini berada di zona nyaman sehingga untuk merubah pola kerjanya diperlukan investasi yang tidak sedikit dalam bentuk pengembangan kompetensi. Dari hasil kajian ditemukan PNS yang berusia > 50 tahun sudah tidak berminat untuk memulai kembali kariernya sebagai pejabat fungsional.

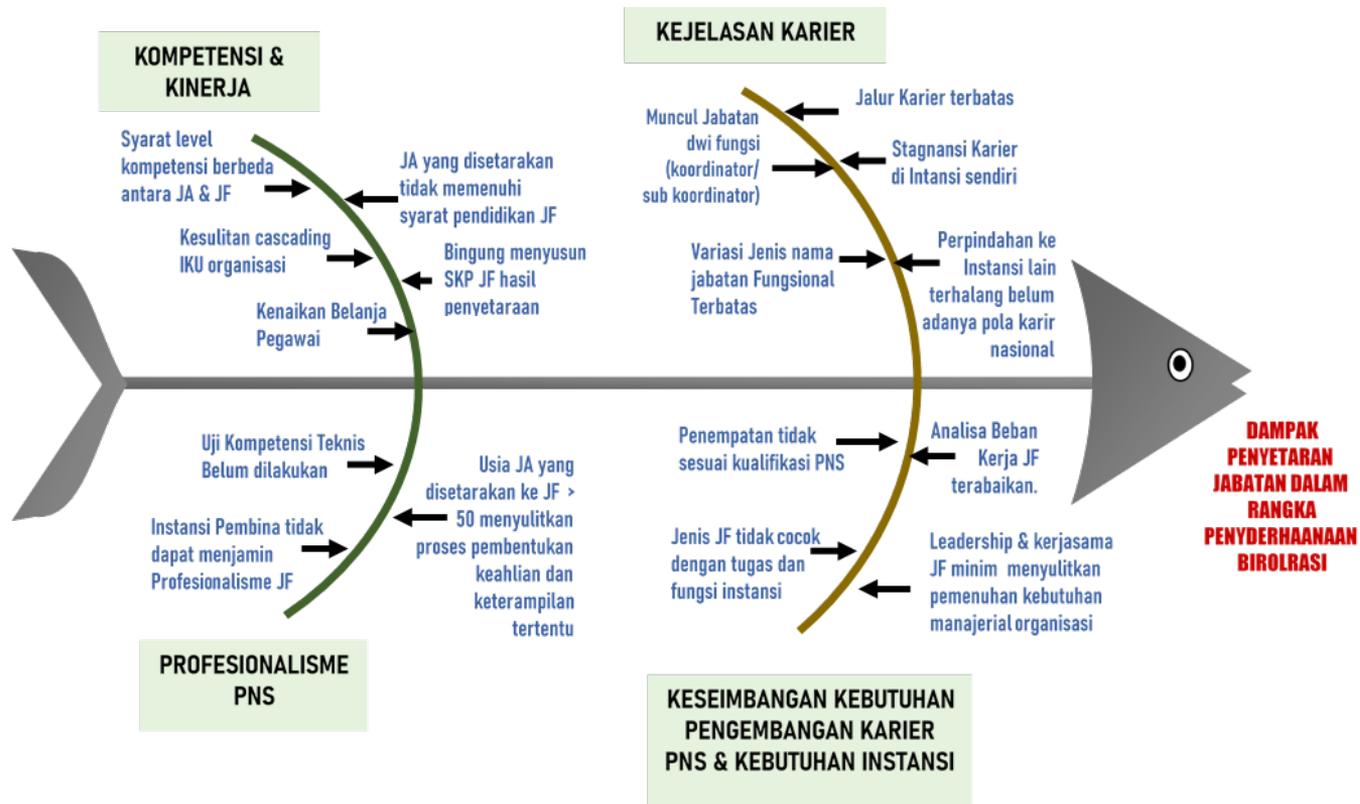
Rentang usia PNS menjadi sangat penting untuk diperhatikan. Hal ini disebabkan faktor usia dapat mempengaruhi penerimaan terhadap kebijakan penyetaraan jabatan yang menciptakan distrupsi manajemen ASN. Pada umumnya semakin PNS mendekati batas usia pensiun, semangat untuk mengembangkan diri dan menerima perubahan menjadi semakin rendah. Ini semakin perlu diperhatikan dalam kebijakan penyederhanaan karena berdasarkan data statistik PNS yang dirilis juni 2020 oleh BKN, PNS dengan kelompok usia 51 – 55 tahun mendominasi jumlah PNS saat ini.



Gambar 4.7 Perbandingan PNS Berdasarkan Kelompok Usia (Sumber: Buku Statistik PNS Juni 2020 terbitan BKN)

Potret implementasi 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 distrupsi yang ditimbulkan oleh kebijakan ini. Khusus terhadap manajemen PNS, dampak yang dapat dipetakan saat ini secara umum pada gambar analisis *fishbone* berikut ini.



Gambar 4.8 Analisa Fishbone Dampak Penyetaraan JA ke JS Dalam Rangka Penyederhaan Birokrasi Terhadap Pencapaian Tujuan Manajemen Karier



## **BAB V**

**DESAIN PERENCANAAN PENGEMBANGAN KARIER  
BAGI PEJABAT ADMINISTRASI YANG MENGALAMI  
PENYETARAAN KE JABATAN FUNGSIONAL**



## BAB V

### **DESAIN PERENCANAAN PENGEMBANGAN KARIER BAGI PEJABAT ADMINISTRASI YANG MENGALAMI PENYETARAAN KE JABATAN FUNGSIONAL**

Perencanaan karier adalah proses yang dilalui oleh individu karyawan untuk mengidentifikasi dan mengambil langkah-langkah untuk mencapai tujuan kariernya. Perencanaan karier berfokus bagaimana pegawai merencanakan dan mewujudkan tujuan-tujuan kariernya sendiri. Dalam kasus pengembangan karier bagi PNS pejabat administrasi yang mengalami penyetaraan ke jabatan fungsional pasca penyederhanaan birokrasi, upaya perencanaan karier dilakukan untuk menemukan jabatan fungsional yang sesuai dengan kualifikasi, kinerja, kompetensi dan kebutuhan organisasi. Ini diperlukan karena adanya perbedaan pola kerja dan target kerja dari jabatan struktural ke jabatan fungsional sehingga mengakibatkan *culture shock* dan memerlukan adaptasi baru. Bagi PNS yang mengalami penyetaraan, jabatan fungsional bisa jadi merupakan jabatan baru dalam sejarah karier yang dialaminya sejak diangkat sebagai PNS.

Untuk mengatasi hal tersebut sebagaimana potret dampak implementasi yang telah dipetakan, maka pemerintah memerlukan model perencanaan karier yang berbeda. Ini dilakukan tanpa mengabaikan substansi perencanaan pengembangan karier PNS sebagaimana yang diatur dalam PP 11 Nomor 17 Pasal 180. Adapun perencanaan pengembangan karier yang dilakukan adalah:

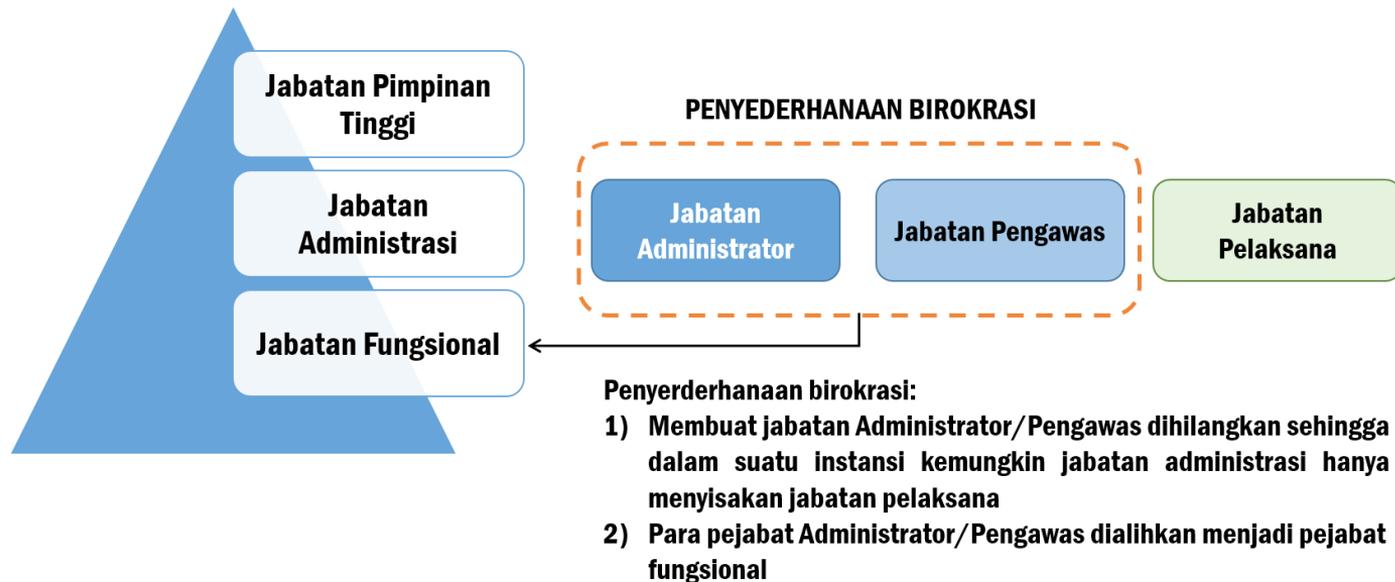
### 1. **Penetapan PNS yang akan dikembangkan kariernya.**

PNS yang akan dikembangkan kariernya dalam kasus ini adalah PNS yang sebelumnya adalah pejabat administrasi namun karena program penyederhanaan birokrasi mendapatkan penyetaraan jabatan ke jabatan administrasi. Penyusunan dokumen perencanaan karier dilakukan untuk menjamin bahwa PNS terdampak akan tetap dapat berkinerja maksimal sehingga tujuan terciptanya birokrasi yang efektif dan efisien dapat dicapai. PNS ini tersebar di instansi kementerian/lembaga/Pemerintah Daerah baik yang telah melaksanakan penyetaraan dalam rangka penyederhanaan birokrasi maupun yang belum.

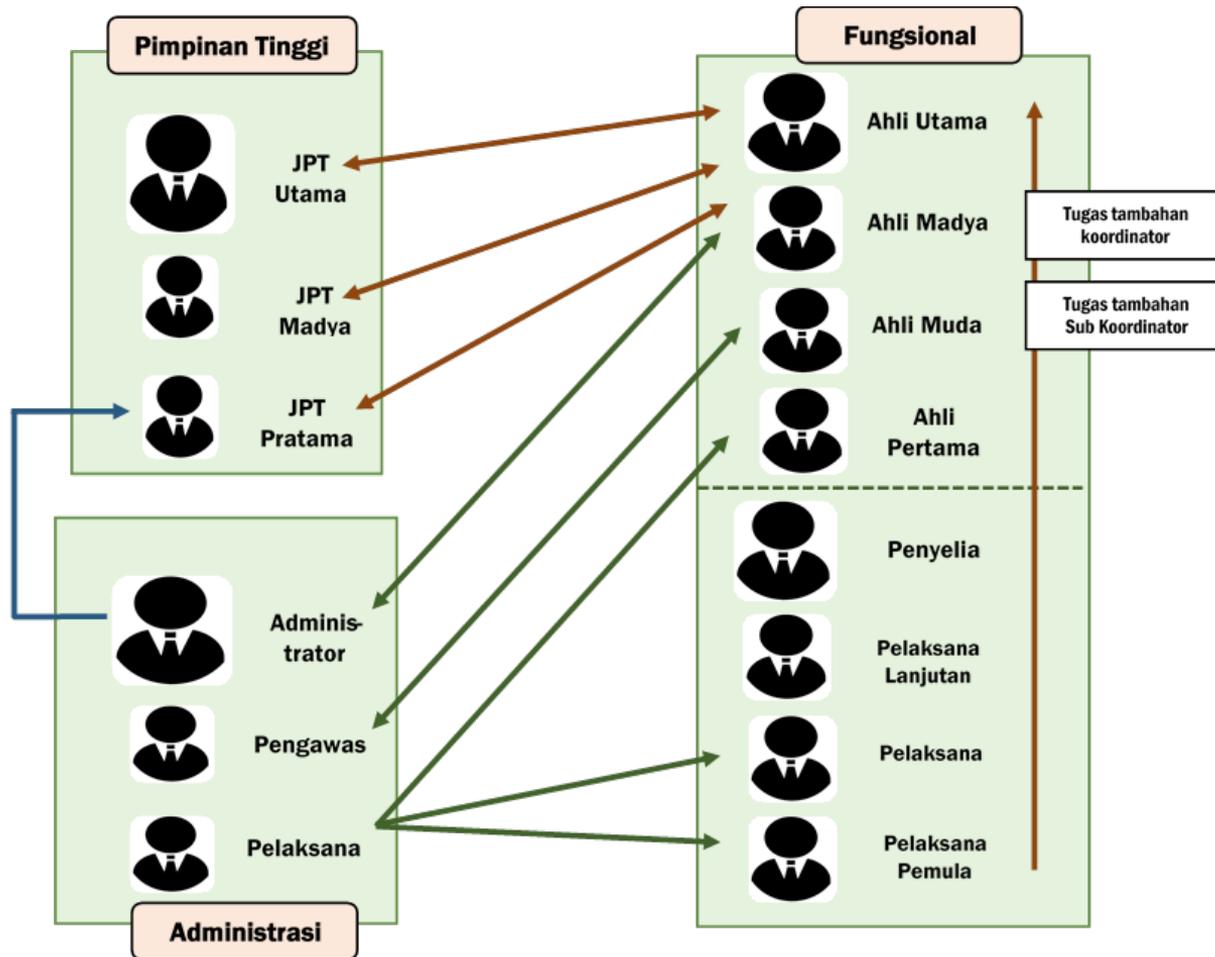
### 2. **Penetapan Pola Karier PNS**

Pola karier pembinaan PNS menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan (Diklat) jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Pola karier sangat bergantung dari ketersediaan jabatan yang akan menjadi jalur karier. Setelah program penyederhanaan birokrasi, hasil kajian menunjukkan jalur karier semakin pendek dan jelas. Penjenjangan karier dalam jabatan administrasi pada instansi tertentu juga akan mengalami penjenjangan zig-zag (diagonal, horizontal, dan vertikal) bahkan melompat. Ini berdampak pada berubahnya lintasan karier PNS baik yang mengalami penyetaraan dari jabatan administrasi ke jabatan administrator maupun PNS diluar kasus penyetaraan.

## Kejelasan Karier (Undang-undang No. 5 Tahun 2014)



Gambar 5.1 Dampak Penyederhanaan Birokrasi (Sumber: Olahan data kajian 2020)



Gambar 5.2 Pola Karier PNS (Sumber: Olahan data kajian 2020)

Untuk jabatan fungsional diberikan tugas tambahan menjadi koordinator atau sub koordinator, maka sebelumnya instansi pemerintah harus terlebih dahulu menetapkan rumpunisasi jabatan fungsional atau pembagian fungsi urusan yang ada dalam instansinya. Ini bertujuan agar jabatan fungsional memiliki landasan hukum dalam melaksanakan tugas memimpin jabatan fungsional yang berbeda dengannya. Rumpunisasi dapat mengikuti rumpunisasi jabatan yang telah ditetapkan oleh KEMENPAN RB dan BKN.

Berikut contoh penetapan koordinator dari rumpunisasi jabatan dari penelitian dan perekayasaan:



Gambar 5.3 Contoh Penetapan Koordinator dari Rumpunisasi Jabatan Penelitian dan Perekayasaan (Sumber: Olahan data kajian 2020)

Berikut contoh penetapan Sub Koordinator dari kelompok fungsi urusan umum unit sekretariat:



Gambar 5.4 Contoh Penetapan Subkoordinator dari Kelompok Fungsi Urusan Umum (Sumber: Olahan data kajian 2020)

### 3. Pengembangan Kompetensi

#### ▪ Jenis dan Waktu pengembangan kompetensi

Pengembangan kompetensi dibagi menjadi dua tujuan yaitu:

1. Untuk memenuhi syarat jabatan fungsional bagi pejabat administrator yang disetarakan dalam kondisi jenjang pendidikan tidak memenuhi syarat jabatan fungsional (hanya memenuhi syarat administratif kepangkatan)
2. Untuk menutupi gap kompetensi yang dialami oleh pejabat fungsional setelah menduduki jabatan.

Adapun jenis pengembangan kompetensi yang diberikan adalah:

1. Untuk yang tidak memenuhi syarat jenjang pendidikan maka pengembangan kompetensi yang diberikan adalah dalam pendidikan baik itu ke jenjang sarjana maupun ke jenjang magister. Hanya saja pemberian pengembangan kompetensi ini harus dengan izin khusus mengingat dalam pasal 94 ayat 1.d PP 11 Tahun 2017 tentang manajemen PNS menyebutkan bahwa PNS diberhentikan dari Jabatan

Fungsional apabila menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam bulan).

Pemberian pendidikan diberikan setelah pengangkatan untuk memenuhi kewajiban syarat pendidikan yang diatur dalam pasal 9 PERMENPAN RB No. 28 Tahun 2019, yaitu Administrator, Pengawas, dan Pelaksana (eselon V) sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memiliki pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan paling lama 3 (tiga) tahun sejak diangkat. bagi Administrator yang akan diangkat dalam Jabatan Fungsional jenjang ahli madya harus memperhatikan ketentuan jabatan fungsional tertentu yang mensyaratkan kualifikasi pendidikan S-2 (Strata-Dua) untuk menduduki jenjang ahli madya, dan wajib memiliki pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan paling lama 4 (empat) tahun sejak diangkat.

2. Untuk PNS yang mengalami gap kompetensi setelah menduduki jabatan, maka akan diberikan pelatihan dalam bentuk klasikal dan non klasikal yang dilakukan berdasarkan hasil pemetaan manajemen talenta dan penjadwalan yang diatur dalam analisa kebutuhan dan rencana pengembangan yang diatur dalam PERLAN Nomor 10 Tahun 2018 tentang pengembangan kompetensi PNS. Adapun jenis pelatihan yang dapat diberikan yaitu:
  - Pelatihan manajerial (bagi fungsional yang akan diberi tugas tambahan sebagai koordinator dan sub koordinator)
  - Pelatihan Teknis
  - Pelatihan sosial kultural;
  - Seminar/konferensi/ sarasehan
  - Workshop atau lokakarya
  - Coaching
  - Mentoring
  - E-learning
  - Magang/praktik kerja.

#### 4. **Prosedur Penyetaraan Jabatan Bagi Instansi Yang Belum Melaksanakan.**

Penyederhanaan birokrasi belum dilaksanakan oleh seluruh instansi pemerintah khususnya pemerintah daerah. Mengingat dampak penyetaraan jabatan pada 4 tujuan manajemen ASN, agar penyetaraan pejabat administrasi ke jabatan fungsional tidak mengalami penempatan yang “dipaksakan” maka instansi pelaksana perlu mempertimbangkan berbagai kondisi. Tidak ditemukannya nama jabatan yang berkesesuaian dengan urusan jabatan administrasi yang akan disederhanakan, menyebabkan beberapa instansi pemerintah baik pusat maupun daerah cenderung memilih sejumlah nama jabatan fungsional yang berada dalam zona abu-abu dan dapat ditempatkan dimana saja, misalnya analis kepegawaian, analis kebijakan, arsiparis dan lain-lain. Kondisi ini semakin memungkinkan terjadi karena proses penyetaraan cenderung mengabaikan analisa kebutuhan yang biasanya terlihat dalam peta kebutuhan jabatan. Akibatnya, akan terjadi penumpukan pejabat fungsional pada fungsional zona abu-abu yang mengakibatkan beban kerja menjadi kecil dan besaran angka kredit minimal tahunan semakin sulit untuk dipenuhi. Pada satu sisi, ada jabatan fungsional yang dipenuhi sejumlah pegawai, sementara disisi lain ada tugas instansi yang tidak terakomodasi oleh keberadaan jabatan fungsional.

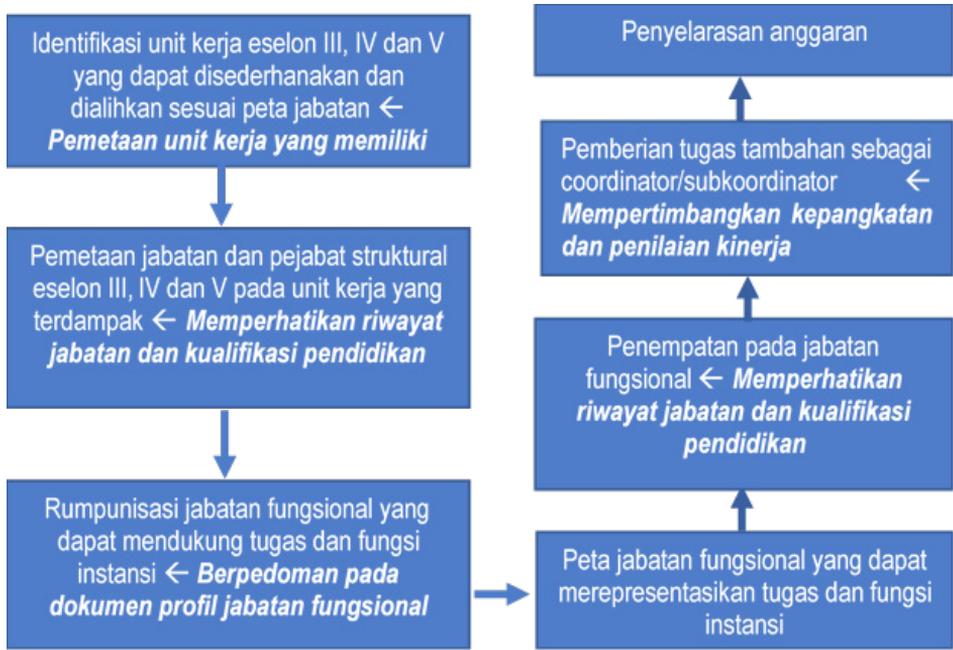
Mengantisipasi penumpukan pada jabatan fungsional pada zona abu-abu, maka proses pemetaan jabatan fungsional tepat oleh instansi pusat dan daerah yang belum melakukan penyetaraan, dapat melakukan langkah-langkah analisa sebagai berikut:

1. Analisa dokumen profil jabatan fungsional tahun 2020 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jabatan ASN Deputy Bidang Pembinaan Manajemen Kepegawaian BKN untuk mengidentifikasi jenis jabatan apa saja yang rumpun urusannya sesuai dengan tugas dan fungsi instansi.
2. Analisis fortopolio meliputi penilaian rekam jejak pengalaman, pengetahuan dan kompetensi pegawai sejak diangkat sebagai PNS hingga saat akan disetarakan dalam jabatan fungsional. Analisa ini bertujuan untuk menemukan

kesesuaian kompetensi dan kualifikasi dengan jabatan fungsional yang direkomendasikan bagi pejabat administrasi yang akan disetarakan. Informasi yang dibutuhkan dalam portofolio yang dianalisa meliputi:

- Informasi pendidikan terakhir;
  - Informasi riwayat pangkat dan jabatan pernah dan sedang diduduk;
  - Informasi riwayat pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti;
  - Informasi riwayat sertifikasi kompetensi yang dimiliki.
3. Analisa kesesuaian kompetensi yang dilakukan melalui metode Uji potensi dan uji kompetensi yang dilaksanakan oleh masing masing instansi. Uji potensi diberikan kepada pejabat administrasi yang mendapatkan penyetaraan ke jabatan fungsional ahli pertama dan muda, sedangkan uji kompetensi diberikan kepada pejabat administrasi yang mendapatkan penyetaraan ke jabatan fungsional ahli madya dan utama. Uji kompetensi memetakan 3 (tiga) jenis kompetensi yang diatu dalam undang-undang yaitu kompetensi manajerial, sosial kultural dan teknis.

Gabungan pendekatan pemilihan jenis jabatan fungsional dengan metode kesesuaian tugas dan fungsi, kesesuaian portofolio dan kesesuaian kompetensi diharapkan akan menghasilkan pemangku jabatan fungsional yang melaksanakan prinsip *the right man in the right job*. Langkah penyetaraan ini masih sesuai dengan kebijakan yang dikeluarkan MENPAN RN dalam Surat Edaran Kemenpan RB tentang Langkah Strategis penyederhanaan birokrasi dan Permenpan Nomor 38 tahun 2019 tentang Penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional.



Gambar 5.5 Model Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional  
(Sumber: Olahan data kajian 2020)

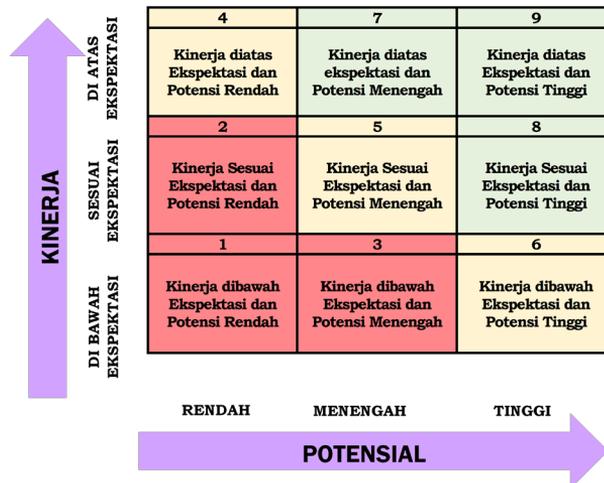
## 5. Evaluasi dan Penempatan Kembali

Bagi instansi pemerintah yang melakukan penyetaraan jabatan dalam rangka penyederhanaan birokrasi, perlu dilakukan evaluasi pemetaan talenta PNS pasca penempatan pada jabatan fungsional. Ini dilakukan dengan tujuan:

- Memeriksa kesesuaian jabatan fungsional yang diduduki saat ini dengan kinerja yang dihasilkan;
- Memeriksa kebutuhan pengembangan kompetensi yang dibutuhkan;
- Memeriksa rencana suksesi yang selanjutnya akan diberikan kepada PNS.

Pemetaan ini dilakukan dengan memperhatikan hasil penilaian

kinerja dan hasil uji potensi. Dilaksanakan paling cepat 6 (enam bulan) setelah PNS tersebut disetarakan dan paling lambat 2 (dua) tahun. Model pemetaan talenta dilakukan sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2020, oleh penanggungjawab urusan kepegawaian masing-masing instansi. Hasil pemetaan meliputi 9 (sembilan) kota manajemen telenta sebagai berikut:

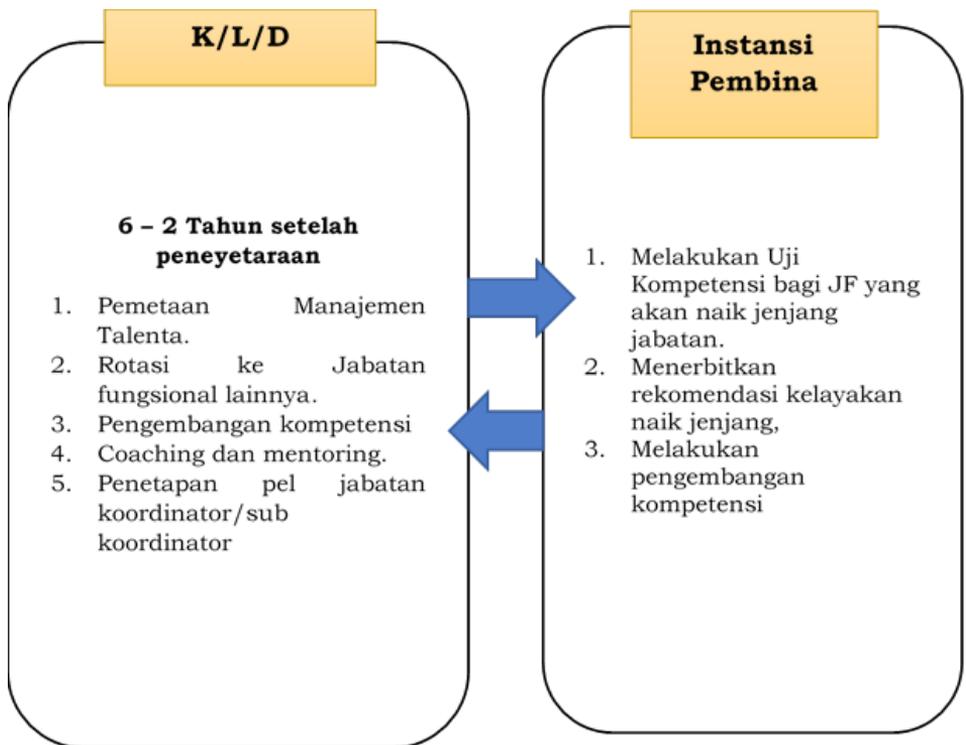


Gambar 5.6 Rekomendasi Kotak Manajemen Talenta (Sumber: Olahan data kajian 2020)

<b>REKOMENDASI</b>		
<b>4</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dipindahkan pada jabatan fungsional lainnya sesuai hasil uji potensi.</li> <li>▪ Pengembangan Kompetensi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tetap pada jabatan Fungsional saat ini.</li> <li>▪ Masuk dalam kelompok KRS.</li> <li>▪ Mendapatkan Pengembangan Kompetensi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diangkat sebagai koordinator/sub koordinator</li> <li>▪ Dipertahankan pada jabatan fungsional saat ini</li> <li>▪ Masuk KRS Instansi / Nasional</li> </ul>
<b>2</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diberikan Bimbingan kinerja oleh fungsional yang jenjangnya lebih tinggi.</li> <li>▪ Dipindahkan pada jabatan fungsional lainnya sesuai hasil uji potensi.</li> <li>▪ Pengembangan Kompetensi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dipindahkan pada jabatan fungsional lainnya dengan metode inpassing</li> <li>▪ Diberikan Bimbingan Kerja oleh fungsional yang jenjangnya lebih tinggi.</li> <li>▪ Pengembangan Kompetensi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tetap pada jabatan Fungsional saat ini.</li> <li>▪ Masuk dalam kelompok KRS.</li> <li>▪ Mendapatkan Pengembangan Kompetensi</li> <li>▪ Diberikan Bimbingan Kerja oleh fungsional yang jenjangnya lebih tinggi.</li> </ul>
<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<p>Diberhentikan sebagai fungsional jika dalam 2 tahun berturut-turut tidak mencapai SKP minimal yang ditetapkan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diberikan Bimbingan Kerja oleh fungsional yang jenjangnya lebih tinggi.</li> <li>▪ Konseling Kinerja</li> <li>▪ Dipindahkan pada jabatan fungsional lainnya sesuai hasil uji potensi.</li> <li>▪ Pengembangan Kompetensi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dipindahkan pada jabatan fungsional lainnya dengan metode inpassing.</li> <li>▪ Diberikan Bimbingan kinerja oleh fungsional yang jenjangnya lebih tinggi.</li> <li>▪ Konseling Kinerja</li> </ul>

Gambar 5.6 Kotak Manajemen Talenta (Sumber: Olahan data kajian 2020)

Selain melalui pemetaan setelah menduduki jabatan fungsional, untuk menjamin profesionalitas jabatan fungsional, PNS yang akan naik ke jenjang jabatan fungsional yang lebih tinggi wajib mengikuti uji kompetensi yang dilakukan oleh instansi pembina jabatan fungsional. Hasil uji kompetensi dalam bentuk rekomendasi kelayakan penetapan kenaikan jenjang jabatan fungsional, yang kemudian oleh instansi asal PNS dijadikan dasar pengangkatan. Adapun gambar model penentuan PNS yang akan ditetapkan adalah:



**Gambar 5.7**  
**Model Penentuan PNS yang akan ditetapkan dalam kenaikan jenjang fungsional**  
 (Sumber: Olahan data kajian 2020)





# **BAB VI**

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**



## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **A. KESIMPULAN**

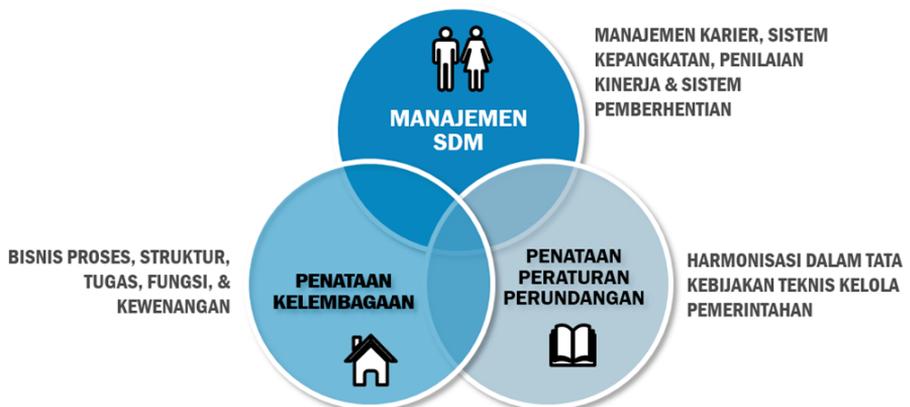
Perencanaan pengembangan karier pada konteks penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi saat ini belum tersedia sebagaimana yang diamanahkan dalam peraturan perundang-undangan. Penyederhanaan ini kemudian diterjemahkan secara teknis melalui PERMENPAN No. 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Ini satu-satunya payung hukum tertinggi yang saat ini secara eksplisit menyampaikan tujuan penyederhanaan birokrasi. Namun peraturan ini tidak secara rinci menyebutkan apa saja ukuran keberhasilan efektifitas dan efisiensi yang dimaksud sehingga menimbulkan terjemahan secara berbeda-beda dan kebingungan dalam tahap pelaksanaan kebijakan yang mengakibatkan kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional dalam rangka penyederhanaan birokrasi tidak tercapai. Bahkan untuk tingkat instansi pemerintah daerah kebijakan ini sama sekali belum dilakukan karena adanya kebingungan pada pelaksanaan kebijakan penyederhanaan terutama pada perbedaan kedua kementerian penanggungjawab dalam menerjemahkan jenis jabatan yang akan disederhanakan.

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan bahwa kebijakan yang terkesan tidak terencana dengan baik, menyulitkan kajian ini untuk memotret tema perencanaan pengembangan karier. Sehingga kajian ini terpaksa diarahkan untuk memotret pelaksanaan program penyederhanaan birokrasi secara umum. Harapannya untuk menemukan pola-

pola masalah yang dimunculkan akibat kebijakan tersebut, untuk kemudian dibuatkan model penyelesaiannya khusus untuk masalah yang berdampak pada manajemen karier PNS.

Potret pencapaian 4 (empat) tujuan manajemen karier berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Pasal 162 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, mutasi, dan promosi, merupakan manajemen karier PNS yang harus dilakukan dengan menerapkan prinsip sistem merit. kebijakan ini tidak hanya berdampak pada pengaturan manajemen ASN, namun juga pada penataan area tata kelola lainnya, dan ini yang 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 distrupsi yang ditimbulkan oleh kebijakan ini.

### AREA YANG HARUS DITATA SECARA BERSAMAAN DALAM KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN BIROKRASI



Gambar 6.1 Area Penataan dalam Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi

## B. Rekomendasi Kebijakan

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 terisinya 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.
  - Menetapkan teknis tentang fungsi dan kewenangan koordinator dan subkoordinator dalam menjalankan peran kepemimpinan nonstruktural sebagaimana yang

telah dilakukan di pengaturan organisasi perguruan tinggi. Aturan teknis tersebut juga diharapkan mempertimbangkan adanya pemberian kompensasi beban angka kredit secara jelas bagi setiap pejabat fungsional yang menduduki jabatan koordinator dan subkoordinator. Hal ini dianggap penting mengingat banyaknya kasus di lapangan, seperti dokter yang merangkap sebagai kepala puskesmas yang membuatnya kesulitan mendapatkan angka kredit untuk naik pangkat karena sebagian besar waktu digunakan untuk mengurus aspek manajerial Puskesmas.

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:
    1. Melakukan pendataan jabatan administrasi yang mengalami penyetaraan dalam jabatan fungsional yang dibina.
    2. Menyusun sistem informasi berbasis IT yang berisikan portofolio, kualifikasi, kompetensi dan penilaian kinerja jabatan fungsional yang dibina.
    3. 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 Institutue 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**
- Pfeffer, Jeffrey. dkk (2002). **Paradigma Baru Manajemen Sumber Daya Manusia**. DI Yogyakarta: Penerbit Amara Books.
- 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 Analis 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. Delayering. <https://setjen.kemenkeu.go.id/in/page/delayering>
- Simamora, Henry (2004). **Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi III**. DI Yogyakarta: Bagian Penerbitan STIE YKPN.
- Situmorang, Chazali. 2019. **Studi Analisis UU ASN Menuju Penyederhanaan Birokrasi**. Jurnal Populis: Vol.4 (8 Desember 2019)
- Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 384, 390 dan 391 tahun 2019 tentang **Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi**.



