BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah telah berkomitmen untuk melakukan Reformasi Birokrasi. Reformasi birokrasi menjadi salah satu langkah strategis dan dimaknai sebagai upaya perbaikan sistem dan tata kelola pemerintahan untuk mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang dinamis dan pelayanan publik yang efektif. Salah satu upaya pelaksanaan Reformasi Birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien adalah melalui Penyederhanaan Birokrasi. Penyederhanaan Birokrasi merupakan bagian dari proses penataan birokrasi untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih efektif dan efisien melalui penyederhanaan struktur organisasi, penyetaraan jabatan dan penyesuaian sistem kerja.

Ruang lingkup Penyederhanaan Birokrasi ini sesuai dengan dasar hukum: (1) Penyederhanaan Struktur Organisasi berdasarkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi; (2) dan (3) Penyesuaian Sistem Kerja berdasarkan pada Peraturan Menteri PANRB Nomor 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhaan Birokrasi.

Terkait dengan adanya Peraturan Menteri PANRB Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi, Presiden mengarahkan penyederhanan birokrasi menjadi 2 (dua) level eselon, serta mengganti Jabatan Administrator (eselon III) dan Pengawas (Eselon IV) dengan Jabatan Fungsional (JF) yang menghargai keahlian dan kompetensi. Penyederhanaan Birokrasi ini dilaksanakan pada Instansi Pusat (Kementerian, Sekretariat Lembaga Negara, Sekretariat Lembaga Non Struktural, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Lembaga Penyiaran Publik) dan Instansi Daerah (Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota).

Penyederhanaan Birokrasi juga dilaksanakan pada instansi yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyederhanaan Birokrasi di tingkat Pemerintah Pusat sudah mulai dilaksanakan di tahun 2020 dan diikuti oleh Pemerintah daerah di sepanjang tahun 2021. Proses penyederhanaan birokrasi ini idealnya dilakukan dengan Penyederhaan Struktur Organisasi terlebih dahulu, baru kemudian dilanjutkan dengan proses Penyetaraan Jabatan. Kebijakan penyetaraan jabatan ini juga harus dilihat dari Agen pelaksana atauh pihak yang bertanggung jawab

untuk melaksanakan kebijakan. Karakteristik agen pelaksana, seperti kompetensi, pemahaman terhadap kebijakan, serta motivasi mereka untuk menjalankan kebijakan, akan sangat memengaruhi hasil implementasi. Misalnya kepala dinas atau pejabat pengawas yang beralih menjadi fungsional, tidak memahami sepenuhnya kebijakan penyetaraan jabatan dan tidak memiliki motivasi untuk beradaptasi dengan perubahan ini, maka proses penyetaraan akan terganggu.

Dalam proses penerapan kebijakan juga harus melihat bagaimana sikap kecenderungan, yang mencerminkan perasaan atau pandangan agen pelaksana terhadap kebijakan yang diterapkan. Jika agen pelaksana memiliki sikap yang positif terhadap kebijakan, implementasi akan berjalan lebih lancar. Sebaliknya, sikap negatif atau resistensi terhadap kebijakan dapat menjadi penghalang besar.

Komunikasi antar organisasi memainkan peran krusial dalam memastikan bahwa kebijakan dapat dijalankan secara efektif. Komunikasi yang buruk dapat menyebabkan kesalahan dalam memahami kebijakan, penundaan dalam implementasi, atau bahkan pengabaian terhadap prosedur yang ada. Jika ada ketidakjelasan dalam komunikasi antara lembaga pemerintahan pusat dengan lembaga daerah terkait prosedur penyetaraan jabatan, maka pegawai yang terlibat mungkin tidak mendapatkan

informasi yang tepat waktu atau memahami prosedur yang benar. Misalnya, ketika Kementerian Pendidikan menetapkan standar jabatan fungsional yang baru, namun tidak ada koordinasi yang baik dengan dinas pendidikan daerah, maka kebijakan ini dapat terhambat dalam tahap pelaksanaan.

Kondisi ekonomi, sosial, dan politik memengaruhi seberapa mudah atau sulit suatu kebijakan diterapkan. Ketidakstabilan politik atau kesulitan ekonomi dapat menghambat kemampuan pemerintah untuk mendukung kebijakan ini dengan sumber daya yang cukup. Jika terjadi krisis ekonomi yang menyebabkan pengurangan anggaran, maka kebijakan penyetaraan jabatan bisa terhambat. Begitu juga, jika ada perubahan dalam kepemimpinan politik yang membuat kebijakan ini tidak menjadi prioritas, maka kebijakan ini mungkin tidak mendapat dukungan yang diperlukan. Dalam kondisi sosial, seperti ketidakpuasan atau protes dari kelompok tertentu yang merasa dirugikan oleh kebijakan, implementasi kebijakan juga bisa terhambat.

Namun dikarenakan Penyederhaan Struktur Organisasi memerlukan proses dan waktu yang cukup lama, maka kedua proses ini dapat dilakukan secara paralel. Penyederhanaan Struktur Organisasi ini dilaksanakan menjadi dua tingkatan unit organisasi yang disesuaikan dengan tingkatan tertinggi organisasi, karakteristik tugas, fungsi dan dasar pembentukan organisasi.

Penyederhanaan Struktur Organisasi ini dilaksanakan terhadap unit organisasi Jabatan Administrasi yang terdiri atas Jabatan Administrator (eselon III), Jabatan Pengawas (Eselon IV) dan Jabatan Pelaksana (eselon V) (Fitrianingrum et al., 2020).

Berdasarkan Daftar Jabatan Pengawas Yang Disetarakan Kedalam Jabatan Fungsional Lingkup Pemerintah Kota Makassar Nomor: 821.29.3642-2021 s.d 821.29.3894-2021 sebanyak 250 pegawai yang dilantik sebagai fungsional dalam penyetaraan jabatan di pemerintah kota Makassar. Penyederhaan Struktur Organisasi Lingkungan Pemerintah Kota Makassar telah diberlakukannya Peraturan Walikota Makassar Nomor 78 Tahun 2023 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah. Sebanyak 12 Jabatan Pengawas di BKPSDMD Kota Makassar disetarakan kedalam Jabatan Fungsional.

Berikut adalah gambar daftar nama pelantikan jabatan eselon IV kedalam jabatan fungsional Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah sebagai salah satu perangkat daerah di Kota Makassar sesudah diterapkan Penyederhanaan Struktur Organisasi.

Tabel 1. Daftar Nama Penyetaraan Jabatan Pengawas Kedalam

Jabatan Pengawas Pemerintah Kota Makassar

No	Nama	Golongan	Jabatan Lama	Jabatan Baru
1	Rachmat Fauzan, S.Ag 19721230 199803 1 009	III/d	Kasubbid Pengolahan data dan informasi	Analis SDM Kepegawaian
2	Andi Mappajaji, SE. 19680611 199201 1 002	III/d	Kasubbid Kepangkatan, Jabatan dan Hak-Hak ASN	Analis SDM Kepegawaian
3	Mahmud Fahmy, A.Md,Kom 19810801 200502 1 003	III/c	Kasubbid Mutasi dan Promosi	Analis SDM Kepegawaian
4	Munawarah Rivai, SE., MM 19700420 199012 2 001	IV/a	Kasubbid Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua	Analis SDM Kepegawaian
5	Wahyudin Ali Achmad, S.STP 19850905 200412 1 002	III/d	Kasubbid Analis Kebutuhan dan Kerjasama Diklat	Analis SDM Kepegawaian
6	Abdullah, SE.,M.Si 19700127 199203 1 005	IV/a	Kasubbid Diklat	Analis SDM Kepegawaian
7	Darus Moeslim, S.STP. 19810323 199912 1 003	IV/a	Kaubbid Pola Karier dan Pengembangan Kompetensi	Analis SDM Kepegawaian
8	Hamdana, SE. 19650105 199303 2 001	III/d	Kasubbid Perlindungan, Penghentian dan Disiplin ASN	Analis SDM Kepegawaian
9	Abdul Rachman Saleh Syamsuddin, S,Sos. 19670907 200212 1 005	III/d	Kasubbid Penghargaan ASN	Analis SDM Kepegawaian

Sumber : SK Kolektif Penyetaraan Jabatan BKPSDMD Kota Makassar Tahun 2021

Berdasarkan Tabel 1 dapat dilihat bahwa semua jabatan baru disetarakan menjadi Analis SDM Kepegawaian, yang dimana pegawai yang disetarakan harus mampu menngerjakan semua masalah terkait SDM Kepegawaian. Dalam implementasi kebijakan penyetaraan jabatan administrasi khususnya jabatan pengawas ke jabatan Fungsional di BKPSDMD Kota Makassar tentu saja terdapat banyak tantangan ke depan yang harus dihadapi mengingat penyetaraan dilakukan terlebih dahulu daripada penataan Sruktur Organisasi dan Tata Kerja.

Latar belakang pekerjaan sebelumnya dan tupoksi yang harus dilakukan ketika menjabat jadi jabatan fungsional sangat berbeda. Pegawai dengan eselon IV berfokus pada pengawasan dan tupoksi sedangkan jabatan fungsional berfokus pada keahlian dan pelaksanaan tugas tertentu tanpa kewenangan manajerial yang sama. Namun, realitanya tupoksi ketika menjabat menjadi eselon IV dan pejabat fungsional tupoksi yang dikerjakan masih sama saja.

Hal tersebut dapat dilihat dari SKP salah seorang pejabat fungsional. Dimana dalam SKP nya masih sama-sama mengerjakan administrasi diklat, tugas belajar dan penambahan gelar. Tidak ada perubahan pekerjaan yang dilakukan, atau dalam artian tugas nya masih sama saja ketika menjabat menjadi eselon IV. Padahal harusnya pejabat fungsional dapat mengerjekan lebih

banyak pekerjaan untuk mendapatkan angka kredit dalam hal menunjang naik jabatan. Namun realitanya, pekerjaan yang diberikan sama saja dengan sebelumnya sehingga angka kredit yang didapatkan juga sedikit.

Kurangnya pelatihan yang diberikan kepada pegawai fungsional yang disetarakan. Berdasarakan data dari bidang diklat BKPSDM Kota Makassar hanya pemberian sosialisasi penyetaraan jabatan pengawas kedalam jabatan fungsional yang dilakukan. Sosialisasi tersebut dihadiri oleh 200 pegawai fungsional pada tahun 2023. Dimana dalam peserta yang hadir tidak semua merupakan pegawai fungsional yang disetarakan, hanya 45 orang yang terdata sebagai pegawai fungsional yang disetarakan.

Hak – hak keuangan dan fasilitas yang diterima bagi pejabat administrasi yang terdampak Penyetaraan Jabatan juga menjadi permasalahan.

Tabel 2. Daftar Perbedaan Pendapatan jabatan Lama dan Jabatan Baru

	Tunjangan Jabatan	**Tunjangan Kinerja**	**Kelas**
Jabatan Lama	540.000	5.500.000	9
Jabatan Baru	950.000	5.500.000	10

Sumber: BKSDPDMD Kota Makassar, 2025

Pada tabel 2 dapat dilihat bahwa pemberian tunjangan kinerja pada fungsional harusnya lebih tinggi namun kenyataannya pemberian tunjangan kinerja sama dengan tunjangan kinerja ketika menjabat sebagai jabatan pengawas dan perbedaan kelas jabatan juga berbeda yang dimana seharusnya dalam pemberian besarnya tunjangan harusnya berbeda, sehingga hal tersebut dapat menurunkan motivasi para pejabat fungsional dalam bekerja. Unit Pembina fungsional yang diciptakan untuk mendorong dan mengelola karir para pejabat fungsional masih belum terlihat peran dan fungsinya, mengingat untuk unit Pembina juga merupakan hal yang baru mengelola SDM fungsional yang begitu banyak dan begitu kompleks.

Efek penyetaraan jabatan yang sangat banyak ini tentunya menyisakan pekerjaan rumah yang cukup besar agar ritme dan laju birokrasi, khususnya di lingkungan Pemerintah Daerah, tidak terhambat. Di samping menyiapkan regulasi, perlu juga dilakukan perubahan pola pikir *(mindset)* bagi ASN yang mengalami penyetaraan jabatan. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Irfan,2013) menyoroti bahwa pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional sebagai akibat dari penghapusan eselon III dan IV tidak hanya berdampak pada struktur organisasi, tetapi juga pada aspek psikologis dan fungsional ASN. Irfan menjelaskan bahwa transisi ini menimbulkan kebingungan tugas, ketidakjelasan

peran, serta resistensi dari ASN yang merasa kehilangan kewenangan manajerial dan prestise jabatan struktural. Selain itu, perubahan tersebut juga menyebabkan perlambatan dalam proses pengambilan keputusan, terutama ketika jabatan fungsional belum sepenuhnya dipahami sebagai bagian strategis dalam birokrasi. Oleh karena itu, penting bagi instansi pemerintah untuk tidak hanya fokus pada aspek administratif, tetapi juga memperkuat kapasitas dan pemahaman ASN terhadap jabatan fungsional agar implementasi kebijakan ini tidak menghambat kinerja birokrasi secara keseluruhan.

Penelitian lain dilakukan oleh (Leni Rohida, Nuryanto, & Sarif, 2018) mengenai implementasi pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional melalui mekanisme *inpassing* atau penyesuaian, dengan studi empiris di Universitas Padjadjaran. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa meskipun *inpassing* memberikan peluang percepatan pengalihan jabatan, proses tersebut belum sepenuhnya disertai dengan kesiapan sumber daya manusia, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara kompetensi pegawai dengan tugas fungsional yang baru. Selain itu, ditemukan bahwa pemahaman terhadap jabatan fungsional masih terbatas, dan belum seluruh pegawai melihatnya sebagai jalur karir yang prospektif.

Penelitian yang lebih spesifik mengenai pengembangan karir melalui jabatan fungsional juga pernah dilakukan, seperti oleh (Widayanti, 2014) yang membahas jabatan fungsional Pustakawan. Ia menemukan bahwa pengembangan karir pustakawan melalui jalur fungsional sangat tergantung pada dukungan kelembagaan, pelatihan berkelanjutan, dan pemenuhan angka kredit, yang sering kali menjadi kendala dalam proses kenaikan jabatan. Sementara itu, (Suryana, 2019) dalam penelitiannya mengenai jabatan fungsional Analis Kepegawaian menekankan bahwa penyetaraan jabatan membuka peluang peningkatan profesionalisme ASN, namun masih menghadapi tantangan berupa minimnya pemahaman terhadap sistem pengelolaan angka kredit serta terbatasnya jenjang pelatihan teknis yang sesuai.

Temuan-temuan tersebut mengindikasikan bahwa penyetaraan jabatan tidak hanya berdampak pada struktur organisasi, tetapi juga sangat memengaruhi pola karir, motivasi kerja, dan kesiapan individu ASN dalam menjalankan peran baru. Oleh karena itu, implementasi kebijakan ini memerlukan strategi komprehensif yang mencakup penguatan kapasitas, sosialisasi yang efektif, serta pengembangan sistem insentif yang mendukung kinerja jabatan fungsional.

Kebaruan (novelty) penelitian ini dan pembeda dari beberapa penelitian diatas adalah penelitian ini membahas

implementasi kebijakan penyetaraan jabatan pengawas ke jabatan Fungsional di BKPSDMD Kota Makassar.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYETARAAN JABATAN PENGAWAS KEDALAM JABATAN FUNGSIONAL DI BADAN KEPEGAWAIAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA DAERAH KOTA MAKASSAR**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian berikut adalah :

Bagaimana Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas Ke Dalam Jabatan Fungsional di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian maka dalam penelitian ini peneliti akan mengarahkan tujuan penelitian sebagai berikut :

Untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Pengawas Ke Dalam Jabatan Fungsional di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah Kota Makassar

D. Manfaat Penelitian

Penulis mengharapakan setelah adanya penelitian ini dapat memberikan beberapa manfaat antara lain:

1. Manfaat Teoritis
   a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dan ilmu terkait dengan Kebijakan Penyetaraan Jabatan di BKPSDMD Kota Makassar.
   b. Sebagai acuan dan bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya dalam bidang pengimplementasiaan kebijakan.
2. Manfaat Praktis
   a. Bagi peneliti adalah untuk dapat mengaplikasikan teori dan ilmu yang telah diperoleh dan menambah wawasan tentang Kebijakan penyetaraan jabatan di BKPSDMD Kota Makassar.
   b. Bagi BKPSDMD Kota Makassar untuk mendapatkan informasi dan penjelasan terhadap Pengimplementasian Kebijakan Penyetaraan Jabatan, sehingga organisasi dapat menjalankan tugas dengan efektif dan efisien.