

## Problematika Pelaksanaan PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi Ke Dalam Jabatan Fungsional

Ni Kadek Suartini

Universitas Hindu Negeri I Gusti Bagus Sugriwa Denpasar, Indonesia  
sango.gohaku@gmail.com

### Abstract

*The efficiency of government bureaucracy has long been a topic of debate, with the aspiration of establishing a transparent and authoritative government yet to be realized. State Civil Servants (ASN) are frequently found to be unproductive, neglecting their duties and responsibilities, and lacking in innovation and responsiveness, all of which have hindered progress and advancement. As a response to this issue, the government introduced regulation of the Minister for the Utilization of State Apparatus and Bureaucratic Reform Number 28 of 2019, aimed at simplifying and streamlining the bureaucracy by standardizing administrative positions into functional positions. This regulation was further refined by Regulation of the Minister for the Utilization of State Apparatus and Bureaucratic Reform Number 17 of 2021. However, the implementation of these regulations has been challenging, with numerous issues arising. In order to bring about the desired changes, ongoing studies, analyses, socialization, and the strengthening of apparatus that have undergone standardization are essential. To investigate the problems associated with the implementation of these regulations, this study employs a library research method, utilizing regulations as the primary reference. The findings suggest that the implementation of Regulation of the Minister for the Utilization of State Apparatus and Bureaucratic Reform Number 17 of 2021 has presented significant challenges for both the organization and the functional and structural officials involved.*

**Keywords:** Problems; PermenPANRB; Equalization; Functional Positions

### Abstrak

Birokrasi pemerintahan selama ini dianggap kurang maksimal. Keinginan untuk melahirkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa masih belum terwujud. Banyak Aparatur Sipil Negara (ASN) bekerja tidak sesuai tugas dan fungsinya, tidak efektif dan efisien, serta bekerja cepat, inovatif dan responsif. Keadaan ini telah menghambat percepatan dan pertumbuhan ke arah yang lebih baik. Berdasarkan masalah ini, pemerintah akhirnya mengeluarkan kebijakan untuk menyederhanakan dan merampingkan birokrasi melalui PermenPANRB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional. PermenPANRB ini lalu disempurnakan dengan PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional. Namun pelaksanaan peraturan tersebut tidak mudah dan terdapat beberapa permasalahan. Seiring waktu, perubahan yang diharapkan dapat dilalui jika terus dilakukan kajian, analisis, sosialisasi serta memberdayakan dan memperkuat aparatur yang mengalami penyetaraan. Untuk mengungkap adanya problematika pelaksanaan peraturan itu, penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan peraturan sebagai referensi utama. Berdasarkan hasil kajian, pelaksanaan PermenPANRB Nomor 17 Tahun

2021 mengalami problematik baik bagi organisasi, pejabat fungsional dan pejabat struktural.

**Kata Kunci: Problematika; PermenPANRB; Penyetaraan; Jabatan Fungsional**

## **Pendahuluan**

"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", demikian salah satu penggalan pidato Presiden Joko Widodo saat dilantik sebagai Presiden RI pada periode keduanya pada 20 Oktober 2019. Sontak setelah pidato itu, banyak kalangan khususnya di instansi pemerintah memiliki pandangan yang beragam. Ada pro dan kontra.

Setelah cukup lama menggelinding menjadi wacana publik, akhirnya pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) mengambil langkah besar dengan melakukan restrukturisasi arsitektur sumber daya manusia (SDM) Aparatur Sipil Negara (ASN). Restrukturisasi ini diberlakukan pada seluruh Kementerian/Lembaga (K/L), baik dari level pusat maupun daerah. Dengan mengacu keinginan untuk mewujudkan iklim birokrasi yang dinamis, professional, efektif, efisien, lincah dan ramping, pemerintah mewujudkannya ke dalam PermenPANRB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional. PermenPANRB ini lalu disempurnakan dengan PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional.

Pelaksanaan peraturan tersebut ternyata tidak dapat segera terealisasi. Selain sudah diikuti sebagian besar K/L, masih ada beberapa K/L atau pemda yang terus melakukan koordinasi dan kajian agar peraturan tersebut tidak berdampak buruk pada organisasi maupun SDM yang ada. Respon yang beragam ini menunjukkan ada beberapa permasalahan yang masih terus harus diselesaikan oleh pemerintah. Termasuk kesiapan aparatur untuk beralih fungsi dan menjalankan amanat peraturan tersebut sesuai tugas dan fungsinya. Dalam proses pelaksanaan di berbagai K/L, upaya untuk melakukan penyederhanaan birokrasi dilaksanakan dengan dua mekanisme, yaitu (1) melalui penyetaraan jabatan administrasi, pengawas dan pelaksana ke dalam jabatan fungsional tertentu yang sejalan dengan bidang tugas saat ini. Cara ini telah tertuang di dalam PermenPANRB Nomor 28 tahun 2019, dan (2) melalui jalur inpassing atau perpindahan jabatan, sesuai dengan syarat dan ketentuan yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh masing-masing orang (aparatur) yang ingin beralih jabatan menjadi pejabat fungsional.

Namun sejatinya, proses penyederhanaan birokrasi ini harus terlebih dahulu dilakukan penataan Struktur Organisasi dan Tata kerja (SOTK), sebelum dilanjutkan melalui proses peralihan dan penyetaraan jabatan. Mengingat penataan SOTK memerlukan waktu yang tidak cepat, maka kedua proses di atas dapat saja dilakukan secara parallel dan simultan.

Menurut Lia Fitrianingrum, dkk (2020), setidaknya ada tiga tipe pengalihan Jabatan Administrasi (JA) ke Jabatan Fungsional (JF), yaitu (1) Mengusulkan terlebih dahulu pengalihan JA ke JF, baru kemudian penataan SOTK, dan ini yang akan mendapat fasilitas penyetaraan, karena untuk penyetaraan jabatan jangka waktunya dibatasi sampai dengan 30 Juni 2020, (2) Menunggu penataan SOTK, baru mengusulkan pengalihan JA ke JF, dan ini apabila melebihi batas waktu 30 Juni 2020 maka pengalihannya melalui jalur inpassing dan perpindahan jabatan dan (3) Tidak mengusulkan pengalihan JA ke JF karena memandang sudah sesuai, dan mengusulkan atau tidak mengusulkan penataan SOTK maka jelas pengalihannya melalui jalur inpassing dan perpindahan jabatan.

Berdasarkan hal tersebut, artikel ini akan membahas beberapa permasalahan yang masih menjadi ganjalan dalam menerapkannya. Adapun permasalahan itu antara lain, tujuan terbitnya PermenPANRB, kesiapan ASN dan munculnya budaya baru. Tiga permasalahan tersebut diharapkan dapat memberikan jawaban sementara untuk mewujudkan *good government* dan *good governance*.

## **Metode**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kajian pustaka atau studi kepustakaan (*library research*). Kajian pustaka atau studi kepustakaan merupakan salah satu kegiatan yang diwajibkan dalam penelitian, khususnya penelitian akademik yang tujuan utamanya adalah mengembangkan aspek teoritis maupun aspek manfaat praktis (Sukardi, 2013). Dalam melakukan kajian, penelitian menjadikan PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 sebagai tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional sebagai referensi utama, sedangkan peraturan lainnya, seperti PermenPANRB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dijadikan sebagai referensi pendukung. Isu yang diatur dalam PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 sangat penting untuk dikaji karena pelaksanaannya masih belum maksimal. Lia Fitrianingrum, dkk (2020) dalam artikelnya juga masih focus untuk menganalisis permasalahan ini, sehingga belum mampu menjawab beberapa persoalan yang sedang terjadi akibat terbitnya PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 tersebut.

Sampai saat penelitian ini dilakukan, belum banyak artikel yang secara khusus membahas tentang PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021 ini. Namun ada beberapa hasil penelitian yang meskipun tidak sama, dapat dijadikan bahan kajian, yaitu studi yang dilakukan Muhlis Irfan (2013). Irfan menjelaskan bahwa pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional akibat penghapusan eselon III dan IV sebagai suatu telaah di Badan Kepegawaian Daerah yang lebih melihat dari sisi penghasilan atau tunjangan jabatan yang hasilnya belum didasarkan pada perhitungan bobot jabatan. Penelitian yang lain dilakukan Leni Rohida (2018) tentang implementasi pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional melalui inpassing/penyesuaian.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **1. Latar dan Tujuan Terbitnya PermenPANRB Nomor 17 Tahun 2021**

Reformasi Birokrasi sudah dicanangkan sejak 11 tahun lalu dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi (GDRB) 2010-2025, namun dalam perjalanannya masih belum maksimal, meskipun juga harus diakui telah terdapat beberapa kemajuan. Tahun 2020-2025 adalah tahap ketiga atau tahap akhir untuk percepatan RB, sehingga dibutuhkan akselerasi melalui strategi yang sejalan dengan GDRB.

Reformasi Birokrasi telah dilaksanakan pemerintah, yakni sejak 2010, dan pelaksanaannya sudah memasuki tahap kedua yang ditandai dengan disusunnya Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019 melalui PermenPANRB Nomor 11 Tahun 2015. Dalam PermenPANRB ini terdapat tiga sasaran yang telah ditetapkan, yaitu birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang efektif dan efisien dan birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas. Selain itu, juga dirumuskan delapan area perubahan reformasi birokrasi 2015-2019, yaitu Mental Aparatur, Pengawasan, Akuntabilitas, Kelembagaan, Katalaksana, Sumber Daya Manusia Aparatur, Peraturan Perundang-Undangan dan Pelayanan Publik. Reformasi pelayanan publik membangun kepercayaan dari masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.

Adapun prioritas Reformasi Birokrasi adalah bahwa setiap instansi akan memilih prioritas perbaikan tata kelola pemerintahan sesuai dengan karakteristik sumber daya manusia yang ada dan tantangan yang dihadapi, dengan lebih melibatkan banyak pihak, program dan kegiatan didesain sampai unit kerja dan strateginya lebih implementatif. Oleh karena itu, *roadmap* Reformasi Birokrasi tahun 2020-2025 ini adalah sasaran lima tahun ketiga untuk menuju *dynamic Governance* dengan mewujudkan pemerintahan kelas dunia (*world class bureaucracy*). Salah satu langkah dari sekian banyak percepatan birokrasi yang telah dilakukan selama ini adalah dengan penyederhanaan birokrasi. Implementasi dari upaya ini adalah penyederhanaan birokrasi melalui pengembangan karier jabatan fungsional dari hasil penyetaraan jabatan administrasi.

Atas dasar masalah di atas itu, jika kembali mendengarkan pidato Presiden Joko Widodo—yang dalam berbagai kesempatan juga menyampaikan keluhan atas sistem kerja, maka birokrasi dinilai tidak mampu mengikuti dinamika dan perkembangan zaman. Menurut Presiden, birokrasi di Indonesia belum mampu bergerak dan mengikuti perkembangan jaman secara inovatif, adaptif, dan responsif. Presiden juga menengarai bahwa birokrasi adalah salah satu faktor penghambat, terutama percepatan investasi. Atas dasar inilah, Presiden Joko Widodo pada periode keduanya ingin birokrasi direformasi kembali khususnya dalam mempercepat pelayanan dan perizinan, menghapus pola pikir yang terlalu linier, monoton dan hanya terjebak pada *comfort zone*, dan terpenting untuk menciptakan budaya birokrasi yang adaptif, produktif, inovatif, dan kompetitif.

KemenPANRB sebagai *leading sector* pembenahan dalam birokrasi menangkap pesan presiden itu dengan melakukan penyetaraan jabatan administrasi menjadi jabatan fungsional. Program penyetaraan ini dimaksudkan untuk memangkas alur birokrasi yang pada mulanya terdiri dari empat bahkan lima jenjang jabatan (mulai dari pejabat eselon I sampai pejabat eselon V), menjadi hanya dua jenjang jabatan, yaitu jabatan pimpinan tinggi pratama (eselon I dan II). Melalui peraturan ini pula, KemenPANRB menginstruksikan seluruh K/L untuk melakukan asesmen mandiri pemetaan jabatan administrasi yang akan disetarakan menjadi pejabat fungsional.

Sebenarnya sasaran utama terbitnya PermenPANRB adalah mewujudkan birokrasi yang lebih dinamis dan profesional, dengan harapan ada peningkatan efektifitas dan efisiensi dalam rangka mendukung kinerja pelayanan pemerintah kepada publik. Penyederhanaan birokrasi juga dimaksudkan agar terdapat penyesuaian system kerja yang sebelumnya bersifat berjenjang-jenjang diharapkan lebih sederhana dengan focus pada output atau hasil kerja. Melalui sistem kerja yang baru ini, para pejabat fungsional akan dapat ditugaskan secara *flexible, changeable, dan moveable* yang dilakukan secara transparan dan akuntabel. Jadi ASN tidak lagi bekerja dalam kotak-kotak tertentu melainkan fokus pada pencapaian tujuan organisasi.

Tujuan dan harapan ideal tersebut, sejalan pula dengan konsep birokrasi Weber (lihat lebih lengkap dalam Stanislav, 1989) yang telah lama membahas birokrasi. Pada dasarnya, birokrasi memiliki fungsi melaksanakan pelayanan publik, menjadi pelaksana pembangunan yang profesional, perencana, pelaksana, dan pengawas kebijakan, serta alat pemerintah untuk melayani kepentingan masyarakat dan bukan merupakan bagian dari kekuatan politik (netral). Adapun peran birokrasi itu adalah sejalan dengan tujuan pemerintahan, melaksanakan kegiatan dan program demi tercapainya visi dan misi pemerintah dan negara, melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan dengan netral dan profesional, menjalankan manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan, pengawasan, evaluasi, koordinasi, sinkronisasi, represif, prefentif, antisipatif, resolusi, dll. Bahkan Dwijayanti (2021) menyatakan bahwa salah satu fungsi birokrasi adalah sebagai penasehat kebijakan.

## 2. Implementasinya di Kementerian Agama

Kementerian Agama adalah salah satu kementerian dengan jumlah satuan kerja mencapai 4.491 yang mengelola DIPA sebanyak 5.667. Adapun jumlah ASN sebagaimana tercatat dalam “Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Kementerian Agama RI” sampai tahun 2020 adalah sebanyak 235.343 orang. Jika mengacu pada keinginan dari pemerintah, dalam hal ini presiden, tentu Kementerian Agama mau tidak mau ikut dalam perubahan untuk melakukan tata kelola organisasi dan percepatan reformasi birokrasi.

Berdasarkan kebutuhan, Kementerian Agama mengimplementasikan PermenPANRB secara bertahap. Sosialisasi dan koordinasi terus dilakukan ASN memiliki kesiapan serta tidak budaya baru yang tidak sejalan dengan amanat peraturan. Pada akhirnya, Kementerian Agama melaksanakan peraturan tersebut dengan melakukan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional. Wujudnya adalah pada 2020 Kementerian Agama telah melantik 372 pejabat yang beralih fungsi dari jabatan administrasi ke jabatan fungsional. Dalam perjalanan selanjutnya, Kementerian Agama masih mengalami beberapa kendala baik teknis maupun administratif, sehingga baru pada akhir 2021 Kementerian Agama kembali melantik 1.380 pejabat administrator, pengawas, dan pelaksana tingkat pusat dan daerah. Ini adalah pelantikan dalam jumlah cukup besar dan menjadi respon aktif Kementerian Agama untuk mewujudkan birokrasi yang makin adaptif, inovatif, dan responsif. Meskipun Kementerian Agama sudah melakukan amanat PermenPANRB tersebut, namun masih banyak persoalan yang masih dihadapi. Dengan jumlah satker dan ASN Kementerian Agama yang sangat “gemuk”, maka akan muncul dua persoalan besar, yaitu penataan struktur organisasi dan pengembangan karir pegawai. Masalah penataan struktur organisasi mungkin masih dapat dilakukan karena hanya membutuhkan kajian dan keputusan atau kebijakan, termasuk karena ada struktur yang akan menjalankannya, misalnya pada biro hukum dan organisasi tata laksana, keduanya di bawah Sekretariat Jenderal.

Namun yang paling krusial justru adalah bagaimana mengembangkan karir ASN Kementerian Agama mengingat fungsi ini selain difasilitasi oleh organisasi/Lembaga juga lebih banyak dijalankan secara individual (Handoko, 1992; William B. Castetter, W. B & K. Davis, 1993). Andrew J. Dubrin (2005) juga menyebutkan bahwa pengembangan karir merupakan aktivitas kepegawaian yang membantu pegawai merencanakan karir masa depan mereka di instansi, agar instansi dan pegawai yang bersangkutan dapat mengembangkan diri secara maksimum. Pendapat beberapa ahli tersebut mengisyaratkan bahwa pengembangan karir dan masa depan seorang pegawai juga harus memperhatikan peningkatan kesejahteraan atau jabatan yang lebih tinggi. Bagaimanapun pengembangan karir ini juga menjadi tanggung jawab lembaga di mana pegawai itu bekerja (Bernardin & Russel, 1993).

Sejalan dengan pendapat di atas, jika merujuk pada konteks ASN, maka Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketigabelas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, mutasi dan promosi dilaksanakan menggunakan sistem merit yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja. Untuk dapat menjalankan amanat tersebut, maka dibutuhkan manajemen talenta untuk mengembangkan dan mengarahkan potensi dan karir ASN, sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pola karir yang terarah akan sangat menunjang keberhasilan dari manajemen talenta ini (Sobandi, 2019; T. Glenn, 2012; Pella, Darmin A & Inayati, Afifah. 2011). Kementerian Agama mau tidak mau juga harus ikut dalam gerakan yang mendorong karir ASN terlebih dengan begitu banyak ASN yang mengalami penyetaraan ini. Kementerian

Agama juga dapat mengimplementasikan kebijakan manajemen talenta tersebut dengan kebijakan penyetaraan jabatan administrasi ke jabatan fungsional yang sejalan dan saling mendukung mengingat kebijakan penyetaraan adalah proses bisnis yang berbasis dengan didasarkan pada jejaring kompetensi.

Ujung dari implementasi ini adalah meningkatkan karir para pejabat administrasi yang terdampak langsung menjadi pejabat fungsional diberbagai jenjang. Artinya manajemen talenta Kementerian Agama akan menjadi wadah yang strategis untuk menjaring talent atau bibit unggul dalam menciptakan calon-calon pimpinan masa depan dari dalam organisasi. Oleh karena itu peran Biro Kepegawaian dan juga Badan Moderasi Beragama dan Pengembangan Sumber Daya Manusia akan sangat penting dan besar.

### 3. Kesiapan ASN dan Permasalahannya

Sebagai langkah dan terobosan besar, tentu saja tidak semua harapan ideal dapat dijalankan dengan lancar. Begitu juga dengan kesiapan para ASN, terlebih yang tidak terbiasa dengan tugas baru sebagai fungsional maupun mereka yang akan memasuki usia pension. Yang paling terasa adalah permasalahan dalam hal pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja ASN yang selama ini dianggap lamban, kali ini “dipaksa” berpikir dan bekerja cepat (Sobandi, 2018).

Banyak dari mereka yang harus beradaptasi dengan kerja keras. Hal berbeda dialami oleh para ASN baru yang memang langsung dihadapkan pada pilihan sebagai pejabat struktural atau pejabat fungsional tertentu. Berdasarkan hasil pengamatan dan pengalaman empirik, serta sejalan dengan gagasan Arif Gunawan Santoso (2022) yang menyatakan bahwa setidaknya akan ada lima permasalahan yang muncul dari pelaksanaan PermenPANRB tersebut, antara lain:

- a. Adanya perbedaan karakteristik jabatan administrasi dan jabatan fungsional. Perbedaan ini membawa dampak ikutan dalam implementasi kebijakan penyetaraan jabatan. Secara alamiah, terdapat perbedaan karakter antara jabatan administrasi dengan jabatan fungsional. Jabatan administrasi (lebih lazim disebut sebagai pejabat struktural) menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Manajemen Aparatus Sipil Negara (ASN) adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Peran pejabat administrasi lebih fokus pada fungsi manajemen, dimana pejabat administrasi diberi kewenangan untuk mengatur, mendelegasikan tugas dan kerja pegawai yang berada di bawah kendalinya untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam perspektif birokrasi jabatan administrasi, dikenal dengan dikotomi antara staf dan pimpinan. Pimpinan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mendelegasikan tugas dan pekerjaan, sementara staf memiliki kewajiban untuk mengikuti arahan dan perintah dari pimpinan.
- b. Dalam beberapa kasus, penyetaraan jabatan telah merugikan pegawai. Pada Balai Litbang Agama Semarang, terdapat jabatan administrasi level pelaksana (eselon V). berdasarkan PermenPANRB Nomo 17 Tahun 2021, jabatan pelaksana disetarakan menjadi jabatan fungsional level ahli pertama. Permasalahan timbul ketika pejabat yang menduduki jabatan pelaksana pada Balai Litbang Agama Semarang telah menduduki pangkat III/d (Penata tk. I) dan dalam waktu satu tahun lagi, memiliki hak naik pangkat otomatis ke IV/a (Pembina). Dengan kebijakan penyetaraan jabatan, maka pejabat yang bersangkutan harus bersedia disetarakan dengan jabatan fungsional jenjang ahli pertama. Jenjang ahli pertama, pada level pangkat diduduki oleh pegawai dengan pangkat III/a dan III/b. Bagi pegawai yang berada pada pangkat III/d, seharusnya level jabatan fungsional setara dengan jabatan ahli muda.

- c. Penyetaraan jabatan memengaruhi peta jabatan. Kebijakan penyetaraan jabatan yang menysasar pada sebagian besar pejabat administrasi mengharuskan instansi menyediakan alokasi jabatan fungsional yang dapat diisi. Jika terdapat 2.000 pegawai yang akan terdampak kebijakan penyetaraan jabatan, maka dibutuhkan pula sebanyak 2.000 alokasi jabatan fungsional yang harus tersedia. Dalam kenyataannya, terkadang terdapat instansi dengan jumlah jabatan yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah pejabat yang terdampak penyetaraan. Jikapun terdapat jumlah yang tersedia, maka akan berdampak pada pegawai yang telah diproyeksikan menduduki jabatan fungsional dimaksud.
- d. Semakin kecil peluang adanya penyegaran organisasi dengan adanya mekanisme rotasi jabatan. Di era masih banyaknya jabatan administrasi, salah satu kelebihan sistem ini adalah dimungkinkannya rotasi jabatan sebagai bagian dari penyegaran organisasi. Dengan adanya peraturan bahwa pejabat paling lama menduduki jabatannya selama lima tahun, memungkinkan adanya rotasi pejabat. Rotasi ini dalam banyak hal dibutuhkan sebagai bagian dari penyegaran organisasi.
- e. Penyetaraan jabatan berpeluang menimbulkan iklim kerja monoton, linier, dan terjebak dalam zona nyaman. Karakteristik pejabat fungsional adalah melekat pada pegawai selama pegawai tersebut mampu memenuhi kewajiban sebagai pejabat fungsional sesuai aturan yang berlaku. Dengan kata lain, tidak ada pihak yang memiliki kewenangan dalam menentukan karir pejabat fungsional selain pejabat fungsional itu sendiri. Berbeda dengan jabatan administrasi, pimpinan memiliki kewenangan untuk memindahtugaskan pegawai sesuai kebutuhan organisasi.

Selain lima pendapat Santoso di atas, menurut penulis permasalahan yang tidak kalah penting yang sedang terjadi adalah:

- a. Munculnya budaya baru dengan hanya mengerjakan pekerjaan jika bermanfaat langsung untuk memenuhi kebutuhan Angka Kredit. Jadi ada reorientasi bahwa mereka hanya mengerjakan pekerjaannya saja dan merasa tidak perlu mengerjakan pekerjaan lainnya. Budaya kerja baru ini jika tidak diantisipasi maka akan menimbulkan sikap individual dan egois.
- b. Tidak semua pejabat fungsional yang awalnya pejabat struktural, terlebih yang pernah menduduki jabatan akan bisa dengan cepat beradaptasi. Banyak di antara mereka yang merasa tidak punya harapan lagi sehingga bekerja hanya untuk memenuhi kewajiban saja. Hal ini jika tidak diantisipasi maka akan berpengaruh terhadap rendahnya kinerja lembaga.

Sejalan dengan kecemasan di atas, Lia Fitrianingrum, dkk (2020) yang melihat permasalahan itu di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bahwa pelaksanaan peraturan tersebut paling tidak memiliki beberapa tantangan, yaitu pertama, komunikasi berjenjang yang kurang dan informasi yang tidak tersampaikan mengenai substansi penyetaraan kepada pejabat administrator terdampak. Kedua, dari semua sumber daya seperti sumber daya manusia, anggaran, infrastruktur atau peralatan mendukung kebijakan penyetaraan ini. Ketiga, disposisi atau perilaku dari pelaksana kebijakan, dalam hal ini adalah para pejabat administrator yang terdampak menunjukkan dukungan adanya kebijakan penyetaraan walaupun untuk pengembangan karir masih ada keraguan sejalan dengan peningkatan kesejahteraan yang belum jelas khususnya untuk jabatan Analis Pengelolaan Keuangan APBN yang belum ada Peraturan Presiden yang mengatur mengenai besaran tunjangan fungsionalnya.

## Kesimpulan

Keinginan pemerintah untuk mewujudkan birokrasi yang ramping, lincah, adaptif, inovatif dan melayani menemukan tantangan yang tidak ringan. Banyak kalangan menganggap penyetaraan itu hanya mengubah nomenklatur jabatan tetapi belum mengubah budaya dan iklim kerja serta birokrasi. Terdapat banyak permasalahan yang muncul. Namun usaha ke arah itu sudah mulai dilakukan dengan melakukan kajian dan analisis yang mendalam sehingga tidak ada ASN yang dirugikan oleh kebijakan tersebut. Selain kajian dan analisis, tentu saja perlu dilakukan sosialisasi dan koordinasi dengan berbagai pihak. Setelah penyetaraan, perlu dilakukan pembinaan dan pemberdayaan kepada para pejabat fungsional melalui pendidikan dan pelatihan, workshop atau bimbingan teknis yang berkenaan dengan tugas dan fungsinya. Dengan demikian, di satu pihak pemerintah memiliki rencana strategis seperti yang telah disampaikan di atas, di pihak lain pemerintah menyiapkan rencana strategis lainnya agar para pejabat fungsional dapat menjalankan amanat PermenPANRB dengan maksimal. Untuk menyukseskan pelaksanaan PermenPANRB maka diperlukan upaya strategis, khususnya oleh Kementerian Agama dengan membuat peta jalan yang jelas terkait arah dan kebijakan pengembangan karir ASN yang berdampak langsung. Oleh karena manajemen talenta perlu dikembangkan untuk mendapatkan talenta-talenta yang unggul, bukan sebaliknya akibat penyetaraan ini banyak ASN yang tidak lagi termotivasi untuk bekerja dan mengembangkan karirnya. Selain itu, perlu ada komunikasi dan koordinasi yang intensif dari pimpinan organisasi dan tata kelola organisasi. Hanya dengan itu, keinginan untuk mewujudkan reformasi birokrasi, aparatur yang melayani, serta kerja cepat birokrasi yang ramping dan sederhana akan tercapai.

## Daftar Pustaka

- Biro Kepegawaian. (2020). *Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Kementerian Agama RI*. Jakarta: Kemenag RI
- Bernardin, J. H., & Russel Joyce. (1993). *Human Resource Management an Experimental approach*. Singapore: Mc Graw Hill, Inc.
- Dubrin, J. A. (2005). *Leadership* (Terjemahan). Edisi Kedua. Jakarta: Prenada Media.
- Dwijayanti, A. (2021). Fungsi Birokrasi sebagai Penasihat Kebijakan: Studi Fenomenologis pada Pemerintah Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(1), 151-174.
- Fitrianiingrum, L., Lusyana, D., & Lellyana, D. (2020). Pengembangan Karier Jabatan Fungsional Dari Hasil Penyetaraan Jabatan Administrasi: Analisis Implementasi Dan Tantangan. *Civil Service Journal*, 14(1 Juni), 43-54.
- Glenn, T. (2012). The State Of Talent Management In C Anada's Public Sector. *Canadian Public Administration*, 55(1), 25-51.
- Hani Handoko. (1992). *Manajemen Personalialia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Irfan, M. (2013). Pengalihan jabatan Struktural ke Jabatan Fungsional: Suatu Telaahan Penghapusan Jabatan Eselon III dan IV di Badan Kepegawaian Negara. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 7(1)
- Pella, D. A. & Inayati, A. (2011). *Talent Management (Mengembangkan SDM untuk Mencapai Pertumbuhan dan Kinerja Prima)*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2011 tentang *Perubahan Ketigabelas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang *Manajemen Pegawai Negeri Sipil*.

- Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Desain Reformasi Birokrasi (GDRB) 2010-2025*
- Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015 Tentang *Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019*.
- Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2019 Tentang *Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Dalam Jabatan Fungsional*.
- Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2021 Tentang *Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional*.
- Rohida Leni, Nuryanto Yayan, & Sarif. (2018). Implementation of Position Transfer From Structural to functional Through Inpassing/Adjustment (Case Study in Padjadjaran University). *Civil Service Jurnal*, 12(1). 11-22.
- Stanislav, A. (1989). *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi, dan Agama (Max Weber on Capitalism, Bureaucracy and Religion)*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Sukardi. (2013). *Metodologi Penelitian Pendidikan Kompetensi dan Praktiknya*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Sobandi, B. (2018). Analisis Komitmen dan Pola Fikir Birokrat Terhadap Pengembangan Inovasi di Indonesia. *Proceeding Seminar*, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Jawa Barat.
- Sobandi, B. (2019). Strategi Implementasi Manajemen Talenta Pada Birokrasi Di Indonesia. *Civil Service Journal*, 13(2 Nov), 15-25.
- Werther B. Jr. William, & Davis Keith. (1993). *Human Resources and Personal Management*. Singapore: Mc Graw-Hill, Co.